

DR. IGNACY CZUMA  
Profesor Uniwersytetu Lubelskiego

## STOSUNEK KOMISJI KODYFIKACYJNEJ R. P. DO ARTYKUŁU 10 KONSTYTUCJI

### I.

Zagadnienie inicjatywy ustawodawczej unormowała nasza Konstytucja w artykule 10. Przyznano tam prawo formalnego prowadzenia ustaw jedynie Rządowi i Sejmowi. Nawet Senat, jako jedną z Izb prawodawczych, od tego prawa wyłączono, skutkiem czego także i z tego powodu wykształciła się nierówność ustrojowa obydwóch części naszego parlamentu.

Czy postąpiono słusznie, odmawiając Senatowi uprawnień inicjowania zapoczątkowywania ustaw, to już inna sprawa. Wiąże się ona z poglądem na dwuizbowość i z nowymi prądami, starającymi się wytworzyć współdziałalność w inicjowaniu dla nowych formacji ustrojowych, szczególnie dla Izb, które odpowiadają postulatowi syntezy Izb gospodarczych, czy też w jednostronnej formie Izbowi pracy. Już przy debatach Sejmu ustawodawczego te kwestje dość wyraźnie uzyskiwały oblicze.

Dziś jesteśmy świadkami podejmowania prób urównorzędzenia praw Senatu w zakresie inicjowania, ale także przedostają się z różnych stron głosy o prawie inicjatywy dla czynników z poza Rządu, Sejmu i Senatu. Wystarczy przyjrzeć się niepośledniemu „Projektowi Konstytucji” pióra ś. p. prof. W. L. Jaworskiego, aby przekonać się, że ten niezwykle prawnik i myśliciel pragnie przyznać prawo inicjatywy ustawodawczej Rządowi, posłom, senatorom, ale też i Naczelnej Izbie Gospodarczej (art. 74 „Projektu”).

Jesto to oczywiście problem dość złożony, oscyluje bowiem między potrzebą koordynacji akcji prawodawczej z jednej strony a postulatami nadzielenia nowych organizacyj o charakterze zawodowo-gospodarczym prawami inicjatywy prawodawczej, i nie tylko inicjatywy, ale i mocy stanowienia praw w określonym zakresie, a także samorządu w dziedzinie udziału w administracji publicznej.

Wracając jednak do obowiązującego u nas w tej chwili prawa, nie można się dziwić, iż wobec pozbawienia Senatu prawa inicjatywy ustawodawczej, wobec niedopuszczenia na razie takiejże inicjatywy ze strony poszczególnych Izb zawodowo-gospodarczych względnie ich syntezy, trudno wprost pomyśleć o prawie inicjatywy ustawodawczej dla Komisji Kodyfikacyjnej R. P.

Prawo o Komisji Kodyfikacyjnej z dnia 3 czerwca 1919 roku (Dz. Praw N. 44, poz. 315) przeznacza tej „sui generis” instytucji rolę opracowywania projektów ustaw, głównie z dziedziny prawa cywilnego i karnego. Przygotowanie innych projektów może mieć miejsce bądź na skutek uchwały Sejmu, bądź też w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości. Tem samym ten charakter specjalnego laboratorium kodyfikacyjnego objęty został ramami dość szerokimi, pozwalającymi na wykorzystanie zdolności i wiedzy oraz doświadczenia prawniczego kilkudziesięciu członków kolegium, zgrupowanych według określonych poddziałów organizacyjnych. Pozostała kwestja podstawowej doniosłości. Jak, mianowicie, ustosunkować Komisję Kodyfikacyjną do problemu inicjatywy ustawodawczej?

Projekty ustaw, opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną, wnosi do Sejmu Minister Sprawiedliwości. Za tegoż pośrednictwem przedstawia Komisja Kod. Sejmowi przynajmniej co pół roku sprawozdanie ze swych czynności. Tak przewiduje prawo z dn. 3 czerwca 1919 r. w swem najistotniejszym postanowieniu w zakresie stosunku Komisji Kod. do, później sformułowanego, art. 10 Konstytucji.

Pozostałyby do podkreślenia te drugorzędne już z tego punktu widzenia przepisy, które w ten lub inny sposób precyzują stosunek Komisji do Min. Sprawiedliwości i innych władz państwowych, co razem daje nam ogólne pojęcie o możliwościach samodzielności Komisji, jej kontroli, jej organizacyjnego skoordynowania z panującym systemem ustrojowym. Mam na myśli oczywiście ciągle te widoki inicjatywy lub drogi, które one mogłyby się rozwinąć.

A więc, Minister Sprawiedliwości wyjednywa odrębny budżet dla Komisji, dba wogóle o zaspokojenie jej materialnych potrzeb oraz ułatwienie prac Komisji i to w porozumieniu z jej Prezydentem. Tego ostatniego (i vice-Prezydenta) mianuje Głowa Państwa na wniosek postawiony przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Marszałkiem Sejmu. Minister Sprawiedliwości jest w Komisji Kod. zastąpiony przez swego delegata. Wewnętrzną organizację Komisji przewiduje regulamin przez nią samą opracowany.

Tyle ustawa z 3 czerwca w odniesieniu do podstawowych zagadnień omawianej instytucji.

## II.

Na tle tego prawa rozwinęła się wymiana poglądów o charakterze interpretacyjnym, wynurzenia oficjalne zainteresowanych czynników i wreszcie praktyka prawodawcza. Formułę interpretacyjną z łona Komisji Kodyfikacyjnej podniósł w subtelnej i wytwornej opinii świetlanej pamięci pierwszy jej Prezydent prof.

Franciszek Ksawery Fierich. Zabierając głos w ankiecie o Konstytucji z 17 marca 1921 r., wydanej przez ś. p. W. L. Jaworskiego, przeprowadził następujące rozumowanie.

„Sądzić należy, że wobec brzmienia art. 3 ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej Minister Sprawiedliwości „ma”, a właściwie „winien” przedłożyć wygotowane projekty Sejmowi. Z drugiej strony zaprzeczyć się nie da, że Minister Sprawiedliwości nietylko może, lecz i powinien zająć stanowisko co do przedłożonego projektu, czyto w przedmiocie całości projektu, czyto w przedmiocie szczegółów. Jeżeli Minister po zasięgnięciu uchwały Rady Ministrów przedkłada cały projekt, jako zgodny z powziętą uchwałą, wówczas projekt Komisji Kod. staje się równocześnie projektem rządowym, a inicjatywę ustawodawczą bierze w ręce Rząd.

Inaczej rzecz się ma, jeżeli Minister Sprawiedliwości, czyto w przedmiocie całości projektu, czyto co do poszczególnych przepisów tegoż, zajmuje inne stanowisko, niż Komisja Kod. I w tym to przypadku Minister Sprawiedliwości winien projekt Komisji Kod. przedłożyć Sejmowi, jako wynik prac Komisji, zaznaczając równocześnie stanowisko Rządu w tej sprawie. Czemżeż więc będzie projekt Komisji Kodyfikacyjnej, jeżeli Rząd mu nie nadaje inicjatywy ustawodawczej, a Komisja Kod., zgodnie z art. 10 Konstytucji, jej nie posiada? Sądzić należy, iż w tym przypadku przedłożony projekt wygotowany przez Komisję Kod. Rz. Pol., będzie przedłożeniem nie tyle projektu, ile materiału ustawodawczego, w wykonaniu mandatu ustawowego, nałożonego na Komisję Kod. ustawą o Komisji Kod. Sejm może ten materiał wziąć pod rozwagę i sam zgodnie z art. 10 Konstytucji dać inicjatywę ustawodawczą, może jednak zupełnie nie brać pod rozwagę materiału ustawodawczego i w tem tkwić będzie różnica między projektem rządowym a materiałem ustawodawczym, przedłożonym przez Komisję Kodyfikacyjną”.

Przechodząc do szczegółów stosunków Komisji Kodyf. na zewnątrz, pisze prof. Fierich.

„Podlega ona (tj. Kom. Kod.) Sejmowi, któremu przynajmniej co pół roku składa sprawozdanie za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości. Złożone sprawozdanie daje możność kontroli działalności Komisji Kod. Minister Sprawiedliwości układa budżet Komisji Kod. wprawdzie w „porozumieniu”, ale nie „za zgodą” Prezydenta Komisji. Decyzja jest więc w rękach Ministra Sprawiedliwości, który mając prawo do współudziału we wszelkich obradach Komisji Kod., może sobie wyrobić zdanie o potrzebie wydatków. Nadto, Najwyższa Izba Kontroli państwowej poczynione wydatki najdokładniej bada, a więc kontrola istnieje i prac Komisji Kod. i budżetu teje Komisji.

Odpowiedzialność Ministra Sprawiedliwości za pracę Komisji Kod. nie byłaby uzasadnioną, skoro Minister Sprawiedliwości ma tylko głos doradczy w obradach, i na skład, a więc na powołanie na członków Komisji Kod. nie ma wpływu. Do członków Komisji Kod. nie ma zastosowania art. 42 ust. 2 Konstytucji. Wśród tych warunków trudno mówić o konstytucyjnej odpowiedzialności Ministra Sprawiedliwości za działalność instytucji o charakterze doradczym.

Otóż wychodząc z założenia, że Komisja Kod. jest instytucją przejściową, jest instytucją *sui generis*, jest instytucją państwową centralną o charakterze doradczym..." i t. d.

Temu rozumowaniu Prezydenta Fiericha można przeciwstawić kilka podstawowych obiekcyj. I tak, gdyby Min. Sprawiedliwości miał być jedynie mechanicznym instrumentem pośredniczącym między Komisją i Sejmem, jego rola jako reprezentanta inicjatywy Rządu w zakresie prawodawczym odnośnie do resortu sprawiedliwości, zostałaby sprowadzona do zera w najistotniejszych momentach prawodawczych. Tam zatem, gdzie chodzi o wielkie kodyfikacje, nie miałyby innego zadania, a także prawa (oczywiście w stadium inicjowania), jak służyć w charakterze mechanicznego pośrednika między Komisją a Sejmem. Profesor Fierich zaznacza zresztą wyraźnie, iż „Komisja jest instytucją o charakterze doradczym”. Komuż doradza? Czy tylko Sejmowi? Nie! Czy tylko Rządowi? Także nie! Doradza i Rządowi i Sejmowi. Nie można przestawić stosunku, który oznacza istnienie dwóch filarów inicjatywy prawodawczej (Rząd i Sejm), dla których kreuje się aparat instytucjonalny o rysach doradczych, fachowych i pomocniczych na nowy stosunek, gdzieby zaistniały te dwa filary inicjowania a mianowicie Komisja Kod. i Sejm, a Rząd przez Ministra Sprawiedliwości miałby być jedynie w tym zakresie instrumentem pomocniczym przeprowadzania projektu od Komisji do Sejmu.

Prof. Fierich zaznacza, iż Minister nie tylko może ale powinien zająć stanowisko w przedmiocie projektu, formułuje jednak niedającą się zrealizować w naszym systemie konstytucyjnym koncepcję. W razie, gdy Ministrowi nie dogadzają te lub inne przepisy projektu, winien, mimo to, projekt przedłożyć Sejmowi, zaznaczając stanowisko Rządu w tej sprawie. Kto zatem w takim razie inicjowałby formalnie? Oczywiście Komisja Kodyf.! Natomiast Rząd miałby prawo zaznaczyć równocześnie swoje stanowisko w tej sprawie. To (powtarzam) jest nie do pomyślenia w naszym ustroju konstytucyjnym. Ale także i z innego względu byłoby to niemożliwe do zalecenia w stosunku do Rządu. Wielkie kodyfikacje mają to do siebie, iż w nich element techniczny (jakby to określił Geny) wymaga niezwyklej uwagi i doświadczenia. Ale kodyfikacja to nie-

tylko zagadnienie techniczne! To zagadnienie szerokich perspektyw filozoficznych, politycznych i t. p. Przypuśćmy, że ustroj obowiązujący godzi się na inicjatywę prawodawczą Kom. Kod. (czego zresztą u nas nie robi), bylibyśmy wtedy świadkami, iż Komisja z ciała fachowego, pomocniczego, doradczego, przetwarza się w organ polityczny i to w szerokim, często podstawowym zakresie. Rzecz prosta, iż każda techniczna propozycja zawiera w sobie w mniejszych lub w większych rozmiarach określone tendencje filozoficzne i polityczne, ale właśnie z uwagi na to, iż prawnym regulatorem dziedziny politycznej państwa jest egzekutywa i legislatura w sformułowanych instytucjach, odpowiedzialność w każdym wypadku za polityczną, ogólną pracę tego lub innego ciała doradczego przejmują bądź to Rząd (inicjatywa i działalność Rządu) bądź to parlament (inicjatywa, uchwalanie ustaw i t. p.).

Ale nietylko z powodów natury ogólnej Rząd przez Ministra Sprawiedliwości winien mieć prawo (i ma) zmiany propozycji Kom. Kodyf. I z punktu widzenia technicznego może się także zdarzyć, iż w Min. Sprawiedliwości znajdują się ludzie, którzy nad odnośnym przedmiotem technicznie panują, mają swoje uzasadnione fachowe zdanie, a będąc oficjalnymi rzecznikami stanowiska Rządu, znajdują sposobność i technicznego przeprowadzenia zmian (nietylko ogólnego). Wystarczy przejrzeć uzasadnienie do projektu rządowego o prawie autorskiem z dn. 5 marca 1925 x. (Druk Sejmowy Nr. 1786, okres I), aby o tem przekonać się, iż projekt Komisji Kodyfikacyjnej, Ministerstwo Sprawiedliwości uzupełniło i korygowało z punktu widzenia ściśle technicznego.

Nie można zgodzić się na supozycję, iż Rząd winien przedłożyć Sejmowi projekt Komisji Kod. w formie „materjału” w wypadku, gdy różni się w zapatrywaniach z propozycjami Komisji Kod. Nasza organizacja ustrojowa wyklucza przekazywanie „materjału” wobec systemu powiązania władz w państwie, a nie rozdzielenia jak np. w Stanach Zjednoczonych. Tam egzekutywa wyłączona od inicjatywy formalnie, drogą przesyłania „materjałów” faktycznie współpracuje z legislaturą (np. kwestja budżetu). Tą drogą u nas wyrosłaby nietylko inicjatywa Komisji Kod. w ramach art. 10 Konstytucji, ale zmniejszyłaby się o tę samą dozę inicjatywa Rządu. To jest nie do pomyślenia w naszym ustroju! Nie można bowiem na chwilę przypuścić, by znalazł się Rząd, któryby pozwolił nietylko już na inicjatywę prawodawczą trzeciego czynnika ale na okrojenie równoczesne własnych uprawnień na tem polu.

Nie można się dalej zgodzić na wywód, według którego Komisja Kod. podlega Sejmowi ex re półrocznych sprawozdań. Najpierw zgodnie z ustawą z 3 czerwca sprawozdania te winny być przedstawiane Sejmowi za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości, to zn.

pisemnie. Taki bowiem jest sens przepisu art. 3. Abstrahuję od problemu wytworzonego zwyczaju, o czym niżej będę jeszcze mówił. Kwestja „podlegania” z racji składania sprawozdań jest kwestją delikatną, subtelną. Że tak jest, tego dowodzi cały passus przedstawionych przez W. L. Jaworskiego wątpliwości w tym względzie. „Ustawa — pisze Jaworski — nie mówi, komu Prezes Komisji Kod. podlega i wobec kogo jest odpowiedzialny (Prezes, a nie Kolegium, co stanowi ułatwienie dla argumentacji prof. Fiericha, uw. aut.). Jeżeli Konstytucja nie będzie uzupełnioną w tym kierunku, jak to ma miejsce co do Prezesa Najw. Izby Kontroli, to Komisja Kodyf. musi być uważana jako podlegająca Ministrowi Sprawiedliwości”. Ale następny wywód Prezydenta Fiericha umacnia nas znowu w przekonaniu, iż Komisja Kod. jest jedynie organem doradczym, a stąd trudno mówić z tego tytułu o jej odpowiedzialności. Wyobraźmy sobie, że Komisja Kod. ma formalną inicjatywę — wtedy też jasną staje się rzecz, iż wypłynęłaby kwestja odpowiedzialności, że instytucja z charakteru doradczego przekształciłaby się w rolę (jak to dziś chętnie się określa) dysponenta woli państwowej ( w wypadku uprawnień formalnego inicjowania).

W zgodzie ze zajętem przeze mnie stanowiskiem, wpływającym z litery ustawy o komisji kodyfikacyjnej i z systemu ustrojowego, obowiązującego u nas na gruncie konstytucji marcowej, pozostaje też i pogląd jednego z wybitnych członków komisji kodyfikacyjnej prof. Juljusza Makarewicza. Jako referent w Senacie budżetu Min. Sprawiedliwości na rok 1930/31 wyłuszcza on, co następuje: „Komisja Kodyfikacyjna w organizmie państwowym odgrywa rolę swoistą. W epoce przedkonstytucyjnej była ciałem samoistnem, powołanem przez Sejm Ustawodawczy do wyręczenia go w części pracy ustawodawczej, a mianowicie: w dziedzinie ustaw sądowych. Konstytucja uszczupliła samoistność komisji kodyfikacyjnej, gdyż wyniki pracy komisji przedkłada ciałom ustawodawczym Minister Sprawiedliwości i to pod swoją pełną odpowiedzialnością jako przedłożenie rządowe, a nie jak przedtem, jako samoistną pracę Komisji. Skutkiem tego Minister Sprawiedliwości ma pełne prawo do przedsiębrania zmian w projektach Komisji, z czego niejednokrotnie wydatnie korzysta.”

### III.

Praktyka, ten żywy kształt prawa obowiązującego, rozwinęła się po linii wyeliminowania możliwości inicjowania prawodawczego ze strony Komisji Kodyfikacyjnej. Pewne próby, zresztą bez faktycznego znaczenia, dedukowania uprawnień inicjodawczych dla Komisji Kodyfikacyjnej znajdujemy jeszcze w regulaminie Komisji (z dn. 14. XII. 1924). Za takie próby uważam przepisy art. 32, 37

i 38 regulaminu. Na wniosek mianowicie sekcji, projekt może być po samym tylko jego zbadaniu przez Komitet Organizacji Prac (a więc bez aprobaty zebrania ogólnego), skierowany do Sejmu Rptej za pośrednictwem Min. Sprawiedliwości (art. 32 regulaminu). Z przepisu przebiega myśl, iż projekt idzie właściwie do Sejmu, a Minister jest tylko prostym mechanizmem pośredniczącym. Prezydent (respective dziś przejściowo kierownik Komisji Kod. t. j. Sekretarz Generalny) składa projekt ustawodawczy Sejmowi Rptej za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości (art. 37). Tu nawet występuje poprzednia formuła w jeszcze silniejszym naświetleniu. I wreszcie przepis, który wychodzi, m. zdaniem, całkowicie poza ramy uprawnień Komisji Kodyf. ze względu na swoją formę nadwyrężającą nasz dziś obowiązujący system konstytucyjny. Prezydium Kom. Kodyf. wyznacza członków Komisji dla uzasadnienia projektu imieniem Komisji w Ciele Ustawodawczym, o czym zawiadamia Ministra Sprawiedliwości (art. 38). To już nie komunikacja z parlamentem „za pośrednictwem” Min. Sprawiedliwości, ale wprost współdziałanie z parlamentem jedynie za „uwiadomieniem” Ministra Sprawiedliwości. Tego przepisu, tej interpretacji nie da się wydedukować żadną miarą ani z systemu normatyki Konstytucji, ani z regulaminu Sejmu, ani z ustawy o Kom. Kodyfikacyjnej. Ustawa z 3 czerwca nie przewiduje żadnej samodzielnej działalności zewnętrznej Komisji bez „pośrednictwa” Ministra Sprawiedliwości. Nie trudno wykazać, iż istnieje głęboka różnica między działaniem „za pośrednictwem” a działaniem „za uwiadomieniem”. Konstytucja nasza nie zna roli, którą pragnie dla Komisji Kodyf. wykształcić na terenie ciał prawodawczych art. 38 regulaminu Komisji. Regulamin Sejmu dopuszcza obecność rzeczoznawców z głosem doradczym, ale tylko na komisjach (art. 30 i art. 78) i tylko w tej roli może wystąpić poszczególny specjalista, nie może jednak wystąpić za prostym uwiadomieniem Ministra reprezentant Komisji Kodyfikacyjnej, działającej wszak w stosunku do Sejmu „za pośrednictwem” Ministra Sprawiedliwości, jak długo istnieje art. 3 ustawy (ustęp I) w formie dziś obowiązującej. Regulamin Komisji Kod. nie może wykraczać poza ramy ustawy i oczywiście nie obowiązuje żadne inne ciało, żadną inną instytucję poza samą Komisję. Specjalnej siły tego przepisu art. 38 reg. Kom. dopatruję się we zwrocie, iż członkowie Komisji Kod. mają uzasadniać projekt w „Ciele Ustawodawczym”. O ile moment ankiety, fachowości (rzeczoznawca), da się dyskutować ewentualnie w stosunku do Komisji Sejmu o tyle wręcz nieinnościowym staje się udział „rzeczoznawcy” na plenum Sejmu czy Senatu, na plenum Ciała prawodawczego, gdzie przemawiać może jedynie reprezen-

tant Rządu, Najw. I. Kontroli i oczywiście poseł lub senator. Komisja Kodyf. i jej reprezentanci nie mogą zaś występować imieniem Rządu, gdyż reprezentują swoje własne zdanie, a zdanie Rządu przedstawia jego przedstawiciel.

Zaznaczyłem, iż te przepisy nie mają wpływu na wytworzenie uzusów konstytucyjnych, mimo, iż znamionuje je tendencja mocno rozszerzającej interpretacji ustawy na korzyść Komisji w tych jej uprawnieniach, które stoją w związku z art. 10 Konstytucji.

Natomiast przyjął się zwyczaj, iż sprawozdania przedstawia Komisja Kodyf. Sejmowi nie „za pośrednictwem” Ministra Sprawiedliwości, jak to przewiduje art. 3 ustawy, lecz przez swego reprezentanta wprost. Przy sposobności rozszerzono podstawę obowiązku sprawozdań także drogą zwyczaju na Senat. Zwołuje się połączone Komisje prawnicze Sejmu i Senatu, na którym to zebraniu reprezentant Komisji Kod. wygłasza referat. W ten sposób forma prawna sprawozdań w art. 3 przeradza się w system informacyj wobec Komisji (nie Sejmu), Komisji i Sejmu i Senatu (nie samego Sejmu), bez pośrednictwa Min. Sprawiedliwości, choć zapewne z udziałem obecności reprezentanta Min. Sprawiedliwości, (w protokóle sprawozdania z dn. 21 marca 1927 r. a także z 11 grudnia 1928 r. niema wzmianki o tym udziale, mimo, iż jest wzmianka o udziale członków prezydium Komisji Kodyf.).

To byłyby te kwestje, które znamionują próby zbliżenia stosunku Komisji Kodyfikacyjnej do pozytywnych uprawnień z art. 10 Konstytucji, do wykształcenia samodzielności organizacyjnej i inicjatywy prawodawczej.

#### IV.

O ile przepisy regulaminu Komisji nie odgrywają na zewnątrz skutecznej roli, o ile procedura sprawozdań Sejmowi przeszła już w drogę zwyczaju, czyniącego z nich zagadnienie informacji a nie wyraźną formę prawną, o tyle inne w toku praktyki, w toku życia przejawy, te wysiłki samodzielności silnie ograniczają, w pewnych razach nawet, jak przypuszczam, ze ścieśnieniem wyraźnie przewidzianych w ustawie 3 czerwca uprawnień Komisji Kodyfikacyjnej.

Za taki przejaw zredukowania jasno określonych uprawnień Kom. Kod. uważam stopień budżetu Komisji Kodyf. w poszczególnych rubrykach budżetu Min. Sprawiedliwości.

Według art. 3 ustawy Minister Sprawiedliwości wyjednywa „odrębny” budżet dla Komisji. Jeszcze preliminarz za rok 1930/31 czyniąc zadość temu żądaniu przewidywał osobny dział (4) budżetu Min. Sprawiedliwości pod nazwą „Komisja Kodyfikacyjna”. W pre-



liminarzach na r. 1931/2 i 1932/3 dział ten roztopił się w paragrafach działu I przez co i jasność budżetu Komisji Kodyfikacyjnej i jego przejrzystość uległa pomniejszeniu. Charakter Komisji Kodyf. jako instytucji wprawdzie doradczej, ale o wielkim autorytecie i słusznym wyróżnieniu uległ, zapewne bez żadnej w tym kierunku intencji, uszczupleniu w tej nowej formie budżetowej. W sposób usprawiedliwiony, choć oględny, utyskuje z powodu tej nowości Sekretarz Generalny p. Rappaport w swoim przemówieniu w dn. 1 maja 1931 na posiedzeniu Komitetu Organizacji Prac, chociaż znowu wysunięty przez p. Sekretarza argument za odrębnością budżetu Komisji z uwagi na to, iż jest ona „instytucją przedewszystkiem pomocniczą dla Ciał Ustawodawczych” (tom I, zeszyt 14, str. 11—12) przenosi całą rzecz na płaszczyznę interpretacji modyfikującej wyraźny tekst ustawy i z pewnym odcieniem predyspozycji w kierunku parlamentu.

Co się tyczy atoli innych problemów, Komisja Kodyfikacyjna, jak to wynika z oświadczeń jej reprezentanta oficjalnego, godzi się ze swoim charakterem doradczym, godzi się na pozostawienie inicjatywy prawodawczej w rękach Rządu i tegoż swobodę w zakresie czynienia zmian i poprawek w tekstach projektów przez nią opracowywanych.

Sprawozdanie Sekretarza Generalnego z działalności Komisji Kod. za czas od 1919—1929 nie pozostawia nas w tej mierze w wątpliwości. „Komisja Kodyfikacyjna — mówi prof. Rappaport — nie posiada z natury rzeczy inicjatywy ustawodawczej. Rząd, składając jej projekty Sejmowi, może je uzupełniać własnymi uwagami i ewentualnymi zmianami”. A dalej dodaje słusznie: „pozostaje jako niezmienna, zasada swobody pracy Komisji Kodyfikacyjnej i jej odpowiedzialność tylko za projekt przez nią uchwalony, t. zn. nie za ewentualne, później wprowadzone, zmiany bądź przez Rząd, bądź przez Ciała Ustawodawcze (Druki Komisji Kodyf. tom I, zeszyt 12, str. 377).

Ze swej strony Rząd najwyraźniej staje na stanowisku swobody w traktowaniu projektów Komisji Kod. w zakresie inicjatywy prawodawczej. Przesłane mianowicie projekty Komisji Min. Sprawiedliwości dadzą się dotąd podzielić na 3 kategorie. Pierwszą stanowią te projekty, które Rząd po uczynieniu niezbędnych zmian i przekształceń przedstawił parlamentowi jako swoje wnioski do uchwalenia (art. 10 Konstytucji). Z kolei rzeczy stały się one ustawami. Drugie stanowiły substrat do wydanych, także ze zmianami, Rozporządzeń Prezydenta Rzplitej. Trzecie znajdują się w rękach Ministra Sprawiedliwości, czekając na jego i Rządu decyzję. Do

takich należy dziś np. projekt prawa małżeńskiego od 4 grudnia 1929 r. spoczywający bez dalszego użytku w biurach Min. Sprawiedliwości (a w każdym razie Rządu)<sup>1)</sup>.

Sprawozdanie Sekretarza Generalnego Komisji z dn. 11 grudnia 1928 przed połączonymi Komisjami prawniczymi parlamentu daje nam do poznania, bez bliższego badania stanu rzeczy, iż projekty Kom. Kod. uległy zmianie zanim stały się Rozporządzeniami Prezydenta Rzplitej. „Jak wiadomo — mówi p. Rappaport — w zakresie ustroju sądownictwa i procedury karnej odnośne akty ogłoszone zostały, jako Rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z mocą ustawy, w lutym i marcu 1928, pod poz. 93 i 313. Bieg prac nad temi projektami oraz wpływ Ministra Sprawiedliwości na nadanie im ostatecznej postaci, odbiegającej od brzmienia tychże projektów w uchwałach Komisji Kodyf. jest już Wielce Szanownym Panom znany z naszych poprzednich oświadczeń” (tom I. zesz. 11, str. 328).

Natomiast dziedzina ustaw wymaga bliższego rozpatrzenia.

4 lutego 1923 r. Minister Sprawiedliwości przedstawia Marszałkowi Sejmu zgodnie z art. 10 Konstytucji wniosek treści następującej: „Na podstawie uchwały Rady Ministrów z dn. 25 stycznia br. mam zaszczyt przesłać opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną projekty ustaw o prywatnem prawie międzynarodowem i międzydzielnicowem, z prośbą o przedstawienie ich Sejmowi” (Druk Nr. 159). A zatem, projekt Komisji Kod. przedstawia Min. Sprawiedliwości na podstawie uchwały Rady Ministrów, która, przyjmuje projekt za swój, za projekt rządowy. Okazuje się z tekstu tego przedłożenia, iż Rada Min. uchwaliła przedstawić Sejmowi projekty, jednak ze zmianami przez Rząd umotywowanymi. Tą drogą projekt Kom. Kodyf. z przekształceniami uczynionymi przez Rząd, złął się z projektem rządowym i jako taki wpłynął do łaski marszałkowskiej.

Drugi wniosek z dn. 5 marca 1925 (Druk Sejmowy Nr. 1786) jeszcze dobitniej ilustruje swobodę ruchów Rządu w stosunku do projektów opracowanych przez Kom. Kodyf. „Na podstawie uchwały Rady Ministrów z dn. 24 stycznia 1925 r. mam zaszczyt przesłać projekt rządowy ustawy o prawie autorskiem, z prośbą o przedło-

<sup>1)</sup> W komunikacie z dnia 12 grudnia 1931 r. Rząd uznał pośrednio sprawę projektu prawa małżeńskiego za rzecz obchodzącą cały Rząd, przyczem zaznaczył, iż „projekt Komisji Kodyfikacyjnej jest wyrazem stanowiska organu opiniodawczego, złożonego z autorytetów prawniczych i że Rząd dotychczas tego projektu nie rozpatrywał ani terminu postanowienia na porządku dziennym swoich prac nie wyznaczył”. W tym samym duchu szły oświadczenia poszczególnych ministrów w Sejmie w czasie sesji budżetowej 1931/2.

żenie go Sejmowi Rzplitej Polskiej. Projekt ten opiera się na złożonym mi projekcie Komisji Kodyfikacyjnej. Minister Sprawiedliwości". Jeżeli porównamy obydwie teksty wniosków rządowych, przekonamy się, że w tym drugim jaskrawo już uwidoczni się fakt, iż jest projektem rządowym, przyjętym przez Radę Min., że projekt ten rządowy „opiera się” na projekcie Komisji Kodyfikacyjnej. Uzasadnienie tego przedłożenia rządowego uświadamia nas, iż „Rada Min. na wniosek Min. Sprawiedliwości uważała za konieczne wprowadzić do tego projektu (Kom. Kod.) pewne zmiany i uzupełnienia”. Rząd przez swoich „techników” polemizuje w tem uzasadnieniu ze stanowiskiem „techników” Komisji Kodyfikacyjnej. „Definicja Komisji Kodyf. nie czyni zadość wymogom dobrej definicji, jest bowiem zbyt obszerną... nie jest wolną od zarzutów... możliwość tworzenia dobrej definicji przedmiotów prawa autorskiego uważa Ministerstwo Sprawiedliwości z góry za wykluczoną... Min. Sprawiedliwości z powyższych względów jest zdania, iż art. 1 winien trzymać się utartych dróg i wyszczególnić przedmioty prawa autorskiego, zarzucając definicję jako bezcelową i szkodliwą, nawet, gdyby ona za doskonałą uchodzić mogła...”

Cale uzasadnienie zawiera szereg zmian i dość ostro zarysowane odrębne stanowisko Rządu w stosunku do stanowiska Komisji Kodyfikacyjnej.

## V.

Jeżeli teraz spróbujemy zesumować wnioski, wpływające z przeglądu odnośnych norm prawnych i praktyki, będą one opiewały następująco.

1. Komisja Kodyf. jest instytucją doradczą, zgadzamy się, iż jest instytucją „sui generis”, doradczą tak dla Rządu, jak dla parlamentu.

2. Jej projekty są materialem dla Rządu a przez wykorzystanie przez Rząd inicjatywy prawodawczej z art. 10 Konstytucji, także pomocą dla parlamentu, który, podobnie jak Rząd, a priori uznaje (i słusznie oczywiście) gwarancję dobroci techniki w jej projektach. Naturalnie, iż mogą być i z tego punktu widzenia brzydki, jak w każdym dziele ludzkim. Ale wtedy tak jak Rząd, tak parlament mają możliwość poza zmianami co do ogólnych punktów wyjścia, także w zakresie techniki wprowadzać zmiany na odpowiedzialność raz Rządu — raz parlamentu.

3. Projekt Komisji, aby wejść do Sejmu musi mieć cechę przyjętej za niego odpowiedzialności ze strony Rządu przez Min. Sprawiedliwości. Jeżeli Rząd projekt w całości przyjmuje, przyjmuje go za swój, tak samo przyjmuje odpowiedzialność za zmiany.

Projekt bowiem przedstawiony Sejmowi jest zawsze tylko projektem Rządu, choć wiadomo, iż w jego przygotowaniu w większej lub mniejszej mierze pomagała Komisja Kodyfikacyjna.

4. Może się zdarzyć, że projekt Komisji Kod. jest do tego stopnia nie do przyjęcia przez Rząd, że w całości należy go przerobić. Sądzę, że w tym wypadku zwracanie projektu Komisji Kod. do ponownego opracowania jest rzeczą niewłaściwą. Komisja Kod. przyjmuje moralną odpowiedzialność za swoje elaboraty, takie jest jej stanowisko, jakie zadecyduje przyjąć przez swoje organy. Ani względ na tę moralną odpowiedzialność, ani najzupełniej uzasadniona potrzeba nie obniżania jej autorytetu przez zwrot prac do przeróbki, nie przemawiają za wprowadzeniem w przyszłości (bo dotąd takiego wypadku nie było) zwyczaju oddawania Komisji Kod. projektów do ponownego opracowania. Tembardziej należy się oświadczyć za poglądem sformułowanym przeze mnie w punkcie 4., iż zwrot projektu Komisji Kodyf. przez Rząd musiałby zawierać te lub inne wskazówki co do kierunku nowego przeprowadzenia, co wydaje się z szeregu powodów nie do przyjęcia.

5. Rola Ministra Sprawiedliwości w stosunku do Komisji Kodyfikacyjnej, jako pośrednika, zmalała przy sprawozdaniach parlamentarnych, wzrosła w zakresie budżetowym, utrwaliła się w zakresie inicjatywy ustawodawczej.