

MARCIN MAZURYK
IGOR SADOWSKI

ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE
KOMISJI KODYFIKACYJNYCH PRAWA CYWILNEGO
W LATACH 1919-1989
ZARYS PROBLEMATYKI

I. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Większość prawników – praktyków nie zastanawia się nad zagadnieniami związanymi z powstawaniem przepisów prawa cywilnego. Zazwyczaj sprawdzają obowiązujący stan prawny, ewentualnie, gdy wymaga tego problematyka konkretnego *casusu* analizują brzmienie danego przepisu sprzed kilku, kilkadziesiąt lat. Analiza historycznych już przepisów prawa cywilnego w III RP nabiera często innego znaczenia niż tylko doktrynalny czy prawno-porównawczy, a to z uwagi na zabiegi prawne o restytucję mienia znacjonalizowanego czy skonfiskowanego w okresie Polski Ludowej. Przedmiotowy artykuł traktuje o funkcjonowaniu komisji kodyfikacyjnych zarówno prawa materialnego, jak i procesowego na przestrzeni siedemdziesiąt jakże odmiennych prawnie i ustrojowo lat. Tematyka poruszona w niniejszym opracowaniu ogniskuje się na okresie II Rzeczypospolitej, gdzie trud ujednolicania

Dr MARCIN MAZURYK – główny specjalista do spraw legislacji w Departamencie Strategii i Deregulacji Ministerstwa Sprawiedliwości, wykładowca akademicki, e-mail: mazuryk@ms.gov.pl

IGOR SADOWSKI – główny specjalista do spraw legislacji w Departamencie Prawa Karnego Ministerstwa Sprawiedliwości; e-mail: isadowski@ms.gov.pl

przepisów prawa wiązały się z niwelowaniem różnic jurydycznych z trzech państw zaborczych, oraz na latach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kiedy to na wzór radziecki dokonano redefinicji elementarnych pojęć z zakresu cywilistyki i wprowadzono prymat własności państwowej nad prywatną.

Problematyka zawarta w artykule ma charakter interdyscyplinarny, odnosi się bowiem do kwestii historycznych, legislacyjnych, a także *stricte* cywilistycznych i, co warte zasygnalizowania, nie została wybrana przypadkowo. Kodeks jest bowiem szczególnym rodzajem aktu normatywnego, który kompleksowo reguluje zagadnienia z danej dziedziny prawa. Jakkolwiek jest to zawsze akt normatywny równy ustawie (w II RP były to np. rozporządzenia Prezydenta), to jednak treść kodeksu, obszerna objętościowo, zawiera spójny zespół zasad oraz przepisów ujętych w specyficzne jednostki redakcyjne, które w zwykłych ustawach nie występują. Warto zatem przybliżyć nie tyle same dokonania komisji kodyfikacyjnych, bowiem w przeważającej części są one znane, zarówno przedstawicielom doktryny, jak i praktykom prawa, ale skład osobowy, podstawy prawne i sposób ich funkcjonowania.

II. PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA KOMISJI KODYFIKACYJNYCH

W listopadzie 1918 r., po 123 latach niewoli, Polska odzyskała niepodległość. Na ziemiach, które weszły w skład państwa polskiego, w zakresie prawa sądowego obowiązywało pięć różnych systemów prawnych, pozostałych po okresie zaborów: austriacki, pruski, rosyjski, francuski (księgi II i III Kodeksu Napoleona) oraz węgierski (Spisz i Orawa). Przed odrodzonym państwem polskim stało niezmiernie istotne zagadnienie unifikacji prawa, związane z jego kodyfikacją. Zadanie to zostało powierzone Komisji Kodyfikacyjnej utworzonej ustawą z 3 czerwca 1919 r. o Komisji Kodyfikacyjnej¹ uchwaloną jednomyślnie przez Sejm Ustawodawczy na wniosek posła Zygmunta Marka. Komisja Kodyfikacyjna składała się z prezydenta, 3 wiceprezydentów i 36 członków. Nominacje na członków komisji wręczał Naczelnik Państwa, a od 1922 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komisja składała się z 40 członków, z możliwością rozszerzenia składu na wniosek prezydenta komisji ponad tę liczbę. Prezydenta i wiceprezydentów komisji

¹ Dz. Pr. z 1919 r. Nr 44, poz. 315.

powoływał początkowo Naczelnik Państwa, a następnie Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Marszałkiem Sejmu. Pierwszym prezydentem komisji został prof. Franciszek Ksawery Fierich, a po jego śmierci w 1928 r. Prezes Izby Cywilnej Sądu Najwyższego – Bolesław Podhorecki. Nominacje na wiceprezesów otrzymali: prof. Ernest Till, dr Stanisław Bukowiecki oraz prezes Prokuraturii Generalnej w Warszawie Ludwik Cichowicz. Ponadto w skład komisji powołano grono wybitnych teoretyków i praktyków reprezentujących różne dziedziny prawa sądowego oraz wszystkie dzielnicowe systemy prawne².

Skład osobowy Komisji Kodyfikacyjnej opierał się na założeniu jej ponaddzielnicowości, członkami komisji byli zatem przedstawiciele każdego zaboru wchodzącego w skład nowego państwa polskiego. Struktura organizacyjna komisji zmieniała się wraz z przyjmowanymi regulaminami. Zgodnie z pierwszym regulaminem z 1919 r. w skład komisji wchodziły dwa wydziały: 1. ustawodawstwa cywilnego, 2. ustawodawstwa karnego. Wydziały te mogły dzielić się na sekcje. W wydziale cywilnym istniały sekcje prawa cywilnego, prawa handlowego i procedury cywilnej. W wydziale prawa karnego były sekcje prawa karnego materialnego i postępowania karnego. Oprócz tego istniało zgromadzenie ogólne i prezydium. Regulamin z 1924 r. zniósł wydziały i podzielił Komisję Kodyfikacyjną na pięć sekcji: 1. prawa cywilnego, 2. postępowania cywilnego, 3. prawa handlowego, 4. prawa karnego, 5. postępowania karnego. Sekcja prawa cywilnego podzielona została na trzy podsekcje. Natomiast regulamin z 1933 r. zmienił podział na sekcje i podsekcje wprowadzając w ramach Komisji Kodyfikacyjnej jedenaście podkomisji. Regulamin ten przewidywał utworzenie kolegium uchwalającego, składającego się z prezydium Komisji, przewodniczącego podkomisji i referenta. Zadaniem kolegium było przyjmowanie projektów aktów normatywnych³. Przygotowane przez komisję projekty były przedstawiane Ministrowi Sprawiedliwości, który po wprowadzeniu do nich poprawek i uzupełnień wносił je do Sejmu jako projekty rządowe. Do przewrotu majowego projekty przygotowywane przez Komisję rozpatrywał i uchwalał Sejm. Niektóre projekty zostały wydane w for-

² S. G r o d z i s k i, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, 33(1981), nr 1, s. 47 i nast.; szerzej zob. L. G ó r n i c k i, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919-1939*, Wrocław 2000.

³ S. P ł a z a, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. III: *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 38.

mie rozporządzeń Prezydenta RP na mocy pełnomocnictw przyznanych zgodnie z art. 2 ustawy z 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej⁴. Natomiast od 1926 r. dokonywał tego rząd w formie rozporządzeń Prezydenta RP bądź – pod rządami konstytucji kwietniowej z 1935 r. – dekretów Prezydenta RP. W ten sposób unikano dyskusji w izbach ustawodawczych i zapobiegano wnoszeniu do projektów poprawek⁵.

Założeniem prac ustawodawczych w Polsce międzywojennej miało być postępowanie dwuetapowe, początkowa unifikacja, a następnie kodyfikacja prawa. W swoich pracach Komisja Kodyfikacyjna nie zawsze odnosiła się zresztą do takiego etapowego kryterium funkcjonowania. W toku prac starała się eliminować różnice i anachronizmy w prawie dzielnicowym polskim, jednak powstrzymując się od rozwiązań przejściowych. Komisja oddawała od razu gotowe projekty ustawodawcze, które były częścią kodyfikacji i jednocześnie unifikowały prawo⁶. Zakres przyjętych prac kodyfikacyjnych wynikał z regulacji ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej, stosownie do której w pierwszej kolejności powinno się opracować projekty w dziedzinie prawa cywilnego oraz karnego, a w drugiej dopiero pozostałe projekty na skutek odpowiednich uchwał Sejmu lub w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Komisja Kodyfikacyjna przyjęła pewne zasady dotyczące polityki ustawodawczej i kodyfikacyjnej. Jej członkowie związani byli określonymi regułami dotyczącymi tworzenia prawa i treści przyszłych norm prawnych. Prace miały spełniać naczelny państwowy cel doprowadzenia do jednolitego prawodawstwa. Należało mieć rozeznanie nad instytucjami, które można było utrzymać, ale też nie należało prawa jednej dzielnicy narzucać innej. Istniał również cel związany z kształtowaniem kultury prawniczej poprzez budowanie fundamentów polskiego prawa. Zadania stawiane przed Komisją Kodyfikacyjną polegały na ujednostajnieniu prawa w Rzeczypospolitej i jego reformie w celu uzyskania lepszego i bardziej nowoczesnego prawa od ówczesnie obowiązującego. W pracach próbowano uwzględnić różnorodność wiedzy prawniczej i doświadczenia sądowego. Istotną kwestią były terminy wyznaczone przez samą komisję na ukończenie swoich prac. Naczelnik Państwa Józef Piłsudski, mianując przewodniczącym Komisji Kodyfikacyjnej, wyraził nadzieję, że całość pracy uda się ukończyć do 1921 r. Pierwszy prezydent

⁴ Dz.U. z 1924 r. Nr 4, poz. 28.

⁵ J. B a r d a c h, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1993, s. 552.

⁶ L. G ó r n i c k i, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919-1939*, Wrocław 2000, s. 56.

F. K. Fierich ostateczny termin zamknięcia prac, dotyczący prawa cywilnego i karnego, ustalił na 1930 r., ewentualnie na 1931 r. Początkowo prognozy te przyjęto bardzo optymistycznie, następnie przedłużono termin ukończenia prac ustawodawczych na rok 1932. W 1929 r. na uroczystości dziesięciolecia Komisji Kodyfikacyjnej Stanisław Emil Rapaport przesunął termin zakończenia jej prac na rok 1939. Warto wskazać, że założenia te okazały się zbyt optymistyczne, bowiem w 1938 r. wiceprezydent komisji S. Bukowiecki twierdził, że w kwestii prawa cywilnego jest gotowa dopiero połowa pracy⁷.

Zunifikowanie i skodyfikowanie prawa cywilnego okazało się trudnym zadaniem dla komisji. Wynikało to przede wszystkim z poważnych różnic między ustawodawstwem cywilnym poszczególnych dzielnic oraz o wiele bliższych związków społeczeństwa z prawem małżeńskim, rodzinnym, rzeczowym czy spadkowym, niż z prawem karnym⁸. W odniesieniu do kodeksu cywilnego Komisja Kodyfikacyjna podjęła decyzję o opracowaniu całkiem nowej kodyfikacji, nie przyjmując jako głównego żadnego z odziedziczonych kodeksów zaborczych. Prace nad nowym kodeksem cywilnym postanowiono podjąć poprzez opracowanie częściowych projektów. W doktrynie prawa istniały głosy kwestionujące szybkie przeprowadzenie kodyfikacji prawa cywilnego lub wręcz potrzebę jakiegokolwiek kodyfikacji tej gałęzi prawa, jednakże nie znalazły one szerszego poparcia.

W pracach nad prawem cywilnym za wymagające najpilniejszej potrzeby uznano opracowanie prawa prywatnego międzynarodowego i prawa prywatnego międzydzielnicowego. Takie prawo rozstrzygałoby bowiem o kolizjach między różnymi ustawodawstwami i określało zasady jego stosowania. Projekt został przygotowany przez F. Zolla i M. Rostworowskiego, a komisja przyjęła go i przekazała Ministrowi Sprawiedliwości. Przedmiotowe prawo zostało uchwalone przez Sejm w 1926 r. Również w tym roku uchwalono w Sejmie ustawę o prawie autorskim⁹ i ustawę o nieuczciwej konkurencji¹⁰. Pierwsza z tych ustaw musiała być obligatoryjnie przyjęta ze względu na zobowiązania wynikające z tzw. małego traktatu wersalskiego, druga natomiast była ważna z powodu umowy handlowej z Francją i konwencji paryskiej.

⁷ Tamże, s. 57-58.

⁸ B a r d a c h, *Historia ustroju...*, s. 552.

⁹ Dz. U. z 1926 r. Nr 26, poz. 176.

¹⁰ Dz. U. z 1926 r. Nr 84, poz. 749.

Następnie w 1928 r. w formie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono prawo patentowe¹¹. Dotyczyło ono ochrony wynalazków, wzorów i znaków towarowych. Jednym z największych osiągnięć polskiej myśli prawniczej i chlubą Komisji Kodyfikacyjnej były wprowadzone w życie 1 lipca 1934 r. Kodeks zobowiązań¹² i Kodeks handlowy¹³. Nowe prawo wekslowe¹⁴ uchwalono w 1936 r., zmieniając rozporządzenie Prezydenta RP z 1924 r.¹⁵ Natomiast prawo procesowe cywilne¹⁶ wprowadzone zostało rozporządzeniem Prezydenta RP z 27 października 1932 r. i weszło w życie 1 stycznia 1933 r. Łącznie z Kodeksem postępowania cywilnego uregulowano kwestię postępowania zabezpieczającego i egzekucji, a w 1934 r. wprowadzono prawo o postępowaniu układowym¹⁷, określające postępowanie wobec niewypłacalnych kupców.

Skodyfikowanie prawa karnego okazało się dla Komisji Kodyfikacyjnej łatwiejszym zadaniem. Istniały narzucone przez zaborców ustawy karne, poza tym jednostka w społeczeństwie mogła przez całe życie nie mieć do czynienia z prawem karnym i wynikającymi z niego sankcjami. Przywiązanie społeczeństwa polskiego oraz przedstawicieli doktryny do obcych wzorów karnych było mniejsze, niż w sprawach cywilnych, co ułatwiło prace kodyfikacyjne. W zakresie prawa karnego komisja kodyfikacyjna opracowała Kodeks karny¹⁸ i prawo o wykroczeniach¹⁹, które weszły w życie 1 września 1932 r. rozporządzeniem Prezydenta. Natomiast Kodeks karny procesowy²⁰ został wprowadzony w życie wcześniej, bo obowiązywał już od 1 lipca 1929 r. i był jedynie trzykrotnie nowelizowany do 1 września 1939 r., tj. do wybuchu II wojny światowej²¹.

Rozpoczęcie działań wojennych we wrześniu 1939 r. spowodowało przerwanie działalności Komisji Kodyfikacyjnej, której oficjalnie nie rozwiązano, a jej prace tylko zawieszono. Okupacja nie przerwała całkowicie jej prac, bowiem prowadzono je dalej w konspiracji. W 1941 r. powstał Departament

¹¹ Dz. U. z 1928 r. Nr 39, poz. 383 i 384.

¹² Dz. U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598.

¹³ Dz. U. z 1933 r. Nr 82, poz. 600.

¹⁴ Dz. U. z 1934 r. Nr 37, poz. 282.

¹⁵ Dz. U. z 1924 r. Nr 100, poz. 926.

¹⁶ Dz. U. z 1932 r. Nr 112, poz. 934.

¹⁷ Dz. U. z 1934 r. Nr 93, poz. 836.

¹⁸ Dz. U. z 1932 r. Nr 60, poz. 571.

¹⁹ Dz. U. z 1932 r. Nr 60, poz. 572.

²⁰ Dz. U. z 1949 r. Nr 33, poz. 243.

²¹ P ł a z a, *Historia prawa...*, s. 38.

Sprawiedliwości Delegatury Rządu RP na Kraj, kierowany przez L. Nowodworskiego, który koordynował prace Komisji Kodyfikacyjnej. Natomiast po jego śmierci stanowisko to przejął Feliks Zadrowski. W czasie okupacji opracowywano projekty aktów prawnych, mających wejść w życie po wojnie. Warto zaznaczyć, że prace legislacyjne podejmowane były również w ramach emigracyjnego rządu w Londynie przez prof. Wacława Komarnickiego, ówczesnego Ministra Sprawiedliwości. Utworzył on Komisję Prac Ustawodawczych przy Ministrze Sprawiedliwości. Prace tego organu z reguły pokrywały się z pracami Departamentu Sprawiedliwości Delegatury Rządu RP na Kraj. Opracowane w ten sposób propozycje zmian normatywnych miały być przedłożone Sejmowi Ustawodawczemu i komisji kodyfikacyjnej już w niepodległej Polsce. Członkowie komisji kodyfikacyjnej, którzy przeżyli wojnę, doznali wielkiego rozczarowania, wręcz przykrości, gdyż w warunkach powojennych²² nie mogli dokończyć rozpoczętej przez siebie w okresie II wojny światowej pracy. Przedstawiciele tzw. władzy ludowej odcięli się od dotychczasowych osiągnięć prawowitych władz polskich i podjęli całkowicie niezależne prace legislacyjne.

Kolejno należy wspomnieć o komisjach powołanych bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej. Pierwszą z nich była Komisja Opiniodawcza Unifikacji Prawa powołana przy Ministrze Sprawiedliwości uchwałą Rady Ministrów z 12 czerwca 1945 r. w sprawie unifikacji prawa cywilnego. Do jej zadań należało ustalanie wytycznych kształtowania jednolitego ustawodawstwa polskiego oraz współdziałanie z funkcjonującą przy Ministrze Sprawiedliwości Komisją Prawniczą. Dodatkowo uchwała ta upoważniła Ministra Sprawiedliwości do koordynowania wszystkich prac w zakresie unifikacji i uporządkowania prawa, wskazując, iż całkowita unifikacja prawa cywilnego w Polsce powinna nastąpić do 1 kwietnia 1946 r. Do skodyfikowania prawa cywilnego przystąpiono niezwłocznie po dokonaniu unifikacji tej gałęzi prawa²³. Podobnie jak w przypadku unifikacji, organizowaniem prac zajął się Minister Sprawiedliwości, który zarządzeniem z 18 lutego 1947 r. powołał komisję do opracowania jednolitego polskiego kodeksu cywilnego. Prace komisji doprowadziły do uchwalenia przez nią w grudniu

²² G ó r n i c k i, *Prawo cywilne...*, s. 58.

²³ P. F i e d o r c z y k, *O początkach prac nad kodyfikacją polskiego prawa cywilnego w 1947 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. IV, 2006, s. 109.

1948 r. projektu kodeksu cywilnego²⁴. W wyniku ustaleń, które zapadły na plenum Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (sierpień-wrzesień 1948 r.) zawieszono wszelkie dalsze prace kodyfikacyjne. Na nowo podjęto prace kodyfikacyjne dopiero w wyniku ogłoszenia przez Prezydium Rady Ministrów w dniu 27 września 1950 r. uchwały następującej treści:

Prezydium Rządu postanawia: 1) uznać za sprawę pilną i konieczną opracowanie nowych kodeksów Polski Ludowej – karnego i cywilnego; 2) zlecić Ministerstwu Sprawiedliwości opracowanie do 1 września 1951 roku projektów obu kodeksów, przy szerokim udziale pracowników wymiaru sprawiedliwości i nauki [...]²⁵.

Przygotowane w latach 1954-1955 projekty kodyfikacyjne nie uzyskały aprobaty rządu i nie zostały wniesione do Sejmu²⁶.

Drugą powołaną po wojnie była Komisja Kodyfikacyjna utworzona zarządzeniem nr 227 Prezesa Rady Ministrów z 23 sierpnia 1956 r. w sprawie powołania komisji kodyfikacyjnej przy Ministrze Sprawiedliwości²⁷. Była ona wprawdzie komisją przy ministrze i nie miała autonomii, jednakże wyraźnie nawiązywała do swojej poprzedniczki z czasów II Rzeczypospolitej. Właściwie strukturę komisji niemal skopiowano, bowiem 40 jej członków tworzyło 3 wydziały (cywilny, karny, organizacji i wymiaru sprawiedliwości), a te z kolei dzieliły się na zespoły. W wydziale cywilnym utworzono trzy zespoły: 1. do opracowania kodeksu cywilnego; 2. do opracowania kodeksu postępowania cywilnego; 3. do opracowania prawa międzynarodowego prywatnego. Przewodniczący komisji i jego zastępcy (będący przewodniczącymi wydziałów) oraz sekretarz komisji tworzyli stałe prezydium Komisji Kodyfikacyjnej. Komisja powołana została ze stosunkowo szerokiego grona przedstawicieli nauki i praktyki prawa. Co warte podkreślenia, komisja nie była ciałem urzędniczym, lecz miała charakter organizacji społecznej, a w pracach poszczególnych jej zespołów Minister Sprawiedliwości był reprezentowany jedynie przez delegata. Komisja otrzymała jako zadania opracowanie projek-

²⁴ P. F i e d o r c z y k, *Dokumenty archiwalne dotyczące organizacji prac nad unifikacją i kodyfikacją polskiego prawa cywilnego w latach 1945-1948*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. IV, 2006, s. 165-166.

²⁵ M.P. 1950. Nr A-106, poz. 1339.

²⁶ A. L i t y Ń s k i, *Nowe ustawodawstwo w nowym ustroju. O prawie karnym i cywilnym w pierwszym dwudziestolecu Polski Ludowej*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. IV, 2006, s. 137.

²⁷ M.P. 1956. Nr 70, poz. 856.

tów kodeksów: cywilnego i karnego oraz kodeksów procesowych, a w miarę potrzeby także innych aktów prawodawczych z dziedziny wymiaru sprawiedliwości. Natomiast nie powierzono komisji spraw reformy i kodyfikacji prawa pracy, czym miała się zająć inna komisja o zbliżonych uprawnieniach. W trakcie prac komisji zakładano, że w zasadzie każdy projekt w stosownym stadium prac powinien być poddany publicznej dyskusji, a teksty ostateczne powinny uwzględniać wyniki tejże dyskusji. Tak przygotowane projekty rozwiązań normatywnych Komisja Kodyfikacyjna miała przedstawiać Ministrowi Sprawiedliwości w celu nadania dalszego biegu legislacyjnego. Komisja Kodyfikacyjna prowadziła prace – w zakresie prawa karnego – nad kodeksem karnym, kodeksem postępowania karnego oraz – po raz pierwszy – nad kodeksem karnym wykonawczym. Pierwsze projekty kodeksów zostały publicznie zaprezentowane w 1963 r., natomiast ich poprawione wersje z 1968 r. stały się podstawą prac sejmowych i zostały uchwalone przez Sejm 19 kwietnia 1969 r.²⁸ Równocześnie komisja kodyfikacyjna prowadziła prace w zakresie prawa cywilnego materialnego oraz postępowania cywilnego. Projekt kodeksu cywilnego ogłoszony został drukiem na początku 1960 r., składał się z 5 ksiąg i zawierał m.in. prawo rodzinne, którego włączenie do kodeksu cywilnego wzbudzało największe kontrowersje. Zmodyfikowany projekt kodeksu cywilnego, pozbawiony prawa rodzinnego i opiekuńczego, przedłożono Ministrowi Sprawiedliwości w 1961 r. W konsekwencji Sejm uchwalił dwa odrębne kodeksy dopiero w 1964 r.²⁹

Warto także wspomnieć o działającej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji do Spraw Reformy Prawa Cywilnego, utworzonej zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 6 września 1986 r. Ustalono, że reformę prawa i postępowania cywilnego należy prowadzić etapowo, poprzez nowelizacje obowiązujących aktów prawnych³⁰, a ich celem miały być stopniowe reformy gospodarcze.

²⁸ Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 94; Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 96; Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 98.

²⁹ L i t y Ń s k i, *Nowe ustawodawstwo...*, s. 133 i n.

³⁰ Komunikat po KSPRM w dniu 19 października 1994 r. – www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/1937_3559.htm

III. EFEKTY DZIAŁALNOŚCI KOMISJI KODYFIKACYJNYCH NA PRZYKŁADZIE KODEKSÓW POSTĘPOWANIA CYWILNEGO

Prace koncepcyjne nad jednolitą regulacją prawa postępowania cywilnego zostały podjęte jeszcze przed zakończeniem I wojny światowej. W 1917 r. w Warszawie powołana została przez Tymczasową Radę Stanu Komisja do opracowania ustawy procesowej pod przewodnictwem adwokata J.J. Litauera. Komisja postanowiła, że przyszły kodeks ma być oparty na zasadach jawności i ustności, z uwzględnieniem pisemności i bezpośredniości. Zasada kontradyktoryjna miała być połączona z zasadą oficjalności, przy czym jednak prawa stron do dysponowania procesem miały być zachowane. W roku następnym do prac przygotowawczych włączyła się komisja Towarzystwa Prawniczego w Krakowie pod przewodnictwem Ksawerego Franciszka Fiericha³¹. Dziełem obu komisji były liczne – ogłoszone drukiem – materiały przygotowawcze, które posłużyły następnie działającej od 1919 r. sekcji postępowania cywilnego Komisji Kodyfikacyjnej RP pod kierownictwem prof. K.F. Fiericha, a po jego śmierci J.J. Litauera³².

W 1929 r. projekt ustawy – Kodeks postępowania cywilnego przekazany został Ministrowi Sprawiedliwości. Pierwotny tekst kodeksu 29 listopada 1930 r. został ogłoszony jako rozporządzenie Prezydenta RP³³. Po znowelizowaniu niektórych przepisów postępowania spornego rozporządzeniem Prezydenta RP z 27 października 1932 r.³⁴ i dodaniu przepisów regulujących postępowanie egzekucyjne ogłoszono tekst jednolity kodeksu w obwieszczeniu Ministra Sprawiedliwości z 1 grudnia 1932 r.³⁵ Kodeks ten wszedł w życie w 1 stycznia 1933 r.

Kodeks postępowania cywilnego z 1930 r. był aktem normatywnym stojącym na wysokim poziomie techniki legislacyjnej³⁶. Opierał się na zasadach powszechnie przyjętych w ustawodawstwach społeczeństw demokratycznych. W swoich założeniach realizował on indywidualistyczno-liberalne koncepcje postępowania cywilnego, według których celem prawa procesowego była

³¹ K. S ó j k a - Z i e l i ń s k a, *Historia prawa*, Warszawa 2000, s. 341.

³² B a r d a c h, *Historia ustroju...*, s. 552.

³³ Dz. U. z 1930 r. Nr 83, poz. 651.

³⁴ Dz. U. z 1930 r. Nr 93, poz. 802.

³⁵ Dz. U. z 1930 r. Nr 112, poz. 934.

³⁶ J. G u d o w s k i, *O kilku naczelnych zasadach procesu cywilnego – wczoraj, dziś, jutro*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Soltysińskiemu*, Poznań 2005, s. 1015-1016.

ochrona interesów prywatnych i procesowe gwarancje autonomii jednostki w dziedzinie jej praw podmiotowych. Pod względem rozwiązań szczegółowych kodeks nie wprowadzał żadnych radykalnych nowości w stosunku do ustawodawstwa dotychczasowego. Wychodząc z założenia, że życie prawne nie może być terenem doktrynalnych eksperymentów, kodeks postępowania cywilnego zachował podstawy, na których opierało się ustawodawstwo dzielnicowe. Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania cywilnego obejmował proces, przepisy o sądownictwie polubownym oraz postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. Kodeks nie regulował natomiast postępowania niespornego, którego unifikacja w okresie przed drugą wojną światową pozostała jedynie w sferze projektów³⁷.

W okresie międzywojennym najpoważniejszych zmian w Kodeksie postępowania cywilnego dokonano na podstawie dekretu Prezydenta RP z 21 listopada 1938 r. o usprawnieniu postępowania sądowego³⁸. Przedmiotową nowelizacją dokonano zmian odnoszących się do kwestii: właściwości sądów grodzkich, tzw. prawa ubogich, doręczeń, składania pism procesowych, wydawania wyroków i postanowień, a także kasacji i części przepisów odnoszących się do postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego.

Po drugiej wojnie światowej w Polsce Ludowej jedną z bardziej istotnych prac legislacyjnych była kodyfikacja postępowania niespornego. Kodeks postępowania niespornego przygotowany był jeszcze przez Komisję Kodyfikacyjną w II RP, ale wprowadzony został dopiero po korektach dostosowujących do nowej rzeczywistości społeczno-politycznej dekretem z dnia 18 lipca 1945 r. – Kodeks postępowania niespornego³⁹. Zawierał on zasady ogólne tego postępowania, natomiast na część szczegółową postępowania niespornego składało się wiele aktów ustawodawczych odnoszących się do: postępowania o ubezwłasnowolnienie⁴⁰, niektórych spraw z zakresu prawa rzeczowego⁴¹, postępowania spadkowego⁴², a także do niektórych spraw rodzinnych oraz z zakresu kurateli⁴³ i innych⁴⁴.

³⁷ K. S ó j k a - Z i e l i ń s k a, *Historia prawa*, Warszawa 2000, s. 343.

³⁸ Dz. U. z 1938 r. Nr 89, poz. 609.

³⁹ Dz. U. z 1945 r. Nr 27, poz. 169.

⁴⁰ Dz. U. z 1945 r. Nr 40, poz. 225.

⁴¹ Dz. U. z 1946 r. Nr 63, poz. 345.

⁴² Dz. U. z 1946 r. Nr 63, poz. 346.

⁴³ Dz. U. z 1950 r. Nr 34, poz. 310, z późn. zm.

⁴⁴ A. L i t y ń s k i, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa, 2010, s. 238.

Od początku istnienia Polski Ludowej kodeks postępowania cywilnego z 1930 r. był przedmiotem licznych nowelizacji. Pierwsza grupa zmian dokonana została w latach 1945 i 1946⁴⁵ i wiązała się z wprowadzeniem nowego, zunifikowanego prawa materialnego⁴⁶, drugą zaś grupę stanowiły nowele wprowadzone wyłącznie w celu zmiany Kodeksu postępowania cywilnego⁴⁷. Zmiany natury zasadniczej dokonano ustawą z 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania cywilnego⁴⁸. Ten etap przebudowy postępowania cywilnego charakteryzował się wprowadzeniem trzech typów sądów: powiatowych, wojewódzkich (dostosowane do podziału administracyjnego kraju) i Sądu Najwyższego oraz jednolitego systemu dwuinstancyjności zamiast trójinstancyjności postępowania. W konsekwencji tych zmian przekształcono gruntownie system środków odwoławczych. W miejsce apelacji i kasacji wprowadzono rewizję jako podstawowy środek odwoławczy, przewidziany do zaskarżania orzeczeń rozstrzygających co do istoty sprawy. Rewizja w polskim postępowaniu cywilnym stanowiła zupełnie nowy środek odwoławczy, służący represyjnemu przeciwdziałaniu wadom orzeczeń sądowych poprzez uchylanie lub zmianę tych orzeczeń w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. Dopuszczalność zażalenia jako środka odwoławczego (obok

⁴⁵ Ważniejsze zmiany były następujące: 1. postępowanie odrębne w sprawach małżeńskich, zawarte w przepisach wprowadzających prawo małżeńskie osobowe – Dz. U. z 1945 r., Nr 49, poz. 271; 2. postępowanie odrębne w sprawach ze stosunku między rodzicami a dziećmi, zawarte w przepisach wprowadzających prawo rodzinne – Dz. U. z 1946 r., Nr 6, poz. 53; 3. zmiany przepisów o egzekucji z nieruchomości, zawarte w przepisach wprowadzających prawo o księgach wieczystych – Dz. U. z 1946 r., Nr 57, poz. 321; 4. zmiany w przepisach dotyczących zawieszenia postępowania spornego, zawarte w przepisach wprowadzających prawo spadkowe – Dz. U. z 1946 r., Nr 60, poz. 329. Szerzej zob.: A. L i t y Ń s k i, *Nowe ustawodawstwo w nowym ustroju. O prawie karnym i cywilnym w pierwszym dwudziestoleciu Polski Ludowej*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. IV, 2006, s. 127.

⁴⁶ Uchwała Rady Ministrów z 12 czerwca 1945 r. w sprawie unifikacji prawa cywilnego. Szerzej zob.: P. F i e d o r c z y k, *Dokumenty archiwalne dotyczące organizacji prac nad unifikacją i kodyfikacją prawa cywilnego w latach 1945-1948*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. IV, 2006, s. 163 i n.

⁴⁷ Ważniejsze to: 1. dekret z 22 października 1947 r. o zmianie niektórych przepisów kodeksu postępowania cywilnego – Dz. U. z 1947 r. Nr 65, poz. 391; 2. dekret z 29 września 1948 r. o zmianie przepisów wprowadzających kodeks postępowania cywilnego – Dz. U. z 1948 r. Nr 44, poz. 314; 3. ustawa z 27 kwietnia 1949 r. o zmianie niektórych przepisów kodeksu postępowania cywilnego, prawa upadłościowego oraz przepisów wprowadzających prawo małżeńskie – Dz. U. z 1949 r. Nr 32, poz. 240; 4) dekret z 5 sierpnia 1949 r. o państwowym arbitrażu gospodarczym (Dz. U. z 1949 r. Nr 46, poz. 340, z 1961 r., nr 37, poz. 195). Szerzej zob.: A. L i t y Ń s k i, *Nowe ustawodawstwo*.

⁴⁸ Dz. U. z 1950 r. Nr 38, poz. 349.

rewizji), przysługującego od określonych postanowień oraz zarządzeń, oparto na kryterium enumeracyjnym. Dla zapewnienia Sądowi Najwyższemu nadzoru judykacyjnego nad wszystkimi sądami powszechnymi wprowadzono instytucję rewizji nadzwyczajnej od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawie. Do jej wniesienia byli uprawnieni: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny (później także Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Minister Pracy i Polityki Socjalnej). W zakresie właściwości Sądu Najwyższego przewidziano również udzielanie odpowiedzi na pytania prawne sądów drugiej instancji oraz wydawanie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej. Konsekwencją kolejnych zmian kodeksu postępowania cywilnego było wprowadzenie ławników oraz rozbudowa udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Towarzyszyło temu przekształcenie zasad procesu cywilnego (nowe ujęcie zasady dyspozycyjności i zasady kontrydiktoryjności, wprowadzenie zasady ochrony własności społecznej i zasady prawdy obiektywnej)⁴⁹.

Na przełomie 1951 i 1952 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości został powołany zespół pod przewodnictwem Seweryna Szera, którego zadaniem było opracowanie nowego kodeksu postępowania cywilnego. Projekt przygotowany przez ten zespół pod koniec 1952 r. nie spotkał się z przychylnym przyjęciem ówczesnych władz. Efektem prac zespołu była natomiast kolejna nowelizacja procedury cywilnej, dokonana dekretem z 23 kwietnia 1953 r., o zmianie niektórych przepisów postępowania w sprawach cywilnych⁵⁰. Przedmiotem unormowania stały się kwestie wzajemnego stosunku postępowania niespornego i spornego, zagadnienie skutków procesowych niewłaściwości sądu, problemy ogłaszania wyroków i istota właściwości funkcjonalnej Sądu Najwyższego w sferze nadzoru nad orzecznictwem innych sądów⁵¹.

Zarządzeniem Nr 227 Prezesa Rady Ministrów z 23 sierpnia 1956 r. w sprawie powołania Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministrze Sprawiedliwości⁵² utworzono komisję kodyfikacyjną, której zadaniem było opracowanie podstawowych projektów kodyfikacyjnych z zakresu działalności organów wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza kodeksów cywilnego i karnego oraz

⁴⁹ B. B l a d o w s k i, *Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2008, s. 18-19.

⁵⁰ Dz. U. z 1953 r. Nr 23, poz. 90.

⁵¹ K. P i a s e c k i, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1-366*, t. I, Warszawa: 2010, s. 5.

⁵² M. P. z 1956 r. Nr 70, poz. 856.

postępowania cywilnego i karnego, a także prawa o ustroju sądów i adwokatury.

W toku prac kodyfikacyjnych⁵³ nad nowym kodeksem postępowania cywilnego do najbardziej dyskusyjnych należało zagadnienie instancyjności, gdyż wielu przedstawicieli doktryny opowiadało się za przywróceniem systemu trzech instancji sądowych. Komisja zaaprobowała ostatecznie zasadę dwuinstancyjności.

Dyskusyjna w Komisji Kodyfikacyjnej była również problematyka środków odwoławczych, bowiem unormowanie systemu zaskarżania orzeczeń sądowych ma doniosłe znaczenie dla całego postępowania cywilnego. Utrzymując dwa zwyczajne środki odwoławcze – rewizję i zażalenie – rozgraniczono je w ten sposób, że dopuszczono rewizję od orzeczeń merytorycznych, a zażalenie od określonych postanowień sądu i zarządzeń przewodniczącego. Poza zwykłym tokiem instancji wprowadzono środki wyjątkowe i nadzwyczajne: skargę o wznowienie postępowania w sprawach zakończonych prawomocnym wyrokiem oraz rewizję nadzwyczajną od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach wydanych w pierwszej i drugiej instancji – nadając tej instytucji charakter mieszany, zawierający elementy nadzoru judykacyjnego i środka odwoławczego⁵⁴.

Efektom trzyletniej pracy powołanego w ramach wydziału cywilnego zespołu do opracowania Kodeksu postępowania cywilnego, któremu przewodniczył Zbigniew Resich, stał się projekt opublikowany w 1960 r. Końcowe prace legislacyjne opierały się na założeniu projektodawców, że dostosowanie przepisów postępowania cywilnego do zasad ustrojowych w podstawowym zakresie nastąpiło już w wyniku nowelizacji dokonanych w 1950 r. i 1953 r. oraz, że zmiany te uwzględnione zostały w projekcie z 1960 r. A zatem porzeczano na pogłębieniu i udoskonaleniu tych zmian. Zwieńczeniem prac był uchwalony 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁵⁵, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1965 r.⁵⁶ W kodeksie uregulowano łącznie proces i postępowanie nieprocesowe oraz ugruntowano zmiany prawa pro-

⁵³ Prace w zakresie opracowania projektu nowego kodeksu postępowania cywilnego prowadzone były w utworzonym w ramach wydziału cywilnego Komisji Kodyfikacyjnej z 1956 r. zespole do opracowania kodeksu postępowania cywilnego.

⁵⁴ B l a d o w s k i, *Środki odwoławcze...*, s. 20.

⁵⁵ Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296.

⁵⁶ A. L i t y Ń s k i, *Nowe ustawodawstwo w nowym ustroju. O prawie karnym i cywilnym w pierwszym dwudziestolecium Polski Ludowej*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. IV, 2006, s. 140.

cesowego, dokonane w okresie powojennym, wprowadzając jednak pewne nowe rozwiązania odnoszące się m.in. do daleko idącej ingerencji prokuratora w proces cywilny⁵⁷.

Przed 1989 r. Kodeks postępowania cywilnego był przedmiotem nielicznych zmian. Nie dotyczyły one kwestii o istotnym znaczeniu z punktu widzenia jego podstawowych założeń i struktury. Najobszerniejsze zmiany w tym okresie wprowadzono ustawą z 18 kwietnia 1985 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego⁵⁸. Dotyczyły one przede wszystkim modelu rozstrzygnięcia spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, a mianowicie pracownik mógł dochodzić tych spraw w sądzie, a nie za pośrednictwem komisji rozjemczych i komisji odwoławczych do spraw prawa pracy.

IV. PODSUMOWANIE

Analiza funkcjonowania komisji kodyfikacyjnych na przestrzeni siedemdziesięciu lat pozwala stwierdzić pewne cechy charakterystyczne dla II Rzeczypospolitej i okresu PRLu, a także wykazać zasadnicze rozbieżności. W okresie międzywojennym, oprócz zadań związanych z kodyfikacją prawa, istotne znaczenie miała jego unifikacja, tj. tworzenie jednej wspólnej warstwy normatywnej dla trzech obszarów porozbiorowych o różnej kulturze prawnej i odmiennych systemach normatywnych. Warto podkreślić jest także to, że komisja kodyfikacyjna miała silną podstawę normatywną do funkcjonowania, bowiem uregulowana była w ustawie.

Natomiast w Polsce Ludowej komisje kodyfikacyjne funkcjonowały głównie na podstawie tzw. prawa powielaczowego, które obecnie nazwalibyśmy prawem wewnętrznym, wydawanym arbitralnie przez organy administracji rządowej.

Zarówno w jednym, jak i w drugim okresie historii naszego kraju, dało się zaobserwować mało realne oczekiwania polityków co do terminów zakończenia prac komisji w stosunku do efektów finalnych ich działalności. Prace kodyfikacyjne zawsze trwały dłużej, niż zapowiedzi polityków, i nie zawsze

⁵⁷ K. W e i t z, *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 3(2007), s. 15; szerzej zob.: K. S ó j k a - Z i e l i ń s k a, *Historia prawa*, Warszawa 2000, s. 382-383.

⁵⁸ Dz. U. z 1985 r. Nr 20, poz. 86.

kończyły się pomyślnie, tj. wejściem danego projektu aktu normatywnego w życie. Powyższe uzasadnia, dlaczego kodyfikacje powstawały kilkanaście czy kilkadziesiąt lat po burzliwych zmianach polityczno-ustrojowych. Łatwiej bowiem jest przeprowadzić doraźną, małą nowelizację, aniżeli opracować kompleksowo kodeks. Na podkreślenie zasługuje także fakt, iż w analizowanym okresie, organem administracji rządowej, mającym zasadniczy wpływ na powstające kodyfikacje materialnego i procesowego prawa cywilnego, był Minister Sprawiedliwości, a rola parlamentu we wprowadzaniu do systemu obowiązującego prawa przygotowanych rozwiązań kodeksowych nie miała tak istotnego znaczenia, jak w demokratycznym państwie prawa, jakim jest III Rzeczpospolita.

BIBLIOGRAFIA

- B a r d a c h J., Historia ustroju i prawa polskiego, Warszawa 1993.
- B l a d o w s k i B., Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2008.
- F i e d o r c z y k P., O początkach prac nad kodyfikacją polskiego prawa cywilnego w 1947 r., „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. IV, 2006.
- F i e d o r c z y k P., Dokumenty archiwalne dotyczące organizacji prac nad unifikacją i kodyfikacją polskiego prawa cywilnego w latach 1945-1948, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. IV, 2006.
- G ó r n i c k i L., Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919-1939, Wrocław 2000.
- G r o d z i s k i S., Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, 33(1981), nr 1.
- G u d o w s k i J., O kilku naczelnych zasadach procesu cywilnego – wczoraj, dziś, jutro, [w:] Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu, Poznań 2005.
- L i t y Ń s k i A., Nowe ustawodawstwo w nowym ustroju. O prawie karnym i cywilnym w pierwszym dwudziestoleciu Polski Ludowej, „Miscellanea Historico-Iuridica”, t. IV, 2006.
- L i t y Ń s k i A., Historia prawa Polski Ludowej, Warszawa 2010.
- P i a s e c k i K., Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1-366, t. I, Warszawa: CH. Beck 2010.
- P ł a z a S., Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, cz. III, Okres międzywojenny, Kraków 2001.
- S ó j k a - Z i e l i Ń s k a K., Historia prawa, Warszawa 2000.
- W e i t z K., Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?, „Państwo i Prawo” 3(2007).

STRUCTURE AND FUNCTIONING
OF CIVIL LAW CODIFICATION COMMISSIONS
IN 1919-1989
AN OUTLINE

S u m m a r y

The presented article on legal history deals with the establishment, structure and functioning of civil law codification commissions over a period of seventy years. The Authors analyse the legal foundations of codification commissions, demonstrate the effects of their operation, and compare differences in the codification work that took place in the time of the Second Polish Republic and People's Republic of Poland.

Translated by Tomasz Palkowski

Słowa kluczowe: historia prawa, komisja kodyfikacyjna, prawo powielaczowe, legislacja, kodeksy, Minister Sprawiedliwości.

Key words: law history, codification commission, inflated legislation, code, justice minister.