

LEONARD GÓRNICKI

ORCID: 0000-0002-5770-1073

Uniwersytet Wrocławski
leonard.gornicki@uwr.edu.pl

Komisja Kodyfikacyjna II RP: pozycja ustrojowa, struktura organizacyjna, podejmowanie decyzji

Wstęp

Nie ma wątpliwości, że wysoki poziom prawodawstwa i jego jakość w znacznym stopniu zależą od struktur organizacyjnych i procedur, w jakich jest ono tworzone, o czym decyduje przede wszystkim sam ustawodawca. Proces prawodawczy współczesnego państwa, jak to podkreśla się w fachowej literaturze, ma charakter sekwencyjny: uczestniczą w nim różne instytucje mające do spełnienia odmienne zadania, w tym inicjujące ten proces, przygotowujące i redagujące projekt, rozpatrujące gotowy projekt, ustanawiające akt normatywny i ogłaszające dany akt¹. Powstała sto lat temu Komisja Kodyfikacyjna II Rzeczypospolitej inicjowała i przygotowywała projekty aktów prawnych z zakresu prawa prywatnego i karnego, materialnego oraz procesowego, jak też ustroju sądów i adwokatury. Pełniła ona funkcję faktycznego ustawodawcy, a więc prawodawcy w ujęciu socjologicznym, wywierała bowiem rzeczywisty wpływ na ukształtowanie treści aktów prawnych i nadanie im określonego kształtu formalnego².

¹ E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980, s. 34, 52 n.; S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy między autonomią a polityką*, „Ius et Lex” 2005, nr 1. *Wymiar sprawiedliwości i legislacja*, s. 196–197, 204; eadem, *Ekspert a proces tworzenia prawa*, PiP 2000, z. 9, s. 10.

² E. Kustra, *op. cit.*, s. 38; W. Gromski, *Cele postępowania ustawodawczego*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 9–10; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 128.

W artykule najpierw analizuję pozycję prawnoustrojową tejże Komisji, która jest niejednolicie postrzegana w literaturze przedmiotu. Bronię tezy, że była ona centralną instytucją państwową, której istnienie nie zostało jednak skoordynowane z panującym w II RP systemem ustrojowym. W dalszej kolejności badam wpływ przeobrażeń struktury organizacyjnej i metodyki podejmowania decyzji na sprawność procesu kodyfikowania prawa przez Komisję Kodyfikacyjną. Biorę więc pod uwagę organy kierownicze i administrację Komisji Kodyfikacyjnej, organizację prac w wydziałach, sekcjach (podsekcjach), podkomisjach, rolę delegatów Ministra Sprawiedliwości oraz delegatów ministerstw, wreszcie zaś mechanizmy podejmowania decyzji, w tym uchwalanie projektów i pracę w sekcjach (podsekcjach) oraz podkomisjach. Staram się wykazać, że bardziej efektywnym modelem było działanie w ramach możliwie najbardziej uproszczonej i scentralizowanej struktury organizacyjnej, jak też prowadzenie pracy kodyfikacyjnej w nielicznych grupach fachowców.

1. Pozycja prawnoustrojowa Komisji

Zadaniem powołanej ustawą z 3 czerwca 1919 roku Komisji Kodyfikacyjnej (Dz.P.P. Nr 44, poz. 315, i Dz.U.R.P. Nr 75, poz. 511) było przygotowanie projektów jednolitego ustawodawstwa „dla wszystkich ziem w skład Państwa wchodzących”, przede wszystkim w zakresie prawa cywilnego i karnego. Uchwalona przez pierwszy sejm odrodzonej Rzeczypospolitej ustawa, na mocy której utworzono Komisję Kodyfikacyjną, miała syntetyczny, ramowy charakter. Artykuł 6 ustawy upoważniał Komisję do opracowania własnego regulaminu, określającego jej wewnętrzną organizację, sposób obradowania oraz „inne urządzenia” niezbędne do jej prawidłowego funkcjonowania i wywiązania się z nałożonych prawnie obowiązków.

Pozycja prawnoustrojowa Komisji nie została jednoznacznie przesądzona w ustawie³. Można jednak uznać, że Komisja Kodyfikacyjna nie była ani organem

³ Zob. wyrażane w literaturze przedmiotu opinie na ten temat pozycji i struktury Komisji Kodyfikacyjnej: K. Sójka-Zielińska, *Organizacja prac nad kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce międzywojennej*, CPH 27, 1975, z. 2, s. 271–275; *eadem*, *Z doświadczeń kodyfikacji prawa cywilnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, „Studia i Materiały” 12, Warszawa 2000, s. 33 n.; *eadem*, *Leonard Górnicki, Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939 — recenzja*, PiP 2001, z. 8, 89–91; S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, CPH 32, 1981, z. 1, s. 49–65; *idem*, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, KPP 1992, z. 1–4, s. 10–12; *idem*, *W osiemdziesięciolecie Komisji Kodyfikacyjnej (Geneza i struktura)*, PiP 2000, z. 4, s. 16–21; A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991, s. 29–36; *idem*, *Pół wieku kodyfikacji prawa w Polsce (1919–1969)*, Tychy 2001, s. 7–17; *idem*, *Długa droga kodyfikowania prawa cywilnego w Polsce*, CPH 2001, z. 1, s. 346–348; W. Najdus, *Zygmunt Marek prawnik i polityk 1872–1931*, Warszawa 1992, s. 165–169 i 171–172; M. Pietrzak, *Z problematyki kodyfikacji prawa w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Partykularyzm Prawo* 328, 2019

Sejmu, ani organem Ministerstwa Sprawiedliwości, chociaż związki z władzą wykonawczą, to jest Ministerstwem Sprawiedliwości, z Radą Ministrów i z Prezydentem RP miały większy zasięg i znaczenie niż związki z parlamentem i odpowiedzialnymi przed nim instytucjami⁴. Stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej

a unifikacja prawa w Polsce (XV–XX w.), Gdańsk 1994, s. 61–65; M. Mohyluk, *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, CPH 1999, z. 1–2, s. 288–291; *idem*, *Prawo o ustroju sądów powszechnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Białystok 2004, s. 12–27; Z. Szcząska, *Minister Sprawiedliwości jako uczestnik procesu legislacyjnego*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce...*, s. 69 n.; L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000, s. 12–115; *idem*, *Organizacyjne zagadnienia kodyfikacji prawa handlowego w Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, „Prawo” 285, 2003, s. 261–288; *idem*, *Przewodnie konstrukcje i pojęcia kodeksu handlowego z 1934 roku*, PPiA 101, 2015, s. 63–91; *idem*, *Prace Komisji Kodyfikacyjnej RP nad kodeksem handlowym z 1934 r.: organizacja i koncepcja kodyfikacyjna*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2015, z. 8, s. 50–58; *idem*, *Pogranicza systemów prawnych, w szczególności pozaborowych, w pracach nad kodyfikacjami prawa cywilnego i handlowego w II RP*, „Prawo” 324, 2017, s. 129–167; *idem*, *Zasada uspołecznienia pewnych stosunków umownych w kodeksie zobowiązań z 1933 roku*, [w:] *Zasady prawne w dziejach prawa publicznego i prywatnego*, red. M. Podkowski, Wrocław 2015, s. 153–169; S. Plaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3. *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 35 n.; *idem*, *Kodyfikacja prawa w Polsce międzywojennej*, CPH 2005, z. 1, s. 220; E. Borkowska-Bagieńska, *O doświadczeniach kodyfikacji prawa cywilnego w II Rzeczypospolitej dla współczesnego ustawodawcy*, „Czasy Nowożytne” 12, 2002, s. 130–131 i 133–134; A. Redzik, *Prawo prywatne na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*, Warszawa 2009, s. 108 n.; zob. też M. Mazuryk, I. Sadowski, *Organizacja i funkcjonowanie komisji kodyfikacyjnych prawa cywilnego w latach 1919–1939. Zarys problematyki*, „Roczniki Nauk Prawnych” 23, 2013, nr 1, s. 8 n.; J. Kola, *Działalność Komisji Kodyfikacyjnej RP w obszarze prawa zobowiązań. Refleksje z okazji 80. Rocznicy Kodeksu zobowiązań*, „Palestra” 2013, nr 9–10, s. 252 n.; J. Markiewicz, *Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (Wybrane zagadnienia)*, „Teka Komisji Prawniczej” 3, 2010, s. 115 n.

⁴ We współczesnej literaturze przedmiotu można wyodrębnić pięć stanowisk w tej kwestii: 1. potraktowanie Komisji Kodyfikacyjnej jako organu pomocniczego Sejmu (tak w szczególności S. Grodziski, a także J. Markiewicz i bardziej powściągliwie K. Sójka-Zielińska); 2. założenie istnienia formalnej podległości tejże Komisji Sejmowi, którego miała ona być organem, materialną zaś Ministrowi Sprawiedliwości (M. Pietrzak); 3. przypisanie Komisji Kodyfikacyjnej funkcji pomocniczych wobec wskazanego ministra (J. Górski, A. Lityński, S. Plaza); 4. uznanie tejże Komisji za organ pomocniczy Sejmu, Prezydenta, a przede wszystkim Rady Ministrów (M. Mohyluk); 5. brak jednoznacznego powiązania Komisji Kodyfikacyjnej ani z Sejmem, ani z Ministerstwem Sprawiedliwości, niekiedy przy jednoczesnym eksponowaniu jej związków z obu tymi organami lub zwłaszcza jednym z nich (W. Najdus, Z. Nagórski, Z. Radwański i B. Lesiński, L. Górnicki, E. Borkowska-Bagieńska, A. Pasek, J. Kola); S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 58; J. Markiewicz, *Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (Wybrane zagadnienia)*, s. 116; K. Sójka-Zielińska, *Organizacja prac nad kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce międzywojennej*, s. 273; M. Pietrzak, *Z problematyki kodyfikacji prawa w II Rzeczypospolitej*, s. 62 i 64; J. Górski, *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Poznań 1947, s. 19; *W osiemdziesięciolecie Komisji Kodyfikacyjnej (Geneza i struktura)*, PiP 2000, z. 4, s. 16–21; A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, s. 147 (*in fine*)–148 oraz s. 32–33 i wcześniej; S. Plaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3. *Okres międzywojenny*, s. 36 i 39; *idem*, *Kodyfikacja prawa w Polsce międzywojennej*, s. 220; M. Mohyluk, *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, s. 291; *idem*, *Prawo o ustroju sądów powszechnych* Prawo 328, 2019

z punktu widzenia prawa państwowego nie zostało określone, a jej pozycję ustrojową kształtowały w pewnej mierze precedensy konstytucyjne. Nie zadano sobie nawet trudu, by znowelizować tekst ustawy z 3 czerwca 1919 roku, który aż do wybuchu wojny pomimo tylu zmian prawnych i faktycznych w państwie zachował swoje pierwotne brzmienie⁵.

Kilka kwestii wymaga w tym względzie rozważenia: 1. czy Komisja stanowiła instytucję stałą, czy czasową i o jakiej randze; 2. czy miała ona charakter samoistny, czy doradczy; 3. jak przedstawiał się jej stosunek do Sejmu, Rządu i innych władz państwowych.

Ad 1. Niewspomnienie w Konstytucji marcowej z 1921 roku o Komisji Kodyfikacyjnej można uznać za oczywiste, gdyż była ona instytucją z założenia przejściową, instytucją *sui generis*, a konstytucja daje przecież podstawę istnienia dla instytucji trwałych⁶. Co do jej rangi to warto wskazać, iż prezydent tejże Komisji Franciszek Xawery Fierich określił ją jako „instytucję państwową centralną”⁷. Sam tekst ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej nie wskazuje wyraźnie na czasowy, nietrwały charakter Komisji. Zwłaszcza z zakresu działania nie można tego wnosić, gdyż poza jednolitym ustawodawstwem cywilnym i karnym, która to praca powinna się kiedyś zakończyć, należało do niej także w dalszej kolejności przygotowywanie innych projektów ustawodawczych, a to już rozciąga jej funkcjonowanie w ramach państwa polskiego w zasadzie bez ograniczeń (art. 2). W ustawie brakuje również przepisu, że Komisja Kodyfikacyjna zostaje rozwiązana z chwilą wypełnienia swoich zadań. Stąd wniosek, że została ona powołana na czas nieoznaczony, a zakończenie jej działalności nastąpiłoby zgodnie z ogólnymi zasadami obowiązującymi w państwie. Pogląd o Komisji Kodyfikacyjnej jako

w *pracach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, s. 27; W. Najdus, Zygmunt Marek prawnik i polityk 1872–1931, s. 167 n.; Z. Nagórski, *Codification of civil law in Poland (1918–1939)*, [w:] *Studies in Polish and Comparative Law*, London 1945, s. 48–49; Z. Radwański, *Prawo cywilne i proces cywilny*, [w:] *Historia państwa i prawa polskiego 1918–1939*, t. 5, cz. 2, Warszawa 1968, s. 149 (*in princ.*) oraz s. 150 (*in fine*)–151; B. Lesiński, [w:] B. Lesiński, W. Rozwadowski, *Historia prawa*, Warszawa-Poznań 1985, s. 398; L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 26–34; E. Borkowska-Bagieńska, *op. cit.*, s. 131–132; A. Pasek, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej jako przykład instytucji działającej pro publico bono*, [w:] *Pro publico bono — idee i działalność*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2016, s. 175 (stanowisko to nie zostało wyrażone wprost, ale za pomocą cytatu); J. Kola, *op. cit.*, s. 252.

⁵ L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 34.

⁶ I. Czuma, *Stosunek Komisji Kodyfikacyjnej R.P. do art. 10 Konstytucji*, RPEiS 1932, z. 3, s. 107.

⁷ K. Fierich, *Stosunek ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej do Konstytucji*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, CPIE 1924, nr 1–12, wyd. W.L. Jaworski, s. 96–97; por. X.F. Fierich, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 1. *Abolicja — państwo*, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1926, s. 269. Należy zaznaczyć, że pisownia imion prof. Fiericha była niejednolita.

„instytucji państwowej centralnej” został bodaj powszechnie przyjęty w okresie międzywojennym. W mojej ocenie zasługuje on na akceptację, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie określono precyzyjnie jej ustrojowo-prawnego stanowiska. Sama ustawa nie stwierdzała, komu podlegał prezydent Komisji Kodyfikacyjnej i wobec kogo ponosił on odpowiedzialność⁸. Można stąd wyciągnąć wniosek, że Komisja Kodyfikacyjna była powołaną przez Sejm na czas nieoznaczony centralną instytucją państwową, której istnienie nie zostało jednak skoordynowane z panującym w państwie systemem ustrojowym⁹.

Ad 2 Nieobecność w ustawie o Komisji Kodyfikacyjnej jakichkolwiek uprawnień związanych z inicjatywą ustawodawczą w zasadzie przesądzała już o doradczym charakterze Komisji. Ostatecznie utrwaliła ten stan konstytucja marcowa, przyznając inicjatywę ustawodawczą rządowi i Sejmowi, a odmawiając jej nawet Senatowi (art. 10), co też powtórzono następnie w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku (art. 50 pkt 1). Eksponowano tym samym jej doradczy, pomocniczy charakter. Była ona co prawda samodzielnym ciałem fachowym, czyli wyposażonym w wewnętrzną autonomię, ale pełniącym funkcje opiniotwórcze i wnioskodawcze¹⁰. Przepisy regulaminów uchwalanych przez Komisję Kodyfikacyjną wyraźnie traktowały Ministra Sprawiedliwości wyłącznie jako pośrednika pomiędzy tą Komisją a Sejmem, Komisja zaś we własnym imieniu sporządzała uzasadnienia swoich projektów dla ciał ustawodawczych, przewidując jedynie zawiadomienie o tym Ministra Sprawiedliwości. Należy wskazać na zróżnicowanie rangi projektów Komisji Kodyfikacyjnej pod rządami Małej Konstytucji a rządami obu konstytucji późniejszych — marcowej i kwietniowej. Oczywiście początkowo rząd tylko przekazywał te projekty Sejmowi, jednakże wraz z uzyskaniem prawa inicjatywy ustawodawczej mógł postępować z nimi w sposób swobodny, bo Komisja inicjatywy takiej nie miała. Literalna wykładnia art. 3 ustawy z dnia 3 czerwca 1919 roku ma więc sens wyłącznie do 1921 roku. Zresztą i we wcześniejszym okresie trudno byłoby wyobrazić sobie jakieś sankcje w razie naruszenia tego przepisu przez ministra, zważywszy że Komisja Kodyfikacyjna stanowiła ciało apolityczne i nie mogła być skuteczną grupą nacisku, powodującą uruchomienie odpowiednich mechanizmów konstytucyjnych.

Ad 3 Jeżeli chodzi o relacje między Komisją a organami władzy ustawodawczej i wykonawczej, to Komisja Kodyfikacyjna w zakresie swego działania miała

⁸ Podkreślali to zwłaszcza W.L. Jaworski oraz I. Czuma; por. I. Czuma, *op. cit.*, s. 102.

⁹ L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 22.

¹⁰ K. Fierich, *Stosunek ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej do Konstytucji*, s. 96; X. Fierich, *Unifikacja ustawodawstwa*, [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga pamiątkowa 1918–1928*, Kraków-Warszawa 1928, s. 263; *idem*, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 1. *Abolicja — państwo*, s. 269; *idem*, *Komisja Kodyfikacyjna w Rzeczypospolitej Polskiej*, RPEiS 1925, z. 3, s. 655; *Referat informacyjny Sekretariatu Generalnego Komisji Kodyfikacyjnej ogłoszony w dniu 30 marca 1928 na posiedzeniu Konferencji Informacyjno-Prasowej w Warszawie*, PPiA 1928, s. 408.

względem tych organów pewne uprawnienia, gdyż mogła „[...] żądać od władz i urzędów potrzebnych wyjaśnień” (art. 3 zd. 4 ustawy z dnia 3 czerwca 1919 roku).

W świetle ustawy z 3 czerwca 1919 roku uprawnienia Sejmu względem Komisji Kodyfikacyjnej ograniczały się do czterech zagadnień.

1. Na mocy swojej uchwały Sejm mógł powierzyć jej przygotowanie także innych projektów ustawodawczych niż dotyczące ujednolicenia prawa cywilnego i karnego (art. 2 lit. b).

2. Wniosek dotyczący mianowania prezydenta i wiceprezydenta Komisji wymagał porozumienia z marszałkiem Sejmu, co odnosiło się również do pozostałych członków jej pierwszego składu (art. 5).

3. Sejm miał otrzymywać projekty ustaw opracowanych przez Komisję, przy czym wnosił je Minister Sprawiedliwości (art. 3 zd. 1).

4. Komisja powinna przedkładać Sejmowi „[...] przynajmniej co pół roku sprawozdanie ze swych czynności”, ale za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości (art. 3 zd. 2). W praktyce wytworzył się zwyczaj składania sprawozdań ustnych przez reprezentanta Komisji co roku, ale nie przed samym Sejmem, tylko przed połączonymi komisjami prawniczymi Sejmu i Senatu, od 1923 aż do 1928 roku. Ostatecznie wobec zmian organizacyjnych i personalnych w Komisji dokonanych w 1932 roku ten precedens konstytucyjny zaniknął.

5. Sejm Ustawodawczy, a od Konstytucji marcowej obie izby ustawodawcze uchwalały budżet państwa (art. 4, art. 3 i art. 35), a więc również budżet Komisji Kodyfikacyjnej. Kontrolę nad wykonaniem budżetu przez Komisję miała Najwyższa Izba Kontroli, której Prezes bezpośrednio odpowiadał przed Sejmem (art. 9 Konstytucji marcowej)¹¹.

Związki z Ministerstwem Sprawiedliwości i uprawnienia, jakie ustawa z dnia 3 czerwca 1919 roku nadawała ministrowi w stosunku do Komisji, stawiała ją w pozycji wyraźnej zależności¹².

1. Pracę nad przygotowaniem innych projektów niż obejmujące jednolite ustawodawstwo cywilne i karne, jeśli nie było w tej sprawie odpowiedniej uchwały Sejmu, Komisja Kodyfikacyjna mogła podjąć tylko w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości (art. 2 lit. b).

2. Projekty ustaw opracowanych przez Komisję wnosił do Sejmu Minister Sprawiedliwości (art. 3 zd. 1). Przepis ten nabrał szczególnego znaczenia od chwili wejścia w życie Konstytucji marcowej. Projekty Komisji trafiały do Sejmu

¹¹ L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 28–30.

¹² Zupełnie nie wiadomo, na jakiej podstawie Irmina Mazurek, a za nią Patryk Kołodyński przyjmują, że zgodnie z ustawą z dnia 3 czerwca 1919 roku Komisja Kodyfikacyjna była organem niezależnym od rządu i Ministra Sprawiedliwości; I. Mazurek, *Specyfikacja prac Komisji Kodyfikacyjnej w procesie unifikacji prawa w II Rzeczypospolitej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 23, s. 132; P. Kołodyński, *Unifikacja i kodyfikacja prawa w Polsce po odzyskaniu niepodległości*, „Annales Collegii Nobilium Opolienses” 2018, nr 7, s. 85.

jako projekty rządowe. Minister Sprawiedliwości przedstawiał je Marszałkowi Sejmu, zgodnie z art. 10 Konstytucji marcowej, na podstawie uchwały Rady Ministrów, która uznawała projekt za rządowy.

3. Sprawozdanie ze swych czynności Komisja miała przedstawiać Sejmowi przynajmniej co pół roku, za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości (art. 3 zd. 2). Zarówno znaczenie i ranga prac wykonywanych przez Komisję, jak i osobisty autorytet prezydenta Fiericha zadecydowały, że w pierwszym dziesięcioleciu jej działalności nie przestrzegano rygorystycznie tego przepisu.

4. Zaspokojenie materialnych potrzeb Komisji, zwłaszcza zaś wyjednywanie dla niej odrębnego budżetu i w ogólności dbanie o „zaopatrzenie materialnych jej potrzeb” oraz o ułatwienie prac komisji spoczywało w rękach Ministra Sprawiedliwości, przy czym powinien się on porozumieć w tych kwestiach z prezydentem Komisji Kodyfikacyjnej (art. 3 zd. 3).

W praktyce wywoływało to problemy. Komisja Kodyfikacyjna musiała czynić starania o odpowiednie dla swej działalności środki finansowe. Sprawy te prowadziło najpierw Biuro Główne, w późniejszym zaś czasie Sekretariat Generalny Komisji (formalnie od 1925 roku za budżet odpowiadał sekretarz generalny Emil Stanisław Rappaport). Przez całe dwudziestolecie działalności, poza jednym tylko 1925 rokiem, budżet był zawsze zbyt mały albo na granicy podstawowych tylko potrzeb Komisji Kodyfikacyjnej. W pierwszych latach pieniądze wpływały niesystematycznie i niekiedy dopiero na kilka dni przed zamknięciem roku budżetowego, po długich negocjacjach z Ministerstwem Sprawiedliwości oraz Ministerstwem Skarbu. Począwszy od lat trzydziestych natomiast, budżet z roku na rok, ze względu na trudności finansowe państwa, coraz bardziej ograniczano. Szczegółowe informacje dotyczące budżetu aż do 1937 roku zawierają zeszyty Komisji Kodyfikacyjnej, w których podawano wszystkie przychody i rozchody¹³. Przykrą dla Komisji sprawą było skasowanie od dnia 1 kwietnia 1931 roku, w związku z uproszczeniem techniki budżetowej ogólnej, odrębnego IV działu budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości, który obejmował budżet Komisji Kodyfi-

¹³ E.S. Rappaport obliczał minimum budżetowe na 500 tys. zł rocznie. Tylko w 1925 roku Komisja uzyskała około 700 tys. zł; zob. *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 2, Warszawa 1920, s. 68; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 3, Warszawa 1921, s. 102; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 4, Warszawa 1922, s. 121–123; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 5, Warszawa 1922, s. 154–156; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 6, Warszawa 1924, s. 173; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 7, Warszawa 1926, s. 192 i 196–197; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 8, Warszawa 1926, s. 227; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 9, Warszawa 1927, s. 251; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 11, Warszawa 1929, s. 339; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 14, Warszawa 1931, s. 10–11; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, Warszawa 1932, s. 7; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 16, Warszawa 1934, s. 11; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 17, Warszawa 1937, s. 29; zob. również *Komisja Kodyfikacyjna Rzplitej Polskiej*, GSW 1924, nr 34, s. 529–530 (pismo Sekretariatu Generalnego do ministra sprawiedliwości w sprawach budżetowych, z lipca 1924 roku).

kacyjnej i połączenie przyznawanych jej kwot z właściwymi paragrafami budżetu ministerstwa¹⁴. Sekretarzowi generalnemu Rappaportowi praktyka ta wydała się tym bardziej niesłuszna, że zachowane zostały równocześnie inne odrębne stosunkowo małe budżety, jak Prokuratorii Generalnej RP i Najwyższego Trybunału Administracyjnego¹⁵.

5. W obradach Komisji i poszczególnych jej oddziałów, osobiście lub przez swego delegata, miał prawo brać udział Minister Sprawiedliwości (art. 4 zd. 5). Jako zasadę przyjmowano jego obecność w Komisji Kodyfikacyjnej przez delegata (art. 4 zd. 4).

6. Wniosek w sprawie mianowania prezydenta i wiceprezydenta Komisji Kodyfikacyjnej składał Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Marszałkiem Sejmu (art. 5 zd. 1). Procedura taka obowiązywała również co do wyznaczenia pierwszego składu Komisji (art. 5 zd. 2). Praktyka poszła jednak jeszcze dalej i wszystkie propozycje dotyczące uzupełniania składu Komisji Kodyfikacyjnej, choć nie wynikało to z ustawy, przechodziły przez Radę Ministrów, a więc należy wnioskować, że również minister sprawiedliwości miał na nie jakiś wpływ.

7. Wykonanie ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej Sejm Ustawodawczy powierzył Ministrowi Sprawiedliwości (art. 8)¹⁶.

8. W praktyce łączono przy tym urząd Ministra Sprawiedliwości z członkostwem w Komisji Kodyfikacyjnej (Wacław Makowski, Stanisław Car).

Warto dodać, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1924 roku w przedmiocie zmian w statucie organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości, z mocą obowiązującą od 1 lutego tegoż roku, podpisane przez prezesa Rady Ministrów Władysława Grabskiego i ministra sprawiedliwości Włodzimierza Wyganowskiego zaliczało w skład ministerstwa Komisję Kodyfikacyjną Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1924 nr 26, poz. 88, § 1).

Powiązania z Sejmem czy znacznie silniejsze z Ministerstwem Sprawiedliwości nie wyczerpują jeszcze wszystkich zależności istniejących między Komisją Kodyfikacyjną a innymi władzami. Przede wszystkim istotny wpływ na funkcjonowanie Komisji miał Naczelnik Państwa, a od Konstytucji marcowej Prezydent RP, z racji przyznanego przez ustawę, literalnie Naczelnikowi, prawa do mianowania jej członków (art. 5). Przynajmniej w pierwszym okresie działalności Komisji, kiedy powstawały tak zwane wielkie kodeksy i podstawowe zręby nowego systemu prawa, Prezydent RP organizował u siebie narady dotyczące jej prac. Wysłuchiwał ponadto ustnych sprawozdań prezydenta Franciszka Xawerego Fiericha.

¹⁴ Por. I. Czuma, *op. cit.*, s. 104–105.

¹⁵ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 14, s. 12–13.

¹⁶ L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 33–34.

2. Organy kierownicze i administracja Komisji Kodyfikacyjnej

Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 roku oparła działalność Komisji Kodyfikacyjnej na zasadzie autonomii wewnętrznej. Organizację, sposób obrad i prac oraz inne urządzenia Komisji miał określać opracowany przez nią regulamin (art. 6). W samej ustawie przesądzone zostały tylko pewne aspekty strukturalne i to wyrażnie ze względu na konieczność ustalenia sposobu mianowania członków tegoż organu. Tak więc stwierdzała ona, że na czele Komisji Kodyfikacyjnej stoi prezydent i trzech wiceprezydentów, nadto zaś składa się z 40 członków, przy czym na wniosek jej prezydenta mogą być mianowani dalsi członkowie ponad tę liczbę (art. 4 zd. 1–3). Prezydenta i wiceprezydentów mianuje Naczelnik Państwa na wniosek postawiony przez ministra sprawiedliwości w porozumieniu z marszałkiem Sejmu, co odnosi się także do pierwszego składu Komisji, natomiast dalszych członków na wniosek postawiony przez jej Prezydium (art. 5). Pominęto, jak widać, zupełnie kwestię odwoływania ze stanowiska wskazanych osób.

Niejasny był status służbowy członków Komisji Kodyfikacyjnej. Zdaniem jej sekretarza generalnego Emila Stanisława Rappaporta początkowo działalność w tym charakterze uważano za pełnienie funkcji o charakterze pomocniczo-publicznym, w późniejszym zaś czasie traktowano jako piastowanie urzędu, aczkolwiek bez stałego wynagrodzenia. Członkowie profesorowie mieli przy tym być uważani za pozostających w stosunku publicznoprawnym, członkowie adwokaci natomiast za pozostających w stosunku kontraktowym¹⁷. Wydawać by się mogło, że Rappaport kierujący aparatem administracyjnym Komisji powinien wykazywać najlepsze rozeznanie w tych kwestiach, jednak jego wykładni zarzucono brak podstaw prawnych. Jeden z wybitnych prawników, który zastrzegł sobie zapewne anonimowość, przesłał do „Gazety Sądowej Warszawskiej” uwagi wykazujące, że rzekoma ewolucja zapatrywań na status członków Komisji nie była niczym usprawiedliwiona wobec faktu, że sama ustawa o Komisji Kodyfikacyjnej się nie zmieniła. Zgodnie z nią głowa państwa mianowała prezydenta i wiceprezydentów (art. 4), a „w ten sam sposób” następowała też nominacja członków Komisji. Jak wywodził ów prawnik, do czego należy się przychylić, stosunek ten miał więc zawsze publicznoprawny charakter i żadnym wypadku nie znajdowało uzasadnienia odrębne traktowanie członków adwokatów¹⁸.

Organizację władz oraz strukturę organizacyjną Komisji określały szczegółowo jej cztery regulaminy. Zmiany regulaminów miały na celu kolejne uproszczenie struktury i przyspieszenie trybu prac.

¹⁷ E.S. Rappaport, *Tam, gdzie się wykuwa Praw Państwa zręby... Wywiad ze sprawującym kierownictwo administracyjne Komisji Kodyfikacyjnej RP, jej Sekretarzem Generalnym sędzią SN, prof. E. Stan. Rappaportem*, „Głos Sądownictwa” 1931, nr 6, s. 327–328.

¹⁸ *Różne wiadomości*, GSW 1931, nr 27, s. 380.

Pierwszy regulamin przyjęty został ostatecznie na posiedzeniu Prezydium Komisji Kodyfikacyjnej 13 listopada 1919 roku¹⁹. Opublikowano go niezwłocznie w oficjalnym wydawnictwie Komisji²⁰, a na posiedzeniu w dniach 17–21 maja 1920 roku uzupełniło go jeszcze Zebranie Ogólne Prezydium Komisji Kodyfikacyjnej²¹.

Drugi regulamin zatwierdzono na posiedzeniu Prezydium Komisji Kodyfikacyjnej 3 grudnia 1921 roku oraz na Zebraniu Ogólnym tejże Komisji 5 grudnia 1921 roku²² i opublikowano²³.

Trzeci regulamin, pochodzący z 1923 roku, uchwalił tymczasowo Komitet Organizacji Prac Komisji Kodyfikacyjnej 9 marca 1924 roku, następnie zaś zatwierdziło go ze zmianami Zebranie Ogólne tejże Komisji 14 grudnia 1924 roku, z mocą obowiązującą od 20 stycznia 1925 roku²⁴. Komitet Organizacji Prac Komisji Kodyfikacyjnej 15 czerwca 1925 roku wprowadził w tym regulaminie dwie poprawki²⁵, a 28 września 1931 roku jeszcze jedną dotyczącą zmiany swej nazwy²⁶. Tekst tego regulaminu udostępniano w wydawnictwach Komisji kilkakrotnie, aż opublikowany został ze wszystkimi zmianami²⁷.

Wreszcie czwarty regulamin uchwaliło Prezydium Komisji Kodyfikacyjnej na posiedzeniu 2 listopada oraz 2–3 grudnia 1932 roku, oznaczając datę jego wejścia w życie na 1 stycznia 1933 roku²⁸.

Zwraca uwagę pewne niezsynchronizowanie postanowień trzech pierwszych regulaminów z tekstem ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej. Ustawa wskazywała wyraźnie, że na czele tegoż organu stoi prezydent i trzech wiceprezydenci (art. 4), wspominała poza tym o Prezydium Komisji, nie przesądzając wyraźnie, kto wchodzi w jego skład (art. 5). Tymczasem trzy pierwsze regulaminy w ogóle nie zawierały rozdziału czy podrozdziału „Prezydent i Prezydium”, który pojawił się dopiero w czwartym regulaminie. Wskazuje to jasno na bardziej kolegialny charakter Komisji. Prezydenta i wiceprezydentów niejako wchłonęły ciała o szer-

¹⁹ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 1, Warszawa 1920, s. 59.

²⁰ *Regulamin Komisji Kodyfikacyjnej*, [w:] *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 1, s. 3–7.

²¹ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 2, s. 79, 90–92.

²² *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 4, s. 109.

²³ *Regulamin Ogólny Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 4, s. 124–133.

²⁴ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 6, s. 161; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 7, s. 191, 193, 194.

²⁵ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 8, s. 224.

²⁶ *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 3.

²⁷ *Regulamin Ogólny Komisji Kodyfikacyjnej uchwalony w dniu 14 grudnia 1924, obowiązujący od dnia 20 stycznia 1925, ze zmianą z dnia 28 września 1931*, [w:] *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 55–65.

²⁸ *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 16, s. 5–6. Tekst regulaminu *Regulamin Komisji Kodyfikacyjnej uchwalony w dniu 19 grudnia 1932, obowiązujący od dnia 1 stycznia 1933*; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 16, s. 43–50.

szym składzie. Reorganizacja Komisji dokonana w 1932 roku stanowiła w tym aspekcie powrót do pierwotnych założeń ustawy.

Trudno przyjąć jakąś jednoznaczną hierarchię organów kierowniczych w całym dwudziestoleciu działania Komisji Kodyfikacyjnej, albowiem przez kilka pierwszych lat formalnie najwyższą władzą było Zebranie Ogólne. Mieliśmy więc tutaj do czynienia z rozróżnieniem na instancję kierowniczą w postaci prezydium i na władze naczelne, podobnie jak to często bywa w stowarzyszeniach i w partiach politycznych. Ściśle biorąc, w początkowym okresie istnienia Komisji, w latach 1919–1920, nawet nie mówiło się o prezydium, chociaż formalnie przewidywał je regulamin, a o prezydencie, wiceprezydentach i sekretarzu jako organach kierowniczych. Przy uwzględnieniu powyższego do najważniejszych organów zaliczam: Prezydenta i Prezydium, Zgromadzenie Ogólne (Komisja w pełnym składzie), Komitet Organizacji Prac (Kolegium Uchwalające), Sekretarza Generalnego, Biuro.

2.1. Prezydent i wiceprezydenci

Ustawa o Komisji Kodyfikacyjnej z 1919 roku przewidywała prezydenta i trzech wiceprezydentów (art. 4 ustawy). Prezydent poza reprezentacją Komisji Kodyfikacyjnej na zewnątrz, która to kompetencja początkowo wynikała w sposób domniemany jedynie z ustawy, miał koordynować pracę organów decyzyjnych w Komisji. Funkcję prezydenta objął prof. UJ Franciszek Xawery Fierich (do 1928 roku). Po jego śmierci 8 września 1928 roku przez kilka lat stanowisko prezydenta Komisji Kodyfikacyjnej nie było obsadzone, co w sposób oczywisty obniżało jej rangę. Dopiero 12 października 1932 roku prezydent RP Ignacy Mościcki mianował na prezydenta Komisji Bolesława Norberta Pohoreckiego, prezesa Izby Cywilnej Sądu Najwyższego²⁹. Biorąc po uwagę cały okres działalności Komisji w II RP, wiceprezydentami byli: dr Stanisław Bukowiecki prezes Prokuratury Generalnej RP, Ludwik Cichowicz adwokat i notariusz w Poznaniu (do 1926 roku, złożył mandat z powodu choroby), prof. Ernest Till z Uniwersytetu Lwowskiego (zmarł 21 marca 1926 roku), Ignacy Koschembahr-Łyskowski (od 1927 roku), dr Wiktor Mańkowski (od 1927 do śmierci 28 grudnia 1928 roku), prezes Senatu Sądu Apelacyjnego w Poznaniu i prof. UW Karol Lutostański (postanowienie Prezydenta RP z dnia 12 grudnia 1933 roku). Tak więc w chwili wybuchu drugiej wojny światowej Komisja Kodyfikacyjna zakończyła swoją działalność w następującym składzie Prezydium: prezydent Pohorecki oraz wiceprezydenci Bukowiecki, Koschembahr-Łyskowski i Lutostański.

Pierwszy regulamin stanowił o prezydencie w związku ze szczegółowymi jego uprawnieniami. Dopiero regulaminy drugi i trzeci, w tym punkcie niemal jednako brzmące, określały jego władzę także w postaci klauzuli ogólnej. Zgodnie z nimi do zakresu czynności prezydenta oprócz spraw powierzonych mu przez

²⁹ *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 16, s. 3–4 i 12.

ustawę i regulamin należało załatwianie bieżących spraw administracyjnych oraz innych spraw pilnych w przerwach między posiedzeniami Prezydium, później Prezydium szerszego (art. 10 obu wskazanych regulaminów). Trzeci regulamin dał Prezydentowi, łącznie z sekretarzem generalnym, prawo załatwiania w wypadku pilnej potrzeby kwestii administracyjnych należących do kompetencji Prezydium (art. 11 § 5). Po śmierci Franciszka Xawerego Fiericha wiceprezydent Stanisław Bukowiecki, którego poparli wiceprezydenci Ignacy Koschembahr-Łyskowski i Wiktoryn Mańkowski, postawił na posiedzeniu Prezydium szerszego 11 września 1928 roku wniosek, aby do chwili powołania nowego prezydenta Komisji Kodyfikacyjnej jego czynności pełnili wszyscy trzej wiceprezydenci³⁰. Dokonano podziału funkcji prezydenta, wzmacniając tym samym zasadę kolegiałości. Funkcje merytoryczne, czyli przewodniczenie na posiedzeniach Prezydium szerszego i Komitetu Organizacji Prac, sprawował wiceprezydent Komisji Kodyfikacyjnej Stanisław Bukowiecki, a w jego zastępstwie wiceprezydent Ignacy Koschembahr-Łyskowski. Funkcje administracyjne natomiast, czyli kontakty z władzami państwowymi oraz kierownictwo biur Komisji w Warszawie i we Lwowie, należały do sekretarza generalnego Emila Stanisława Rappaporta. Miał on dwóch zastępców: pierwszym był Karol Lutostański, drugim zaś Włodzimierz Dbałowski³¹.

Szczególną pozycję nadawał prezydentowi ostatni regulamin. Artykuł 1 stwierdzał:

Prezydent sprawuje administrację Komisji, reprezentuje Komisję na zewnątrz tudzież czuwa nad tokiem i postępem jej prac; będąc odpowiedzialnym za ich całość, ma prawo wglądać w prace podkomisji w każdym ich stanie, żądać od przewodniczących, referentów i współreferentów informacji i sprawozdań, oraz komunikować im swoje uwagi z powodu zagadnień, wynikających przy opracowywaniu projektów.

Co więcej, mógł on teraz, w razie nagłej potrzeby i niemożności zwołania Prezydium, sam załatwić sprawę należącą do zakresu kompetencji tegoż Prezydium (art. 4 § 2). Prezydenta zastępował starszy według kolejności nominacji wiceprezydent (art. 8). Zarówno prezydent, jak i wiceprezydenci mieli odtąd prawo uczestniczenia z głosem doradczym w posiedzeniach podkomisji, których nie byli członkami (art. 6). Prezydent załatwiał sprawy bieżące Komisji, korzystając z podległego mu Biura Komisji (art. 2), składającego się z urzędników i niższych funkcjonariuszy etatowych (art. 3).

Te i inne jeszcze posunięcia upraszczały strukturę, wzmacniały organy kierownicze Komisji i przyspieszały tempo prac, ale równocześnie trzeba dostrzec ich polityczne podłoże. Pozostawały one w pełnej zgodności z tendencjami autorytarnymi w ustroju państwa, które ujawniły się po 1926 roku.

³⁰ Sekretarz generalny Emil Stanisław Rappaport przyjął niniejszą uchwałę do wiadomości i do wykonania; zob. *Wyciąg z protokołu posiedzenia Prezydium szerszego Komisji Kodyfikacyjnej*, [w:] *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 11, s. 326.

³¹ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 13, Warszawa 1930, s. 28.

2.2. Prezydium (i podkomisje specjalne)

Prezydium przewidywał już pierwszy regulamin, który powierzył mu załatwianie ważniejszych spraw administracyjnych oraz omawianie w razie potrzeby spraw należących do Komisji w pełnym składzie (§ 8). Regulamin ten nie wymieniał, kto wchodzi w jego skład, na pewno jednak tworzyli je prezydent i wiceprezydenci. Dopiero w drugim regulaminie wyraźnie wskazano, że oprócz tychże osób Prezydium składa się z prezesów obu wydziałów: Cywilnego i Karnego oraz członków Sekretariatu Generalnego, z których głos stanowczy miał tylko sekretarz generalny lub jego zastępca występujący w danej sprawie (art. 11 § 2). Poza ważniejszymi czynnościami administracyjnymi, których nie przekazano Zebraniu Ogólnemu, także wyznaczanie nowych członków Komisji Kodyfikacyjnej wchodziło w zakres kompetencji Prezydium. Głos stanowczy otrzymali tutaj prezydent i wiceprezydenci. Do ważności uchwał w tym zakresie konieczna była obecność prezydenta lub jego zastępcy i dwóch wiceprezydentów (art. 11 § 5). W innych wypadkach do ważności uchwał Prezydium wystarczała obecność czterech członków mających głos stanowczy (art. 11 § 4). Miało ono teraz składać Sejmowi sprawozdania z działalności Komisji (art. 11 § 2).

W trzecim regulaminie pojawił się podział na Prezydium ścisłe, które tworzyli prezydent, a później pierwszy wiceprezydent Komisji, według kolejności starszeństwa nominacji, i wiceprezydenci³², pełniący swoje funkcje na pewno do końca 1930 roku, oraz na Prezydium szersze, w którym znaleźli się ponadto sekretarz generalny i jego zastępcy, a także przewodniczący Podkomisji Redakcyjnej (art. 11 § 2)³³. Prezydium ścisłe miało ustalać kandydatury na nowych członków

³² Ustalono to dopiero na posiedzeniu Prezydium szerszego 11 września 1928 roku. Skład Prezydium ścisłego: prezydent Franciszek Xawery Fierich (do 1928) oraz wiceprezydenci: Ernest Till (do 1926), Ludwik Cichowicz (do 1926), Stanisław Bukowiecki (I wiceprezydent), potem dokoptowani zostali: Ignacy Koschembahr-Lyskowski (II wiceprezydent), Emil Stanisław Rappaport (redaktor protokołu); *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 8, s. 228; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 11, s. 340; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 12, s. 401; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 13, s. 35.

³³ W skład Prezydium szerszego wchodził: Franciszek Xawery Fierich (do 1928), Ernest Till (do 1926), Antoni Górski (do 1928), Stanisław Bukowiecki (I wiceprezydent, od 1 czerwca 1932 roku I przewodniczący Prezydium, a także Kolegium Uchwalającego), Ignacy Koschembahr-Lyskowski (II wiceprezydent, od 1 czerwca 1932 roku II Przewodniczący Prezydium, a także Kolegium Uchwalającego), Emil Stanisław Rappaport (sekretarz generalny oraz redaktor protokołu), Karol Lutostański (I zastępca sekretarza generalnego), Włodzimierz Dbałowski (II zastępca sekretarza generalnego), Henryk Konic (przewodniczący Podkomisji Redakcyjnej tegoż Prezydium); *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 8, s. 227; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 11, s. 340; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 12, s. 401–402; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 13, s. 26 i 35. Oto podział od 1 czerwca 1931 roku, po likwidacji Prezydium ścisłego:

Członkowie:

Komisji, ale ta jedyna jego prerogatywa utrzymała się tylko od chwili uchwalenia regulaminu, czyli od 14 grudnia 1924 do 22 kwietnia 1929 roku, kiedy to przeszła na Prezydium szersze, które też wykonywało pozostałe sprawy administracyjne (art. 11 § 5).

Prezydium szersze likwidował czwarty regulamin. Prezydium złożone z prezydenta jako przewodniczącego, którego czynności sprawował w razie potrzeby starszy nominacją wiceprezydent (art. 8), i z wiceprezydentów (art. 5 § 1) wzmocniło się teraz bardzo dzięki uzyskaniu kompetencji przynależnych dotąd innym organom i w pełni przejęło kierownictwo nad pracami Komisji (art. 5 § 2)³⁴. Prezydent i wiceprezydenci mieli prawo uczestniczyć z głosem doradczym w posiedzeniach podkomisji, których nie byli członkami (art. 6).

Do kompetencji Prezydium należało: a) planowe kierownictwo pracami Komisji; b) ustalanie na propozycję Prezydenta wniosków budżetowych co do przewidzianych dochodów i wydatków Komisji na każdy okres budżetowy; c) przyjmowanie sprawozdań Prezydenta; d) załatwianie innych spraw, przekazanych Prezydium przez ustawę o Komisji Kodyfikacyjnej oraz przepisy regulaminu (art. 5 § 2).

Prezydium tworzyli: prezydent Bolesław Norbert Pohorecki i wiceprezydenci: Stanisław Bukowiecki, Ignacy Koschembahr-Lyskowski oraz Karol Lutostański (mianowany 12 grudnia 1933 roku wiceprezydentem Komisji Kodyfikacyjnej przez prezydenta RP)³⁵.

W ramach Prezydium działały też podkomisje specjalne. Trzeci regulamin tworzył Podkomisję Redakcyjną Prezydium szerszego do dokonywania poprawek językowych i stylistycznych w tekstach projektów³⁶. W skład tej podkomisji

a) sprawujący kierownictwo prac kodyfikacyjnych (kontrolę administracyjną):

1. przewodniczący Kolegium Uchwalającego i Prezydium — wiceprezydent Stanisław Bukowiecki,

2. zastępca przewodniczącego Kolegium Uchwalającego i Prezydium — wiceprezydent Ignacy Koschembahr-Lyskowski,

3. przewodniczący Podkomisji redakcyjnej Prezydium — prezes Henryk Konic;

b) sprawujący kierownictwo administracyjne:

4. Komisji Kodyfikacyjnej — sekretarz generalny Emil Stanisław Rappaport.

5. Podkomisji redakcyjnej Prezydium — I zastępca sekretarza generalnego Karol Lutostański.

6. Zastępstwo (punkt 4 i 5) — II zastępca sekretarza generalnego Włodzimierz Dbałowski; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 14, s. 20; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 27.

³⁴ Członkowie Prezydium za czynności prezydialne lub administracyjne otrzymywali wynagrodzenie w wysokości ustalonej przez Prezydenta (art. 7 regulaminu).

³⁵ *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 16, s. 12–13; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 17, s. 31.

³⁶ Zob. wzmiankę o utworzeniu teŝe podkomisji; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 11, s. 338. Wcześniej, już od kwietnia 1923 roku, istniała podkomisja językowo-redakcyjna dla ostatecznego ustalenia tekstu uchwalanych ustaw, składająca się z prezesów obu Wydziałów, członków sekretarzy wydziałów i odpowiednich referentów; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 6, s. 161.

sji wchodzili: jej przewodniczący, sekretarz generalny i jego zastępcy³⁷, prezesi odnośnych sekcji, referenci projektów, a ewentualnie członkowie właściwej podkomisji przygotowawczej (art. 36). Miejsce sekretarza generalnego zajął później pierwszy jego zastępca.

W latach 1926–1932 działała również Podkomisja Ankietowa, której obowiązujący wtedy regulamin nie wymieniał. Tworzyli ją: Ignacy Koschembahr-Łyskowski, początkowo jako przewodniczący, Karol Lutostański, który objął później funkcję przewodniczącego, oraz Henryk Konic, i Fryderyk Zoll jr. Jej zadaniem było rozpatrywanie opinii różnych środowisk o projektach Komisji Kodyfikacyjnej oraz o nadsyłanych do Komisji Kodyfikacyjnej poprawkach do projektów i kontrprojektach³⁸.

2.3. Zebranie Ogólne

Zebranie Ogólne, czyli Komisja w pełnym składzie, przez kilka lat było regulaminowo najwyższą instancją. Pierwszy regulamin przyznawał mu wszystkie najważniejsze kompetencje administracyjne i merytoryczne, w tym zatwierdzanie uchwalonych projektów (§ 7). Drugi regulamin rozszerzał jeszcze te uprawnienia, dodając między innymi ostateczne rozstrzyganie wszelkich spraw dotyczących Komisji (art. 8). Ta bardzo niedogodna i przewlekła procedura spowodowała, że na wniosek Franciszka Xawerego Fiericha, faktycznie już w 1921 roku, Zebranie Ogólne zostało zastąpione przez Komitet Organizacji Prac. W związku z tym Emil Stanisław Rappaport informował w 1929 roku, że ostatnie zebranie odbyło się w 1923 roku³⁹. Jednak kolejny, trzeci regulamin nadal przewidywał Zebranie

³⁷ Początkowo skład był następujący: przewodniczący — Henryk Konic (do 1934 roku) oraz członkowie: sekretarz generalny — Emil Stanisław Rappaport (do 1 czerwca 1931 roku), zastępcy sekretarza generalnego — Antoni Górski (do 1928 roku) i Karol Lutostański (I zastępca), prezesi odnośnych sekcji, referenci projektów, a ewentualnie członkowie właściwej podkomisji przygotowawczej. W późniejszym okresie w praktyce przedstawiało się tak: przewodniczący: Henryk Konic oraz członkowie: Karol Lutostański (p.o. sekretarza generalnego, I zastępca sekretarza generalnego) i jego zastępca — Włodzimierz Dbałowski (od 23 września 1929 roku II zastępca sekretarza generalnego), prezesi odnośnych sekcji, referenci projektów, a ewentualnie członkowie właściwej podkomisji przygotowawczej; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 8, s. 228; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 11, s. 341; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 12, s. 402; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 13, s. 26 i 36; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 14, s. 21; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 28.

³⁸ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 10, Warszawa 1927, s. 289; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 11, s. 344; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 12, Warszawa 1929, s. 405; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 13, Warszawa 1930, s. 38; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 14, s. 23; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 30.

³⁹ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 12, s. 378.

Ogólne, choć pewne jego kompetencje alternatywnie przypadały teraz Prezydium szerszemu (art. 8 § 2), inne zaś Komitetowi Organizacji Prac (art. 8 § 3), a jeszcze inne zależały od wniosku wskazanych tu władz, ewentualnie zaś określonej grupy członków Komisji (art. 8 § 1). Pozwalało to nie zwoływać Zebrania Ogólnego, stąd też datę podaną przez Rappaporta możemy uznać za faktyczny jego koniec. Formalnie jednak dopiero poprawka w regulaminie, którą przemilczały oficjalne sprawozdania Komisji, likwidowała Zebranie Ogólne w sposób ostateczny. Nastąpiło to, jak należy wnioskować, w 1931 roku⁴⁰.

2.4. Komitet Organizacji Prac (Kolegium Uchwalające)

Komitet Organizacji Prac (Kolegium Uchwalające) powołano 7 grudnia 1921 roku na wniosek prezydenta Fiericha i w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, przez Zebranie Ogólne Komisji Kodyfikacyjnej w Krakowie. W skład Komitetu weszło początkowo 16 osób: prezydent Komisji Kodyfikacyjnej, trzech wiceprezydentów, dwóch prezesów wydziałów, pięciu prezesów sekcji, trzech członków Sekretariatu Generalnego oraz dwóch członków wybranych przez wspomniane Zebranie Ogólne, ale później uległ on zwiększeniu⁴¹. W dniu następnym, czyli 8 grudnia, odbyło się pierwsze posiedzenie Komitetu, który faktycznie już wtedy zastąpił Zebranie Ogólne. Miał on czuwać nad jednolitością pracy i kierować poszczególnymi organami Komisji. W związku z tym, co stawia w ciekawym świetle kwestię podziału zadań, w oficjalnych sprawozdaniach Komisji Kodyfikacyjnej mówiło się teraz o obu prezydiach Komisji: Administracyj-

⁴⁰ L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 44.

⁴¹ Skład: przewodniczący — Franciszek Xawery Fierich (do 1928), I zastępca przewodniczącego — wiceprezydent Stanisław Bukowiecki (od 1 czerwca 1931 roku przewodniczący), Ludwik Cichowicz (do 1926), Ernest Till (do 1926 roku), sekretarz referent — Emil Stanisław Rappaport, sekretarz redaktor protokołu, a potem zastępca sekretarza referenta — Antoni Górski (do 1928 roku), Karol Lutostański (potem I zastępca sekretarza referenta, a od 1 czerwca 1931 roku zastępca sekretarza referenta), Włodzimierz Dbałowski — od 23 września 1929 roku II zastępca sekretarza referenta, a od 1 czerwca 1931 roku redaktor protokołu, oraz członkowie: Henryk Konic (do 1934 roku), Antoni Doliński (do 1930), Juliusz Makarewicz, Edmund Krzymuski (do 1928 roku), Jan Jakub Litauer, Ignacy Koschimbahr-Łyskowski (potem jako II zastępca przewodniczącego, a od 1 czerwca 1931 roku zastępca przewodniczącego), Wacław Makowski, Adam Chelmoński, Zygmunt Marek (do 1931 roku), Stanisław Car (od 1 czerwca 1931 roku), Zygmunt Jundziłł (od 1 czerwca 1931 roku), Stanisław Wróblewski (od 1 czerwca 1931 roku); *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 4, s. 109; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 8, s. 228; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 10, s. 288; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 11, s. 341; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 12, s. 378–379 i 402; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 13, s. 35–36; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 14, s. 20–21; X. Fierich, *Unifikacja ustawodawstwa*, s. 264.

nym i Komitecie Organizacji Prac⁴². Jednak odpowiednich poprawek do drugiego regulaminu nie wprowadzono.

Trzeci regulamin powtórzył wskazane ustalenia, zwłaszcza to, że Komitet ma na celu ujednolicenie prac Komisji i planowe nimi kierownictwo (art. 6 § 1). Poza tym sprecyzował funkcje pełnione przez osoby wchodzące w skład Komitetu, zastąpił prezesów wydziałów, które zostały zniesione, członkami Komisji Kodyfikacyjnej, „będących równocześnie członkami Ciała Ustawodawczego”, oraz wprowadził do tego składu stałych referentów i najwyżej dwóch koreferentów wyznaczonych przez właściwą sekcję, a ewentualnie przez Kolegium Uchwalające, „dla każdego działu większych całości kodyfikacyjnych”, przy czym głosowali oni tylko w tej materii, do której zostali powołani na referenta lub koreferenta (art. 6 § 2)⁴³, określił też ściśle kompetencje Komitetu (art. 8 § 3), wskazując, co czyni ten organ, a co Prezydium szersze (art. 8 § 2). Komitet Organizacji Prac stał się odąd właściwie najwyższą merytorycznie instancją w łonie Komisji, gdyż to on zatwierdzał projekty aktów prawnych (art. 8 § 3 pkt b). Podział funkcji był więc taki, że Prezydium szersze podejmowało decyzje w sprawach budżetowo-administracyjnych, a Komitet Organizacji Prac uchwalał ostatecznie projekty.

W dniu 28 września 1931 roku Komitet Organizacji Prac zmienił swoją nazwę na Kolegium Uchwalające, zachowując swoje wszystkie dotychczasowe funkcje⁴⁴. Kolegium działało w składzie: przewodniczący Stanisław Bukowiecki, zastępca przewodniczącego Ignacy Koschembahr-Łyskowski, sekretarz, referent Emil Stanisław Rappaport, zastępca sekretarza referenta Karol Lutostański, redaktor protokołu Włodzimierz Dbałowski (do lutego 1939 roku) oraz członkowie — Stanisław Car (do 1938 roku), Zygmunt Jundziłł, Henryk Konic (do 1934 roku), Jan Jakub Litauer, Juliusz Makarewicz, Wacław Makowski i Stanisław Wróblewski (do 1938 roku)⁴⁵.

Czwarty regulamin zmniejszył skład Kolegium do członków Prezydium, przewodniczącego właściwej podkomisji oraz referenta, a ewentualnie współreferenta projektu (art. 15 § 1). Z kompetencji Kolegium pozostawił zaś tylko

⁴² L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 45 (przypis).

⁴³ Formalnie Kolegium Uchwalającemu przewodniczył prezydent Komisji Kodyfikacyjnej, jednak zgodnie z uchwałą podjętą na posiedzeniu Prezydium szerszego, 11 września 1928 roku, a więc kilka dni po śmierci Fiericha, zarówno Kolegium Uchwalającemu, jak i Prezydium szerszemu przewodniczył, jako stały przewodniczący, pierwszy w kolei starszeństwa wiceprezydent Komisji. Wchodziło do niego również, zgodnie z art. 6 § 2 regulaminu, trzech wiceprezydentów jako zastępców przewodniczącego, przy czym na mocy decyzji Prezydium szerszego z 7 stycznia 1929 roku stałym zastępcą był drugi wiceprezydent Komisji, dalej: sekretarz generalny (jako sekretarz referent), dwóch zastępców sekretarza generalnego, jako sekretarzy redaktorów protokołu i przewodniczący Podkomisji Redakcyjnej Prezydium szerszego, prezesi poszczególnych sekcji lub ich zastępcy, dwaj członkowie Komisji Kodyfikacyjnej wybrani przez Zebranie Ogólne, a także wspomniani już członkowie Komisji będących równocześnie członkami ciała ustawodawczego oraz stali referenci i najwyżej dwaj koreferenci.

⁴⁴ *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 3.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 27.

zatwierdzanie przyjętych przez podkomisje projektów (art. 15 § 2). Prezydent mógł zaprosić do wzięcia udziału w obradach Kolegium, z głosem doradczym, członków Komisji niewchodzących w jego skład (art. 16).

2.5. Sekretarz generalny (sekretarz), organy pomocnicze

Sekretarz generalny (sekretarz) był jednym z filarów Komisji Kodyfikacyjnej. Pierwszy regulamin przewidywał stanowisko sekretarza, powierzając mu sprawy zlecone przez Prezydenta Komisji oraz kierowanie jej Biurem i Biblioteką (§ 9). Dnia 13 listopada 1919 roku większością głosów Prezydium na sekretarza wybrało Aleksandra Mogilnickiego. Od 17 maja 1920 roku przyjęto oficjalnie nazwę sekretarz generalny, co było wyrazem podniesienia rangi tego stanowiska⁴⁶. Dodatkowo stał się on jeszcze naczelnym redaktorem wydawnictw Komisji. Funkcje zastępców w charakterze członków sekretarzy Komisji Zebranie Ogólne przyznało sekretarzom wydziałów Cywilnego i Karnego, którzy mieli kierować poszczególnymi działami w Biurze Głównym. Nadzór nad ich pracą i związana z tym odpowiedzialność przed Prezydium i Zebraniem Ogólnym spoczywała na sekretarzu generalnym. Uzupełnienia te, na wniosek Emila Stanisław Rappaporta, włączono do regulaminu⁴⁷. Częściowe zmiany w tym stanie wprowadził drugi regulamin, dodając do kompetencji sekretarza generalnego redagowanie komunikatów i sprawozdań z czynności Komisji (art. 12 § 1). Nie powtórzył przy tym przepisu o jego odpowiedzialności za działania członków sekretarzy (art. 12 § 2 i 3).

W praktyce stałe zastępstwo za sekretarza generalnego sprawował Emil Stanisław Rappaport, występujący jako sekretarz generalny administracyjny, zwłaszcza że Aleksander Mogilnicki urlopowany był bezterminowo z Sekretariatu już od 1922 roku, gdyż całkowicie poświęcił się pracy merytorycznej nad projektem ustawy o postępowaniu karnym. Ostatecznie 28 listopada 1923 roku Mogilnicki ustąpił ze stanowiska sekretarza generalnego, a jego miejsce zajął Rappaport⁴⁸.

Systematyczny rozrost administracji Komisji doprowadził do podporządkowania sekretarzowi generalnemu Biura Informacyjno-Prasowego i rozszerzenia zakresu czynności o sprawy budżetowe oraz rachunkowość. Znalazło to wyraz w trzecim regulaminie (art. 12 § 1). Po śmierci prezydenta Fiericha przejął on jeszcze kompetencje administracyjne prezydenta Komisji, gdy tymczasem funkcje merytoryczne objęli wiceprezydenci, którzy przewodniczyli w Prezydium i Komitecie Organizacji Prac (Kolegium Uchwalającym), pełniąc teraz funkcję kierowników prac kodyfikacyjnych. Te uzupełniające obowiązki sekretarz gene-

⁴⁶ L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 45.

⁴⁷ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 1, s. 59; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 2, s. 67, 90–92.

⁴⁸ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 6, s. 161–162; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 4, s. 110.

ralny, ewentualnie zaś jego zastępcą, pełnił pod podwójną kontrolą: bezpośrednią Prezydium szerszego i pośrednią, to znaczy sprawozdawczą, Kolegium Uchwalającego⁴⁹. Czwarty regulamin, który jak już wskazywałem, wszedł w życie 1 stycznia 1933 roku, nie przewidywał już funkcji sekretarza generalnego.

Organem pomocniczym sekretarza generalnego był Sekretariat Generalny, składający się z — oprócz sekretarza — trzech zastępców i referendarzy, pełniących też obowiązki protokółantów, przy czym liczba tych ostatnich ulegała zmianom (najwyżej pięć osób)⁵⁰. W Sekretariacie funkcjonowały trzy referaty: Referat Kodyfikacyjny, Referat Administracyjny i Referat Redakcji Protokołu.

W dniu 26 listopada 1931 roku Prezydium szersze Komisji zatwierdziło dla Sekretariatu Generalnego, na zasadzie art. 12 § 3 Regulaminu Ogólnego Komisji, instrukcję i regulamin wewnętrzny, w związku z właściwością tego Sekretariatu w sprawach budżetowo-rachunkowych i prowadzenia prac kodyfikacyjnych pomocniczych⁵¹. Od tej daty Sekretariat Generalny stanowił Podkomisję Kierowniczą Biura Prac Pomocniczych Komisji Kodyfikacyjnej, działającą w składzie: przewodniczący Emil Stanisław Rappaport (sekretarz generalny Komisji Kodyfikacyjnej), I zastępca przewodniczącego Karol Lutostański (I zastępca sekretarza Generalnego Komisji Kodyfikacyjnej), II zastępca przewodniczącego Włodzimierz Dbałowski (II zastępca sekretarza generalnego Komisji Kodyfikacyjnej) oraz jako członkowie: sekretarze generalni organizacji pomocniczych Komisji Kodyfikacyjnej⁵², z głosem doradczym: Kazimierz Berezowski, Jerzy Jamontt, Kazimierz Głębocki, dalej sekretarz administracyjny Komisji Kodyfikacyjnej Jan Wasilkowski i w końcu członkowie sekretariatu podkomisji: Rafał Lemkin, Stanisław Peszyński oraz Zygmunt Zaleski⁵³. Sekretariat Generalny stał się również Podkomisją Budżetowo-Rachunkową Prezydium szerszego, której przewodniczył sekretarz generalny⁵⁴.

⁴⁹ Bliżej L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 46 (przypis).

⁵⁰ *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 6. Członkowie Sekretariatu Generalnego nie pobierali stałej pensji; *Komisja Kodyfikacyjna Rzplitej Polskiej*, s. 529.

⁵¹ *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 5–6; zob. też *Regulamin Wewnętrzny Sekretariatu Generalnego, jako podkomisji kierowniczej Biura prac pomocniczych Komisji Kodyfikacyjnej, zatwierdzony przez Prezydium szersze Komisji w dn. 26 listopada 1931 (na zasadzie § 3 art 12 Reg. Og. Kom. Kod.)*, [w:] *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 34–35.

⁵² Polskie Towarzystwo Ustawodawstwa Kryminalnego, Polskie Towarzystwo Ustawodawstwa Cywilnego, Stała Delegacja Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych RP, Polska Komisja Współpracy Prawniczej Międzynarodowej; szerzej o tych organizacjach L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 53–55.

⁵³ *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 35–36.

⁵⁴ *Instrukcja dla Sekretariatu Generalnego, jako podkomisji budżetowo-rachunkowej Prezydium szerszego Komisji Kodyfikacyjnej, zatwierdzona przez Prezydium szersze w dniu 26 listopada 1931 (na zasadzie § 3 art. 12 Reg. Og. Kom. Kod.)*, [w:] *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 66.

Na Sekretariacie Generalnym spoczywało organizowanie periodycznych konferencji informacyjno-prasowych. Miał on też swoich korespondentów w: Genewie dra Michała Potulickiego (1926–1933), Paryżu: adw. dra Józefa C. Witenberga (1926–1933), Wiedniu: dra Emila Merwina (1927–1933) i La Plata: dra Władysława Thóta (1927–1931)⁵⁵. Sekretariat Generalny zlikwidowano od 1 stycznia 1933 roku, a wraz z nim stanowiska jego referendarzy i korespondentów⁵⁶.

2.6. Biuro

Biuro Komisji Kodyfikacyjnej przez wiele lat stanowiło kilka wyodrębnionych organizacyjnie jednostek. Utworzono bowiem, poza Biurem Głównym w Warszawie, jeszcze Biuro Prezydialne przy Prezydencie Komisji w Krakowie, mieszczące się w dwóch pokojach mieszkania Franciszka Xawerego Fiericha, Biuro przy wiceprezydencie we Lwowie i Biuro przy wiceprezydencie w Poznaniu. Te trzy dodatkowe biura uległy likwidacji w latach 1926, 1928 oraz 1932 i wszystkie czynności przeszły do Biura Głównego⁵⁷. Kierowanie tym ważnym ośrodkiem administracyjnym trzy pierwsze regulaminy powierzyły sekretarzowi generalnemu (sekretarzowi), ewentualnie jego zastępcy, a dopiero czwarty regulamin podporządkował Biuro Główne bezpośrednio Prezydentowi (art. 2). Biuro zatrudniało urzędników, a także niższych funkcjonariuszy etatowych mianowanych przez ministra sprawiedliwości i pracowników nieetatowych, pomocniczych, powoływanych przez prezydenta Komisji Kodyfikacyjnej. Administracyjne uzależnienie od ministra spowodowało, że cały ciężar w tym zakresie przesunął się z prezydenta na sekretarza generalnego, który podlegał ministrowi sprawiedliwości nie tylko pod względem gospodarczo-skarbowym, lecz także z tytułu nadzoru nad urzędnikami państwowymi powierzonymi przez ministra jego kierownictwu służbowemu, w zastępstwie prezydenta Komisji⁵⁸. Sposób powoływania pracowników biur bliżej określały regulaminy, przy czym zachodziły tu różnice między nimi (pierwszy — § 11, drugi — art. 14, trzeci — art. 13, czwarty — art. 3). W ogólności mianowanie pracowników etatowych wymagało wniosku Prezydenta, później jeszcze w porozumieniu z sekretarzem ge-

⁵⁵ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 9, s. 256; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 10, s. 392; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 11, s. 351; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 12, s. 408; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 13, s. 41; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 14, s. 27; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 32.

⁵⁶ Por. *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 16, s. 12; L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 49.

⁵⁷ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 2, s. 69–70; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 11, s. 339; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, t. 1, z. 15, s. 59.

⁵⁸ *Komisja Kodyfikacyjna. (Sprawozdanie Sekretarza gener. na konferencji prasowej)*, RPEiS 1924, z. 3, s. 544.

neralnym, pracowników nieetatowych natomiast i funkcjonariuszy pozostałych biur poza Biurem Głównym powoływał Prezydent. Urzędnicy Biura Głównego musieli mieć szczególne kwalifikacje, jak znajomość języków obcych, wyższe niż średnie wykształcenie, specjalne kursy administracyjne, biblioteczne, buchalteryjne itp., a nawet „półstudia prawnicze”⁵⁹.

Zadaniem Biura było wykonywanie czynności pomocniczych i kancelaryjnych, czyli prowadzenie korespondencji, przepisywanie protokołów, referatów i kwestionariuszy, dokonywanie przekładów językowych, a także archiwizacja materiałów nieogłoszonych drukiem. Zajmowało się ono jeszcze ułatwianiem pozyskania informacji prawnoporównawczych z zakresu cywilistyki i karnistyki. Należały do niego również wszystkie sprawy budżetowe i rachunkowe Komisji. Poza zakresem swoich właściwych obowiązków Biuro Główne obsługiwało w pewnym okresie całkowicie Wydział Karny i częściowo Wydział Cywilny oraz Podkomisję Ustroju Sądownictwa. Od 1922 roku prowadziło też kancelarię organizacji pomocniczych Komisji Kodyfikacyjnej, o których już była mowa, to znaczy Polskiego Towarzystwa Ustawodawstwa Cywilnego, Polskiego Towarzystwa Ustawodawstwa Karnego, a także Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych RP. Jednak wobec przeciążenia obowiązkami, poczynawszy od 1 stycznia 1930 roku, zaniechano wykonywania pracy na rzecz organizacji pomocniczych. Czwarty regulamin, używający już tylko terminu „Biuro”, powierzał mu także czynności kancelaryjne poszczególnych Podkomisji (art. 12). Te dodatkowe prace podjęło ono więc od 1 stycznia 1933 roku. Całość czynności wykonywała niewielka liczba osób dysponujących skromnym aparatem biurowym⁶⁰.

W ramach organizacyjnych Biura od 8 grudnia 1921 roku działało również Biuro Informacyjno-Prasowe, które przejęło obowiązki działu informacyjno-prasowego zagranicznego Biura⁶¹. Dnia 26 listopada 1931 roku Prezydium szersze, zamiast Biura Informacyjno-Prasowego, które przekazano organizacjom pomocniczym Komisji Kodyfikacyjnej, powołało Biuro Prac Pomocniczych (art. 1 regulaminu wewnętrznego). Działo ono w Biurze Głównym, a instancję kierowniczą stanowił tu Sekretariat Generalny. Regulamin wewnętrzny w art. 3 szczegółowo określał obowiązki Biura: prace informacyjno-porównawcze z zakresu ob-

⁵⁹ *Komisja Kodyfikacyjna Rzplitej Polskiej*, s. 529.

⁶⁰ Bliżej L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 50.

⁶¹ Dział informacyjno-prasowy zagraniczny Biura Główne musiało zorganizować w połowie 1920 roku, ze względu na zainteresowanie pracami polskiej Komisji Kodyfikacyjnej w wielu ośrodkach prawniczych, zwłaszcza zaś europejskich. Dział ten zajmował się wymianą wydawnictw, tekstów ustaw i projektów, układaniem list wybitnych prawników zagranicznych, z którymi zamierzano wejść w kontakt, nawiązywał też łączność z towarzystwami prawniczymi w Polsce. Ze względu na stałe rozrastanie się czynności tego działu Zebranie Ogólne, uchwałą z dnia 8 grudnia 1921 roku, powołało do życia wskazane Biuro Informacyjno-Prasowe. Na czele Biura stanął ówczesny sekretarz generalny administracyjny E.S. Rappaport; bliżej *ibidem*, s. 51.

cych ustawodawstw cywilnych i kryminalnych, czyli zestawienia porównawcze, wyciągi, notatki itp., jak również prace wydawnicze w języku polskim oraz tłumaczenia. Poza tymi czynnościami, które do tej pory wykonywało samo Biuro Główne, Biuro Prac Pomocniczych przejęło jeszcze od tegoż Biura prowadzenie: 1. pracowni czytelní Komisji Kodyfikacyjnej, uruchomionej w Biurze Głównym dnia 30 kwietnia 1928 roku, dla zapoznania środowiska prawniczego i młodzieży akademickiej z pracami Komisji; 2. biblioteki, którą zorganizowano już w latach 1919–1920, początkowo pod bezpośrednim kierownictwem sekretarza. Drugi regulamin umieszczał Bibliotekę przy Biurze Głównym, powierzając ją kierownictwu zastępców sekretarza generalnego (art. 13 § 2). Zniesienie stanowiska sekretarza spowodowało całkowite przejście w 1933 roku kontroli nad biblioteką przez aparat administracyjny Biura; 3. archiwum, przewidzianego przez drugi regulamin, na takich samych zasadach co biblioteka (art. 13 § 2). Powołano je głównie dlatego, że ze względów finansowych nie wszystkie materiały Komisji mogły ukazać się drukiem. Archiwum miało uzupełniać Pracownię czytelní i było dostępne dla ogółu zainteresowanych, a zwłaszcza dla parlamentarzystów.

Z Biurem Prac Pomocniczych pozostawały w bezpośrednim kontakcie, począwszy od 26 listopada 1931 roku, organizacje pomocnicze Komisji, dotąd powiązane z samym Biurem Głównym i z działającym w nim Biurem Informacyjno-Prasowym. Przytaczany już regulamin wewnętrzny przewidywał, że do Podkomisji Kierowniczej Biura Prac Pomocniczych wchodzi z głosem doradczym sekretarze generalni organizacji pomocniczych Komisji Kodyfikacyjnej (art. 2). Po wprowadzeniu czwartego regulaminu zrezygnowano z usług organizacji pomocniczych, rozwiązując jednocześnie z dniem 1 stycznia 1933 roku Biuro Prac Pomocniczych. Wynikało to z ograniczenia działalności Komisji Kodyfikacyjnej wyłącznie do jej zadań właściwych i bezpośrednich. Usunięto tym samym ze struktury organizacyjnej wszystko to, co miało związek z funkcjami opiniodawczymi, informacyjnymi i propagandowymi⁶².

3. Wydziały, sekcje (podsekcje), podkomisje. Delegaci ministra

3.1. Organizacja prac kodyfikacyjnych

Komisja Kodyfikacyjna RP podzielona była początkowo, jak przewidywał pierwszy jej regulamin z 1919 roku, na dwa wydziały: Ustawodawstwa Cywilnego i Ustawodawstwa Karnego (§ 1), a jako zasadę przyjął to regulamin drugi

⁶² Szerzej *ibidem*, s. 51–53 i tam wskazane źródła oraz literatura.

z 1921 roku, mówiący o wydziale cywilnym i karnym (art. 1 § 1)⁶³. Każdy z nich, działając zgodnie z aktualnym regulaminem Komisji, samodzielnie decydował o swojej organizacji wewnętrznej. Wydział Cywilny⁶⁴, podzielił się w listopadzie 1919 roku na trzy sekcje: prawa cywilnego materialnego⁶⁵, prawa handlowego⁶⁶ i postępowania cywilnego⁶⁷. Ten zdawałoby się jedynie organizacyjny zabieg

⁶³ Skład wydziału ustalał pełne zebranie Komisji Kodyfikacyjnej, ale jej członkowie mogli na zasadzie swobodnej decyzji zgłaszać się do jednego z nich (§ 2 pierwszego i art. 2 § 1 drugiego regulaminu). Mogli też z głosem doradczym uczestniczyć w posiedzeniach innego wydziału. To samo dotyczyło sekcji (§ 3 pierwszego i art. 5 § 2 drugiego regulaminu). Wydziały i sekcje wybierały spośród siebie przewodniczącego (prezesa), zastępcę i sekretarza (§ 4 pierwszego i art. 3 § 1 drugiego regulaminu).

⁶⁴ U progu swojej działalności Wydział Cywilny liczył 32 członków. Na jednym z posiedzeń, odbytych 12, 13 i 14 listopada 1919 roku, członkowie Wydziału Cywilnego wybrali prezesa, wiceprezesa i sekretarza. Prezesem Wydziału Cywilnego został ówczesny adwokat dr Henryk Konic, wiceprezesem profesor UJ Fryderyk Zoll, a sekretarzem profesor UW Karol Lutostański.

⁶⁵ Sekcja Prawa Cywilnego zawiązała się na posiedzeniu 12 listopada 1919 roku, a liczyła w tym czasie 23, później zaś 29, na koniec wreszcie 28 osób. Rozwiązano ją 16 marca 1927 roku i przekształcono w poszczególne podsekcje, pozostawiając jednak dwie pozostałe sekcje. Zmiana ta nie została jednak wprowadzona do trzeciego regulaminu i nawet w ostatniej swojej wersji mówił on o podziale Komisji na sekcje. Funkcję prezesa sprawował prof. UJ Władysław Leopold Jaworski, wiceprezesa prof. UW Ignacy Koschimbahr-Łyskowski, a sekretarza ówczesny docent UJ i urzędnik Prokuraturii Generalnej Stanisław Gołąb. Spośród tych trzech osób jedynie wiceprezes pełnił swoje obowiązki nieprzerwanie aż do chwili zlikwidowania sekcji. Według sprawozdań Komisji na stanowisku prezesa figurował wakat w roku 1925, a sekretarza począwszy od tego roku aż do końca.

⁶⁶ Powstała ona w listopadzie 1919 roku. Składała się z ośmiu osób, wkrótce już 16, najmniej zaś z 15 osób. Rozwiązano ją formalnie 1 stycznia 1933 roku, czyli z dniem wejścia w życie czwartego regulaminu Komisji. Prezesem wybrany został prof. UJK Aleksander Doliński, wiceprezesem prof. UJ Stanisław Wróblewski, a sekretarzem wspominany już adwokat dr Jan Sławski. Ponieważ Jan Sławski ze względu na inne obowiązki zrezygnował w 1920 roku z stanowiska członka Komisji Kodyfikacyjnej, funkcję sekretarza Sekcji Prawa Handlowego powierzono prof. UJ Tadeuszowi Dziurzyńskiemu. Dalsze zmiany spowodowała śmierć Aleksandra Dolińskiego 23 grudnia 1931 roku. Prezesurę powierzono Stanisławowi Wróblewskiemu, wiceprezesurę Tadeuszowi Dziurzyńskiemu, a funkcję sekretarza prof. USB Adamowi Chelmońskiemu. Sekcja Prawa Handlowego początkowo nie tworzyła podkomisji przygotowawczych. Dopiero w 1927 roku wyłoniono Podkomisję Kodeksu handlowego liczącą sześć osób, której przewodniczył Aleksander Doliński, a po jego śmierci Stanisław Wróblewski.

⁶⁷ Powstała ona również w listopadzie 1919 roku, a liczyła wówczas 15 członków, w późniejszym natomiast okresie co najmniej 13, najwięcej 21 członków. Zlikwidował ją czwarty regulamin Komisji (od 1 stycznia 1933 roku). Prezesem sekcji wybrano prezydenta Komisji Kodyfikacyjnej Franciszka Xawerego Fiericha, wiceprezesem adwokata i prof. WWP Jana Jakuba Litauera, a sekretarzem adwokata dra Stanisława Sławskiego, po jego zaś rezygnacji w 1921 roku adwokata dra Jerzego Trammera. Śmierć prezydenta Fiericha spowodowała kolejne zmiany personalne. Funkcję prezesa objął Jan Jakub Litauer, a wiceprezesa prof. UJK Kamil Stefko. Sekcja Postępowania Cywilnego utworzyła wkrótce podkomisję przygotowawczą, najpierw dwie, a w dalszych latach jeszcze siedem. Ostatecznie pozostało ich sześć. W skład podkomisji wchodził referenci (współreferenci) i koreferenci. Dopiero od 1928 roku, po śmierci Fiericha, wprowadzono w tych podkomisjach przewodniczących; szerzej L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 110–112; A. Stawarska-Rippel, *Elementy prywat-*

stanowił odzwierciedlenie merytorycznego stanowiska Komisji Kodyfikacyjnej w kwestii zachowania dwóch odrębnych kodeksów — cywilnego i handlowego. W efekcie kodeksy te miały swoje własne dzieje, a ich systematyka i koncepcja kodyfikacyjna musiały oprzeć się na odmiennych kryteriach, właściwych dla każdej z tych kodyfikacji. Z kolei w Wydziale Karnym⁶⁸ powołano w maju 1920 roku dwie sekcje: prawa karnego⁶⁹ i postępowania karnego, która jednak ukonstytuowała się później⁷⁰.

ne i publiczne w procesie cywilnym w świetle prac kodyfikacyjnych w Polsce (1918–1964). Studium historycznoprawne, Katowice 2015, s. 90 n.

⁶⁸ W pierwszej połowie 1920 roku Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej składał się z 13 członków: Henryk Ettinger, Edmund Krzymuski (wiceprezes), Juliusz Makarewicz, Wacław Makowski, Zygmunt Marek, Walenty Miklaszewski, Aleksander Mogilnicki, Franciszek Nowodworski (prezes), Juliusz Nowotny, Witold Prądzyński, Emil Stanisław Rappaport (sekretarz), Zygmunt Rymowicz i Zygmunt Seyda. W pierwszym dziesięcioleciu działalności Komisji (1919–1929) do Wydziału Karnego wchodził: prezes Franciszek Nowodworski, wiceprezes Juliusz Makarewicz, sekretarz Emil Stanisław Rappaport oraz członkowie: Maurycy Allerhand, Marian Bielewicz, Tadeusz Bujak, Ludwik Domański, Jarogniew Drwęski, Tadeusz Dziurzyński, Henryk Ettinger, Jakób Glass, Antoni Górski, Edmund Krzymuski, Marek Kuratow-Kuratowski, Juliusz Nowotny, Wacław Makowski, Wiktoryn Mańkowski, Jan Mrozowski, Zygmunt Marek, Walenty Miklaszewski, Alfons Parczewski, Leon Petrażycki, Witold Prądzyński, Zygmunt Seyda, Józef Skąpski, Kami Stefko, Jerzy Trammer, Fryderyk Zoll; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 12, s. 397–398; zob. też A. Pasek, *Z organizacyjnych zagadnień kodyfikacji prawa karnego w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Prawo” 288, 2004, s. 361–363.

⁶⁹ Sekcja prawa karnego, jak należy przyjąć, ukonstytuowała się 10 maja 1920 roku. Jej przewodniczącym został Juliusz Makarewicz, wiceprzewodniczącym Wacław Makowski, sekretarzem zaś Witold Prądzyński, a wchodził do niej jeszcze — w różnym okresie — Emil Stanisław Rappaport, Edmund Krzymuski (do 1923 roku), Aleksander Mogilnicki, Zygmunt Marek (od 1920 r. do 1931 r.), Walenty Miklaszewski (od 1920 r. do 1924 r.), Franciszek Nowodworski (od 1920 do 1923 roku), Juliusz Kałuźniacki (od 1922 do 1928 roku), Stanisław Śliwiński (od 1924 roku), Franciszek Falkiewicz (od 1924 do 1931 roku), Juliusz Nowotny (od 1931 roku), Adolf Czerwiński (od 1930), Janusz Jamontt (od 1931 roku). W początkowym okresie z głosem doradczym pracowali jeszcze w sekcji Henryk Ettinger, Zygmunt Rymowicz, Zygmunt Seyda. Tuż przed jej rozwiązaniem, 1 stycznia 1933 roku, Sekcja liczyła w 1932 roku dziewięciu członków: Makarewicz (prezes), Makowski (wiceprezes), Rappaport (sekretarz), Czerwiński, Jamontt, Mogilnicki, Nowotny, Prądzyński i Śliwiński; por. A. Pasek, *Z organizacyjnych zagadnień kodyfikacji prawa karnego w Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 363–370.

⁷⁰ W skład sekcji postępowania karnego weszli początkowo Henryk Ettinger, Zygmunt Marek, Walenty Miklaszewski (w pierwszym okresie tymczasowy przewodniczący), Franciszek Nowodworski (potem jej wiceprezes do 26 października 1923 roku), Juliusz Nowotny, Zygmunt Rymowicz (potem sekretarz) i Zygmunt Seyda, następnie zaś przystąpili do niej: Edmund Krzymuski (potem jej prezes), Aleksander Mogilnicki (potem jej wiceprezes), Emil Stanisław Rappaport, Juliusz Kałuźniacki, Franciszek Falkiewicz, Zygmunt Marek, Juliusz Nowotny. W chwili rozpoczęcia prac sekcja liczyła dziesięciu członków. Pierwsze posiedzenie sekcji na 16 lipca 1920 roku zwołał, jako najstarszy wiekiem, prof. Miklaszewski. Sekcja ta została zamknięta 1 lipca 1929 roku, wobec wejścia w życie kodeksu postępowania karnego i całkowitego wypełnienia jej zadań; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 3, s. 99; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 4, s. 119; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 6, s. 168; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 8, s. 229; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 13, s. 38.

Dla przygotowania poszczególnych projektów sekcje powoływały także podkomisje, których skład tworzyli referenci główni, ewentualnie także współreferenci, koreferenci i członkowie. Zebranie Ogólne na posiedzeniu, które miało miejsce w dniach 17–21 maja 1920 roku, utworzyło poza tym Podkomisję Ustroju Sądownictwa złożoną z członków obu wydziałów⁷¹. Utrzymał ten stan drugi regulamin (§ 1, 2 i 3), sankcjonując również to, co wcześniej już zaistniało, że Zebranie Ogólne może tworzyć podkomisje stałe (art. 1 § 5 drugiego i art. 1 § 3 trzeciego regulaminu)⁷², a sekcje podkomisje specjalne oraz koła miejscowe (art. 1 § 4 drugiego i art. 1 § 2 trzeciego regulaminu). Istotnie utworzono takie koła miejscowe w Warszawie, Krakowie, Lwowie i Poznaniu. Wykonywały one prace przygotowawcze i opiniowały projekty ustaw.

Wydziały, sekcje i podkomisje wybierały spośród swoich członków przewodniczącego (prezesa), zastępcę (wiceprezesa) i sekretarza (§ 4 pierwszego oraz art. 3 § 1 drugiego i trzeciego regulaminu).

Skład wydziału ustalało co prawda pełne zebranie Komisji Kodyfikacyjnej, ale jej członkowie mogli na zasadzie swobodnej decyzji zgłaszać się do jednego z nich (§ 2 pierwszego i art. 2 § 1 drugiego regulaminu). Mogli też z głosem doradczym uczestniczyć w posiedzeniach innego wydziału. To samo dotyczyło sekcji (§ 3 pierwszego i art. 5 § 2 drugiego regulaminu). W myśl § 3 pierwszego regulaminu wydziały i sekcje porozumiewały się między sobą „w zależności od potrzeb”. Mogły również na wniosek wydziału (sekcji) albo na podstawie zarządzenia Prezydium zwoływać wspólne posiedzenia, zapraszać do udziału w nich — z głosem doradczym — osoby mające specjalną wiedzę w kodyfikowanym dziale prawa. Każdy członek Komisji miał prawo uczestniczyć w posiedzeniach innego wydziału, ewentualnie sekcji, z głosem doradczym. Jednocześnie pierwszy regulamin nie zabraniał zgłoszenia się do pracy w kilku sekcjach naraz czy nawet w obu wydziałach. Dopiero w drugim regulaminie wprost wskazano, że członek Komisji może należeć tylko do jednego wydziału, ale na pełnych prawach do kilku jego sekcji jednocześnie (art. 2 § 1 i § 2). Natomiast jeśli nie należał do danego wydziału lub sekcji, miał prawo uczestniczyć w ich posiedzeniach z głosem doradczym (art. 5 § 2 drugiego regulaminu). Trzeci regulamin uprościł strukturę Komisji, znosząc wydziały, a pozostawiając podział na sekcje (art. 1 § 1). Skład tych ostatnich ustalało nie Zgromadzenie Ogólne, lecz Prezydium szersze, na podstawie zgłoszeń członków sekcji (art. 2 § 1). Członek Komisji nienależący do danej sekcji miał prawo uczestniczyć w jej posiedzeniach z głosem doradczym. Regulamin ten nie zakazywał bowiem

⁷¹ Szerzej L. Górnicki, *Organizacyjne zagadnienia kodyfikacji prawa handlowego w Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, s. 263–273; *idem*, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 103–114; A. Pasek, *Z organizacyjnych zagadnień kodyfikacji prawa karnego w Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 358–370.

⁷² Niezależnie od podstawowego podziału Komisji na wydziały i sekcje (od 20 stycznia 1925 do 31 grudnia 1932 roku, potem tylko sekcje), Zgromadzeniu Ogólnemu (Komitetowi Organizacji Prac) przysługiwało prawo powoływania szczególnych podkomisji stałych lub czasowych, z ustalonym zakresem działania.

udziału w kilku sekcjach. Zabraniał jedynie łączenia stanowisk sekretarza sekcji z funkcją prezesa lub wiceprezesa (art. 3 § 2). Zasada ta, konsekwentnie podtrzymywana w kolejnych regulaminach, umożliwiała racjonalne wykorzystanie zespołu zaangażowanego w dzieło kodyfikacji prawa.

W celu uproszczenia struktury trzeci regulamin zlikwidował wydziały, zachowując podział na sekcje. Pozostałe uregulowania się nie zmieniły (§ 2 i § 3). Od 20 stycznia 1925 roku mamy więc jako podstawowy podział na sekcje, którego przejrzystość zachwiało jednak przekształcenie na posiedzeniu Komitetu Organizacji Prac w dniu 16 marca 1927 roku Sekcji Prawa Cywilnego w poszczególne podsekcje, przy jednoczesnym zachowaniu innych Sekcji⁷³. Sekcje i podsekcje (6–8 osób) systematycznie wykazywały zresztą coraz mniejszą aktywność prowadzącą się do roli instytucji kontrolujących i korygujących, podczas gdy cały ciężar pracy spoczywał na złożonych z referentów podkomisjach przygotowawczych sekcji i podsekcji (3–5 osób). Te sekcje i podkomisje, które odegrały już swoją rolę, zamykano i taka była stała praktyka co do wszystkich jednostek organizacyjnych kończących swoje czynności.

Te wypracowane zasady postępowania wskazują na przechodzenie od metody pracy zbiorowej do bardziej zindywidualizowanej, zwłaszcza gdy chodziło o przygotowywanie i uchwalanie projektów.

Całkowite ukończenie prac nad prawem karnym i w pewnym stopniu nad prawem cywilnym umożliwiło uproszczenie struktury Komisji Kodyfikacyjnej. Wykorzystując nabyte przez Komisję doświadczenia, czwarty regulamin maksymalnie upraszczał jej strukturę, poprzez zlikwidowanie podziału na sekcje, podsekcje i podkomisje przygotowawcze. Ich miejsce zajęły odąd tylko Podkomisje mające na celu przygotowywanie projektów ustawodawczych, które nie mogły przekraczać liczby sześciu członków (art. 9 § 1 i 2).

Po wejściu w życie tego regulaminu 1 stycznia 1933 roku Prezydium utworzyło 11 takich podkomisji⁷⁴. W chwili wybuchu drugiej wojny światowej w oficjalnym wykazie podawano ich 10, z tym że dwie z nich zostały rozwiązane wobec ukończenia prac⁷⁵. Zgodnie z regulaminem podkomisje mogły liczyć najwyżej sześciu członków i rzeczywiście tak to się z reguły przedstawiało. W kilku z nich skład wynosił pięć osób. Funkcje przewodniczących powierzono wybitnym członkom Komisji. W ramach istniejących podsekcji działały podkomisje przygotowawcze, które podzielono na stałe, oraz specjalne, czyli te, które kończyły

⁷³ *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 10, s. 288. Zmianie uległy wtedy także Podkomisje przygotowawcze.

⁷⁴ *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 16, s. 17–18.

⁷⁵ Podkomisję postępowania układowego oraz Podkomisję postępowania upadłościowego rozwiązano postanowieniem Prezydium z 2 listopada 1936 roku; *ibidem*, s. 19–21; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 17, s. 35–37.

wkrótce swe prace. Odgrywały one szczególną rolę we wszystkich podsekcjach, gdyż przeważnie w nich skupiała się praca danej podsekcji⁷⁶.

3.2. Delegaci Ministra Sprawiedliwości oraz delegaci ministerstw

Przy sekcjach (podsekcjach) i podkomisjach działali delegaci Ministra Sprawiedliwości oraz — jeśli chodzi o prawo cywilne — również delegaci Ministerstwa Przemysłu i Handlu⁷⁷, w odniesieniu zaś do prawa karnego niekiedy także Ministra Spraw Wewnętrznych. Instytucji delegatów Ministerstwa Przemysłu i Handlu oraz Ministra Spraw Wewnętrznych nie przewidywała przy tym ani ustawa z dnia 3 czerwca 1919 roku o Komisji Kodyfikacyjnej, ani żaden z czterech regulaminów tejsze Komisji, gdyż odpowiednie przepisy wskazywały jedynie na delegatów lub przedstawicieli ministra sprawiedliwości, dopuszczając poza tym udział biegłych w pracach mniejszych zespołów Komisji.

Podstawy prawne uczestnictwa przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości w pracach kodyfikacyjnych dała sama ustawa z dnia 3 czerwca 1919 roku o Komisji Kodyfikacyjnej⁷⁸. Ustawa ta stwierdzała: „Minister Sprawiedliwości jest w Komisji Kodyfikacyjnej zastąpiony przez swego delegata” (art. 4 ust. 3). I dalej: „Ponadto może on osobiście lub przez delegatów brać udział w obradach Komisji i jej poszczególnych oddziałów” (art. 4 ust. 4).

W wykonaniu tych postanowień zwłaszcza drugi i trzeci regulamin poświęcały niemało miejsca udziałowi ministra i jego delegatów specjalnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej. O każdym posiedzeniu Zebrania Ogólnego Komisji

⁷⁶ W 1937 roku Komisja składała się z prezydenta, trzech wiceprezydentów i 36 członków, z których do żadnej podkomisji nie należało już aż 12, gdyż zakończyły one swoje prace i zostały rozwiązane (Stanisław Car, Jakub Glass, Janusz Jamontt, Juliusz Makarewicz, Wacław Makowski, Aleksander Mogilnicki, Juliusz Nowotny, Emil Stanisław Rappaport, Michał Rostworowski, Zygmunt Rymowicz, Kamil Stefko i Stanisław Śliwiński). Czynni w podkomisjach byli wszyscy członkowie Prezydium i 28 spośród 36 członków Komisji (*Z Komisji Kodyfikacyjnej*, GSW 1937, nr 27–28, s. 412). Z tego grona do wybuchu drugiej wojny światowej ubyło na skutek śmierci pięć osób (Stanisław Car — 1938, Stanisław Wróblewski — 1938, Włodzimierz Dbałowski — 1939, Zygmunt Rymowicz — 1939, Stanisław Gołąb — 1939).

⁷⁷ Instytucję delegatów Ministerstwa Przemysłu i Handlu akceptowały natomiast kierownicze gremia Komisji Kodyfikacyjnej. Zachowała się w źródłach informacja dotycząca prac nad kodeksem handlowym. Sprawa udziału przedstawicieli tegoż ministerstwa w opracowywaniu kodeksu handlowego z 1934 roku była przedmiotem obrad Prezydium szerszego Komisji Kodyfikacyjnej na posiedzeniu 10 czerwca 1929 roku. Przebiegu dyskusji nie znamy, ale Prezydium, jak można wnioskować, zatwierdziło instytucję delegatów wskazanego ministerstwa; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 13, s. 26, 40.

⁷⁸ L. Górnicki, *Organizacyjne zagadnienia kodyfikacji prawa handlowego w Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, s. 273–281; *idem*, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 112; por. A. Pasek, *Z organizacyjnych zagadnień kodyfikacji prawa karnego w Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 370–373.

(później też Komitetu Organizacji Prac) oraz wydziału i sekcji zawiadamiano Ministra Sprawiedliwości, a od trzeciego regulaminu również jego delegatów specjalnych przy sekcjach Komisji Kodyfikacyjnej (art. 9 drugiego i trzeciego regulaminu). Zaproszenie na Zebranie Ogólne lub zebranie Komitetu Organizacji Prac otrzymywał 14 dni wcześniej, tak jak członkowie tych gremiów, Minister sprawiedliwości i zgodnie z trzecim regulaminem jego delegaci specjaliści przy sekcjach (art. 16 drugiego regulaminu i art. 15 trzeciego regulaminu).

W trakcie obrad wskazanych organów Komisji Kodyfikacyjnej minister i jego delegaci mieli szczególną pozycję. Odpowiednie postanowienie, przytoczone poniżej w wersji trzeciego regulaminu, brzmiało: „Minister Sprawiedliwości i jego delegat specjaliści mają prawo głosu, ilekroć tego zażądata. Jeżeli Minister albo delegat specjaliści zabiorą głos po zamknięciu rozprawy, rozprawę uważa się za otwartą na nowo” (art. 16 § 5 trzeciego i art. 17 § 5 drugiego regulaminu). Trzeci regulamin przyznawał delegatom specjalnym Ministerstwa Sprawiedliwości, na tych samych zasadach co członkom Komisji Kodyfikacyjnej, oprócz zwrotu kosztów podróży i diet przepisanych jeszcze wynagrodzenie za udział w posiedzeniach Komisji Kodyfikacyjnej w wysokości ustalonej przez Prezydium Komisji (art. 14 § 1). W początkowym okresie przy niektórych pracach kodyfikacyjnych pojawiali się nie tyle delegaci, ile zastępujący samego Ministra Sprawiedliwości jego reprezentanci⁷⁹.

Pierwszych delegatów wyznaczył w 1924 roku sprawujący od 17 listopada urząd ministra Antoni Żychliński. Mieli oni początkowo brać udział w „przyspieszonych pracach” Komisji Kodyfikacyjnej. Przy Sekcji Postępowania Cywilnego delegatem był sędzia SN dr Włodzimierz Dbałowski, kierownik Departamentu Ustawodawczego w Ministerstwie Sprawiedliwości (do 15 maja 1926 roku), który sprawował tę funkcję do 25 kwietnia 1929 roku, kiedy to władze Komisji Kodyfikacyjnej przedstawiły go do nominacji na jej członka. Przy Sekcji Prawa Cywilnego (podsekcjach) i Sekcji Prawa Handlowego w charakterze delegata ministra wystąpił adwokat Kazimierz Głębocki, związany z Komisją jako sekretarz generalny Polskiego Towarzystwa Ustawodawstwa Cywilnego. Od 1929 roku Głębocki był delegatem tylko przy Podsekcjach, następnie przy jednej z nich — Podsekcji prawa rzeczowego, wreszcie zaś, o czym jeszcze dalej, „delegatem specjalnym” przy Komisji Kodyfikacyjnej (do 1 stycznia 1933 roku).

⁷⁹ Wśród tych reprezentantów byli: sędzia Sądu Najwyższego Włodzimierz Dbałowski, Władysław Müller, poprzednik Dbałowskiego na stanowisku kierownika Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, sędzia Sądu Najwyższego Jan Rutkowski (1921), W. Herdin (w styczniu 1920 roku, podczas obrad na X posiedzeniu Wydziału Karnego), naczelnik Wydziału Sekcji Ustawodawczej Ministerstwa Sprawiedliwości dr Zygmunt Przybylski (podczas prac nad kwestionariuszem Juliusza Makarewicza do części ogólnej kodeksu karnego oraz kwestionariuszem Edmunda Krzymuskiego „przestępstwa przeciwko życiu i ciału”), Stanisław Śliwiński, przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości o nazwisku Acker (w trakcie obrada nad częścią szczególną kodeksu karnego, 26–31 maja 1923 roku); zob. L. Górnicki, *Organizacyjne zagadnienia kodyfikacji prawa handlowego w Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, s. 274; A. Pasek, *Z organizacyjnych zagadnień kodyfikacji prawa karnego w Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 371.

Za przejaw wzmocnienia przez ministra sprawiedliwości nadzoru nad Komisją można uznać pojawienie się w 1927 roku instytucji „delegata głównego”, co nastąpiło w okresie, gdy Ministerstwem Sprawiedliwości kierował Aleksander Meysztowicz. Funkcję tę minister powierzył Stefanowi Sieczkowskiemu, ówczesnemu prokuratorowi SN, pełniącemu też obowiązki dyrektora Departamentu Ustawodawczego w Ministerstwie Sprawiedliwości, następnie podsekretarza stanu w tymże ministerstwie. Ewolucja zmierzała w kierunku oderwania instytucji delegata od konkretnych sekcji (podsekcji). Przed ostatnią zmianą regulaminu Komisji delegatem głównym był Stefan Sieczkowski, a „delegatami specjalnymi” przy Komisji Kodyfikacyjnej Kazimierz Głębocki i Czesław Wóycicki, prezes Sądu Apelacyjnego we Lwowie⁸⁰. Później funkcje delegata ministra sprawiedliwości pełnili jeszcze radca prawny w Wydziale Prawa Cywilnego Ministerstwa Sprawiedliwości dr Józef Horszowski i prokurator Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości Kazimierz Jaszczurowski.

Czwarty regulamin, znacznie upraszczający strukturę Komisji Kodyfikacyjnej, w porównaniu z poprzednimi regulaminami formalnie istotnie ograniczał uprawnienia ministra i jego delegatów. Zarówno minister, jego delegat główny i delegat przy danej podkomisji mieli być zawiadamiani o każdym posiedzeniu podkomisji oraz Kolegium Uchwalającego Komisji Kodyfikacyjnej (art. 20 § 1). Ponadto zaś regulamin stanowił: „Minister Sprawiedliwości i jego delegaci mają na posiedzeniach prawo głosu, ilekroć tego zażądają” (art. 20 § 2). Po wejściu w życie tego regulaminu, czyli po 1 stycznia 1933 roku, delegatem głównym Ministra Sprawiedliwości przy Komisji Kodyfikacyjnej pozostał Stefan Sieczkowski, natomiast na przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości przy podkomisjach wyznaczono sędziego dra Aleksandra Woltera i sędziego Mieczysława Wyderko, przy czym, mimo że sprawozdanie ogólne Komisji za czas od 1 czerwca 1934 roku już ich nie odnotowuje jako delegatów, to jednak ze sprawozdań poszczególnych podkomisji dowiadujemy się przynajmniej o aktywnym udziale w pracach Aleksandra Woltera. Udział przedstawicieli ministerstwa w obradach poszczególnych Podkomisji stopniowo malał⁸¹.

Co do delegatów Ministerstwa Przemysłu i Handlu funkcję tę pełnili: dr Witold Supiński (do połowy 1932 roku) — adwokat i radca prawny Ministerstwa Przemysłu i Handlu, Świętosław Baudouin de Courtenay (nie później niż od 31 maja 1934 roku aż do 1937 roku był on jedynym już delegatem wskazanego

⁸⁰ Pojawienie się „delegatów specjalnych” ministra przy Komisji Kodyfikacyjnej, bez konkretnego przydziału zadań, nastąpiło po 1 czerwca 1931 roku, kiedy to oderwano instytucję delegata od poszczególnych podsekcji i sekcji. Stan ten utrzymał się do 1 stycznia 1933 roku, czyli do wejścia w życie nowego regulaminu Komisji.

⁸¹ Sprawozdanie ogólne z działalności Komisji Kodyfikacyjnej obejmujące okres od 1 czerwca 1934 do 31 marca 1937 roku nie wskazywało już na instytucję delegatów Ministerstwa Sprawiedliwości, a jedynie na delegata głównego ministra; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 16, s. 16; *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 17, s. 34.

ministerstwa) — najpierw jako radca prawny w Poselstwie RP w Berlinie, a następnie radca we wskazanym ministerstwie, radca dr Władysław Sowiński — referent prawa morskiego w Ministerstwie Przemysłu i Handlu, wykładowca prawa morskiego w Uniwersytecie Józefa Piłsudskiego, a także dr Roman Sokołowski — sędzia Izby III Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który jednak formalnie nie figurował na liście delegatów Ministerstwa Przemysłu i Handlu⁸².

Instytucja delegatów ministerialnych, jeśli uwzględnimy istniejące uwarunkowania prawne i faktyczne, odegrała pozytywną rolę w działalności Komisji Kodyfikacyjnej. Jak już wiadomo, projekty Komisji po wejściu w życie Konstytucji z 17 marca 1921 roku traktowane były jako projekty rządowe i urzędnicy ministerstwa sprawiedliwości niekiedy przetrzymywali je, dokonując w nich zmian i uzupełnień, a nawet nie wahali się dokonywać polemiki z ujęciami i definicjami przyjętymi przez Komisję Kodyfikacyjną. W tej sytuacji sama Komisja zabiegała o udział ministra sprawiedliwości lub jego reprezentantów, jak również przedstawicieli innych ministerstw w jej posiedzeniach.

4. Mechanizmy podejmowania decyzji

4.1. Uchwalanie projektów

Droga, którą przechodziły projekty ustaw, w samej Komisji była początkowo bardzo skomplikowana i przewlekła⁸³. Pierwszy regulamin z 1919 roku głosił:

⁸² Jak można ustalić, uczestniczyli oni w obradach nad ustawą o spółkach akcyjnych, nad kodeksem handlowym oraz nad prawem upadłościowym i układowym. Świętosław Baudouin de Courtenay i Witold Supiński współdziałali z odpowiednią podkomisją przy opracowywaniu ustawy o spółkach akcyjnych, przyjętej ostatecznie przez Komitet Organizacji Prac 10 października 1927 roku. W pierwszym czytaniu projektu kodeksu handlowego wzięli udział Świętosław Baudouin de Courtenay i Witold Supiński, a po nim Władysław Sowiński, natomiast w drugim czytaniu Świętosław Baudouin de Courtenay. On też reprezentował Ministerstwo Przemysłu i Handlu w obradach nad nowym brzmieniem kodeksu handlowego. Ani w pierwszym, ani w drugim czytaniu projektu przepisów wprowadzających kodeks handlowy przedstawiciele tegoż ministerstwa nie uczestniczyli. Dopiero w obradach podkomisji, która przygotowała projekt przepisów wprowadzających kodeks handlowy w nowym brzmieniu, z ramienia ministerstwa wystąpił Świętosław Baudouin de Courtenay. Ten sam radca ministerialny brał udział w pierwszym i drugim czytaniu projektu ustawy upadłościowej i projektu przepisów wprowadzających ustawę upadłościową. W drugim czytaniu ministerstwo reprezentował jeszcze dr Roman Sokołowski. W pracach nad prawem układowym z ramienia tegoż ministerstwa w pierwszym czytaniu projektu ustawy o zapobieganiu upadłości nikt nie uczestniczył. Dopiero w drugim czytaniu projektu prawa o postępowaniu układowym włączył się do obrad Podkomisji postępowania układowego Świętosław Baudouin de Courtenay; L. Górnicki, *Organizacyjne zagadnienia kodyfikacji prawa handlowego w Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, s. 278–279 i tam wskazane źródła.

⁸³ Zob. L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 87–96; *idem*, *Organizacyjne zagadnienia kodyfikacji prawa handlowego*, Prawo 328, 2019

„Projekt przyjęty przez Sekcję składa się do przyjęcia Wydziałom, a następnie Komisji” (§ 5 zd. 3). Zgodnie z wypracowaną praktyką najpierw powstawały kwestionariusze, na podstawie których wydział, ewentualnie sekcja uchwalały zasady ogólne, następnie dopiero referent przygotowywał projekt artykułowany. Musiał on przejść trzy czytania w sekcji, a następnie w wydziale, po czym był rozsyłany jeszcze korporacjom prawniczym i sądom do zaopiniowania, zanim trafił na Zebranie Ogólne, które go zatwierdzało (§ 7 lit. f). Nie tylko więc procedura w samej Komisji, lecz także zasada jawności prac, to jest poddawanie projektów publicznej dyskusji, wydłużały czas ich przygotowywania.

Drugi regulamin z 1921 roku bardziej precyzował i modyfikował nieco zasady opracowywania i uchwalania projektów. Projekt przygotowawczy przyjęty w trzecim czytaniu przez sekcję przesyłany był przez prezesa sekcji wydziałowi. Teraz do prezesa wydziału należało rozesłanie projektu wszystkim członkom Komisji Kodyfikacyjnej, ci zaś mieli prawo do składania uwag w terminie zawitym, wreszcie projekt wraz z uwagami rozpatrywał w dwóch czytaniach wydział (art. 22 i art. 21). Projekt przyjęty w drugim czytaniu jako projekt wstępny Komisji ogłaszano drukiem i rozsyłano jej członkom, właściwym urzędom, instytucjom prawniczym oraz poszczególnym specjalistom w danej dziedzinie, wraz ze wskazaniem terminu zawitego do składania uwag, a czynił to wszystko Sekretariat Generalny. Kiedy wydział przyjął projekt w trzecim czytaniu, prezes rozsyłał go członkom Komisji i za pośrednictwem prezydenta Komisji Kodyfikacyjnej przedstawiał do rozpoznania Zebraniu Ogólnemu (art. 23). Uchwalało ono lub odrzucało projekt wstępny w całości. W toku dyskusji mogło się jednak odbyć głosowanie nad poprawkami zaproponowanymi przez sprawozdawcę. W razie konieczności merytorycznego rozpatrzenia poszczególnych części projektu Zebraniu Ogólnemu przysługiwało nadto prawo wyznaczenia wspólnego posiedzenia Wydziałów (art. 24 § 1 i 2). Projekt uważano za przyjęty, jeżeli oświadczyła się za nim bezwzględna większość obecnych na Zebraniu Ogólnym członków Komisji (art. 24 § 3). Regulamin nie przesądzał w tym miejscu kwestii równości głosów, ale w toku obrad Zebrania w razie równości decydował głos przewodniczącego (art. 18 § 2). Głosy wstrzymujące się uznawano za wypowiedziane przeciwko wnioskowi (art. 18 § 5). Konieczne do ważności Zebrania *quorum* wynosiło co najmniej połowę ogólnej liczby członków, w tym wymagano obecności prezydenta albo jednego z wiceprezydentów Komisji (art. 18 § 1). Jeśli projekt nie uzyskał większości głosów, wracał do Wydziału, jeśli zaś został uchwalony ostatecznie, prezydent przysyłał go ministrowi sprawiedliwości (art. 24 § 4 i art. 25).

Trudno o bardziej skomplikowaną i niewygodną procedurę. Toteż już w 1924 roku Rada Ministrów i Sejm naciskały na Komisję Kodyfikacyjną w celu przyspieszenia i uproszczenia jej prac. W rezultacie Komisja Kodyfikacyjna 25 października 1924 roku na posiedzeniu Komitetu Organizacji Prac, pod przewodnictwem

go w *Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, s. 281–287; por. A. Pasek, *Z organizacyjnych zagadnień kodyfikacji prawa karnego w Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 373–377.

prezydenta Franciszka Xawerego Fiericha i w obecności ministra sprawiedliwości Władysława Wyganowskiego oraz wiceministra Juliana Władysława Siennickiego jednogłośnie podjęła uchwały przyspieszające tok działań. Zdecydowano między innymi o wyznaczeniu spośród członków poszczególnych sekcji stałych referentów, mających oddawać przygotowane projekty w z góry oznaczonych terminach. Nowość stanowił też skrócony tryb postępowania, o którym niżej. Ponadto zwrócono się do ministra sprawiedliwości, aby on sam, ewentualnie poprzez delegata, brał stały udział w obradach Komisji, dzięki czemu projekt będzie mu czymś dobrze znanym i przemyślanym. W ten sposób nie musiałby on długo leżeć w ministerstwie, czekając na opinię jednego z tamtejszych referentów, lecz mógłby od razu zostać przedstawiony Sejmowi.

Trzeci regulamin znał już trzy tryby przygotowywania projektów: zwykły, skrócony i przyspieszony. Jeśli chodzi o projekty przygotowywane w trybie zwykłym, Sekcja powierzała ich opracowanie jednemu lub kilku stałym referentom, z tym że w razie gdy referent był jeden wybierano podkomisję przygotowawczą do oceny wyniku jego pracy (art. 20). Projekt referenta lub referentów wraz z materiałami rozsyłano członkom sekcji, którzy w ustalonym terminie mogli za pośrednictwem Biura Głównego wnosić swe uwagi, opracowane zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo, między innymi w kołach miejscowych. Po ich rozpatrzeniu podkomisja ustalała ostateczny tekst projektu, rozsyłając go następnie członkom sekcji (art. 22, 23 i 24). Najwcześniej po upływie miesiąca prezydium sekcji wyznaczało pierwsze czytanie projektu, z założenia oparte na szczegółowym jego rozpatrzeniu przez członków. Jeżeli wprowadzono w nim znaczniejsze zmiany albo też za żądanie jednej trzeciej obecnych, drugie czytanie mogło się odbyć nie wcześniej niż miesiąc po pierwszym. Projekt sekcji przyjęty w drugim czytaniu był rozsyłany wraz z motywami wszystkim członkom Komisji Kodyfikacyjnej, właściwym urzędom, instytucjom prawniczym oraz poszczególnym specjalistom dla poczynienia uwag w odpowiednim terminie. Z uwagami tymi zapoznawano referentów lub Podkomisję przygotowawczą, ci zaś opracowywali referat do nich się odnoszący oraz przedstawiali własne wnioski. Znow nie wcześniej niż miesiąc po rozesłaniu referatu i wniosków podkomisji prezydium sekcji wyznaczało trzecie czytanie projektu (art. 25, 26, 27, 28). Po jego uchwaleniu przesyłany był on albo w całości, albo same tylko dokonane w nim zmiany członkom Komisji, wreszcie prezydent, a później sekretarz generalny wnosili projekt na posiedzenie Komitetu Organizacji Prac (Kolegium Uchwalającego). Tutaj odbywała się dyskusja, a następnie głosowanie nad poprawkami zgłoszonymi przez sekcję, referentów, podkomisję przygotowawczą albo prezydenta (wiceprezydenta), ewentualnie — po śmierci Fiericha — sekretarza generalnego. Ostatecznie projekt w całości w jednym czytaniu przyjmowano albo odrzucano (art. 30). Ale w wypadku gdy podczas dyskusji ujawniła się potrzeba merytorycznego rozważenia jakiegoś fragmentu, Komitet Organizacji Prac (Kolegium Uchwalające) mógł jednak wyznaczyć w tym celu wspólne posiedzenie odpowiednich sekcji (art. 33). Projekt, który nie uzyskał

większości głosów wracał do sekcji (art. 34). Natomiast projekt przyjęty przekazywano jeszcze Podkomisji Redakcyjnej Prezydium szerszego w celu dokonania poprawek językowych i stylistycznych, na ogół jednak drobnych (art. 36). Teraz już prezydent, w późniejszym okresie sekretarz generalny, składał projekt Sejmowi za pośrednictwem ministra sprawiedliwości (art. 37).

Tryb skrócony, stosowany w razie pilnej potrzeby, polegał na tym, że stały referent lub referenci powoływani byli nie przez sekcję, a przez Komitet Organizacji Prac (Kolegium Uchwalające). W takiej sytuacji prezydent (sekretarz generalny) w porozumieniu z prezesem odpowiedniej sekcji powoływał z kolei podkomisję przygotowawczą wydającą opinię o danym projekcie. Ta podkomisja bądź referenci przedstawiali Komitetowi Organizacji Prac projekt w trybie skróconym (Kolegium Uchwalającemu), po czym sekretarz generalny przysyłał go odnośnej sekcji. Z kolei sekcja składała wniosek o jego złożeniu Komitetowi Organizacji Prac, który po dokonaniu analizy mógł skierować projekt do Sejmu za pośrednictwem ministra sprawiedliwości (art. 31 i 32).

Tryb przyspieszony obejmował wyłącznie mniejsze projekty, a stosowano go w razie nagłej konieczności przedstawienia ich ciała ustawodawczemu. Komitet Organizacji Prac (Kolegium Uchwalające) mógł w takiej sytuacji uznać projekt jednomyślnie uchwalony w trzecim czytaniu przez Sekcję za uchwalony ostatecznie (art. 35).

Cała ta procedura wydaje się nadal niezmiernie skomplikowana i przewlekła, jednak w praktyce dzięki położeniu nacisku na pracę w małych grupach i na aspekt indywidualny, na odpowiedzialność referentów projektów, ówcześni kodyfikatorzy odczuli wyraźną ulgę. Z postulatem pracy indywidualnej, nie zaś zbiorowej wystąpił jeszcze przed utworzeniem Komisji Kodyfikacyjnej 15 kwietnia 1919 roku Franciszek Xawery Fierich, stwierdzając, że przygotowanie poszczególnych działów ustawodawstwa powinno się powierzyć komisjom o niewielkiej liczbie członków, a nawet tylko wybitnie uzdolnionym do pracy kodyfikacyjnej jednostkom⁸⁴.

Trzeba było jednak czekać wiele lat, aby trafność tej propozycji została w pełni doceniona. Opór musiał istnieć wśród samych członków Komisji, którzy jak można sądzić obawiali się utraty kontroli nad projektami i chcieli widzieć w nich dzieło całej Komisji, a nie wąskich grup czy nawet jednostek. Bardziej przewidujący prawnicy z grona kodyfikatorów stopniowo uświadamiali wszystkim konieczność przejścia od metody zbiorowej do indywidualnej. Stało się to możliwe dopiero pod rządami trzeciego regulaminu, gdyż pozwalał on na większą niż dotąd swobodę działania. Usprawnienia proceduralne wymusiła przy tym sytuacja. Tak więc praktyka modyfikowała i wyprzedzała znacznie postanowienia regulaminowe. W 1927 roku dokonano ważnych zmian w zakresie organizacji pilnych prac bieżących, to znaczy nad częścią ogólną kodeksu cywilnego i pra-

⁸⁴ F.X. Fierich, *Kilka uwag w sprawie obecnych zadań ustawodawstwa polskiego*, GSW 1919, nr 15, s. 142; por. *idem*, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 271.

wem o zobowiązaniach, kodeksem handlowym i kodeksem karnym. Odpowiednie sekcje lub podsekcje przekształcone zostały bowiem w ciała kontrolne, analogicznie do Komitetu Organizacji Prac i poniekąd jako organa pierwszej instancji w stosunku do tego Komitetu. Decyzji tychże sekcji i podsekcji poddano bowiem jedynie wątpliwości i różnice zdań pomiędzy referentami i koreferentami, którzy uprzednio przedstawiali swe projekty w podkomisjach przygotowawczych, pełniących funkcje redakcyjne. Referenci mieli ponadto prawo obrony swych dzieł w Komitecie Organizacji Prac (Kolegium Uchwalającym). W Podkomisji Redakcyjnej Prezydium szerszego to właśnie ich głos uznawano, zgodnie z relacją Emila Stanisława Rappaporta, za najbardziej miarodajny⁸⁵.

Zasadnicze uproszczenie i przyspieszenie trybu prac, poprzez nadzór prezydenta i Prezydium nad nimi oraz swoistą dyscyplinę, wprowadził dopiero czwarty regulamin, czyli nastąpiło to od 1 stycznia 1933 roku. Referent przygotowywał projekt artykułowany, który rozważała i uchwałała w dwóch czytaniach ta sama podkomisja. Wcześniej, jeżeli zaszła taka potrzeba, na wniosek przewodniczącego, referenta lub współreferenta, gdy był wyznaczony, prezydent Komisji mógł zarządzić uprzednie rozważenie przewodnich zasad projektu bądź pewnej ich części na posiedzeniu Prezydium z udziałem wskazanych osób (art. 23). W sytuacji pojawienia się kontrprojektu współreferenta do podkomisji należało rozstrzygnięcie, który projekt ma zostać wzięty za podstawę obrad (art. 25). W pierwszym czytaniu podkomisja rozpatrywała i uchwałała poszczególne artykuły projektu. Następnie Prezydent zarządzał ogłoszenie go drukiem i rozesłanie członkom Komisji, sądom, właściwym urzędom oraz organizacjom prawniczym i gospodarczym dla poczynienia uwag w wyznaczonym terminie (art. 26). Mógł jednak stwierdzić, że projekt nie nadaje się jeszcze do opublikowania. Wtedy wnosił sprawę na Prezydium, a tam po wysłuchaniu przewodniczącego podkomisji i referenta albo uznawano projekt za odpowiedni, albo zwracano go podkomisji w celu dokonania odpowiednich modyfikacji, przy czym w tym ostatnim wypadku Prezydium miało nawet prawo uzupełnić lub zmienić jej skład, jak też powierzyć referat, ewentualnie zaś współreferat innej osobie (art. 27). W tym samym składzie podkomisja przeprowadzała drugie czytanie, biorąc pod rozagę nadesłane opinie. Uchwalony projekt przekazywano prezydentowi, dołączając w możliwie najkrótszym czasie uzasadnienie, jak też wskazując jeszcze kwestie wymagające szczegółowego rozważenia, co czynili również w razie potrzeby wiceprezydenci (art. 28, 29, 30). Z kolei prezydent wnosił projekt na Kolegium Uchwalające, które rozpatrywało go w ograniczonym zakresie, głosując jedynie nad wniesionymi poprawkami. W jednym czytaniu projekt był w całości przyjmowany lub odrzucany. W razie odrzucenia wracał on do podkomisji, a Prezydium mogło zmienić lub uzupełnić jej skład, powołać innego referenta

⁸⁵ *Sprawozdanie Sekretarza Generalnego, prof. E. Stan. Rappaporta, z dziesięcioletniej działalności Komisji Kodyfikacyjnej (1919–1929)*, [w:] *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 12, s. 379–380.

bądź współreferenta. Projekt przyjęty prezydent przedstawiał ministrowi sprawiedliwości (art. 31, 32, 33, 34). Zwraca oczywiście uwagę różnica ujęcia w porównaniu z poprzednimi regulaminami, gdzie była mowa o przekazywaniu go Sejmowi za pośrednictwem ministra sprawiedliwości.

Tak przedstawiała się procedura uchwalania projektów w Komisji Kodyfikacyjnej. Przechodziły one jeszcze przez rząd, a następnie przez Sejm i Senat lub przez Prezydenta RP. Ponieważ traktowano je jako rządowe ich droga nie kończyła się na wyrażeniu opinii przez radców prawnych ministerstwa sprawiedliwości. Brak odrębnych przepisów dotyczących projektów Komisji Kodyfikacyjnej skłania do wniosku, że stosowano do nich zasady obowiązujące wszystkie projekty, które były uchwalane przez Radę Ministrów⁸⁶. Na wniosek Ministerstwa Sprawiedliwości Rada Ministrów wprowadzała do tychże projektów zmiany i uzupełnienia, a motywy rządowe zawierały nawet w pewnych sytuacjach polemikę z ujęciami i definicjami przyjętymi przez Komisję Kodyfikacyjną.

Rząd poza tym bezpośrednio wykorzystywał akty przygotowane w Komisji Kodyfikacyjnej, ale niebędące formalnie jej projektami, gdyż nie zdążyły zostać przez nią w przepisany trybie uchwalone. Rada Ministrów przed ukończeniem całej procedury przejmowała je z różnych względów: niekiedy chodziło o nadzwyczajne przyspieszenie prac, innym razem o uwarunkowania polityczne.

Projekty Komisji oczekiwało jeszcze na ogół przewlekłe, bo trwające niekiedy nawet dwa lata, postępowanie ustawodawcze w parlamencie. Na dodatek w sposób zupełnie nieuzasadniony wprowadzano tu w nich czasami różne zmiany merytoryczne. Z pewnością to właśnie postępowanie rządu oraz Sejmu i Senatu skłoniło Komisję Kodyfikacyjną do podjęcia próby uzurpowania sobie pewnych uprawnień w zakresie inicjatywy ustawodawczej. Trzeci regulamin stwierdzał: „Prezydium szersze Komisji wyznacza członków Komisji dla uzasadnienia projektu imieniem Komisji w Ciele Ustawodawczym, o czym zawiadamia Ministra Sprawiedliwości” (art. 38). Wyraźnie założono, że Komisja Kodyfikacyjna w każdej sytuacji ma takie prawo, nikt jednak nie zastanowił się, w jakim charakterze mieliby występować w parlamencie jej członkowie.

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 roku, zwana potocznie nowelą sierpniową, zawierała generalną klauzulę upoważniającą Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie ustawodawstwa państwowego (Dz.U.R.P., Nr 44, poz. 267, art. 5). Uchwalona w tym samym dniu ustawa o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy umożliwiała mu wydawanie takich aktów również w zakresie uporządkowania stanu prawnego w państwie oraz wymiaru sprawiedliwości (Dz.U.R.P., Nr 78, poz. 443, art. 1). Na

⁸⁶ L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 92; *idem*, *Organizacyjne zagadnienia kodyfikacji prawa handlowego w Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, s. 286.

tej podstawie zdecydowana większość projektów opracowanych przez Komisję Kodyfikacyjną po tej dacie albo czekających na realizację ustawodawczą weszła w życie na mocy rozporządzenia Prezydenta RP. Oznaczało to znaczne przyspieszenie toku postępowania ustawodawczego, poza tym zaś ewentualne zmiany dokonywane przez aparat legislacyjny rządu w projektach Komisji Kodyfikacyjnej miały co do zasady charakter merytoryczny, a nie polityczny.

4.2. Praca w sekcjach (podsekcjach) i podkomisjach

Na posiedzeniach sekcji, odpowiednich podsekcji czy odpowiednich podkomisji występowali: przewodniczący, referent, współreferent lub koreferent oraz członkowie, a niekiedy również zaproszeni eksperci z głosem doradczym. Zdarzało się, że referaty poszczególnych części dużych ustaw powierzano nie jednej osobie, a kilku referentom. Podczas prac nad kodeksem handlowym w ostatniej ich fazie, czyli od 1932 roku, zastosowano metodę podziału zadań kodyfikacyjnych pomiędzy członków Podkomisji Kodeksu Handlowego, którzy opracowywali koreferaty poszczególnych części kodeksu⁸⁷.

Zawsze brano pod uwagę szeroki materiał prawnoporównawczy. Jego zgromadzenie powierzano czasami jednemu z członków Komisji lub czynił on to z własnej inicjatywy. Niekiedy wiązało się to z wyjazdami zagranicznymi, które kodyfikatory pokrywali ze środków własnych lub korzystali z częściowej tylko dotacji⁸⁸.

⁸⁷ Mianowicie profesor Adam Chelmoński przygotował: 1. przepisy o rejestrze handlowym, 2. o spółce komandytowej, 3. o spedycji i przewozie; dr Bronisław Helczyński: 1. przepisy o zbyciu przedsiębiorstwa, 2. o spółce cichej, 3. przepisy ogólne księgi drugiej kodeksu, o czynnościach handlowych, 4. ogólne postanowienia dotyczące zobowiązań, 5. przepisy o rachunku bieżącym; adw. profesor Aleksander Jackowski: 1. przepisy o spółce jawnej, 2. o umowie agencyjnej i 3. o komisie; profesor Józef Sułkowski: 1. przepisy o pełnomocnikach handlowych, 2. o prawie rzeczowym i 3. o sprzedaży handlowej. W obradach nad przepisami dotyczącymi zbycia przedsiębiorstwa uczestniczył prof. Fryderyk Zoll; zob. L. Górnicki, *Przewodnie konstrukcje i pojęcia kodeksu handlowego z 1934 roku*, PPIA 101, 2015, s. 63.

⁸⁸ Według sprawozdań Komisji Kodyfikacyjnej w celach kodyfikacyjnych za granicę wyjeżdżali: Maurycy Allerhand (czterokrotnie), Antoni Górski (dwukrotnie), Jan Jakub Litauer (pięciokrotnie), Karol Lutostański (dwukrotnie), Juliusz Makarewicz (dwukrotnie), Aleksander Mogilnicki, Zygmunt Nagórski, Emil Stanisław Rappaport (trzykrotnie), Wiktoryn Mańkowski, Ignacy Koschembahr-Łyskowski (dwukrotnie), Aleksander Doliński (dwukrotnie), Aleksander Jackowski (dwukrotnie), Franciszek Xawery Fierich, Kamil Stefko (dwukrotnie); por. *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 7, s. 196; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 8, s. 225; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 9, s. 251; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 11, s. 339; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 13, s. 31.

Niektórzy członkowie Komisji Kodyfikacyjnej składali swoje uwagi na piśmie do projektów, a często były one nawet publikowane w oficjalnych jej wydawnictwach, w każdym razie zawsze rozsyłano je wszystkim członkom odpowiedniej podkomisji, czasem w powielonym rękopisie. W takiej sytuacji podczas obrad przeprowadzano szczegółową debatę nad tymi uwagami. Posiedzenia odbywały się zazwyczaj w Warszawie, Krakowie i Poznaniu.

Ze względów finansowych protokoły obrad rzadko wydawano drukiem. Jak wynika z zachowanych protokołów, debatowano nad poszczególnymi artykułami projektów niekiedy nawet przez kilka posiedzeń. Każdy z artykułów czy też kilka powiązanych z sobą artykułów przegłosowywano z osobna. Jeżeli nie udawało się osiągnąć jakiegoś zadowalającego rozwiązania, odkładano prace nad danymi artykułami czasem nawet aż do ustalenia całego tekstu projektu. W niektórych sytuacjach problem rozwiązywała zmiana referenta na skutek jego śmierci lub ustąpienia z funkcji. Bywało jednak i tak, że obrady nad projektem danej ustawy odkładano nawet na kilka lat, ze względu na konieczność wykonania pilniejszych prac kodyfikacyjnych lub na skomplikowany charakter materii i konieczność oczekiwania w związku z tym na inne projekty.

Po zakończeniu prac nad poszczególnymi artykułami projektu uchwalano go w pierwszym czytaniu, potem w drugim (początkowo aż w trzech czytaniach). Wyjątkowo dane czytanie rozpoczynano od początku, głównie z uwagi na zmianę referenta lub na wznowienie obrad po długiej przerwie. Decyzję w tej sprawie podejmował przewodniczący odpowiedniego gremium.

Projekty aktów prawnych z reguły były publikowane, choć niekiedy dopiero po drugim czytaniu, z podaniem daty, do której Komisja Kodyfikacyjna oczekiwała na uwagi. Komisja wydała również w kilku sytuacjach oficjalne tłumaczenia swych projektów na języki obce. Przeważnie nadsyłano do tychże projektów uwagi, a niekiedy czyniło to nawet kilkadziesiąt podmiotów i osób prywatnych. Pojawiały się również artykuły krytyczne w prasie codziennej i prawniczej. Wszystko to podkomisja szczegółowo rozpatrywała. Projekt uchwalony ostatecznie przez podkomisję przyjmowało następnie większością głosów Kolegium Uchwalające Komisji Kodyfikacyjnej, zazwyczaj po uchwaleniu pewnych zmian, ujednoliceniu terminologii i dokonaniu niezbędnych poprawek redakcyjnych, czego na ogół dokonywały wyodrębnione gremia.

Regułą było zaopatrywanie projektów, zwłaszcza wielkich kodeksów, w motywy ustawowe, w uzasadnienie. Przywiązywano do nich dużą wagę, gdyż kodyfikatorzy nasi podkreślali, że o ile sam kodeks musi być w swych postanowieniach czysto praktyczny, o tyle motywy powinny dawać podstawę samodzielnego rozwoju nauki i orzecznictwa⁸⁹. Ze względu na pośpiech nie zawsze jednak zdo-

⁸⁹ S. Gołąb, *Przed projektem polskiego kodeksu cywilnego*, CPiE 1920, nr 1–4, s. 12; *idem*, *Wielka kodyfikacja*, „Przegląd Współczesny” 2, 1923, t. 4, nr 11, s. 195; *idem*, *Teoria i technika kodyfikacji*, „Głos Prawa” 1929, nr 12, s. 465; J.J. Litauer, *Na marginesie ustroju naszej kodyfikacji*,

łano zrealizować to założenie, co dotyczyło również projektów kodeksów. Nawet kodeks zobowiązań nie miał urzędowego uzasadnienia, a to, które sporządził referent główny Roman Longchamps de Bérrier było jego prywatną pracą, bo chociaż publikowano je w oficjalnych wydawnictwach Komisji Kodyfikacyjnej, to nigdy nie było przedmiotem obrad Podkomisji Prawa o Zobowiązaniach⁹⁰. Tak wielkie dzieła ustawodawcze jak kodeks zobowiązań z 1933 roku czy kodeks handlowy z 1934 roku uchwalone więc zostały bez urzędowych motywów, choć obowiązujący wtedy ostatni z regulaminów Komisji Kodyfikacyjnej przewidywał obowiązkowe przygotowanie uzasadnienia przez odpowiednią Podkomisję, które to uzasadnienie wraz z protokołami obu czytań powinno być złożone prezydentowi Komisji „w czasie możliwie najkrótszym” (art. 29).

Podsumowując poczynione ustalenia, należy stwierdzić, że doświadczenia Komisji Kodyfikacyjnej II RP, będącej powołaną na czas nieoznaczony centralną instytucją państwową o doradczym charakterze, dowiodły, że najlepszym rozwiązaniem jest powierzenie dokonania kodyfikacji prawa specjalnie powołanej apolitycznej, fachowej Komisji Kodyfikacyjnej, wyposażonej w określony stopień samodzielności, autonomii wewnętrznej. W ramach takiej Komisji bardziej efektywny model stanowi przygotowywanie projektów najpierw przez zespoły złożone z kilku osób, a dopiero potem poddawanie ich konsultacji w większych gremiach. Taka właśnie prawidłowość zachodziła w II RP, gdyż Komisja doszła ostatecznie do zasadniczego uproszczenia i przyspieszenia trybu prac przez nadzór Prezydenta i Prezydium nad nimi oraz swoistą dyscyplinę, jak również przechodzenie od metody pracy zbiorowej do bardziej zindywidualizowanej, zwłaszcza gdy chodziło o przygotowywanie i uchwalanie projektów.

W okresie II RP, poza samą Komisją, której wyłączność nazwy „Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej”, używanej przez nią w oficjalnych jej wydawnictwach, powszechnie akceptowano⁹¹, na kształt kodyfikacji prawa w Polsce miały wpływ różne podmioty. Należały do nich: aparat legislacyjny rządu, w tym Rada Prawnicza, parlament, wreszcie zaś Prezydent RP. Wkład rządu i aparatu Prezydenta trudno jednak uznać za znaczny, podobnie również wkład Sejmu należy postrzegać raczej jako skromny⁹². Przynajmniej w zakresie dotyczącym kodyfikacji prawa prywatnego i prawa karnego Komisja Kodyfikacyjna była faktycznym ustawodawcą, najważniejszym, choć oczywiście nie jedynym.

„Głos Prawa” 1935, nr 9–10, s. 517; o technice legislacyjnej w II RP szerzej K. Koźmiński, *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 31 n.

⁹⁰ L. Górnicki, *Zasada uspołecznienia pewnych stosunków umownych w kodeksie zobowiązań z 1933 roku*, [w:] *Zasady prawne w dziejach prawa publicznego i prywatnego*, red. M. Podkowski, Wrocław 2015, s. 154–155.

⁹¹ Oficjalne wydawnictwa Komisji sygnowano godłem państwowym i nagłówkiem „Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej”.

⁹² L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 465.

Działalność polskiej międzywojennej Komisji Kodyfikacyjnej cieszy się rosnącym zainteresowaniem badaczy. Zarówno jej doświadczenia organizacyjne, jak i wyniki prac⁹³ mogą bowiem być wzorem dla współczesnego ustawodawcy. Daje ona równocześnie świadectwo wspaniałych tradycji polskiej kultury prawnej. Ukazuje nam, jak można przezwyciężyć partykularne przyzwyczajenia i określony styl myślenia prawniczego na rzecz ogólnego dobra i wyższych ideałów. Uczy nas, jak dzięki sprawnej organizacji uniknąć przypadkowości i chaotywności w tworzeniu prawa.

Bibliografia

Źródła drukowane

Fierich X.F., *Referat informacyjny Sekretariatu Generalnego Komisji Kodyfikacyjnej wygłoszony w dniu 30 marca 1928 na posiedzeniu Konferencji Informacyjno-Prasowej w Warszawie*, PPiA 1928.

Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny, t. 1, z. 15, Warszawa 1932.

Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny, z. 16, Warszawa 1934.

Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny, z. 17, Warszawa 1937.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 1, Warszawa 1920.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 2, Warszawa 1920.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 3, Warszawa 1921.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 4, Warszawa 1922.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 5, Warszawa 1922.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 6, Warszawa 1924.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 7, Warszawa 1926.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 8, Warszawa 1926.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 9, Warszawa 1927.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 10, Warszawa 1927.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 11, Warszawa 1929.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 12, Warszawa 1929.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 13, Warszawa 1930.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny, t. 1, z. 14, Warszawa 1931.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1924, nr 34, s. 529–530 (pismo Sekretariatu Generalnego do ministra sprawiedliwości w sprawach budżetowych, z lipca 1924 r.).

Regulamin Komisji Kodyfikacyjnej, [w:] *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 1, Warszawa 1920.

Regulamin Komisji Kodyfikacyjnej uchwalony w dniu 19 grudnia 1932, obowiązujący od dnia 1 stycznia 1933, [w:] *Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny*, z. 16, Warszawa 1934.

Regulamin Ogólny Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział ogólny*, t. 1, z. 4, Warszawa 1922.

⁹³ Zob. przypisy 3 i 4 oraz 66 w niniejszym opracowaniu.

Regulamin Ogólny Komisji Kodyfikacyjnej uchwalony w dniu 14 grudnia 1924, obowiązujący od dnia 20 stycznia 1925, ze zmianą z dnia 28 września 1931, [w:] Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny, t. 1, z. 15, Warszawa 1932.

Literatura

- Borkowska-Bagieńska E., *O doświadczeniach kodyfikacji prawa cywilnego w II Rzeczypospolitej dla współczesnego ustawodawcy*, „Czasy Nowożytne” 12, 2002.
- Czuma I., *Stosunek Komisji Kodyfikacyjnej R.P. do art. 10 Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1932, z. 3.
- Gromski W., *Cele postępowania ustawodawczego*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.
- Fierich K., *Stosunek ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej do Konstytucji*, [w:] *Ankieta o Konstytucji 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.
- Fierich X.F., *Komisja Kodyfikacyjna w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925.
- Fierich X.F., *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 1, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1929.
- Fierich X.F., *Unifikacja ustawodawstwa*, [w:] *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga pamiątkowa 1918–1928*, Kraków-Warszawa 1928.
- Gołąb S., *Przed projektem polskiego kodeksu cywilnego*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1920, nr 1–4.
- Gołąb S., *Teoria i technika kodyfikacji*, „Głos Prawa” 1929, nr 12.
- Gołąb S., *Wielka kodyfikacja*, „Przegląd Współczesny” 2, 1923, t. 4, nr 11.
- Górnicki L., *Organizacyjne zagadnienia kodyfikacji prawa handlowego w Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, „Prawo” 285, 2003, s. 261–288.
- Górnicki L., *Pogranicza systemów prawnych, w szczególności pozaborowych, w pracach nad kodyfikacjami prawa cywilnego i handlowego w II RP*, „Prawo” 324, 2017, s. 129–167.
- Górnicki L., *Prace Komisji Kodyfikacyjnej RP nad kodeksem handlowym z 1934 r.: organizacja i koncepcja kodyfikacyjna*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2015, z. 8, s. 50–58.
- Górnicki L., *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000.
- Górnicki L., *Przewodnie konstrukcje i pojęcia kodeksu handlowego z 1934 roku*, PPA 101, 2015, s. 63–91.
- Górnicki L., *Zasada uspołecznienia pewnych stosunków umownych w kodeksie zobowiązań z 1933 roku*, [w:] *Zasady prawne w dziejach prawa publicznego i prywatnego*, red. M. Podkowski, Wrocław 2015.
- Górski J., *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Poznań 1947.
- Grodziski S., *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 32, 1981, z. 1, s. 49–65.
- Grodziski S., *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4.
- Grodziski S., *W osiemdziesięciolecie Komisji Kodyfikacyjnej (Geneza i struktura)*, PiP 2000, z. 4, s. 11–21.
- Kola J., *Działalność Komisji Kodyfikacyjnej RP w obszarze prawa zobowiązań. Refleksje z okazji 80. Rocznicy Kodeksu zobowiązań*, „Palestra” 2013, nr 9–10.
- Kołodziej P., *Unifikacja i kodyfikacja prawa w Polsce po odzyskaniu niepodległości*, „Annales Collegii Nobilium Opoliensis” 2018, nr 7.
- Koźmiński K., *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019.

- Kustra E., *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980.
- Lesiński B., [w:] B. Lesiński, W. Rozwadowski, *Historia prawa*, Warszawa-Poznań 1985.
- Litauer J.J., *Na marginesie ustroju naszej kodyfikacji*, „Głos Prawa” 1935, nr 9–10.
- Lityński A., *Długa droga kodyfikowania prawa cywilnego w Polsce*, CPH 2001, z. 1.
- Lityński A., *Pół wieku kodyfikacji prawa w Polsce (1919–1969)*, Tychy 2001.
- Lityński A., *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991.
- Markiewicz J., *Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (Wybrane zagadnienia)*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 3, 2010, s. 113–122.
- Mazurek I., *Specyfikacja prac Komisji Kodyfikacyjnej w procesie unifikacji prawa w II Rzeczypospolitej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 23, s. 125–136.
- Mazuryk M., Sadowski I., *Organizacja i funkcjonowanie komisji kodyfikacyjnych prawa cywilnego w latach 1919–1989. Zarys problematyki*, „Roczniki Nauk Prawnych” 23, 2013, nr 1, s. 7–23.
- Mohyluk M., *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, CPH 1999, z. 1–2, s. 285–300.
- Mohyluk M., *Prawo o ustroju sądów powszechnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Białystok 2004.
- Nagórski Z., *Codification of civil law in Poland (1918–1939)*, [w:] *Studies in Polish and Comparative Law*, London 1945.
- Najdus W., *Zygmunt Marek prawnik i polityk 1872–1931*, Warszawa 1992.
- Pasek A., *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej jako przykład instytucji działającej pro publico bono*, [w:] *Pro publico bono — idee i działalność*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2016.
- Pasek A., *Z organizacyjnych zagadnień kodyfikacji prawa karnego w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Prawo” 288, 2004, s. 357–378.
- Pietrzak W., *Z problematyki kodyfikacji prawa w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Partykularyzm a unifikacja prawa w Polsce (XV–XX w.)*, Gdańsk 1994.
- Plaża S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3. *Okres międzywojenny*, Kraków 2001.
- Plaża S., *Kodyfikacja prawa w Polsce międzywojennej*, CPH 2005, z. 1, s. 219–230.
- Radwański Z., *Prawo cywilne i proces cywilny*, [w:] *Historia państwa i prawa polskiego 1918–1939*, t. 5, cz. 2, Warszawa 1968.
- Rappaport E.S., *Tam, gdzie się wykuwa Praw Państwa zręby... Wywiad ze sprawującym kierownictwo administracyjne Komisji Kodyfikacyjnej RP, jej Sekretarzem Generalnym sędzią SN, prof. E. Stan. Rappaportem*, „Głos Sądownictwa” 1931, nr 6.
- Redzik A., *Prawo prywatne na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*, Warszawa 2009.
- Różne wiadomości*, GSW 1931, nr 27.
- Sójka-Zielińska K., *Organizacja prac nad kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce międzywojennej*, CPH 27, 1975, z. 2.
- Sójka-Zielińska K., *Z doświadczeń kodyfikacji prawa cywilnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, „Studia i Materiały” 12, Warszawa 2000.
- Stawarska-Rippel A., *Elementy prywatne i publiczne w procesie cywilnym w świetle prac kodyfikacyjnych w Polsce (1918–1964). Studium historycznoprawne*, Katowice 2015.
- Szcząska Z., *Minister Sprawiedliwości jako uczestnik procesu legislacyjnego*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, „Studia i Materiały” 12, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., *Ekspert a proces tworzenia prawa*, PiP 2000, z. 9, s. 3–15.
- Wronkowska S., *Polski proces prawotwórczy między autonomią a polityką*, „Ius et Lex” 2005, nr 1.
- Wymiar sprawiedliwości i legislacja*, s. 193–211.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.

Codification Commission of the Second Polish Republic: position within the political system, organisational structure and decision-making

Summary

Established one hundred years ago, the Codification Commission of the Second Polish Republic initiated and prepared draft legislation dealing with private, criminal, substantive and procedural law as well as the judiciary and the legal profession. The Commission served as *de facto* legislator, that is lawmaker in the sociological sense, for it had a genuine impact on the content and form of legislative acts.

In the article the author analyses the position of the Codification Commission of the Second Polish Republic within the legal system, on which opinions differ in the literature on the subject. He defends the thesis that it was a central state institution, the existence of which was not, however, coordinated with the political system of the Second Polish Republic. Next, he investigates the impact of the transformations of the organisational structure and decision-making methodology on the efficiency of the Commission's codification process. He takes into account the management and administration of the Codification Commission, organisation of work in Departments, Sections (Subsections), Subcommittees, role of the delegates of the Minister of Justice and delegates of ministries, finally — decision-making mechanisms, including adoption of drafts as well as work in the Sections (Subsections) and Subcommittees.

The author concludes that the experiences of the Second Polish Republic's Codification Commission, a central state institution of advisory nature, established for an indefinite period, demonstrate that the best solution is to entrust codification to a special, apolitical and expert codification commission, operating with a degree of independence, of internal autonomy. Within such a commission a more effective mode of operation is preparation of drafts by teams of several people and then consultation of these drafts by larger bodies.

Keywords: Codification Commission, Second Polish Republic, decision-making mechanisms, efficiency of the codification process.

Die Kodifikationskommission der Zweiten Polnischen Republik: institutionelles System, organisatorische Struktur, Entscheidungen

Zusammenfassung

Die Kodifikationskommission der Zweiten Polnischen Republik, die vor hundert Jahren entstand, hat Entwürfe von Rechtsakten aus dem Bereich des Privat- und Strafrechts des Sachen- und Verfahrensrechtes sowie betreffend die Struktur der Gerichte und der Anwaltschaft eingeleitet und vorbereitet. Sie war praktisch ein Gesetzgeber, also soziologisch gesehen ein Rechtgeber, denn sie hatte einen realen Einfluss auf den Inhalt der Rechtsakten und die Bestimmung ihrer formellen Gestalt.

Der Autor analysiert zuerst den staatsrechtlichen Rahmen der Kodifikationskommission der Zweiten Polnischen Republik, der in der Fachliteratur verschieden gesehen wird. Er verteidigt die These, dass die Kommission eine zentrale staatliche Institution war, deren Bestehen mit dem strukturellen System der Zweiten Polnischen Republik jedoch nicht koordiniert war. Dann untersucht er den Einfluss der Umwandlungen der Organisationsstruktur und der Methodik der Entscheidungen auf die Effektivität des Prozesses der Kodifikation des Rechts durch die Kodifikationskommission. Er berücksichtigt also die Führungsorgane und die Verwaltung der Kodifikationskommission, die Organisation der Arbeit in den Abteilungen, Sektionen (Untersektionen) und Unterkommissionen, die Rolle der Abgeordneten des Justizministers und der Abgeordneten der Ministerien, und zum Schluss die Mechanismen der Entscheidungen, darunter die Beschließung der Entwürfe und die Arbeit in den Sektionen (Untersektionen) sowie in den Unterkommissionen.

Der Autor kommt zum Schluss, dass die Erfahrungen der Kodifikationskommission der Zweiten Polnischen Republik, die eine für unbestimmte Zeit berufene, zentrale staatliche Organisation eines beratenden Charakters war, bewiesen haben, dass die beste Lösung wäre, eine speziell dazu berufene, apolitische Fachkodifikationskommission, die über gewisse Selbständigkeit und interne Autonomie verfügen würde, mit der Kodifikation des Rechts zu beauftragen. Im Rahmen einer solchen Kommission stellt eine Arbeitsgruppe, die aus ein paar Personen besteht, die Entwürfe zuerst vorbereitet und sie erst später breiteren Gremien zur Konsultation vorlegt, ein effektiveres Modell dar.

Schlüsselworte: Kodifikationskommission, Zweite Polnische Republik, Entscheidungsfindungsmechanismus, Effizienz des Kodifizierungsprozesses des Rechts