

Sławomira Norkowska

studentka, Gdańska Szkoła Wyższa

Znaczenie prac Komisji Kodyfikacyjnej w procesie unifikacji prawa II Rzeczypospolitej

Streszczenie

Z chwilą odzyskania niepodległości na ziemiach polskich wytworzył się niezwykle skomplikowany stan prawny. Uznano, iż należałoby powołać odrębny organ, który zająłby się ujednolicaniem prawa II Rzeczypospolitej — utworzono w czerwcu 1919 roku Komisję Kodyfikacyjną. Pełniła ważną funkcję społeczną i pedagogiczną — krzewiła w społeczeństwie polskim ideę praworządności i demokracji.

Słowa kluczowe: prawo II Rzeczypospolitej, unifikacja prawa.

Po latach niewoli, 11 listopada 1918 roku Rzeczpospolita Polska odzyskała niepodległość. Jednym z wielu wyzwań stojących przed ówczesnymi władzami było odbudowanie wewnętrznej spójności oraz struktur odradzającego się państwa. Na terenach pozaborowych istniały bowiem poważne różnice w rozwoju cywilizacyjnym, politycznym, społecznym, gospodarczym, jak i te wynikające z odmienności obyczajów (Górnicki, 2011, s. 112). Wpływały one na umacnianie się tendencji odśrodkowych i nie sprzyjały integracji polskiego społeczeństwa. W tych warunkach szczególnie ważną okazała się misja utworzenia jednolitego porządku prawnego, będącego najistotniejszym czynnikiem scalającym organizm państwa.

Zdawano sobie sprawę, iż unifikacja prawa będzie procesem niezwykle trudnym i skomplikowanym, wymagającym długotrwałych i żmudnych prac kodyfikacyjnych. Zdecydowanie odrzucono możliwość przywrócenia mocy prawa sądowego staropolskiego, gdyż nie było ono skodyfikowane, a jego rozwój został wstrzymany w zupełnie innej epoce historycznej (Mazurek, 2014, s. 127). Nie brano również pod uwagę recepcji kodeksów jednego z państw zaborczych czy wykonania pełnej kompilacji ustawodawstwa zaborczego, gdyż naruszałoby to równowagę polityczno-prawną pomiędzy poszczególnymi dzielnicami. Badacze tematu wskazują na psychospołeczny aspekt takiego rozwiązania. Dla wielu Polaków obecność obcych praw utożsamiana była z panowaniem zaborców (Górnicki, 2011, s. 113). Ustalono zatem, iż optymalnym rozwiązaniem będzie stworzenie nowego polskiego prawa od podstaw, wykorzystując tradycje narodowe, lokalne doświadczenia i najnowsze osiągnięcia nauk prawnych (Korobowicz, Witkowski, 2009, s. 236). Rozważania w tym zakresie prowadzone były w trzech najważniejszych ośrodkach polskiej myśli

prawniczej: warszawskim, reprezentowanym przez powołane w 1907 roku Towarzystwo Prawnicze oraz krakowskim i lwowskim (Pasek, 2016, s. 169).

Z chwilą odzyskania niepodległości na ziemiach polskich wytworzył się niezwykle skomplikowany stan prawny. W zakresie prawa cywilnego materialnego obowiązywało pięć różnych systemów prawnych: ustawodawstwo polsko-francuskie na ziemiach centralnych, ustawodawstwo rosyjskie na ziemiach wschodnich, prawo niemieckie na ziemiach zachodnich, wreszcie prawo austriackie i prawo węgierskie — oparte w znacznej mierze na rozwiązaniach prawa rzymskiego, na ziemiach południowych. Procesowe prawo cywilne regulowały cztery systemy: rosyjski — na ziemiach centralnych i wschodnich, niemiecki — na ziemiach zachodnich, austriacki i przejściowo również węgierski na ziemiach południowych. W prawie karnym materialnym i procesowym obowiązywały trzy systemy: rosyjski — na ziemiach centralnych i wschodnich, niemiecki — na ziemiach zachodnich i austriacki na ziemiach południowych (Górnicki, 2011, s. 118). W tych warunkach zdecydowano się tymczasowo, na okres przejściowy, zachować moc obowiązującą prawa zaborców jako dzielnicowe prawo polskie i etapowo zastępować je ujednoliconym i skodyfikowanym prawem polskim. Jednocześnie uchylono normy prawne sprzeczne z racją stanu państwa polskiego lub skierowanie przeciwko narodowi polskiemu oraz liczne przepisy antydemokratyczne (Bardach, Leśnodorski, Pietrzak, 1998, s. 552).

Prace unifikacyjne i kodyfikacyjne skupiły się wokół Ministerstwa Sprawiedliwości. Bardzo szybko uznano, iż należałoby powołać odrębny organ, który zająłby się ujednolicaniem prawa II Rzeczypospolitej. Realizacja tego zadania w ramach Ministerstwa przekraczała jego możliwości kadrowe, co więcej, niemożliwe było zatrudnienie czy choćby skupienie w jednym miejscu najwybitniejszych polskich prawników (Górnicki, 2011, s. 134).

Misja unifikacji i kodyfikacji prawa powierzona została Komisji Kodyfikacyjnej, utworzonej ustawą z 3 czerwca 1919 r. o Komisji Kodyfikacyjnej (Dz. Pr. z 1919 r. Nr 44, poz. 315), uchwalonej jednomyślnie przez Sejm Ustawodawczy na wniosek posła Zygmunta Marka. Był to organ kolegialny, złożony z fachowców, apolityczny, niezależny bezpośrednio od rządu i ministra sprawiedliwości.

Komisja Kodyfikacyjna składała się z prezydenta, 3 wiceprezydentów i 40 członków. Nominacje wręczał Naczelnik Państwa Józef Piłsudski na wniosek Ministra Sprawiedliwości, w porozumieniu z Marszałkiem Sejmu (ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o Komisji Kodyfikacyjnej, art. 5). Od 1922 roku członków Komisji mianował Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. W pracach tego organu brało udział łącznie 69 praktyków i teoretyków (Mazurek, 2014, s. 132). Pierwszym prezydentem Komisji został profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego Franciszek Ksawery Frierich, a po jego śmierci w 1928 r. Prezes Izby Cywilnej Sądu Najwyższego Bolesław Podhorecki. Nominacje na wiceprezesów otrzymali: profesor Ernest Till z Uniwersytetu im. Jana Kazimierza we Lwowie, dr Stanisław Bukowiecki, prezes Prokuraturii Generalnej w Warszawie i adwokat Ludwik Cichowicz z Poznania. Ponadto w skład Komisji powołano wielu innych wybitnych teoretyków i praktyków, którzy reprezentowali różne dziedziny prawa sądowego oraz wszystkie dzielnicowe systemy prawne (Mazuryk, Sadowski, 2003, s. 9).

Komisja Kodyfikacyjna była instytucją niezależną, mającą pełną swobodę pracy twórczej. Jako organ pomocniczy Sejmu nie posiadała władzy ustawodawczej. Jej zadaniem było przygotowanie jednolitych dla całego państwa projektów ustawodawczych w dziedzinie prawa cywilnego, karnego oraz innych, zleconych jej przez Sejm lub Ministra Sprawiedliwości (ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o Komisji Kodyfikacyjnej, art. 2).

Strukturę oraz tryb prac Komisji określały cztery regulaminy: z 15 listopada 1919 r., 3 grudnia 1921 r., 9 marca 1924 r. oraz 2 listopada 1932 r. (Markiewicz, 2010, s. 116). Na podstawie zapisów pierwszego regulaminu początkowo utworzono dwa wydziały: cywilny i karny oraz Podkomisję Ustroju Sądownictwa. W Wydziale Cywilnym powstały sekcje prawa cywilnego i prawa handlowego, natomiast w Wydziale Karnym — prawa karnego i postępowania karnego. W 1924 roku zlikwidowano wydziały i podzielono Komisję na pięć sekcji (prawa cywilnego, postępowania cywilnego, prawa handlowego, prawa karnego oraz postępowania karnego), w późniejszym czasie prace kodyfikacyjne prowadzone były w zespołach, a po roku 1932 w podkomisjach (Mazurek, 2014, s. 133).

Przygotowywane przez Komisję projekty ustaw przekazywane były Ministrowi Sprawiedliwości, który po ewentualnych korektach wносił je jako projekty rządowe do Sejmu. W celu skrócenia trybu ustawodawczego od 1926 roku zdecydowano, iż właściwym organem do uchwalania projektów będzie rząd, wydający je w formie rozporządzeń. W późniejszym czasie projekty Komisji wydawano w postaci dekretów prezydenta.

Komisja Kodyfikacyjna, jako organ wewnętrznie autonomiczny, stanowiła sprawne narzędzie pracy unifikacyjnej. Organizacjami z nią współpracującymi były między innymi: Polskie Towarzystwo Ustawodawstwa Kryminalnego powstałe w 1921 roku, Polskie Towarzystwo Ustawodawstwa Cywilnego założone w 1922 roku, Stała Delegacja Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych RP, powołana dnia 30 czerwca 1922 roku, czy Polska Komisja Współpracy Prawniczej Międzynarodowej, której powstanie datuje się na 1928 rok. Pomocniczy charakter w pracach Komisji miały również Zjazdy Prawników Polskich (Górnicki, 2011, s. 137).

W początkowym okresie prac Komisji Kodyfikacyjnej opracowano szereg ważnych projektów o randze ustaw, takich jak Prawo prywatne międzynarodowe z 1921 r. (autor prof. F. Zoll) czy również z tego samego roku Prawo autorskie (prof. F. Zoll). Kolejne dotyczyły prawa handlowego — ustawa o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych (profesorowie F. Zoll i S. Wróblewski) z 1924 roku; Prawo wekslowe i Prawo czekowe (autorstwa profesorów A. Dolińskiego i A. Górskiego oraz adwokata M. Kuratowa-Kuratowskiego), ogłoszone rozporządzeniem Prezydenta RP w 1924 roku czy ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 1926 roku (F. Zoll) (Markiewicz, 2010, s. 118).

Najdonioślejsze projekty opracowane zostały przez Komisję Kodyfikacyjną w latach 30. Zalicza się do nich Kodeks handlowy z 1933 r. (autorstwa profesorów A. Dolińskiego i A. Górskiego), Kodeks zobowiązań z 1933 r. (profesorowie R. Longchamp de Berier, E. Till), Kodeks postępowania cywilnego (prof. F.K. Frierich, adwokat J.J. Litauer) obowiązujący od 1932 r., Prawo upadłościowe (prof. M. Allerhand,

adw. A. Jackowski) i o postępowaniu układowym (prof. B. Stelmachowski, adw. J. Skąpski) z 1934 r., jak też Postępowanie egzekucyjne (prof. K. Stefko) z 1932 r. Wymienione przepisy weszły w życie w formie rozporządzenia Prezydenta RP.

Inny ważnym osiągnięciem Komisji były w pełni zunifikowane i skodyfikowane przepisy karne materialne i procesowe. W lipcu 1929 r. wprowadzono w życie Kodeks postępowania karnego (profesorowie W. Makowski, A. Mogilnicki, S. Śliwiński), zaś we wrześniu 1932 r. Kodeks karny (profesorowie J. Makarewicz i W. Makowski). Jednocześnie z Kodeksem karnym uchwalono Prawo o wykroczeniach. Kodeksy te zostały wprowadzone w życie rozporządzeniem Prezydenta RP (Markiewicz, 2010).

Istotną rolę w pracach Komisji Kodyfikacyjnej odgrywała Podkomisja Ustroju Sądownictwa. W latach 1920–1924 przygotowała kolejno osiem projektów ustaw dotyczących ustroju sądownictwa. Żaden z nich nie uzyskał akceptacji Ministerstwa Sprawiedliwości, co wynikało z rozbieżności poglądów, jak również braku wspólnego stanowiska w kwestiach pragmatyki sędziowskiej i prokuratorskiej. Ostatecznie w 1927 roku Ministerstwo Sprawiedliwości przejęło przygotowanie projektu, a rok później Rada Ministrów uchwaliła Prawo o ustroju sądów powszechnych. W tym akcie prawnym przepisy ustrojowe przygotowane zostały przez Komisję Kodyfikacyjną, zaś pragmatyczne przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Wśród innych aktów prawnych autorstwa Podkomisji Ustroju Sądownictwa wymienić należy Prawo o ustroju adwokatury (1932 r.) i Prawo o notariacie (1933 r.) (Markiewicz, 2010, s. 119).

Pomimo intensywnych prac Komisja Kodyfikacyjna nie zdołała ukończyć projektów z nielicznych dziedzin prawa cywilnego. Dotyczyło to między innymi kodyfikacji osobowego prawa małżeńskiego. Autorem projektu ukończonego w 1929 roku był profesor Karol Lutostański. W swoich założeniach projekt traktował małżeństwo jako instytucję świecką, jednolitą dla wszystkich, niezależnie od ich wyznania. Dopuszczał możliwość rozwiązania małżeństwa przez rozwód, a jurysdykcję w sprawach małżeńskich przekazywał sądom powszechnym (Bardach, Leśnodorski, Pietrzak, 1998, s. 554).

Projekt wywołał falę krytyki, inspirowaną przez Kościół katolicki, który uważał się za wyłącznie uprawnionego do rozstrzygania spraw małżeńskich. Sprzeciwiano się ślubom cywilnym i rozwodom, a stanowisko to popierali niektórzy członkowie Komisji Kodyfikacyjnej. Do zwolenników projektu należały stronnictwa lewicowe oraz inteligencja laicka. Rząd chcąc uniknąć konfliktu z Kościołem katolickim, nie zdecydował się na wprowadzenie projektu w życie (Bardach, Leśnodorski, Pietrzak, 1998). Dalsze prace nad ustawą przerwał wybuch drugiej wojny światowej.

Prace przygotowawcze nad majątkowym prawem małżeńskim zakończyły się w 1937 roku opublikowaniem projektu, który zrównywał sytuacje małżonków w zakresie stosunków majątkowych. Projektodawcy zamierzali również wprowadzić nowy, nieznanym na ziemiach Polski system podziału dorobku. Polegał on na tym, że podczas trwania małżeństwa każdy z małżonków zachowywał swój majątek i mógł nim dowolnie rozporządzać. Dopiero po ustaniu małżeństwa dorobek małżeństwa łączono i tak powstałą masę wspólną dzielono po połowie pomiędzy małżonków lub ich spadkobierców (Ryszka, 1968, s. 161). To postępowe i oryginalne rozwiązanie

wywołało żywą dyskusję, jednakże i w tym przypadku wybuch wojny przeszkodził zakończeniu prac nad projektem (Bardach, Leśnodorski, Pietrzak, 1998, s. 554).

Ustawy i projekty przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną stały na wysokim poziomie legislacyjnym. Urzeczywistniały najnowsze zdobycze światowej doktryny prawa i orzecznictwa, a niekiedy wyprzedzały pod tym względem inne kraje, zaskakując swoją oryginalnością i nowatorstwem (Górnicki, 2011, s. 140). Z tego też powodu działalność Komisji była przedmiotem szczególnego zainteresowania europejskich centrów prawniczych między innymi we Francji, Włoszech czy Wielkiej Brytanii. Materiały Komisji ukazywały się w przekładach w czasopiśmie zagranicznych, gdzie drukowano również rozprawy naukowe polskich prawników, dotyczące prac kodyfikacyjnych (Markiewicz, 2010, s. 120).

Nie sposób również pominąć znaczenia Komisji Kodyfikacyjnej dla rozwoju nauk prawnych w Polsce. Unifikacja i kodyfikacja prawa okresu międzywojennego stanowiła najdonioślejsze dzieło legislacyjne w historii naszego państwa. Wybitny cywilista francuski Francois Gény określił je jako *nieposiadające precedensu w dziejach najnowszych kontynentu europejskiego* (*Sprawozdanie Sekretarza Generalnego, prof. E. Stan. Rappaporta z dziesięcioletniej działalności Komisji Kodyfikacyjnej (1919–1929)*. KK RP Dz.O., T. 1, z. 12, s. 390). Jednocześnie Komisja Kodyfikacyjna pełniła ważną funkcję społeczną i pedagogiczną — krzewiła w społeczeństwie polskim ideę praworządności i demokracji.

Pomimo trudnej sytuacji politycznej i społecznej Polski, konieczności budowy całej struktury organizacyjnej państwa od podstaw, położenia gospodarczego, walk partyjnych, a w końcu nieukończenia procesu unifikacji, osiągnięte przez Komisję Kodyfikacyjną rezultaty należy ocenić wysoko (Górnicki, 2011, s. 144).

W latach transformacji ustrojowej w Polsce wśród licznych inicjatyw pojawiła się myśl wznowienia działalności Komisji Kodyfikacyjnej. Znalazła ona swój wyraz między innymi w pracach Społecznej Rady Legislacyjnej (Lityński, 2012, s. 216). Wskazywano na aktualność idei, koncepcji, zamierzeń, prac i sposobu ich organizowania. Przygotowany został nawet projekt stosownej ustawy, zgodnie z którym uznawano, iż ustawa z 3 czerwca 1919 r. o Komisji Kodyfikacyjnej obowiązuje nadal, a powołana na jej podstawie Komisja Kodyfikacyjna przestała istnieć jedynie *de facto* (Lityński, 2012). Pomimo negatywnego zaopiniowania projektu przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów w 1991 roku, inicjatywa ta potwierdzała, iż pamięć o dokonaniach Komisji w środowisku prawniczym była i jest nadal żywa. Dla wielu rozwiązania wypracowane przez Komisję Kodyfikacyjną w dwudziestolecie międzywojennym stanowią podstawę, na których opierać się będzie polskie prawodawstwo w XXI wieku.

Bibliografia

- Bardach, J., Leśnodorski, B., Pietrzak, M. (1998). *Historia ustroju i prawa polskiego*. Warszawa.
- Górnicki, L. (2011). Prawo jako czynnik integracji państwa w latach II Rzeczypospolitej. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 3375, *Prawo CCCXIII*. Pobrane z: <http://prawo.sjol.eu/download.php?id=450d6b4e9936887d639960ca38cd9e22949d414b>.
- Korobowicz, A., Witkowski, W. (2009). *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*. Warszawa.

- Lityński, A. (2012). Dwa kodeksy karne 1932. W osiemdziesiątą rocznicę. *Roczniki Administracji i Prawa*, 12.
- Markiewicz, J. (2010). *Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (wybrane zagadnienia)*. Teka Komisji Prawniczej Polskiej Akademii Nauk Oddział w Lublinie, t. 3. Lublin: Polska Akademia Nauk Oddział w Lublinie.
- Mazurek, I. (2014). Specyfika prac Komisji Kodyfikacyjnej w procesie unifikacji prawa w II Rzeczypospolitej. *Studia Iuridica Lublinensia*, 23. Pobrane z: <https://journals.umcs.pl/sil/article/view/70>.
- Mazuryk, M., Sadowski, I. (2003). Organizacja i funkcjonowanie komisji kodyfikacyjnych prawa cywilnego w latach 1919–1989. Zarys problematyki. *Roczniki Nauk Prawnych*, 1(XXIII).
- Pasek, A. (2016). Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej jako przykład instytucji działającej pro publico bono. *Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, seria: E-Monografie*, 84.
- Ryszka, F. (1968). *Historia państwa i prawa Polski 1919–1939*, cz. II. Warszawa.
- Sprawozdanie Sekretarza Generalnego, prof. E. Stan. Rappaporta z dziesięcioletniej działalności Komisji Kodyfikacyjnej (1919–1929)*. KK RP Dz.O., T. 1, z. 12.
- Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o Komisji Kodyfikacyjnej. Dz. Pr. z 1919 r. Nr 44, poz. 315.

Importance of the work of the Codification Committee in the process of unification of the law of the II Republic of Poland

Abstract

With the moment of regaining independence in Poland, an extremely complicated legal state was created. It was decided that a separate body should be established to deal with the unification of the law of II Republic of Poland — in June 1919 the Codification Commission was created. Commission played an important social and pedagogical role — she propagated the idea of law and order in the Polish society.

Keywords: law of the II Republic of Poland, unification of law.