

MARIUSZ MOHYLUK (Białystok)

Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza

I. Od Zjazdu do Komisji. Problem porządkowania prawa wysunął się na plan pierwszy przy tworzeniu zrębów odrodzonego państwa polskiego i stał się palącym zagadnieniem politycznym i społecznym. Jego rozwiązanie przypadło w udziale ówczesnemu pokoleniu prawników polskich. W II Rzeczypospolitej pracę tę powierzono specjalnie powołanym do tego celu instytucjom, tj Komisji Kodyfikacyjnej i Radzie Prawniczej. Przed ich powstaniem miały już miejsce wydarzenia, które zadecydowały o dalszym rozwoju i charakterze polskiego prawa.

W drugiej połowie XIX wieku podjęto pierwsze próby zmierzające do zbliżenia polskich środowisk prawniczych. Inicjatywę tę, zwłaszcza po zamknięciu Szkoły Głównej (1869)¹ popierały i wcielały w życie spolonizowane w latach 1860–70 uniwersytety we Lwowie i Krakowie². We wrześniu 1887 r. w gmachu Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego rozpoczął obrady I Zjazd Prawników i Ekonomistów. Do wybuchu I wojny światowej odbyło się w sumie pięć takich zjazdów. Fakt odbycia na przestrzeni 25 lat cyklicznych zjazdów prawników i ekonomistów (pochodzących z różnych dzielnic) świadczą o istnieniu u progu niepodległości ponadzaborczego, skonsolidowanego, polskiego środowiska prawniczego.

Dyskusje na temat odbudowy nowego, polskiego systemu prawnego z wykorzystaniem tradycji narodowych, doświadczeń i zdobyczy nauk prawnych toczyły się także w Towarzystwach Prawniczych Warszawy, Krakowa i Lwowa³. O obradach, polemikach i pracach informowano na łamach prasy m.in.

¹ Z. Radwański, *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1969, z. 1, s. 31 i n.

² W. M. Bartel, *Udział przedstawicieli środowisk akademickich w pracach Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, Krakowskie Studia Prawnicze 1990, s. 175 i n.

³ S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, Czasopismo Prawno-historyczne 1981, z. 1, s. 47 i n.

w krakowskim „Czasopiśmie Prawniczym i Ekonomicznym”, „Gazecie Sądowej Warszawskiej”, czy też w lwowskim „Przeglądzie Prawa i Administracji”.

W czasie I wojny światowej powstały pierwsze prywatne projekty części ogólnej kodeksu karnego: jeden autorstwa Edmunda Krzymuskiego – profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego, drugi – Aleksandra Mogilnickiego i E.S. Rappaporta – warszawskich prawników, profesorów⁴.

Niebagatelną rolę w procesie unifikacji, a na pewno porządkowania stanu prawnego, odegrały prowizoryczne organy państwowe, powstające z woli państw centralnych. I tak, aktywną działalność w dziedzinie prawa cywilnego, procedury karnej i organizacji sądów wykazał Departament Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu, którego dyrektorem został Stanisław Bukowiecki, a wicedyrektorem Wacław Makowski. W zakresie organizacji sądów pierwszym aktem prawnym zamieszczonym w Dzienniku Urzędowym Departamentu Sprawiedliwości TRS Królestwa Polskiego były „Przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim 18 lipca 1917 r.”⁵ Ukoronowaniem zabiegów związanych z przejęciem sądownictwa przez administrację polską stanowiła bez wątpienia uroczystość otwarcia sądów królewsko-polskich mająca miejsce 1 września 1917 r. w Pałacu Rzeczypospolitej⁶. S. Bukowiecki wygłosił wówczas znamienne przemówienie, gdzie wyraźnie podkreślał historyczność wydarzenia: „[...] W procesie powstawania państwa polskiego dzień dzisiejszy stanowić będzie datę historyczną, od dzisiaj bowiem sądy w kraju naszym sprawować będą czynności swoje jako sądy królewsko-polskie w imieniu Korony Polskiej, a zatem o prawnopństwowym charakterze polskim. Herbem naszym jest orzeł biały, nie rozpięty na piersiach innego orla dwugłowego, ale samoistny – to symbolizuje charakter niepodległy – państwowy sądów polskich w Królestwie Polskim, którego one od roku 1795 nie miały”⁷. Podczas tego aktu przyrzeczenia składali i odbierali nominacje tacy sędziowie jak: Jan Jakub Litauer², Aleksander¹ Mogilnicki, Bolesław Pohorecki, Emil Stanisław Rappaport.

⁴ A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach nr 1172, Uniwersytet Śląski, Katowice 1991, s. 11 i n.

⁵ W tym samym Dzienniku ukazały się przepisy tymczasowe: *o dylokacji sądów Królewsko-Polskich* (poz. 2), *o wynagrodzeniu urzędników wymiaru sprawiedliwości w Polsce* (poz. 3), *o kosztach sądowych* (poz. 7) oraz przypisy przechodnie: *do ustawy postępowania karnego* (poz. 4), *do ustawy postępowania cywilnego* (poz. 5), *do kodeksu karnego* (poz. 6). Zwraca uwagę użycie przy poz. 3 tego dokumentu nazwy Polska.

⁶ W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*. Warszawa 1998, s. 179–187;

⁷ *Protokół aktu otwarcia sądów Królewsko-Polskich*. Warszawa 1917, s. 1–6; Z inicjatywy Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego przygotowano w Warszawie (luty 1918 r.) projekt zasad polskiej procedury cywilnej i następnie przesłano go Franciszkowi Ksaweremu Fierichowi, profesorowi Uniwersytetu Jagiellońskiego z prośbą o zaopiniowanie. Prośba ta spowodowała utworzenie odpowiedniej komisji przy krakowskim Towarzystwie Prawniczym pod przewodnictwem F. K. Fiericha z udziałem profesorów Tadeusza Dziurzyńskiego i Stanisława Gołąba (obaj UJ).

Po odzyskaniu niepodległości na obszarze Rzeczypospolitej nadal obowiązywało ustawodawstwo dzielnicowe. Taki stan rzeczy spowodował powstanie trzech różnych koncepcji dalszego rozwoju polskiego systemu prawa, z których zdecydowanie zwyciężyła postulująca utworzenie oryginalnych kompleksów norm prawnych, stopniowo wypierających prawa dzielnicowe⁸. W opublikowanym na łamach „Kwartalnika Prawa Cywilnego i Karnego” artykule zatytułowanym *Pilne zadania prawnictwa*, jego autor Stanisław Car (szef kancelarii Naczelnika Państwa) obok propozycji rozciągnięcia na teren całej Polski rosyjskiego kodeksu karnego z r. 1903 oraz rosyjskiej procedury karnej wypowiedział się na temat organizacji sądownictwa. Wyraził pogląd, że najpilniejszym aktualnie zadaniem Ministerstwa Sprawiedliwości jest opracowanie nowej, ogólnej dla całego państwa ustawy o organizacji sądów, zauważając jednocześnie konieczność pozostawienia w każdej z dzielnic jeszcze przez jakiś czas odrębności w tym przedmiocie. Ponadto postulował uchwalenie ustawy rozszerzającej jurysdykcję Sądu Najwyższego w Warszawie na cały obszar RP, czy to poprzez dokooptowanie do niego sędziów, „znawców” prawa danej dzielnicy czy też utworzenie podległych mu Sądów Najwyższych w Krakowie i w Poznaniu. Dalej rozważał wprowadzenie w byłej dzielnicy rosyjskiej instytucji sądów przysięgłych „mającej powszechne niemal zastosowanie w całym świecie cywilizowanym, a nie wprowadzonej do naszej organizacji obecnej”⁹.

Jak ustalił A. Lityński, jako pierwszy publicznie i gruntownie program zadań unifikacyjnych i kodyfikacyjnych przedstawił W. Makowski w artykule pt. *W sprawie ujednostajnienia ustawodawstwa*¹⁰. Treść i główne tezy tej publikacji stanowił całościowy i skonkretyzowany projekt organizacji prac mający służyć budowaniu nowego porządku prawnego w II Rzeczypospolitej. Uzupełnieniem „programu Makowskiego” były z kolei uwagi zawarte w artykule F.K. Fiericha pt. *Kilka uwag w sprawie obecnych zadań ustawodawstwa polskiego*¹¹. Autor sugerował w nim konieczność powierzenia prac nad poszczególnymi działami ustawodawstwa polskiego komisjom o niewielkiej liczbie członków lub tylko „wybitnie uzdolnionym jednostkom”. Przed wła-

⁸ Z. Radwański, *Kształtowanie...* s. 33; K. Sójka-Zielińska, *Organizacja prac nad kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce międzywojennej*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1975, z. 2, s. 271 i n.; A. Lityński, *Wydział Karny...* s. 18; E. S. Rappaport, *Zagadnienie kodyfikacji prawa karnego w Polsce*, Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego 1920, t. III, s. 101–103. Pozostałe koncepcje – utrzymanie partykularyzmu prawnego oraz recepcja – nie znalazły zbyt wielu zwolenników, czego najlepszym dowodem była odmowna decyzja Sejmu (21 lipca 1919 r.) w sprawie zatwierdzenia dekretu z 8 lutego 1919 r. w przedmiocie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do dokonania zmian rosyjskiego kodeksu karnego z 1903 r. i wydania jego autentycznego polskiego tekstu (Dz. Pr. P. P., nr 17, poz. 220).

⁹ S. Car, *Pilne zadania prawnictwa*. KPCiK 1918, t. I, s. 444–445.

¹⁰ A. Lityński, *Wydział karny...* s. 14 i n.; W. Makowski: *W sprawie ujednostajnienia ustawodawstwa*, Gazeta Sądowa Warszawska 1919, nr 2–3, s. 13–15.

¹¹ K. Fierich, *Kilka uwag w sprawie obecnych zadań ustawodawstwa polskiego*, GSW 1919, nr 15, s. 141–143.

dążą ustawodawczą postawił dwie grupy zadań. Do pierwszej zaliczył stworzenie norm prawnych regulujących współzycie prawne między dzielnicami, a więc tzw. prawa międzydzielnicowego. Do drugiej – przeprowadzenie najpilniejszych reform społecznych i ekonomicznych, kwestię jednolitej organizacji sądów cywilnych, powołania sądu najwyższego i trybunału kompetencyjnego. O trafności spostrzeżeń F.K. Fiericha niech świadczą zarówno dokonania Sejmu Ustawodawczego w dziedzinie reform socjalnych i gospodarczych, jak i Komisji Kodyfikacyjnej szczególnie w początkowym okresie jej działalności, kiedy to już do 9 kwietnia 1921 r. opracowała i uchwaliła projekty ustaw o prawie prywatnym międzynarodowym i międzydzielnicowym, a poprzez zmiany własnego regulaminu w latach 1921–1933 uwidoczniła się tendencja przechodzenia od prac zespołowych ku bardziej indywidualnym¹².

Ważnym głosem w dyskusji nad formami organizacji prac w celu zunifikowania i skodyfikowania polskiego systemu prawnego był *Memoriał Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu, Towarzystwa Prawniczego i Związku Adwokatów Polskich we Lwowie w sprawie techniki ustawodawczej* z marca 1919 r., w którym wyrażono konieczność ustanowienia w każdym ministerstwie sekcji ustawodawczej obsadzonej przez wybitnych prawników oraz utworzenie „centralnego urzędu ustawodawczego do opracowywania z polecenia Sejmu projektów ustawodawczych, co do treści wyrażenie przez Sejm określonych”¹³. Przed powierzeniem zadań prawodawczych wyłącznie władzy wykonawczej przestrzegali Józef Kaczkowski ustosunkowując się w ten sposób do dotychczasowych posunięć resortu sprawiedliwości¹⁴.

Po ukonstytuowaniu Sejmu Ustawodawczego, już 1 kwietnia 1919 r. wpłynął do Marszałka Sejmu *Wniosek nagły posła d-ra Zygmunta Marka i towarzyszy w sprawie powołania do życia komisji „dla stworzenia jednolitego ustawodawstwa w Państwie Polskim”*¹⁵. Jednocześnie wnieśli oni projekt stosownej ustawy z dołączonym doń uzasadnieniem. Projekt ten przewidywał utworzenie „Stałej komisji kodyfikacyjnej” (art.1 projektu). Jako **organ Sejmu** miała ona sporządzać projekty ustawodawcze, które przedkładałaby **bezpośrednio** Sejmowi. W uzasadnieniu projektu autorzy nakreślili ogólny plan prac komisji koncentrując się w pierwszym rzędzie na kodyfikacji prawa cywilnego i karnego oraz ujednolajnieniu ustawodawstwa polegającym na usu-

¹² S. Grodziński, Komisja Kodyfikacyjna... s. 56–57; E. S. Rappaport: *Sprawozdanie z dziesięcioletniej działalności Komisji Kodyfikacyjnej (1919–1929)*. Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: KK). Dział ogólny (dalej: dz. og.). T. I. Z. 12 Warszawa 1929, s. 380.

¹³ A. Lityński, Wydział Karny... s. 29–30; *Memoriał Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu, Towarzystwa Prawniczego i Związku Adwokatów Polskich we Lwowie w sprawie techniki ustawodawczej*. KPCiK 1919, t. II, s. 227–228.

¹⁴ J. Kaczkowski, *Ustawodawstwo a prawnicy*. GSW 1919, nr 1, s. 4.

¹⁵ S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna*... s. 49; *Wniosek nagły posła d-ra Zygmunta Marka i tow.* GSW 1919, nr 16, s. 152; W. Najdus: *Zygmunt Marek prawnik i polityk 1872–1931*, Instytut Historii PAN, Warszawa 1992.

nięciu jaskrawych różnic wynikających z odmienności systemów prawnych państw zaborczych. W zamyśle wnioskodawców komisja miała być instytucją apolityczną składającą się z wybitnych fachowców, „mężów nauki” – teoretyków i praktyków prawa. Odpowiedzią na inicjatywę posła Z. Marka były cztery inne projekty: Ministerstwa Sprawiedliwości; Franciszka Nowodworskiego (prezesa Izby II Sądu Najwyższego); Henryka Konica (przewodniczącego komisji prawa cywilnego w Ministerstwie Sprawiedliwości); J.J. Litauera (przewodniczącego komisji procedury cywilnej i prawa handlowego w Ministerstwie Sprawiedliwości)¹⁶.

Ostatecznie Komisję Kodyfikacyjną RP powołano do życia 3 czerwca 1919 r. na mocy ustawy uchwalonej jednomyślnie przez Sejm Ustawodawczy, tak więc wszystkie ówczesne ugrupowania polityczne poparły ideę utworzenia tejże instytucji¹⁷. Nie wchodząc w szczegółową analizę struktury organizacyjnej Komisji Kodyfikacyjnej¹⁸ (dalej: KK) chciałbym odnieść się w tym miejscu do niektórych ustaleń S. Grodziskiego i A. Lityńskiego dotyczących pozycji KK wśród innych organów państwowych. Należy tu zdecydowanie oddzielić stan prawny od stanu faktycznego. W ustawie nie znalazł się przepis, który – jak w projekcie Z. Marka – jednoznacznie usytuowałby KK w aparacie państwowym. Wydaje się, że intencją ustawodawcy była próba pogodzenia interesów władzy wykonawczej i ustawodawczej. W świetle wykładni gramatycznej ustawy można w bardzo pobieżny sposób przedstawić obszar wzajemnych stosunków między KK, Ministerstwem Sprawiedliwości a Sejmem. W każdym przypadku, w relacjach między KK a Sejmem pośrednikiem był Minister Sprawiedliwości. Wnosił on wprost do Sejmu projekty ustaw wypracowanych przez KK (art. 3 ustawy o KK). W założeniu ustawowym za jego pośrednictwem – choć w rzeczywistości dokonywali tego Prezydent KK, bądź Sekretarz Generalny KK – KK składała Sejmowi sprawozdania ze swych czynności. Minister Sprawiedliwości bezpośrednio czuwał nad zaopatrzeniem jej potrzeb materialnych przez wyjednywanie oddzielnego budżetu. Tak sformułowana treść art. 3 omawianej ustawy, przesądziła o charakterze KK, jako organu pomocniczego Sejmu i Rady Ministrów w procesie porządkowania systemu prawnego II Rzeczypospolitej. Ta zbyt ogólna norma prawna umożliwiła faktycznie sprawniejszemu decyzyjnie ośrodkowi władzy tj. ministerstwu przejąć nad nią kontrolę zarówno formalną jak i merytoryczną.

Kontrola merytoryczna przejawiała się w praktyce przetrzymywania projektów KK w „ministerialnych biurkach” i w konsekwencji dokonywania w nich zmian. Po r. 1926, wskutek wzmocnienia władzy wykonawczej prak-

¹⁶ Wszystkie projekty wydrukowano w: KPCiK 1919, t. II, s. 281–291. Analiza porównawcza tych projektów zawarta jest w artykule S. Grodziskiego: *Komisja Kodyfikacyjna...* s. 50 i n.

¹⁷ Dz. Pr. P. P., nr 44, poz. 315.

¹⁸ Szczegółowy opis struktury organizacyjnej Komisji Kodyfikacyjnej i jej zmian w latach 1919–1933 zawarty jest (w formie schematów) w artykule S. Grodziskiego, *Komisja Kodyfikacyjna...* s. 58–63.

tyka ta uzyskała decydujące znaczenie, ponieważ całkowicie pomijano Sejm, a ministerialne projekty wprowadzano w życie w trybie rozporządzeń Prezydenta z mocą ustawy¹⁹. Warto zaznaczyć, że ingerencja Ministra Sprawiedliwości w pracę KK nasilała się w dziedzinach prawa będących z reguły w sferze zainteresowań polityki państwa, najczęściej tam, gdzie dochodziło do przenikania materii prawa państwowego z prywatnym. Przykładem uzasadniającym powyższą tezę są losy projektu sekcji procedury karnej KK *Kodeksu postępowania karnego* przyjętego en bloc przez Komitet Organizacji Prac KK na posiedzeniu 28 kwietnia 1926 r. Złożony przez Sekretarza Generalnego KK wraz z motywami Ministrowi Sprawiedliwości 19 maja 1926 r. został skierowany do wyznaczonej przez tegoż ministra specjalnej komisji trzech (Wacław Makowski, Aleksander Mogilnicki, Stanisław Śliwiński). Tam opracowany jako właściwie nowy projekt uległ pewnym zmianom w łonie Ministerstwa Sprawiedliwości. Projekt ten przyjęty z kolejnymi zmianami przez Radę Ministrów na posiedzeniu 2 marca 1928 r. ogłoszony został w *Dzienniku Ustaw* w drodze rozporządzenia Prezydenta RP 19 marca 1928 r.²⁰. Jak widać, ostateczny tekst nowego kodeksu postępowania karnego stanowił w rzeczywistości efekt prac KK, Sejmu, a przede wszystkim rządu.

Kontrola formalna wynikała głównie z faktu połączenia strukturalnego i osobowego KK z Ministerstwem Sprawiedliwości. Na mocy przepisów ustawy (art. 4) w pracach KK mógł uczestniczyć sam minister, bądź jego delegaci. W Biurze Głównym KK, w którym ogniskowały się wszystkie sprawy budżetowe i bieżące jak np: prowadzenie korespondencji, przepisywanie protokołów, archiwistyka, wydawnictwo, kompletowanie zbiorów bibliotecznych, zatrudniano etatowych urzędników mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości na wniosek Prezydenta Komisji KK w porozumieniu z Sekretarzem Generalnym KK²¹. W świetle § 1 „Statutu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości” KK – obok trzech departamentów (ustawodawczy, administracyjny, karny) – wchodziła w skład Ministerstwa Sprawiedliwości²². Ten sto-

¹⁹ A. Lityński, *Wydział Karny...* s. 32.

²⁰ S. Glaser, *Wstęp do nauki procesu karnego*. Warszawa 1928, s. 149–151; A. Mogilnicki, E. S. Rappaport, *Kodeks postępowania karnego. Motywy ustawodawcze*, Warszawa 1929, s. 3–6. Sekcję postępowania karnego KK powołano do życia 16 lipca 1920 r. Na posiedzeniach odbytych w czasie od 14 października 1920 r. do 12 lutego 1922 r. uchwaliła ona zasady służące za podstawę do opracowania projektu artykułowanego. 9 maja 1921 r. Sekcja wybrała podkomisję, w której skład weszli E. Krzymuski, A. Mogilnicki, Z. Rymowicz celem opracowania projektu artykułowanego. Podkomisja po odbytych 42 posiedzeniach w czasie od 25 września 1921 r. do 24 kwietnia 1924 r., przedłożyła projekt artykułowany sekcji postępowania karnego. Sekcja w dniu 25 lutego 1926 r. przyjęła projekt w trzecim czytaniu.

²¹ KK, dz. og. T. I, z. 4, s. 120 i n.

²² *Statut organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości* Monitor Polski nr 23/1923, poz. 24 ze zmianami ogłoszonymi w: Monitor Polski nr 26/1924, poz. 88. W § 6 powtórzono treść art. 2 ustawy o KK: „Komisja Kodyfikacyjna RP przygotowuje projekty jednolitego ustawodawstwa dla wszystkich ziem w skład Państwa wchodzących w dziedzinie prawa cywilnego i karnego oraz inne projekty ustawodawcze, które Komisja Kodyfikacyjna opracuje bądź na skutek uchwały Sejmu, bądź też w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości”

sunkowo niskiej rangi akt prawny był widoczną oznaką woli ministra i na tym jego znaczenie chyba się kończyło. Można jednak potraktować ów przepis jako potwierdzenie stanu faktycznego, tj. pewnego stanu zależności w funkcjonowaniu obu instytucji. W czasie opracowywania projektu ustawy w KK była to zależność przede wszystkim organizacyjna. Po przejściu tegoż projektu przez Ministra Sprawiedliwości, w celu wniesienia do Sejmu, zaczęła ona nosić znamiona zależności merytorycznej.

Autonomię KK gwarantował art. 6 ustawy, który dał jej zupełną swobodę w zakresie wewnętrznej organizacji prac²³. W ograniczonym stopniu odrębność tę sankcjonował również art. 7 ustawy szczególnie w zdaniu drugim, stanowiący, iż dalszych członków KK już bez pośrednictwa Ministra Sprawiedliwości (jak się stało przy doborze pierwszego składu) mianował Naczelnik Państwa na wniosek postawiony przez Prezydenta KK. Autonomię tę gwarantowali także sami członkowie KK – wybitni prawnicy (teoretycy i praktycy), niekwestionowani fachowcy o międzynarodowej renomie – świadomi historyczności dzieła, patrioci. Obdarzeni zaufaniem wszystkich liczących się ugrupowań politycznych odpowiadali tylko za projekty stworzone w łonie KK, a to też zapewniało pożądaną przez intelektualistów-twórców wolność działań.

Reasumując: Komisja Kodyfikacyjna była organem pomocniczym w sensie szeroko rozumianej „roboty” ustawodawczej i to nie tylko Sejmu, ale i Prezydenta RP a przede wszystkim Rady Ministrów. W strukturze pionowej organów państwowych (co wynikało ze stanu faktycznego a nie prawnego) zwyciężyła ministerialna koncepcja bezpośredniego (organizacyjnego) podporządkowania KK resortowi sprawiedliwości, dodatkowo wzmocniana praktyką łączenia urzędu Ministra Sprawiedliwości z członkostwem w KK²⁴. Komisja Kodyfikacyjna II RP obroniła swoją autonomię dzięki tworzeniu własnych, oryginalnych projektów oraz poprzez weryfikację (regulaminową) własnych metod pracy.

II. Komisja Kodyfikacyjna a Rada Prawnicza. W dyskusji nad ewentualnymi zmianami sposobu i zakresu pracy, organizacji zewnętrznej, czy też wewnętrznej KK dominowały poglądy utrzymujące rozwiązania przewidziane ustawą o KK oraz w zasadzie akceptujące sposób jej wykonywania. Pod wpływem nacisku wzrastającego zakresu zadań KK oraz krytycznych opinii środowisk politycznych, prawniczych i naukowych dochodziło najczęściej do

²³ „Art. 6. Komisja Kodyfikacyjna opracuje swój *regulamin*, który określi wewnętrzną organizację Komisji, sposób jej obrad i prac oraz inne urządzenia”.

²⁴ W. Makowski, (członek KK od r. 1919) był Ministrem Sprawiedliwości w gabinetach: A. Śliwińskiego (28.VI.1922–7.VII.1922), J. I. Nowaka (31.VII.1922–14.XII.1922), W. E. Sikorskiego (16.XII.1922–26.V.1922), K. Bartla (15.V.1926–30.IX.1926); S. Car (członek KK od r. 1928) – K. Bartla (27.VI.1928–13.IV.1929), G. K. Świtalskiego (14.IV.1929–7.XII.1929), W. Ślawka (29.III.1930–23.VIII.1930), J. Piłsudskiego (25.VIII.1930–4.XII.1930).

korekt regulaminowych. Już w pierwszym okresie funkcjonowania KK Towarzystwo Prawnicze we Lwowie podniosło kwestię rozszerzenia zakresu działania KK na prace nad projektami ustaw administracyjnych²⁵. W sprawie tej zwróciła się do Prezydium KK o wydanie opinii Komisja Prawnicza Sejmu Ustawodawczego. Na skutek tego wezwania, Prezydent KK zarządził narady i ankiety w tym przedmiocie w Warszawie, Krakowie, Lwowie i Poznaniu. Większość ankietowanych opowiedziała się przeciwko projektowi lwowskiego towarzystwa, mając na względzie, że takie rozszerzenie zakresu działania KK rozproszyłoby jej siły i odbiłoby się ujemnie na efektywności jej prac. Identyczne stanowisko zajęło i Prezydium KK.

21 i 22 maja 1921 r. na obradach specjalnej Podkomisji wybranej w celu zastanowienia się nad kwestią uzgodnienia ustawy o KK z Konstytucją marcową oraz rozważenia wniosków co do reorganizacji jej prac, w obecności Wiceministra Sprawiedliwości i delegata tegoż Ministerstwa wyrażono zdanie, że „obowiązujący ustrój KK jest dobry i odpowiadający potrzebie, a technika pracy da się udoskonalić w drodze zmian regulaminowych”²⁶.

Na posiedzeniu Komitetu Organizacji Prac 14 grudnia 1924 r. zwrócono się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą, by ten bądź jego delegat mógł sam brać **stały** udział w obradach i pracach tak, aby „gotowy projekt był dla niego rzeczą dobrze znaną i przemyślaną”. W uzasadnieniu argumentowano: „Nie byłoby w tych warunkach potrzebnem, aby po przedłożeniu projektu, Minister Sprawiedliwości długi okres czasu trzymał u siebie projekt, ustanawiając referenta dla jego zbadania, lecz mógłby bezpośrednio po złożeniu projektu rzecz przedstawić Sejmowi. Ta **innowacja** wraz z **pominięciem posiedzeń wydziału i plenum** [podkr. moje-M.M.], mogłaby przyspieszyć tok pracy przy każdym kodeksie, co najmniej o lat dwa.”²⁷

Interesującą koncepcję uproszczenia drogi ustawodawczej dla projektów KK wysunął sam Prezydent KK – F. K. Fierich. Otóż ze względu na zachowanie wartości prawniczej tych projektów, „które mogą przez tysiące zgłoszonych, a może i niebacznie przyjętych poprawek, ulec pełnemu zniekształceniu, stracić logikę wewnętrzną”, powinny one być (bez uszczuplenia formalnych uprawnień Sejmu i Senatu) uchwalane w trybie skróconym i podlegać przepisom (ustawowym) szczególnym. Fierich proponował więc, **odrębny tryb ustawodawczy** dla projektów KK przy utrzymaniu dotychczasowego porządku konstytucyjnego²⁸. Powyższe postulaty, świadczące o tym, iż zdawano sobie sprawę z niedociągnięć w prawidłowym (zgodnym z pierwotnymi założeniami ustawy o KK) funkcjonowaniu KK doczekały się częściowej realizacji od sierpnia r. 1926. Jak już wspomniałem, zmiany regulaminowe w oparciu o art. 6 ustawy o KK prowadziły wyłącznie do korygowania me-

²⁵ KK dz. og. T. I, z. 2, s. 70.

²⁶ KK dz. og. T. I, z. 4, s. 107 i n.

²⁷ KK dz. og. T. I, z. 7, s. 187.

²⁸ Tamże, s. 189.

tod prac wewnątrz KK, natomiast nigdy nie dokonano zmian w samej ustawie²⁹. Żadne „zawirowania” konstytucyjne w II Rzeczypospolitej nie miały wpływu na pozycję KK wśród pozostałych organów państwowych. Paradoksalnie – taki stan rzeczy, tzn. działanie za pośrednictwem, „w cieniu” Ministra Sprawiedliwości, bez ponoszenia odpowiedzialności za projekty wzmacniało formalną (lecz nie merytoryczną) suwerenność KK w wykonywaniu ustawowych zadań.

Komisji Kodyfikacyjnej w ustawie z r. 1919 nie powierzono żadnych uprawnień opiniodawczych. Potrzebę reorganizacji KK w tym kierunku, ewentualnie stworzenia zupełnie nowego organu odpowiadającego francuskiej Radzie Stanu (Conseil d'Etat)³⁰ lub rumuńskiej Radzie Prawodawczej (Conseil Legislatif)³¹ podnoszono już wcześniej podczas debaty konstytucyjnej, na łamach prasy oraz w różnych gremiach prawniczych i politycznych.

W r. 1922, na VII Zjeździe Prawników i Ekonomistów w Poznaniu myśl utworzenia w Polsce Rady Stanu poruszył profesor Uniwersytetu Poznańskiego Antoni Peretiatkowicz. W opublikowanym w *Ruchu Prawniczym i Ekonomicznym* wystąpieniu zaproponował połączenie i skupienie w jednej instytucji Rady Stanu wszystkich funkcji takich organów konstytucyjnych jak: Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Trybunału Kompetencyjnego i Departamentu legislacyjnego Rady Ministrów³². Z punktu widzenia zakresu kompetencji A. Peretiatkowicz wyraźnie nawiązywał do konstrukcji prawnej Rady Stanu w Księstwie Warszawskim. Obok sprawowania sądownictwa administracyjnego, dyscyplinarnego (w sprawach przeciwko urzędnikom administracyjnym) i kompetencyjnego przewidywał możliwość przygotowywania

²⁹ W sprawozdaniu wygłoszonym w dniu 1 maja 1931 r. na posiedzeniu Komitetu Organizacji Prac, Sekretarz Generalny KK E. S. Rappaport mówił: „Istotnie, w ciągu dotychczasowej prawie dwunastoletniej działalności Komisji Kodyfikacyjnej, ustawa z r. 1919 daje do ostatniej chwili dowody swej niewątpliwie żywotności. Zwłaszcza art. 6 teje ustawy, jak już wyżej zaznaczyłem, stanowił w tym względzie wielką dogodność. Pozwolił on przez samodzielne opracowanie Regulaminu Ogólnego Kom. Kod., a następnie i zwłaszcza przez celową wykładnię tegoż Regulaminu, na stopniową ewolucję ustroju Komisji i uwzględnienie w tym ustroju szeregu istotnych zmian zewnętrznych i wewnętrznych, których nie przewidywała i nie mogła nawet przewidzieć ustawa, uchwalona w r. 1919 przez Sejm Ustawodawczy” – KK dz. og., T. I, z. 14, s. 13.

³⁰ Rada Stanu w modelu ustrojowym III Republiki Francuskiej (1870/1875–1940) występowała jako: 1) organ opiniodawczy co do projektów ustaw, będącej zarazem trybunałem konstytucyjnym; dotyczyło to także praw stanowionych przez władzę wykonawczą, 2) najwyższy trybunał administracyjny. Dzieliła się na 6 sekcji. Na czele Rady Stanu stał Minister Sprawiedliwości, członkowie jej byli mianowani przez prezydenta republiki i byli nieusuwalni.

³¹ Powołana w końcu 1925 r. była organem o charakterze doradczym przy opracowywaniu i uzgadnianiu ustaw oraz przygotowywaniu ogólnych przepisów, dotyczących stosowania tych ustaw. Władza ustawodawcza i wykonawcza musiały obligatoryjnie zasięgać jej opinii przy sporządzaniu wszelkich projektów. Powiązana organizacyjnie z Ministerstwem Sprawiedliwości dzieliła się na trzy sekcje z radcami i referentami, z prezesem na czele każdej z nich. Prezesa jednej z sekcji mianowano pierwszym prezesem.

³² A. Peretiatkowicz, *Rada Stanu w Polsce*, *Ruch Prawniczy i Ekonomiczny* 1922 R. II, z. 2, s. 234–236.

przez nią projektów ustawodawczych dla Sejmu i rządu. Do omawianego problemu A. Peretiatkowicz powrócił jeszcze raz w *Ankiecie w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*, gdzie swoje rozważania o Radzie Stanu poszerzył o kwestie jej składu³³. W tym samym materiale, o potrzebie powołania Rady Stanu sygnalizował także profesor Uniwersytetu Lwowskiego Stanisław Głabiński, który widział w niej „osobny odpowiedzialny organ administracyjny przy Sejmie lub Radzie Ministrów” opiniujący projekty ustaw oraz wnioski rządu w sprawie rozwiązania Sejmu³⁴.

Odmiennej od powyższych koncepcji, przedstawił senator Stanisław Posner³⁵. W swoim artykule postulował utworzenie przy Ministerstwie Sprawiedliwości Rady Prawodawczej – organu o charakterze opiniodawczym i technicznym, rozpatrującym projekty ustawodawcze skierowane do Sejmu z inicjatywy rządu. Rada miała składać się z powoływanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawicieli wydziałów prawnych uniwersytetów, sądownictwa, adwokatury, notariatu, Sejmu i Senatu. Projekty ustaw mogły trafić do Sejmu dopiero po obligatoryjnym zaopiniowaniu przez Radę Prawodawczą. Nad dalszym losem tychże projektów mieli czuwać przedstawiciele Rady Prawodawczej w Sejmie – jako komisarze rządu, zaś w Senacie – jako rzeczoznawcy. Na czele Rady miał stać przewodniczący Rady, lecz tu autor nie wskazał sposobu jego elekcji. O wewnętrznej organizacji prac w komisjach i podkomisjach Rady miał stanowić regulamin zaakceptowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W projekcie S. Posnera zwraca uwagę dążenie do zapewnienia Radzie Prawodawczej dość szerokiej autonomii w łonie samego Ministerstwa Sprawiedliwości, a dotyczy to głównie konieczności opiniowania przez nią projektów ustaw oraz wewnętrznej organizacji prac.

Istotnym głosem w tej dyskusji był projekt Rady Stanu opracowany przez Stałą Delegację Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych RP, organizacji pomocniczej KK i rządu, zamieszczony w *Gazecie Administracji i Policji Państwowej* (nr 27 i 28 z r. 1926)³⁶. Według projektu Stałej Delegacji do kompetencji Rady Stanu należałoby obligatoryjne opiniowanie projektów rozporządzeń Prezydenta RP a fakultatywne – rządowych ustaw i rozporządzeń. Miała ona składać się z 30 osób: sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego, adwokatów, profesorów prawa szkół wyższych oraz

³³ *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925 R. V, s. 435–440. Także w *Ankiecie o konstytucji z 17 marca 1921 r.* znajduje się projekt autorstwa E. Starczewskiego na temat powołania Rady Stanu, *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne* 1924, R. XXII, s. 1–12.

³⁴ Tamże, s. 421–424.

³⁵ S. Posner, *Rada Prawodawcza przy Ministerstwie Sprawiedliwości*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1925, R. V, s. 997–1000.

³⁶ Zob. też J. Kopczyński, *Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu Rzeczypospolitej Polskiej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1926, s. XVIII–XXI; J. J. Litauer, *Na marginesie ustroju naszej kodyfikacji*, Lwów 1935.

znawców administracji i życia gospodarczego. Przynajmniej połowa członków musiała posiadać wykształcenie prawnicze. Członków Rady Stanu mianowałby Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. Prezes Rady Stanu miał być urzędnikiem państwowym, mianowanym również przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów. Funkcje członków Rady Stanu uznano za honorowe. Stanowisko członka Rady Stanu nie mogłoby być łączone z mandatem do ciał parlamentarnych. Termin przygotowywania opinii o projekcie dekretu miał wynosić 2 tygodnie z możliwością przedłużenia przez Prezydenta RP względnie – w wypadkach nagłych – skrócony. Członkowie Rady Stanu byliby powoływani na trzy lata, zaś prezes na pięć.

Znacznie odbiegała od projektu Stałej Delegacji, w szczególności w sposobie usytuowania i funkcjonowania, konstrukcja ustawowa przewidziana dla Rady Prawniczej. Powołano ją do życia w sierpniu 1926 r. na mocy rozporządzenia Prezydenta RP oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 10 września 1926 r. (*Regulamin Rady Prawniczej*)³⁷. Jej twórcą i jednocześnie prezesem był ówczesny Minister Sprawiedliwości w rządzie Kazimierza Bartla-Wacław Makowski³⁸. Na mocy wyżej wspomnianych rozporządzeń do kompetencji Rady Prawniczej należało udzielanie na żądanie rządu opinii o projektach ustaw i rozporządzeń (art. 1. rozp.) „pod względem ich zgodności z konstytucją oraz całokształtem ustawodawstwa, a także pod względem techniki ustawodawczej” (art. 7 rozp.).

Rada Prawnicza składała się z radców zwyczajnych, radców nadzwyczajnych oraz referentów. Prezesem Rady Prawniczej był Minister Sprawiedliwości, który wyznaczał wiceprezesa i przewodniczących obrad. Radców zwyczajnych mianował Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów spośród osób, wyróżniających się znajomością prawa i administracji państwowej, natomiast radców nadzwyczajnych powoływał Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z właściwym ministrem. Na referentów Rady Prawniczej wyznaczono urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości lub (delegowanych) innych ministerstw.

Rada Prawnicza opiniowała w komisjach stałych lub nadzwyczajnych. Regulamin Rady Prawniczej przewidywał następujące komisje stałe: komisja redakcyjna, komisja administracji ogólnej, komisja administracji gospodarczej, komisja administracji samorządowej, komisja prawa cywilnego, komisja prawa karnego i komisja prawa skarbowego. Komisje składały się z pięciu osób – czterech radców i referenta. Komisje nadzwyczajne miały być tworzone przez prezesa Rady Prawniczej w miarę potrzeb w zależności od przedmiotu obrad. W posiedzeniu komisji mógł uczestniczyć właściwy minister lub jego

³⁷ Dz. U. R. P., 1926, nr 83, poz. 466; Dz. U. R. P., 1926, nr 94, poz. 553; Rozporządzenie Prezydenta RP o utworzeniu Rady Prawniczej weszło w życie 1 września 1926 r., rozporządzenie zaś Rady Ministrów – z dniem ogłoszenia tj. 17 września 1926 r.; Zob. też *Regulamin Rady Prawniczej*. „Palestra”, R. III, nr 9, s. 435.

³⁸ W. T. Kułesza, *Wacław Makowski o państwie społecznym*. Warszawa 1998, s. 5–25.

delegat i przysługiwało mu prawo uczestniczenia w obradach z głosem stanowczym. Ogólne posiedzenia Rady odbywały się na zaproszenie prezesa Rady, pod jego przewodnictwem, w celu koordynacji prac poszczególnych komisji. W posiedzeniach tych brali udział radcowie zwyczajni i wyznaczeni przez prezesa Rady referenci Rady.

Prezes Rady Prawniczej kierował tokiem prac Rady, rozdzielał projekty pomiędzy poszczególne komisje, przestrzegał terminowego opracowania opinii o rzeczonych projektach. Wiceprezes pomagał prezesowi w powyższych czynnościach i zastępował w miarę potrzeby w kierownictwie pracami Rady.

Projekty ustaw i rozporządzeń Prezydenta RP miały być przed rozpoznaniem przez Radę Ministrów przekazane Ministrowi Sprawiedliwości (prezesowi Rady Prawniczej) celem poddania opinii Rady Prawniczej. Minister Sprawiedliwości sam decydował, czy projekt trafiał do odpowiedniej komisji Rady, czy też tylko do jej referenta. Gdy uznał na podstawie wniosku referenta projekt za nie budzący wątpliwości, zarządzał skierowanie go (z pominięciem komisji) do Rady Ministrów. Projekt zaopiniowany w komisji Rady Minister Sprawiedliwości przedstawiał Radzie Ministrów obok własnej, o ile pomiędzy nimi zachodziła różnica. Opinia Rady Prawniczej **nie wiązała** Rady Ministrów³⁹.

30 września 1926 r. (w tym samym czasie nastąpiła dymisja trzeciego rządu K. Bartla) w gmachu Ministerstwa Sprawiedliwości odbyło się uroczyste otwarcie i ukonstytuowanie Rady Prawniczej⁴⁰. W jej skład weszło 30 radców zwyczajnych⁴¹ i 19 referentów. W inauguracyjnym wystąpieniu prezes Rady Prawniczej i jeszcze formalnie Minister Sprawiedliwości – W. Makowski (również członek KK) przedstawił program prac Rady na najbliższą przyszłość, nakreślił wskazówki co do sposobu wykonywania zadań powierzonych rozporządzeniem oraz wezwał członków Rady do zgłoszenia się do poszczególnych komisji przewidzianych w regulaminie. Następnie powołał na wiceprezesa Rady Prawniczej S. Bukowieckiego a na przewodniczących poszczególnych komisji: W. L. Jaworskiego (prof. UJ), K. Lutostańskiego (prof. UW), L. Krzywickiego (prof. UW), S. Starzyńskiego (prof. uniwersytetu we Lwowie), B. Pohoreckiego (prezesa Sądu Najwyższego), J. Krzemieńskiego (prezesa Najwyższego Sądu Wojskowego) i B. Markowskiego (podsekretarza stanu w Ministerstwie Skarbu). 1 października o godz. 11.00 rano odbyło się w gabinecie Ministra Sprawiedliwości posiedzenie przewodniczących, na któ-

³⁹ E. Neymark, *Rada Prawnicza*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1926, R. 8, nr 39, s. 616–618; A. Tilles, *Uwagi o Radzie Prawniczej*, Kraków 1926.

⁴⁰ *Otwarcie Rady Prawniczej*, GAI PP 1926, R. 8, nr 40, s. 631–632.

⁴¹ Szesnastu z nich było jednocześnie członkami KK: S. Bukowiecki, S. Car, W. L. Jaworski, Z. Jundziłł, H. Konic, K. Lutostański, W. Mańkowski, A. Mogilnicki, J. Morawski, Z. Nagórski, B. Pohorecki, E. S. Rappaport, S. Śliwiński, B. Stelmachowski, S. Wróblewski, F. Zoll.

rym omówiono szczegóły pracy w komisjach i podzielono pomiędzy nimi nadane do zaopiniowania projekty⁴².

Tak skonstruowana Rada Prawnicza nie mogła rozwinąć oczekiwanej przez prawodawców działalności, ponieważ całkowicie była podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości. To podporządkowanie przejawiało się w uzależnieniu aktywności komisji Rady od decyzji Ministra Sprawiedliwości oraz w połączeniu jego urzędu ze stanowiskiem prezesa Rady. Brak uprawnień do wydawania obligatoryjnej i wiążącej opinii spowodował, iż Rada stała się kolejnym organem wewnętrznym resortu sprawiedliwości. W rzeczonych rozporządzeniach zastanawia nieuwzględnienie jakichkolwiek powiązań (nie wyłączając osobowego) z funkcjonującą od siedmiu lat KK. Powołana do życia instytucja o charakterze opiniodawczym mająca za zadanie uzupełnić lukę w modelu ustrojowym II Rzeczypospolitej wzorowana częściowo na francuskiej Radzie Stanu, częściowo na rumuńskiej Radzie Prawodawczej, nie wykorzystwała właściwie polskiego projektu Stałej Delegacji o Radzie Stanu. Można zaryzykować stwierdzenie, że powyższa inicjatywa, głównie autorstwa W. Makowskiego od początku nie miała szans powodzenia. Wraz z powołaniem gabinetu J. Piłsudskiego (2 października 1926 r.) zakończyła się faktyczna działalność Rady Prawniczej. W nowym rządzie zmienił się znacznie styl pracy, gdyż najistotniejsze decyzje zapadały w gabinecie Marszałka w Belwederze, w gronie osób zaufanych, tj. m.in. Walerego Sławka, Kazimierza Świtalskiego, Stanisława Cara, zaś rola ministrów została znacznie ograniczona⁴³. Ministrem Sprawiedliwości został tym razem konserwatysta Aleksander Meysztowicz, jeden z uczestników uroczystości odsłonięcia w r. 1904 pomnika Katarzyny w Wilnie, czyli „Kataryniarz”, jak wówczas pogardliwie go nazywano⁴⁴. O losie Rady Prawniczej zdecydował jednak Sejm podczas debaty budżetowej. Na 315 posiedzeniu 29 stycznia 1927 r. sprawozdawca Komisji Budżetowej poinformował zgromadzonych posłów, iż ze względu na możliwość wkraczania Rady Prawniczej w kompetencje Sejmu komisja postanowiła nie przeznaczać na nią żadnych funduszy⁴⁵. Za utrzymaniem w preliminarzu budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości kredytu na Radę Prawniczą w kwocie 200 tys. zł opowiedział się przedstawiciel Rządu, podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – S. Car⁴⁶. W uzasadnieniu

⁴² Przyjęto razem 13 projektów w tym np.: *Projekt ustawy o straży celnej*, *Projekt ustawy o żegludze powietrznej*, *Projekt rozporządzenia Prezydenta RP o warunkowym zwolnieniu skazanych na karę pozbawienia wolności*, *Projekt ustawy o zmianach w przepisach o ustroju sądownictwa i o postępowaniu karnym*, *obowiązujących w województwach poznańskim i pomorskim oraz górnośląskiej części woj. śląskiego*, *Projekt ustawy o karach za handel kobietami i dziećmi*.

⁴³ E. Brzosko, *Gabinet Piłsudskiego 2.X.1926–27.VI.1928 w Gabinetach Drugiej Rzeczypospolitej* pod red. J. Farysia i J. Pajewskiego, Szczecin-Poznań 1991, s. 173–189.

⁴⁴ A. Garlicki, *Pod rządami Marszałka*, Warszawa 1994, s. 6.

⁴⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 315 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z 29 I 1927 r.

⁴⁶ Sprawozdanie stenograficzne.

S. Car przypomniał, że celem powołania Rady Prawniczej było, przy stosunkowo niewielkich nakładach środków finansowych ze Skarbu Państwa, skoordynowanie bieżących prac ustawodawczych ministerstw i zaangażowania w nie wszystkich środowisk prawniczych. W swoim wystąpieniu nie godził się z rzekomo politycznym charakterem Rady Prawniczej, której Sejm i opinia publiczna zarzucały współudział w wydaniu rozporządzenia z listopada 1926 r. o karach za rozpowszechnianie nieprawych wiadomości oraz o karach za zniewagę władz i ich przedstawicieli⁴⁷. „Rada Prawnicza – podkreślał S. Car – wypowiada tylko opinię, ale nie ma inicjatywy ustawodawczej. Zapytuję, czy przy takim ustawodawczym postawieniu kwestii może być mowa o jakimkolwiek bądź politycznym wpływie Rady Prawniczej na życie publiczne i państwowe w Polsce.”⁴⁸ Na tym samym posiedzeniu posłowie – Sommerstein i Pragier – postulowali likwidację Rady Prawniczej⁴⁹. Ostatecznie na 324 posiedzeniu Sejmu 12 lutego 1927 r. z preliminarza budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości w wyniku głosowania skreślono pozycję przyznającą kredyt na Radę Prawniczą, co w praktyce oznaczało zakończenie jej działalności⁵⁰. Nadzieje twórcy rozporządzenia W. Makowskiego związane z dalszym rozwojem Rady Prawniczej okazały się złudne⁵¹, a obawy o współzawodniczenie z Sejmem, bądź KK mocno przesadzone⁵².

Na uroczystej akademii poświęconej dziesięcioletniej działalności KK, odbytej 3 czerwca 1929 r. z udziałem m.in. Prezydenta RP Ignacego Mościckiego i Prezesa Rady Ministrów K. Świątalskiego, ówczesny Minister Spra-

⁴⁷ Dz. U. R. P. nr 110, poz. 640; *Historia Państwa i Prawa Polski 1918–1939*, pod red. F. Ryszki, cz. I, s. 253.

⁴⁸ Sprawozdanie stenograficzne.

⁴⁹ „Ale jedno jest pewne – mówił p. Sommerstein – że autorytet tego ciała poważnego, Rady Prawniczej, zespołu wybitnych teoretyków i praktyków prawników w Państwie może się stać niebezpiecznym, jeżeli będzie tarczą ochronną dla Rządu, który będzie ten autorytet wysuwał wtedy, kiedy mu to będzie wygodne, a nie będzie tego autorytetu słuchał, kiedy będzie uważał, że to nie idzie po jego linii”. Poseł Pragier twierdził z kolei: „Jak gdyby na urągawisko prawu powołano do życia ciało doradcze, które nazwano Radą Prawniczą, na to, ażeby ta Rada doradziła rządowi jak ma stosować prawo. Sejm, jako ciało ustawodawcze, obywatelstwo, musiano się snąć zatroszczyć o jakiś surogat tego Sejmu”.

⁵⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 324 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z 12 II 1927 r.

⁵¹ W. Makowski, *O Radzie Prawniczej kilka uwag*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1927, R. VII, s. 88–94.; A. Tilles: *Uwagi o Radzie...*, s. 8.

⁵² 29 września 1926 r. rząd ogłosił komunikat następującej treści: „Wobec podniesionych wątpliwości ministerium sprawiedliwości wyjaśnia, że utworzenie Rady Prawniczej nie dotyka w niczym zadań i zakresu działania Komisji Kodyfikacyjnej. Komisja Kodyfikacyjna wykonywała i nadal wykonywać będzie swoje zadanie, polegające na opracowaniu jednolitych kodeksów prawa materialnego i formalnego w dziedzinie cywilnej i karnej i projekty te, jako przez ustawowo upoważnionych fachowców opracowane, oczywiście opinii Rady Prawniczej wymagać nie będą. Natomiast Rada Prawnicza opiniować będzie projekty, opracowane przez poszczególne ministeria przede wszystkim w zakresie prawa administracyjnego, tudzież w ogóle ustawodawstwa bieżącego poza kodeksami, opracowanymi przez Komisję Kodyfikacyjną. W ten sposób dwie te instytucje mają odrębny zakres działania i uzupełniać się będą wzajem” za A. Tilles: *Uwagi o Radzie...*, s. 7–8.

wiedliwości S. Car (członek KK od r. 1928) oświadczył, iż „w miarę potrzeby obecne podstawy organizacyjne Komisji ulegną rewizji, w której wyniku podstawy te mogą ulec rozszerzeniu i utwierdzeniu”⁵³. W październiku t.r. zjazd prawników polskich jednomyślnie uchwalił dezyderat utworzenia Rady Stanu. Dyskusji nie zakończono, a później (tj. w latach 30- tych) nie wspomina się już o Radzie Prawniczej. J.J. Litauer w kontekście współczesnych mu przemian ustrojowych kolejny raz powrócił do problemu i wyraził w r. 1935 następujący pogląd: „Zdarzenia polityczne ostatnich lat całe to zagadnienie, którego rozwiązanie wydawało się bezspornem, odsunęły w cień [...]. Rada Stanu, której utworzenie prawnictwo polskie postulowało, stanowiłoby instytucję podobną do Komisji Kodyfikacyjnej, lecz z rozszerzonym zakresem działania i z taką organizacją, która umożliwiłaby sprawne jej funkcjonowanie i zapewniła wysoki poziom jej prac.”⁵⁴. Jak wiadomo zagadnienia nie rozstrzygnięto definitywnie do końca istnienia II Rzeczypospolitej, a dzieło porządkowania prawa kontynuowała KK.

Rada Prawnicza okazała się instytucją nietrwałą głównie z powodu niewłaściwego usytuowania (organ wewnętrzny resortu sprawiedliwości) wśród innych organów państwowych oraz pozbawienia wiążących, a przynajmniej obligatoryjnych uprawnień opiniodawczych. Rada Prawnicza mogła stać się organem opiniodawczym dla projektów KK. Do tego jednak nie doszło, gdyż jej aktywność poprzez wydawanie opinii zależała od woli Ministra Sprawiedliwości. KK działała natomiast niezależnie od tej woli, co w istotny sposób przyczyniło się do utrzymywania przez nią w okresie dwudziestolecia międzywojennego znaczącej i stabilnej pozycji w procesie porządkowania prawa II Rzeczypospolitej.

LA RÉGULARISATION DU DROIT SOUS LA DEUXIÈME RÉPUBLIQUE: LA COMMISSION DE CODIFICATION ET LE CONSEIL JURIDIQUE

Résumé

Sur le territoire de la Pologne ressuscitée en 1918 les systèmes juridique des Etats copartageants restaient toujours en vigueur. Pour les autorités de l'Etat de l'époque le problème de la régularisation du droit devint l'une des questions les plus urgents. Son dénouement devait échoir à la génération des juristes et des politiciens polonais d'antan. Sous la Deuxième République ces travaux avaient été confiés à des corps spéciaux à cet effet: la Commission de codification et le Conseil juridique.

La Commission de codification nommée par la Diète législative le juin 1919 s'est consacrée les vingt années du régime (1918–1939) à préparer les projets de codification du droit civil et du droit pénal. Cette Commission était – selon la loi – indépendante d'autres organes de l'Etat. Gra-

⁵³ KK dz. og. T. I, z. 13, s. 25.

⁵⁴ J. J. Litauer, *Na marginesie ustroju...*, s. 6–7.

ce à cela la position de la Commission aux côtés de la Diète, du président de la République et du Conseil des ministres était de tout premier ordre dans le procès de la construction du système juridique en Pologne.

Sur fond d'une discussion sur l'opportunité de la nomination sous la Deuxième République (au mois d'août 1926) du Conseil d'Etat, on en vint à créer le Conseil juridique. Waclaw Makowski, ministre de la Justice dans le gouvernement de Kazimierz Bartel, en fut le créateur et le président.

Le Conseil juridique en tant qu'organe consultatif donnait son avis sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité des projets de lois et des règlements et leur conformité (ou non-conformité) à l'ensemble de la législation. Le Conseil le faisait sur demande du gouvernement. Mais à cause de son rang parmi les autres organes de l'Etat, inadapté à son rôle et parce qu'il a été privé des compétences obligatoires d'expression de son opinion, le Conseil juridique n'a pas joué un rôle normatif.