

KAZIMIERZ KIERSKI

b. Prezes Prokuratorji Generalnej w Poznaniu

BILANS PRAC KOMISJI KODYFIKACYJNEJ.

Jedenaście lat minęło od chwili, kiedy ustawą sejmową z dnia 3. czerwca 1919 r. powołano do życia Komisję Kodyfikacyjną R. P., wyznaczwszy jej, jako główne zadanie, „przygotowanie projektów jednolitego ustawodawstwa dla wszystkich ziem w skład państwa wchodzących”. Jedenaście lat to spory szmat czasu. W ciągu jedenastu lat nawet pojedynczy człowiek może zdziałać wiele, a cóż dopiero specjalne ciało zbiorowe, składające się z wysoce uzdolnionych i wykwalifikowanych fachowców, jakim jest, a przynajmniej powinna być, nasza Komisja Kodyfikacyjna. Rezultaty jedenastoletniej pracy Komisji powinny być naprawdę imponującymi.

Snać rozumiały to dobrze władze naczelne Komisji, bo w końcu roku zeszłego, z okazji dziesięciolecia prac Komisji, ogłosiły bardziej szczegółowe, niż zazwyczaj, sprawozdanie, stanowiące streszczenie przemówienia sekretarza generalnego Komisji, sędziego Sądu Najwyższego St. E. Rappaporta, na konferencji prasowej w dniu 27. grudnia 1929 r. ¹⁾). Sprawozdanie to zawiera niejako bilans dziesięcioletnich prac Komisji, od 1919 do 1929 roku. W sprawozdaniu tem mówi się jednak więcej o projektach na przyszłość, aniżeli o pracach zdziałanych w przeszłości. Sprawozdanie zawiera nadto zapowiedź, że jeśli Komisja Kodyfikacyjna nadal korzystać będzie z dostatecznego poparcia jej ważnych zadań państwowych przez czynniki miarodajne, zwłaszcza pod względem budżetowym, — to „bieżące drugie dziesięciolecie jej prac będzie zarazem dziesięcioleciem ostatniem Kom. Kod. w zakresie obecnie wykonywanego programu”.

Znaczy to, że prace Komisji Kodyfikacyjnej ciągnąć się będą jeszcze co najmniej dziesięć lat. O ile jednak Komisja nie znajdzie dostatecznego poparcia u czynników miarodajnych, to i dłużej. Trzeba się zatem liczyć z możliwością istnienia Komisji w ciągu dalszego, trzeciego dziesięciolecia.

¹⁾ Zob. Ruch praw., ekon. i soc. 1930 r., zes. I.

Rozłożenie prac Komisji na tak długi okres czasu budzi żywe zaniepokojenie wśród ogółu prawników. W sferach prawniczych coraz częściej i coraz głośniej dają się słyszeć narzekania na powolny bieg prac Komisji. Nawet niektórzy jej członkowie przyznają, że prace te trwają zadługo. W styczniu zaś roku bieżącego, podczas rozpraw nad budżetem Ministerjum Sprawiedliwości, zwrócono na to uwagę także w komisji budżetowej Sejmu.

Trzeba bezpośrednio zetknąć się z panującymi u nas stosunkami prawnymi, ażeby zrozumieć i ocenić konieczność przyspieszenia prac Komisji Kodyfikacyjnej. Mimo upływu lat jedenastu, dotychczas jeszcze obowiązują u nas przepisy aż czterech różnorodnych ustawodawstw. Pomyślmy tylko, jakie są skutki tego: jak ciężkie jest położenie naszych sądów i urzędów, zmuszonych do operowania różnorodnymi przepisami; jaki chaos wskutek tego często się w nich wytwarza; jakie trudności musi przewycięzać adwokatura; ile niewygód znosi przeciętny polski obywatel, nie mówiąc już o tem, że na każdym kroku płaci wskutek tego koszty zbyt znaczne; ile wreszcie czasu i wysiłków pochłania naszej młodzieży uniwersyteckiej studjowanie aż czterech odrębnych systemów prawnych.

Konieczność stosowania odrębnych dla każdej dzielnicy przepisów krępuje również na każdym kroku nasze władze państwowe (np. przy nominacjach sędziów i urzędników) oraz stawia pod znakiem zapytania dokonanie unifikacji ziem polskich, tak ważne, tak nieodzowne dla państwa pod każdym względem. Dopóki nie będziemy mieli jednolitego ustawodawstwa, całe nasze życie publiczne i prywatne będzie wciąż ogromnie skomplikowane i najeżone niesłychanymi wprost trudnościami.

W ciągu ubiegłych 11 lat Komisja Kodyfikacyjna opracowała ustawy wekslową, czekową, patentową, o spółkach akcyjnych, o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, o prawie autorskiem, o prywatnem prawie międzydzielnicowem i międzynarodowem, rozporządzenie o domach składowych, wreszcie ustawę o ustroju sądów powszechnych i ustawę postępowania karnego. Niewątpliwie, są to ustawy ważne i skomplikowane. Ale prawnicy-praktycy wskazują, że są jeszcze inne, ważniejsze i jeszcze bardziej skomplikowane²⁾. Weźmy, na przykład, ustawy karne i cywilne. Skutki, wynikające z ich rozbieżności, są może najbardziej szkodliwe, bo podrywają w społeczeństwie zaufanie do samego prawa. Jeśli chodzi o przepisy karne, to to, co w jednej dzielnicy uchodzi za ciężkie przestępstwo i karane jest bardzo surowo, w in-

²⁾ Zob. np. artykuł adw. A. Krońskiego w Kurjerze Warszawskim Nr. 13 z 1929 r.

nej nie podlega żadnej karze (np. strajk w jednej dzielnicy pociąga za sobą karę więzienia, a w drugiej uchodzi całkiem bezkarnie). Albo z dziedziny prawa małżeńskiego: w jednej dzielnicy istnieją śluby cywilne, w drugiej — kościelne; tu są rozwody, tam ich niema; w jednym mieście polskim małżonkowie mają w stosunku do siebie takie prawa majątkowe, w sąsiednim — zupełnie inne.

Od kilku lat ukończono projekt ustawy postępowania cywilnego. W styczniu r. b. projekt ten miał być odesłany do Ministerjum Sprawiedliwości. Jednakowoż dotychczas — a piszę to w czerwcu — nic mi nie wiadomo, aby tam już dotarł.

Sekretarz generalny Komisji Kodyfikacyjnej w swoim sprawozdaniu powiada, że referenci, współreferenci i koreferenci pracują nader intensywnie, a w sekcjach, podsekcjach i podkomisjach przygotowano już szereg doniosłych ustaw. Pójdą teraz rok po roku — zapewnia — nie zapowiedzi i obietnice, lecz uchwalane większe całości kształty kodyfikacyjne.

Jest to optymizm czysto urzędowy, a więc mało przekonujący. Chodzi wyłącznie o to, w jak szybkim tempie pracować będzie Komisja. Pod tym zaś względem sam sprawozdawca, mimo swej woli, oblewa nas zimną wodą: podkreślając intensywność prac Komisji, jednocześnie oświadcza, że dla każdego działu w zakresie tych prac przewidziany jest plan na szereg lat najbliższych. Jeżeli Komisja Kodyfikacyjna istnieje już 11 lat i jeżeli mimo to uważała za konieczne ustalić program prac na szereg lat następnych, to trudno uwierzyć w szybkie tempo przeprowadzanej przez nią unifikacji ustawodawczej i twierdzić — jak to czyni sprawozdawca — że ostateczna realizacja tej unifikacji nie zależy już od Komisji Kodyfikacyjnej, lecz od czynników rządowych i ustawodawczych. Mnie się wydaje, że rzecz ma się odwrotnie: realizacja ta przedewszystkiem zależy od Komisji — od rychłego ukończenia jej prac — a potem dopiero od innych czynników.

Podzielając opinię ogółu prawników, że Komisja Kodyfikacyjna powinna koniecznie przyspieszyć swe prace, zdaję sobie równocześnie sprawę z tych wszystkich trudności, jakie na każdym kroku musi ona w tych pracach przewycięzać. Niech nikt mi nie zarzuca, bym nie doceniał tych trudności lub o nich zapomniał. Rozumiem dobrze, że Komisja ponosi wielką odpowiedzialność. Wobec państwa i narodu; wobec terażniejszości i przyszłych pokoleń. Wskutek tego prace jej mają olbrzymie znaczenie i muszą być bardzo dokładne i staranne. Każda inna komisja kodyfikacyjna, w każdym innym państwie — nie w Polsce — miałaby do czynienia tylko z rozstrzygnianiem mniej lub więcej skomplikowanych zagadnień prawnych; nasza Komisja musi się prócz

tego liczyć z przedwojennem rozdarciem narodu polskiego na części i z wszelkimi tego rozdarcia konsekwencjami.

W dziedzinie prawnej rozdarcie to wyraziło się w istnieniu na ziemiach polskich aż poczwórnego ustawodawstwa, o czym już wyżej wspomniałem. Pociąga to za sobą konieczność jak najbardziej wszechstronnego rozważania składanych Komisji projektów ustawodawczych, w celu przystosowania ich do istniejących w każdej dzielnicy pojęć prawnych, rozmaitych zwyczajów, odrębnych warunków kulturalnych, gospodarczych i in. Wszystko to, oprócz gruntownej wiedzy prawniczej, wymaga jeszcze wielu innych kwalifikacyj, a nadewszystko — czasu, dużo czasu.

Wiem z doświadczenia, ile to czasu wymaga choćby sama tylko redakcja ustawy, wyszukanie odpowiednich wyrażeń, któreby wierne oddały właściwą myśl i intencję ustawodawcy. Ale wiem również, że jednym praca przychodzi łatwiej, innym trudniej; jedni pracują prędkiej, inni dłużej; wydajność pracy jednych, przy jednakowych jej walorach gatunkowych, jest większa, aniżeli innych. Na to, co jednemu udaje się osiągnąć w ciągu jednego dnia, inny musi zużyć tydzień. Chodzi zatem o dobór ludzi, którzyby umieli i mogli pracować, a przedewszystkiem mogli poświęcić cały swój czas pracom kodyfikacyjnym.

Pod tym względem skład Komisji przedstawia wiele do życzenia. Jest to — z małemi może wyjątkami — *communis opinio* całego prawnictwa polskiego.

Kto są członkowie Komisji? Z jakich żywiołów się składają?

Są to profesorowie, sędziowie, adwokaci, urzędnicy państwowi. Są to przeważnie ludzie ogromnie zapracowani. Głównem ich zajęciem jest co innego — nie prace Komisji. Traktują te prace, jako zajęcia poboczne, dodatkowe; poświęcają im tylko tyle czasu, ile pozostaje po załatwieniu ich głównych zajęć zawodowych — profesorskich, sędziowskich, adwokackich lub urzędniczych. To znaczy — bardzo mało czasu. Winić ich za to nie można, bo, mimo najlepszych chęci, większą ilością czasu nie rozporządzają. Niektórzy tylko nominalnie figurują w spisach członków Komisji Kodyfikacyjnej, noszą ten zaszczytny tytuł, ale w pracach jej prawie nie uczestniczą. W każdym razie o rezultatach tych prac szerszemu ogółowi nic nie wiadomo, Są tylko balastem Komisji.

Wśród członków Komisji przeważa żywioł profesorski. I znowu nie mogę uznać tego za objaw dodatni. Mówię to tem śmielej, że z takim zapatrywaniem spotkałem się nieraz wśród samych profesorów. Profesor reprezentuje naukę prawa, jego teorję, filozofję, doktrynę, czasami bardzo abstrakcyjną. Odbija się to na jego działalności, która nosi często charakter doktrynerski, oderwany od

życia. Tymczasem Komisja Kodyfikacyjna ma do czynienia przede wszystkim z życiem w różnorodnych jego przejawach. Prace jej powinny być przystosowane do żywych potrzeb i stosunków życiowych, normować to, co jest w rzeczywistości, a nie to, co mogłoby lub powinny być w teorii.

Chcę, by mnie źle nie zrozumiano. Nie odmawiam, ani nie ujmuję profesorom, członkom Komisji Kodyfikacyjnej, najwyższych kwalifikacyj naukowych, ale jestem zdania, że dla dobra samej Komisji należałoby wzmocnić w niej element praktyczny, poświęcający z natury rzeczy więcej uwagi nieodzownym koniecznościom realnego życia. Można by to osiągnąć przy dalszych nominacjach.

Przewaga naukowców i teoretyków w Komisji Kodyfikacyjnej odbiła się na samym kierunku i charakterze jej prac: członkowie Komisji postawili sobie za zadanie stworzenie dla Polski ustaw, będących ostatnim wyrazem współczesnej wiedzy prawniczej i techniki ustawodawczej. Byłaby to ambicja bardzo chwalebna, gdyby w samym swoim założeniu nie kryła pewnego niebezpieczeństwa, mianowicie — konieczności eksperymentowania. Gdy niema precedensów, trzeba eksperymentować. Eksperymenty zaś są zawsze niebezpieczne. To, co w teorii może wydawać się doskonałym, w zetknięciu z rzeczywistością często rozsypuje się w gruzy.

Mnie się wydaje, że byłoby bardziej celowe i dla społeczeństwa bardziej pożądane, gdyby Komisja, zamiast poświęcać szereg lat na tworzenie rzeczy naukowo idealnych, przestała na przygotowaniu w krótkim czasie rzeczy praktycznie użytecznych, choćby nawet kompilacyjnych. Z całego kompleksu ustaw, działających teraz na ziemiach polskich, można wybrać rzeczy dobre, odrzucić złe i w ten sposób stworzyć ustawy praktyczne, wolne od dotychczasowych usterek i błędów. Po ustaleniu ogólnych zasad i linii wytycznych, można nawet jedną z dotychczas działających ustaw, cywilnych i karnych, przyjąć za podstawę i punkt wyjścia do dalszych zmian, w myśl ogólnych założeń Komisji i rzeczywistych potrzeb społeczeństwa. Tutaj właśnie najwięcej mieliby do czynienia prawnicy-praktycy (sędziowie i adwokaci), którzy bezpośrednio stykają się z ustawami, znają nawylot ich złe i dobre strony i wskutek tego mogą najlepiej ocenić je z punktu widzenia ich celowości i pożytku dla wymiaru sprawiedliwości.

Byłbym zdania, że pracę tę należałoby powierzyć raczej szczerpemu gronu specjalistów, aniżeli licznym prezydjom i komitetom, komisjom i podkomisjom, sekcjom i podsekcjom, na które podzieliła się nasza Komisja Kodyfikacyjna. Czy nie za dużo tego wszystkiego? Czy nie za dużo tych prezydentów, wiceprezydentów, członków prezydów, a dalej przewodniczących sekcji, podsekcji i podko-

misyj, referentów głównych, współreferentów głównych, koreferentów, delegatów różnych ministerjów? Ta nadmierna „rozbudowa” Komisji Kodyfikacyjnej w duchu kolegialności może nawet w teorii, na papierze, wyglądać bardzo logicznie i harmonijnie, ale w praktyce jest rzeczą dowiedzioną, że wszelka kolegialność raczej utrudnia i hamuje pracę, aniżeli jej pomaga i przyspiesza.

Gdyby opracowanie poszczególnych ustaw powierzono pojedynczym prawnikom, którzyby — rzecz najważniejsza — niczem innym nie potrzebowali już się zajmować, gdyby tę ich pracę opłacono nawet bardzo sownie, to jestem przekonany, że ukończonoby ją prędzej i w ostatecznym rezultacie wypadłaby ona taniej, niż przy obecnie praktykowanym przez Komisję systemie zajęć wieloletnich i wieloosobowych. Przygotowane w ten sposób ustawy mógłby co najwyżej przejrzeć i skontrolować jeszcze jeden członek Komisji. W taki właśnie sposób powstała w Austrii ustawa postępowania cywilnego, której projekt w ciągu jednego roku przygotował w całości jeden tylko prawnik, późniejszy austriacki minister sprawiedliwości Klein. A ile czasu u nas trwało przygotowanie tej samej ustawy i ilu ludzi przytem pracowało?

Od śmierci pierwszego prezydenta Komisji Kodyfikacyjnej ś. p. prof. Fiericha, stanowisko jego nie jest obsadzone. Funkcje prezydenta pełnią zastępczo: wiceprezydent Komisji, prezes Prokuratury Gen. St. Bukowiecki oraz jej sekretarz generalny, sędzia Rappaport. Jest to stan rzeczy nienormalny, wymagający natychmiastowej naprawy. Zarówno bowiem prezes Bukowiecki, jak i sędzia Rappaport, są obciążeni tylu innymi obowiązkami, że to, co powiedziałem wyżej o przeciążeniu pracą członków Komisji, odnosi się do nich w większym jeszcze stopniu, niż do innych. Szczególnie od prezesa Bukowieckiego nie można wymagać, by zastępował, choćby tylko częściowo, prezydenta Komisji, bo to stanowczo przekracza jego siły i możliwości.

Nasze prace kodyfikacyjne szłyby daleko sprawniej, gdyby członkami Komisji byli ludzie zgrani z sobą, posiadający mniej więcej jednakowe kwalifikacje i co najważniejsze — jednakowe wykształcenie prawnicze. Niestety, tak nie jest. Z początku Komisja była zaimprovizowana, jak wszystko w Polsce. Skład jej był chaotyczny i przypadkowy. Zapewne nie jeden ze świeżo mianowanych jej członków byłby w kłopotcie, gdyby go zapytano o tytuły, na których podstawie uzyskał swoje nowe, a tak trudne i odpowiedzialne stanowisko.

Z czasem wiele rzeczy się zmieniło i wyrównało, ale z tem większą może siłą wystąpiły na jaw różnice dzielnicowe, jako smutna pozostałość dawnego naszego rozdarcia na trzy zabory. Zarysowały

się dwa obozy: jeden — to prawnictwo warszawskie, wychowane na kodeksie Napoleona, piastujące z całym nabożeństwem tradycje dawnego polskiego sądownictwa i mające je niejako we krwi; drugi — to prawnicy z b. zaboru austriackiego, wychowani na prawie niemieckim i przesiąknięci, mimo swej wiedzy i woli, umysłowością niemiecką, tak obcą duchowi polskiemu. Te dwa obozy ustawicznie się z sobą ścierają nietylko co do podstawowych zasad i pojęć prawnych, ale nawet co do terminologii prawniczej. Podczas, kiedy prawnicy warszawscy radziby pełną dłoń czerpać z dawnego bogatego słownictwa polskiego, prawnicy małopolscy usiłują nam narzucić terminologję obcą, sztuczną, stanowiącą nieudolne tłumaczenie zbędnych często wyrażen i określeń niemieckich — terminologję niezrozumiałą dla ludności i dziwaczną dla prawników z innych dzielnic.

Przytoczyłem zarzuty, jakie czyni Komisji Kodyfikacyjnej prawnictwo polskie, stojące na uboczu od niej, lecz zatrzwożone zbyt powolnym biegiem jej prac. Jednocześnie starałem się wyjaśnić przyczyny tego niepożądanego zjawiska. Niektóre tkwią w samej Komisji, inne są od niej niezależne. Niema na świecie rzeczy doskonałych. Więc i od Komisji nikt nie żąda, by była doskonałością. Ale to, co można usunąć lub poprawić w celu usprawnienia jej prac — to, co tkwi w samej Komisji, — należałoby przedsięwziąć. Kierownictwo naczelne Komisji ma tu wdzięczne pole do działania.