

Mariusz Mohyluk

PRAWO O USTROJU SĄDÓW POWSZECHNYCH
W PRACACH KOMISJI KODYFIKACYJNEJ
II RZECZYPOSPOLITEJ



Temida 2

Białystok 2004

© Copyright by Temida 2
Białystok 2004

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiejkolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem, bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 83–86137–93–2

Recenzent:

Stanisław Grodziski

Opracowanie graficzne i typograficzne:

Jerzy Banasiuk

Opracowanie graficzne okładki:

Jerzy Stachijuk

Redakcja techniczna:

Jerzy Banasiuk

Korekta:

Autor

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

Druk i oprawa:

Orthdruk, Sp. z o.o., Białystok, tel. (085) 742 25 17

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11

Część I

Przed Konstytucją marcową

1. Powstanie Komisji Kodyfikacyjnej RP i jej pozycja w strukturze organów państwowych	19
2. Organizacja i przebieg prac nad prawem o ustroju sądów powszechnych	28
2.1. Uwagi wstępne	28
2.2. Rząd.....	30
2.3. W Komisji Kodyfikacyjnej	33
2.4. Sejm.....	39
3. Zasady ustroju sądownictwa	43
3.1. Uwagi wstępne	43
3.2. Zasady ustroju sądownictwa Komisji Kodyfikacyjnej	43
3.3. Zasady ustroju sądownictwa Konstytucji marcowej.....	55
4. Projekty prawa o ustroju sądów powszechnych z r. 1920	63
4.1. Wprowadzenie.....	63
4.2. Projekt K. Stefki i J. Nowotnego	64
4.3. Projekt „grudniowy” (II) Podkomisji ustroju sądownictwa.....	79

Część II

Ustrój sądów powszechnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej po 1921 r.

1. Struktura sądów	87
1.1. Wprowadzenie.....	87
1.2. Struktura sądów w b. Królestwie Polskim	88
1.3. Struktura sądów w b. zaborze austriackim.....	91
1.4. Struktura sądów w b. dzielnicy pruskiej	92
1.5. Pierwsze trzy artykuły.....	95
1.6. Zewnętrzna organizacja sądów	100
1.7. O sędziach śledeczych, rokach sądowych i czynnościach sądowych poza okręgiem sądów	106
1.8. Struktura wewnętrzna sądów	108
1.9. O właściwości sądów	114
1.10. Dalsze losy przepisów o strukturze sądów	122
2. Sędziowie zawodowi	126
2.1. Uwagi wstępne	126
2.2. O sędziach zawodowych w projekcie K. Stefki.....	129
2.3. Problem rozgraniczenia ustaw	131
2.4. Projekt Podkomisji ustroju sądownictwa KK	133
2.5. Vota separata A. Mogilnickiego	137
2.6. Dyskusje wrześniowe (od 13 września 1923 r. do 15 września 1923 r.)	141
2.6.1. O rozgraniczeniu ustaw batalii ciąg dalszy.....	141
2.6.2. O kobietach w sądownictwie	143
2.6.3. O przepisach nominacyjnych w projekcie W. Mańkowskiego.....	146
2.6.4. O przepisach nominacyjnych w projekcie subkomitetu J. Makarewicza.....	152
2.7. O dalszych losach przepisów nominacyjnych.....	159

2.8. O nieusuwalności sędziów w przepisach przejściowych i końcowych	163
2.9. Samorząd sędziowski	165
2.10. O sędziach zawodowych w rozporządzeniu	181
3. Sędziowie niezawodowi	184
3.1. Uwagi wstępne	184
3.2. O sędziach niezawodowych w projekcie (III) K. Stefki	185
3.3. Projekt A. Mogilnickiego	189
3.4. Projekt Podkomisji	195
3.5. O udziale laików w sądownictwie na wrześnieowych posiedzeniach Podkomisji	198
3.5.1. O sędziach pokoju	198
3.5.2. O przysięgłych	204
3.6. O sędziach niezawodowych w projekcie końcowym i rządowym	210
3.7. O sędziach niezawodowych w rozporządzeniu	213
4. Administracja sądowa	216
4.1. Uwagi wstępne	216
4.2. O administracji sądowej w projekcie (III) K. Stefki	219
4.3. O administracji sądowej w projekcie A. Mogilnickiego	220
4.4. Pod wpływem ustawy o państwowej służbie cywilnej	221
4.5. Krytyka A. Mogilnickiego	222
4.6. Z dyskusji w Podkomisji ustroju sądownictwa	223
4.7. O administracji sądowej w projekcie końcowym KK	226
4.8. O administracji sądowej w projektach rządowych i w rozporządzeniu	230
5. Urzędy prokuratorskie	232
5.1. Urzędy prokuratorskie przed unifikacją	232
5.1.1. Urzędy prokuratorskie w b. Królestwie Polskim	232
5.1.2. Prokuratorzy w b. zaborze austriackim	235

5.1.3. Prokuratura w b. dzielnicy pruskiej	238
5.1.4. Wnioski	239
5.2. O prokuraturze w trzech projektach Podkomisji ustroju sądownictwa	241
5.2.1. W projekcie (III) K. Stefki z r. 1921	241
5.2.2. W projekcie A. Mogilnickiego.....	242
5.2.3. W projekcie Podkomisji ustroju sądownictwa KK	243
5.3. O urzędach prokuratorskich w dyskusjach Podkomisji	245
5.4. O urzędach prokuratorskich w projekcie końcowym KK	248
5.5. O urzędach prokuratorskich w projektach rządowych i w rozporządzeniu	249
Zakończenie	252
Bibliografia	261

Wykaz ważniejszych skrótów

AAN	– Archiwum Akt Nowych
AP	– Archiwum Państwowe
CPH	– Czasopismo Prawno-Historyczne
CPIE	– Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne
Dz.Pr.P.P.	– Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz.U.R.P.	– Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.Urz.Dep.Spr.TRŚ	– Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego
GAiPP	– Gazeta Administracji i Policji Państwowej
Gł.Ad.	– Głos Adwokatów
Gł.Sąd.	– Głos Sądownictwa
GSW	– Gazeta Sądowa Warszawska
KK	– Komisja Kodyfikacyjna
KK Dz.og.	– Komisja Kodyfikacyjna. Dział ogólny
KK P.u.s.	– Komisja Kodyfikacyjna Podkomisja ustroju sądownictwa
KK S.p.k.	– Komisja Kodyfikacyjna Sekcja Procedury Karnej
KPCiK	– Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
Pal.	– Palestra
PiP	– Państwo i Prawo
PiŻ	– Prawo i Życie
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji

PS	– Przegląd Sądowy
PSB	– Polski Słownik Biograficzny
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
RPiE	– Ruch Prawniczy i Ekonomiczny
RPW	– Rocznik Prawniczy Wileński

Wstęp

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej powołana do życia ustawą uchwaloną przez Sejm Ustawodawczy w dniu 3 czerwca 1919 r.¹ była instytucją państwową, do której zadań należało „przygotowanie projektów jednolitego ustawodawstwa dla wszystkich ziem w skład państwa wchodzących”. W zakresie prawa o ustroju sądów powszechnych realizacji tego zadania podjęła się utworzona w 1920 r. Podkomisja ustroju sądownictwa Komisji Kodyfikacyjnej. Równoległe z nią prace te rozpoczęło także Ministerstwo Sprawiedliwości. Ważnym ogniwem w tym przedsięwzięciu był również Sejm, który wydając Konstytucję marcową wraz z zasadami ustroju sądownictwa wskazał wyżej wymienionym ośrodkom określone kierunki działań. Celem niniejszej rozprawy ma być przybliżenie ustroju i sposobu funkcjonowania Podkomisji oraz historia prac nad prawem o ustroju sądów powszechnych w łonie Komisji Kodyfikacyjnej. Pozwoli to na rozstrzygnięcie głównego problemu badawczego pracy: w jakim stopniu Komisja Kodyfikacyjna przyczyniła się do ukształtowania *Prawa o ustroju sądów powszechnych* zawartego w rozporządzeniu Prezydenta RP 6 lutego 1928 r. Szczegółowe problemy do rozwiązania to: na ile prace te były oryginalne, jaki wpływ miało na nie ustawodawstwo innych państw, w tym szczególnie zaborczych oraz jakie czynniki (zewnątrzne i wewnętrzne) zadecydowały o treści i formie tegoż prawa.

Rozprawa dzieli się na dwie zasadnicze części. Punktem granicznym tego podziału jest moment uchwalenia Konstytucji marcowej, gdyż w istotny sposób wpłynęła ona na metodę prac i treść powstającego w Komisji Kodyfikacyjnej prawa o ustroju sądów. W części pierwszej – obejmującej okres przed wejściem w życie Konstytucji marcowej – omówiono genezę Komisji Kodyfikacyjnej, organizację i przebieg prac nad prawem o ustroju sądów powszechnych, zasady ustroju sądownictwa powszechnego (konstytucyjne i opracowane przez Komisję) oraz dwa pierwsze projekty u.s.p z 1920 r. Część druga ma układ rzeczowy i poświęcona jest kluczowym zagadnieniom z zakresu prawa o ustroju sądów powszechnych, które po r. 1921 wywołały

1 Dz. P. P. P. z 6 VI 1919 r., nr 44, poz. 315.

wśród członków Komisji Kodyfikacyjnej najwięcej sporów i dyskusji. Związane były one: ze strukturą sądów, instytucją sędziów zawodowych i niezawodowych, administracją sądową i urzędami prokuratorскими.

W polskiej powojennej literaturze historycznoprawnej działalność Komisji nad unifikacją i kodyfikacją prawa o ustroju sądownictwa powszechnego nie doczekała się dotychczas pełnego i systematycznego omówienia. W większości publikacji zajmujących się tym zagadnieniem traktowano ustrój, działalność i historię prac poszczególnych wydziałów, sekcji, podkomisji KK dość marginalnie i raczej koncentrowano się na badaniu Komisji jako całości, jej genezy, organizacji, kompetencji i roli w strukturach władz państwowych. Jako pierwsi zagadnieniami tymi zajęli się Katarzyna Sójka – Zielińska² oraz Stanisław Grodzki³. Tylko w niewielkim stopniu brak badań nad działalnością mniejszych komórek organizacyjnych KK rekompensowały prace Zbigniewa Radwańskiego⁴, Franciszka Ryszk⁵ i Stanisława Włodyki⁶.

Od roku 1990 pojawiło się szereg interesujących publikacji o charakterze monograficznym, z których najbardziej znaczące są dwie monografie – *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospoli-*

-
- 2 Organizacja prac nad kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce międzywojennej, CPH 1975, z. 2, s. 271 i n. Zob. też tej Autorki: Z doświadczeń kodyfikacji prawa cywilnego w II Rzeczypospolitej w: Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność. „Studia i Materiały”, t. 12, Warszawa 2000, s. 33 i n.
 - 3 Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej CPH 1981, z. 1, s. 47 i n. Kontynuację tych badań stanowią artykuły tegoż Autora: Z dziejów unifikacji polskiego prawa cywilnego, CPH 1985, z. 2, s. 291 i n.; W osiemdziesięciolecie Komisji Kodyfikacyjnej (geneza i struktura) w: Tworzenie prawa w Polsce..., s. 19 i n. oraz w: PiP 2000, z. 4, s. 11 i n. Pewnymi aspektami funkcjonowania Komisji Kodyfikacyjnej zajęli się także: B. Lesiński: O trudnościach unifikacji prawa sądowego, CPH 1979, z. 1, s. 106 i n.; Z. Szcząska: Minister Sprawiedliwości jako uczestnik procesu legislacyjnego w: Tworzenie prawa w Polsce..., s. 69 i n.; R. Kraczkowski: Aparat legislacyjny rządu w II Rzeczypospolitej, PiP 1982, z. 7, s. 85 i n.; W. M. Bartel: Udział przedstawicieli środowisk akademickich w pracach Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939), „Krakowskie Studia Prawnicze” 1990 r. 23, s. 177 i n.; M. Pietrzak: Z problematyki kodyfikacji prawa w II Rzeczypospolitej w: Partokularyzm a unifikacja prawa w Polsce (XV–XX w.), Gdańsk 1994, s. 61 i n.; M. Mohyluk: Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza, CPH 1999, z. 1–2, s. 285 i n.
 - 4 Prawo cywilne i proces cywilny w: Historia państwa i prawa, t. V, cz. II, rozdz. X pod. red. F. Ryszki, Warszawa 1968, s. 148–169. Zob. też tego Autora: Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej, CPH 1969, z. 1, s. 31 i n.
 - 5 Prawo karne i proces karny w: Historia państwa..., rozdz. IX, s. 55–139.
 - 6 Organizacja wymiaru sprawiedliwości w: Historia państwa..., rozdz. VIII, s. 7–54. Zob. tego Autora: Organizacja sądownictwa Kraków 1959; Zob. też J. Szarycz: Sędziowie i sądy w Polsce, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 1988.

tej. *Dzieje prac na częśćią ogólną kodeksu karnego* A. Lityńskiego⁷, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1920* L. Górnickiego⁸.

W pracy *Wydział Karny...* A. Lityński jako pierwszy spośród badaczy zajmujących się tym zagadnieniem dokonał tak wnikliwego i obszernego opisu prac Wydziału Karnego KK nad częśćią ogólną kodeksu karnego. W obszernej rozprawie *Prawo cywilne...* L. Górnicki przeprowadził dokładną analizę prac Komisji Kodyfikacyjnej nad prawie wszystkimi działami prawa cywilnego (poza prawem handlowym) tj. prawem prywatnym międzydzielnicowym i międzynarodowym, prawem: autorskim, małżeńskim, spadkowym, rzeczowym i zobowiązań. Wszyscy wyżej wymienieni autorzy rozważali szczegółowo o okolicznościach powołania KK, jej organizacji i miejscu w strukturze władz państwowych. Na uwagę zasługuje różnica stanowisk dotycząca interpretacji teże ustawy w zakresie charakteru i kompetencji KK. Z. Radwański, K. Sójka–Zielińska i S. Grodziski wypowiadali się na ten temat dość ostrożnie. Historycy ci skrupulatnie analizowali kontrpropozycje przyjmujące: podporządkowanie KK władzy ustawodawczej – jako stałego organu sejmowego, władzy wykonawczej tj. Ministrowi Sprawiedliwości, czy utworzenie zupełnie nowego organu o charakterze opiniodawczym – Rady Stanu (Rady Prawniczej)⁹. Wszyscy niemal autorzy byli w zasadzie zgodni, iż KK była instytucją autonomiczną (samodzielną) w zakresie wewnętrznej organizacji i przedmiotu prac, a pomocniczą dla Sejmu, przygotowującą projekty ustawodawcze.

7 „Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” Katowice 1991, nr 1172. Zob. też tego Autora: Początek prac nad kodeksem karnym II Rzeczypospolitej (w siedemdziesiąt rocznicę powołania Komisji Kodyfikacyjnej). PiP 1989, z. 11, s. 87 i n.; Jednolite z mozaiki. Jak rodziło się nowoczesne polskie prawo. PiZ 1989, nr 19, s. 10 i n.; Kodyfikacja prawa karnego materialnego w II Rzeczypospolitej w: Tworzenie prawa w Polsce..., s. 45–59; Pół wieku kodyfikacji prawa w Polsce (1919–1969). Wybrane zagadnienia, Tychy 2001.

8 Wrocław 2000. Zob. też: K. Krasowski: Próby unifikacji osobowego prawa małżeńskiego, KPP 1993, z. 3; S. Grzybowski: Zagadnienia kodyfikacji polskiego prawa cywilnego (organizacja i wyniki pracy 1919–1992). KPP 1992, z. 1–4, s. 91 i n. i tenże: Projekt prawa rzeczowego przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną w 1939 r., KPP 1993, z. 4, s. 515 i n. D. Malec: Prawne środki ochrony przyrody w projekcie ustawy Komisji Kodyfikacyjnej z 1928 roku w: Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej. Studia historyczno-prawne dedykowane Prof. Stanisławowi Grodzkiemu w pięćdziesiąt rocznicę pracy naukowej pod red. J. Malca i W. Uruszczaka, Kraków 2001.

9 Problem utworzenia organu o charakterze Rady Stanu był wielokrotnie podnoszony przez środowiska prawnicze. Zob. J. J. Litauer: Na marginesie ustroju naszej kodyfikacji, Lwów 1935. Zob. też tego Autora: Polskie Komisje Kodyfikacyjne. Rzut oka na poprzedniczki Komisji Kodyfikacyjnej Rzplitej Polskiej, GSW 1928, nr 40, s. 620–623 i artykuł polemiczny K. Głębocki: Czy ciągłość kodyfikacyjna?, GSW 1928, nr 42, s. 653–654.

Pogląd ten podważył jednak A. Lityński¹⁰, twierdząc że taka była pierwotna koncepcja, ale uległa ona deformacji na skutek nałożenia obowiązku wnoszenia projektów do Ministra Sprawiedliwości. A. Lityński dostrzegł również, że na mocy przepisów ustawy, minister nie miał prawa wstrzymać przedłożonych przez KK projektów ustaw ani wprowadzać istotnych zmian. L. Górnicki podsumował tę dyskusję wskazując na fakt, że pozycja Komisji Kodyfikacyjnej w strukturze organów państwowych zależała od przemian ustrojowych w II Rzeczypospolitej.

Wiele miejsca w omawianych publikacjach autorzy poświęcili zagadnieniom wewnętrznej organizacji KK. Przedmiotem ich zainteresowań stały się więc regulaminy uchwalane i często zmieniane przez nią samą¹¹. W ciągu niespełna dwudziestoletniej działalności KK uchwalono cztery regulaminy głównie w celu usprawnienia jej prac. S. Grodziski w bardzo klarowny sposób, bo w formie graficznych schematów, przedstawił strukturę KK i jej kolejne zmiany¹². Z tych ustaleń wynika, że obok – działających od listopada 1919 r. – organów kierujących bieżącymi pracami KK (prezydium, biuro komisji, zebranie ogólne) oraz wydziału karnego i wydziału cywilnego zaczęła funkcjonować – od 23 maja 1920 r. – Podkomisja ustroju sądownictwa. W hierarchii istniejących organów KK zajmowała ona pozycję równorzędną wydziałom i podlegała bezpośrednio prezydium. Takie umiejscowienie Podkomisji oraz moment jej powstania świadczą o randze powołanej instytucji.

W dotychczasowej literaturze o pracach Komisji Kodyfikacyjnej nad prawem o ustroju sądów powszechnych pisał – jak już wspominałem – S. Włodyka¹³. Z rozdziału tego dowiadujemy się o powołaniu w Komisji Kodyfikacyjnej, Podkomisji ustroju sądownictwa, której podstawą prac stały się *Zasady ustroju sądownictwa*, uchwalone w r. 1920 na bazie referatu Kamila Stefki. Następnie zostały podane wręcz zdawkowo, bo zaledwie w dwóch zdaniach informacje o przygotowaniu w latach 1920–1924 czterech różnych projektów i przedłożeniu jego ostatecznej wersji Ministrowi Sprawiedliwości 30 grudnia 1924 r.

10 A. Lityński: Wydział karny..., s. 30 i n.

11 Z. Radwański: Historia państwa..., s. 148 i n.; K. Sójka – Zielińska: Organizacja prac..., s. 274 i n.; S. Grodziski: Komisja Kodyfikacyjna... s. 55 i n.

12 S. Grodziski: Komisja Kodyfikacyjna... s. 58 i n.

13 Zob. przypisy 6.

Problemem tym zajęli się także: Michał Pietrzak¹⁴ i Piotr Stachańczyk¹⁵. W ich artykułach kwestię prac nad ustrojem sądownictwa omówiono jednak w sposób pobieżny, informacyjny i nie była ona podstawowym przedmiotem dociekań ich autorów.

Najwięcej interesujących i istotnych ustaleń dotyczących problematyki prac Komisji Kodyfikacyjnej przygotowującej ostateczną wersję projektu ustawy o ustroju sądownictwa dokonali Bogdan Cybulski w artykule *Stosunek Komisji Kodyfikacyjnej RP do laików w składach orzekających sądów powszechnych (sędziów pokoju, przysięgłych i ławników)*¹⁶ i Małgorzata Materniak–Pawłowska w niepublikowanej rozprawie doktorskiej pt. *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*¹⁷. B. Cybulski wszechstronnie przybliżył dyskusję, która toczyła się w łonie Komisji, na łamach prasy, w opiniach i projektach praktyków, bądź teoretyków prawa na temat udziału i roli czynnika społecznego w przyszłych rozwiązaniach ustrojowych sądownictwa powszechnego II RP. Na tle tej dyskusji autor – i to też jako pierwszy w sposób tak obszerny – przedstawił przebieg prac, ich organizację i uczestników tj. członków wydziałów i podkomisji nad unifikacją sądów powszechnych. Analiza owej dyskusji została jednakże zawężona wyłącznie do zakresu zawartego w tytule artykułu¹⁸. B. Cybulski w nawiązaniu do wcześniejszych ustaleń S. Grodzkiego i A. Lityńskiego szeroko poruszył problem składu osobowego Podkomisji ustroju sądownictwa¹⁹. Przy tworzeniu każdego składu starano się zachować równowagę między praktykami i teoretykami²⁰. W pracy B. Cybulskie-

14 Sąd Najwyższy II Rzeczypospolitej, CPH 1981, z. 1, s. 83–103.

15 Sąd przysięgłych w ustawodawstwie karnym i doktrynie w Polsce w latach 1918–1929, CPH, 1989, z. 1, s. 109–133.

16 „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992, nr 1384, Prawo CCXIII, s.85 i n.

17 Wydział Prawa i Administracji, katedra Historii Ustroju Państw UAM, Poznań 2001, s. 172 – 201.

18 Dyskusję i przebieg prac jaka toczyła się w łonie Podkomisji ustroju sądownictwa na temat udziału laików w składach orzekających sądów powszechnych podzielił na cztery okresy:

- okres I – tylko sędziowie przysięgli (maj 1920 – kwiecień 1921),
- okres II – pod wrażeniem konstytucji (kwiecień 1921 – kwiecień 1922),
- okres III – z sędziami pokoju i przysięgłymi (II poł. 1922 – luty 1923),

19 S. Grodzki: Komisja Kodyfikacyjna..., s. 65 i n.; A. Lityński: Wydział Karny..., s. 37 i n.; B. Cybulski: Stosunek Komisji..., s. 86 i n.

20 Warto w tym miejscu podnieść sprawę, zauważoną właściwie tylko przez A. Lityńskiego, iż wśród członków wydziału karnego znalazło się dwóch posłów sejmowych – Zygmunt Marek (socjalista) i Zygmunt Seyda (narodowy demokrat). Drugi z wymienionych był także w składzie Podkomisji ustroju sądownictwa Listę członków Komisji z uwzględnieniem ich ważniejszych zasług opublikowano w studium S. Grodzkiego: Komisja Kodyfikacyjna..., s. 73–80.

go można dostrzec rozbieżności z ustaleniami S. Włodyki. S. Włodyka wspomina o czterech projektach przygotowanych przez Podkomisję, natomiast B. Cybulski – o ośmiu. Siedem z nich opracowała Podkomisja, ósmy (ostateczną wersję) – organ, w innym składzie zwany komisją redakcyjną z samym prezydentem Komisji Kodyfikacyjnej Franciszkiem Ksawerym Fierichem, jako przewodniczącym.

W rozprawie M. Materniak–Pawłowskiej głównym problemem badawczym był ustroj sądów powszechnych w Polsce w latach 1917 – 1939. Autorka przeprowadziła w niej wnikliwą analizę przejmowania wymiaru sprawiedliwości przez polskie władze, omówiła ustroj sądów powszechnych w II Rzeczypospolitej oraz proces ich unifikacji. Przebieg prac nad unifikacją prawa o ustroju sądów powszechnych przedstawiła jednak dość ogólnie, bazując głównie na ustaleniach J. Jamontta w publikacji z 1928 r. pt. *Historia i krytyka rozporządzenia o ustroju sądów powszechnych*²¹ i jedynie fragmentarycznie wykorzystując materiały źródłowe wydawane przez Komisję Kodyfikacyjną.

Na odrębną uwagę zasługuje trzecia część *Historii prawa w Polsce na tle porównawczym* Stanisława Płazy²². W publikacji tej autor zajął się dziejami prawa sądowego okresu międzywojennego tj. źródłami prawa, prawem cywilnym, prawem karnym, procedurami (cywilną i karną). Rozważania swe krakowski uczyony przeprowadził na płaszczyznach doktryny, regulacji prawnych i ich realizacji (głównie orzecznictwo). W tym monumentalnym dziele również sporo miejsca poświęcił całokształtowi problematyki wymiaru sprawiedliwości II Rzeczypospolitej, jednakże o pracach Komisji Kodyfikacyjnej nad prawem o ustroju sądów powszechnych jedynie zasygnalizował, nie odbiegając właściwie w swych ustaleniach od dokonań innych powojennych autorów²³.

Spośród niewielu całościowych opracowań przedwojennych najbardziej wartościowymi są: *Ustrój sądów powszechnych*²⁴ i *Organizacja sądów powszechnych*²⁵ Stanisława Gołąba. S. Gołąb skrótowo opisuje w nich przebieg prac nad prawem o ustroju sądów powszechnych

21 Warszawa 1928.

22 Kraków 2001.

23 Tamże, s. 615–755. O pracach zob. s. 625–626.

24 Warszawa 1929.

25 Kraków 1938.

w Komisji Kodyfikacyjnej i w Ministerstwie Sprawiedliwości. Mimo tego, że ukazały się one po r. 1928 to mają dla nas raczej charakter źródła, a nie opracowania historycznego.

Wymienione publikacje wyczerpują w zasadzie listę ważniejszych opracowań poświęconych osiągnięciom Komisji Kodyfikacyjnej. O jej pracach nad prawem o ustroju sądów powszechnych w II Rzeczypospolitej zamieszczano z reguły bardzo ogólne, niekompletne informacje. Nie dokonano w dotychczasowej literaturze przedmiotu ich głębszej analizy. Niniejsza rozprawa opiera się przede wszystkim na materiałach źródłowych publikowanych przez Komisję Kodyfikacyjną w seryjnym wydawnictwie pt. *Komisja Kodyfikacyjna*. Ogółem ukazało się co najmniej 89 zeszytów. W odniesieniu do dziejów Podkomisji ustroju sądownictwa KK istnieją prawie kompletne materiały z przebiegu jej prac pt. *Podkomisja ustroju sądownictwa KK* w dwóch tomach (Lwów 1925). W zbiorze tym zamieszczono: *Zasady ustroju sądownictwa*, pełne teksty siedmiu projektów (bez czwartego), protokoły z posiedzeń Podkomisji odbytych od 12 września 1923 r. do 30 listopada 1923 r., projekt zmian do VII projektu Podkomisji, protokoły z posiedzeń Podkomisji przygotowawczej Komitetu Organizacji Prac oraz Komitetu Organizacji Prac (grudzień 1924 r.). Niestety w dokumentach tych występują braki. Nie opublikowano protokołów z posiedzeń Podkomisji z okresu wcześniejszego tj. z lat 1920–1923. Trudno te braki wypełnić innymi materiałami archiwalnymi, bo takich po prostu nie ma. Akta Komisji Kodyfikacyjnej, znajdujące się wśród akt Ministerstwa Sprawiedliwości bezpowrotnie zaginęły w czasie II wojny światowej²⁶. Luki te fragmentarycznie uzupełniają materiały w postaci protokołów, komunikatów, ankiet, projektów, publikowane na łamach „Czasopisma Prawniczego i Ekonomicznego”, „Gazety Sądowej Warszawskiej”, „Kwartalnika Prawa Prywatnego”, „Przeglądu Prawa i Administracji”, a także w innych wydawanych w tym czasie czasopismach prawniczych. Interesującym materiałem źródłowym związanym z dyskusją nad projektami KK są opinie sądów apelacyjnych zachowane w Archiwach Państwowych miast w których przed wojną znajdowały się ich siedziby²⁷.

26 A. Lityński: *Wydział karny...*, s. 9., I. Motas: *Inwentarz zespołu akt Ministerstwa Sprawiedliwości lat 1918–1937*. Maszynopis w: *Archiwum Akt Nowych w Warszawie*.

27 AP w Krakowie, zespół: *Sąd Apelacyjny w Krakowie*, sygn. 155; AP w Poznaniu, zespół: *Sąd Apelacyjny w Poznaniu*, sygn. 121, 122.

Dla pełnego zobrazowania funkcjonowania i roli jaką odegrała KK w unifikacji i kodyfikacji prawa o ustroju sądów powszechnych w II Rzeczypospolitej konieczne są badania o charakterze monograficznym, ukazujących szczegółowo przebieg prac nad projektami ustaw w ramach wydziałów, sekcji, podkomisji. Mam nadzieję, iż niniejsza praca choć częściowo wypełni tę lukę w badaniach nad kształtowaniem się porządku prawnego II Rzeczypospolitej.

CZĘŚĆ I

PRZED KONSTYTUCJĄ MARCOWĄ

1. Powstanie Komisji Kodyfikacyjnej RP i jej pozycja w strukturze organów państwowych

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

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

1 Z. Radwański: *Kształtowanie się polskiego...*, s. 31 i n.

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

Dyskusje na temat odbudowy nowego, polskiego systemu prawnego z wykorzystaniem tradycji narodowych, doświadczeń i zdobyczy nauk prawnych toczyły się także w Towarzystwach Prawniczych Warszawy, Krakowa i Lwowa³. O obradach, polemikach i pracach informowano na łamach prasy m.in. w krakowskim „Czasopiśmie Prawniczym i Ekonomicznym”, „Gazecie Sądowej Warszawskiej”, czy też w lwowskim „Przeglądzie Prawa i Administracji”.

W czasie I wojny światowej powstały pierwsze prywatne projekty części ogólnej kodeksu karnego: jeden autorstwa Edmunda Krzemuńskiego – profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego, drugi – warszawskich prawników, profesorów Aleksandra Mogilnickiego i Emila Stanisława Rappaporta⁴.

Niebagatelną rolę w procesie unifikacji, a na pewno porządkowania stanu prawnego, odegrały prowizoryczne organy państwowe, powstające z woli państw centralnych. I tak, aktywną działalność w dziedzinie prawa cywilnego, procedury karnej i organizacji sądów wykazał Departament Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu, którego dyrektorem został Stanisław Bukowiecki, a wicedyrektorem Wacław Makowski. W zakresie organizacji sądów pierwszym aktem prawnym zamieszczonym w Dzienniku Urzędowym Departamentu Sprawiedliwości TRS Królestwa Polskiego były „Przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim z dnia 18 lipca 1917 r.”⁵ Ukoronowaniem zabiegów związanych z przejściem sądownictwa przez administrację polską stanowiła bez wątpienia uroczystość otwarcia sądów królewsko–polskich mająca miejsce 1 września 1917 r. w Pałacu Rzeczypospolitej⁶. S. Bukowiecki wygłosił wówczas znamienne przemówienie, gdzie wyraźnie podkreślał historyczność wydarzenia: „[...] W procesie powstawania państwa polskiego dzień dzisiejszy stanowić będzie datę historyczną, od dzisiaj bowiem sądy w kraju naszym sprawować będą czynności swoje jako sądy królewsko–polskie

3 S. Grodziski: Komisja Kodyfikacyjna..., s. 47 i n.

4 A. Lityński: Wydział Karny..., s. 11 i n.

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

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

w imieniu Korony Polskiej, a zatem o prawno–państwowym charakterze polskim. Herbem naszym jest orzeł biały, nie rozpięty na piersiach innego orła dwugłowego, ale samoistny – to symbolizuje charakter niepodległe–państwowy sądów polskich w Królestwie Polskim, którego one od roku 1795 nie miały”⁷. Podczas tego aktu przyrzeczenia składali i odbierali nominacje tacy sędziowie jak: Jan Jakub Litauer, Aleksander Mogilnicki, Bolesław Pohorecki, Emil Stanisław Rappaport.

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

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

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

sądów przysięgłych „mającej powszechnie nieomal zastosowanie w całym świecie cywilizowanym, a nie wprowadzonej do naszej organizacji obecnej”⁹.

Jak ustalił A. Lityński, jako pierwszy publicznie i gruntownie program zadań unifikacyjnych i kodyfikacyjnych przedstawił W. Makowski w artykule pt. *W sprawie ujednostajnienia ustawodawstwa*¹⁰. Treść i główne tezy tej publikacji stanowił całościowy i skonkretyzowany projekt organizacji prac mający służyć budowaniu nowego porządku prawnego w II Rzeczypospolitej. Uzupełnieniem „programu Makowskiego” były z kolei uwagi zawarte w artykule F. K. Fiericha pt. *Kilka uwag w sprawie obecnych zadań ustawodawstwa polskiego*¹¹. Autor sugerował w nim konieczność powierzenia prac nad poszczególnymi działami ustawodawstwa polskiego komisjom o niewielkiej liczbie członków lub tylko „wybitnie uzdolnionym jednostkom”. Przed władzą ustawodawczą postawił dwie grupy zadań. Do pierwszej zaliczył stworzenie norm prawnych regulujących współzycie prawne między dzielnicami, a więc tzw. prawa międzydzielnicowego. Do drugiej – przeprowadzenie najpilniejszych reform społecznych i ekonomicznych, kwestię jednolitej organizacji sądów cywilnych, powołania sądu najwyższego i trybunału kompetencyjnego. O trafności spostrzeżeń F. K. Fiericha świadczą zarówno dokonania Sejmu Ustawodawczego w dziedzinie reform socjalnych i gospodarczych, jak i Komisji Kodyfikacyjnej szczególnie w początkowym okresie jej działalności. Do 9 kwietnia 1921 r. KK zdołała opracować i uchwalić projekty ustaw o prawie prywatnym międzynarodowym i międzydzielnicowym. Poprzez zmiany własnego regulaminu w latach 1921–1933 uwidoczniła się w jej organizacji wewnętrznej tendencja przechodzenia od prac zespołowych ku bardziej indywidualnym¹².

Ważnym głosem w dyskusji nad formami organizacji prac w celu zunifikowania i skodyfikowania polskiego systemu prawnego był *Memoriał Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu*,

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

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

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

12 S. Grodziski: Komisja Kodyfikacyjna... s. 56–57; E. S. Rappaport: Sprawozdanie z dziesięcioletniej działalności Komisji Kodyfikacyjnej (1919–1929). KK Dz. og., t. I z. 12, Warszawa 1929, s. 380.

Towarzystwa Prawniczego i Związku Adwokatów Polskich we Lwowie w sprawie techniki ustawodawczej z marca 1919 r., w którym wyrażono konieczność ustanowienia w każdym ministerstwie sekcji ustawodawczej obsadzonej przez wybitnych prawników oraz utworzenie „centralnego urzędu ustawodawczego do opracowywania z polecenia Sejmu projektów ustawodawczych, co do treści wyraźnie przez Sejm określonych”¹³. Przed powierzeniem zadań prawodawczych wyłącznie władzy wykonawczej przestrzegali Józef Kaczkowski ustosunkowując się w ten sposób do dotychczasowych posunięć resortu sprawiedliwości¹⁴.

Po ukonstytuowaniu Sejmu Ustawodawczego, już 1 kwietnia 1919 r. wpłynął do Marszałka Sejmu *Wniosek nagły posła d-ra Zygmunta Marka i towarzyszy w sprawie powołania do życia komisji „dla stworzenia jednolitego ustawodawstwa w Państwie Polskim”*¹⁵. Jednocześnie wnieśli oni projekt stosownej ustawy z dołączonym doń uzasadnieniem. Projekt ten przewidywał utworzenie „Stałej komisji kodyfikacyjnej” (art.1 projektu). Jako **organ Sejmu** miała ona sporządzać projekty ustawodawcze, które przedkładałaby **bezpośrednio** Sejmowi. W uzasadnieniu projektu autorzy nakreślili ogólny plan prac komisji koncentrując się w pierwszym rzędzie na kodyfikacji prawa cywilnego i karnego oraz ujednostajnieniu ustawodawstwa polegającym na usunięciu jaskrawych różnic wynikających z odmienności systemów prawnych państw zaborczych. W zamyśle wnioskodawców komisja miała być instytucją apolityczną składającą się z wybitnych fachowców, „mężów nauki” – teoretyków i praktyków prawa. Odpowiedzią na inicjatywę posła Z. Marka były cztery inne projekty: Ministerstwa Sprawiedliwości; Franciszka Nowodworskiego (prezesa Izby II Sądu Najwyższego); Henryka Konica (przewodniczącego komisji prawa cywilnego w Ministerstwie Sprawiedliwości); Jan Jakub. Litauera (przewodniczącego komisji procedury cywilnej i prawa handlowego w Ministerstwie Sprawiedliwości)¹⁶.

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

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

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

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

Ostatecznie Komisję Kodyfikacyjną RP powołano do życia 3 czerwca 1919 r. na mocy ustawy uchwalonej jednomyślnie przez Sejm Ustawodawczy, tak więc wszystkie ówczesne ugrupowania polityczne poparły ideę utworzenia tejże instytucji¹⁷. Nie wchodząc w szczegółową analizę struktury organizacyjnej Komisji Kodyfikacyjnej¹⁸ (dalej: KK) chciałbym odnieść się w tym miejscu do niektórych ustaleń S. Grodziskiego, A. Lityńskiego i L. Górnickiego dotyczących pozycji KK wśród innych organów państwowych¹⁹. Należy tu zdecydowanie oddzielić stan prawny od stanu faktycznego. W ustawie nie znalazł się przepis, który – jak w projekcie Z. Marka – jednoznacznie usytuowałby KK w aparacie państwowym. Wydaje się, że intencją ustawodawcy była próba pogodzenia interesów władzy wykonawczej i ustawodawczej. W świetle wykładni gramatycznej ustawy można w bardzo pobieżny sposób przedstawić obszar wzajemnych stosunków między KK, Ministerstwem Sprawiedliwości a Sejmem. W każdym przypadku, w relacjach między KK a Sejmem pośrednikiem był Minister Sprawiedliwości. Wnosił on wprost do Sejmu projekty ustaw wypracowanych przez KK (art. 3 ustawy o KK). W założeniu ustawowym za jego pośrednictwem – choć w rzeczywistości dokonywali tego Prezydent KK, bądź Sekretarz Generalny KK – Komisja składała Sejmowi sprawozdania ze swych czynności. Minister Sprawiedliwości bezpośrednio czuwał nad zaopatrzeniem jej potrzeb materialnych przez wyjednywanie oddzielnego budżetu. Tak sformułowana treść art. 3 omawianej ustawy, przesądziła o charakterze KK, jako organu pomocniczego Sejmu i Rady Ministrów w procesie porządkowania systemu prawnego II

17 Dz.Pr.P.P., nr 44, poz. 315.

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

19 S. Grodziski pisze: „Komisja Kodyfikacyjna pomyślana była jako instytucja autonomiczna, wyposażona w pełną swobodę pracy. Nie posiadała oczywiście władzy ustawodawczej, gdyż była tylko organem pomocniczym dla Sejmu, zobowiązanym do składania mu swych projektów za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości. Rząd oczywiście mógł te projekty zmienić, uzupełnić bądź wstrzymać ich bieg.” S. Grodziski: Komisja Kodyfikacyjna..., s. 52. Zdaniem A. Lityńskiego, minister nie miał prawa formalnie biorąc ani wstrzymywać, ani istotnie zmienić projektu KK, choć za uważał, że praktyka w tym zakresie była inna. A. Lityński: Wydział Karny..., s. 33–34. L. Górnicki zwrócił uwagę na fakt zróżnicowania rangi projektów KK pod rządami Małej Konstytucji z jednej strony, a rządami obu konstytucji późniejszych – marcowej i kwietniowej, z drugiej strony. „Literalna wykładnia art. 3 ustawy z dnia 3 czerwca 1919 r. – twierdzi L. Górnicki – ma więc sens wyłącznie do r. 1921 [...] istniała potrzeba uzgodnienia ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej z konstytucją. Korzystając z tej luki w systemie prawa państwowego, rząd robił z projektami Komisji praktycznie co chciał.” L. Górnicki: Prawo cywilne..., s. 25–26.

Rzeczypospolitej. Ta zbyt ogólna norma prawna umożliwiła faktycznie sprawniejszemu decyzyjnie ośrodkowi władzy tj. ministerstwu przejąć nad nią kontrolę zarówno formalną jak i merytoryczną.

Kontrola merytoryczna przejawiała się w praktyce przetrzymywania projektów KK w „ministerialnych biurkach” i w konsekwencji dokonywania w nich zmian. Po roku 1926, wskutek wzmocnienia władzy wykonawczej praktyka ta uzyskała decydujące znaczenie, ponieważ całkowicie pomijano Sejm, a ministerialne projekty wprowadzono w życie w trybie rozporządzeń Prezydenta z mocą ustawy²⁰. Warto zaznaczyć, że ingerencja Ministra Sprawiedliwości w pracę KK nasilała się w dziedzinach prawa będących z reguły w sferze zainteresowań polityki państwa, najczęściej tam gdzie dochodziło do przenikania materii prawa państwowego z prywatnym. Przykładem uzasadniającym powyższą tezę są losy projektu sekcji procedury karnej KK *Kodeksu postępowania karnego* przyjętego en bloc przez Komitet Organizacji Prac KK na posiedzeniu 28 kwietnia 1926 r. Złożony przez Sekretarza Generalnego KK wraz z motywami Ministrowi Sprawiedliwości 19 maja 1926 r. został skierowany do wyznaczonej przez tegoż ministra specjalnej komisji trzech (Wacław Makowski, Aleksander Mogilnicki, Stanisław Śliwiński). Tam opracowany jako właściwie nowy projekt uległ pewnym zmianom w łonie Ministerstwa Sprawiedliwości. Projekt ten przyjęty z kolejnymi zmianami przez Radę Ministrów na posiedzeniu 2 marca 1928 r. ogłoszony został w Dzienniku Ustaw w drodze rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 marca 1928 r.²¹ Jak widać, ostateczny tekst nowego kodeksu postępowania karnego stanowił w rzeczywistości efekt prac KK, Sejmu, a przede wszystkim rządu.

Kontrola formalna wynikała głównie z faktu połączenia strukturalnego i osobowego KK z Ministerstwem Sprawiedliwości. Na mocy

20 A. Lityński: *Wydział Karny...* s. 32.

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

przepisów ustawy (art. 4) w pracach KK mógł uczestniczyć sam minister, bądź jego delegaci. W Biurze Głównym KK, w którym ogniskowały się wszystkie sprawy budżetowe i bieżące jak np: prowadzenie korespondencji, przepisywanie protokołów, archiwistyka, wydawnictwo, kompletowanie zbiorów bibliotecznych, zatrudniano etatowych urzędników mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości na wniosek Prezydenta Komisji KK w porozumieniu z Sekretarzem Generalnym KK²². W świetle § 1 „Statutu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości” KK – obok trzech departamentów (ustawodawczy, administracyjny, karny) – wchodziła w skład Ministerstwa Sprawiedliwości²³. Ten stosunkowo niskiej rangi akt prawny był widoczną oznaką woli ministra i na tym jego znaczenie chyba się kończyło. Można jednak potraktować ów przepis jako potwierdzenie stanu faktycznego, tj. pewnego stanu zależności w funkcjonowaniu obu instytucji. W czasie opracowywania projektu ustawy w KK była to zależność przede wszystkim organizacyjna. Po przejściu tegoż projektu przez Ministra Sprawiedliwości, w celu wniesienia do Sejmu, zaczęła ona nosić znamiona zależności merytorycznej.

Autonomię KK gwarantował art. 6 ustawy, który dał jej zupełną swobodę w zakresie wewnętrznej organizacji prac²⁴. W ograniczonym stopniu odrębność tę sankcjonował również art. 7 ustawy szczególnie w zdaniu drugim, stanowiący, iż dalszych członków KK już bez pośrednictwa Ministra Sprawiedliwości (jak się stało przy doborze pierwszego składu) mianował Naczelnik Państwa na wniosek postawiony przez Prezydenta KK. Autonomię tę gwarantowali także sami członkowie KK – wybitni prawnicy (teoretycy i praktycy), niekwestionowani fachowcy o międzynarodowej renomie – świadomi historyczności dzieła, patrioci. Obdarzeni zaufaniem wszystkich liczących się ugrupowań politycznych odpowiadali tylko za projekty stworzone w łonie KK, a to też zapewniało pożądaną przez intelektualistów – twórców wolność działań.

22 KK, Dz. og. t. I, z. 4, s. 120 i n.

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

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

Biorąc zatem pod uwagę stanowiska S. Grodziskiego, A. Lityńskiego i L. Górnickiego w sprawie pozycji prawnoustrojowej KK można skonstatować, że: na podstawie niezmienionej przez cały okres istnienia II Rzeczypospolitej ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej z roku 1919, była ona organem pomocniczym w sensie szeroko rozumianej „roboty” ustawodawczej i to nie tylko Sejmu, ale i Prezydenta RP, a przede wszystkim Rady Ministrów. W strukturze pionowej organów państwowych (co wynikało ze stanu faktycznego a nie prawnego) zwyciężyła ministerialna koncepcja bezpośredniego (organizacyjnego) podporządkowania KK resortowi sprawiedliwości, dodatkowo wzmacniana praktyką łączenia urzędu Ministra Sprawiedliwości z członkostwem w KK²⁵. Komisja Kodyfikacyjna II RP obroniła swoją autonomię dzięki tworzeniu własnych, oryginalnych projektów oraz poprzez weryfikację (regulaminową) własnych metod pracy²⁶.

-
- 25 W. Makowski (członek KK od r. 1919) był Ministrem Sprawiedliwości w gabinetach: A. Śliwińskiego (28 VI 1922–7 VII 1922), J. I. Nowaka (31 VII 1922–14 XII 1922), W. E. Sikorskiego (16 XII 1922–26 V 1922), K. Bartla (15 V 1926–30 IX 1926); S. Car (członek KK od r. 1928) – K. Bartla (27 VI 1928–13 IV 1929), G. K. Świtalskiego (14 IV 1929–7 XII 1929), W. Sławka (29 III 1930–23 VIII 1930), J. Piłsudskiego (25 VIII 1930–4 XII 1930).
- 26 O problemach związanych z reorganizacją Komisji Kodyfikacyjnej zob. Wiadomości Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych RP. Materiały przygotowawcze do II Zjazdu Prawników Polskich w Krakowie (1928), PPIA 1926, z. 1–3, s. 297–301; A. Peretiatkowicz: Rada Stanu w Polsce, RPEiS 1922 R. II, z. 2, s. 234–236; Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej, RPEiS 1925 R. V, s. 421–440; Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r., CPIE 1924, R. XXII, s. 1–12. S. Posner, Rada Prawodawcza przy Ministerstwie Sprawiedliwości, RPEiS 1925, R. V, s. 997–1000; J. Kopczyński, Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu Rzeczypospolitej Polskiej, RPEiS 1926, s. XVIII–XXI; J. J. Litauer, Na marginesie ustroju naszej kodyfikacji, Lwów 1935; Regulamin Rady Prawniczej, Pal. 1926, R. III, nr 9, s. 435; W. T. Kulesza, Wacław Makowski o państwie społecznym. Warszawa 1998, s. 5–25; E. Neymark: Rada Prawnicza, GAiPP 1926, R. 8, nr 39, s. 616–618 i tenże: Ciała prawnicze opiniodawcze w administracji centralnej, Pal. 1929, z. 10–11, s. 467–480; A. Tilles: Uwagi o Radzie Prawniczej, Kraków 1926. Zob. też Otwarcie Rady Prawniczej, GAiPP 1926, R. 8, nr 40, s. 631–632; W. Makowski: O Radzie Prawniczej kilka uwag, RPEiS 1927, R. VII, s. 88–94; Z. Cybichowski: Encyklopedia podręczna prawa publicznego, t. II, Warszawa, s. 814–815; R. Kraczkowski: Aparat legislacyjny rządu w II Rzeczypospolitej, PiP 1982, z. 7, s. 85–96; M. Mohyluk: Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza, CPH 1999, z. 1–2, s. 285 i n; Sprawozdanie stenograficzne z 315 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z 29 I 1927 r.; Sprawozdanie stenograficzne z 324 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z 12 II 1927 r.

2. Organizacja i przebieg prac nad prawem o ustroju sądów powszechnych

2.1. Uwagi wstępne

Zarówno przed powstaniem, jak i w początkowej fazie działalności KK toczono dyskusje na temat ustroju sądów powszechnych w rządzie i w Sejmie Ustawodawczym podczas debat nad projektami konstytucji. Generalnie dzieło unifikacji sądownictwa polskiego trwało, biorąc pod uwagę obowiązujące w II RP akty prawne – od 1 września 1917 r. do 31 grudnia 1928 r.¹ Jak pisałem, pracę tę zainicjował Departament Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu. Po raz pierwszy mówiono wówczas o sądach Królewsko–Polskich, z tym że obszar ich działań obejmował jedynie terytorium Królestwa Polskiego. Przyjęte za zgodą niemieckich władz okupacyjnych 18 lipca 1917 r. przepisy tymczasowe stanowiły, iż wymiar sprawiedliwości należy do Tymczasowej Rady Stanu. Sądy i urzędy sądowe miały sprawować swą działalność w imieniu Korony Polskiej. Językiem używanym w sądownictwie stawał się język polski. Przepisy te ustaliły hierarchię sądów poczynając od sądów pokoju, przez okręgowe, apelacyjne aż po Sąd Najwyższy. Stanowisko urzędnika wymiaru sprawiedliwości mogły piastować osoby posiadające wyłącznie obywatelstwo Królestwa Polskiego. Zdołano wówczas powołać do życia Sąd Najwyższy w Warszawie, dwa sądy apelacyjne, 15 okręgów sądowych i 437 sądów pokoju².

Po ustąpieniu 14 listopada 1918 r. Rady Regencyjnej na ziemiach nowo powstałego państwa polskiego obowiązywały trzy różne systemy prawne regulujące ustrój organów wymiaru sprawiedliwości. Na obszarze Królestwa Polskiego oraz tzw. ziem wschodnich wciąż aktualne były wyżej wspomniane przepisy tymczasowe, na ziemiach b. zaboru

1 Dz. Urz. Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego, nr 1, Dział I, poz. 1: Przepisy tymczasowe z dnia 18 lipca 1917 r. o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim; Dz.U.R.P., nr 12, poz. 93: Rozporządzenie Prezydenta RP z 6 lutego 1928 r. „Prawo o ustroju sądów powszechnych”. Przepisy tego prawa weszły w życie 1 stycznia 1929 r.

2 W. Suleja: *Tymczasowa...*, s. 185. Zob. W. Szwarz: *Działania TRS i RR na rzecz przejęcia cywilnego zarządu w Królestwie Polskim (1917–1918)*, w: *Studia z historii państwa, prawa i idei*, pod red. A. Korobowicza i H. Olszewskiego, s. 395–412; *Prace departamentów i Biur Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego wykonane lub przygotowane przez czas jej istnienia tj. od dnia 15 stycznia do 1 września 1917 r.*, Warszawa 1918, s. 37–39.

austriackiego–austriacka ustawa organizacyjna sądowa z roku 1896 oraz instrukcja sądowa z roku 1897, a na obszarze b. zaboru pruskiego–niemiecka ustawa o ustroju sądownictwa z roku 1877 z późniejszymi zmianami z roku 1898 i 1909. W tych warunkach polskie władze państwowe stanęły przed niezwykle trudnym zadaniem najpierw unifikacji, a potem zbudowania od podstaw własnej struktury organizacyjnej sądownictwa. Najwięcej trudności sprawiło niwelowanie różnic w odziedziczonych i mocno zakorzenionych w świadomości mieszkańców poszczególnych dzielnic systemach prawnych, przejawiających się w praktyce stosowania przez sądy odrębnych norm prawa materialnego, procesowego i ustrojowego. Wszędzie co prawda funkcjonowało sądownictwo jednolite i powszechne, ale zasadniczo odmienna była jego geneza i tradycje. Sprawy udziału czynnika społecznego, realizacji zasad niezawisłości sądów i sędziów oraz właściwego usytuowania pionu władzy sądowniczej obok pionu władzy ustawodawczej i wykonawczej stały się jednym z kluczowych problemów do rozwiązania przez polskich uczonych, prawników i polityków.

Budowa polskiego aparatu wymiaru sprawiedliwości pociągała za sobą konieczność dostosowywania do niego całego systemu prawnego II Rzeczypospolitej. System ten, obciążony partykularyzmem dzielnicowym również wymagał zasadniczych reform począwszy od prawa karnego (materialnego i formalnego), szeroko pojętego cywilnego, administracyjnego, a skończywszy na konstytucyjnym. Prace nad unifikacją ustroju sądownictwa polskiego rozpoczęto zaraz po wyzwoleniu i prowadzone były trytorowo. Inicjatorem pierwszych posunięć polegających na ujednoczaniu przepisów dzielnicowych, reorganizowaniu i faktycznym przejmowaniu sądownictwa był rząd i Ministerstwo Sprawiedliwości. Od lutego 1919 r. działania te wspierał i zatwierdzał Sejm Ustawodawczy. Na forum tego Sejmu w trakcie debat konstytucyjnych miała miejsce dyskusja nad podstawowymi zasadami ustrojowymi sądownictwa ostatecznie utrwalonymi w art. 74–86 i art. 98 Konstytucji marcowej. W Komisji Kodyfikacyjnej podstawą prac unifikacyjnych powołanej w maju 1920 r. Podkomisji ustroju sądownictwa stały się *Zasady ustroju sądownictwa* wcześniej zredagowane i omówione w Wydziałach karnym i cywilnym KK.

2.2. Rząd

Wspomniane przepisy tymczasowe Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu zostały zmienione przez wydaną dla okręgów apelacyjnych: warszawskiego i lubelskiego ustawę z 18 marca 1921 r.³. Na tzw. „Ziemiach wschodnich” obowiązywały częściowo przepisy specjalne, zaś w razie braków, czy też wątpliwości przy ich stosowaniu odwoływano się w drodze analogii do przepisów obowiązujących w b. Królestwie, lub przepisów rosyjskich⁴.

Podobny sposób przejmowania i ujednocniania sądownictwa miał miejsce w pozostałych dzielnicach Rzeczypospolitej. Z dniem 1 stycznia 1919 r. polskie Ministerstwo Sprawiedliwości objęło administrację sądownictwa w b. zaborze austriackim a wkrótce potem tj. 8 lutego 1919 r. wydano dekret⁵ w przedmiocie zmian, wciąż utrzymywanych w mocy przepisów austriackich⁶. Z dniem 13 listopada 1921 r. nastąpiło przekazanie Ministerstwu Sprawiedliwości zarządu sądownictwa w byłej dzielnicy pruskiej⁷, natomiast niemiecką ustawę o ustroju sądownictwa z r. 1877 zmieniły i uzupełniły z biegiem czasu różne ustawy, a od r. 1919 i 1920, rozporządzenia Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej⁸. W Województwie Śląskim – w jego części cieszyńskiej obowiązywały zmienione przepisy austriackie, a w jego części górnośląskiej – niemieckie⁹. Wymienione akty prawne obowiązywały aż do 31 grudnia 1928 r. Z powyższego zestawienia jasno wynika, że u zarania II Rzeczypospolitej organizacją sądownictwa zajęły się Ministerstwo Sprawiedliwości i Sejm. Działalność ta głównie polegała na zmienianiu,

3 Dz.U.R.P., nr 30, poz. 172.

4 S. Gołąb: *Organizacja sądów...*, s. 50. Szerzej na temat przejmowania wymiaru sprawiedliwości przez władze polskie w latach 1917–1923 w: M. Materniak – Pawłowska *Ustrój sądownictwa...*, Poznań 2001, niepublikowana praca doktorska, s. 16–47 i tam dalsza literatura na ten temat. Tenże: *Przejmowanie wymiaru sprawiedliwości przez organa polskie po I wojnie światowej w: Dzieje wymiaru sprawiedliwości pod red. T. Maciejewskiego*, Koszalin 1999, s. 317–325.

5 Dz.Pr.P.P., nr 15, poz. 100

6 *Historia państwa...*, t. V, cz. 2, s. 12; Na Spiszu i Orawie ustawą z r.1921 – Dz. U. R. P., nr 89, poz. 657 i rozporządzeniem RM z r. 1922–Dz.U.R.P., nr 90, poz. 830. Por. J. Ciągwa: *Stan prawny na Spiszu i Orawie w latach międzywojennych w: „Studia Iuridica Silesiana”* pod red. A. Lityńskiego, nr 11, Katowice 1986, s. 136–137 i tenże: *Autonomia Śląska w okresie II Rzeczypospolitej w: Konstytucje Polski pod red. M. Kallasa*, t. 2, Warszawa 1990, s. 217–236.

7 Dz.U.R.P., nr 88, poz. 651.

8 S. Gołąb: *Organizacja sądów...*, s. 55, przyp. 58. Zob. też A. Gulczyński: *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej*, Poznań 1995, s. 84–85, 158–164 i 203–204.

9 Tamże, s. 60–63.

bądź uzupełnianiu dotychczasowych przepisów dzielnicowych i dostosowywaniu ich do nowych warunków.

Właściwe prace w rządzie nad polskim prawem o ustroju sądów powszechnych rozpoczęto 22 września 1919 r., kiedy to ówczesny Minister Sprawiedliwości Bronisław Sobolewski utworzył w swoim ministerstwie Komisję dla opracowania pragmatyki sędziowskiej¹⁰. Na jej pierwszym posiedzeniu 24 września 1919 r. postanowiono przygotować projekt wspólnej pragmatyki dla sędziów i prokuratorów. Zdaniem Komisji, prokuratorów należało wyodrębnić z ustawy ogólnej o państwowej służbie cywilnej (pragmatyki urzędniczej) i włączyć do pragmatyki sędziowskiej. Opracowanie projektu trwało niecałe 3 lata i przyjęty przez Ministra Sprawiedliwości, został 20 czerwca 1922 r. przedłożony wraz z motywami Radzie Ministrów. Jednakże nie był tam rozpatrzony, gdyż utknął w wydziale prawnym Rady Ministrów.

W tym samym czasie przewodniczący Podkomisji ustroju sądownictwa w KK – S. Bukowiecki (wiceprezydent KK) otrzymał od Ministra Sprawiedliwości W. Makowskiego projekt ustawy o sędziach i prokuratorach sądów powszechnych. Obejmował on niektóre kwestie ujęte również opracowywanym przez Podkomisję projektem ustawy o ustroju sądów. Oba dokumenty odmiennie rozwiązywały niektóre zagadnienia (w szczególności dotyczyło to przepisów o sposobie powoływania sędziów oraz o organizacji i zakresie działania ogólnych zebrań sądów)¹¹. W dniu 11 września 1922 r. S. Bukowiecki zwrócił się do W. Makowskiego z wnioskiem o wstrzymanie rozpatrywania ministerialnego projektu w wydziale legislacyjnym Prezydium Rady Ministrów do czasu ustosunkowania się KK w tym przedmiocie. Na skutek tego wniosku projekt wycofano z Rady Ministrów, a W. Makowski przystał na propozycję S. Bukowieckiego odbycia wspólnej konferencji do uzgodnienia projektu pragmatyki z opracowanym projektem ustrojowym¹². W tym celu, uchwałą z 27 października 1922 r. Komitet Organizacji Prac KK powołał Podkomitet specjalny Komitetu Organizacji Prac KK. W okresie od 27 października 1922 r. do 17 listopada 1922 r. Sekretariat Generalny KK w porozumieniu z Prezydentem KK K. Fieri-

10 J. Jamontt: *Historia i krytyka...*, s. 21 i n.

11 KK, Dz. og., t. I, z. 6, s. 169.

12 KK P.u.s., t. I, s. 5.

chem, S. Bukowieckim i Prezydium Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych RP zainicjował ustanowienie kolejnej specjalnej komisji złożonej z osób wydelegowanych przez KK, która na dwóch posiedzeniach (11 i 13 listopada 1922 r.) przygotowała projekty rozgraniczenia obu projektów do przedstawienia wyżej wspomnianemu Podkomitetowi¹³.

Pierwsze posiedzenie Podkomitetu specjalnego Komitetu Organizacji Prac KK odbyło się 17 listopada 1922 r. w Pałacu Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁴. W sumie do grudnia 1922 r. doszły do skutku trzy takie posiedzenia, na których postanowiono, że kwestie zawarte w projekcie ustrojowym, a równocześnie uregulowane w projekcie pragmatycznym miały pozostać w projekcie Podkomisji ustroju sądownictwa KK i wyeliminowane z projektu ministerialnego. Podczas dyskusji, zasiadający w tymże podkomitecie członkowie podkomisji ustroju sądownictwa sprzeciwiali się omawianiu na tym forum zagadnień merytorycznych zapisanych w projekcie ustawy o ustroju sądownictwa (protest był skuteczny)¹⁵. Na tych obradach zdecydowano ponadto o przejściu przez projekt ustawy ustroju sądownictwa przepisów o mianowaniu sędziów i prokuratorów¹⁶.

W Ministerstwie Sprawiedliwości, 6 grudnia 1922 r. odbyła się konferencja posłów i senatorów – prawników ze wszystkich ugrupowań sejmowych, na której Minister Sprawiedliwości W. Makowski przedstawił zgromadzonemu swoje spostrzeżenia co do najpilniejszych zadań w dziedzinie ustawodawstwa sądowego. Mówca ten przybliżył swoją

13 KK P.u.s., t. I, s. 119.

14 Protokoły posiedzeń w: KK P.u.s., t. I, s. 118; Podkomitet ten obradował w składzie: Minister Sprawiedliwości W. Makowski, S. Bukowiecki, H. Konic, F. Nowodworski, K. Stefko, A. Mogilnicki, E. S. Rappaport – członkowie KK i jako przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości, dyrektor Departamentu Wyrobek. Przewodniczył S. Bukowiecki.

15 B. Cybulski: Stosunek Komisji..., s. 102–103; S. Bukowiecki oświadczył, „że carte blanche, udzielone obecnemu podkomitetowi specjalnemu, rozumie tylko w tym sensie, iż podkomitet ten ostatecznie wypowie się co do działów, które winny być zamieszczone bądź w pragmatyce, bądź w ustawie o ustroju. Merytorycznie zaś kwestie projektu ustawy o ustroju sądownictwa może decydować tylko powołana przez plenum KK Podkomisja ustroju sądownictwa.”, KK P.u.s., t. I, s. 120.

16 J. Jamontt pisał: „P o dyskusjach nastąpił „pierwszy rozbiór” pragmatyki, wykreślono z niej bowiem i uznano, jako należąca do ustroju, przepisy o warunkach objęcia stanowiska sędziowskiego i cały dział o sposobach mianowania sędziów. Tak uszczuplony projekt pragmatyki był następnie przerobiony przez ministra Makowskiego i przesłany do wiadomości Komisji Kodyfikacyjnej w grudniu 1922. Na Radzie Ministrów jednak wniesiony nie był i w dalszym ciągu spoczywał w ministerium.”, Historia i krytyka..., s. 27.

strategię działań w celu osiągnięcia „jednolitości ustawowej i organizacji sądownictwa w Polsce”. „Mogą tu być – twierdził – dwie drogi:

- 1) pozostawić na razie status quo, oczekując spokojnie wyniku prac Komisji Kodyfikacyjnej i chwili, w której od razu wprowadzi się całe jednolite ustawodawstwo cywilne i karne, materialne i formalne. Jednakże droga to długa, ze względu na konieczną powolność prac Komisji Kodyfikacyjnej i karkołomna ze względu na ewentualność nagłej zmiany urządzeń wymiaru sprawiedliwości w chwili, gdy prace te będą zakończone, wreszcie droga to niesłychanie niewygodna i uciążliwa, ze względu na trudności, jakie powoduje obecnie panująca rozbieżność ustawodawcza i organizacyjna,
- 2) druga droga polega na stopniowej już obecnie realizacji i w możliwym do osiągnięcia zakresie pewnych przynajmniej początkowych unifikacyjnych, a zarazem pewnych udoskonaleń.”¹⁷

W wypowiedzi tej W. Makowski w gruncie rzeczy podsumował ówczesny stan prac nad prawem o ustroju sądownictwa, zwracając uwagę na związane z tym podstawowe przeszkody praktyczne i teoretyczne.

2.3. W Komisji Kodyfikacyjnej

Już w trakcie pierwszych obrad Zebrania Ogólnego KK, od 11 do 13 listopada 1919 r. większość uczestników wyraziło opinię, że jednym z najpilniejszych zadań jest ustawa o ustroju sądownictwa¹⁸. I tak, w Sekcji postępowania cywilnego KK, 12 listopada 1919 r. wyznaczono referenta w osobie Kamila Stefki i współreferenta Jana Jakuba Litauera do opracowania zasad ustroju sądownictwa i do porozumienia się w tym celu z Wydziałem karnym KK. Na podstawie wniosków K. Stefki i materiałów do ustroju sądownictwa J. J. Litauera na posiedzeniu tejże sekcji 12 kwietnia 1920 r. i w dniach następnych odbyły się obszernie i gruntownie rozprawy nad powyższą kwestią a następnie uchwalono zasady przewodnie, na których zdaniem Sekcji powinien opierać się ustrój sądownictwa polskiego w sprawach cywilnych¹⁹.

17 AAN, Biuro Sejmu RP, Akta Komisji Prawniczej. Ustawodawstwo społeczne i sądowe w Polsce. Opinie i uwagi, sygn. 67, s. 1.

18 KK P.u.s., t. I, s. 3 i n.

19 KK Dz. og., t. I, z. 2, s. 73.

Z kolei, na pierwszym posiedzeniu Wydziału karnego, 12 listopada 1919 r., jako pierwsi głos w sprawie ustalenia zasad naczelnych ustroju sądownictwa zabrali Walenty Miklaszewski, a po nim Zygmunt Seyda proponując, by każdemu z członków wydziału od razu powierzyć konkretny referat z różnych dziedzin ustawodawstwa karnego „zwłaszcza w przedmiocie jednolitego w całej Rzeczypospolitej sądownictwa; wszelako obrady w tym przedmiocie toczyć się powinny na wspólnym posiedzeniu całej Komisji Kodyfikacyjnej, jako dotyczące zagadnienia ogarniającego zarówno sferę karną, jak cywilną”²⁰. Na drugim posiedzeniu, 13 listopada, uchwalono podział referatów między członków Wydziału. Juliusz Nowotny wziął na siebie opracowanie zasad naczelnych ustroju sądów w porozumieniu z odpowiednim referentem (K. Stefko) Sekcji procedury cywilnej, zaś koreferatu w tej materii podjął się A. Mogilnicki²¹. Na dziewięciu kolejnych posiedzeniach (po obradach styczniowych w r. 1920) w dniach 10–16 maja 1920 r. nastąpił podział Wydziału karnego na dwie sekcje: prawa karnego materialnego i procesowego oraz omówiono problematykę ustroju sądów karnych²².

Efekty działalności tych dwóch zespołów tj. Sekcji procedury cywilnej i Wydziału karnego przedstawiono Zgromadzeniu Ogólnemu KK do przedyskutowania. Po wnikliwych debatach w dniach od 17 do 21 maja 1920 r., plenum te ustaliło zasady w przedmiocie ustroju sądownictwa cywilnego i karnego oraz wyłoniło Podkomisję ustroju sądownictwa „w celu opracowania na mocy powyższych zasad artykułowanego projektu ustroju sądownictwa”²³. W jej skład wchodziło siedem osób: trzech członków Wydziału cywilnego – Jakub Glass (Warszawa), Wiktoryn Mańkowski (Poznań), Kamil Stefko (Lwów) i trzech członków Wydziału karnego – Aleksander Mogilnicki (Warszawa), Juliusz Nowotny (Lwów), Zygmunt Seyda (Poznań) i Wiceprezydent KK – Stanisław Bukowiecki, jako przewodniczący²⁴. Jak słusznie zauważył S. Grodziski, nominacje te dowodzą, iż od samego początku KK miała charakter ponaddzielnicowy²⁵. Przy tworzeniu każdego

20 KK Wydział karny–prawo materialne, t. I, z. 1, s. 3–6.

21 A. Lityński: Wydział karny..., s. 44.

22 Tamże, s. 76. Autor zwraca uwagę na fakt braku protokołów z obrad posiedzeń majowych.

23 KK Dz. og., t. I, z. 2, s. 85.

24 KK P.u.s., t. I, s. 3.

25 S. Grodziski: Komisja Kodyfikacyjna..., s. 54

składu starano się zachować równowagę między praktykami i teoretykami, a jak widać na przykładzie Podkomisji nawet między poszczególnymi rodzajami specjalizacji. Nie do końca zrealizowano postulat apolityczności KK, ponieważ ingerencja władz państwowych a szczególnie rządu w tok prac KK występowała dość często. A. Lityński dostrzegł fakt członkostwa w KK dwóch posłów sejmowych (Z. Marek – socjalista, Z. Seyda – narodowy demokrat)²⁶. Warto podnieść sprawę dotychczas niezauważoną przez badaczy dziejów KK, że wśród jej członków znalazło się dwóch ministrów sprawiedliwości – W. Makowski (28 VI 1922 r. – 26 V 1923 r.) i S. Car (22 XII 1928 r. – 29 XII 1929 r.; 29 II – 23 VIII 1930 r.) i jeden senator – J. Makarewicz²⁷. Politycy ci odegrali znaczącą rolę przy tworzeniu prawa o ustroju sądów powszechnych.

Na podstawie regulaminu z 13 listopada 1919 r. powołana Podkomisja ustroju sądownictwa w strukturze organizacyjnej KK formalnie uzyskała pozycję równą wydziałom, gdyż jej projekty miały być bezpośrednio przekazywane do akceptacji Zebraniu Ogólnemu KK²⁸. W praktyce jednak, w toku prac nad kolejnymi projektami nigdy nie doszło do zatwierdzenia projektu Podkomisji przez rzeczony Zgromadzenie. Najczęściej trafiały one do Wydziałów karnego i cywilnego (obradujących osobno, lub łącznie), albo wprost do ich sekcji proceduralnych. W międzyczasie doszło do zmian w regulaminie KK (5 grudnia 1921 r.) polegających na utworzeniu szerszego prezydium pod nazwą Komitet Organizacji Prac (16-osobowe ciało pośrednie między Zebraniem Ogólnym a Wydziałami) zastępujące w sprawach szczegółowych zbyt trudne do zwołania Zebranie Ogólne KK, co w konsekwencji spowodowało, iż teraz projekty Podkomisji musiały być najpierw przyjęte w trzech czytaniach wydziałowych a dopiero potem jemu przedłożone²⁹. W rezultacie tych zmian doszło do obniżenia pozycji Podkomisji w hierarchii wewnętrznych organów KK, ponieważ faktycznie została ona podporządkowana Wydziałom. I takie rozwiązanie organizacyjne okazało się znowu zbyt uciążliwe, dlatego też w kwiet-

26 A. Lityński: Wydział karny..., s. 40.

27 J. Makarewicz i W. Makowski byli członkami KK od 22 sierpnia 1919 r. do KK wr. 1919, zaś S. Car od 1928 r..

28 KK Dz. og., t. I, z. 1, s. 3–59; S. Grodziski: Komisja Kodyfikacyjna..., s. 56.

29 W okresie działania Podkomisji Ustroju sądownictwa uchwalono trzy regulaminy (13 XI 1919 r. – pierwszy, 5 XII 1921 r. – drugi i 14 XII 1924 r. – trzeci) z tym, że trzeci wszedł w życie dopiero 20 stycznia 1925 r., czyli już po zakończeniu jej prac; S. Grodziski: Komisja Kodyfikacyjna..., s. 56; KK Dz. og., t. I, z. 4, s. 124 i n.; KK Dz. og., t. I z. 7, s. 197 i n.

niu 1923 r. zebranie połączonych Wydziałów postanowiło ze względu na trudność prowadzenia szczegółowej dyskusji wydziałowej wybrać **nową Podkomisję** złożoną z przewodniczącego i dwunastu członków, której **polecilo uchwalenie projektu w trzecim czytaniu wydziałowym** i nadało jej wszystkie prawa przewidziane regulaminem dla Wydziałów³⁰. Przyjęty więc przez nią projekt (formalnie jak w trzecim czytaniu wydziałowym) miał być już wprost przedstawiony Zebraniu Ogólnemu KK (ewentualnie Komitetowi Organizacji Prac KK). Nastąpił wybór członków do nowej Podkomisji. Połączone Wydziały wybrały na jej przewodniczącego ponownie S. Bukowieckiego, a każdy Wydział wybrał po sześciu członków. Z Wydziału cywilnego powołano – J. Glassa, S. Gołęba, W. Mańkowskiego, A. Parczewskiego, K. Stefkę, S. Wróblewskiego; z Wydziału karnego – J. Kałużniackiego, J. Makarewicza, A. Mogilnickiego, W. Prądyńskiego, E. S. Rappaporta, Z. Seydę. Ze składu Podkomisji z maja 1920 r. ubył tylko J. Nowotny, który był koreferentem pierwszego projektu referenta K. Stefki (obaj z Uniwersytetu we Lwowie) pt.: *Ustawa o ustroju sądownictwa zwyczajnego*³¹.

KK wypracowała osiem projektów prawa o ustroju sądów powszechnych³². **Pierwszy** (*Ustawa o ustroju sądownictwa zwyczajnego*) i **drugi projekt** (*Ustawa o ustroju sądownictwa*) opracowany przez K. Stefkę i J. Nowotnego rozpatrzyła Podkomisja ustroju sądownictwa w pierwszym i drugim czytaniu na posiedzeniach od 7 do 14 grudnia 1920 r.³³. Po nadejściu opinii sądów i stowarzyszeń prawniczych Podkomisja (2, 3 i 4 kwietnia 1921 r.) doszła do przekonania, że wobec postanowień Konstytucji marcowej, wprowadzającej sędziów pokoju, wybieranych przez ludność – projekt wymagał przerobienia i dostosowania do nowej ustawy zasadniczej. **Trzeci** (*Ustawa o ustroju sądownictwa*) i **czwarty projekt** również autorstwa K. Stefki Podkomisja rozpatrzyła na posiedzeniach od 18 do 24 czerwca 1921 r. (trzeci), od 29 października do 2 listopada 1921 r. (czwarty) – i wykończony w ten sposób przesłała wraz z motywami członkom KK.

30 KK P.u.s., t. I s. 6.

31 KK P.u.s., t. I, s. 79–88.

32 S. Włodyka w *Historii państwa...*, t. V, cz. 2, s. 12 ustalił, że w latach 1920–1924 KK opracowała cztery projekty, co wydaje się zbyt dużym uproszczeniem.

33 KK P.u.s., t. I, s. 3 i n.

Już pod rządami drugiego regulaminu (5 grudnia 1921 r.) **czwarty projekt** w marcu i kwietniu 1922 r. trafił pod obrady połączonych Wydziałów, cywilnego i karnego. Wydziały te obradowały częściowo razem, częściowo osobno. Na podstawie uchwał³⁴ obu Wydziałów projekt ten wrócił do Podkomisji, która miała ułożyć nowy. W tym czasie doszło do pierwszej konfrontacji między Ministerstwem Sprawiedliwości, a KK, której efektem było powołanie opisanego wyżej Podkomitetu specjalnego Komitetu Organizacji Prac KK i w konsekwencji porozumienie rozgraniczające zakres przedmiotowy ministerialnego projektu pragmatyki sędziowskiej i projektu ustrojowego KK³⁵.

W wyniku rozwiązanych wątpliwości koreferent A. Mogilnicki złożył w grudniu 1922 r. do Podkomisji ustroju sądownictwa nowy **piąty projekt** (*Ustawa o ustroju sądownictwa*), a K. Stefko – zestawienie czwartego projektu z uchwałami Wydziałów z marca i kwietnia 1922 r. Na posiedzeniach od 16 do 24 stycznia 1923 r. poza uzupełnieniem i rewizją wyżej wymienionych materiałów Podkomisja wybrała komitet do przygotowania dyskusji nad przepisami przechodnimi w składzie: J. Glass, W. Mańkowski, K. Stefko. Od 6 do 8 lutego 1923 r. Podkomisja uchwaliła przepisy przechodnie³⁶. Tak przygotowany **szósty projekt** (*Ustawa o ustroju sądownictwa*) wydrukowano w „Przeglądzie Prawa i Administracji” oraz przesłano członkom KK, sądom i stowarzyszeniom prawniczym³⁷. Na posiedzeniach we wrześniu, październiku i listopadzie 1923 r. nowa 12-osobowa Podkomisja ostatecznie wykończyła **siódmy projekt** (*Projekt ustawy o sądach zwyczajnych*), złożyła go do uchwalenia na najbliższym Zebraniu Ogólnym

34 Wydział karny na posiedzeniu 19 marca 1922 r. postanowił do ustawy o ustroju sądownictwa włączyć postanowienia o ustroju sądu przysięgłych, czego przedstawiony projekt nie zawierał i uchwalił, by referat w tej materii powierzyć A. Mogilnickiemu. Wydział cywilny przekazał Sekcji praw procesowego rozpatrzenie przepisów przechodnich, zawartych w projekcie, co też Sekcja uczyniła na posiedzeniu dnia 24 kwietnia 1922 r.; KK Dz. og., t. I, z. 5, s. 152.

35 W przemówieniu na konferencji prasowej 24 listopada 1922 r. Minister Sprawiedliwości W. Makowski mówił: „W tym celu zainicjowałem porozumienie pomiędzy Komisją Kodyfikacyjną a ministerium sprawiedliwości, w sprawie ewentualnego wprowadzenia już obecnie w życie ustawy o służbie sędziowskiej, która w sposób jednolity określiła prawa i obowiązki sędziów i wypełniła zadanie, wskazane przez konstytucję. Projekt takiej ustawy był już przygotowany poprzednio, jednakże wskutek opozycji ze strony Komisji Kodyfikacyjnej, obowiązującej się, aby ustawa ta nie utrudniała jej pracy, nie mógł być złożony Sejmowi”; GSW 1922, nr 48, s. 406.

36 Zawierały one regulacje przejściowe do przepisów dzielnicowych.

37 Tekst projektu w: KK P.u.s., t. I, s. 142–165.

KK, ogłosiła drukiem w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” i rozesała członkom KK³⁸.

Projekt siódmy wzbudził bardzo ostrą krytykę na łamach prasy i w środowiskach prawniczych. Kontrowersyjny był zwłaszcza art. 13 projektu dotyczący mianowania sędziów³⁹. W związku z tym znowu miała miejsce konfrontacja z Ministerstwem Sprawiedliwości na tle opracowywanych jednocześnie w rządzie i KK przepisów pragmatycznych dla sędziów i prokuratorów. By zakończyć ten konflikt w organizacji pomocniczej KK Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych RP przygotowano projekt pragmatyki sędziowskiej biorący za podstawę projekt ministerialny. Zaakceptowany 18 lutego 1924 r. przez Wydział Wykonawczy Stałej Delegacji, bez żadnych zmian został przyjęty przez Ministra Sprawiedliwości W. Wyganowskiego i wniesiony do Rady Ministrów, która z kolei 16 kwietnia 1924 r. przyjęła go i wniosła do Sejmu⁴⁰. Ten wyraźny pośpiech (cała procedura trwała zaledwie 2 miesiące!) dobitnie uzasadniał J. Jamontt: „Chodziło o to, by po pierwsze postawić plenum Komisji Kodyfikacyjnej przed faktem dokonanym wniesienia przez ministra do Sejmu ustawy pragmatycznej, normującej przepisy o mianowaniu sędziów i przez to skłonić rzeczoną Komisję do wykreślenia przepisów, dotyczących tej kwestii, z projektu ustrojowego; po drugie – by wyzyskać moment, gdy teka Ministra Sprawiedliwości była w rękach bardzo życzliwego postulatorem sądownictwa ministra Wyganowskiego”⁴¹.

W tym samym czasie w KK nie zdołano zwołać – i chyba nie był to przypadek – Zebrania Ogólnego KK w celu zatwierdzenia **siódmego projektu** z oficjalnie podanego powodu braku funduszków⁴². Art. 3 ust. 2 ustawy o KK stanowił: „Minister Sprawiedliwości wyjednywa odrębny budżet dla Komisji i dba w ogóle o zaopatrzenie materialnych jej potrzeb i o u ł a t w i e n i e prac Komisji w porozumieniu z jej Prezydentem.”. Przytoczone okoliczności świadczą o niewywiązywaniu

38 Stenogramy posiedzeń wrześniowych zamieszczono w: KK P.u.s., t. I s. 185 i n., t. II s. 1–155. Tekst projektu w: KK P.u.s., t. II, s. 155–184; GAiPP 1924, nr 4.

39 J. Jamontt: Historia i krytyka..., s. 31 i n.

40 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Druki nr 901 – 1200, Druk nr 1200.

41 J. Jamontt: Historia i krytyka..., s. 37.

42 KK P.u.s., t. I, s. 7.

się Ministra Sprawiedliwości z nałożonych nań obowiązków ustawowych i są dowodem istnienia sporów między resortem sprawiedliwości a KK o faktyczną pozycję w procesie ustawodawczym.

Komitet Organizacji Prac KK na posiedzeniu 25 października 1924 r. postanowił przyjąć inny sposób dokończenia dzieła Podkomisji. **Projekt siódmy** wymagał dostosowania do wcześniej zgłoszonych postulatów Sekcji postępowania karnego⁴³ i do ministerialnego projektu ustawy o sędziach i prokuratorach (z wyeliminowaniem przepisów o mianowaniu sędziów i prokuratorów). Komitet Organizacji Prac KK wybrał więc, osobną Komisję redakcyjną złożoną z Prezydenta KK K. Fiericha, S. Bukowieckiego, A. Mogilnickiego, E. S. Rappaporta i K. Stefki oraz uchwalił, że projekt ostatecznie zredagowany ma być przedłożony temu Komitetowi do zatwierdzenia. W ten oto sposób zakończyła się formalnie a faktycznie już w chwili uchwalenia **siódmego projektu**, działalność Podkomisji ustroju sądownictwa.

Celem przygotowania prac Komisji redakcyjnej A. Mogilnicki i E. S. Rappaport z udziałem delegata Ministerstwa Sprawiedliwości J. Jamontta ułożyli projekt zmian **projektu siódmego** jako podstawę do obrad Komitetu Organizacji Prac KK. Tak powstały **ósmo projekt** (*Ustawa o sądach powszechnych*) przyjęto na posiedzeniach 14 i 15 grudnia 1924 r. tegoż Komitetu. Po przejrzaniu przez Komisję językową KK, za pośrednictwem Prezydenta KK projekt ten został złożony wraz z motywami 30 grudnia 1924 r. Ministrowi Sprawiedliwości⁴⁴.

2.4. Sejm

Uchwalenie przez Sejm Ustawodawczy zasad ustrojowych sądownictwa, zawartych w art. 74–86 i art. 98 Konstytucji marcowej z r.1921, w decydujący sposób wpłynęło na ostateczny kształt prawa o ustroju sądów powszechnych w II RP. Zanim jednak doszło do ich uchwalenia, wśród prawników i polityków toczyły się ożywione spory na temat

43 Sekcja postępowania karnego na posiedzeniu w dniu 19 marca 1924 r. uchwaliła zwrócić się do Prezydium KK z wnioskiem o skierowanie siódmego projektu do połączonych sekcji postępowania cywilnego i karnego, a na posiedzeniu w dniu 21 marca 1924 r. uchwaliła przywrócić w projekcie ustawy postępowania karnego przepisy o właściwości sądów, o sporach jurysdykcyjnych i o prawach przewodniczącego na rozprawie; KK. P.u.s., t. I, s. 6.

44 KK P.u.s., t. I, s. 7; Stenogramy posiedzeń Komitetu Organizacji Prac KK w: KK. P.u.s., t. II, s. 193–228.

modelu ustrojowego Polski wywoływane ukazywaniem się kolejnych projektów konstytucyjnych. Były to projekty rządowe, partii politycznych, bądź prywatne. Z formalnego punktu widzenia prace nad tekstem konstytucji zainicjowane w roku 1917 przez Tymczasową Radę Stanu kontynuowały powołane w styczniu 1919 r. Biuro Konstytucyjne Rady Ministrów i specjalna komisja nazwana „Ankieta dla oceny projektów konstytucji” a od lutego 1919 r. – Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego⁴⁵.

W pierwszym projekcie konstytucyjnym przyjętym przez plenum Komisji Sejmowo – Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu 28 lipca 1917 r. Polska miała być monarchią dziedziczną⁴⁶. Władzę sądową sprawowałyby „w imieniu Króla, sądy konstytucyjnie niezależne” (art. 2). Na czele sądownictwa stałby jeden Sąd Najwyższy dla spraw cywilnych i karnych (art. 105). Wszyscy sędziowie mieli być mianowani przez króla z wyjątkami wprowadzonymi ustawą zwykłą (art. 101). W art. 102 projektodawcy głosili zasadę niezawisłości sędziowskiej z ustawowymi gwarancjami nieusuwalności. Sądy pozbawione byłyby prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych, lecz mogłyby rozstrzygać o ważności rozporządzeń (art. 103). Zakładano także powstanie sądownictwa administracyjnego i Trybunału Kompetencyjnego (art. 107 i 108). Jak trafnie zauważył Stanisław Krukowski, projekt ten w rozdziale poświęconym sądownictwu (VI. Sądy) wyznaczył Sejmowi Ustawodawczemu dalszy kierunek prac w tym zakresie.

Wydarzenia I wojny światowej, które ostatecznie skompromitowały dotychczasowy ład europejski spowodowały, że wszystkie projekty opracowane w niepodległej już Polsce odrzucały monarchiczną formę ustroju na rzecz ustroju republikańskiego. W każdym z tych projektów akceptowano fundamentalne zasady: zwierzchnictwa narodu i trójpodziału władz, czego konsekwencją było uwzględnianie w nich jako odrębnego pionu w strukturze państwa – władzy sądowniczej. Dyskusje zdominowały jednak głównie polityczne spory o kształt parlamentu, uprawnień i wyboru prezydenta, statusu Kościoła katolickiego i mniejszości narodowych. Problem zasad ustrojowych sądownictwa nie

45 S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.* w: *Konstytucje Polski*, s. 19 i n.

46 *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, cz. I*, Warszawa 1920, s. 113 i n.

wywoływał większych kontrowersji, gdyż każdy z projektów z reguły zawierał ogólne, ale za to powszechnie akceptowane idee⁴⁷.

Ustawowy przepis (art. 3 ust. 1) o wniesieniu projektu opracowanego przez KK do Sejmu za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości zrealizowano 23 maja 1925 r. Nim jednak tam dotarł **projekt ósmy**, uległ on w Ministerstwie Sprawiedliwości niewielkim modyfikacjom (zmieniono treść 24 artykułów na 172), lecz nawet w takim ministerialnym kształcie nigdy nie stał się ustawą⁴⁸. Już w lipcu 1926 r. (po wydaniach majowych) Rada Ministrów wycofała go z Sejmu. W lutym 1927 r., połączony z projektem pragmatyki sędziowskiej (zajęli się tym A. Mogilnicki i J. Jamontt) stał się przedmiotem dyskusji na posiedzeniu podkomisji Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych RP⁴⁹. Na trzecim i zarazem ostatnim posiedzeniu tej podkomisji (24 lutego 1924 r.) wiceminister S. Car oświadczył, że „projekt opracowany przez A. Mogilnickiego i J. Jamontta tchnie w ogóle nieufnością do ministra oraz nie daje mu należytych wpływów na sądy”⁵⁰. Postanowił więc, pod swoim przewodnictwem utworzyć specjalną komisję w Ministerstwie Sprawiedliwości do opracowania w ciągu 2–3 tygodni tzw. przeciwprojektu⁵¹. Przeciwprojekt sporządzono dopiero po sześciu miesiącach i jako materiał do dalszej dyskusji w łonie Stałej Delegacji w rzeczywistości stał się nowym projektem rządowym. W październiku 1927 r. Zrzeszenie Sędziów i Prokuratorów zgłosiło do „projektu Cara”

47 Więcej o poszczególnych projektach zob. S. Krukowski: *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 15 i n. i tegoż autora *Nieznany projekt konstytucji polskiej z roku 1919*, CPH, s. 259–269; J. Buzek: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucją szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919; Zob. też *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, cz. I, Warszawa 1920.

48 B. Cybulski: *Stosunek Komisji...*, s. 117; S. Gołąb: *Organizacja sądów...*, s. 67; W r. 1926 odbyły się dwa posiedzenia Sejmu (276 i 277), które poświęcono temu projektowi.

49 J. Jamontt: *Historia i krytyka...*, s. 41 i n.; Komisja Prawnicza Sejmu ukończyła rozpoznawanie projektu pragmatyki sędziowskiej (wniesionego 16 kwietnia 1924 r.) w dniu 23 czerwca 1925 r.; wycofany z Sejmu przez Ministra Sprawiedliwości S. Piechockiego ponownie wrócił do Sejmu w dniu 23 marca 1926 r. a po dwóch czytaniach (do trzeciego nie doszło z powodu wypadków majowych) znowu wrócił do Rady Ministrów.

50 Tamże, s. 44 i n.

51 Od października 1926 r. do grudnia 1928 r. Ministrem Sprawiedliwości w rządzie J. Piłsudskiego i K. Bartla był Aleksander Meysztowicz. Szerzej na ten temat w pracach: *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej* pod red. J. Farysia i J. Pajewskiego, Szczecin–Poznań 1991, s. 173–196 oraz D. Szpoper, A. Bielecki: *Aleksander Meysztowicz. Portret polityczny konserwatysty*, Gdańsk 2001, s. 170–211. Zob. też: D. Szpoper: *Polityczne aspekty działalności ministra sprawiedliwości Aleksandra Meysztowicza w latach 1926–1928 w: Przez tysiąclecia: państwo – prawo – jednostka. Materiały ogólnopolskiej konferencji historyków prawa. Ustron 17–20 września 2000 r.* pod red. A. Lityńskiego i M. Mikołajczyka, t. I, Katowice 2001, s. 234–235.

aż 51 uwag, co spowodowało jego dalszą korektę. W takiej wersji trafił do Rady Ministrów i tam po kolejnych zmianach został przyjęty a na podstawie art. 44 ust. 6 Konstytucji marcowej i ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. wydany jako *Prawo o ustroju sądów powszechnych* w formie rozporządzenia z mocą ustawy. Przepisy tego prawa weszły w życie 1 stycznia 1929 r.⁵²

Trafnie zauważył więc Stefan Glaser, iż projekt końcowy prawa o ustroju sądów powszechnych „zawierający zarówno przepisy organizacyjne jak i pragmatycznej, stanowił faktycznie wynik prac KK, Sejmu i Rządu”⁵³. Wymienione w cytowanym zdaniu podmioty przyczyniły się do zbudowania fundamentów polskiego, nowożytnego sądownictwa.

-
- 52 S. Gołąb: *Organizacja sądów...*, s. 68; B. Cybulski: *Stosunek Komisji...*, s. 118 S. Glaser: *Wstęp do nauki...*, s. 154. Obszerne komentarze do u.s.p. z r. 1928 wraz z dodatkowym ustawodawstwem w: Z. Nagórski: *Prawo o ustroju sądów powszechnych z dn. 6 lutego 1928 według jednolitego tekstu z dn. 5 listopada wraz z ustawami i rozporządzeniami związkowymi i wykonawczymi oraz orzecnictwem Sądu Najwyższego*, Warszawa 1933; *Tezy wyjaśniające do prawa o ustroju sądów powszechnych*, Złoczów 1928; Z. Wusatowski: *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa–Kraków 1929.
- 53 S. Glaser: *Wstęp do nauki procesu karnego*. Warszawa 1928, s.154.

3. Zasady ustroju sądownictwa

3.1. Uwagi wstępne

Zasady ustroju sądownictwa uchwalone 21 maja 1920 r. przez Zebranie Ogólne KK stały się podstawą dla pierwszych projektów ustawy o ustroju sądów, a dla członków Podkomisji ustroju sądownictwa obowiązującymi wytycznymi¹. Zaakceptowane przez grono wybitnych prawników bez żadnych nacisków ze strony rządu i Sejmu były logicznym następstwem decyzji podjętych w Wydziale karnym i cywilnym KK. Członkowie KK uznali najpierw konieczność ujednoczenia polskiego sądownictwa, a dopiero później dostosowania do niego odpowiednich norm prawa procesowego i materialnego.

Jednocześnie należy zauważyć, że w czerwcu 1920 r. sejmowa Komisja Konstytucyjna zakończyła prace nad projektem konstytucji. W rozdziale IV projektu pt. *Sądownictwo* również znalazły się zasady ustroju sądownictwa, które po przedyskutowaniu w Sejmie (od 28 października do 2 grudnia 1920 r.) przegłosowano w brzmieniu niemal identycznym (z dodaniem instytucji wybieralnych sędziów pokoju w art. 76), już jako część Konstytucji marcowej. Tu z kolei o fundamentach ustrojowych sądownictwa decydowały przede wszystkim liczące się partie polityczne. Wywodzący się z nich politycy prawdopodobnie znali jednak treść zasad przyjętych w maju 1920 r. przez KK, bo był to przecież głos fachowców, twórców przyszłych kodeksów².

3.2. Zasady ustroju sądownictwa Komisji Kodyfikacyjnej

*Zasady ustroju sądownictwa*³ zawierały kilkadziesiąt tez ujętych w dwóch grupach: A) *W przedmiocie ustroju sądownictwa cywilnego*, B) *W przedmiocie ustroju sądownictwa karnego*.

A) Sądownictwo cywilne oparto na 16 tezach, z których od 1 do 9 poświęcono hierarchiczno–instancyjnej organizacji sądów. Na czele

1 B. Cybulski: *Stosunek Komisji...*, s. 88.

2 P. Stachańczyk: *Sąd przysięgłych...*, s. 120.

3 Opublikowano je w całości m.in. w wydawnictwie „Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej” *Dział ogólny*. t. I, z. 2, s. 79–85 oraz Podkomisja ustroju sądownictwa. t. I, s. 8–12, a także w: S. Gołąb: *Ustrój sądów...*, s. 139–171.

trójinstancyjnej struktury sądownictwa miał stać Sąd Najwyższy strzegący jednolitości wykładni prawnej. Sąd ten – w zasadzie w kompletach pięciu sędziów – nie mógłby przeprowadzać na nowo rozprawy nad materiałem procesowym tj. nad twierdzeniami i dowodami a jego rola ograniczałaby się wyłącznie do oceniania spornego przypadku ze stanowiska prawnego. W sądach I instancji – powiatowych i okręgowych – w zasadzie orzekaliby sędziowie jednostkowi. Sądami II instancji miały być sądy okręgowe i apelacyjne. Sądy okręgowe wykonywałyby swoje funkcje w kolegiach trzech sędziów zawodowych jako sądy I instancji w tzw. sprawach kolegialnych, w których przeważałyby bardziej interes publiczny (społeczny), niż prywatny (jednostkowy) i jako sądy II instancji⁴. „Doświadczenia Małopolski – motywowano – pouczają, że bardzo trafne i zarówno potrzebom społeczeństwa, jak sądownictwa odpowiadające jest dzisiejsze urządzenie sądów obwodowych, w których pewne spory sądzi kolegium (komplet), a inne jeden sędzia. Ten ustrój należałoby wprowadzić w całej Polsce, przyjmując za zasadę, że i w sądach okręgowych wykonują sądownictwo sędziowie samoistni we wszystkich sprawach, które nie zostaną oddane rozpoznaniu przez kolegia (komplety). Tym zaś kolegiom należy oddać ważniejsze sprawy, przede wszystkim te, w których przeważa interes publiczny.”⁵ Autor niniejszych tez, K. Stefko posłużył się tu mało przekonującą argumentacją. „Doświadczenia Małopolski” niekoniecznie przecież musiały być jedynymi „trafnymi”, odpowiednimi dla pozostałych obszarów Polski. Skąd się wzięło to przekonanie o słuszności rozwiązań przyjętych w sądownictwie austriackim? Na poparcie swych tez, a dotyczy to właściwie wszystkich szesnastu, autor przytaczał dość często oczywiste i ogólne konstatacje w rodzaju: „Członkami sądów okręgowych są sędziowie wytrawniejsi i dlatego jest wskazaniem, mimo sądownictwo jednostkowe, oddać sprawy sądom okręgowym, a nie sądom powiatowym”⁶. Choć za każdym razem punktem wyjścia dla tych rozważań było wskazanie na istniejące „dzielnicowe” różnice, to

4 KK P.u.s., t. I, s. 8. Wśród spraw, w których przeważał interes publiczny przykładowo wymieniono: spory małżeńskie, między rodzicami i dziećmi, spory niemajątkowe, spory przeciw Skarbowi Państwa o odszkodowanie z powodu szkody wyrządzonej przez sędziego z powodu niestusznego zarządzenia lub skazania.

5 S. Gołąb: Ustrój sądów..., s. 143.

6 Tamże, s. 164.

jednak z reguły zwyciężał model galicyjski bez żadnych głębszych, już bardziej wnikliwych zestawień, czy też porównań itp.

W tezie trzeciej stwierdzono, iż udział czynnika ludowego w sprawowaniu sądownictwa cywilnego nie jest pożądanym z wyjątkiem sądów handlowych z jednym sędzią handlowym obok dwóch sędziów fachowych w komplecie sądu okręgowego⁷. W odpowiedzi na ewentualne zarzuty ze strony polityków często traktujących ten udział jako atrybut idei suwerenności narodu podkreślono konieczność stworzenia wymiaru sprawiedliwości wolnego od prądów politycznych i zmiennych poglądów społecznych. „Tu nie ma miejsca na emanacje udzielnosci narodu – pisano – gdyż nie idzie o postanowienie na przyszłość czegoś, co by odpowiadało potrzebom społeczeństwa, ale o zastosowanie prawa, już dawniej postanowionego”⁸. Ławę przysięgłych w sprawach cywilnych pominięto w dalszych rozważaniach, gdyż znana tylko w krajach anglosaskich nie miała żadnej łączności z polską tradycją prawną. Sądy gminne – ze względu na konieczność wyeliminowania pieniacstwa, małe znaczenie ekonomiczne i odciążenie sądów zwyczajnych – złożone z osób bez wykształcenia prawniczego przewidziano wyłącznie dla drobnych spraw majątkowych (teza czwarta) z zastrzeżeniem możliwości odwołania się strony do sądu. Myśl ustanowienia sądów ławniczych (sędzia i dwóch ławników) również nie znalazła poparcia wśród członków KK. Argumenty zwolenników tego rodzaju sądów odwołujące się do poczucia prawnego społeczeństwa, potrzeby utrzymywania łączności z prawem, albo konieczności sprawowania nadzoru nad urzędowaniem sądów okazały się dla nich niezbyt przekonujące. Zróżnicowane poczucie prawne stosownie do warstw społecznych, zawodów, zatrudnienia i wielu innych okoliczności nie dałoby się pogodzić z jednolitym dla całego państwa ustawodawstwem. Nadzór nad działalnością sądów gwarantowałyby jawność rozprawy, zaś łączność z prawem najlepiej zapewniałby zawodowy sędzia, bo przecież orzeka on z poczuciem i rozumieniem prawa, zgodnie ze swoim sumieniem i doświadczeniem życiowym.

7 KK P.u.s., t. I, s. 9.

8 S. Gołąb: Ustrój sądów..., s. 144–145.

W tezie piątej postulowano utworzenie urzędów pojednawczych we wszystkich gminach i nadanie im kompetencji w zakresie: jednania stron w sprawach majątkowych bez względu na wartość przedmiotu sporu i spisywania ugod sądownie wykonalnych, oraz orzekania za zgodą obu stron w charakterze sądu polubownego w sprawach majątkowych⁹. Projektodawcy uznali możliwość załatwiania sporu bez procesu sądowego za dobrodziejstwo dla stron, podając za przykład funkcjonowanie podobnych urzędów w Niemczech, Austrii i Norwegii¹⁰. Głównym obszarem ich aktywności miały być wsie i miasteczka. W KK przewidywano, że najszybciej z uznaniem społeczeństwa spotkają się one w byłym zaborze rosyjskim, gdzie już wcześniej sprawdziły się sądy gminne.

W tezie szóstej zaniechano powołania w sądach okręgowych osobnych wydziałów górniczych lub wydziałów dla spraw naftowych¹¹. Wydziały górnicze istniały tylko w b. zaborze austriackim. Sprawami „naftowymi” zajmowały się tam wydziały cywilne, a brak wiedzy fachowej sędziów w tej dziedzinie nie dał jednak powodu do wyodrębnienia w sądzie okręgowym wyspecjalizowanego składu¹².

W tezie siódmej – zdaniem KK – sądy najniższej instancji miały być ukształtowane na wzór „austriackich” sądów powiatowych, nie zaś „rosyjskich” sądów pokoju¹³. Sądy powiatowe w b. zaborze austriackim były jednostkowymi co oznaczało, że wszyscy sędziowie tam ustanowieni, między których naczelnik sądu rozdzielał czynności sądowe, stanowili jeden sąd. Taki sędzia nosił tytuł urzędowy „sędziego powiatowego”, a kierownik – naczelnika sądu powiatowego¹⁴. Ustrój sądów pokoju prowadził do rozdrobnienia (np. w Warszawie 26 rozmieszco-

9 KK P.u.s., t. I, s. 9.

10 „W Norwegii załatwiły urzędy rozjemcze w r. 1905 ugodowo około 40% spraw, a około 45 % przez wydanie orzeczenia, tak że nie więcej, jak 15% uległo rozpoznaniu sądów państwowych. To też norweski rządowy projekt procesu cywilnego z r. 1913 zatrzymał przymusowe próby pojednania przed gminnym urzędem rozjemczym.”; S. Gołąb: Ustrój sądów..., s. 152.

11 KK P.u.s., t. I, s. 9.

12 S. Gołąb: Ustrój sądów..., s. 153.

13 KK P.u.s., t. I, s. 9. Zgodnie z art. 5 Przepisów tymczasowych o urzędzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim (Dz. Urz. Dep. Spr. TRS nr 1) z 1917 r. sądy pokoju stanowili: sędzia i dwóch ławników. Poszczególne czynności sądowe pełnił sędzia pokoju bez udziału ławników. W miastach powiatowych a względnie mających ponad 10 000 mieszkańców, wyrokował jeden tylko sędzia pokoju – prawnik jednoosobowo. S. Gołąb: Organizacja sądów..., s. 45.

14 S. Gołąb: Organizacja sądów..., s. 51.

nych w różnych okolicach miasta) wywołującego konieczność wydawania osobnych przepisów o zastępstwie na skutek wyjazdu sędziego na urlop, jego choroby, lub innych przeszkód. Złączenie sędziów w jeden sąd powiatowy ułatwiłoby przezwycięzenie tych trudności z powodu miejscowej bliskości osób zdolnych do zastępstwa, pozwoliłoby na racjonalne wykorzystanie sił sędziowskich i pomocniczych a także sprawniejszą wymianę myśli i omawianie bieżących zagadnień teoretycznych i praktycznych¹⁵.

W tezie ósmej KK wskazała, iż dla wykonywania czynności egzekucyjnych należało wprowadzić instytucję komorników, których zakres kompetencji określiłyby przepisy o egzekucji¹⁶. To rozwiązanie nawiązywało do ustawodawstwa rosyjskiego, gdyż tam wykonywanie orzeczeń spoczywało w rękach komorników a sąd sprawował głównie nadzór nad ich działalnością. Postępowanie wykonawcze – uzasadniano – jest o wiele prostsze i łatwiejsze niż wyrokowanie w sprawach spornych¹⁷. Takie prawo wykonawcze może być zawarte w jednej ustawie. Urzędnik – osoba odpowiednio wykształcona, pracująca rutynowo – bazowałaby na jednym akcie prawnym bez konieczności dalszego pogłębiania swojej wiedzy prawniczej. Bezpośrednia styczność stron z komornikiem w toku postępowania egzekucyjnego gwarantowałaby jego szybkość i skuteczność. Ewentualne skargi na czynności komornika bez potrzeby odsyłania do sądu wyższego rozpatrywałby sędzia sądu, przy którym ów komornik urzędował.

W tezie dziewiątej KK postulowała dopuszczenie do udziału w sprawach cywilnych organów prawa publicznego¹⁸. „W sprawach, w których prócz interesu stron wchodzi interes publiczny, może być udział takiego organu bardzo pożądanym i pożytecznym”¹⁹. Do tej grupy zaliczono, więc m.in. sprawy o unieważnienie, rozwód i rozdział małżeństwa, uznanie lub zaprzeczenie ślubnego pochodzenia, uznanie za zmarłego, ubezwłasnowolnienie. W powyższych przypadkach nieuwzględnienie wszystkich obiektywnych faktów i dowodów, mogło

15 S. Gołąb: *Ustrój sądów...*, s. 154–155.

16 KK P.u.s., t. I, s. 9.

17 S. Gołąb: *Ustrój sądów...*, s. 155–157.

18 S. Gołąb: *Ustrój sądów...*, s. 157.

19 KK P.u.s., t. I, s. 9.

wpłynąć na treść rozstrzygnięcia sądowego i przez to naruszyć interes publiczny związane z powstaniem, lub wygaśnięciem tych praw²⁰.

W tezie dziesiątej przyjęto zasadę, iż zakres działania sądów powszechnych miał się rozciągać na wszystkie sprawy cywilne²¹. Wyłącznie niezawisłe sądy w przekonaniu członków KK stanowiły podstawę bezstronnego i sprawiedliwego orzecznictwa. Choć ze względów praktycznych, ustawy państw zaborczych oddawały niektóre sprawy cywilne orzecznictwu władzy administracyjnej, to jej decyzja winna być rozstrzygnięciem tymczasowym, bo „nie należy nikogo pozbawiać prawa oddania sprawy rozpatrzeniu przez właściwy sąd”²². Tak więc, w każdym przypadku od orzeczeń władz administracyjnych w sprawach spornych prawnoprywatnych zakładano otwarcie drogi sądowej.

Konsekwencją założeń z tezy dziesiątej było kategorięczne stwierdzenie w tezie jedenastej, że „spory kompetencyjne między sądami a władzami administracyjnymi rozstrzyga z wyłączeniem sądów Trybunał prawa publicznego w miarę postanowień konstytucji”²³. W zdaniu tym po raz pierwszy wprost odniesiono się do prac Sejmu Ustawodawczego nad konstytucją postulując ustanowienie Trybunału Kompetencyjnego. „Spory kompetencyjne nie są sprawą jednostki – motywowano – lecz sprawą publiczną, sprawą władz i ich zakresu działania”²⁴. Powołanie takiej instytucji pozwoliłoby na uniknięcie sytuacji podporządkowania sądów władzom administracyjnym i odwrotnie – władz administracyjnych sądom.

W tezie dwunastej podniesiono kwestię jurysdykcji sądów polskich w stosunku do osób, którym służyło prawo zakrajowości²⁵. KK dostosowała się do norm prawa międzynarodowego i jednoznacznie opowiedziała się za nietworzeniem odrębnego sądu dla tej kategorii obywateli obcych państw. Problem ten wydawał się być bardzo aktual-

20 „Sprawy tu omawiane należą przeważnie do postępowania niespornego, które w myśl uchwał sekcji procesowej winny być przekazane w całości sądom powiatowym. Ponieważ przy tych sądach nie ma prawniczo wykształconych prokuratorów, jest wskazany udział organu publicznego dla strzeżenia interesu, jaki w ukształtowaniu tych spraw ma Państwo i społeczeństwo. Sprawy sporne, w których przeważa interes publiczny winny wedle uchwał sekcji procesowej ulegać rozpoznaniu sądów okręgowych, przy których istnieć będzie Prokuratura”. S. Gołąb: Ustrój sądów..., s. 158.

21 KK P.u.s., t. I, s. 9.

22 S. Gołąb: Ustrój sądów..., s. 159.

23 KK P.u.s., t. I, s. 9.

24 S. Gołąb: Ustrój sądów..., s. 159.

25 KK P.u.s., t. I, s. 9.

ny w warunkach trwającego od co najmniej dwóch lat procesu kształtowania się granic II Rzeczypospolitej.

Teza trzynasta dotyczyła właściwości rzeczowej sądów cywilnych w pierwszej instancji²⁶. I tak rozpoznaniu sądów powiatowych miały ulegać sprawy sporne: ze względu na wartość przedmiotu sporu i bez względu na wartość przedmiotu sporu. Dla sporów *ratione valoris* KK uznała – dostrzegając różnice między poszczególnymi dzielnicami – iż kwotę graniczną należało w miarę możliwości dostosować do bieżącego stanu prawnego z pogodzeniem zachodzących zmian walutowych i interesów lokalnych. Radykalne ujednoczenie tej sumy pieniężnej mogłoby pociągnąć za sobą poważne przeobrażenia w ilości i rozmieszczeniu sądów, co z kolei utrudniłoby dostęp do nich obywateli i spowodowałoby niepożądany chaos organizacyjny. Do spraw cywilnych bez względu na wartość przedmiotu sporu przekazanych sądom powiatowym z uwagi na potrzebę szybkiego rozpatrzenia zaliczono przykładowo: sprawy o naruszenie posiadania, o uznanie nieślubnego ojcostwa, o utrzymanie dziecka nieślubnego, czy też „spory przejezdnych z właścicielami gospód”. Przy ostatecznej redakcji projektowanego prawa o ustroju sądownictwa KK zalecała w tej kategorii spraw odwołanie się do doświadczeń nabytych z wciąż stosowanego ustawodawstwa państw zaborczych.

Sąd okręgowy miał rozpoznawać wszystkie spory nie zastrzeżone sądom powiatowym. KK wyszła z założenia, iż przyjęcie takiej zasady zapewni, w razie zaistnienia luki prawnej skierowanie sprawy do sądu okręgowego a nie powiatowego. Ponadto rozstrzygałby on w następujących bez względu na wartość przedmiotu:

- spory niemajątkowe,
- spory autorskie, dotyczące patentów, wzorów i modeli,
- spory przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie z powodu szkody wyrządzonej przez sędziego,
- spory przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie z powodu niesłusznego skazania lub uwięzienia,
- spory ze stosunków związkowych (spółek akcyjnych) itp.,

– w sporach, w których przeważałyby interes publiczny.

W powyższych przypadkach sąd okręgowy orzekałby w składach kolegialnych, zaś w pozostałych – jednoosobowo.

Sprawy niesporne należałyby w zasadzie do właściwości sądów powiatowych. „W sprawach tej grupy ma często wielką doniosłość osobista znajomość ludzi i stosunków (np. w sprawach opieki itp.), a często potrzeba szybkiego działania (zabezpieczenie spadku, niektóre sprawy małoletnich itp.)”. W motywach do omawianej tezy zwrócono uwagę na fakt, iż niektóre sprawy niesporne znajdują się na pograniczu zakresu działania innych władz lub organów. W takim wypadku zastrzeżono jednakże sądom prawo nadzoru i rozstrzygnięcia kwestii spornych.

Sprawy egzekucyjne powierzono sądom powiatowym²⁷, natomiast upadłościowe sądom okręgowym (sędzia jednostkowy)²⁸.

W tezie czternastej powrócono do kwestii hierarchiczno–instancyjnej organizacji sądów. Środki prawne od orzeczeń sądów powiatowych miał rozpoznawać sąd okręgowy; od orzeczeń sądów okręgowych, wydanych w pierwszej instancji – sąd apelacyjny. Wszystkie środki prawne od orzeczeń sądów drugiej instancji rozpoznawałby z kolei Sąd Najwyższy. Komisja Kodyfikacyjna nie przesądzała, czy tym środkiem byłaby rewizja, przez co SN stałby się trzecią instancją (rozstrzygnięcie merytoryczne), czy kasacja (rozstrzygnięcie formalne)²⁹.

W tezie piętnastej nałożono na sądy obowiązek udzielania wzajemnej pomocy prawnej. Do jej udzielania zobligowano by sądy powiatowe, z wyjątkiem czynności, które dokonywałyby tylko oznaczony sąd tj. inny niż powiatowy³⁰.

27 „Wykonanie wymaga szybkiego działania. Od tego zależy często wynik egzekucyjny. To usprawiedliwia powierzenie ich sądom powiatowym.[...] W Małopolsce należy egzekucja na majątku nieruchomym do sądów okręgowych, jeżeli przedmiotem egzekucji są tzw. większe dobra tabularne, a do sądów powiatowych, gdy idzie o mniejsze posiadłości lub posiadłości miejskie (grunta i domy); postępowanie w obu rodzajach jest jednakowe, a trudności niejednokrotnie także nie mniejsze”. S. Gołąb: *Ustrój sądów...*, s. 165.

28 „Konkursy wydarzają się przeważnie w większych miastach. Ilość zagadnień prawa konkursowe- go jest tak wielka, iż koniecznym jest powierzać konkursu sędziom wytrawniejszym”. Tamże.

29 KK P.u.s., t. I, s. 10.

30 KK P.u.s., t. I, s. 10.

W ostatniej – szesnastej tezie dotyczącej ustroju sądownictwa cywilnego – KK zajęła się problemem przygotowania zawodowego przyszłej kadry sędziowskiej³¹. Każdy sędzia musiałby mieć wykształcenie uniwersyteckie. W motywach do niniejszej tezy ustosunkowano się negatywnie do sędziów pokoju w b. zaborze rosyjskim. „Taki półprawnik, mający rozstrzygać wedle zasad nauki prawa, nie dorasta nigdy do wysokości swego zadania. Przypuszczenia i nadzieje, że ustawa może być tak jasna i łatwo zrozumiała, iż każdy bez osobnego wykształcenia prawniczego zdoła na jej podstawie rozstrzygnąć wszystkie przypadki życia prawnego są tylko złudą.”³² W dalszych rozważaniach członkowie KK nieprzychylnie wypowiedzieli się w ogóle na temat udziału laików w składach orzekających sądów powszechnych: „Orzeczenia sądów o połowicznym wykształceniu prawniczym nie posiadają ani zalet wyroku kierowanego wyłącznie poczuciem słuszności i sprawiedliwości, odpowiadającego zatem prawdopodobnie poglądom i pocuciom osób spór wiodących, ani nie czynią zadość wymaganiom nauki i wiedzy prawniczej.” Ten jednoznaczny głos opowiadający się za dopuszczeniem do składów sądzących wyłącznie fachowców z odpowiednim „szlifem” teoretycznym i praktycznym był wyraźnie sprzeczny z poglądami posłów Sejmu Ustawodawczego, którzy w każdym projekcie konstytucyjnym – jak wcześniej pisałem – przewidywali wprzęgnięcie czynnika społecznego w strukturę władzy sądowniczej. Komisja Kodyfikacyjna dopuszczała ewentualne wyjątki w b. zaborze rosyjskim, z powodów czysto prozaicznych, a mianowicie braku na tych obszarach odpowiednio wykwalifikowanych sędziów zawodowych: „Przez pewien okres czasu koniecznym będzie dopuścić wyjątki od tej zasady, ale będzie to tylko norma wyjątkowa na czas przejściowy”³³.

Po ukończeniu studiów prawniczych kandydat na urząd sędziowski musiałby odbyć trzyletnią aplikację sądową wieńczoną egzaminem. „Przygotowanie ma na celu praktyczne wyszkolenie ale i naukowe pogłębienie wiedzy prawniczej, a temu ostatniemu celowi służyć winny kursa naukowe i pisemne, naukowa praca stanowiąca część egzaminu

31 KK P.u.s., t. I, s. 11.

32 S. Gołąb: *Ustrój sądów...*, s. 167.

33 Tamże, s. 167–168.

sędziowskiego”. Do trzyletniego okresu aplikacji doliczono by aplikantowi najwyżej jeden rok, spędzony na praktyce w kancelarii u adwokata lub notariusza. Czas zatrudnienia w instytucjach bankowych, handlowych, przemysłowych itp. w rozmiarze najwyżej trzech miesięcy traktowano by jako część jednorocznego okresu, spędzonego poza aplikacją sądową. Praktyka u adwokata lub notariusza, „gdzie wprost z ust stron poznaje się ich bolączki i potrzeby, gdzie raz zastępuje się sprawę kupującego, innym razem sprzedawcy” pozwoliłaby przyszłemu sędziemu na gruntowniejsze poznanie „życia społecznego, w takich przynajmniej rozmiarach, by [...] był w stanie należycie ocenić społeczną doniosłość każdej sprawy i w tych granicach, w jakich ustawy zostawiają mu swobodne ocenienie”³⁴.

B) Sądownictwo karne oparto na dziesięciu tezach. Ich autorem był J. Nowotny, członek Wydziału karnego KK. Na siedmiu posiedzeniach tegoż Wydziału odbytych od 11 do 16 maja 1920 r. zapewne je przedyskutowano i przegłosowano. Niestety, jak ustalił A. Lityński, wbrew zapowiedzi i przyjętym zasadom, nie ukazały się drukiem protokoły obrad tych posiedzeń³⁵. Z tej przyczyny mniej wiadomo o tych pracach, niż w przypadku tez „cywilnych”. Tak więc, w tezie pierwszej członkowie KK przyjęli zasadę jednolitości sądownictwa karnego i cywilnego. Najwięcej postulatów o strukturze organizacyjnej tegoż sądownictwa znalazło się w tezie piątej. Miała ona być oparta na zasadzie dwuinstancyjności, z jednym dla całego obszaru państwa Sądem Najwyższym, powołanym do orzecznictwa wyłącznie w zakresie zarzutów obrazy ustawy. Zakładano ustanowienie sądów pierwszej instancji dla spraw mniejszej wagi – jednoosobowych sądów powiatowych i miejskich oraz dla spraw ważniejszych – kolegialnych (w składzie trzech sędziów) sądów okręgowych. Drugą instancją dla sądów powiatowych i miejskich byłyby sądy okręgowe, zaś dla okręgowych (w sprawach bez udziału przysięgłych) sądy apelacyjne. Sąd Najwyższy jako wspólna instytucja dla sądów drugiej instancji pełniłby funkcje kasacyjne³⁶.

34 Tamże, s. 168–169.

35 S. Gołąb w Ustroju sądów powszechnych zamieścił omawiane tezy korzystając z materiałów publikowanych przez Komisję Kodyfikacyjną w seryjnym wydawnictwie p.t. Komisja Kodyfikacyjna, z tym że dodał do nich motywy dotyczące tylko sądownictwa cywilnego.

36 KK P.u.s., t. I, s. 11–12.

Pozostałe tezy dość chaotycznie pogrupowane stanowiły raczej zbiór ogólnych dyrektyw skierowanych do wszystkich członków KK, jak i parlamentarzystów. W tezie drugiej, trzeciej, czwartej i szóstej KK wyraziła swój pogląd na temat udziału czynnika społecznego w powszechnym sądownictwie karnym. Karniści odrzucili możliwość tworzenia osobnych sądów gminnych dla rozpoznawania drobnych spraw karnych (teza 2) oraz powoływania sądów ławniczych (teza 3). Jedynie w sądach przysięgłych, których utrzymanie zaakceptowano, obywatele mogli mieć swój udział w orzekaniu w sprawach karnych. W tezie czwartej stwierdzono więc: „Należy utworzyć sądy przysięgłych i powierzyć im rozpoznanie:

- a) wszystkich spraw politycznych,
- b) przestępstw, zagrożonych najcięższymi karami”³⁷.

W tym miejscu, w nawiasie, zaraz po słowie „karami” odnotowano swoiste votum separatum ośmiu członków Zebrania Ogólnego KK i Wydziału Karnego KK w brzmieniu następującym: „Uchwała ta zapadła większością 19 głosów przeciwko 8, wbrew uchwale Wydziału Karnego, który się wypowiedział przeciwko wprowadzeniu sądów przysięgłych”. W następnym zdaniu postanowiono nie powierzać tym sądom spraw prasowych, „o ile nie należą do jednej z powyższych kategorii”. To ostrożne sformułowanie, również świadczy o istnieniu rozbieżnych stanowisk w łonie KK, gdyż ostateczne rozstrzygnięcie w tej materii poruczono praktycznie przyszłemu ustawodawstwu karne-
mu. Za niepożądane uznano także powoływanie w gminach urzędów rozjemczych (pojednawczych) w sprawach karnych prywatno-skargowych oraz instytucji obieralnych sędziów pokoju (teza 6).

W tezie siódmej wyrażono konstytucyjną dyrektywę, iż sędziowie mają być mianowani i nieusuwalni. W tezie ósmej określono ramy przedmiotowe planowanej ustawy o ustroju sądownictwa, włączając do niej obok spraw typowo organizacyjnych zasady ogólne właściwości rzeczowej sądów, gdzie do sądów powiatowych należałyby sprawy o występki a do sądów okręgowych, jako pierwszej instancji – sprawy o zbrodnie i niektóre występki „specjalnie w ustawie wymienione”. W tezie dziewiątej znalazł się „wtrącony” wniosek, by Minister Sprawie-

37 KK P.u.s., t. I, s. 11.

dliwości pełnił jednocześnie funkcję Prokuratora Naczelnego. Zapowiadał on zajęcie się przez prawników Podkomisji ustroju sądownictwa zagadnieniem urzędów prokuratorskich. W tezie dziesiątej z kolei, ingerując ad hoc w kompetencje wyodrębnionej w maju 1920 r. z Wydziału karnego KK Sekcji procedury karnej zdecydowano o utworzeniu przy sądach okręgowych stanowisk mianowanych sędziów śledczych, „powołanych do prowadzenia śledztwa w wypadkach, w których potrzebę tego wskazuje ustawa postępowania karnego, oraz do poszczególnych w zakresie postępowania wstępnego czynności sądowych w tejsze ustawie przewidzianych”³⁸.

Sformułowanie wyżej omówionych zasad, na których miał się opierać ustrój sądów powszechnych dało początek dyskusji prowadzonej najpierw w wydziałach i sekcjach KK, następnie w Zgromadzeniu Ogólnym KK. Tu po raz pierwszy doszło do wymiany poglądów wybitnych jurystów z Krakowa, Lwowa, Poznania i z Warszawy. Udział polityków w tej dyskusji był właściwie niedostrzegalny³⁹. Brak politycznych nacisków ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej spowodował, że powyższe zasady okazały się wykładnią a w pewnym stopniu obiektywnym „miernikiem” stanu wiedzy oraz zapatrywań członków KK na to ważkie zagadnienie. Było w nich wiele podobieństw z przedwodnimi zasadami ustroju sądownictwa przyjętych w później uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy Konstytucji marcowej.

W trakcie debaty nad zasadami ustroju sądowego najwyraźniej zarysowała się rozbieżność poglądów na temat udziału czynnika ludowego. Cywiliści i karniści KK dopuszczali laików do udziału w bardzo ograniczonym zakresie. W sądownictwie cywilnym aprobowano ich uczestnictwo w sądach handlowych (fachowy sędzia handlowy), sądach gminnych i urzędach pojednawczych, w sądownictwie karnym natomiast tylko w sądach przysięgłych⁴⁰. Prawnicy KK zdecydowanie odrzucali, w przeciwieństwie do posłów Sejmu Ustawodawczego,

38 KK P.u s., t. I, s. 12.

39 B. Cybulski: Stosunek Komisji..., s. 87.

40 „Odstępstwo na rzecz sądów przysięgłych było pogodzeniem się z realiami. W porządkach prawnych dobrze znanych społeczeństwu polskiemu wchodziły one bowiem w skład systemu sądowniego. [...] Charakterystyczne było veto w stosunku do sądów ławniczych (typowych dla systemu niemieckiego), które sprawdziły się w Wielkopolsce i na Pomorzu w okresie germanizacji, tylko adwokaci i ławnicy byli bowiem elementem polskim w sądach pruskich”. Tamże, s. 90.

możliwość utworzenia sądów pokoju, a orzekać mieli przede wszystkim sędziowie zawodowi.

KK jednoznacznie, podobnie jak Sejm Ustawodawczy, opowiedzia się za hierarchiczno–instancyjnym systemem sądownictwa na czele z Sądem Najwyższym nie rozstrzygając do końca, czy wykonywałby on zadania kasacyjne czy rewizyjne w sądach cywilnych. W sprawach karnych Sąd Najwyższy jako instancja kasacyjna orzekałby w zakresie zarzutów obrazy ustawy. W pośredni tylko sposób wspomniano w tezach o zasadzie niezawisłości sędziów poprzez zagwarantowanie im nieusuwalności i nominacji, choć w *Zasadach* w ogóle nie pojawiło się słowo „niezawisłość”. KK nie sprecyzowała tych gwarancji i milczała na temat kto miałby mianować sędziów oraz na czym polegałaby ich nieusuwalność. Być może członkowie KK uznali, iż zajmie się tym Sejm, lub rząd. Znamienny był fakt, że jedynie raz, tzn. w tezie 9 karnistów, napisano o Ministrze Sprawiedliwości przewidując dla niego funkcję Prokuratora Naczelnego. Cywiliści i karniści KK nie mieli natomiast wątpliwości co do włączenia do ustawy o ustroju sądów przepisów ogólnych o właściwości rzeczowej sądów. Kwestia ta, jak się później okazało, wywołała poważne spory pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a Podkomisją ustroju sądownictwa KK.

3.3. Zasady ustroju sądownictwa Konstytucji marcowej

Po raz pierwszy w pełni konstytucyjne zasady przewodnie ustroju sądownictwa w II Rzeczypospolitej wyrażone zostały w rozdziale IV *Sądownictwo* (art. 74–86) Konstytucji marcowej z r. 1921⁴¹. Spośród nich nadrzędną była zasada niezawisłości sądownictwa.

Właściwym punktem wyjścia do zrozumienia istoty zasady niezawisłości sądownictwa wydaje się być konstytucyjna zasada trójpodziału władz zawarta w treści art. 2. Stwierdzono w nim, że organami Narodu (sprawującego zwierzchnią władzę w Rzeczypospolitej Polskiej) w

41 Do zasad tych – zdaniem M. Pietrzaka – zaliczono: zasadę niezawisłości, zasadę nominacji sędziów, zasadę wyłącznej kompetencji sądownictwa w sprawach wymiaru sprawiedliwości, zasadę udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości, zasadę wyłączenia z kompetencji sądów uprawnienia do badania legalności aktów ustawodawczych, zasadę hierarchiczno–instancyjnej budowy sądownictwa. M. Pietrzak hasło: Sądownictwo, w: *Encyklopedia historii Drużej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999, s. 398–399.

zakresie wymiaru sprawiedliwości są „**niezawisłe Sądy**”⁴². Konstytucja marcowa oparta w swych generalnych założeniach na modelu ustrojowym III Republiki Francuskiej siłą rzeczy czerpała z osiągnięć na tym polu doktryny i praktyki francuskiej, gdzie zasadę niezawisłości sądownictwa traktowano jako naturalną emanację monteskiuszowskiej zasady trójpodziału władz. Karol Monteskiusz, który nota bene sam sprawował długoletnią godność sędziowską, w dziele *O duchu praw*, rozważając istotę idei podziału władz pisał w księdze XI: „Z pomiędzy trzech władz, o których mówiliśmy, władza sądowa jest, jak gdyby niczem. [...] Arcydziełem prawodawstwa jest umiejętne umiejscowienie władzy

42 W jednym z pierwszych „komentarzy” do tejże Konstytucji, w Prawach Państwa Polskiego w objaśnieniach do art. 2, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego Władysław Leopold Jaworski krytykował użyte w nim pojęcie Naród i uważał, że określenie w drugim zdaniu trzech organów, jako organów narodu jest nieściśle, gdyż „są to organy państwa, Konstytucja z 17 marca przeto nie wytworzyła prawniczego pojęcia narodu”. W kolejnych uwagach dostrzegł pewną niekonsekwencję w stosowaniu wyrazu władza, bo raz występował on w znaczeniu funkcji, a raz organu. W przyjętej koncepcji ustrojowej państwa nie rozstrzygnięto zatem ostatecznie, czy przyjęto zasadę podziału władz, czy też władzy. Sam autor skłaniał się ku podziałowi władzy, a więc podstawą opisywanego systemu byłaby jednolita, z wyodrębnionymi konstytucyjnie funkcjami władza państwa. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia okazało się w perspektywie ustrojowych przeobrażeń II Rzeczypospolitej bardzo istotne, bowiem równocześnie rzutowało to na usytuowanie, w tak rozumianym porządku, sądów powszechnych. W. L. Jaworski: *Prawa państwa Polskiego*, z. II A, Kraków 1921, s. 116–120. S. Gołąb w głosie do art. 74 uznał, iż wzmianka o Narodzie w Konstytucji była zbędna, gdyż już ze słów w Rzeczypospolitej Polskiej wynikał republikański a nie monarchiczny charakter władzy. Sądy, mimo brzmienia art. 2 miały więc wymierzać sprawiedliwość w imieniu organów Rzeczypospolitej. Autor analizując wymienione zasady często odwoływał się do argumentów wygłoszonych podczas debat konstytucyjnych Sejmu Ustawodawczego oraz do Zasad ustroju sądownictwa Komisji Kodyfikacyjnej. Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., pod red. W. L. Jaworskiego, CPIE, Kraków 1924 r., R: XXII, nr 1–12, s. 309–326. W. Komarnicki odrzucił pojmowanie idei podziału władz w znaczeniu absolutnym tzn. negującym jej istnienie w danym systemie politycznym w przypadku jakiegokolwiek ingerencji jednej władzy w kompetencje drugiej. W podsumowaniu swoich rozważań stwierdził, iż pomimo zapewnienia przez ustawę zasadniczą daleko idącej przewagi legislatywy nad egzekutywą, zasada ta w sensie względnej niezależności została zachowana. To samo dotyczyło stosunku tych władz do władzy sądowej. „Już w samej konstrukcji konstytucji uwzględniono zostało – pisał – odrębne stanowisko organów sądownictwa, a zarazem równorzędność tego stanowiska pod względem formalnym ze stanowiskiem organów ustawodawczych i wykonawczych”. Art. 2 i 74 Konstytucji ustanowiły, więc zasadę odrębnej władzy sądowej. Jej zrealizowanie powierzono pozostałym przepisom. Na podstawie analizy treści art. 2 wysnuł następujące wnioski: po pierwsze – wśród funkcji państwowych Konstytucja wydzieliła funkcję wymiaru sprawiedliwości, po drugie – wykonanie tej funkcji oddała specjalnym organom, tj. sądom, które określiła, jako organy Narodu (bezpośrednie organy państwowe), niezależnie od jakichkolwiek innych organów. Uzupełnieniem formy z art. 2 był właśnie naczelny artykuł rozdziału IV-go, poświęconego sądownictwu – art. 74, według którego, sądy wymierzały sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. W. Komarnicki: *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 217–224 i 506–511 i tenże: *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934. Uwagi na temat podziału władz w Konstytucji marcowej i wynikającej z tej zasady pozycji sądownictwa w II Rzeczypospolitej znalazły się także w pracach innych, wybitnych polskich prawników, znawców prawa konstytucyjnego m.in. takich jak: Zbigniew Cybichowski, Ludwik Ehrlich, Stanisław Starzyński, Antoni Peretiatkowiec. Zob. Z. Cybichowski: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1933, s. 44–74; L. Ehrlich: *Podział władz i rozdział władzy*, PPIA 1921, z. 1–6, s. 39–48. A. Peretiatkowiec: *Państwo współczesne*, Poznań 1924, S. Starzyński: *Współczesny ustrój państwowy Polski i innych państw słowiańskich*, Lwów 1928, s. 106.

sądowniczej. Ale najgorzej, gdy spoczywa ona w rękę tego, kto już posiada władzę wykonawczą”. Koncepcja ta dość luźno powiązana w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z r. 1789 z zasadą zwierzchnictwa narodu Jana Jakuba Rousseau, znalazła zastosowanie w postaci dwu lub trójpodziału we wszystkich następujących po sobie konstytucjach Francji. Konstytucje z r. 1791 i 1795 poświęcały osobny rozdział władzy sądowej, uważając ją jako odrębną od pozostałych i jednocześnie zastrzegały wybieralność sędziów. Podobnie było w Konstytucji z r. 1848, z tym że tu prezydentowi II Republiki nadano prawo mianowania sędziów. W konstytucjach z r. 1793, 1799 i 1814 przyjmowano pogląd na władzę sądowniczą, jako na zależną od wykonawczej. Konstytucje z r. 1852 i 1870 zawierały jedynie wskazówki, iż sprawiedliwość wymierza się w imieniu głowy państwa (prezydenta, cesarza), przy czym w drugiej wspomniano o nieusuwalności sędziów. Ustawy konstytucyjne z r. 1875 zupełnie milczały na temat organizacji sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości.⁴³

Członkowie Sejmu Ustawodawczego uznali zasadę niezawisłości sądownictwa za „palladium swobód i wolności obywatelskiej”. W toku dyskusji sejmowej nad rozdziałem *Sądownictwo* odbytej 28 października 1920 r. poseł PZL-u A. Matakiewicz stwierdził, że „dobre sądownictwo to najlepsza podstawa ładu i porządku w państwie” a sędzia musi być niezawisły i nieskazitelnym⁴⁴. Jej zabezpieczenie w konstytucji – zaznaczano w kolejnych wypowiedziach – umożliwi rzeczywistą realizację gwarancji niezawisłości sędziowskiej, do których zaliczono odrębność stanowiska sędziego, jego nieusuwalność, nieprzenoszalność, dożywotność i wreszcie nietykalność. Poseł NZR B. Fichna uzasadniał: „chodzi nam [...] o to, żeby zupełnie wyraźnie podkreślić, że sędziowie są niezawisli, i że stanowią, że tak się wyrażę, zupełnie odrębny świat”⁴⁵. Jako jedyny spośród wszystkich dyskutantów odwołał się do art. 2 Konstytucji, „gdzie jest mowa o zasadniczym podziale władzy, gdzie stwierdza się, że sądy nasze mają być niezawisłe”. W ten oto sposób wszyscy przedstawiciele liczących się ugrupowań politycznych pojmowali sens omawianej zasady. Nie było tu

43 A. Esmein: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 400. Zob. też Z. Dżoga: *Odrębność sądownictwa w świetle doktryn prawno-politycznych*, *Gł. Sąd.* 1933, nr 2, s. 73–78; J. Firstenberg: *Jeszcze o stanowisku konstytucyjnym sądownictwa*, *Gł. Sąd.* 1931, nr 3, s. 133–139.

44 *Sprawozdanie stenograficzne ze 179 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego*, t. 32.

45 *Tamże*, t. 40.

większych rozbieżności w jej interpretacji. W tym wypadku trudno było mówić o kompromisie politycznym, ale raczej o powszechnej akceptacji. Od początku w czasie prac nad konstytucją, co zresztą zauważył S. Krukowski, nie doszło na tym tle do żadnych istotniejszych sporów politycznych w przeciwieństwie do innych rozpatrywanych w Komisji Konstytucyjnej, a później w Sejmie Ustawodawczym kwestii.

Analizując zatem przepisy Konstytucji marcowej dotyczące ustroju sądownictwa, **zasada niezawisłości sądownictwa** była nadrzędną w stosunku do pozostałych. Można ją rozpatrywać dwupłaszczyznowo: z jednej strony jako zasadę niezawisłości sędziów a z drugiej jako zasadę niezawisłości sądów. O zasadzie niezawisłości sądów stanowiły te normy prawne, które realizowały ją od strony organizacyjnej i decydowały o usytuowaniu sądownictwa jako całości w aparacie państwowym. Z kolei o zasadzie niezawisłości sędziowskiej stanowiły te wszystkie, w których mowa była o sędzi jednostkowym tj. sposobie jego powoływania, wykonywania obowiązków, zakresie władzy, odrębności stanowiska.

Zasada niezawisłości sędziów wyrażona wprost w art. 77 Konstytucji marcowej (rozszyfrowana się na wszystkie czynności przydzielone sędziom ustawami) gwarantowała sędziom zakaz zmiany orzeczeń sądowych przez władzę ustawodawczą i wykonawczą, nieusuwalność, niezawieszalność, nieprzenoszalność⁴⁶. W komentarzu do rozdziału IV (*Sądownictwo*) W. L. Jaworski wyjaśniając znaczenie art. 77 twierdził, że wyrazem niezawisłości było postanowienie zawarte w drugim ustępie tego artykułu, zaś w wyrażeniu „sędziowie podlegają tylko ustawie” widział tę podległość tylko wobec ustawy, a w żadnym wypadku wobec aktu prawnego niższej rangi⁴⁷. S. Gołąb zasadę niezawisłości sędziowskiej zaliczył do naczelnych, z której wypływały jej gwarancje tj. zasada nominacji przez państwo, zasada odrębności stanowiska sędziów i ich stałego uposażenia, zasada dopuszczalności badania należytego

46 Art. 77. „Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom. Orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą”. Z brzmienia art. 81 wynikała możliwość sprawdzania przez sędziego jedynie autentyczności ustawy oraz mocy prawnej rozporządzeń, przy czym zauważył, „iż decyza sądu uznająca jakiś przepis rozporządzenia za nie posiadający mocy prawnej, nie stanowi o skasowaniu tego rozporządzenia, tylko o wyłączeniu zastosowania jego w danym konkretnym wypadku.”

47 W. L. Jaworski: *Prawa państwa...*, s. 619–621.

ogłoszenia ustaw i ważności rozporządzeń, nieusuwalności, niezawieszalności, nietykalności i nieprzenaszalności. Niezawisłość sędziowską rozciągał, powołując się na brzmienie Konstytucji, na *sprawowanie urzędu sędziowskiego*, a zatem na wszystkie funkcje przydzielone sędziom ustawami, przy czym dodał, iż odnosiło się to także i do sędziego handlowego w komplecie sądu⁴⁸. Zdaniem W. Komarnickiego prawne warunki sprawowania funkcji (nie władzy) sądowniczej wyrażono w art. 77. Niezawisłość sądu sprowadzała się tu do dwóch rodzajów gwarancji: gwarancji mocy obowiązującej orzeczeń sądowych i gwarancji dotyczących osoby sędziego. W sferze gwarancji drugiego rodzaju znajdowały się zasady: nieusuwalności, immunitetu sędziowskiego i odrębnego stanowiska sędziów. W opinii autora omawianego podręcznika zasada nieusuwalności sędziów posiadała rozstrzygające znaczenie dla stwierdzenia zachowania zasady podziału władz⁴⁹.

Zasadę niezawisłości sędziów wzmacniały inne zasady: **nominacji sędziów** (art. 76), **immunitetu sędziowskiego** (art. 79) i **odrębności stanowiska sędziowskiego** (art. 80)⁵⁰. S. Gołąb zasadę nominacji

48 S. Gołąb treść art. 77 porównał z analogicznym art. 79 ust. 1 z projektu Komisji Konstytucyjnej, z którego zwrot w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości zastąpiono w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego. Zmiana ta – jego zdaniem – nie była konieczna, bowiem „punkt ciężkości spoczywa tu wyłącznie na zakresie władzy sędziowskiej, określonym przez ustawy: cały ten zakres podciągnięty być musi pod wymiar sprawiedliwości w rozumieniu art. 2 i 74 Konstytucji, ale też nic poza ten zakres”. Znaczenie drugiego ustępu art. 77 – wyjaśniał dalej S. Gołąb – nie należało rozumieć w ten sposób, jakoby orzeczenia sędziowskie wydane w jednej sprawie wiązało kogośkolwiek w sprawie innej. Ten przepis nie mógł również być stosowany do przypadków, w których np. ustawowo (z mocą wsteczną) usunięto prawa nabyte i gdzie jeszcze nie zapadło definitywne rozstrzygnięcie sądu. Przy ocenie tej kwestii przypomniał o procesowej zasadzie materialnej prawomocności orzeczeń sędziowskich. Spośród wyjątków od zasad nieusuwalności, niezawieszalności i nieprzenaszalności wyróżnił, powołując się na art. 78, trzy: wolę samego sędziego, orzeczenie sądowe w wypadkach ustawa przewidzianych, zmianę w organizacji sądów w drodze ustawy. Przy charakterystyce trzeciego z tych wyjątków powołał się na ustawę z 18 maja 1921 r. (Ustawa w przedmiocie oznaczenia okresu organizacji sądownictwa, Dz.U. RP, nr 46, poz. 278; Rozporządzenie Rady Ministrów z 1 grudnia 1921 r. w przedmiocie przedłużenia okresu organizacji sądownictwa, Dz.U. RP, nr 102, poz. 735.), które art. 1 stanowił, iż okres zmian w organizacji sądów upływał z końcem 1921 r., jednakże Rada Ministrów mogła go przedłużyć najdalej do końca r. 1922, co też uczyniła stosownym rozporządzeniem. Ustawa ta obowiązywała także na górnośląskiej części Województwa Śląskiego, z tym, że tu okres zmian organizacyjnych upływał z końcem r. 1923 z rządową prolongatą do r. 1924 (Dz.U. RP z r. 1922, nr 46, poz. 388). Ankieta o Konstytucji, s. 309–326.

49 W. Komarnicki: *Polskie prawo...*, s. 511–512.

50 Art. 76. „Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność. Urząd sędziowski może objąć tylko osoba odpowiadająca warunkom przez prawo wymaganym”; Art. 79. „Sędziowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karnej, ani pozbawieni wolności bez uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu, o ile nie są schwytyani na gorącym uczynku, lecz i w tym wypadku może sąd zająć dać niezwłocznie uwolnienia aresztowanego”; Art. 80. „odrębne stanowisko sędziów, ich prawa i obowiązki oraz uposażenie określi osobna ustawa”.

sędziów zakwalifikował jako naczelną w stosunku do zasady wybieralności. Był zgodny ze stanowiskiem Komisji Kodyfikacyjnej, iż w sądownictwie nie należy zupełnie pomijać czynnika obywatelskiego. W art. 76 Konstytucji dostrzegł, mimo wszystko dwa niebezpieczne wyjątki od zasady nominacji w zwrotach:

- 1) *o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia i*
- 2) *sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność.*

W pierwszym z tych wyjątków autor obawiał się ryzyka stworzenia furtki, przez którą łatwo mogłyby wejść postanowienia wykraczające przeciw tej zasadzie. Rozwiązanie to w jego opinii dotyczyło ustaw wówczas obowiązujących i przyszłych, a taki stan prawny mógłby doprowadzić do sytuacji, gdzie sądy same by dokooptowały sędziów „dla siebie”. Przy drugim wyjątku zwrócił uwagę na fakt wystąpienia różnicy zdań między Sejmem Ustawodawczym, a Komisją Kodyfikacyjną i równocześnie zaakcentował brak dokładniejszych regulacji w Konstytucji o organizacji, a przede wszystkim zakresie działania sądów pokoju, co dawało w tym kierunku ustawodawstwu zwykłemu wolną rękę, powodując ewentualność pomniejszenia ich roli do spraw najdrobniejszych. Nie wykluczał też i innej interpretacji art. 76: sędziów pokoju z reguły wybierałaby ludność, w tych miejscach tylko gdzie już istniały, a tam gdzie ich nie było, przepis ten stałby się z góry nieaktualny⁵¹. E. Krzymuski wydał nieprzychylną opinię do art. 76 i 79. Przepis art. 76 skomentował jako niejasny, gdyż nie dawał on wprost odpowiedzi na pytanie, czy w stwierdzeniu *o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia* chodziło o samą Konstytucję, czy też o inne ustawy. W takim kształcie nie miał on w zasadzie żadnego waloru konstytucyjnego, bowiem każdorazowy ustawodawca mógłby w zwyczajnej drodze uczynić go iluzorycznym i dlatego zalecił redakcję *o ile ustawa niniejsza*. W omawianym artykule raziło E. Krzymuskiego

51 Negatywnie odniósł się do wniosku zaproponowanego na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego z 4 lutego 1921 r., by sędziowie I instancji z reguły byli wybierani przez ludność, zaś wyższych instancji – mianowani przez Prezydenta RP (Sprawozdanie stenograficzne z 206 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, t. 43–44). S. Gołąb miał także wątpliwości co do jasności i prawidłowej interpretacji słów z art. 79 Konstytucji: „Spornym być może mianowicie – pisał – a) czy chodzi tu o sąd, do którego dany sędzia należy, czy o sąd karny, ścigający winnego sędziego; b) czy chodzi o odpowiedzialność karno-sądową, czy odpowiedzialność karno-administracyjną”. Jego zdaniem ustawodawca nie miał tu na myśli sądu już wskazanego przez dotychczasowe ustawy, lecz sąd, który dopiero wyznaczy przyszła ustawa. W konkluzji skomentował postanowienie art. 79 jako przykład na przesadę w pojmowaniu niezawisłości sędziowskiej. Ankieta o Konstytucji, s. 319.

sformułowanie, iż urząd sędziowski obejmowałyby tylko osoby, odpowiadające warunkom przez prawo wymaganym⁵². Skrytykował unormowany w art. 79 immunitet sędziowski. Myśl przyświecającą twórcom Konstytucji przeprowadzenia analogii między immunitetem poselskim i sędziowskim uznał za niefortunną, ponieważ wchodziła tu w grę ochrona różnych interesów. Z jednej strony był to interes polityczny Sejmu, by nie pozbywać się zbyt „łatwo” posła, z drugiej – by nie odbierać władzy sądowniczej niewygodnego sędziego⁵³.

Zasadę niezawisłości sądów usankcjonowano przede wszystkim w art. 74, 75 i 84 Konstytucji marcowej. Zgodnie z art. 74 jedynie sądy mogły wymierzać sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej. Ich organizację, zakres i sposób działania miały być określone w drodze ustawodawczej (art. 75). W art. 84 utrzymano funkcjonujący już od 8 lutego 1919 r. Sąd Najwyższy do spraw sądowych cywilnych i karnych. Z przepisów tych wynikała **zasada hierarchiczno-instancyjnej** budowy sądownictwa⁵⁴. Polegała ona na aksjomatycznym założeniu, że w konsekwencji wprowadzenia zasady instancyjności środków odwoławczych, racjonalna struktura sądów powszechnych ma być zorganizowana na zasadzie wzajemnego podporządkowania się poszczególnych ich szczebli.

Do przewodnich zasad ustroju sądownictwa przyjętych w Konstytucji marcowej zaliczyć należy także **zasadę udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości**. W art. 77 wzmiankowano o sędziach pokoju „z reguły wybieranych przez ludność”. Z kolei w art. 83 „do orzekania o zbrodniach, zagrożonych cięższymi karami, i o przestępstwach politycznych” powołano sądy przysięgłych, których właściwość, organizację i tok postępowania miały określić szczegółowe ustawy. J. Trammer zarzucił, iż użyte w Konstytucji wyrażenie *sędzia*

52 E. Krzymuski pisał: „[...] wprost nie pojmuję, jak można było wprowadzić go do Konstytucji. [...] Ustawa może dzisiaj otwierać drogę do posad sędziowskich tylko dla kandydatów z ukończonym wykształceniem uniwersyteckim na wydziale prawa, a za rok nowa ustawa mogłaby równie zgodnie z art. 76, uznać, że dla objęcia urzędu sędziowskiego wystarcza już ukończenie szkoły średniej, lub nawet powszechnej”. Ankieta o Konstytucji, s. 330.

53 Tamże, s. 331. Zob. też Niezawisłość sędziowska w orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Gł. Sąd. 1929, nr 2, s. 77–80; I. Krbek: Gwarancje niezawisłości sędziowskiej, Gł. Sąd. 1936, nr 1, s. 2–6.

54 Zasada ta miała na celu kontrolę prawidłowego stosowania ustaw. M. Pietrzak: Państwo prawne w konstytucji z 17 marca 1921 r., CPH 1987, z. 2, s. 120–121.

pokoju grzeszyło brakiem precyzji prawniczej, ponieważ nie określiła jaką kategorię sędziów uważała za sędziów pokoju. Negatywną ocenę tegoż rozstrzygnięcia uzasadniał poprzez powołanie się na wówczas obowiązujące przepisy dzielnicowe. Na ziemiach b. zaboru rosyjskiego sędzią pokoju był każdy sędzia wyrokujący w I instancji w sprawach cywilnych i karnych. W b. zaborze pruskim nazywano tak sędziów nie będących prawnikami, orzekających w I instancji w pewnych sprawach karnych, które w trybie zwykłym należały do sądów powiatowych a zostały z tychże sądów wydzielone w danym okręgu. W b. zaborze austriackim instytucji tej w ogóle nie znano. Pozostawioną dowolność ustawodawstwu zwykłemu w unormowaniu tej kwestii oraz sposobu ich wyboru przez ludność i ustalenie katalogu wyjątków od reguły byłaby zbyt daleko idącą ingerencją w materię konstytucyjną⁵⁵.

Ponadto w art. 81 sformułowano **zasadę, iż sądy nie mają prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych**. S. Gołąb uważał, że z treści art. 81 wynikały dwa uprawnienia sędziego: dopuszczalność badania należytego ogłoszenia ustaw i dopuszczalność badania ważności ustaw. Pierwszych uprawnień nie pojmował czysto formalistycznie np. z ograniczeniem do zbadania, czy ją ogłoszono w dzienniku ustaw, ale polegałaby ono również na stwierdzeniu, czy tekst ustawy odpowiada w zupełności ustalonej uchwale sejmowej⁵⁶. Z brzmienia art. 81 – zdaniem W. Komarnickiego – wynikała możliwość sprawdzania przez sędziego jedynie autentyczność ustawy oraz mocy prawnej rozporządzeń⁵⁷.

55 „Czy postanowienie Konstytucji – pytał – odnosi się do innej kategorii sędziów w byłym zaborze rosyjskim, a do innej kategorii sędziów w byłym zaborze niemieckim, a nie odnosi się do żadnej kategorii sędziów w byłym zaborze austriackim? Tak pojmować nie można przepisu Konstytucji, bo ustawa jest jedna dla całego państwa”. Ankieta o Konstytucji, s.327–328.

56 Ankieta o Konstytucji..., s. 223–224.

57 Przy czym zauważył, „iż decyzja sądu uznająca jakiś przepis rozporządzenia za nie posiadający mocy prawnej, nie stanowi o skasowaniu tego rozporządzenia, tylko o wyłączeniu zastosowania jego w danym konkretnym wypadku.” W. Komarnicki: *Polskie prawo...*, s. 511. O potrzebie wprowadzenia zmian w przepisach Konstytucji marcowej dotyczących zasad ustroju sądownictwa pisał m.in.: A. Mogilnicki: *Dwie niefortunne poprawki w konstytucji*, GSW 1921, nr 7–11, s. 58–59, s. 66–67, s. 75, s. 81–82, tenże: *Przepisy o sądownictwie w konstytucji*, Pal. 1931, z. VI–VII, s. 278–295; E. Wolff: *O miejsce dla sądownictwa w przyszłej Konstytucji*, Gł. Sąd. 1929, s. 51–55; J. Jamontt: *O zmianie przepisów Konstytucji dotyczących władzy sądowej*, Gł. Sąd. 1930, nr 4, s. 201–205; Z. Sitnicki: *Rewizja Konstytucji a sądownictwo*, Gł. Sąd. 1930, nr 5, s. 281 i n.; Z. Zaleski: *Konstytucyjne stanowisko sądownictwa w Państwie*, Gł. Sąd. 1931, nr 4–5, s.194–200 i 260–268.

4. Projekty prawa o ustroju sądów powszechnych z roku 1920

4.1. Wprowadzenie

Pierwszy projekt prawa o ustroju sądów powszechnych, którego autorami byli K. Stefko i J. Nowotny, rozpatrzyła w dwóch czytaniach Podkomisja ustroju sądownictwa KK na posiedzeniach od 7 do 14 grudnia 1920 r. Zmieniony w myśl podjętych uchwał już jako (drugi) projekt Podkomisji został rozesłany sądom i stowarzyszeniom do wyrażenia opinii¹. Sąd Najwyższy, do którego przede wszystkim zwróciła się KK, uznał, że zajęcie urzędowego stanowiska w tej kwestii byłoby przekroczeniem zakresu kompetencji. „Kierował się tutaj Sąd Najwyższy – pisał J. Glass – nie tylko monteskiuszowską zasadą potrójnego podziału władz, ale miał oraz wzgląd i na to, że wyrażając swą opinię w przedmiocie projektu prawa, przy największej ostrożności nie podobna uniknąć wkroczenia na tory polityczne, przez co sąd łatwo narazić się może na tyle niebezpieczny zarzut partyjności”². W pośredni sposób głos ten dotyczył również prac K. Stefki i J. Nowotnego.

W opublikowanych w r. 1925 przez KK zeszytach *Komisja Kodyfikacyjna RP. Podkomisja Ustroju Sądownictwa (tom I i II)* nie zamieszczono protokołów z posiedzeń grudniowych, ani żadnych opinii na temat obu projektów. W związku z tym ich analizę oparłem głównie na tekstach ujętym w owym wydawnictwie pod numerami druków 2, 3 i 4³. Pierwszy projekt składał się z dwóch części: *Pierwszy projekt referenta Stefki. Ustawa o ustroju sądownictwa zwyczajnego z Uzasadnieniem* (nr 2) i *Projekt korreferenta p. Nowotnego, ułożony we formie dodatków do projektu p. Stefki z Motywami* (nr 3). Drugi wydrukowano już jako jednolity projekt Podkomisji ustroju sądownictwa pod tytułem: *Ustawa o ustroju sądownictwa* (nr 4).

1 KK P.u.s., t. I, s. 3–4.

2 J. Glass: Projektowana ustawa o ustroju sądownictwa, GSW 1921 r., nr 17, s. 129. GSW 1921 r., nr 18, s. 137.

3 KK P.u.s., t. I, s. 12-78 (nr 2) i s. 79-88 (nr 3).

4.2. Projekt K. Stefki i J. Nowotnego

Projekt dzielił się na pięć rozdziałów: I. *Sądy zwyczajne* (art. 1–3), II. (bez tytułu) poświęcony organom sądowym (art. 4–26), III. *Zakres działania sądów* (art. 27–50), IV. *Utrzymanie powagi sądów w czasie czynności sądowych* (art. 51–54), V. *Administracja sądowa* (art. 55–62), VI. *Przepisy przejściowe i wykonawcze* (art. 63–83). W swojej pracy K. Stefko skupił się na organizacji sądownictwa cywilnego, pozostawiając kwestie sądownictwa karnego koreferentowi J. Nowotnemu. Zaproponowany zakres przedmiotowy przyszłej ustawy był dość ogólny i opierał się w dużej mierze na majowych *Zasadach ustroju*. K. Stefko pominął zagadnienie toku wewnętrznego urzędowania sądów oraz tzw. pragmatyki służbowej. W uwagach wstępnych *Uzasadnienia* określając zadania planowanej ustawy o ustroju sądownictwa wskazał na jej ścisły związek z problematyką procedury cywilnej i karnej⁴. KK uznała jednakże potrzebę ujednoczenia władz sądowych za sprawę najpilniejszą. „Ustrój powinien być taki – pisał – aby zapewniał jak najlepsze wykonanie ustaw o postępowaniu, zatem ustawa o ustroju winna unormować to wszystko, co daje trwałą rękojmię dobrej i sprawnej działalności sądów”⁵.

W rozdziale I opowiedział się za hierarchiczno–instancyjną organizacją sądownictwa. Wyliczone w art. 1 sądy – powiatowe, okręgowe, apelacyjne i Sąd Najwyższy – nazwał zwyczajnymi dla odróżnienia od sądów szczególnych. Stworzenie takiej struktury miało na celu dopuszczenie środków prawnych przeciwko orzeczeniom sądów I instancji. W trójstopniowym modelu zadaniem sądu II instancji byłoby poprawianie zarówno błędów w stosowaniu prawa, jak i błędów w ustalaniu stanu faktycznego. Funkcja sądu III instancji polegałaby wyłącznie na strzeżeniu jednolitości wykładni prawnej i dlatego nie mógłby on przeprowadzać rozprawy nad materiałem procesowym tj. nad twierdzeniami i dowodami. W dodatku do art. 1 J. Nowotny zalecił, by sądy najniższego stopnia, urzędujące w mieście i siedzibie sądu okręgowego, nosiły nazwę sądów miejskich, w innych zaś miejscowościach sądów powiatowych⁶.

4 KK P.u.s., t. I, s. 22.

5 KK P.u.s., t. I, s. 23.

6 KK P.u.s., t. I, s. 79.

Obaj referenci byli zgodni co do ograniczenia udziału czynnika społecznego do minimum. K. Stefko dopuszczał do rozstrzygnięcia w sprawach handlowych ławników handlowych, mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości na trzy lata na podstawie wniosku organu powołanego do zastępstwa stanu kupieckiego. Urząd ten miały sprawować osoby, które ukończyłyby trzydziesty rok życia i wykazywałyby się znajomością obrotu handlowego oraz prawa i zwyczajów handlowych (art. 7 i 8). W dodatku do art. 36 J. Nowotny proponował powołanie przy sądach okręgowych sądów przysięgłych do rozpoznawania spraw karnych o przestępstwa polityczne i o przestępstwa zagrożone najcięższymi karami. Ich ustrój określiłaby bliżej przyszła ustawa postępowania karnego. W projekcie nie uwzględniono więc ustanowienia sądów gminnych i urzędów pojednawczych. K. Stefko wspominał o nich w *Uzasadnieniu*, nawiązując do stanowiska KK w *Zasadach ustroju...* i uznał, że muszą one funkcjonować poza organizmem sądów zwyczajnych. „gdyż przyczyną ich powstania jest właśnie dążność do wyłączenia spraw bardzo drobnych z zakresu działania sądów”⁷. To istotne pomniejszenie roli laików w składach orzekających motywowano wysunięciem na plan pierwszy czynnika sędziego zawodowego – gwarantującego należyty wymiar sprawiedliwości. Autorzy przeanalizowali różne formy i dotychczasowy sposób ich działania, sięgając do przykładów odziedziczonych po państwach zaborczych. Za każdym razem, czy to przy ławnikach, czy też sędziach pokoju dochodzili do wniosku, iż poczucie prawne obywateli nie jest równoznaczne z fachowym stosowaniem norm prawnych. Prawidłową ochronę interesów pojedynczych obywateli zapewniałoby tylko profesjonalne wyrokowanie oraz jawność rozpraw. Utrzymanie sądów przysięgłych spowodowane było chęcią uniknięcia konfliktu z wolą społeczeństwa, a „zupełne odsunięcie czynnika ludowego z udziału w wymiarze sprawiedliwości, byłoby [...] zaprzeczeniem prawa społeczeństwa współdziałania przy walce z przestępstwem.”⁸.

W art. 2 K. Stefko zaproponował, by wszystkie sądy składały się z większej ilości sędziów i podkreślił, że dotyczy to także sądów powiatowych (podobnie jak w *Zasadach ustroju sądownictwa KK*). Projekto-

7 KK P.u.s., t. I, s. 29.

8 KK P.u.s., t. I, s. 85.

dawca dążył do zlikwidowania na obszarach b. zaboru rosyjskiego jednostkowych sądów pokoju. Dalsze istnienie tego rodzaju organów byłoby niepraktyczne, gdyż powodowałyby zbędne rozdrobnienie oraz problemy związane z zastąpieniem w czynnościach procesowych nieobecnego np. z przyczyn zdrowotnych sędziego. Z powyższą kwestią ściśle łączyło się pytanie, czy typem sądownictwa powszechnego ma być sąd jednoosobowy, czy kolegialny. Projekt licząc się z realiami, a więc z możliwościami kadrowymi i ekonomią procesową w załatwianiu poszczególnych spraw przyjął jednoosobowy system dla sądów najniższej instancji, kolegialny zaś dla wyższej. W *Uzasadnieniu* K. Stefko pisał: „Władzę w sądach powiatowych sprawować ma zawsze jeden sędzia, w sądach okręgowych częścią sędziowie, częścią izby z kilku sędziów złożone”⁹. Obok izby cywilnej wprowadził izbę handlową, ale jak zaznaczył nie dla wszystkich spraw handlowych, lecz w takich „które należą do rzadszych objawów i dlatego sądzone być winny przez jednostki w tych działach doświadczone,” a ławnicy handlowi tam występujący wnieśliby „ziarno wiedzy życiowej”. Przy okazji ustosunkował się do sytuacji panującej na obszarach II Rzeczypospolitej. W b. zaborach pruskim i rosyjskim było zaledwie kilka sądów okręgowych posiadających izby handlowe, w pozostałych rozpatrywały te sprawy izby cywilne, złożone z samych sędziów zawodowych. W b. zaborze austriackim należały one bądź do senatu handlowego, bądź do cywilnego, stosownie do tego, czy pozwanym był kupiec, czy nie. Ta dwoistość rozwiązań wywoływała stan chaosu organizacyjnego i niejednolitość orzecznictwa. J. Nowotny z kolei zakładał orzekanie w sprawach karnych przez jednego sędziego tylko w sądach powiatowych, lub miejskich. Założenie to miało zapewniać należyty i szybki wymiar sprawiedliwości, czego gwarantem byłaby odpowiednio dobrana ekipa zawodowych sędziów, ich znajomość stosunków lokalnych i osób, a także racjonalna skuteczność wyrokowania, niejednokrotnie utrudniona przy systemie kolegialnym.

Według art. 3 projektu dyslokacją sądów zajmowałyby się Rada Ministrów. Obarczanie Sejmu takim zadaniem uznali za zbędne, ponieważ ustalanie okręgów i miejsc ich urzędowania nie powinno być rzeczą uchwalenia, lecz wykonania ustawy. Z drugiej strony nie poru-

9 KK P.u.s., t. I, s. 51.

czali tych czynności samemu Ministrowi Sprawiedliwości. Ze względu na rozmaite warunki społeczne, ekonomiczne i komunikacyjne swoje opinie musieliby wyrazić także i inni ministrowie, jak np. Minister Skarbu, Dóbr Państwowych itp. Zmienność potrzeb społecznych nie mogła dotyczyć Sądu Najwyższego, który znajdowałby się w Warszawie, w miejscu centralnym państwa, „aby udawanie się do tego sądu nie było dla pewnych okolic kresowych zbytnio uciążliwym”¹⁰.

Projekt z całego obszaru zagadnień pragmatyki służbowej ujął tylko te, które w opinii autorów stanowiłyby podstawę trwałej i sprawnej organizacji sądownictwa. Do nich w szczególności zaliczyli przepisy o niezawisłości sędziów. W art. 4 stwierdzili: „Sędziowie są w wykonywaniu sądownictwa niezależni od poleceń swych przełożonych”, natomiast w art. 5: „Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”¹¹. W tak rozumianej przez projektodawców zasadzie niezawisłości postulowano oddzielenie sądownictwa od administracji i niedopuszczalność przeniesienia sędziego wbrew jego woli na inne miejsce lub na emeryturę. Sądy miały się stosować jedynie do obowiązujących ustaw i własnego sumienia. Stanowiska sędziów różniłoby się od stanowiska urzędnika administracyjnego tym, iż sędzia byłby niezawisły od poleceń swych zwierzchników, gdy urzędnik przeciwnie – musiałby się im podporządkować. Minister Sprawiedliwości nie odpowiadałby za czynności sędziowskie. „Władza sędziego nie jest, więc, jak z tego wypływa, częścią władzy Ministra Sprawiedliwości, lecz czerpie swą siłę wprost we władzy państwowej. Z tych przyczyn sędziów winien mianować Reprezentant Najwyższej władzy państwowej”¹².

W konstrukcji zasady niezawisłości zasugerowanej przez K. Stefkę i J. Nowotnego zastanawia brak odniesienia do konstytucyjnej zasady trójpodziału władz. Zacytowane wyżej sformułowanie „czerpie swą siłę wprost we władzy państwowej” wskazuje raczej na jej pojmowanie, jako jednolitej i niepodzielnej. Stąd wniosek, że autorzy interpretowali władzę sądowniczą w sensie funkcji państwa, a więc w grę wchodziłaby tu ewentualnie zasada trójpodziału nie władz, ale władzy. W *Uzasadnieniu* do art. 7 K. Stefko pisząc o ławnikach handlowych

10 KKP.u.s., t. I, s. 34–35.

11 KKP.u.s., t. I, s. 13.

12 KKP.u.s., t. I, s. 36–37.

stwierdził: „Sędziowie handlowi są ławnikami i tak ich też projekt nazywa dla odróżnienia od sędziów. Czy tym ławnikom ma służyć tytuł sędziów, jest rzeczą obojętną dla ustroju sądownictwa i dlatego jej unormowanie nie należy do ustawy o ustroju”¹³. W tym miejscu rodzą się pytania kto ostatecznie miałby uznać ich za sędziów? Jeśli postanowiłby o tym Minister Sprawiedliwości to bezpośrednio „wtrąciłby się” w ustawę ustrojową, a gdyby zostali sędziami, to kto z kolei by ich mianował? Dalej nie wyjaśnia do końca, jaką rolę spełniałby ławnik handlowy w izbie handlowej. Czy orzekałby wspólnie z sędziami zawodowymi, czy też miał im służyć tylko jako, źródło fachowej informacji z dziedziny handlu? Tak wielce nieprecyzyjne¹⁴ uregulowanie tej instytucji można tłumaczyć niechęcią do udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości.

W rozdziale II – od art. 4 do art. 26 – projektu, obok sędziów i ławników handlowych, do osób sądowych zaliczono także aplikantów oraz komorników i urzędników kancelarii. Aplikantem sądowym mogła zostać osoba, która ukończyła uniwersyteckie studia prawnicze (art. 9). Przygotowanie do urzędu sędziego miało trwać 3 lata (art. 10). Do tego trzechlecia zaliczano by jeden rok praktyki u adwokata, notariusza lub w Prokuraturii Generalnej. Zatrudnienie w zakładach handlowych, przemysłowych i rolniczych uwzględniano by jako część odbytych aplikacji w rozmiarze nie większym niż 3 miesiące. W nawiązaniu do tych sugestii zaskakujące było stanowisko dotyczące odbycia praktyki w administracji państwowej: „Niejednokrotnie wysuwano myśl zatrudnienia aplikanta sądowego przez pewien czas w administracji państwowej. Myśli tej nie można jednak uznać za trafną. Czynność sędziego ma bardzo mało styczności z prawem administracyjnym, a działalność władz administracyjnych jest w swych podstawach inna niż sądów, mogłaby więc wprost spacyć zasadniczy kierunek przygotowania przyszłego sędziego, którego ideałem musi być zupełna niezawisłość w przeciwstawieniu do zależności urzędników administracyjnych”¹⁵. Przyjmowana z góry niezajomość prawa administracyjnego kłóciła się z opinią wyrażoną w *Uzasadnieniu*, iż „zadaniem przygotowania sędziowskiego jest nie tylko wyszkolenie w umiejętności prawniczej,

13 KK P.u.s., t. I, s. 38.

14 K. Stefko w tezie 3 Zasad ustroju pisał o sędziach handlowych.

15 KK P.u.s., t. I, s. 41.

ale i zapoznanie z obszarem dziedzin, które mają ulegać rozpoznaniu sędziowskiemu”¹⁶.

Aplikacja sądowa miała kończyć się dwuetapowym – pisemnym i ustnym – egzaminem (art. 12). Jego przedmiotem byłyby wszystkie gałęzie prawa niezbędne do orzecznictwa sędziowskiego (art. 13). Czynność egzaminowania traktowano by jako czynność administracji sądownictwa. Ze względu na swój skład komisje egzaminacyjne urządowałyby w siedzibach sądów apelacyjnych. Projekt wymieniał dwie grupy egzaminatorów: stałych – sędziów sądu apelacyjnego i prokuratorów oraz mianowanych przez Ministra Sprawiedliwości – profesorów uniwersyteckich, adwokatów, notariuszy i urzędników administracji państwowej. Jawny egzamin ustny odbywałby się przed gronem pięciu członków komisji (trzech stałych i dwóch mianowanych). Aplikanci, którzy złożyliby z pozytywnym wynikiem egzamin sędziowski mogliby samodzielnie spełniać wszystkie czynności sędziowskie z wyjątkiem wydawania orzeczeń i czynności sędziego śledczego (art. 17). Do niniejszego artykułu J. Nowotny dodał ustęp drugi stawiający na równi kryteria kwalifikacyjne na urząd prokuratora z urzędem sędziego¹⁷, co oznaczało, że nie przewidywano oddzielnych aplikacji prokuratorских.

W art. 18 i 19 projektu K. Stefko zawarł przepisy o zakresie działania komorników i urzędników kancelarii sądowej. Urzędy komorników istniały we wszystkich byłych dzielnicach, lecz ich kompetencje uregulowano odmiennie na każdym z tych obszarów. W b. zaborze rosyjskim samodzielnie wykonywali oni roszczenia stwierdzone tytułem egzekucyjnym. W b. zaborze austriackim całokształtem postępowania egzekucyjnego w zasadzie kierował sąd, który do spełnienia wszelkich aktów wykonawczych powoływał stosowne organy pomocnicze tj. urzędników egzekucyjnych lub kancelaryjnych. Organy te nie mogły działać bez jego wyraźnego polecenia. Pośrednie stanowisko pomiędzy tymi typami rozwiązań występowało w b. zaborze pruskim¹⁸. W *Uzasadnieniu* K. Stefko dostrzegając powyższe różnice, jednoznacznie opowiedział się za rozwiązaniem rosyjskim (nie odbiegał tu od postanowień w tezie 8 *Zasad ustroju...*). „Poza widokami szybszego i sprężystszego postępowania

16 KK P.u.s., t. I, s. 40.

17 „Uzdolnienie na urząd prokuratora mają tylko osoby, posiadające uzdolnienie na urząd sędziego”, KK P.u.s., t. I, s. 80.

18 S. Gołąb: *Organizacja sądów...*, s. 45–63.

przemawia za takim ustrojem także wzgląd na ulżenie ciężaru sądom. Szkoła sędziowskich, jeżeli egzekucja może być przekazana komornikom bez ujmy dla wewnętrznej wartości postępowania”¹⁹.

W rozdziale III projektu (art. 27 – art. 50) zamieszczono przepisy o zakresie działania sądów zwyczajnych. Przyjęto zasadę, by zakres ten rozciągał się na wszystkie sprawy cywilne i karne a miało to wynikać „samo przez się z podziału władzy państwowej na ustawodawczą, administracyjną i sądową”²⁰. Projektodawcy nie podjęli się próby dokładnego rozgraniczenia spraw cywilnych od spraw prawa publicznego. Dokonanie tego w drodze ustawy – ich zdaniem – wprowadziłoby zbyt gwałtowną zmianę. „Dlatego wskazaniem jest, we wszystkich dzielnicach utrzymać na razie dotychczasowy zakres działania sądów zwyczajnych, a także władz administracyjnych i sądów odrębnych, ujednostajnienie zaś pozostawić przyszłości”²¹. Które z sądów odrębnych miały nadal urzędować na terenie II Rzeczypospolitej po wejściu w życie projektowanej ustawy, określał art. 65 przepisów przejściowych:

- na obszarze b. zaboru rosyjskiego – sądy duchowne,
- na obszarze b. zaboru austriackiego – sądy przemysłowe, sądy polubowne ubezpieczenia robotników od wypadków, sądy polubowne Kas Chorych, sądy polubowne Kas Bractw Górniczych, sądy polubowne giełdowe,
- na obszarze b. zaboru pruskiego – sądy przemysłowe, sądy kupieckie.

Od orzeczeń władz administracyjnych w sprawach spornych zawsze przysługiwałoby prawo odwołania się na drogę sądową. O tym, czy dana sprawa, wniesiona już do sądu należałaby do sądownictwa zwyczajnego rozstrzygałyby sądy. Spory kompetencyjne między tymi władzami rozpatrywałby ostatecznie niezawisły Trybunał Prawa Publicznego.²²

19 KK P.u.s., t. I, s. 46.

20 KK P.u.s., t. I, s. 48.

21 KK P.u.s., t. I, s. 49.

22 „Organ taki musi być zorganizowany jako sąd i posiadać wszelkie przedmiotowe i osobiste rekwizyty niezawisłości. Gdyby spory kompetencyjne rozstrzygały organa nie wyposażone w rekwizyty niezawisłości, to wtenczas naczelną władza administracyjna mogłaby przez nakaz głosowania w pewnym duchu powodować przenoszenie spraw sądowych do władz administracyjnych, co otwierałoby wrota sądownictwu gabinetowemu i wzruszało podstawami wymiaru sprawiedliwości”, KK P.u.s., t. I, s. 50.

Kwestię rozdzielenia zakresu działania między sądy powiatowe a sądy okręgowe ujęto począwszy od art. 30, przy czym projekt ograniczył się jedynie do postanowień o właściwości rzeczowej. Ustawom o postępowaniu pozostawiono zagadnienia właściwości miejscowej sądów i skutków procesowych ich właściwości, bądź niewłaściwości. Zasadniczą wytyczną podziału spraw spornych między sądy powiatowe a sądy okręgowe była pieniężna wartość przedmiotu sporu. Wyjątkowo, projekt w trzech przypadkach uznał pilność sprawy za przyczynę przekazania jej sądom powiatowym:

- 1) o roszczenia między przejezdnymi a właścicielami gospód,
- 2) o roszczenia z pozamałżeńskiego spółkowania i
- 3) o przywrócenie naruszonego posiadania (art. 30 i 67)²³.

W punkcie drugim K. Stefko miał na myśli sytuację materialną matki dziecka nieślubnego („najczęściej kobieta z pracy rąk żyjąca”) i ściśle z nią związane orzecznictwo o uznaniu ojcostwa²⁴. Istniejące rozbieżności dzielnicowe regulował postanowieniami w art. 67 przepisów przechodnich utrzymując dotychczasowe w tym przedmiocie przepisy. Definitywnym rozwiązaniem tych sprzeczności miał zająć się przyszły kodeks cywilny. W dalszych rozważaniach w *Uzasadnieniu* K. Stefko negował zasadność utrzymywania zmiennej granicy pieniężnej i przekazywania sądom powiatowym sporów: o oznaczenie albo sprostowanie granic nieruchomości, o służebność mieszkania, z kontraktów najmu i dzierżawy, ze stosunków służbowych, z powodu wad u bydła i szkody wyrządzonej przez zwierzę²⁵.

23 KK P.u.s., t. I, s. 55.

24 Spory o przywrócenie naruszonego posiadania należały wówczas do zakresu działania sądów powiatowych w b. zaborze austriackim i sądów pokoju w b. zaborze rosyjskim.

25 Trudności z oceną wartości przedmiotu sporu w sprawach o oznaczenie albo sprostowanie granic nieruchomości oraz służebność mieszkania – zdaniem K. Stefki – nie mogły być jedynym powodem oddania tych wszystkich sporów sądom powiatowym. Spory z kontraktów najmu i dzierżawy ze względu na ponoszone ryzyko handlowe przedsiębiorców – najemców również nie można było pozostawić tylko sądom powiatowym. W sprawach ze stosunków służbowych „wartość przedmiotu sporu niemal nigdy nie dochodzi granicy właściwości sądów pokoju, wobec czego nie ma potrzeby zamieszczania podobnego przepisu w przyszłej ustawie o ustroju sądownictwa”. Konieczność szybkiego przeprowadzenia ustalenia stanu chorego bądź padłego zwierzęcia nie usprawiedliwiała skierowywania tych spraw do sądów powiatowych, „gdź ruch pocztowy jest w dzisiejszych czasach tak szybki, że i krótkie czasokresy zakreślone dochodzeniu tych roszczeń wystarczą do ułożenia i przesłania pozwu pocztą”. KK P.u.s., t. I, s. 56–58.

Sądy powiatowe rozpoznawałyby także sprawy niesporne i egzekucyjne²⁶. Autor projektu nie przewidywał tu żadnych wyjątków, stosując podobną argumentację jaką posłużył się w uzasadnieniu tez *Zasad ustroju* KK. Ponadto do dokonywania czynności przygotowawczych w sprawach niespornych dopuścił inne organy i władze (art. 32). Jakże miałyby być to władze, lub organy K. Stefko już nie uściślił²⁷. Do art. 32 projektu J. Nowotny dodał ustęp stanowiący, że sądy powiatowe i miejskie rozpoznawałyby sprawy karne o występki i współdziałałyby w postępowaniach wstępnych i śledztwach w ramach zakreślonych przez ustawę postępowania karnego. Propozycja ta zresztą była zgodna z przyjętym przez członków Wydziału karnego KK trójpodziałem przestępstw, gdzie o zbrodniach orzekałby sąd okręgowy a o wykroczeniach odpowiedzialnie organy przewidziane w odrębnym „kodeksie policyjnym”²⁸.

Sądy okręgowe miały rozpoznawać wszystkie spory nie powierzone sądom powiatowym (art. 34). Stosownie do wytycznych przedstawionych przez K. Stefkę w *Uzasadnieniu*, projekt przekazał więc sądom okręgowym sprawy o roszczenia majątkowe przekraczające określoną wartość przedmiotu sporu sądów powiatowych oraz sprawy, których „jakość” wymagała udziału kilku doświadczonych sędziów. Widoczny był tu podział na poddane orzecznictwu izbom cywilnym i izbom handlowym. Zgodnie z art. 34 ust. 2 projektu sądy okręgowe rozpoznawałyby z kolei, jako wyłącznie właściwe (bez względu na wartość przedmiotu sporu i umowne poddanie się stronom sądom powiatowym), następujące rodzaje spraw:

- 1) prawa niemajątkowe i o roszczenia majątkowe, wynikające z tych praw lub ich naruszenia, takie jak np.: o uznanie lub zaprzeczenie ślubnego pochodzenia, rozwód, unieważnienie małżeństwa, spory ze stosunków między małżonkami oraz między rodzicami i dziećmi itp.,²⁹

26 Sprawy niesporne w b. zaborze pruskim należały do sądów powiatowych, w b. zaborze austriackim i rosyjskim częściowo do sądów powiatowych względnie pokoju, a częściowo do okręgowych.

27 „Wskazanie organu publicznego, powołanego do strzeżenia interesu, jaki w ukształtowaniu tych spraw ma Państwo i społeczeństwo, jest możliwe dopiero w ustawie o postępowaniu niespornym. Dziś jeszcze nie wiadomo, jaki miałby być zakres działania organów, zatem niepodobna przewidzieć, jakie powinny mieć uzdolnienia, ani postanowić, do której grupy osób sądowych mają należeć i jakie im czynności powierzyć.”, KK P.u.s., t. I, s. 60.

28 KK P.u.s., t. I, s. 83; A. Lityński: Wydział karny..., s. 51–58.

29 K. Stefko w *Uzasadnieniu* odwołuje się tu do austriackiej Normy jurysdykcyjnej z r. 1895 (austr. Dz.U.P nr 110 i 111). KK P.u.s., t. I, s. 61.

- 2) roszczenia z tytułu wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez sędziego, urzędnika lub służbę państwowego, oraz z tytułu niesłusznego uwięzienia lub niesłuszenie odbytej kary³⁰,
- 3) ze stosunków prawnych, dotyczących ochrony prawa autorskiego i patentowego³¹,
- 4) ze stosunków prawnych, dotyczących używania firmy handlowej,
- 5) ze stosunków prawnych, dotyczących nabycia przedsiębiorstwa handlowego,
- 6) wynikłe ze stosunku prawnego między członkami spółki handlowej, spółki akcyjnej lub w spółdzielni, albo między spółką lub spółdzielnią a jej członkami, wreszcie między członkami a likwidatorami³²,
- 7) wynikłe z czynności giełdowych,
- 8) wynikłe ze stosunku ubezpieczenia,
- 9) ze stosunków prawnych dotyczących ochrony znaków towarowych, wzorów i modeli,
- 10) ze stosunków prawnych prawa morskiego, oraz prawa żeglugi na rzekach i wodach lądowych.

Spory wymienione w punktach 1–3 miały rozstrzygać izby cywilne w składzie trzech sędziów zawodowych, natomiast w punktach 4–10 izby handlowe złożone z ławnika handlowego i dwóch sędziów zawodowych (art. 37). Tę przewagę sędziów uznał K. Stefko za pożądaną, „iż idzie o orzecznictwo, a więc o dziedzinę, w której sędziowie zawodowi mają niewątpliwie wyższe uzdolnienie, niż kupcy”³³. W praktyce, oznaczałoby to jednak, że ławnik handlowy, „kupiec” wykonywałby tylko funkcję doradcy, a z takim kompetencjami spełniałby on raczej rolę biegłego. W stosunku do zakresu działania sądów okręgowych

30 „Rozpatrzenie i osądzenie sporów tego rodzaju wymaga wielkiego doświadczenia w rzeczach sądownictwa i administracji państwowej i dlatego może być powierzony tylko sędziom starszym i doświadczeńszym”. KK P.u.s., t. I, s. 61.

31 „Prawo autorskie i patentowe, oraz stosunki życiowe, które to prawo ujmuje w e formy prawne, należą niewątpliwie do dziedzin mniej znanych ogółowi społeczeństwa. To usprawiedliwia niewątpliwie oddanie sporów z tej dziedziny nie tylko sądom okręgowym, ale izbie złożonej z trzech sędziów”. KK P.u.s., t. I, s. 62.

32 „Potrzeba wielkiej znajomości wewnętrznej działalności spółek i spółdzielni, aby sprawiedliwie sądzić spory z tego stosunku wynikające, jak np. spory o unieważnienie uchwał ogólnego zebrania, spory o wykluczenie wspólnika, o rozwiązanie spółki, o unieważnienie kontraktu spółki itp.” Projekt nie wylicza tych sporów i poddaje je sądownictwu handlowemu. KK P.u.s., t. I, s. 64.

33 KK P.u.s., t. I, s. 65.

przyjętego w *Zasadach ustroju KK* projekt znacznie go poszerzył o kwestie związane z prawem handlowym. Skarb Państwa nie został w nim wprost określony jako strona w procesie, choć wyliczone wyżej w punkcie 2 sprawy (znalazły się one także w tezie 13 *Zasad*) wskazują, że rozważano taką ewentualność³⁴.

Sądy okręgowe miały rozstrzygać również w sprawach konkursowych³⁵ oraz o środkach prawnych od orzeczeń sądów powiatowych w komplecie trzech sędziów zawodowych (art. 35 i 36). Utrzymano tutaj dotychczasowy stan prawny, który w opinii autorów „okazał się dobrym i pożytecznym”.

W dodatkach J. Nowotnego do art. 35 i 36 sądy okręgowe orzekałyby w sprawach karnych o zbrodnie i rozpoznawałyby środki prawne od orzeczeń sądów powiatowych i miejskich³⁶. Do nich należałoby ponadto prowadzenie śledztw i załatwianie czynności sądowych w zakresie postępowania wstępnego. Wyposażenie ich w atrybuty sądów śledczych było wyraźnym postulatem projektodawcy skierowanym do członków Sekcji procedury karnej KK, by przyszły model polskiego postępowania karnego opierał się na wzorcach francuskiego procesu mieszanego. „Należy w miarę potrzeby – pisał J. Nowotny w *Motywach* – tworzyć stanowiska sędziów śledczych, powołanych do prowadzenia śledztwa w wypadkach, których potrzebę tego wskazuje ustawa postępowania karnego i do poszczególnych w zakresie postępowania wstępnego czynności sądowych w tejże ustawie przewidzianych”³⁷. Dalej w swoim wywodzie twierdził, iż „zadaniu temu sprostać mogą jedynie sędziowie oparci nie tylko o wszechstronną znajomość prawa i stosunków życiowych, ale ponadto rozporządzający dużym doświadczeniem i fachową wiedzą na polu kryminalistyki”.

Wyłącznym zadaniem sądów apelacyjnych, w opinii K. Stefki byłoby rozpoznawanie środków od orzeczeń sądów okręgowych. Skład

34 „Tej potrzebie może zadość uczynić jedynie odpowiednie ześrodkowanie spraw tego rodzaju w siedzibie sądów okręgowych, lub nawet w siedzibie organów powołanych do zastępstwa Państwa tj. Prokuratorii Generalnej. Takie postanowienie o miejscowej właściwości nie należy do ustroju sądowego.” KK P.u.s., t. I, s. 63.

35 Art. 38 projektu stanowił: „Spory nie wymienione w art. 34 i sprawy konkursowe rozpoznaje w sądach okręgowych jeden sędzia”. KK P.u.s., t. I, s. 17.

36 W kolegiach złożonych z trzech sędziów a w sprawach o przestępstwa polityczne i zagrożonych najcięższymi karami z udziałem sądów przysięgłych.

37 KK P.u.s., t. I, s. 83.

izb orzekających w sądach apelacyjnych stanowiliby 3 sędziowie (art. 39 i 40). Nie rozstrzygał on jakie miały to być środki odwoławcze, zostawiając to przyszłej ustawie postępowania cywilnego³⁸. Podobny zabieg zastosował J. Nowotny z tym, że napisał już wprost, iż nastąpi to w ramach „zakreślonych przez ustawę postępowania karnego”.

Sąd Najwyższy rozpoznawałby środki prawne od orzeczeń sądów apelacyjnych i sądów okręgowych, jako II instancji (art. 41). Wolny od przeprowadzania rozprawy nad materiałem procesowym winien ograniczać się do oceny spornego przypadku wyłącznie ze stanowiska prawnego. „Nietrafna ocena dowodowa ma znaczenie tylko dla jednego procesu – uzasadniał K. Stefko – [...]. Inną doniosłość ma pomyłka w stosowaniu i wykładni prawa, gdyż przypuszczać można, że sędzia, który jest w błędzie, będzie i na przyszłość błędnie stosował prawo, a w razie takiej stałej błędnej praktyki cierpi interes publiczny.”³⁹ Do art. 41 projektu J. Nowotny dodał do kompetencji Sądu Najwyższego rozpoznawanie środków prawnych od orzeczeń sądów przysięgłych, jako sądów I instancji.

Sąd Najwyższy orzekałby w izbach, złożonych z pięciu sędziów. Ponadto mógłby uchwalić dla siebie regulamin ustalający, w których przypadkach miałyby orzekać połączone izby lub pełne zebranie sędziów SN (art. 43). W kolejnych artykułach projektu (art. 43–50) K. Stefko zajął się problematyką pomocy sądowej. Uznał za konieczne uwzględnienie przypadków w pracy sądów, gdzie musiałyby one przedsięwziąć czynności poza swoim okręgiem np. oględziny przedmiotu sporu, przesłuchanie świadka. Spór z powodu odmowy spełnienia czynności lub w przedmiocie sposobu jej wykonania rozstrzygałby sąd rozpatrujący środki prawne od orzeczeń tego sądu, do którego się zwrócono (art. 45). Zobowiązując sądy krajowe do pełnienia czynności na

38 „Zadaniem sądu drugiej instancji jest poprawienie błędów pierwszego sądu, bez różnicy jakości tych błędów, a więc zarówno błędów w stosowaniu prawa, jak błędów w zebraniu i ustaleniu twierdzeń. Bez względu na to, czy ustawodawstwo dopuści pełne, czy tylko ograniczone odwołanie, o czym postanowi dopiero ustawa o postępowaniu, musi być dozwolone uzupełnienie materiału procesowego pewnymi twierdzeniami, co najmniej tymi, które sąd I instancji uważał za zbędne, choć strona wedle swego słusznego zapatrywania uważała je za potrzebne. Sąd drugiego stopnia ma zatem, obok rozpatrzenia słuszności wyroku z punktu prawnego, ważne zadanie uzupełnienia dotychczasowego materiału procesowego dalszymi twierdzeniami i dowodami.” KK P.u.s., t. I s. 30.

39 KK P.u.s., t. I, s. 31.

wezwanie sądów zagranicznych, projektowana ustawa stanowiła w art. 46 jednocześnie o zasadzie wzajemności⁴⁰.

K. Stefko umieścił w swoim projekcie także przepisy o utrzymaniu powagi sądów w czasie czynności sądowych (rozdz. IV, art. 51–54). Jako wspólne dla wszystkich działów czynności sądowych – zdaniem projektodawcy – musiały znaleźć się w ustawie o ustroju sądów powszechnych. Miały one równe znaczenie w sprawach karnych, cywilnych – spornych i niespornych. Projekt nadawał sądom: władzę wydania wszelkich zarządzeń potrzebnych dla utrzymania spokoju i porządku, prawo upominania, wydalania i prawo nakładania grzywny. Rozdział V K. Stefko poświęcił administracji sądowej (art. 55–62). W *Uzasadnieniu* wyjaśniał, że czynności administracyjne związane z istnieniem i urzędowaniem sądu można podzielić na dwie grupy: na czynności spełniane przez osoby sądowe i na czynności osobnych urzędów i urzędników administracyjnych. Są jednak pewne działy administracji sądowej, których nie można powierzyć urzędnikom, a do takich zaliczył wszystkie sprawy pragmatyki służbowej, prowadzenie statystyki, nadzór nad wewnętrznym urzędowaniem sądów itp. Te i cały szereg innych spraw z obszaru własnych potrzeb sądownictwa musiały załatwiać wyłącznie osoby sądowe. Spełnialiby je przede wszystkim naczelnicy sądów, bądź z ich polecenia sędziowie i urzędnicy sądowi (art. 55). Istotnym zagadnieniem z zakresu administracji sądowej było ustawowe ustalenie podmiotowych i przedmiotowych granic nadzoru nad tokiem wewnętrznego urzędowania sądów. Oczywistym było dla K. Stefki, że sędziowie w zakresie orzecznictwa są niezależni od poleceń swych przełożonych. Jednakże niezawisłość sędziowska, żeby funkcjonować w „zdrowych” warunkach, musi znosić podległość (uprawnienia nadzorcze) wobec władz odpowiedzialnych za sprawność wewnętrznego urzędowania sądów. Odpowiedzialność tę ponosi w pierwszym rzędzie Minister Sprawiedliwości przed Sejmem a zatem

40 O sporze między sądem krajowym a sądem zagranicznym w przedmiocie spełnienia czynności przez sąd zagraniczny należało donieść Ministrowi Sprawiedliwości (art. 47). Na prośbę sądów zagranicznych sądy krajowe musiałyby spełniać żądane czynności, jeżeli byłaby zapewniona wzajemność a żądana czynność w świetle prawa obowiązującego w Polsce należałaby do zakresu działania sądów i nie byłaby zabroniona (art. 48). Spory dotyczące spełnienia tych czynności przez sąd krajowy na żądanie sądu obcego rozpoznawałby Sąd Najwyższy na prośbę władzy zagranicznej (art. 50). J. Nowotny kwestię tę przekazał do określenia ustawie postępowania karnego. Art. 44 uzupełnił ustępem: „Sądy karne są uprawnione znosić się ze wszystkimi władzami na obszarze Państwa, oraz wzywać w razie potrzeby asystencji i pomocy siły zbrojnej”.

jemu służy naczelny nadzór. Pozostałe organy wykonywałyby go natomiast w oparciu odpowiednie wskazania ustawy. W świetle art. 57 projektu nadzór nad tokiem wewnętrznego urzędowania sądów sprawowałyby:

- a) naczelnicy i prezesi nad sądami, których są kierownikami,
- b) prezesi sądów okręgowych nad sądami powiatowymi, mającymi siedzibę na obszarze tych sądów okręgowych,
- c) prezesi sądów apelacyjnych nad sądami okręgowymi i powiatowymi, mającymi siedzibę na obszarze tych sądów apelacyjnych,
- d) Minister Sprawiedliwości naczelny nadzór nad wszystkimi sądami w Państwie⁴¹.

Każdy sąd wyższy mógłby o spostrzeżonych przez siebie brakach w urzędowaniu sądu niższego zawiadomić organa powołane do nadzoru (art. 58). Tutaj, jak podkreślił K. Stefko, „sąd wyższy nie ma sam prawa nadzoru, to też sam nie może wydawać zarządzeń, może tylko o brakach zawiadomić organy uprawnione do nadzoru”⁴². Art. 59 projektu wskazywał sposoby wykonywania nadzoru i pouczał jak należałoby usuwać wszelkie wady i braki. Mianowicie wolno byłoby żądać sprawozdań i osobiście wglądać w tok urzędowania a w przypadku dostrzeżenia nieprawidłowości wydawać odpowiednie zarządzenia.

Po rozdziale V, J. Nowotny zaproponował dodać rozdział V a *O prokuraturze*. Autor ten rozważał w *Motywach* do art. 12 *dotatków do projektu K. Stefki* dwie możliwe formy ustroju prokuratury, organu o funkcjach oskarżyciela publicznego w postępowaniu karnym. Pierwsza z nich nadawałaby prokuraturze stanowisko organu samoistnego, z pełnią praw i atrybutów sędziowskich, niezależnego od rządu. W drugiej formie prokuratura, jako organ rządu stanowiłaby część składową aparatu administracyjnego, powołany do zastępstwa procesowego interesów państwa w zakresie realizacji materialnego prawa karnego. Pierwszą formę jednak od razu odrzucił, gdyż zastępowana „w teorii, a także i dawniejszych ustawach procesowych [...] chromała zawsze na punkcie wewnętrznej niezgodności”⁴³. „Okazało się – wyjaśniał – że

41 KK P.u.s., t. I, s. 19.

42 KK P.u.s., t. I, s. 70.

43 KK P.u.s., t. I, s. 87.

charakter danej instytucji warunkowany jest zawsze jej normalną działalnością, a ta odnośnie do Prokuratury nie była i nie jest sędziowską. Interes Państwa w sferze realizacji prawa karnego materialnego wymaga podporządkowania urzędników Prokuratury całej drabinie hierarchicznej, która jest równoczesnym zaprzeczeniem niezawisłości sędziowskiej”. Prokuraturę zatem – organ rządu – podporządkowano by Ministrowi Sprawiedliwości jako Naczelnemu Prokuratorowi. W tym charakterze miałyby ona obowiązek przyczyniania się do zgodnego z prawem wymiaru sprawiedliwości za pomocą środków, wskazanych w ustawie postępowania karnego. Stosownie do wprowadzonego w ustroju sądownictwa karnego toku instancji, projekt ustalił hierarchiczną drabinę prokuratury. Ustanowił więc prokuratorów przy Sądzie Najwyższym, apelacyjnym, okręgowym i powiatowym z odpowiednią liczbą zastępców⁴⁴. Urzędnicy prokuratury „nie są urzędnikami sędziowskimi” podkreślał J. Nowotny a zatem „winni stosować się do urzędowych wskazań swych przełożonych”.

Ostatni VI rozdział pierwszego projektu K. Stefki poświęcony był przepisom przejściowym i wykonawczym. Jak zauważył sam autor, zawierały one postanowienia mające znaczenie tylko przez pewną ilość lat po wejściu ustawy w życie. Wydawały się jednak niezbędne ze względu na konieczność uzgodnienia obecnych stanów prawnych i faktycznych z nowymi. Spośród nich na szczególną uwagę zasługują regulacje odnoszące się do organizacji sądów i kwalifikacji sędziowskich. Aby zapobiec zbytnej redukcji kadr w sądach, przez pierwszych pięć lat od momentu obowiązywania projektowanej ustawy, sędziami, komornikami i urzędnikami kancelarii mogłyby być osoby czyniące zadość wymaganiom dotychczasowych, dzielnicowych norm prawnych. Zdaniem K. Stefki przewidziane w projekcie warunki do objęcia tych stanowisk były stosunkowo rygorystyczne i wobec tego nie należałoby się spodziewać, że od razu sprostałaby nim potrzebna ilość kandydatów. Egzaminady adwokackie i notarialne zastępowałyby egzamin sędziowski (art. 64). „I adwokat i notariusz – wyjaśniał K. Stefko – muszą znać dokładnie cały obszar ustaw, potrzebnych do sprawowania

44 Prokuratora Sądu Najwyższego i jego zastępcę, prokuratorów sądów apelacyjnych i ich zastępców, prokuratorów sądów okręgowych mianowałby Naczelnik Państwa na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Zastępców prokuratorów sądów okręgowych oraz prokuratorów przy sądach powiatowych mianowałby Minister Sprawiedliwości.

urzędu sędziowskiego, przedmioty egzaminu adwokackiego i notarialnego są mniej więcej te same co egzaminu sędziowskiego, a wreszcie rodzaj zatrudnienia jest tak pokrewny i zbliżony, że zupełnie spokojnie można urząd sędziego powierzyć osobom, które odbyły aplikację i złożyły egzamin adwokacki lub notarialny.” W tym czasie takie rozwiązanie odnosiło się do zaboru austriackiego i rosyjskiego, gdyż tam te wymogi były zróżnicowane. W b. zaborze pruskim egzamin taki był wspólny a zdanie go gwarantowało możliwość wykonywania zawodu sędziego, adwokata i notariusza⁴⁵.

W art. 80 projektu K. Stefko poruszył niezwykle ważny problem czasu (2 lata) przeznaczonego na reorganizację sądów od momentu wejścia w życie planowanej ustawy. W ciągu 2 lat wolno byłoby sędziów bez ich zgody, przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku. W tym ściśle (ustawowo) wyznaczonym okresie zawieszono by obowiązywanie jednej z podstawowych gwarancji zasady niezawisłości sądownictwa, tj. nieusuwalności sędziów⁴⁶.

Pozostałe artykuły tego rozdziału (od 65 do 79) bardzo szczegółowo regulowały kwestie utrzymania w mocy niektórych przepisów państw zaborczych: o sądach odrębnych z ich dotychczasowym zakresem działania⁴⁷ oraz o właściwości miejscowej i rzeczowej sądów powszechnych. Sprawy te w toku dalszych prac Podkomisji ustroju sądownictwa wymagały jednak przeprowadzenia wnikliwych konsultacji z członkami sekcji postępowania karnego i cywilnego. Dlatego też, to co zaproponował K. Stefko stało się zaledwie początkiem żmudnej – prawotwórczej i prawnoporównawczej roboty legislacyjnej wszystkich członków KK, a więc całej Komisji Kodyfikacyjnej.

4.3. Projekt „grudniowy”(II) Podkomisji ustroju sądownictwa

Projekt K. Stefki i J. Nowotnego Podkomisja ustroju sądownictwa KK przedyskutowała (po kilkumiesięcznej przerwie w działalności

45 KK P.u.s., t. I, s. 72.

46 KK P.u.s., t. I, s. 22 i 78

47 Na obszarze b. zaboru rosyjskiego pozostałyby sądy duchowne; b. zaboru austriackiego: sądy przemysłowe, polubowne – Zakładów ubezpieczenia robotników od wypadków, Kas Chorych, Kas Bractw Górniczych, gieldowe; b. zaboru pruskiego: sądy przemysłowe, sądy kupieckie.

Komisji Kodyfikacyjnej wywołanej wojną polsko – radziecką) na posiedzeniach od 7 do 14 grudnia 1920 r. W ten sposób opracowano drugi, „podkomisyjny” projekt. Od strony formalnej i materialnej nie uległ on zasadniczym zmianom w stosunku do pierwszego. Zwraca jednak uwagę zastąpienie tytułu *Ustawa o ustroju sądownictwa zwyczajnego* nowym: *Ustawa o ustroju sądownictwa*. Nie zawierał on uzasadnienia, ani motywów. Powyższe fakty wskazują na niezwykle pośpiech prac. Najprawdopodobniej podczas tych grudniowych debat omówiono głównie uwagi do pierwszego projektu nadesłanymi przez wiceprezesa KK i przewodniczącego Podkomisji S. Bukowieckiego oraz dodatkowy referat o przepisach przechodnich K. Stefki. Takie tempo obrad można tłumaczyć tym, iż w Sejmie Ustawodawczym finalizowano właśnie opracowywanie tekstu konstytucji⁴⁸. Dalsze losy przygotowywanej w KK ustawy okazywały się zatem niepewne.

Być może pod wpływem konstytucyjnych polemik w II projekcie do struktury sądownictwa wprowadzono w miejsce sądów powiatowych sądy pokoju. Okręg sądu pokoju obejmowałby jedną lub kilka gmin (art. 1 i 3). Przepisy o właściwości sądów powiatowych z pierwszego projektu, zastąpiono w brzmieniu niemal identycznym przepisami o właściwości sądów pokoju, z tym że już dookreślono wartość przedmiotu sporu do kwoty 15 000 marek polskich (art. 31). W świetle art. 35, sprawy należące do zakresu tych sądów rozpoznawałby jeden sędzia⁴⁹. Z przytoczonego artykułu nie wynikało wprost, iż miał być to sędzia pokoju. O sędziach pokoju wspomina projekt tylko jeden raz, tj. w art. 4, stanowiącym, iż „sędziów mianuje Naczelnik Państwa (nie Prezydent RP – uw. moja M.M.), z wyjątkiem sędziów pokoju, których mianuje Minister Sprawiedliwości”. Nastąpiła tu wyraźna sprzeczność z ustaleniami Sejmu Ustawodawczego. W tamtym gremium przegłosowano przecież wybieralność sędziów pokoju i nie było mowy o sądach pokoju.

Przepisy o kwalifikacjach sędziowskich (uniwersyteckie studia prawnicze, aplikacja sądowa, egzamin sędziowski) pozostały te same i prawdopodobnie dotyczyły również sędziów pokoju, skoro w projekcie

48 Dyskusja plenarna w Sejmie Ustawodawczym nad rozdziałem IV. Sądownictwo Konstytucji marcowej odbyła się od 28 października do 2 grudnia 1920 r.

49 KK P.u.s., t. I, s. 92

nic na ten temat szczególnego nie zamieszczono (nawet w przepisach przechodnich i końcowych – art. 84–103). Według art. 2 sądy składałyby się z sędziów, urzędników i sług sądowych⁵⁰. Nie wyróżniono w cytowanym artykule sędziów pokoju, co sugeruje, że intencją projektodawców było traktowanie ich na równi z sędziami zawodowymi.

W omawianym projekcie pojawiła się jednak całkowicie nowa instytucja w postaci pełnego zebrania sędziów, będąca odpowiednikiem samorządu sędziowskiego. Podkomisja zaliczyła go do organów administracji sądowej, gdyż poświęcono jej jedyny art. 68 w rozdziale V *Administracja sądowa*. Do pełnego zebrania sędziów należałoby:

- „1. opiniowanie o sprawach ustawodawstwa lub zarządu sprawiedliwości, na żądanie Ministra Sprawiedliwości lub sądu przełożonego;
2. samoistne wnioskowanie sądów w sprawach ustawodawstwa;
3. rozpatrywanie rocznych sprawozdań o ruchu spraw i stanie wymiaru sprawiedliwości w tym sądzie, oraz sprawozdań sądów podwładnych w tych przedmiotach;
4. wydawanie regulaminów wewnętrznego urzędowania sądu;
5. rozpatrywanie spraw administracji sądowej, które przełożony sąd ze względu na ważność sprawy przedkłada pełnemu zebraniu;
6. w Sądzie Najwyższym opiniowanie o przedłożonych przez Ministra Sprawiedliwości pytaniach, które budzą wątpliwości, lub w których istnieje rozbieżność orzecznictwa.”⁵¹

W tym dość obszernym katalogu uprawnień razi brak jednoznacznej normy dającej zebraniu możliwość współdecydowania w sprawach obsady personalnej sądów. Nie było także w projekcie żadnych propozycji odnoszących się do jego organizacji. W rozdziale VI drugiego projektu (art. 75–83) w miejsce poprzedniej instytucji prokuratorów ustanowiono urzędy instygatorskie. Zmieniono właściwie tylko jej nazwę, ponieważ podstawowe założenia doktrynalno – strukturalne z pierwotnego projektu J. Nowotnego zachowano. Chęć przywrócenia dawnej nazwy oskarżyciela publicznego, występującej w przedzobiorowej

50 KK P.u.s., t. I, s. 89.

51 KK P.u.s., t. I, s. 96.

Polsce⁵², wynikała więc chyba głównie z pobudek czysto patriotycznych⁵³.

- 52 Szerzej o instygatorach w J. Makarewicz: *Instygator w dawnym prawie polskiem*, Lwów 1922. Zob. też: Z. Góralski: *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983, s. 114–115 oraz tenże: *Encyklopedia urzędów i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 2000, s. 44–46.
- 53 Opinie na temat projektu „grudniowego” wydały sądy apelacyjne w Krakowie i w Poznaniu. Sąd Apelacyjny w Poznaniu na posiedzeniach 25 i 28 lutego oraz 4 marca stwierdził m. in., że: „ustawa o ustroju byłaby obecnie nie na czasie i że z wydaniem jej należy się wstrzymać aż do chwili uchwalenia ustaw konstytucyjnych i ustaw o postępowaniach sądowych [...] Nazwa „Sąd pokoju” jest wręcz nie do przyjęcia. Czym były sądy pokoju w swym rozwoju historycznym i czym one są jeszcze dziś w różnych społeczeństwach, mimo rozszerzenia ich pierwotnego zakresu działania, to jest tak notorycznie znanym, że bliższe uzasadnienie niewłaściwości tej nazwy dla oznaczenia Sądów tych, dla których tę nazwę w projekcie zaproponowano, okazuje się zgola zbytecznym [...] „Sąd grodzki” – Nazwa ta jest przede wszystkim nazwą czysto polską, że Sąd taki, o jaki tu idzie będzie miał w regule swoją siedzibę w mieście czyli grodzie, będzie ta nazwa zupełnie nie odpowiednią [...] oznaczenie i zmiany w okręgach sądowych i siedzibach sądów należą do administracji państwowej, to jednak kwestie te wchodzą tak głęboko w stosunki społeczne zainteresowanych w tym warstw obywatelskich i w stosunki terytorialne, że musi być pozostawiona dotyczącej ludności możność wypowiedzenia się przez swych reprezentantów w Sejmie [...] Do orzecznictwa w sprawach karnych – w tym przedmiocie wypowiada się Sąd Apelacyjny za sądem ławniczym, w miejsce Sądu przysięgłych, dla spraw o cięższe i ważniejsze przestępstwa i za takim samym Sądem w ogóle we wszystkich sprawach karnych [...] Co do spraw cywilnych, to tutaj wypowiada się Sąd Apelacyjny za stanowiskiem projektu, iż w sprawach tych współdziałający czynnik obywatelskiego musi pozostać jak najwięcej ograniczonym [...] Przepis art. 68 proj. ust. określający jakie sprawy podlegają uchwałom pełnego zebrania sędziów winien być, zdaniem Sądu Apelacyjnego w Poznaniu o tyle ograniczonym, iż odnosi się on tylko do sądów kolegialnych, bowiem nie leży wcale w interesie tych spraw, o które się rozchodzi, aby je także poddawano pod opinię względnie rozpatrywaniu ogólnego zebrania sędziów grodzkich. Regulamin wewnętrznygo urzędowania sądu jest rzeczą wielkiej wagi i regulamin taki winien być jednolity dla wszystkich. Zdaniem przeto Sądu Apelacyjnego w Poznaniu nie można żadną miarą pozostawić poszczególnym sądom swobody w układaniu i wydawaniu takich regulaminów, bo doprowadziłoby to wręcz do chaosu. Sprawa ta ma być przeto pozostawiona jedynie tylko Ministrowi Sprawiedliwości [...] nazwa „instygator” dla oznaczenia oskarżyciela publicznego jest wręcz nie do przyjęcia. Nie zapoznaje się, że nazwa ta była w dawnej polszczyźnie używana, lecz zważyć należy, że nazwa ta została dawno zarzucona, szerszemu ogółowi ludności wcale znana nie jest, a dla ludzi inteligentnych stanowi dzisiaj synonim z podżegaczem (Anstifter, Aufhetzer) w znaczeniu ujemnym.” AP w Poznaniu, *Sąd Apelacyjny w Poznaniu*, sygn. 121, k. 35–48. Sąd Apelacyjny w Krakowie na posiedzeniach 2 i 3 marca 1921 r. na początek rozpatrzył dwie „kwestie wstępne”: pierwszą – czy przed przygotowaniem ustaw proceduralnych jest wskazanym tak szybkie wprowadzenie ustawy ustroju sądownictwa? (na 12 obecnych sędziów głosowało: 10 – przeciw, 2 – za); drugą – czy wydanie przez sąd apelacyjny dokładnej i należytej opinii o projekcie ustroju sądownictwa, bez znajomości „ustaw podstawowych”, jest postępowaniem prawidłowym? (cały obecny skład sędziowski jednogłośnie głosował przeciw). W dyskusji nad poszczególnymi artykułami projektu Sąd Apelacyjny w Krakowie uznał m.in., iż: „instytucja sądów przysięgłych w Państwie polskiem, jako narodowościowym, o ustroju demokratycznym nie ma już racji bytu i winna być uważane za przesyłaną [...] Jeżeliby jednak instytucja sędziów przysięgłych miała być w polskiej procedurze karnej zaprowadzona, to należałoby kompetencję sądów przysięgłych ograniczyć, jedynie do zbrodni politycznych i tych zbrodni pospolitych, które zagrożone są karą śmierci, lub karą dożywotniego więzienia [...] Terytorialny zakres działania sądów pokoju określony jest zbyt ciasno. W Małopolsce powiaty sądowe obejmują nieraz kilkadziesiąt gmin, gdyż gminy w Małopolsce są przeważnie bardzo drobne. Okręg sądu pokoju powinien zatem obejmować jedną lub więcej a nie jedną lub kilka gmin [...] Wykluczenie od bezpośredniego nadzoru nad sędziami pokoju, sędziów, którym powierzono czynność naczelników, nie przyczyni się do utrzymania należytej dyscypliny służbowej i może wywołać niejedną trudność.

Analiza pierwszych dwóch przedkonstytucyjnych projektów prawa o ustroju sądów powszechnych powstałych w Komisji Kodyfikacyjnej pozwala na wyciągnięcie interesujących wniosków. Oba dokumenty w przeważającej części autorstwa K. Stefki i J. Nowotnego nie respektowały postanowień opracowywanej równolegle w Sejmie Ustawodawczym konstytucji. Był to mankament, który spowodował, iż prace nad tą częścią prawa niepotrzebnie się wydłużyły. Brak od początku kooperacji w tym zakresie między ciałem ustawodawczym, Komisją Kodyfikacyjną i rządem wywoływał, jak wskazują na to dalsze losy poszczególnych projektów, zbędne konflikty i nieporozumienia. Oba projekty stanowiły bezpośrednią reakcję na *Zasady ustroju sądownictwa* – odrębne dla spraw cywilnych i karnych – zatwierdzone w maju 1920 r. przez Zgromadzenie Ogólne Komisji Kodyfikacyjnej. Na owych projektach ciążyło niekonsekwentne przeprowadzenie konstytucyjnej zasady jednolitości sądownictwa karnego i cywilnego, przejawiające się w dość „mechanicznym” połączeniu przepisów o sądownictwie cywilnym z projektu K. Stefki i sądownictwie karnym z dodatków J. Nowotnego. Niekorzystnymi skutkami takiej redakcji, zwłaszcza grudniowego projektu, było widoczne gołym okiem niedopracowanie norm w rozdziałach poświęconych strukturze sądów i sędziom (nieudane zastąpienie sądów powiatowych sądami pokoju, niejasna rola i pozycja sędziów pokoju), właściwości sądów oraz przepisom przechodnim. W obu projektach członkowie Podkomisji ustroju sądownictwa KK nie rozstrzygnęli w sposób zdecydowany zakresu przedmiotowego prawa o ustroju sądów powszechnych, a to należało dokonać od razu. Wiele zagadnień ujętych w *Zasadach* i omawianych projektach wkraczało zbyt daleko szczególnie w dziedzinę prawa procesowego i materialnego. Mam tu głównie na myśli przepisy o właściwości sądów. Ich ostateczną wersją i tak zajęły się odpowiednie sekcje cywilne i karne Komisji Kodyfikacyjnej. Jak zauważył J. Glass w referacie odczytanym 22 marca 1921 r. w Towarzystwie Prawniczym Warszawskim, „grudniowy” projekt nie wywołał w kołach prawniczych żywszego zainteresowania, a w szczególności nie był przedmiotem bliższych rozważań towarzystw prawni-

czych działających ówczasie na terenie II Rzeczypospolitej⁵⁴. Z relacji referenta wynika, że do tego czasu projektowaną przez KK ustawą o ustroju sądowym zajęły się jedynie Towarzystwa Prawnicze we Lwowie i w Lublinie. To ostatnie na zebraniu 21 lutego 1921 r. wnioskowało o odrzucenie wspomnianego projektu⁵⁵.

- 54 J. Glass: Projektowana ustawa o ustroju..., s. 137. Autor w dalszej części artykułu ustosunkował się do tego projektu twierdząc m. in.: „Zauważmy przede wszystkim, że ustawa projektowana nie zawiera w sobie ważniejszych innowacji w porównaniu z ustrojem dotychczas na ziemiach polskich obowiązujących. Pod tym względem z b. dzielnicy austriackiej najmniej znajdzie powodów do żalu, ponieważ ustawa ta przez profesorów Uniwersytetu Lwowskiego zredagowana, stosunkowo najbardziej jest może zbliżona do wzorów austriackich [...]. Tamże, s. 151. Zmiana w ustroju sądów pokoju jest ze wszechmiar usprawiedliwiona [...] Skupienie zaś sędziów po kilku w jednej miejscowości przyczynia się do wytworzenia pewnej wspólnej jursprudencej, ułatwia zastępstwo zwłaszcza podczas nagłej choroby, umożliwia pomoc prawną ze strony urzędującego przy większym sądzie adwokata [...] Ustrój ten jest tym bardziej jest zresztą wskazany obecnie, gdy ustawa konstytucyjna orzekła, iż sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność [...] Druga ważna zmiana, polegająca na tym, że w sądach okręgowych pewną kategorię spraw cywilnych i karnych ma rozpoznawać nie kolegium, lecz sędzia jednostkowy (art. 46 proj.) może istotnie budzić poważne wątpliwości i nasuwa temat do rozważań [...]. Tamże, s. 162.[...] w każdym sądzie pokoju powinien być, zdaniem naszym, pisarz hipoteczny z wykształceniem prawniczym – nie rejent hipoteczny – jak proponuje podkomisja [...]. Tamże, s. 170. Projektowana ustawa obejmuje około 100 artykułów, co odpowiada austriackiemu Gerichtsorganisationsgesetz z r. 1896, a zatem jest o wiele zwięźlejsza od ustawy rosyjskiej z r. 1864, liczącej 429 art. oraz od ustawy niemieckiej z r. 1877, liczącej 204 art. Nie obejmuje przepisów w przedmiocie nominacji i stanowiska sędziów, jako należących do pragmatyki sądowej, natomiast zawiera przepisy w przedmiocie właściwości rzeczowej, czym się korzystnie wyróżnia od ustawy rosyjskiej.” Tamże, s. 194.
- 55 Referent W. Modrzewski (prezes zarządu) scharakteryzował dobitnie ów projekt „jako szkodliwy, zgubny dla kraju, niemożliwy do wykonania, nie kwalifikujący się do częściowych przeróbek oraz poprawek i zasługujący w całości na odrzucenie. Dalej uzasadnia, że „przede wszystkim projekt jest zgubny dlatego, że kasuje wydziały hipoteczne przy sądach okręgowych i poleca rozesłanie ksiąg do sądów pokoju na prowincji, gdzie mają je prowadzić rejenci pod kierunkiem sędziów pokoju. Taki ustrój uniemożliwiałby rozpoznawanie czynności hipotecznych, a tym samym uchyliłby ubocznie ustawę hipoteczną 1818 roku i obalił utrwalony od stu lat system hipoteczny [...] Na prowincji nie ma nawet lokali i gmachów odpowiednich dla umieszczania ksiąg hipotecznych, a rozsegregowanie i rozwieszenie tych ksiąg byłoby połączone z trudnościami nie do opisania. Powierzanie sądenia spraw cywilnych w sądach okręgowych sędziom jednostkowym, a nie kolegium z trzech sędziów uniemożliwiałoby wymianę myśli sędziów, wzajemną pomoc i dyskusję, a tym samym odbiłoby się fatalnie na gruntowności wyrokowania i obniżyłoby powagę sądów. Powierzanie rozpoznawania spraw o własność nieruchomości sądom pokoju do 15000 marek jest niewskazane gdyż sądy pokoju, złożone po większej części z mniej doświadczonych prawników, a często z osób bez prawnego wykształcenia nie dałyby sobie rady z rozstrzygnięciem tego rodzaju spraw, wymagających gruntownej znajomości prawa cywilnego. Zmiana nazwy prokuratorów na instygatorów, zaczerpnięta z historii prawa polskiego, jest archaizmem, nie odpowiadającym obecnym stosunkom, który brzmi niesympatycznie i nie zasługuje na przyjęcie [...] Usunięcie prawa sądów wywierania kandydatów na wakujące stanowiska sędziów i przedstawiania listy kandydatów ministerstwu wprowadziłoby zamiast jawnego ubiegania się o posady sędziowskie i bezstronnej oceny wartości kandydatów przez sędziów, kierujących się względami dobrego wymiaru sprawiedliwości, tajemne zakulisowe zabiegi karierowiczów i intrzygantów, serwilizm, oraz nepotyzm przy obsadzaniu posad i zatrułoby atmosferę koleżeńską zawiścią i nieufnością. [...] W ogóle treść tego projektu dowodzi, że ułożony on został przez osoby nie liczące się z odrębnymi urzędzeniami b. Królestwa Kongresowego [...] język i styl tego projektu oraz liczne germanizmy wskazują, że projekt ułożony został przez prawników galicyjskich, widocznie źle się orientujących w naszych stosunkach.”, *Zebranie Towarzystwa Prawniczego w Lublinie*, GSW 1921, nr 11, s. 83–84.

Kończąc rozważania na temat pierwszych projektów ustawy o ustroju sądownictwa KK z r. 1920, można skonstatować, że z całego obszaru zagadnień nimi ujętych od początku nie podważano, iż do zakresu prawa o ustroju sądów powszechnych należą takie kwestie jak:

- 1) struktura sądów,
- 2) sędziowie zawodowi,
- 3) sędziowie niezawodowi,
- 4) administracja sądowa,
- 5) urzędy prokuratorskie.

Dlatego też w dalszej części rozprawy zająłem się głównie tymi problemami, bo właśnie nad nimi przeprowadzono w łonie Podkomisji ustroju sądownictwa KK najbardziej rzeczowe i merytorycznie wartościowe dyskusje mające znaczący wpływ na rozwój polskiego, nowożytnego u.s.p.

CZĘŚĆ II

USTRÓJ SĄDÓW POWSZECHNYCH W PRACACH KOMISJI KODYFIKACYJNEJ PO 1921 ROKU

1. Struktura sądów

1.1. Wprowadzenie

Projekty pokonstytucyjne prawa o ustroju sądów powszechnych przygotowywane przez Komisję Kodyfikacyjną musiały respektować postanowienia nowej ustawy zasadniczej. Rozpoczęto w tym momencie długą drogę legislacyjną pośrednio już na mocy art. 75 Konstytucji marcowej, według którego organizacja, zakres i sposób działania wszelkich sądów miały być uregulowane ustawodawstwem zwykłym. Poprzez wydawanie kolejnych projektów członkowie KK wypracowywali swój punkt widzenia, niejako swój „komentarz” do poszczególnych zasad konstytucyjnych, mających związek z sądownictwem. Zaraz po uchwaleniu Konstytucji marcowej KK poleciła K. Stefce opracowanie nowego, chronologicznie III projektu (czerwiec 1921 r.). Miał on być dostosowany do jej postanowień, a więc zakładał wyeliminowanie wszystkich rozwiązań z nią sprzecznych lub dodanie takich, których nie przewidziano we wcześniejszych dwóch projektach¹.

1 Jak już sygnalizowałem w rozdziale pierwszym odpowiedzią na projekt III były: IV projekt Podkomisji ustroju sądownictwa (bazujący na projekcie III, przedyskutowany i wykończony od 29 października do 2 listopada 1921 r.), V projekt A. Mogilnickiego (prawdopodobnie z grudnia 1922 r.) i VI Podkomisji ustroju sądownictwa (luty 1923 r.). Efektem obrad Podkomisji (wrzesień–listopad 1923 r.) stał się projekt VII po czym zmodyfikowany przez tzw. Podkomisję przygotowawczą Komitetu Organizacji Prac KK, a następnie już przez sam Komitet uległ on przekształceniu w projekt VIII, końcowy (grudzień 1924 r.). Dalszą analizę ewolucji poszczególnych przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych na forum KK (od czerwca 1921 r. do grudnia 1924 r.) z punktu widzenia obowiązujących zasad konstytucyjnych oparłem głównie na publikacji Komisja Kodyfikacyjna RP. Podkomisja ustroju sądownictwa. (t. I i II) z r. 1925.

W niniejszym rozdziale przedstawię przebieg prac w łonie Komisji Kodyfikacyjnej II RP nad problematyką struktury sądów (zewnętrznej i wewnętrznej), będących próbą realizacji dyrektyw konstytucyjnych ujętych w Konstytucji marcowej przede wszystkim w art. 74 i 98 (zasada wyłącznej kompetencji sądownictwa w sprawach wymiaru sprawiedliwości) oraz art. 84 (zasada hierarchiczno–instancyjnej budowy sądownictwa). Należy jednocześnie pamiętać, że praktycznie do 1 stycznia 1929 r. na terenie II Rzeczypospolitej wciąż obowiązywało w tym zakresie, co prawda znacznie zmienione przez władze polskie, ustawodawstwo państw zaborczych. Te przepisy nie były obce członkom Komisji Kodyfikacyjnej i na pewno w znaczący sposób oddziaływały na twórców i treść projektów prawa o ustroju sądów powszechnych. Stanowiły one punkt odniesienia do planowanych rozwiązań i dlatego ich przybliżenie przynajmniej w ogólnych zarysach uznałem za konieczne².

1.2. Struktura sądów w byłym Królestwie Polskim

Przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim Tymczasowej Rady Stanu odróżniały cztery kategorie sądów powszechnych: sądy pokoju, sądy okręgowe, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy (art. 4)³. Sądy pokoju stanowili sędzia i ławnicy. Wyrokiwały w sprawach cywilnych i karnych w komplecie złożonym z sędziego pokoju, jako przewodniczącego i dwóch ławników. W sądach pokoju dla miast powiatowych lub liczących ponad 10 tys. mieszkańców sędziowie pokoju – prawnicy orzekali jednoosobowo⁴.

2 Zagadnieniu sytuacji sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej przed unifikacją poświęcili swoje opracowania K. Czernicki: *Działalność sądów powszechnych w latach 1925–1928*, Warszawa 1931, L. Oxińska–Szczenińska, E. Czajkowski: *Okręgi sądowe Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1931. Zob. też: S. Gołąb: *Ustrój sądów...*, s. 38–173, tenże: *Organizacja sądów...*, s. 45–63, M. Materniak–Pawłowska: *Ustrój sądownictwa powszechnego...*, s. 67–169. Zob. też: *Pięciolecie państwowego sądownictwa polskiego*, GSW 1922, nr 36, s. 301–306. Pierwszy wykaz sądów Rzeczypospolitej Polskiej został ogłoszony w 1923 r. – *Dz. Urz. Min. Spr.* 1923, s. 173–181. Z dokumentu tego wynikało, że w tym czasie działały następujące sądy: Sąd Najwyższy w Warszawie, 8 sądów apelacyjnych (Katowice, Kraków, Lublin, Lwów, Poznań, Toruń, Warszawa, Wilno), 50 sądów okręgowych, 267 sądów powiatowych i 449 sądów pokoju.

3 *Dz. Urz. Dep. Spraw. TRS*, nr 1, poz. 1. O sądownictwie w Królestwie Polskim przed r. 1917. Zob. A. Korobowicz: *Reforma ustroju sądownictwa w Królestwie Polskim po 1863 r. Przygotowanie i treść*, Lublin 1976. Tenże: *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876–1915*, Lublin 1995; J. Kukulski: *Sądy Gminne w Królestwie Polskim. Studium społeczno–historyczne*, Kielce 1995.

4 Na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 19 grudnia 1927 r. zmieniono te przepisy, postanawiając, że w okręgach apelacyjnych: warszawskim, lubelskim i wileńskim – sądy pokoju składały się z jednego lub więcej sędziów pokoju; sędzia pokoju rozpoznawał sprawy wyłącznie jednoosobowo, bez udziału ławników; *Dz.U. RP*, nr 114, poz. 971.

Sąd okręgowy stanowili: prezes, wiceprezes, sędziowie okręgowi i sędziowie śledczy (art. 6). W zasadzie w sprawach cywilnych i karnych wyrokowały w kolegiach złożonych z trzech sędziów, w sprawach handlowych zaś – z jednego sędziego (przewodniczącego) i dwóch ławników (sędziów handlowych). Do uzupełnienia składu mogli być decyzją prezesa sądu powoływani sędziowie śledczy, sędziowie pokoju lub też zastępca sędziego wyznaczany przez Ministra Sprawiedliwości. Sędzia śledczy nie brał jednak udziału w sądeniu sprawy, w której prowadził śledztwo. Poszczególne czynności sądowe pełnili sędziowie jednoosobowo⁵.

Sąd apelacyjny stanowili: prezes, wiceprezesi i sędziowie apelacyjni (art. 7). Orzekały w komplecie złożonym z trzech sędziów⁶.

W przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego od 8 lutego 1919 r. obowiązywał dekret Naczelnika Państwa⁷. Na jego mocy sąd ten dzielił się na Izby (cywilną i karną). Na czele każdej stał prezes. Ogólne Zgromadzenie prezesów i sędziów SN oznaczało zakres działania i skład osobowy Izb (art. 1). Sąd Najwyższy orzekał w składzie trzech sędziów a w sprawach dyscyplinarnych – pięciu sędziów. Wyjątek stanowiły sprawy zastrzeżone kompletowi całej Izby, bądź Ogólnemu Zgromadzeniu SN (art. 2). Poza sprawowaniem przekazanego mu ustawami wykonywaniu sądownictwa SN był władny:

- a) na Ogólnym Zgromadzeniu wyjaśniać na wniosek Ministra Sprawiedliwości przepisy prawa obowiązującego, wywołujące w praktyce wątpliwości lub rozbieżności,
- b) wypominać i usuwać w miarę możliwości usterki dostrzeżone w czynnościach urzędowych sądów niższych oraz według uznania zawiadamiać o nich Ministra Sprawiedliwości (art. 3)⁸.

5 Dz. Urz. Dep. Spraw. TRS, nr 1, poz. 1.

6 Tamże.

7 Dz. Pr. RP, nr 15, poz. 199. Dekret ten zastąpił wspomniane Przepisy tymczasowe, które postawiły na czele organizacji sądowej Sąd Najwyższy. Składał się on z dwóch izb: cywilnej i karnej. Izbę Sądu Najwyższego stanowił prezes i odpowiednia liczba sędziów. Jeden z prezesów powoływany był na stanowisko pierwszego prezesa Sądu Najwyższego. Pierwszy prezes sprawował nadzór nad Sądem Najwyższym. SN orzekał w składzie trzech sędziów, całej izby lub obu izb połączonych. Sędziów SN mianował marszałek koronny (do listopada 1918 r.) na wniosek dyrektora Departamentu Sprawiedliwości. Pierwszym prezesem SN był S. Średnicki. M. Pietrzak: Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej, CPH 1981, z. 1, s. 86; A. Lityński: Historia Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej w: Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2000, s. 14–15. Rozporządzeniem Rady Ministrów z r. 1921 (Dz.U. RP nr 64, poz. 404) rozciągnięto moc obowiązującą tegoż dekretu na ziemie przyłączone do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy w Rydze.

8 M. Pietrzak: Sąd Najwyższy..., s. 88; A. Lityński: Historia Sądu Najwyższego..., s. 15.

Zgodnie z *Tymczasową Instrukcją Ogólną dla sądów b. Królestwa* z r. 1917 tzw. sądy wyższe – okręgowe, apelacyjne i Sąd Najwyższy – dzieliły się w razie potrzeby na sekcje i wydziały (art. 4–8)⁹. Posiedzenia sądowe były: stricte sądowymi, bądź gospodarczymi¹⁰ albo zebraniem ogólnymi połączonych wydziałów sądu (art. 9–20). Do ostatnich należały m.in. wybór kandydatów na wakujące w danym sądzie stanowiska sędziów, oznaczanie terminów ferii sądowych, ostateczne rozważenie sporządzonych przez dany sąd instrukcji szczegółowych, rozpatrywanie corocznych sprawozdań o biegu spraw w sądzie, wysłuchiwanie sprawozdań otrzymanych od podwładnych sądów, podział przewodniczących i sędziów pomiędzy poszczególne wydziały sądu.

Przepisy tymczasowe powołały także do życia urzędy pomocnicze sądowe (*Urzędy pomocnicze*, art. 13–15). Zaliczono do nich aplikantów, sekretarzy, kancelistów, komorników, woźnych i służbę niższą¹¹.

Pożyteczną rolę w uporządkowaniu kwestii organizacyjnych sądownictwa w b. Królestwie Polskim odegrał dekret w przedmiocie dyslokacji sądów z r. 1919, który wprowadził następujące postanowienia: 1) siedzibą Sądu Najwyższego jest Warszawa, 2) tworzenie nowych oraz zmiany siedzib i okręgów istniejących sądów apelacyjnych i okręgowych uchwała Rada Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości, 3) zarządzenia w tym przedmiocie dla sądów pokoju wydaje Minister Sprawiedliwości¹².

9 Dz. Urz. Dep. Spraw. TRS, nr 2, poz. 4.

10 Posiedzenia gospodarcze miały następujący zakres kompetencji: 1) przedyskutowanie projektów szczegółowych instrukcji sądowych, wydawanych w celu przestrzeżenia porządku i zapewnienia prawidłowego biegu spraw, 2) rozważanie spraw dyscyplinarnych osób urzędujących w sądach, 3) sprawy, które na mocy ustaw postępowania sądowego powinny być rozpatrywane na posiedzeniu gospodarczym (art. 10).

11 W r. 1918 Rada Regencyjna wydała osobne przepisy dotyczące: komorników (dekret RR, Dz. Pr. nr 5, poz. 10) i woźnych sądowych (dekret RR, Dz. Pr. nr 4, poz. 7). Komornicy (ustanowieni przy sądach okręgowych) należeli do urzędników wymiaru sprawiedliwości bez pensji, tzn. mieli tylko prawo pobierania opłat według taksy za czynności wykonawcze wyroków i uchwał sądów wszelkich instancji. Od kandydatów na komornika wymagano ukończenia 25 roku życia, nieskazitelności, wykształcenia czteroklasowego szkoły średniej, dwuletniej praktyki kancelaryjnej (względnie u komornika), świadectwo ze złożenia egzaminu na komornika. Objąć urządowanie mogli dopiero po złożeniu kaucji w ciągu 2 tygodni od nominacji (przez Ministra Sprawiedliwości), gdyż inaczej traciła ona swoją moc. Woźni sądowi urzędowali przy sądach wszystkich stopni. Do ich zadań należało: doręczanie wezwań i zawiadomień, utrzymanie porządku na posiedzeniach sądowych, wykonywanie czynności wskazanych w ustawie postępowania sądowego oraz wszelkich zleceń sądu. Unormowanie aplikacji sądowej zawierał przede wszystkim dekret z r. 1919 (Dz. Pr. nr 18, poz. 225).

12 Dz. Pr. RP, nr 14, poz. 170.

Struktura sądów powszechnych na ziemiach wschodnich była taka sama jak w b. Królestwie Polskim. Na obszarze sądu apelacyjnego wileńskiego obowiązywały przedstawione wyżej przepisy o sądach i ich dyslokacji, o sędziach, nominacjach sędziów i prokuratorów (także urzędników sądowych i prokuratorskich), o nadzorze służbowy i władzy dyscyplinarnej, o aplikacji sądowej. W wypadkach, w których aktualny wówczas akt prawny odwoływał się wprost do regulacji poprzednich, lub gdy zaistniała jakaś luka prawna ciągle miały jednak zastosowanie przepisy rosyjskie i specjalne¹³. Wspomniane przepisy specjalne były praktycznie kopią rozwiązań przyjętych w b. Królestwie Polskim z tym, że tu sędziowie pokoju orzekali zawsze jednoosobowo.

1.3. Struktura sądów w b. zaborze austriackim

Na ziemiach b. zaboru austriackiego zgodnie z § 1 *Normy jurysdykcyjnej* z 1 sierpnia 1895 r.¹⁴ i rozdz. II *Ustawy organizacyjnej sądowej* z 27 listopada 1896 r.¹⁵ oraz dekretem Naczelnika Państwa z 8 lutego r. 1919 w *przedmiocie zmian w urządzeniach wymiaru sprawiedliwości*¹⁶ sądami powszechnymi były: sądy powiatowe, sądy okręgowe, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy.

W skład sądu powiatowego wchodził sędziowie (zawodowi) z wymaganym wykształceniem prawniczym z tytułem urzędniczym „sędzia powiatowy” i kierownik – naczelnik sądu powiatowego. Sędziowie powiatowi orzekali jednoosobowo. Naczelnik sądu powiatowego pomiędzy nich rozdzielał czynności sądowe. Sądy okręgowe stanowili: prezes, wiceprezes i sędziowie sądu okręgowego. Urzędowali z reguły kolegialnie w kompletach złożonych z trzech sędziów zawodo-

-
- 13 Były to w pierwszym rzędzie: rosyjska ustawa o organizacji sądownictwa *Uczreżdenje Sudiebnych Ustanowienij* (Cz. I T. XVI Zb. Praw. Ros.); rozporządzenie poz. 22 Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o urządzeniu ogólnego sądownictwa na obszarach wschodnich podlegających Komisarzowi Generalnemu Ziem Wschodnich z 15 maja 1919 r.; rozkaz Naczelnego Wodza WP w przedmiocie organizacji wymiaru sprawiedliwości na terenach przyfrontowych i etapowych z 15 października 1920 r. Szerzej na temat powstawania i funkcjonowania sądów powszechnych na ziemiach wschodnich w: A. Achmatowicz: *Reformy sądownictwa rosyjskiego na Wileńszczyźnie*, Gł. Sąd. 1934, nr 2, s. 115–120; K. Petruszewicz: *Dziesięciolecie sądownictwa polskiego na Ziemach Wschodnich*, Wilno 1929.
- 14 Ustawa o wykonywaniu sądownictwa i o właściwości sądów zwyczajnych w sprawach cywilnych, „Norma Jurysdykcyjna”, austr. Dz. U. P. nr 111.
- 15 Austr. Dz. U. P. nr 217. Wraz z nią obowiązywało także rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 5 maja 1897 r. zawierające Instrukcję sądową – Austr. Dz. U. P. nr 112.
- 16 Dz. Pr. RP nr 15, poz. 200.

wych. Wyjątkiem były sądy handlowe, gdzie orzekało dwóch sędziów zawodowych i jeden sędzia – laik wywodzący się ze stanu kupieckiego. Prezes sądu okręgowego corocznie powoływał oddziały a te dzielił na agendy sądowe. Poza tym przy sądach okręgowych działały sądy przysięgłych (3 sędziów zawodowych i 12 przysięgłych – nie związanych profesjonalnie z wymiarem sprawiedliwości). Sądy apelacyjne składały się z prezesa, wiceprezesa i sędziów sądu apelacyjnego. Obradowali w składzie trzech sędziów zawodowych. W sprawach dyscyplinarnych zasiadały kolegia pięcioosobowe. Ponadto art. 3 wspomnianego dekretu *o zmianach w urzędzeniach* utrzymał w mocy instytucję sędziów zapasowych mianowanych dla okręgu sądu apelacyjnego. Dekret z lutego 1919 r. dotyczący ustroju Sądu Najwyższego obowiązywał także na ziemiach b. zaboru austriackiego. Z siedzibą w Warszawie, przejął zakres kompetencji wiedeńskiego Najwyższego Trybunału sądowego i kasacyjnego a początkowo, tj. do roku 1922, tamtejszego Trybunału Administracyjnego¹⁷.

W roku 1920 do okręgu Sądu Apelacyjnego w Krakowie wcielono obszary Spisza i Orawy. Rozporządzeniem Rady Ministrów z r. 1922 rozciągnięto na te ziemie ustawy i rozporządzenia w zakresie organizacji sądownictwa obowiązujące w okręgu krakowskim¹⁸.

1.4. Struktura sądów w byłej dzielnicy pruskiej

W województwach poznańskim i pomorskim obowiązywała z licznymi zmianami dokonanyymi przez władze niemieckie i polskie niemiecka *Ustawa o ustroju sądownictwa* z 27 stycznia 1877 r.¹⁹ W świetle § 12 tej ustawy zwyczajne sądownictwo sprawowały sądy powiatowe, sądy okręgowe, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy.

Na czele sądów powiatowych stali mianowani naczelnicy lub sędziowie kierownicy. Była to władza nadzorcza wyłącznie nad personelem niesędziowskim. Jedynie przy sądzie powiatowym w Poznaniu ustanowiono prezesa tegoż sądu z pełnią władzy nadzorczej nad sędzia-

17 S. Gołąb: *Ustrój sądów...*, s. 73.

18 Dz. U. RP nr 90, poz. 833.

19 Dz. U. Rz. N. Nr 4, str. 41. Szerzej na temat ustroju sądownictwa na ziemiach b. zaboru pruskiego i na Górnym Śląsku do r. 1923 w: B. Stelmachowski: *Zarys procedury cywilnej*, Poznań 1923, s. 11–53. Zob. też: T. Pietrykowski: *Sądownictwo polskie na Śląsku 1922–1937*, Katowice 1939.

mi powiatowymi. Sędziowie powiatowi wszelkie należące do nich sprawy załatwiali jednostkowo (§ 22). Dla przeprowadzenia rozprawy i rozstrzygnięcia w sprawach karnych utworzono w sądach powiatowych sądy ławnicze i obok, bądź zamiast nich sądy pokoju. Sądy te składały się z przewodniczącego (odpowiednio sędziego powiatowy i sędziego pokoju) i dwóch ławników. Od sędziów pokoju mianowanych (przez prezesa sądu okręgowego, względnie delegata ministerstwa przy sądzie okręgowym) na trzy lata nie wymagano kwalifikacji sędziowskich (§ 10). Urząd ławnika był honorowym i mógł go zajmować każdy obywatel polski (§ 31). Przy sądzie powiatowym istniały również wydziały hipoteczne. Minister Sprawiedliwości mógł poruczyć sędziom pokoju za ich zgodą orzecznictwo w sprawach cywilnych.

Sąd okręgowy składał się z prezesa, wiceprezesa, sędziów sądu okręgowego oraz odpowiedniej liczby dyrektorów (§ 58). W sądach tych tworzone wydziały, izby cywilne, dla spraw handlowych i karne. W miarę potrzeby ustanawiano przy nich sędziów śledczych. Na posiedzeniach plenarnych sądu okręgowego przewodniczył prezes, natomiast w izbach – mógł być nim każdy członek tegoż sądu. Izby karne rozstrzygały:

- a) na rozprawie głównej w gronie dwóch sędziów zawodowych i 3 niezawodowych,
- b) poza rozprawą główną w gronie dwóch sędziów zawodowych, w którym to gronie głos decydujący miał przewodniczący.

Niemiecka *Ustawa o ustroju sądownictwa* zawierała także przepisy o sądach przysięgłych przy sądach okręgowych (§§ 79–99). 15 grudnia 1919 r. ich działalność została zawieszona „aż do czasu wypracowania nowych zasad organizacji sądownictwa”²⁰. W okresie zawieszenia w sprawach przekazanych sądom przysięgłym przeprowadzały rozprawę i orzekały izby karne sądów okręgowych w gronie dwóch sędziów zawodowych i pięciu niezawodowych.

Ponadto ustawą z 6 lipca 1922 r. w *przedmiocie sądów doraźnych w b. dzielnicy pruskiej i na obszarze górnośląskim województwa śląskiego* rozciągnięto na te terytoria moc obowiązującą ustawy z 30

20 Rozporządzenie o organizacji sądownictwa karnego z 15 grudnia 1919 r., Tyg. Urz. Nr 70, poz. 185 (art. 2–5).

czerwca 1919 r. o sądach doraźnych²¹. Z chwilą ustanowienia sądów doraźnych (uchwałą rady Ministrów powziętej na wniosek Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych na okres 6 miesięcy) prezes właściwego sądu okręgowego, powołanego do pełnienia funkcji sądu doraźnego, wyznaczał spośród sędziów swego okręgu przewodniczącego, sędziów wyrokujących oraz potrzebną ilość zastępców i sekretarza²². Sądy doraźne wyrokowały w składzie trzech sędziów.

Izby cywilne rozstrzygały w składzie 3 sędziów. Specjalną jurysdykcję powierzono Izbom dla spraw handlowych orzekającej w komplecie trzyosobowym, gdzie przewodniczącym był sędzia sądu okręgowego zaś pozostali członkowie sędziami handlowymi mianowanymi na trzy lata. Sąd apelacyjny stanowili: prezes, odpowiednia liczba prezesów senatu i sędziów sądu apelacyjnego, w razie potrzeby – wiceprezes. Dzielił się na senaty cywilne i karne. Orzekały one w gronie trzech sędziów. W niektórych kwestiach organizacyjnych miały zastosowanie odpowiednie przepisy o sądach okręgowych niemieckiej ustawy. Zgodnie z art. 17 ustawy o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej wszystkie atrybucje Sądu Rzeszy Niemieckiej, jako instancji rewizyjnej w sprawach cywilnych i karnych przeszły na Sąd Najwyższy w Warszawie²³.

Okręg sądu apelacyjnego w Katowicach w części „cieszyńskiej” podlegał ustawodawstwu austriackiemu,²⁴ a w części górnośląskiej – niemieckiemu i pruskiemu²⁵. Punktem wyjścia do licznych zmian²⁶ w prawodawstwie dotyczącym organizacji sądownictwa na tych obszarach były regulacje *Statutu organicznego Województwa Śląskiego* z 15 lipca 1920 r.²⁷ Na podstawie art. 36 *Statutu* upoważniono Ministra Sprawiedliwości do utworzenia sądu apelacyjnego dla Województwa Śląskiego, do oznaczenia jego siedziby i wprowadzenia rozporządze-

21 Dz. U. RP nr 60, poz. 536 i Dz. Pr. P. P. nr 55, poz. 341.

22 Sądy doraźne miały być tworzone w przypadku szerszenia się pewnych ciężkich (w ustawie wymienionych) przestępstw, szczególnie niebezpiecznych dla ładu i bezpieczeństwa publicznego.

23 Dz. Pr. P.P. nr 64, poz. 385.

24 „Biorąc rzecz ściślej – pisał S. Gołąb – należałoby za tym przyjąć, że w zakresie sądownictwa obowiązywało na Śląsku Cieszyńskim takie, niezmiennione przepisami prawnymi polskimi, ustawodawstwo austriackie, jakie tam obowiązywało w dniu 10 sierpnia 1920 r., z którym to dniem przeszła cieszyńska część Województwa Śląskiego we władanie Rzeczypospolitej”. S. Gołąb: *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938, s. 60.

25 S. Gołąb: *Zarys ustroju sądów powszechnych. Dziesięciolecie Polski odrodzonej. Księga pamiątkowa 1918–1928*. Kraków – Warszawa 1928, s. 281.

26 Dz. U. RP nr 46, poz. 388, 390–397, 401.

27 Dz. U. RP nr 73, poz. 497.

niami nieodzownych zmian w ustroju sądownictwa, adwokatury i notariatu oraz w ustawach postępowania cywilnego. Sądowi temu nadano kompetencje sądu apelacyjnego we Wrocławiu i sądu kameralnego w Berlinie w stosunku do ziem „Śląska Pruskiego” (nazwa użyta w statucie) oraz sądu apelacyjnego w Krakowie i w Brnie w stosunku do ziem Śląska Cieszyńskiego. Urządzono go w Katowicach według wzorców organizacyjnych sądów apelacyjnych w Poznaniu i Toruniu.

Sądowi Najwyższemu w Warszawie przysługiwały kompetencje Sądu Rzeszy Niemieckiej w Lipsku, jako instancji rewizyjnej i zażaleniowej w części górnośląskiej, zaś w cieszyńskiej – Sądu Najwyższego w Wiedniu. Ponadto w górnośląskich sądach powiatowych utworzono sądy pokoju – obok lub zamiast – sądów ławniczych z wyłączną jurysdykcją w sprawach karnych. Powołano też przy trzech sądach powiatowych izby karne z pełnym zakresem działania Izby karnej sądu okręgowego.

1.5. Pierwsze trzy artykuły

Pierwsze trzy artykuły zamieszczone w projekcie III K. Stefki miały charakter norm ogólnych i wprowadzających. Ich zadaniem było wyjaśnienie zakresu podmiotowego opracowywanej ustawy. Takie rozwiązanie wydawało się konieczne ze względu na nazwę projektu: *Ustawa o ustroju sądownictwa*, który nie precyzował o jakie sądownictwo projektodawcy w istocie chodzi. Nazwę tę i odnośne trzy artykuły konsekwentnie powielano w kolejnych trzech projektach tj. IV, V i VI. Dopiero projektowi VII, a więc już po przeszło trzymiesięcznych debatach Podkomisji ustroju sądownictwa KK (wrzesień – listopad 1923 r.) nadano nową: *Ustawa o sądach zwyczajnych*.

Art. 1 projektu III *Ustawa o ustroju sądownictwa* stanowił, że władzę sądową sprawują sądy powszechne i sądy szczególne²⁸. W zda-

28 KK P.u.s., t. I, s. 101. Projekt składał się z dziewięciu rozdziałów: rozdz. I Sądy (art. 1–13), Sędziowie pokoju (art. 14–31), Sędziowie innych sądów (art. 32–33), Aplikanci sądowi (art. 34–40), Urzędnicy i niżsi funkcjonariusze sądowi (art. 41–42), rozdz. II Zakres działania sądów. Przepisy ogólne (art. 43–45), Sądy pokoju (art. 46–53), Sądy powiatowe (art. 54–58), Sąd okręgowy (art. 59–66), Kolegia dla spraw sądowych (art. 67–72), Sądy apelacyjne (art. 73–75), Sąd Najwyższy (art. 76–78), Pomoc sądowa (art. 79), Spory jurysdykcyjne (art. 80–82), rozdz. III Utrzymanie powagi sądów w czasie czynności sądowych (art. 83–87), rozdz. IV Rozdział czynności między sędziów (art. 88–90), rozdz. V Ogólne zebranie sędziów (art. 91–94), rozdz. VI Administracja sądowa (art. 95–101), rozdz. VII Prokuratura Państwa (art. 102–110), rozdz. VIII Przepisy przechodnie (art. 111–126), rozdz. IX Przepisy końcowe (art. 127–131).

niu tym zwraca uwagę użycie wyrażenia „władza sądowa”. Takie sformułowanie było oczywistym nawiązaniem do konstytucyjnej zasady trójpodziału władz. K. Stefko pominął tu jednak przymiotnik „niezawisłe”. Fakt niezastosowania tego określenia można tłumaczyć różnie²⁹. Być może autor uznał je za immanentną, notoryczną cechę sądów. A może celowo nie chciał wywoływać dyskusji na forum KK, kierując się potrzebą szybkiego jej uchwalenia. W artykule tym odróżniono sądy powszechne (nie zwyczajne, jak w projektach poprzednich) i szczególne. Zgodnie z art. 2 ustroj i zakres działania sądów drugiego rodzaju miały normować osobne ustawy. Identycznie sformułowane artykuły znalazły się w projekcie V A. Mogilnickiego i VI Podkomisji. Do polemiki nad potrzebą ich utrzymania doszło na posiedzeniu Podkomisji odbytym 12 września 1923 r., na którym roztrząsano właśnie projekt VI. A. Mogilnicki postawił wówczas wniosek o skreślenie artykułów 1-go i 2-go, jako zbędnych, bowiem pierwszy mieścił się w Konstytucji, zaś drugi był bez treści³⁰. W. Prądzyński uznał, iż wystarczy je odpowiednio przestyliżować, złączyć w jeden przepis i zaproponował nadać art. 1 następujące brzmienie: „Ustawa niniejsza określa ustroj i zakres działania sądów zwyczajnych, o ile są sądami powszechnymi. Ustroj i zakres działania sądów zwyczajnych, o ile są sądami szczególnymi, określają osobne ustawy”. Wniosek ten zdaniem E. S. Rappaporta wprowadzałyby do ustawy skomplikowane klasyfikacje i niejasności doktrynalne. Opinia karnisty wydawała się słuszna, gdyż z takiego ujęcia wcale jasno nie wynikało czym są sądy zwyczajne, powszechne i szczególne a pozostawienie spraw ustroju i zakresu ich działań kolejnym aktom prawnym niepotrzebnie dublowałoby przygotowywaną przez Podkomisję ustawę. S. Wróblewski nie uważał terminologii W. Prądzyńskiego za szczęśliwą i przytoczył przepis zredagowany przez Sąd Apelacyjny we Lwowie³¹. Miałyby on zastąpić pierwsze trzy arty-

29 Zwrócił na to uwagę B. Wisznicki: Uwagi nad ustawą o ustroju sądownictwa, GAIPP 1924, nr 5, s. 90. Odnosząc się do projektu VII Komisji kodyfikacyjnej stwierdził, że sądom brak w tym projekcie zasadniczej cechy – niezawisłości a art. 1 pomija ten przymiotnik. W związku z tym dodałby „niezawisłych sądów powszechnych”.

30 KK P.u.s., t. I, s. 189.

31 „Sądownictwo państwowe w sprawach cywilnych i karnych, nie przekazanych sądom szczególnym lub innym władzom, sprawują, jako sądy powszechne, sądy powiatowe, okręgowe i apelacyjne w granicach swoich okręgów i Sąd Najwyższy na obszarze całej Rzeczypospolitej Polskiej; nadto sędziowie pokoju na obszarze gmin, dla których są ustanowieni. Ustroj i zakres działania sądów szczególnych opisują osobne ustawy”.

kuły z projektu K. Stefki. W. Mańkowski wypowiedział się za skreśleniem artykułów 1-go i 2-go na wypadek uchwalenia odpowiedniej zmiany w tytule ustawy na „*Ustawa o ustroju sądów zwyczajnych*”. K. Stefko nie widział zasadniczej różnicy między terminem „powszechny” i „zwyczajny” i zgodził się na usunięcie obu pierwszych artykułów bez żadnej szkody dla projektu. Ten głos twórcy poprzednich projektów zadecydował, że w efekcie wniosek A. Mogilnickiego w wyniku głosowania uzyskał aprobatę większości członków Podkomisji³². Jak widać na przykładzie powyższej dyskusji, postanowienia Konstytucji marcowej od początku zdecydowanie oddziaływały na formę i treść przygotowywanego przez KK projektu ustawy o ustroju sądów powszechnych. W następnych projektach tzn. VII i VIII konsekwentnie pomijano art. 1 i 2 uznając w ten sposób słuszność uchwał podjętych podczas wrześniowych debat. Należy też zauważyć, że na niezależnym forum KK dokonywano fachowej, prawniczej wykładni ogólnych przepisów konstytucyjnych.

Na tym samym posiedzeniu rozpoczęto dyskusję nad treścią art. 3 projektu VI Podkomisji według którego sądami powszechnymi w rozumieniu ustawodawcy miały być sądy powiatowe, sądy okręgowe, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy. S. Gołąb postulował ujednoczenie redakcji tego artykułu z redakcją odpowiedniego artykułu Konstytucji i pierwszy jego ustęp rozpocząć od słów „wymiar sprawiedliwości sprawują”. Poprawkę S. Gołąba przyjęto. Tak więc, na tym etapie prac Podkomisji nadano mu następujące brzmienie: „Wymiar sprawiedliwości sprawują sądy powiatowe, sądy okręgowe, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy”. Należy przypomnieć, iż jeszcze w projekcie III, jego autor – K. Stefko do sądów powszechnych zaliczał: sądy pokoju, sądy powiatowe, sądy okręgowe, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy. W tej czteroinstancyjnej hierarchii sądów zwraca uwagę przede wszystkim wyodrębnienie jako oddzielnej instancji sądów pokoju, gdy w Konstytucji była mowa tylko o sędziach pokoju. Prawdopodobnie K. Stefko źle odczytał intencje twórców ustawy zasadniczej, bowiem już w projektach V A. Mogilnickiego i VI Podkomisji ze struktury sądów powszechnych wykreślono w ogóle pojęcie „sądy pokoju” i stanowiono wyłącznie o „sędziach pokoju” jako urzędujących w miejscowościach poza siedzi-

bami sądów powiatowych. Sędziowie ci wchodziliby więc organizacyjnie w skład sądów powiatowych i nie tworzyliby odrębnej instancji³³.

Na omawianym posiedzeniu, 12 września rozważano kwestię, czy sędziowie pokoju powinni stanowić część składową sądów powiatowych i czy w ogóle utrzymać wzmianki o nich w projektowanej ustawie. Większość mówców opowiedziała się jednak za ich pozostawieniem³⁴. Miał więc rację S. Gołąb przypominając, że Konstytucja nie stanowiła o *sądach pokoju*, lecz o *sędziach pokoju* i za dobrą stronę projektu uważał nie stwarzanie osobnych sądów pokoju, lecz traktowanie sędziów pokoju jako organów sądów powiatowych³⁵. We wszystkich następnych projektach sprawa ta była rozstrzygnięta identycznie i nie wywoływała już większych kontrowersji³⁶.

Na popołudniowym posiedzeniu tejże Podkomisji (po przerwie obiadowej) powrócono jeszcze raz do art. 3. W. Prądzyński postawił wniosek, by nazwy sądów zapożyczone zostały z dawnego sądownic-

33 KK P.u.s., t. I, s. 190.

34 E. S. Rappaport uważał, iż Konstytucja, mówiąc o sędziach pokoju miała bezwzględnie na myśli sędziów powszechnych. Chodziło bowiem w danym wypadku o najniższą jednostkę sądową, mającą jednak samodzielny zakres działania. Tym sposobem nie wprowadzając wzmianki o sędziach pokoju w art. 3-cim, nie unikniemy zarzutu unormowania tej sprawy w sprzeczności z zasadą, uświęconą w Konstytucji. K. Stefko stwierdził, że sędzia pokoju jest w istocie sędzią samodzielnym, gdyż posiada samodzielny zakres działania, do którego nikt mieszać się nie może. W gruncie rzeczy jest to sąd odrębny w zakresie sądownictwa powszechnego., KK P.u.s., t. I, s. 192.

35 S. Gołąb: Uwagi krytyczne nad projektem ustawy o ustroju sądownictwa, RPIE, 1922, z. 3, s. 451. A. Czerwiński pisał, że „Instytucja sędziów pokoju z wyboru nie odpowiada naszym stosunkom. Wprowadzenie tej instytucji do ustroju polskiego sądownictwa państwowego nie przyczyni się ani do odciążenia sądów grodzkich, ani nie przyniesie korzyści dla ludności. Ludność bowiem mimo wszystko ma jeszcze największe zaufanie do sądów państwowych, a do sędziów z wyboru żadnego zaufania mieć nie będzie”, Ustrój sądów powszechnych, Lwów 1928, s. 20. J. Jamontt zwrócił uwagę na wadliwość konstrukcji tej instytucji: „Musiano więc wprowadzić wybieranych sędziów pokoju, a zatem albo skasować całkiem Sądy Grodzkie i zastąpić je sędziami pokoju z wyboru ludności, albo też, zachowując Sądy Grodzkie, odebrać im część spraw najdrobniejszych i przekazać ją owym sędziom pokoju. Ponieważ konstytucja nie wymienia jakich sędziów pokoju ma na myśli, czy sędziów pokoju w rozumieniu ustawy rosyjskiej, których kompetencja była szeroka i odpowiadała mniej więcej kompetencji sędziów grodzkich, czy też sędziów pokoju w rozumieniu ustawy niemieckiej, mających bardzo nikły zakres działania, przeto, bez pogwałcenia litery Konstytucji można było wybrać zarówno pierwszą, jak i drugą alternatywę [...]. Komisja Kodyfikacyjna, a za nią Rozp. o Ustroju Sądów, wybrały drugą alternatywę [...]. Przede wszystkim sama konstrukcja jest nieładna. Jeśli bowiem porównamy sądownictwa z gmachem, to sądy grodzkie, czyli sądy pierwszej instancji, stanowią wysoki parter tego gmachu. Cóż więc powiedzieć o estetyce architektonicznej budowli, w której ów wysoki parter w kilkunastu, czy kilkudziesięciu miejscach zastępuje się lilipucim parterkiem (sędzia pokoju z wyboru ludności), a nad nim nieproporcjonalnie do niego wielką antresolą.” Historia i krytyka..., s. 56–57.

36 W Uzasadnieniu do projektu VIII Komisji Kodyfikacyjnej wyjaśniono: „Projekt nie tworzy osobnych sądów pokoju, lecz uważa sędziów pokoju za organ sądu grodzkiego, czego następstwem jest to, że tam, gdzie nie da się ani wybrać, ani zamianować sędziego pokoju, jego funkcje przejdą na sąd grodzki”. KK P.u.s., t. II, s. 258.

twa i aby w ten sposób w świadomości sfer prawniczych i społeczeństwa odżyła „piękna tradycja tego sądownictwa”³⁷. Wnioskodawca zaproponował zatem nadać art. 3 nowe brzmienie: „Wymiar sprawiedliwości sprawują sądy grodzkie, ziemskie, trybunały i Sąd Najwyższy”. Wniosek W. Prądzyńskiego, przywołujący „szlachecką przeszłość” poparła większość dyskutantów, z tym, że zamiast wyrażenia *trybunały* przegłosowano *trybunały apelacyjne*. J. Glass postulował, by nazwę Sąd Najwyższy zastąpić Trybunałem, mając zapewne na myśli Trybunał Koronny I Rzeczypospolitej. Nazwa „Sąd Najwyższy” było bezpośrednim tłumaczeniem niemieckiego „Obergerichtu” i za bardzo kojarzyła się z organem funkcjonującym za czasów zaboru pruskiego. Poprawka ta uzyskała jednak tylko trzy głosy poparcia. „Sądy ziemskie” i „sądy grodzkie” utrzymano we wszystkich kolejnych projektach. Zrezygnowano natomiast z „trybunałów” zachowując – sąd apelacyjny i Sąd Najwyższy³⁸. Znowu więc, uwzględniono treść Konstytucji marcowej a w szczególności jej zasadę ciągłości państwa polskiego. Ostatecznie art. 3, już jako art. 1 (po wykreśleniu dwóch pierwszych) zachował się w końcowej (VIII) wersji projektu ustawy prawa o ustroju sądów ze zmianami wprowadzonymi w ostatniej chwili prawdopodobnie przez tzw. Komisję językową KK³⁹.

37 O potrzebie nawiązania do dawnego prawa rodzimego w pracach Komisji Kodyfikacyjnej pisał P. Dąbkowski w pracy *Dawne prawo polskie a zadania Komisji Kodyfikacyjnej*, Warszawa 1920. Twierdził że, „nastrój” w łonie KK „dla prawa dawnego jest, nie powiem nieprzychylny, ale najkompletniej obojętny”. W zakresie ustroju sądownictwa postulował: powołanie instytucji rozjemczych i nadanie im jak najwięcej kompetencji (przyznanie ich wyrokom takiej samej mocy, jak wyrokom sądów państwowych, nie powinny one mieć charakteru przymusowego), jak najszerze dopuszczenie do udziału w orzekaniu czynnika obywatelskiego, s. 13–15. Z relacji J. Glassa wynika, że myśl przywrócenia w przyszłych sądach dawnych nazw polskich podsunął profesor Oswald Balzer „w złożonym w podkomisji obszernym referacie”. O. Balzer proponował nazwać sądy – trybunałami, sądy okręgowe – trybunałami pierwszej instancji, sądy apelacyjne – trybunałami wojewódzkimi, Sąd Najwyższy – trybunałem koronnym, prezesa Sądu Najwyższego – marszałkiem trybunału koronnego, najwyższy sąd administracyjny – trybunałem Rzeczypospolitej, sędziów deputatami, sądy powiatowe – sądami ziemskimi, sędziów w sądach ziemskich – podsędkami, prokuratora – instygatorem. J. Glass: *Projektowana ustawa...*, s. 183. O instygatorach por. przyp... Zob. też J. Glass: O języku prawniczym polskim, GSW 1922 nr 29–32, s. 250–253, 261–264; W. M.: *Język prawniczo-sądowy w Polsce odrodzonej*, GSW 1922, nr 9–10, s. 76–77 i 84. Polemiczne artykuły na temat przywrócenia polskiej nomenklatury sądów opublikował Z. Sitnicki: *Uwagi o ustroju sądów powszechnych*, GSW 1928, nr 28, s. 439–440 oraz B. Ślaski: *Jeszcze o nomenklaturę sądów i organów prokuratur*, GSW 1928, s. 548–549.

38 KK P.u.s., t. I, s. 194–196.

39 Art. 1 w projekcie końcowym komisji Kodyfikacyjnej brzmiał więc następująco: „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych, nie przekazanych innym sądom lub władzom, sprawują: sądy grodzkie, sądy ziemskie, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy; ponadto w miejscowościach poza siedzibą sądów grodzkich wymiar sprawiedliwości sprawują sędziowie pokoju”. Komisja językowa KK w składzie: H. Konic, A. Mogilnicki, E. S. Rappaport, K. Stefko i J. Jamontt, mogła dokonać tych zmian w połowie grudnia 1924 r. tj. jeszcze przed oddaniem projektu w ręce Prezydenta KK.

1.6. Zewnętrzna organizacja sądów

W artykułach od 4 do 10 projektu III, K. Stefko, uwzględniając pozycję sądów w strukturze organów państwowych określoną w przepisach Konstytucji zajął się szczegółowo ich zewnętrzną organizacją⁴⁰. Niezawisłość sądów w strukturach pionowych państwa gwarantował niewątpliwie art. 3 ustanawiający instytucje, które począwszy od nazewnictwa a skończywszy na hierarchii tworzyły niezależny pion władzy sądowniczej. Kolejne przepisy natomiast miały gwarantować tę niezawisłość w strukturach poziomych państwa. W porównaniu do projektu II Podkomisji z grudnia 1920 r. postanowienia te zostały znacznie rozbudowane. Zmienił on trójinstancyjną hierarchię (sądy pokoju, sądy okręgowe, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy) na rzecz czteroinstancyjnej (sądy pokoju, sądy powiatowe, sądy okręgowe, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy), z tym że kwestie rozmieszczenia sądów pokoju przekazał Ministrowi Sprawiedliwości. Przepuszczalnie chodziło tu o odciążenie Rady Ministrów, skoro i tak nie miała ona wpływu na wybór sędziów pokoju. Autor projektu dokonał zresztą dość prostego zabiegu techniczno-redakcyjnego polegającego na przesunięciu przepisów o sądach pokoju i sędziach pokoju z projektu II do artykułów o sądach powiatowych w projekcie III.

I tak w tymże III projekcie okręg sądu powiatowego obejmowałyby jedną, lub więcej gmin, okręg sądu okręgowego kilka lub kilkanaście okręgów sądów powiatowych, a okręg sądu apelacyjnego kilka lub kilkanaście okręgów sądów okręgowych. Władza Sądu Najwyższego z siedzibą w Warszawie rozciągałaby się na całe państwo (art. 4). W miastach o większej liczbie mieszkańców (autor nie precyzował tu o jaką chodzi) istniałaby możliwość tworzenia kilku sądów powiatowych lub okręgowych (art. 5) Okręgi i siedziby sądów pokoju ustalałby Minister Sprawiedliwości po wysłuchaniu zdania prezesa sądu okręgowego i rad gminnych, zaś pozostałych – Rada Ministrów (art. 6). Minister Sprawiedliwości ponadto mógłby zarządzić utworzenie miejsca urzędowania sędziego śledczego poza siedzibą sądu okręgowego oraz odbywanie w regularnych odstępach czasu roków sądowych zwykłych i nadzwyczajnych (art. 6, 7 i 8). Sąd spełniałby niektóre czynności sądowe poza

swym lokalem urzędowym w oparciu o przepisy ustaw o postępowaniu a poza okręgiem tylko w razie niezbędnej konieczności (art. 9 i 10). W projekcie V A. Mogilnickiego, poza zmianą tytułu rozdziału I na *Postanowienia ogólne* (art. 3–10), najistotniejsze było wyeliminowanie z hierarchii sądów – sądów pokoju. W rozdziale tym tylko raz wspomina się o sędziach pokoju w art. 4. Pozostałe postanowienia A. Mogilnicki powtórzył, albo dokonał w nich jedynie kilku drobnych przesunięć i poprawek stylistycznych (redakcyjnych) nie czyniąc w projekcie K. Stefki znaczących korekt. W projekcie VI Podkomisji bezpośrednio odnoszącym się do projektu A. Mogilnickiego powrócono do dawnego tytułu rozdziału I *Sądy* (art. 3–8) i wprowadzono istotną poprawkę, która moim zdaniem mogła zniweczyć właściwą realizację konstytucyjnej zasady niezawisłości sądów. Mianowicie w art. 5 ust. 2 stwierdzono: „Rozporządzenie Prezydenta RP ustala okręgi i siedziby sądów apelacyjnych, okręgowych i powiatowych”. Przedtem tj. w projektach K. Stefki i A. Mogilnickiego sprawy te poruczono Radzie Ministrów. Na posiedzeniu Podkomisji ustroju sądownictwa KK, 12 września 1923 r. W. Prądzyński sprzeciwił się nadaniu władzy ustalania okręgów sądowych Prezydentowi RP a de facto Ministrowi Sprawiedliwości. Według niego należałoby ją powierzyć ze względu na wagę problemu tylko władzy ustawodawczej. S. Wróblewski uważając myśl przedmówcy w zasadzie za słuszną, zaproponował wyjście kompromisowe i zamiast żądać ustawy sejmowej w celu ustalenia okręgu sądowego lub przeniesienia siedziby wystarczyłoby poprzestać na jego zgodzie. Zgodę tę musiałyby uzyskać rząd dla rozporządzenia zmieniającego okręgi. Sedno zagadnienia dostrzegł E. S. Rappaport, którego zdaniem wbrew obawom K. Stefki i S. Wróblewskiego – Sejm w kwestiach tego rodzaju byłby w stanie pracować bardzo szybko i z tego względu nie widział potrzeby pozbawiania go tak istotnego atrybutu, zaś „zbyttnia łatwość w przenoszeniu sędziów i w zmienianiu ich okręgów nie jest również pożądana”⁴¹. Mówca obawiał się więc niebezpieczeństwa samowolnej „gospodarki” ministra. Była to wyraźna sugestia skierowana do obecnego na posiedzeniu przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości W. Müllera. Zareagował on natychmiast i w odpowiedzi na wątpliwości E. S. Rappaporta podkreślał przeciążenie Sejmu pracą ustawodawczą.

Troskę co do zbyt łatwego ze strony ministerstwa przenoszenia okręgów i siedzib uważał za nieuzasadnioną, gdyż art. 5 projektu przewidywał akt rządowy, a więc decyzję całej Rady Ministrów. A. Mogilnicki szukając kompromisowego wyjścia postawił wniosek, by kompetencję rządu zachować w zakresie zmiany granic, natomiast ustalanie liczby okręgów, ich znoszenie i ustanawianie oraz tworzenie nowych siedzib zarezerwować jednak władzy ustawodawczej. Dyskusję nieoczekiwanie „uciał” K. Stefko, który wyrażając opinię, że „bądź co bądź względy polityczne przemawiają za pozostawieniem przynajmniej w okresie przejściowym kompetencji Prezydenta RP, który jest organem znacznie od Sejmu ruchliwszym”⁴². K. Stefko miał tu na myśli (tak przypuszczam) wciąż zaogniające się konflikty w Sejmie i rządzie, powodujące pomniejszenie roli tych ogniw w procesie legislacyjnym⁴³.

Artykuł ten, jako 2 (po wykreśleniu 1, 2 i 4 z VI projektu) pozostał w niezmienionej formie i treści, aż do momentu opracowania w grudniu 1924 r. przez A. Mogilnickiego, E. S. Rappaporta i J. Jamontta *Zmian w ustawie (projekcie) o sądach powszechnych (zamiast: zwyczajnych)*⁴⁴. Dokument ów był punktem wyjścia dla prac tzw. Komitetu Organizacji Prac KK (nie Podkomisji ustroju sądownictwa)⁴⁵. W art. 2 zdaniu 2 *Zmian w ustawie...* postanowiono: „Zmiana okręgu lub siedziby sądu apelacyjnego, ziemskiego albo grodzkiego mogłyby nastąpić tylko w drodze ustawy” i aby podkreślić znaczenie tej poprawki w zdaniu 3 dodano: „Nieznaczną zmianę granic **okręgu**, nie połączoną **ze zwinięciem stanowisk sędziowskich** [podkr. – M.M.] może zarządzić Prezydent RP w drodze rozporządzenia”. Takie sformułowanie poprawki było przejawem niepokoju jej autorów o naruszenie – pod pretekstem

42 KK P.u.s., t. I, s. 198.

43 Krytycznie na temat uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie ustanawiania sędziów pokoju oraz ustalania (znoszenia) ich okręgów wypowiedział się B. Wisznicki, który twierdził, że „projekt potęguje władzę Ministra w stopniu najwyższym”. Dalej pisał, iż w wielu artykułach (m.in. art. 2, 3, 33, 34) projektu (VII) uprawnienia Ministra Sprawiedliwości mogłyby np. zawierać regulaminy sądowe. Minister Sprawiedliwości z kolei, zatwierdzałby te regulaminy na przedstawienie sądu. B. Wisznicki: Uwagi nad ustawą..., s. 90. Zob. też: Z piśmiennictwa. Uwagi sędziego Sądu Najwyższego p. Br. Wiszniewskiego nad ustawą o ustroju sądownictwa, zamieszczone w Gazece Administracji i Policji Państwowej, GSW 1924, nr 10, s. 135–136.

44 KK P.u.s., t. II, s. 184–193.

45 Obrady podkomisji przygotowawczej Komitetu Organizacji Prac KK nad projektem VII Podkomisji ustroju sądownictwa KK z uwzględnieniem *Zmian w ustawie...* odbyły się w dniach 11–15 grudnia 1924 r. w Warszawie, w lokalu Komisji Kodyfikacyjnej przy ulicy Mokotowskiej 14 z udziałem: F. K. Fiericha, A. Mogilnickiego, K. Stefki, E. S. Rappaporta, S. Bukowieckiego i J. Jamontta.

przeprowadzenia zmian organizacyjnych gwarancji zasady niezawisłości sędziowskiej – zasady nieusuwalności sędziów. Strażnikiem tej zasady byłby jedynie Sejm. W konsekwencji władza ustawodawcza powstrzymywałaby władzę wykonawczą od prób manipulowania składami osobowymi sądów orzekających.

W dyskusji na posiedzeniu podkomisji przygotowawczej wspomnianego Komitetu Organizacji Prac KK – 11 grudnia 1924 r. – K. Stefko po odczytaniu projektowanego art. 2 *Zmian w ustawie...* wyraził opinię, że zmiana siedziby sądu nie narusza idei niezawisłości sądownictwa. Dla przeniesienia sędziego do innej miejscowości minister mógłby mieć uprawnienie wydane w drodze ustawy. Mówca powołał się na rozwiązania przyjęte we Francji i Włoszech, gdzie „narzekają na złe ustosunkowanie liczby spraw w sądach”, ponieważ tam właśnie istniała zasada ustalania okręgów sądowych w drodze ustawy. Skrytykował także wyjątek: „nieznaczną zmianą granic”, gdyż trudno byłoby sprecyzować granice jego stosowania⁴⁶.

J. Jamontt z kolei poparł poprawki do art. 2 ze względów, jak zaznaczył, faktycznych i prawnych. „W Ministerstwie Sprawiedliwości – uzasadniał – zwłaszcza parę miesięcy temu, lecz jeszcze i obecnie, zmiany okręgów sądowych były zjawiskiem niezmiernie częstym. Faktycznie zależało to od referenta, który nieraz niedostatecznie uwzględnił wszystkie złe strony ze zmianą związane, wystarczała nieraz opatrzona w zbiorowe podpisy petycja.”. Słowa te, płynące z ust urzędnika, delegata Ministerstwa Sprawiedliwości miały swoją rangę. W konkluzji, odwołując się do uwag zreszeń sądowniczych, uznał za celowe wydłużenie tej procedury. Pozostawienie jej do rozstrzygnięcia wyłącznie dekretem Prezydenta RP spowodowałoby, iż faktycznie decydowałby odpowiedni urzędnik w ministerstwie. Komisja sejmowa natomiast, zanim przedstawiłaby konkretny projekt ustawy, musiałaby najpierw wysłuchać zdania miejscowej ludności. E. S. Rappaport w nawiązaniu do przygotowywanego równolegle w ministerstwie projektu ustawy o sędziach i prokuratorach stwierdził, że tam nikt nie miał wątpliwości co do ustawowej drogi zmiany granic sądów. A. Mogilnicki, by zapewne nie przedłużać dyskusji zaproponował w nowym brzmieniu treść art. 2: „Utworzenie lub zniesienie okręgu sądu grodz-

kiego, ziemskiego lub apelacyjnego, albo zmiana siedziby sądu może nastąpić tylko w drodze ustawy. Zmianę granic okręgu może zarządzić także Prezydent Rzeczypospolitej w drodze rozporządzenia, jednakże taka zmiana nie może być połączona ze zwinięciem stanowisk sędziowskich”. Prezydent KK F. K. Fierich zarządził głosowanie w wyniku, którego wszyscy uczestnicy grudniowej debaty prócz K. Stefki (wstrzymał się od głosowania) poparli poprawkę A. Mogilnickiego⁴⁷.

W końcowej wersji (VIII) projektu prawa o ustroju sądów powszechnych z grudnia 1924 r. zachowano brzmienie art. 2 autorstwa A. Mogilnickiego. W *Uzasadnieniu* do tegoż przepisu słusznie zauważono, iż oznaczenie okręgów sądowych i siedziby sądów jest związane z zagadnieniami zarówno ogólnej administracji państwowej, jaki i z potrzebami i interesami ludności. Zamierzone odniesienie do aparatu administracji państwowej (np. ustalanie i korygowanie granic województw, powiatów, gmin) sugerowało konieczność stosowania analogicznego ustawodawstwa w sądownictwie. Już bez żadnych wątpliwości przyznano w *Uzasadnieniu*, że przenoszenie sądów i ich siedzib zawsze skutkuje przeniesieniem sędziów i wobec tego takie zmiany mogłaby sankcjonować tylko ustawa⁴⁸. W przybliżonej powyżej „batalii” o ostateczną treść art. 2 zastanawia brak bezpośrednich odwołań do art. 78 Konstytucji marcowej. W ust. 2 tegoż art. przecież wprost postanowiono o regulowaniu tych kwestii w drodze ustawy⁴⁹. Każde inne rozstrzygnięcie w projektowanym modelu władzy sądowniczej byłoby podważeniem konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziów, gdyż wyraźnie, właśnie w tym miejscu była mowa o ustawie a nie – drodze ustawodawczej. Przepis w brzmieniu zaprojektowanym przez K. Stefkę naruszałby konstrukcję zasady niezawisłości sądów a w konsekwencji i podziału władz, ponieważ władza wykonawcza bez żadnych przeszkód mogłaby na mocy własnych aktów wykonawczych całkowicie podporządkować sądy aparatowi administracji państwowej a niewygodnych sędziów, tak jak urzędników, usuwać.

47 KK P.u.s., t. II, s. 195.

48 KK P.u.s., t. II, s. 259–261.

49 Art. 78 „Sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach w ustawie przewidzianych.

W art. 2 VIII projektu KK ustawy prawa o ustroju sądów powszechnych „przetwały” jednak dwa wyjątki od konstytucyjnej reguły, będące niejako pozostałością toczących się w Podkomisjach sporów. Zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu, Prezydentowi RP umożliwiono dokonywanie nieznacznych zmian terytorialnych sądów ze względów gospodarczych i społecznych (wzrost liczby mieszkańców, rozwój ekonomiczny, powstawanie nowych ośrodków komunikacyjnych), przy czym zmiany te wymagałyby konsultacji z odpowiednimi ministerstwami. Z kolei na podstawie ust. 3 Ministrowi Sprawiedliwości poruczono takie sprawy jak: oznaczenie gmin, dla których mają być ustanowieni sędziowie pokoju, ustalenie ich okręgów i siedzib, znoszenie okręgów tam, gdzie nie było możliwe wybranie lub zamianowanie sędziów. W efekcie analizując ostateczną wersję art. 2 można odnieść wrażenie, że poprzez dążenie do kompromisu powstał przepis nieprecyzyjny, bo dopuszczający w ciągle niejednoznacznie określonych okolicznościach do udziału w procedurze reorganizacyjnej sądów, aż trzy podmioty tj. Sejm, Prezydenta i Ministra Sprawiedliwości. Argumentacja KK zawarta w *Uzasadnieniu* projektu końcowego o nieprzeciążaniu tego rodzaju zadaniami Sejmu „gdyż rozdział taki nie jest rzeczą uchwalenia, lecz wykonania ustawy, a nie może być uważany za reorganizację, któraby zawieszała nieprzenoszalność sędziów” nie jest przekonująca, bo mimo wszystko prawnie usankcjonowano by sytuację pozwalającą na modyfikację struktury sądów w drodze rozporządzeń⁵⁰.

Należy nadmienić, że na tym samym posiedzeniu Podkomisji ustroju sądownictwa KK 12 września 1923 r., z rozdziału I projektu VI na wniosek E. S. Rappaporta postanowiono (bezdyskusyjnie) wykreślić również cały art. 4 określający zasięg terytorialny władzy sądowej sądów powszechnych⁵¹. Zgodnie z nim okręgi sądu powiatowego obejmowałyby jedną lub więcej gmin; okręgi sądu okręgowego pewną ilość sądów powiatowych; okręg sądu apelacyjnego pewną ilość sądów okręgowych. Władza Sądu Najwyższego natomiast rozprzestrzeniałaby się

50 W projekcie rządowym ustawy o sądach powszechnych z r. 1925 art. 2 miał następujące brzmienie: „§ 1. Sąd Najwyższy ma siedzibę w Warszawie. § 2. Tworzenie lub znoszenie sądów grodzkich, ziemskich i apelacyjnych, albo ustalenie lub zmiana ich okręgów, jak również zmiana siedziby sądu, może nastąpić tylko w drodze ustawy. Zmianę granic okręgu może zarządzić także Prezydent Rzeczypospolitej w drodze rozporządzenia, jednakże taka zmiana nie może być połączona ze zwinięciem stanowisk sędziowskich.

51 KK P.u.s., t. I, s. 196.

na całe Państwo. Artykuł ten uznano za zbędny „pozbawiony własnej samoistnej treści”, gdyż stosunek hierarchiczny sądów i ich okręgów tłumaczył dostatecznie jasno np. art. 5⁵².

W konsekwencji, podczas wrześniowej debaty obok art. 1, 2 usunięto także i 4 uznając go za niepotrzebny, bo powielał zasady konstytucyjne zawarte w art. 74 (wyłącznej kompetencji sądów w sprawach wymiaru sprawiedliwości), 75 i 84 (hierarchicznego podporządkowania) Konstytucji marcowej. Członkowie Podkomisji potraktowali, więc te zasady jako wpisane w projektowaną ustawę aksjomaty, bez których w ogóle nie byłoby mowy o stworzeniu zgodnego z ustawą zasadniczą prawa o ustroju sądów powszechnych.

1.7. O sędziach śledczych, rokach sądowych i czynnościach sądowych poza okręgiem sądu

Na wrześniowych (12 i 13 września 1923 r.) obradach Podkomisji omawiano również inne kwestie ujęte w rozdziale I. Z punktu widzenia obowiązujących zasad konstytucyjnych były one już mniej istotne, bardziej szczegółowe, ale wbrew pozorom równie ważne, bo sposób ich uregulowania mógłby w konsekwencji rzutować na sprawne funkcjonowanie całej zewnętrznej struktury sądów powszechnych. I tak do art. 7 stanowiącym o sędziach śledczych dodano na wniosek W. Prądyńskiego ustęp trzeci dający Ministrowi Sprawiedliwości możliwość w drodze rozporządzenia ustanawiania siedziby dla sędziów sądu ziemskiego,

52 „Sąd Najwyższy ma siedzibę w Warszawie. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej ustala okręgi i siedziby sądów apelacyjnych, okręgowych i powiatowych. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości po wysłuchaniu wydziału powiatowego i prezesa sądu okręgowego postanawia, dla których gmin mają być ustanowieni sędziowie pokoju, ustala ich okręgi i siedziby, oraz stanowi o ich znoszeniu”. KK P.u.s., t. I, s. 143. Przeciwno ustawowemu określeniu siedziby Sądu Najwyższego w Warszawie wypowiedział się S. Gołąb. Uważał on, że „Centrum geograficzne nie może tedy samo przez się decydować o siedzibie Najwyższego Sądu. A nie trudno znaleźć kontrargumenty przeciw proponowanej siedzibie. Sąd Najwyższy znaleźć się powinien możliwie daleko zarówno od najwyższych czynników rządowych, jak i od ciał prawodawczych, zdala od wszelkiej polityki, nie w wielkim środowisku wszelkiego rodzaju krzyżujących się interesów, które z istoty rzeczy nie daje, dać nie może, odpowiednich gwarancji dla jego orzecznictwa, wymagającego pełni spokoju. Wszakże nawet warunki codziennej egzystencji członków Sądu Najwyższego nie są zapewnione w takim centrum, i – jak sądzić należy – nie będą zapewnione, w daleką nawet patrząc metę. Dość przytoczyć fakt, że najzdolniejsi sędziowie wzdrygają się przed przejściem do Sądu Najwyższego w dzisiejszej jego siedzibie. Fakt rażący, nie świadczący zgola o zdrowych stosunkach w tej mierze, ale o ileż bardziej rażącym jest fakt drugi, iż sędzia Najwyższego Sądu na własną prośbę przeniósł się „na prowincję” jako sędzia sądu apelacyjnego!” S. Gołąb: Uwagi krytyczne..., s. 450–451.

jako sędziów śledczych poza siedzibą tegoż sądu⁵³. W takim samym brzmieniu powtórzono go w *Zmianach w ustawie...* i w projekcie końcowym⁵⁴. Do art. 6 VI projektu Podkomisji zbliżonym w swej treści do art. 8 projektu IV K. Stefki, do instytucji roków sądowych okręgowych dodano roki sądowe powiatowe. Modyfikację tę uzasadniał m.in. A. Parczewski, twierdząc iż „potrzeba takiej instytucji daje się szczególnie silnie odczuwać na kresach wschodnich, częściowo również w b. Kongresówce, przy dużych obszarach okręgów sądowych i niewystarczających środkach komunikacji”⁵⁵. Skasowanie stałych roków sądowych okręgowych proponował A. Mogilnicki, gdyż jego zdaniem wystarczyłyby w zupełności sesje wyjazdowe⁵⁶. Podczas głosowania poprawka ta jednak upadła⁵⁷.

Skreślenie art. 8⁵⁸ z VI projektu Podkomisji mówiącego o spełnianiu czynności przez sąd poza swoim okręgiem postulował A. Parczewski, W. Prądyński, zaś przeciwko byli W. Müller, J. Kałużniacki i A. Mogilnicki. S. Gołąb postawił wniosek, aby nadać temu artykułowi nowe brzmienie: „W razie konieczności sąd może spełniać czynności sądowe poza swoim okręgiem”. Potrzebę usunięcia tegoż przepisu argumentowano istnieniem odpowiednich, szczegółowych norm proceduralnych. K. Stefko wyjaśniał, iż „z punktu widzenia systematyki prawa przepis niniejszy, jako wyjątek od zasady ogólnej, ustalonej w ustawie o ustroju powinien być pozostawiony”. Do procedur natomiast należało dokładne ujęcie wypadków, w których spełnienie czynności

53 KK P.u.s., t. I, s. 199. Szerzej na temat sędziów śledczych w: W. Nestorowicz: Stanowisko sędziego śledczego u nas i na zachodzie, *Gł. Sąd.* 1932, nr 3–4, s. 143–149 i 204–212.

54 W Uzasadnieniu do projektu końcowego KK motywowano powyższe rozwiązanie w sposób następujący: „Sprawy karne ustawodawstwo uważać musi za wymagające spieszego załatwienia. Ten wzgląd nasuwa potrzebę tworzenia stałych wydziałów zamiejscowych sądu ziemskiego do rozpoznawania spraw karnych. Takie izby detaszowane istnieją w dzielnicy b. zaboru pruskiego i okazały się bardzo pożądane dla sprawnego wymiaru sprawiedliwości karnej. Ten sam wzgląd uzasadnia postanowienie o tworzeniu siedziby dla sędziego śledczego poza siedzibą sądu ziemskiego [...]”. KK P.u.s., t. II, s. 261.

55 KK P.u.s., t. I, s. 200.

56 KK P.u.s., t. I, s. 201.

57 KK P.u.s., t. I, s. 201. W Uzasadnieniu projektu końcowego pisano: „Obszary sądów grodzkich i ziemskich są w niektórych częściach państwa tak rozległe, że już sama odległość utrudnia, a niejednokrotnie wprost uniemożliwia ludności uciekanie się do pomocy sądów. Tym niedostatkom może bardzo dobrze zapobiegać instytucja roków sądowych, polegająca na tym, że w pewnych regularnych odstępach czasu sędzia wyjeżdża do odleglejszych miejscowości, aby tam przyjmować wszelkie wnioski, skargi, powództwa i, o ile to możliwe, natychmiast je załatwiać.” KK P.u.s., t. II, s. 261.

58 Art. 8: „Poza swoim okręgiem sąd spełniać może czynności sądowe w razie niezbędnej konieczności.”, KK P.u.s., t. I, s. 143.

poza siedzibą sądu mogło mieć miejsce. W art. 8 – dalej wyjaśniał – chodziło tylko o spełnienie poszczególnych czynności sądowych poza właściwym okręgiem w razie, gdy z tych lub innych względów korzystanie z pomocy prawnej nie byłoby wskazane. Ostatecznie wniosek S. Gołąba uzyskał aprobatę większości⁵⁹. W następnych projektach artykuł ten nie uległ już żadnym zmianom⁶⁰.

1.8. Struktura wewnętrzna sądów

13 września 1923 r. na posiedzeniu Podkomisji ustroju sądownictwa doszło do obszernej dyskusji na temat art. 9 projektu VI ustanawiającego w sądzie każdego szczebla kancelarię do spełniania czynności biurowych⁶¹. W ten sposób rozpoczęto opracowywanie przepisów dotyczących struktury wewnętrznej sądów. Dyskusję wywołał W. Prądzyński proponując zastąpienie lakonicznego przepisu z art. 9 przepisem o następującym brzmieniu: „Każdy sąd ma sekretariat dla spraw samodzielnych biurowych i kancelarię dla spraw pisarskich, oraz woźnych sądowych”. Intencją autora tegoż wniosku było stworzenie – jak to sam określił – średniego stanu urzędniczego. A. Parczewski poprawkę W. Prądzyńskiego w punkcie dotyczącym woźnych sądowych uważał za zupełnie usprawiedliwioną. Opowiedział się natomiast przeciwko ustawowemu wyodrębnianiu kancelarii od sekretarzy sądowych. Przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości – W. Müller zgodził się z A. Parczewskim. S. Gołąb, W. Mańkowski, A. Mogilnicki, J. Glass, Z. Seyda i J. Kałużniacki bronili stanowiska W. Prądzyńskiego, uzasadniając to koniecznością ustawowego wyodrębnienia tych urzędników, którzy sprawowaliby w przeciwieństwie do kancelistów samodzielne czynności sądowe. „Nieodzownym warunkiem intensywności pracy jest odpowiedni jej podział – mówił Z. Seyda – wyodręb-

59 KK P.u.s., t. I, s. 203.

60 W Uzasadnieniu projektu końcowego motywowano: „Art. 5 wypowiada zasadę, że sąd może działać tylko w granicach swego okręgu, że jednak wyjątkowo może spełniać czynności także w okręgu innego sądu, wtedy mianowicie, gdy to jest konieczne, a więc, gdy inaczej sprawy ukończyć nie można lub też w interesie sprawy jest, by sąd nie zwracał się z prośbą o pomoc sądową, lecz by sam na obcym terytorium czynności przedsięwziął” KK P.u.s., t. II, s. 261.

61 Art. 9: „Każdy sąd ma kancelarię do spełniania czynności biurowych”. KK P.u.s., t. I, s. 143. O działalności kancelarii sądowych na ziemiach b. zaboru rosyjskiego wspominał J. Jamontt. Podkreślił „on wysoki poziom moralny i dużą wydajność pracy kancelarii sądowych”. „Trzy ćwierci – urzędników sądowych i kancelaryjnych zasługuje na największe uznanie”. J. Jamontt: Pierwsza generalna lustracja Sądów polskich w b. zaborze rosyjskim, GSW 1927, nr 24, s. 325.

nienie więc średnich urzędników sądowych zdolnych do spełniania bardziej samoistnych czynności pomocniczych, może się tylko przyczynić do podniesienia sprawności sądów, przy jednoczesnym zaoszczędzaniu sił sędziowskich”. Polemikę zakończono głosowaniem nad poprawkami A. Mogilnickiego i E. S. Rappaporta, w wyniku którego art. 9 z VI projektu Podkomisji, już jako art. 5 (po skreśleniu poprzednich) przyjął brzmienie: „Sądy mają kancelarie pod kierunkiem sekretarzy sądowych. W sądach urzędują woźni sądowi”⁶². Powołano więc dwie kategorie urzędników, funkcjonariuszy państwowych działających w sądach. W *Zmianach w ustawie...* artykuł ten utrzymano bez zmian i nie był on już przedmiotem dalszych debat na forum KK. W *Uzasadnieniu* do projektu końcowego wyjaśniono, iż projekt odróżnia dwie kategorie organów pomocniczych sądowych, mianowicie: funkcjonujące we wszystkich sądach i funkcjonujące tylko w niektórych nich. W każdym sądzie ustanowiono kancelarie dla spełniania czynności biurowych, oraz woźnych do innych czynności pomocniczych. Wyłącznie w sądach grodzkich mieli działać komornicy, bo sprawy egzekucyjne należałyby właśnie do sądów grodzkich. Na specjalne potrzeby Sądu Najwyższego powołano by w nim Biuro Orzecznictwa⁶³.

Do ożywionej dyskusji doszło – również 13 września 1923 r. – nad art. 10 VI projektu Podkomisji dotyczącym urzędów hipotecznych i komorników w sądach powiatowych⁶⁴. A. Parczewski wypowiedział się stanowczo przeciwko usunięciu urzędów hipotecznych z sądów ziemskich i zorganizowania ich jedynie przy sądach grodzkich. Rzeczywiście, w ówczesnych warunkach, a zwłaszcza na ziemiach wschodnich nie dałoby się podobnego rozwiązania przeforsować. Zmiana ta wymagałaby praktycznie poprzedniej reformy ustroju hipotecznego w byłym

62 Przewodniczący S. Bukowiecki poddał pod głosowanie wniosek A. Mogilnickiego, aby pierwszej części art. 9 nadać brzmienie: „Sądy mają kancelarie pod kierunkiem sekretarzy sądowych”. E. S. Rappaport postawił wniosek, aby w drugiej części art. 9 umieścić wzmiankę o woźnych sądowych: „przy sądach urzędują woźni sądowi”. K. Stefko zwrócił uwagę, iż woźni wchodzi w skład sądów, urzędują więc nie przy sądach, lecz w sądach. Prosił o zastąpienie przyimka „przy” przyimkiem „i”. E. S. Rappaport był zdania, że przyimek „przy” jest właściwszy, gdyż chodzi o funkcjonariuszy, którzy obowiązki swoje spełniają nie w samych sądach, lecz poza nimi. Mimo tego, że wniosek E. S. Rappaporta uzyskał aprobatę większości członków Podkomisji w opublikowanym w zeszytach KK projekcie VII (KK P.u.s., t.II, s. 156) wpisano przyimek „w”. KK P.u.s., t. I, s. 203–206.

63 KK P.u.s., t. II, s. 262.

64 KK P.u.s., t. I, s. 207–208. Art. 10: „W sądach powiatowych istnieją: 1. Urzędy hipoteczne do pełnienia czynności, związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych”.

zaborze rosyjskim⁶⁵. J. Glass jako zwolennik zasady zorganizowania hipotek przy sądach grodzkich nie podzielał stanowiska przedmówcy. Nie zaprzeczył, iż reforma ta nie da się przeprowadzić od razu, tu jednak ustalono tylko zasadę, odkładając sposób jej przeprowadzenia do przepisów przechodnich. Mówca ten zaproponował zastąpienie wyrazu „urząd” wyrazem „wydział”, ponieważ prawo hipoteczne nie było aż tak odległą dziedziną od prawa cywilnego, czy handlowego (dla których przecież utworzono wydziały). Zapatrywanie J. Glassa podzielał generalnie W. Prądyński, zaznaczył jednak, iż skoro hipoteka nie miała stanowić odrębnego urzędu, nie należało w ogóle wspominać o tym w artykule, lecz przenieść do działu o sądach grodzkich. A. Mogilnicki zauważył, że tego rodzaju zmiana byłaby niezgodna z układem samej ustawy, która nie stanowi oddzielnie o organizacji sądów grodzkich, ziemskich i apelacyjnych, podział zaś na poszczególne działy przeprowadzono w rozdziałach traktujących o ich zakresie działania. Wobec takiej argumentacji W. Prądyński zaproponował wykreślenie tegoż ustępu z art. 10. Czynność ta nie spowodowałaby jego zdaniem luki w projekcie ustawy, bowiem w rozdziale o kompetencji mieścił się przepis o właściwości sądów grodzkich w sprawach niespornych, a zatem i hipotecznych. Zareagował na to W. Müller, który wypowiedział się przeciwko likwidacji rozpatrywanego ustępu. Pod pojęciem „urzędów hipotecznych” rozumiał specjalne sekretariaty sądowe, które różniłyby się od zwykłych wydziałów. J. Glass zaakcentował jednak, że chodziło tutaj nie tylko o sekretariat, lecz o wydział we właściwym

65 Po reformie sądownictwa w Królestwie Polskim w 1875 r. przy okręgowych sądach w każdej gubernii istniały gubernialne wydziały hipoteczne, złożone z wiceprezesa i sędziego sądu okręgowego oraz pisarza hipotecznego który prowadził księgi. Wydziały hipoteczne istniały także przy sądach pokoju, złożone z sędziego pokoju, rejenta lub obrońcy sądowego oraz pisarza, który prowadził księgi. S. Płaza: *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1994, s. 72–73 i 197–201; A. Korobowicz, W. Witkowski: *Ustrój i prawo na ziemiach polskich*, Lublin 1994, s. 116–124. Art. 10 Przepisów tymczasowych o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim TRS z r. 1917 stanowił: „Wydziały hipoteczne, pisarze hipoteczni i rejenci urzędują na zasadzie przepisów dotychczasowych”. K. Czernicki pisał: „Na terenie woj. centralnych i wschodnich czynności w sprawach hipotecznych, jak również czynności w sprawach nieruchomości nie posiadających hipoteki, załatwiają wydziały hipoteczne. Wydziały te na terenie b. Królestwa Kongresowego utworzone są zasadniczo przy sądach okręgowych, oraz przy jednym z sądów powiatowych w każdym powiecie, na pozostałych terenach omawianej grupy województw – tylko przy sądach okręgowych. Od tej zasady są nieliczne wyjątki, jak np. brak jest wydziałów hipotecznych przy sądach okręgowych we Włocławku, w Mławie i w Łodzi. W woj. zachodnich bez Śląska Cieszyńskiego sprawy hipoteczne załatwiane są również w t. zw. wydziałach hipotecznych, które istnieją w każdym sądzie powiatowym. Sprawy hipoteczne na terenie woj. południowych i Śląska Cieszyńskiego, załatwiane są przez urzędy ksiąg gruntowych, istniejące przy wszystkich sądach powiatowych i okręgowych.” K. Czernicki: *Działalność sądów...*, s. 19–20.

tego słowa znaczeniu. W jego skład wchodziłby jeden lub kilku sędziów oraz odpowiedni personel pomocniczy. Przewodniczący debaty S. Bukowiecki poddał pod głosowanie wniosek o skreślenie tegoż ustępu. Uzyskał on aprobatę większości.

K. Stefko zaproponował z kolei usunięcie ust. 2 z art.10, motywując to faktem występowania instytucji komorników w innym miejscu projektu oraz utratą znaczenia tego przepisu po wyeliminowaniu ust. 1. A. Mogilnicki przeciwny pomysłowi K. Stefki, gdyż mogłaby powstać luka w ustawie i zachodziłaby wątpliwość, komu należałoby powierzyć czynności egzekucyjne. Wniosek o skreślenie ust. 2 podczas głosowania nie uzyskał jednak większości⁶⁶. W następnych debatach i kolejnych projektach przepis ten nie uległ zasadniczym modyfikacjom⁶⁷.

Do interesującej wymiany zdań doszło w trakcie dyskusji nad art. 11 VI projektu Podkomisji traktującym o Biurze Orzecznictwa w Sądzie Najwyższym⁶⁸. W dotychczasowych projektach nie było do niego żadnych zastrzeżeń. Dopiero na posiedzeniu z 13 września 1923 r. A. Parczewski zakwestionował potrzebę powoływania osobnego Biura Orzecznictwa w Sądzie Najwyższym i twierdził, że zbieranie materiału jurysprudencyjnego powinno należeć do obowiązków sędziów. J. Glass jednak zdecydowanie odrzucił tę koncepcję. Swoje stanowisko uzasadniał warunkami w jakich działał Sąd Najwyższy „opierającym się nie na ustawodawstwie względnie jednolitym, jak to miało miejsce do r. 1876 w byłym Królestwie Polskim, w czasie funkcjonowania byłych warszawskich Departamentów Senatu, ale zmuszony jest uwzględnić stale cztery odrębne systemy ustawodawcze, obowiązujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Tak trudna i skomplikowana sytuacja spowodowała utworzenie oddzielnego Biura Orzecznictwa zajmującego się głównie zbieraniem materiału prawnego. Mówca ten uważał, że referenci tego Biura nie powinni obejmować stanowisk sędziowskich. Jego członkowie znajdowałiby się natomiast w pewnej zależności

66 KK P.u.s., t. I, s. 208.

67 W Uzasadnieniu do projektu końcowego motywowano: „[...] tylko w sądach grodzkich istnieć będą komornicy, gdyż sprawy egzekucyjne mają w całości należeć do sądów grodzkich.” KK P.u.s., t. II, s. 262.

68 Art. 11: „Celem zbierania materiału prawniczego do orzecznictwa istnieje w Sądzie Najwyższym Biuro Orzecznictwa, złożone z referentów, posiadających kwalifikacje sędziowskie. Ustrój Biura określi regulamin Sądu Najwyższego”.

służbowej od I Prezesa SN i sędziów. J. Glass uznał za słuszną poprawkę wprowadzoną na wniosek F. Nowodworskiego przewidującą mianowanie referentów Biura przez I Prezesa SN. W dalszej części tej debaty rozważano przede wszystkim kwestię stanowiska służbowego referentów. Ostatecznie opowiedziano się za wnioskiem W. Müllera i E. S. Rappaporta, by posiadali oni kwalifikacje sędziowskie⁶⁹. W projekcie końcowym Komisji Kodyfikacyjnej artykuł ten przeniesiono do rozdziału V. *Sąd Najwyższy* (art. 47 i bardziej go skonkretyzowano, stanowiąc, że referentami w Biurze Orzecznictwa mają być sędziowie i prokuratorzy, powoływani przez pierwszego prezesa z sądów niższych instancji⁷⁰.

W projekcie III K. Stefki kolejne przepisy o strukturze wewnętrznej sądów znalazły się w rozdziale IV. *Rozdział czynności między sędziów* (art. 88–90)⁷¹. Zgodnie z art. 88, Sąd Najwyższy dzieliłby się na izby⁷². Na czele izb Sądu Najwyższego staliby prezesi Sądu Najwyższego, na czele izb sądów apelacyjnych prezes lub wiceprezesi sądów apelacyjnych. Sąd okręgowy miałby się dzielić na wydziały na czele z prezesem, wiceprezesem lub sędzią. W projekcie V A. Mogilnickiego (art. 21) nie nastąpiły w treści tegoż artykułu żadne zmiany⁷³. W projekcie VI Podkomisji ustroju sądownictwa rozwinięto go (art. 119) dodając, że Sąd Najwyższy i sądy apelacyjne dzieliłyby się na izby karne i cywilne. Ponadto Sąd Najwyższy mógłby tworzyć wydziały dla spraw nie należących do kategorii spraw cywilnych, ani karnych. Ustrój i zakres działania tych wydziałów określiłby regulamin Sądu Najwyższego⁷⁴.

Szerzej zagadnienie podziału organizacyjnego poszczególnych sądów omówiono 25 października 1923 r. na posiedzeniu Podkomisji

69 KK P.u.s., t. I, s. 208–211.

70 KK P.u.s., t. II, s. 234. W projekcie rządowym z r. 1925 artykuł ten brzmiał następująco: „§ 1. celem zbierania materiału prawniczego do orzecznictwa istnieje w Sądzie najwyższym Biuro Orzecznictwa, złożone z sędziów i prokuratorów, powoływanych z sądów niższych instancji przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego.

71 KK P.u.s., t. I, s. 112.

72 W latach 1925–1928 Sąd Najwyższy dzielił się na cztery izby: izba I załatwiała sprawy cywilne z okręgów sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie, izba II – sprawy karne z tych samych okręgów apelacyjnych, izba III – sprawy cywilne i karne z okręgów sądów apelacyjnych w Krakowie, Lwowie oraz okręgu sądu okręgowego w Cieszynie, izba IV – sprawy cywilne i sprawy karne z okręgów sądów apelacyjnych w Poznaniu, Toruniu oraz okręgu sądu okręgowego w Katowicach. K. Czernicki: *Działalność sądów...*, s.17.

73 KK P.u.s., t. I, s. 125.

74 KK P.u.s., t. I, s. 158.

ustroju sądownictwa⁷⁵. Dyskusję zdominował problem struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego. Zarysowały się tu dwie opcje, z których jedna (K. Stefko, S. Wróblewski, J. Glass) była za utrzymaniem sztywnego podziału na dwie izby (karną i cywilną), druga zaś (A. Mogilnicki, E. S. Rappaport), za umożliwieniem Sądowi Najwyższemu dzielenia się na izby według potrzeb. K. Stefko na poparcie swojego stanowiska odwołał się do rozwiązań zastosowanych we Francji i Włoszech. Ówczesny francuski sąd kasacyjny składał się z izby cywilnej, karnej i izby wydziałowej. Włoski sąd kasacyjny orzekał również w dwóch izbach o wyraźnie oznaczonych kompetencjach. Spór o sposób ustawowej reglamentacji struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego rozstrzygnął W. Mańkowski proponując następujące brzmienie art. 119: „Sąd Najwyższy dzieli się na izbę cywilną i karną, nadto Sąd Najwyższy może utworzyć izbę dla spraw, nie należących do kategorii spraw cywilnych ani karnych”. Zwyciężyła więc koncepcja uproszczonego modelu struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego nawiązująca do paryskiego sądu kasacyjnego. Pozostałe fragmenty tego artykułu dotyczące sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich wykreślono na skutek sugestywnej argumentacji A. Mogilnickiego. Pojmował on izby i wydziały tych sądów, jako stałe komplety sędziowskie i przypomniał, iż system ten, praktykowany przez dwa lata w sądzie apelacyjnym warszawskim zawiódł. Jego zdaniem „ustalenie zespołów opierające się na braku zaufania do sędziów i do prezesów, bynajmniej nie daje większej gwarancji bezstronności w sądeniu. Konstytucja mówi, że nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu podlega, ale nie sędziego w sensie osobowym”⁷⁶. Argumentacja A. Mogilnickiego przekonała większość członków Podkomisji ustroju sądownictwa.

W projekcie końcowym Komisji Kodyfikacyjnej w miejsce wyżej wspomnianego artykułu powstały trzy nowe, nie uwzględniające jednakże postulatów A. Mogilnickiego. I tak zgodnie z nimi, sąd grodzki miał składać się z dwóch lub więcej sędziów a jeden z sędziów sądu grodzkiego byłby jego naczelnikiem (art. 7); sąd ziemski z prezesa, wiceprezesów i sędziów oraz wydziałów – cywilnego i karnego (art. 21 i 22); podobnie sąd apelacyjny – z prezesa, wiceprezesów i sędziów oraz

75 KK P.u.s., t. II, s. 79–88.

76 KK P.u.s., t. I, s. 85.

wydziałów – cywilnego i karnego (art. 36 i 37). Istotnym modyfikacją, dzięki *Zmianom w ustawie (projekcie) o sądach powszechnych* proponowanych przez A. Mogilnickiego, E. S. Rappaporta i J. Jamontę⁷⁷ uległy przepisy dotyczące struktury wewnętrznej Sądu Najwyższego. Na podstawie art. 40 projektu końcowego, Sąd Najwyższy składałby się z Pierwszego Prezesa, wiceprezesów i sędziów. Sąd ten dzieliłby się na izbę cywilną, izbę karną oraz izbę dla innych spraw, przekazanych przez ustawę a one z kolei na wydziały (art. 41). Widać więc, że tym razem A. Mogilnickiemu i E. S. Rappaportowi udało się przeforsować skutecznie swoje koncepcje⁷⁸.

1.9. O właściwości sądów

K. Stefko w swoim projekcie (III) z czerwca 1921 r. przepisy o właściwości sądów umieścił w rozdziale II. *Zakres działania sądów. Przepisy ogólne* (art. 43–82)⁷⁹. W planowanej czteroinstancyjnej strukturze (sądy pokoju, sądy powiatowe, sądy okręgowe, sądy apelacyjne) musiał uporać się z problemem ich ponownego racjonalnego rozdzielenia między poszczególne sądy. Wybrnął z tego dość karkołomnego zadania w ten sposób, że po prostu dopisał nowe regulacje o właściwości rzeczowej dla sądów pokoju, natomiast dla pozostałych – powtórzył rozwiązania z poprzednich projektów. Podstawowe kryteria, na których opierały się przepisy o właściwości sądów to podział spraw na cywilne (ze względu na wartość przedmiotu sporu i bez względu na wartość sporu) i karne (ze względu na rodzaj popełnionego przestępstwa). I tak, sądy pokoju rozpoznawałyby sprawy:

- między osobami będącymi w podróży a właścicielami gospod lub przedsiębiorcami przewozu, gdy przedmiotem sporu byłoby roszczenie wynikające ze stosunku między tymi podmiotami a wartość przedmiotu sporu nie przekraczałaby kwoty 2000 marek polskich,
- między mieszkańcami okręgu sądu pokoju o roszczenia majątkowe nie przekraczające sumy 2000 marek polskich (z wyjątkiem sporów na podstawie weksli lub innych papierów

77 KK P.u.s., t. II, s. 186–187.

78 KK P.u.s., t. II, s. 231–234.

79 KK P.u.s., t. I, s. 106–111.

- wartościowych, które mogłyby być przenoszone przez indos – art. 46),
- o naruszenie posiadania rzeczy ruchomych lub nieruchomości położonych w okręgu sądu pokoju i innych praw rzeczowych na tych rzeczach,
 - wynikające z powodu wad u bydła (art. 47).

Przed sądem pokoju strony mogłyby zawrzeć ugodę we wszystkich sprawach majątkowych bez względu na wartość przedmiotu sporu. Sąd pokoju musiałby na żądanie jednej strony wzywać drugą do rokowań ugodowych, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekraczałaby kwoty 15000 marek polskich (art. 48). Rokowania ugodowe między oskarżonym a oskarżycielem dopuszczał K. Stefko również w sprawach karnych o występki i wykroczenia ścigane na podstawie skargi prywatnej (art. 49). Według art. 50 projektu sprawy należące do zakresu sądów pokoju rozpoznawałby: jeden sędzia pokoju – w sądach z siedzibą w miastach oraz sędzia pokoju wraz z dwoma ławnikami w innych sądach. K. Stefko wykorzystał zatem wzorce ustrojowe obowiązujące w b. Królestwie Polskim. Ławników sądu pokoju mianowałby prezes sądu okręgowego (art. 51)⁸⁰. Musieliby oni mieć te same kwalifikacje co sędziowie pokoju, a przysięgę składaliby „na ręce naczelnika sądu powiatowego (art. 52 i 53). Niestety w projekcie nie było już dalszych szczegółów na temat ławników.

Jak wskazują na to losy kolejnych projektów i debat na forum Komisji Kodyfikacyjnej, kontrowersyjną była kwestia ujmowania ustawą o ustroju sądów powszechnych przepisów o właściwości sądów. Do momentu wypracowania w Podkomisji ustroju sądownictwa czterech projektów w zasadzie zagadnienie to nie budziło większych wątpliwości. Jednakże już na posiedzeniu Podkomitetu Specjalnego Komitetu Organizacji Prac KK (17 listopada 1922 r.), E. S. Rappaport streszczając projekt rozgraniczenia ustawy ustrojowej i pragmatycznej mówił o potrzebie wyeliminowania z prawa o ustroju sądów powszechnych przepisów o właściwości⁸¹. Różnica poglądów w niniejszym przedmiocie odbiła się niekorzystnie na dalszych pracach Komisji

80 O ławnikach w sądach pokoju zob. w: S. Kuzior: Instytucja ławników w sądach pokoju b. Królestwa Polskiego, GSW 1925, nr 51, s. 807–810.

81 KK P.u.s., t. I, s. 119.

Kodyfikacyjnej. Konkurencyjne przepisy o właściwości pojawiły się bowiem w projektach ustaw procesowych sekcji procedury karnej i cywilnej KK. Rozbieżność, co do miejsca, w którym regulacje te mają być umieszczone wywołana była m.in. stanowiskiem ustawodawców niemieckiego i japońskiego⁸². W państwach tych cała materia dotycząca właściwości rzeczowej sądów znajdowała się w ustawach o ustroju sądów. W ustawodawstwach: włoskim, francuskim, belgijskim, bułgarskim i rosyjskim – w kodeksach proceduralnych; w Austrii w zakresie postępowania karnego – częściowo w *Ustawie postępowania karnego* z r. 1873 (§§ 9,13, 14), częściowo w *Ustawie wprowadzającej do ustawy postępowania karnego* z r. 1873⁸³ a w zakresie postępowania cywilnego w *Ustawie o wykonaniu sądownictwa i o właściwości sądów zwyczajnych w sprawach cywilnych* („Norma jurysdykcyjna”) z r. 1895. Tak więc, w dotychczasowych pierwszych czterech projektach Podkomisji ustroju sądownictwa KK, głównie dzięki K. Stefce akceptowano rozwiązania niemieckie i japońskie.

W projekcie V, sporządzonym w grudniu 1922 r. – zapewne pod wrażeniem opinii wyrażonej przez wspomniany Podkomitet Specjalny Komitetu Organizacji Prac KK oraz uchwał Wydziałów cywilnego i karnego KK (z 15 marca 1922 r.) – ich autor, A. Mogilnicki całkowicie zrezygnował z tych przepisów⁸⁴. Z kolei w swoich *Vota separata* totalnie skrytykował ich przywrócenie w projekcie VI Podkomisji ustroju sądownictwa⁸⁵ jednoznacznie twierdząc, że: „Przepisy, dotyczące właściwości sądów, nie należą do ustawy o ustroju sądownictwa, lecz do ustaw procesowych. Brzmienie tych przepisów powinna ułożyć każda z sekcji postępowania sądowego osobno dla sądów cywilnych, a osobno dla sądów karnych. Wprowadzenie obecnie ustawy o ustroju bez procedur, lecz z przepisami o właściwości, natrafia na trudności nieprzezwyciężone. W stosunku do sądów cywilnych przepisy te wywołały potrzebę bardzo skomplikowanych, a jednak wielce niekom-

82 KK S.p.k., t. I, z. 1: Projekt ustawy postępowania karnego, Lwów 1926, s. 114–115.

83 Austr. Dz. U. P. nr 119, z. XLII.

84 KK P.u.s., t. I, s. 124–142.

85 W rozdziale III. Zakres działania sądów (art. 81–113). W porównaniu do projektu III K. Stefki, w planowanej trójinstancyjnej (sądy powiatowe, sądy okręgowe i apelacyjne) strukturze sądów kompetencje sądów pokoju przejęłyby sędziowie pokoju (urzędujący w miejscowościach poza siedzibą sądów powiatowych). Wszystkie przepisy o właściwości sądów z poprzednich projektów zostały nieznacznie zmienione. Sędziowie pokoju utracili możliwość przeprowadzania rokowań ugodowych w sprawach karnych. KK P.u.s., t. I, s. 153–157.

pletnych przepisów przechodnich; w stosunku do sądów karnych nawet w takiej drodze nie można było nic zrobić; podkomisja musiała się ograniczyć do ułożenia dwóch nic nie mówiących ogólnikowych artykułów [...].

Po co to wszystko wprowadzać?⁸⁶

Opinia A. Mogilnickiego nie wpłynęła jednak na dalszy tok prac Podkomisji. Na jej forum przez ponad miesiąc tj. od 18 września 1923 r. do 25 października 1923 r. nad przepisami o właściwości rzeczowej sądów przeprowadzono długotrwałą i żmudną dyskusję często-kroć odwołującą się do zagadnień teoretyczno-prawnych z zakresu prawa cywilnego i materialnego⁸⁷. Stanowi ona niewątpliwie cenne źródło do poznania historii powstawania w łonie KK tych działów prawa. Efektem owych prac był rozdział III. *Zakres działania sądów* (art. 67 – 100) VII projektu⁸⁸. Przepisy te jeśli chodzi kryteria podziału spraw pomiędzy poszczególne sądy (grodzkie, ziemskie i apelacyjne) w prze-ważającej części nawiązywały do projektów K. Stefki.

Negatywny stosunek w kwestii utrzymania w ustawie ustrojowej regulacji o właściwości sądów wyrazili: A. Mogilnicki, E. S. Rappaport i J. Jamontt⁸⁹. W przygotowanym przez nich dokumencie pt. *Zmiany w ustawie o sądach powszechnych* w całości je wykreślili⁹⁰. Podczas dyskusji na posiedzeniu 11 grudnia 1924 r. Podkomisji przygotowawczej Komitetu Organizacji Prac KK A. Mogilnicki przypomniał zebranim, iż Sekcja postępowania karnego oraz komitet redakcyjny wyłoniony przez Sekcję postępowania cywilnego opowiedziały się za umieszczeniem przepisów o właściwości w ustawach proceduralnych. Zaproponował on, by przeniesiono je z zasadniczego tekstu ustawy do przepisów przechodnich. K. Stefko zaooponował; choć przyznał, że w swoim czasie również był przeciwnikiem włączania omawianej materii do ustawy ustrojowej, jednak podkreślił, że „obecnie stoi na stanowisku

86 KK P.u.s., t. I, s. 172.

87 KK P.u.s., t. I, s. 304–305 i t. II, s. 1–79.

88 KK P.u.s., t. II, s. 167–172.

89 J. Jamontt komentując przepisy o właściwości sądów z projektu (VII) Podkomisji ustroju KK stwierdził, że nie był on ustawą ustrojową, lecz fragmentem „napręde i dość kazuistycznie zredagowanej procedury cywilnej i karnej.” J. Jamontt: W obronie władzy sądowej, GAIPP, nr 9, s. 169.

90 KK P.u.s., t.II, s.184–193.

powziętych przez Podkomisję uchwał”. Mówca ten ponadto potwierdził fakt wzorowania się w tym przypadku na prawie niemieckim⁹¹. Jeszcze raz powrócono do tej sprawy 15 grudnia 1924 r. podczas posiedzenia Komitetu Organizacji Prac KK⁹². K. Stefko i A. Mogilnicki i tym razem nie zmienili swoich poglądów. Głos decydujący mieli, więc pozostali uczestnicy debaty. W. Dbałowski, delegat Ministra Sprawiedliwości poparł A. Mogilnickiego, natomiast S. Bukowiecki K. Stefkę. W. Makowski wygłosił opinię, że spór ten najlepiej rozwikłałoby jednocześnie z ustawą ustrojową wprowadzenie w życie odpowiednich rozdziałów ustaw procesowych. Nieoczekiwanie niniejszy dylemat podsumował J. Makarewicz, trafnie konstatując: „Sprawę uważam za wyjaśnioną w tym sensie, że ci z panów, którzy wypowiadają się za umieszczeniem przepisów o właściwości rzeczowej w przepisach przechodnich, chcą, aby te przepisy znalazły się w przyszłości w procedurach, ci zaś, którzy chcą umieścić te przepisy w samym tekście ustawy, są przeciwni regulowaniu tych kwestii przez ustawy procesowe. Jest to kwestia pewnych upodobań kodyfikacyjnych, których nikt z nas tak łatwo nie zmieni i dlatego uważam dyskusję za bezcelową i wnoszę o zamknięcie jej i przegłosowanie wniosków”. W głosowaniu wniosek A. Mogilnickiego przepadł (za – 4 głosy, przeciwko – 8 głosów). Wobec tego przepisy o właściwości rzeczowej sądów znalazły się z powrotem w tekście ustawy i ostatecznie w projekcie VIII końcowym Komisji Kodyfikacyjnej w podrozdziałach rozdziału I. *Sądy*: II. *Sądy grodzkie* (art. 9–20), III. *Sądy ziemskie* (art. 21–35), IV. *Sądy apelacyjne* (art. 36–39), V. *Sąd Najwyższy* (art. 40–47)⁹³.

W świetle powyższych przepisów **sądy grodzkie** w składzie jednego sędziego, rozpoznawałyby spory o roszczenia majątkowe, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekraczałaby sumy 500 złotych (art. 10). Bez względu na wartość przedmiotu sporu rozpoznawałyby z kolei spory: o nieślubne ojcostwo i wynikające stąd roszczenia majątkowe dziecka, lub matki; o wydanie lub odebranie wynajętych mieszkań i sklepów, o zatrzymanie przedmiotów, wniesionych przez lokatora; z powodu wad u zwierząt, o ochronę zakłóconego lub przywrócenie utra-

91 KK P.u.s., t. II, s. 197.

92 KK P.u.s., t. II, s. 224–225.

93 KK P.u.s., t. II, s. 229–234.

conego posiadania (art. 10). Sądy te mogłyby orzekać w sprawach z postępowania egzekucyjnego i niespornego oraz prowadzić rejestry (art. 11 i 12). Wyrokowałyby w sprawach o przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności do jednego roku lub grzywną, lub obiema tymi karami łącznie, bez względu na kary dodatkowe (art. 13). Sądy grodzkie rozpoznawałyby też środki odwoławcze od orzeczeń sędziów pokoju (art. 14). Sędzia pokoju spośród spraw należących do właściwości sądów grodzkich zajmowałyby się orzekaniem w sporach między mieszkańcami swego okręgu o roszczenia majątkowe, których wartość nie przekraczałyby sumy 30 złotych z wyjątkiem sporów: z weksli lub innych papierów wartościowych; w których wartość przedmiotu nie wpływa na właściwość sądu; o prawa do nieruchomości i prawa rzeczowe na nieruchomościach; w których pozwane jest Państwo lub inna instytucja prawa publicznego (art. 16). Przed sędzią pokoju strony mogłyby zawrzeć ugodę we wszelkich sprawach majątkowych (art. 18). W sprawach o przestępstwa, należące do właściwości sądów grodzkich orzekałby sędzia pokoju, jeżeli ustawowy wymiar kary nie przekraczałby 14 dni pozbawienia wolności lub 100 złotych, lub obu tych kar łącznie, niezależnie od kar dodatkowych (art. 20). Komisja Kodyfikacyjna przyjęła co do właściwości rzeczowej **sądów ziemskich** (bo taką nazwę miały w tym projekcie późniejsze sądy okręgowe) ogólną zasadę, iż w zespole trzech sędziów rozpoznawałyby one wszystkie sprawy, nie należące do właściwości innych sądów (art. 21). Jako wyłącznie właściwe, bez względu na wartość przedmiotu rozstrzygałyby spory:

- o prawa niemajątkowe i o roszczenia majątkowe, wynikające z tych praw lub z ich naruszenia;
- o roszczenia z tytułu wynagrodzenia szkody wynikłej z uchybienia obowiązkom sędziego, urzędnika lub niższego funkcjonariusza państwowego, oraz z tytułu niesłusznego uwięzienia lub niesłusznie odbytej kary;
- ze stosunków, dotyczących ochrony prawa autorskiego; ze stosunków, dotyczących używania firmy handlowej lub nabywania przedsiębiorstwa handlowego;
- ze stosunków między członkami spółki handlowej, spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółdzielni, albo też między tymi spółkami lub spółdzielniami a ich członkami, wreszcie między członkami a likwidatorami;

- z czynności giełdowych;
- ze stosunków dotyczących ochrony patentów, znaków towarowych i wzorów;
- ze stosunków z dziedziny prawa morskiego oraz prawa żeglugi na wodach lądowych;
- ze stosunków ubezpieczenia z wyjątkiem sporów o zapłatę premii (art. 24).

Sądy ziemskie wyrokowałyby także w sprawach dotyczących: upadłości, ubezwłasnowolnienia, uznania za zmarłego lub zaginionego (art. 26). Wyłącznie właściwe byłyby w sprawach karnych o naruszenie prawa autorskiego, przepisów o patentach, znakach towarowych i wzorach (art. 27). Rozpoznawałyby ponadto środki odwoławcze od orzeczeń sądów grodzkich, wydanych w I instancji (art. 28).

Poza tym utworzone przy sądach ziemskich sądy przysięgłych orzekałyby w sprawach: o przestępstwa zagrożone karą śmierci lub bezterminowego pozbawienia wolności; o przestępstwa, za które najniższy ustawowy wymiar kary wynosi 10 lat pozbawienia wolności; o przestępstwa polityczne (art. 30).

Sądy apelacyjne rozpatrywałyby w zespole trzech sędziów środki odwoławcze od orzeczeń sądów ziemskich, o ile ustawy nie stanowiłyby, że właściwym jest Sąd Najwyższy oraz sprawy przekazane im przez ustawę.

Sąd Najwyższy w zespołach pięciu sędziów (trzech sędziów – w sprawach rozstrzyganych przez sąd ziemski, jako II instancję) rozpoznawałyby przede wszystkim środki odwoławcze od orzeczeń sądów apelacyjnych, oraz w przypadkach wskazanych w ustawach, środki odwoławcze od orzeczeń sądów ziemskich (art. 42). Bardzo szczegółowo uregulowano w kolejnych przepisach procedurę uchwalania zasad prawnych. Zgodnie z art. 44 zespół sędzący Sądu Najwyższego mógłby przedstawić zasadę prawną, budzącą wątpliwość, do rozstrzygnięcia wydziału w zespole dziewięciu sędziów. Jeżeli w innej sprawie jakkolwiek zespół sędzący zamierzałby odstąpić od zasady prawnej wpisanej już do księgi, musiałby przedstawić daną zasadę do rozstrzygnięcia całej izbie. Natomiast gdyby zespół orzekający zamierzał odstąpić od zasady prawnej, wpisanej do księgi innej izby, rozstrzy-

gnięcie następowałyby na zgromadzeniu ogólnym. Sąd Najwyższy w zespole całej izby na wniosek pierwszego prezesa, albo prezesa danej izby, albo Ministra Sprawiedliwości, wyjaśniałby przepisy prawne, które budziłyby wątpliwości, lub przy których zastosowaniu istniała rozbieżność orzecznictwa. Izba mogłaby sprawę przedstawić także do rozpoznania zgromadzeniu ogólnemu (art. 45).

Tak więc, jak widać na podstawie niniejszych przepisów o właściwości rzeczowej sądów, Podkomisja ustroju sądownictwa KK podjęła się realizacji bardzo ambitnego i zarazem trudnego zadania. Do zakresu przedmiotowego prawa o ustroju sądowego włączyła regulacje w istocie swej proceduralne. Była to decyzja budząca wiele wątpliwości, zwłaszcza, że jednocześnie opracowywano je w innych sekcjach Komisji Kodyfikacyjnej. 19 marca 1924 r. Sekcja postępowania karnego uchwaliła zwrócić się do Prezydium KK z wnioskiem, by projekt VII Podkomisji przesłano do połączonych Sekcji postępowania karnego i cywilnego w celu jego rozpatrzenia i uzgodnienia z procedurami. Na posiedzeniu Sekcji postępowania karnego (21 marca 1924 r.) postanowiono przywrócić w projekcie ustawy postępowania karnego własny tekst przepisów o właściwości sądów⁹⁴. Kolejny raz zaznaczyła się w łonie KK rozbieżność poglądów na ten temat. Spór ten tak naprawdę miał się rozstrzygnąć dopiero w przyszłości, bowiem dalszy los projektu końcowego prawa o ustroju sądów powszechnych zależał już od Ministra Sprawiedliwości. O chwiejności stanowiska Komisji Kodyfikacyjnej w tej kwestii świadczy (przyjęty przez nią samą 28 kwietnia 1926 r.) fragment z *Uzasadnienia do Projektu Ustawy postępowania karnego*: „Właściwość rzeczowa sądów zawierająca przepisy, który sąd ma daną sprawę sądzić, a więc, jak ją należy kierować od samego początku postępowania, ma charakter czysto procesowy. Skierowanie sprawy do tego, czy innego sądu – jest to pierwsza czynność procesowa, należy ją omówić w tej samej ustawie, która dalsze czynności reguluje. Przepisy o właściwości rzeczowej nie wyczerpują całokształtu przepisów o właściwości sądów, gdyż z nimi łączą się przepisy o właściwości miejscowej, o właściwości ze względu na osobę przestępcy oraz na potrzebę łączenia w jednym sądzie spraw, związanych ze

94 KK P.u.s., t. I, s. 6–7. Były one w pierwotnym projekcie tej ustawy, a zostały z niego wykreślone z powodu umieszczenia ich w ustawie ustrojowej.

sobą bądź jednolitością przestępstwa, bądź osobą oskarżonego (connextas causarum). Wszystkie przepisy tych kategorii we wszystkich bez wyjątku ustawodawstwach mieszczą się w ustawie postępowania karnego [...]”⁹⁵.

1.10. Dalsze losy przepisów o strukturze sądów

Na podstawie uchwały z 13 maja 1925 r. Rada Ministrów przesłała (23 maja 1925 r.) Marszałkowi Sejmu RP *projekt rządowy ustawy o sądach powszechnych* z prośbą o przedłożenie go Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁶. Dokument ten opierał się na projekcie końcowym (VIII) opracowanym przez Komisję Kodyfikacyjną. Systematykę i zakres przedmiotowy zachowano w nim w całości. W przepisach o strukturze sądów dokonano kilku zmian o charakterze uzupełniającym i redakcyjnym w zasadzie nie ingerując w ich istotę⁹⁷. Sejm nigdy jednak nad tym projektem nie debatował.

W rozporządzeniu Prezydenta RP z 6 lutego 1928 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych* sądami powszechnymi, sprawującymi wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych były:

- 1) Sądy grodzkie (faktycznie zastąpiły dzielnicowe sądy powiatowe i pokoju) złożone z jednego lub kilku sędziów, spośród których Minister Sprawiedliwości wyznaczał naczelnika sądu grodzkiego. Sądy te orzekały zawsze jednostkowo. Minister Sprawiedliwości miał decydować, w których gminach powoływano by sędziów pokoju (nie sądy pokoju).
- 2) Sądy okręgowe, złożone z prezesa, wiceprezesa (wiceprezesów) i innych sędziów dzieliły się na wydziały orzekające w zasadzie w

95 KK S.p.k, t. I, z. 1, s. 115.

96 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Druk nr 1955.

97 Dotychczasowe artykuły z projektu Komisji Kodyfikacyjnej złożone z ustępów uporządkowano dzieląc je na paragrafy. Z ważniejszych zmian, poza cytowanym wyżej art. 2 (por. przyp. 43) na uwagę zasługują nadto: rozszerzenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie tworzenia stałych wydziałów zamiejscowych sądu ziemskiego (już nie tylko w sprawach karnych, ale i cywilnych); nadanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do ustanawiania w poszczególnych sądach ziemskich stałych sędziów śledczych; podniesienie granicy kompetencji sądów grodzkich w sporach o roszczenia majątkowe do 1000 zł (z 500 zł) a sędziów pokoju do 100 zł (z 30 zł); ograniczenie możliwości zawierania uгод przed sędziami pokoju do sumy 1000 zł, tj. do granic kompetencji procesowej sędziów grodzkiego – prawnika; zmniejszenie składu orzekającego Sądu Najwyższego do trzech sędziów (zamiast pięciu w sprawach rozpoznawanych przez sąd ziemski jako II instancji w zespołach 3 sędziów) i wprowadzenie przymusu wysłuchania przez nich wniosków prokuratora lub jego zastępcy w każdej sprawie.

komplecie 3 sędziów. W wydziałach odwoławczych obok 2 sędziów okręgowych zasiadał jeden sędzia grodzki. W wydziałach handlowych obok przewodniczącego sędziego okręgowego było dwóch sędziów handlowych. W sprawach karnych osób nieletnich orzekał jeden sędzia. Przy sądzie okręgowym ustanowiono sąd przysięgłych składający się z trybunału i ławy 12 przysięgłych. Do trybunału wchodził przewodniczący, wyznaczony przez prezesa Sądu apelacyjnego spośród sędziów okręgowych lub apelacyjnych, oraz dwaj sędziowie okręgowi.

- 3) Sądy apelacyjne, złożone z prezesa, wiceprezesów i innych sędziów dzieliły się na wydziały, orzekające w składzie trzech sędziów.
- 4) Sąd Najwyższy z siedzibą w Warszawie, złożony z pierwszego prezesa, prezesów i innych sędziów, dzielił się na Izby: cywilną i karną. Orzekał w gronie trzech sędziów po wysłuchaniu w każdej sprawie wniosków prokuratora. Sprawy zasadniczo wątpliwe mogły być przedstawione do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów. Przy Sądzie Najwyższym istniało Biuro orzecznictwa złożone z osób posiadających kwalifikacje na stanowiska sędziowskie.

Wszystkie sądy rozpoznawały sprawy, przekazane im ustawami postępowania sądowego i szczególnymi. W sprawach nie przekazanych innym sądom miały orzekać sądy okręgowe. Do sądów grodzkich należało rozpatrywanie środków odwoławczych od orzeczeń sędziów pokoju (bez możliwości zaskarżenia). Do sądów okręgowych należały z kolei – środki odwoławcze od orzeczeń sądów grodzkich jako I instancji (oraz od orzeczeń sądów szczególnych np. sądów pracy, od postanowień sędziów śledczych), natomiast do sądów apelacyjnych – środki odwoławcze od orzeczeń sądów okręgowych. Sąd Najwyższy rozpatrywał środki odwoławcze od orzeczeń sądów apelacyjnych, a w niektórych przypadkach także od orzeczeń sądów okręgowych i przysięgłych. Pozostałe przepisy o właściwości sądów przeniesiono do postanowień przechodnich i końcowych rozporządzenia⁹⁸. Według nich stosowano

98 W rozdziale II, O właściwości sądów i o postępowaniu sądowym rozporządzenia art. 297 stanowił: „§ 1. Sądy grodzkie, okręgowe, apelacyjne i Sąd Najwyższy stosują przepisy o właściwości i o postępowaniu sądowym, które obowiązywały w odpowiadających im sądach dotychczasowego ustroju (art. 296), ze zmianami przewidzianymi w następujących artykułach [...]” Postanowienia te miały obowiązywać do czasu wydania odpowiednich ustaw proceduralnych.

dotychczasowe przepisy o właściwości i postępowaniu sądowym, jednakże z pewnymi zmianami, z których najważniejszymi były:

- sędziowie pokoju mieli rozpoznawać spory między mieszkańcami swego okręgu spośród spraw majątkowych przekazanych sądom grodzkich, w których wartość przedmiotu sporu nie przekraczała 200 zł; przed sędzią pokoju strony mogły zawierać ugody sądowe w sprawach majątkowych do 1000 zł (z wyjątkiem spraw dotyczących nieruchomości, albo wymagających formy aktu notarialnego lub sądowego),
- sądy grodzkie rozpoznawały spory majątkowe (także z weksli) do 1000 zł i bez względu na wartość przedmiotu sporu sprawy o roszczenia majątkowe matki i dziecka związane z nieślubnym ojcostwem.

Tworzenie i znoszenie sądów powszechnych mogło nastąpić tylko w drodze ustawy (jednakże Sąd Najwyższy ustanowiła już ustawa zasadnicza). Ustalenie i zmiana okręgu lub siedziby sądu należało do Prezydenta RP w drodze rozporządzenia – z wyjątkiem okręgów i siedzib sędziów pokoju, które ustalał i znosił Minister Sprawiedliwości. Porównanie zatem przepisów o strukturze sądów zawartych: w projekcie końcowym Komisji Kodyfikacyjnej z r. 1924, projekcie rządowym z r. 1925 i oraz w rozporządzeniu z r. 1928 pozwala na wysunięcie generalnego wniosku, że do ich opracowania w zasadniczych ramach przyczynili się członkowie Podkomisji ustroju sądownictwa KK. Oczywiście można dostrzec pewne różnice. Mam tu przykładowo na myśli zmianę nazewnictwa (sądów ziemskich na okręgowe), przesunięcie przepisów o właściwości sądów do przepisów przechodnich i końcowych rozporządzenia oraz niektóre przesunięcia natury redakcyjnej. Nie były to jednak modyfikacje ingerujące w istotę modelu struktury (zewnątrznej i wewnętrznej) sądów powszechnych zaproponowanego przez członków KK. O tym, że twórcy rozporządzenia *Prawo o ustroju sądów powszechnych* bezpośrednio korzystali z dorobku KK dowodzi nawet sam układ formalny tych przepisów, na co wskazuje poniższa tabela:

Ustawa o sądach powszechnych KK

Rozdział I. Sądy

- I. Przepisy ogólne (art. 1–8)
- II. Sądy grodzkie (art. 9–20)
- III. Sądy ziemskie (art. 21– 35)
- IV. Sądy apelacyjne (art. 36–39)
- V. Sąd Najwyższy (art. 40–47)
- VI. Uzupełnienie zespołu (art. 48)
- VII. Pomoc sądowa (art. 49–50)

Prawo o ustroju sądów powszechnych

Dział I. Sądy

- Rozdział I. Przepisy ogólne (art. 1–10)
- Rozdział II. Sądy grodzkie (art. 11–15)
- Rozdział III. Sądy okręgowe (art. 16–30)
- Rozdział IV. Sądy apelacyjne (art. 31–34)
- Rozdział V. Sąd Najwyższy (art. 35–43)

2. Sędziowie zawodowi

2.1. Uwagi wstępne

Spśród przepisów Konstytucji marcowej stanowiących o zasadach ustroju sądownictwa zawartych w rozdziale IV *Sądownictwo*, aż pięć artykułów (art. 76–80) dotyczyło bezpośrednio sędziów zawodowych. Tak obszerne potraktowanie tegoż problemu, będące konsekwencją realizacji zasady podziału władz świadczyło o jego randze i znaczeniu. Wspomniane normy ustawy zasadniczej w zakresie prawa o ustroju sądów powszechnych II Rzeczypospolitej miały charakter bezwzględnych i nadrzędnych dyrektyw w stosunku do pozostałych tzn. tych, które już obowiązywały (głównie dzielnicowych) i tych które dopiero tworzono. Tak więc, Sejm, rząd i Komisja Kodyfikacyjna w swojej działalności ustawodawczej na tym polu musiały respektować konstytucyjne wymogi: mianowania sędziów przez Prezydenta RP (art. 76), niezawisłości sędziowskiej (art. 77), nieusuwalności sędziów (art. 78), przestrzegania immunitetu sędziowskiego (art. 79). Legitymacją do dalszych prac był art. 80 głoszący, iż „odrębne stanowisko sędziów, ich prawa i obowiązki oraz uposażenie określi osobna ustawa”.

Do roku 1928 w przedmiocie stanowiska służbowego sędziów w II Rzeczypospolitej funkcjonowało ustawodawstwo państw zaborczych.

Na ziemiach b. Królestwa Polskiego na mocy *Przepisów tymczasowych o urządzeniu sądownictwa* z r. 1917 sędziowie byli jeszcze urzędnikami państwowymi (art. 14), lecz już ustawa *o uposażeniu sędziów i prokuratorów* z r. 1920 stanowiła, „że system hierarchiczny, wedle którego ugrupowani są urzędnicy państwowi i urządzone jest ich uposażenie, nie ma zastosowania do sędziów, prokuratorów i kandydatów na stanowiska sędziowskie”¹. Podobne postanowienie zamieszczono w art. 118 przepisów przejściowych do ustawy *o państwowej służbie cywilnej* z r. 1922 podkreślając w ten sposób odrębność stanowiska sędziowskiego na całym obszarze odrodzonej Polski². Art. 20 *Przepi-*

1 Dz. U. RP nr 65, poz. 436

2 Dz. U. RP nr 21, poz. 164. W art. 77 Konstytucji marcowej użyto jednak pojęcia „urząd sędziowski”.

sów tymczasowych o mianowaniu „prezesów i sędziów wszelkich stopni” przez Marszałka Koronnego na wniosek Dyrektora Departamentu Sprawiedliwości (od listopada 1918 r. Naczelnika Państwa na wniosek prezydenta ministrów i właściwego ministra) tracił rację bytu wobec uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. To samo stało się z art. 15, na mocy którego wszyscy sędziowie powoływani na czas nieokreślony mogli być w każdej chwili odwołani przez władzę mianującą. Ciągłe jednak obejmował on aplikantów sądowych. Zgodnie z art. 11, aplikantów sądowych zaliczono do urzędów pomocniczych sądów. Szczegółowe regulacje o aplikacji sądowej zawierał przede wszystkim dekret z r. 1919³. Aplikantem sądowym mógł zatem zostać każdy obywatel „Państwa Polskiego” płci męskiej, który ukończył wydział prawny uniwersytetu krajowego (wyjątkowo zagranicznego). Kobiety dopuszczono do jej odbywania, lecz tylko jako przygotowanie do zawodu adwokackiego. Aplikacja trwała 3 lata. Po upływie jednego roku aplikant miał możliwość wykonywania pojedynczych czynności sędziego śledczego lub podprokuratora sądu okręgowego. Po dwóch latach zdawał egzamin sądowy przy sądzie apelacyjnym. W trzecim roku aplikacji (po zdaniu egzaminu) Minister Sprawiedliwości ewentualnie delegował aplikanta jako „zastępcę” na urzędy wymiaru sprawiedliwości takie jak: sędzia pokoju, sędzia śledczy i sędzia okręgowy. Po ukończeniu trzeciego roku aplikant mógł być mianowany na urzędy sądowe. Powyższe przepisy obowiązywały także na tzw. Ziemiach Wschodnich.

Na obszarze byłej Galicji dekretem w przedmiocie zmian w urzędzeniach wymiaru sprawiedliwości z 8 lutego 1919 r. wprowadzono szereg modyfikacji w ustroju austriackiego sądownictwa dostosowujących go do nowych, polskich warunków⁴. Przepisy te wydano przed wejściem w życie ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r. „przeto utrzymano nimi przede wszystkim w mocy niektóre postanowienia

3 Dz. Pr. P. P. nr 18, poz. 225. Art. 19 Przepisów tymczasowych stanowił, że „w celu zdobycia praktycznej znajomości prawa obowiązującego, potrzebnej dla objęcia stanowisk sędziowskich, osoby, posiadające wykształcenie prawnicze pracują przy sądach i urzędach wymiaru sprawiedliwości w charakterze aplikantów”. Ponadto na prezesów i sędziów Sądu Najwyższego miały być powoływane osoby wyróżniające się znajomością teoretyczną i praktyczną prawa (art. 17). Prezesem lub sędzią sądu apelacyjnego, sędzią śledczym, sędzią pokoju w sądach, przy których istniały urzędy hipoteczne mogły być mianowane osoby posiadające wykształcenie prawnicze i odpowiednią praktyczną znajomością prawa obowiązującego (art. 18).

4 Dz. Pr. P. P. nr 15, poz. 200.

austriackiej ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej”⁵. Wśród nich na czoło wysuwały się nowożytny gwarancje niezawisłości sędziowskiej tj. zasady: nieusuwalności, nieprzenaszalności, nietykalności, nominacji przez Państwo, odrębności stanowiska sędziów i ich stałego uposażenia. W grę wchodziła tu także austriacka Ustawa *organizacyjna sądowa* z 27 listopada 1896 r. zawierająca szereg norm o trwającej 3 lata *sędziowskiej służbie przygotowawczej* (§ 5 i n.)⁶. Aplikanci sądowi (w przepisach austriackich „praktykanci sądowi”) odbywali trzyletnią praktykę. Po upływie tego czasu przystępowali do egzaminu sędziowskiego (§§ 12 i 13). Decyzja o przyjęciu na tę „praktykę sądową” należała do prezesa sądu apelacyjnego (§ 16) z możliwością odwołania się (w przypadku odmowy) w ciągu 14 dni do Ministra Sprawiedliwości.

W niemieckiej *Ustawie o ustroju sądownictwa* z 27 stycznia 1877 r. obowiązującej w II Rzeczypospolitej **na ziemiach b. dzielnicy pruskiej** już w § 1 tytułu pierwszego. *Urząd sędziowski* stanowiono o niezawisłości sędziowskiej: „Władzę sędziowską sprawują niezawisłe, ustawie tylko podlegające sądy”⁷. W kolejnych paragrafach utrzymano postanowienia o dożywotniej nominacji sędziów (§ 6), ich stałym uposażeniu (§ 7), nieusuwalności i immunitecie sędziowskim (§ 8). W przedmiocie aplikacji sądowej funkcjonowały już polskie przepisy. I tak w województwach: poznańskim i pomorskim kwestie te ujmowały odpowiednie rozporządzenia Ministra b. dzielnicy pruskiej z 3 marca 1920 r. i 24 października 1921 r.⁸, zaś w części górnośląskiej województwa śląskiego rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16 czerwca 1922 r.⁹. Na ich podstawie egzamin sędziowski, uprawniający do piastowania urzędu sędziowskiego musiała poprzedzić 3-letnia aplikacja sądowa. Aplikantem sądowym mógł zostać obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, który zdał „trzeci egzamin, przepisany dla Sekcji prawniczej Wydziału prawa i nauk ekonomiczno-politycznych Uniwersytetu Poznańskiego” (§ 2). W tym zakresie przewidziano pewne

5 S. Gołąb: *Ustrój sądów...*, s. 69. Austr. Dz. U. P. nr 144 z 21 grudnia 1867 r.

6 Austr. Dz. U. P. nr 217 z 27 listopada 1896 r.

7 Dz. U. Rz. N. nr 4, str. 41. Tekst ustawy przetłumaczony na język polski znajduje się w: J. Kałuźniacki, R. A. Leżański: *Postępowanie karne obowiązujące na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa–Poznań 1924, s. 1–50.

8 Dz. Urz. nr 11, poz. 96 i Dz. Urz. nr 86, poz. 633.

9 Dz. U. R. P. nr 46, poz. 393.

wyjątki¹⁰. Do zajmowania urzędu sędziowskiego uprawnieni byli także profesorowie zwyczajni prawa z polskich uniwersytetów. O przyjęciu na aplikację sądową decydował prezes sądu apelacyjnego. Od odmowy przyjęcia kandydat miał prawo złożenia zażalenia w ciągu 14 dni do Ministra Sprawiedliwości. Aplikant obowiązany był do zdania egzaminu sądowego (dawniej asesorskiego) najpóźniej po upływie trzech i pół lat aplikacji.

Reasumując powyższe uwagi na temat przepisów dzielnicowych dotyczących sędziów zawodowych można stwierdzić, że na obszarach dawnego zaboru pruskiego i austriackiego miały już w tej materii zastosowanie nowożytne zasady sądownictwa, które następnie uwzględniono w Konstytucji marcowej. Poza tym władze polskie konsekwentnie dążyły do ich ujednoczenia głównie w zakresie kwalifikacji koniecznych do objęcia stanowisk sędziowskich, uposażenia sędziów i zagwarantowania im odrębności sprawowanych urzędów. Dużą rolę odegrało tu również ustawodawstwo międzydzielnicowe¹¹.

2.2. O sędziach zawodowych w projekcie K. Stefki

W projekcie (III) sędziom zawodowym K. Stefko poświęcił stosunkowo mało miejsca, przeczuwając jakie spory w przyszłości może wywołać ta kwestia. W podrozdziałach *Sędziowie innych sądów* (art. 32–33) i *Aplikanci sądowi* (art. 34–40) znalazły się przepisy o zasadach i warunkach ich mianowania oraz przebiegu aplikacji. I tak sędziów sądów okręgowych, apelacyjnych i Sądu Najwyższego miał mianować

-
- 10 Uprawnienia aplikanta sądowego nabywała osoba, która: a) zdała egzamin na aplikację sądową z pomyślnym wynikiem po dniu 10 stycznia 1919 r. według przepisów obowiązujących w województwach poznańskim lub pomorskim; b) zdała egzamin „referendariuszowski” wedle przepisów niemieckich lub pruskich najpóźniej w ciągu pół roku, licząc od ostatniego dnia miesiąca, w którym nastąpiło objęcie województwa śląskiego przez władze Rzeczypospolitej polskiej; c) ukończyła wydział prawny któregośkolwiek z polskich uniwersytetów państwowych i z pomyślnym wynikiem zdała wszystkie na owym wydziale przepisane egzaminy teoretyczne. Minister Sprawiedliwości mógł wyjątkowo dopuścić do aplikacji sądowej obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli wydział prawny uniwersytetu zagranicznego.
- 11 Na przykład, przepis art. 5 ustawy z 31 maja 1921 r. o ulgach c o o kwalifikacji na urząd sędziowski i prokuratorski stanowił, że ten kto złożył egzamin sędziowski w którejkolwiek dzielnicy, lub posiadał egzamin zastępczy (egzamin adwokacki lub notarialny, złożony w b. zaborze austriackim; egzamin sędziowski, adwokacki lub notarialny złożony przed 1 listopada 1918 r. w innych częściach b. Austrii, tudzież w Bośni i Hercegowinie; egzamin na starszego kandydata do posad sądowych, złożony przed 1 kwietnia 1917 r. w b. cesarstwie rosyjskim; uzupełniony egzamin dla służby sędziowsko – wojskowej) mógł być mianowany na urząd sędziowski lub prokuratorski w każdej dzielnicy Rzeczypospolitej. Dz. U. RP nr 50, poz. 502.

Prezydent Rzeczypospolitej, zaś sędziów sądów powiatowych Minister Sprawiedliwości (art. 32)¹². Prawo do mianowania uzyskiwały osoby, które odpowiadałyby ogólnym warunkom wymaganym do objęcia urzędów państwowych, ukończyły uniwersyteckie studia prawnicze, odbyły aplikację sądową i złożyły egzamin sędziowski. Ponadto o stanowisko sędziowskie – bez aplikacji i egzaminu sędziowskiego – mogli ubiegać się: profesorowie prawa na uniwersytetach krajowych, urzędnicy Prokuratury Generalnej, posiadający kwalifikację do objęcia wyższych stanowisk¹³, adwokaci i notariusze (art. 33).

Aplikantów sądowych przyjmowałby prezes sądu apelacyjnego. Od odmowy przyjęcia służyłoby zażalenie w ciągu 14 dni do Ministerstwa Sprawiedliwości (art. 34). W art. 35 K. Stefko powtórzył z art. 33 przesłanki, które w pierwszej kolejności brałby pod uwagę prezes sądu apelacyjnego. Kandydat na aplikanta musiał przede wszystkim odpowiadać ogólnym warunkom do objęcia urzędów państwowych oraz ukończyć uniwersyteckie studia prawnicze. Podczas aplikacji sędziow-

-
- 12 Ze stanowiska porównawczego w prawie o ustroju sądownictwa wykształciły się następujące systemy powoływania sędziów na urzędy:
1. System powoływania sędziów w drodze wyborów ludowych: bezpośrednich przez zgromadzenia ludowe (USA i Szwajcaria w stosunku do sądownictwa lokalnego) lub pośrednich przez ciała ustawodawcze (Estonia – w stosunku do sędziów Sądu Najwyższego).
 2. System nominacji sędziów przez naczelników władzy wykonawczej, bez udziału jakichkolwiek czynników dodatkowych (Belgia i Luksemburg – w stosunku do sędziów pokoju i sędziów Trybunału I instancji).
 3. System nominacji (zatwierdzania) sędziów przez parlament (Łotwa).
 4. System nominacji przez Sąd Najwyższy (Estonia – w stosunku do sędziów temu sądowi instancyjnie podwładnych oraz Finlandia – w stosunku do sędziów ziemskich I instancji).
 5. System prezentowania (przedstawiania) kandydatów. Przy tym systemie naczelnik władzy wykonawczej mianuje w zasadzie jednego z kandydatów, wskazanych: a) przez kolegium sędziowskie (przedrewolucyjna Rosja), b) przez specjalne w tym celu utworzone wydziały osobowe (Austria tzw. senaty personalne), c) przez kolegium sędziowskie łącznie z ciałami samorządowymi lub parlamentarnymi (Belgia – w stosunku do sędziów sądów apelacyjnych i kasacyjnych), d) przez kolegium mieszane, złożone częściowo z sędziów, a częściowo z przedstawicieli władz rządowych, ciał parlamentarnych i naukowych (uniwersytetów), lub korporacji adwokackich, notarialnych itp. (Wolne Miasto Gdańsk).
Wnioski wszystkich tych ciał mają przeważnie charakter opiniodawczy i subsydiarny. Nie wiążą one bezwzględnie władzy mianującej.
 6. System konkursowy. W myśl tego systemu kandydaci na stanowisko sędziowskie muszą podać się ściśle określonemu konkursowi, po czym zamieszcza się ich na specjalnych listach. W razie wakansu, minister wybiera kandydata z listy, lecz może pewną ilość (np. $\frac{1}{4}$) wakansów obsadzać własnymi kandydatami (nawet nie zamieszczonymi na liście – Francja, Włochy, Hiszpania).
 7. System kooptacji. W tym systemie sędziowie wybierają na ogólnych zgromadzeniach kandydatów na dany wakujący urząd a władza nominująca jest bezwarunkowo tym wyborem związana (system ten w swej czystej formie nigdzie nie miał wówczas zastosowania). S. Car: Sposób powoływania sędziów na urzędy sędziowskie, GSW 1926, nr 30 i 31, s. 415–421.
- 13 Art. 12 ustawy w przedmiocie utworzenia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z 31 lipca 1919 r., Dz. Pr. P. P., nr 65, poz. 390.

skiej (autor projektu wcześniej użył terminu *aplikacja sądowa*) zapoznawały się ze wszystkimi działami czynności sędziego i prokuratora oraz z czynnościami sekretariatów sędziowskich i prokuratorskich (art. 36). Szkolenie to trwałoby 3 lata z ewentualnością wliczenia do tego okresu rocznej aplikacji u adwokata, notariusza, w Prokuraturii Generalnej lub w państwowej służbie administracyjnej (art. 37). Dłuższą niż dwumiesięczną przerwę w jednym roku z powodu choroby aplikanta lub innych przeszkód nie wliczano by do trzechlecia aplikacji (art. 38). Dalsze rozwiązania dotyczące w szczególności organizacji aplikacji i egzaminu sędziowskiego określałoby odpowiednie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości (art. 39). Po zdaniu egzaminu sędziowskiego aplikant uzyskiwałby status podsędka z możliwością (poruczonych czasowo przez prezesa sądu apelacyjnego lub prokuratora przy sądzie apelacyjnym) spełniania czynności sędziowskich, względnie prokuratorskich (art. 40).

2.3. Problem rozgraniczenia ustaw

Jak już wcześniej pisałem, w lecie 1922 r. do rąk przewodniczącego Podkomisji ustroju sądownictwa KK S. Bukowskiego dotarł z Ministerstwa Sprawiedliwości projekt ustawy o sędziach i prokuratorach (tzw. pragmatyki służbowej sędziów i prokuratorów), który częściowo pokrywał się z treścią opracowanego właśnie przez K. Stefkę projektu *Ustawa o ustroju sądownictwa*. Fakt ten spowodował powołanie – za aprobatą Prezydenta KK F. K. Fiericha i ówczesnego Ministra Sprawiedliwości W. Makowskiego – Podkomitetu Specjalnego Komitetu Organizacji Prac KK w celu kompetencyjnego i merytorycznego rozgraniczenia obu ustaw. Na posiedzeniu tegoż Podkomitetu, 17 listopada 1922 r., S. E. Rappaport przybliżył w ogólnych zarysach zakres zmian. Miały one obejmować następujące zagadnienia: usunięcie z ustroju przepisów o właściwości sądów, usunięcie przepisów bezpośrednio lub pośrednio niezgodnych z konstytucją, wprowadzenie w obu ustawach przepisów dotyczących biura orzecznictwa w Sądzie Najwyższym i odnośnych funkcjonariuszy tzn. referendarzy SN¹⁴. Zdaniem głównego referenta K. Stefki w ustawie o ustroju powinny znaleźć działy o kwalifikacjach sędziowskich, przygotowaniu sędziego, o apli-

kacji oraz sprawa egzaminów sędziowskich. Minister W. Makowski z kolei wskazał wprost na niektóre sprzeczności w obu projektach a w szczególności w przedmiocie nadzoru nad tokiem wewnętrznego urzędowania sądów i odpowiedzialności dyscyplinarnej. Koreferent A. Mogilnicki na podstawie analizy dotychczas zaprezentowanych propozycji rozgraniczenia stwierdził, iż właściwie niezgodności w obu ustawach nie ma. Te dwa akty w istocie normują zbieżne kwestie, które w miarę potrzeby występują albo jako zasada, bądź jako jej rozwinięcie. Mówca ten był przeciwny zbytniemu uszczuplaniu materiału przewidzianego do ustawy pragmatycznej. F. Nowodworski opowiedział się natomiast za zamieszczeniem w ustawie ustrojowej przepisów normujących sprawy takie jak: kto może być sędzią oraz sposób powoływania sędziów i prokuratorów. Jednocześnie postulował skreślenie szeregu przepisów, zakwalifikowanych do pragmatyki, jego zdaniem zbędnych, mających wręcz charakter instrukcyjnych. „Pragmatyka – uzasadniał – nie może zastąpić ustawy o ustroju sądownictwa i dlatego wszystkie zasadnicze przepisy, dotyczące nie tylko ustroju sądownictwa, lecz zarazem wkraczające w zakres praw obywateli, winny znaleźć wyraz w ustawie ustrojowej”¹⁵. W konkluzji powyższej dyskusji uznano, że do ustroju sądownictwa, a nie do pragmatyki, należą przepisy o warunkach objęcia stanowiska sędziego oraz część dotycząca sposobów mianowania sędziów. Jednocześnie przyjęto do wiadomości stanowcze oświadczenie W. Makowskiego, że „przepisy o aplikacji sądowej, jako nader ważne i związane z troską o pomyślny rozwój pracy przygotowawczej przyszłych sędziów polskich, zamierza przedstawić ciału prawodawczemu w ustawie odrębnej [...], przepisy zaś dyscyplinarne zamieścić zamierza w załączniku do ustawy pragmatycznej”¹⁶.

Analizując przebieg tegoż posiedzenia wyraźnie można dostrzec rozbieżność stanowisk i to głównie na tle rozgraniczenia przepisów dotyczących sędziów zawodowych. To „przeciąganie liny” między Ministerstwem Sprawiedliwości a Komisją Kodyfikacyjną miało wbrew pozorom zasadnicze znaczenie dla dalszego toku prac obu gremiów a przede wszystkim dla ich wzajemnych relacji w całościowo

15 KK P.u.s., t. I, s. 121–122.

16 KK P.u.s., t. I, s. 122–123.

rozumianym aparacie legislacyjnym. Przytoczona powyżej konkluzja tak na prawdę nie rozstrzygała sporu, gdyż nadal miały działać dwie niezależne od siebie instytucje przygotowujące przynajmniej w zakresie przepisów o sędziach zawodowych, swoje odrębne projekty ustaw. Tak więc, wcześniej, czy później znowu musiało dojść między nimi do konfliktów, czy to w rządzie, czy też na forum Sejmu. Sytuację dodatkowo komplikowało zróżnicowanie poglądów na ten temat pomiędzy poszczególnymi wydziałami i sekcjami, a nawet członkami KK. Trafną opinię jeszcze w trakcie wyżej omówionego posiedzenia wygłosił S. Bukowiecki, który był za opracowaniem jednej tylko ustawy, lecz nie forsował swego wniosku prawdopodobnie nie widząc szans powodzenia w już wytworzonej „zaognionej” sytuacji¹⁷.

Koreferent A. Mogilnicki, który miał zająć się zaprojektowaniem przepisów o przysięgłych, złożył w KK jednak zupełnie nowy, odrębny projekt (V) całej ustawy zatytułowany: *Ustawa o ustroju sądownictwa*¹⁸. Cechą charakterystyczną tego dokumentu był fakt nieuwzględnienia nawet ogólnych rozwiązań pragmatycznych dotyczących sędziów zawodowych. Nie zawierał on uzasadnienia a jego surogat stanowiły *Vota separata* (autorstwa A. Mogilnickiego) do projektu (VI) Podkomisji ustroju sądownictwa KK.

2.4. Projekt Podkomisji ustroju sądownictwa KK

W podkomisyjnej *Ustawie o ustroju sądownictwa* (projekt VI) znalazł się rozbudowany (również w porównaniu do projektu III K. Stefki) rozdział II (art. 12–80) z podrozdziałem pt. *Sędziowie* (art. 12–23)¹⁹. W świetle tych propozycji stanowisko sędziego w sądach powiatowych, okręgowych, apelacyjnych i w Sądzie Najwyższym mógł zajmować ten, kto:

- korzystał z pełni praw obywatelskich,
- był nieskazitelnego charakteru,
- miał ukończonych 25 lat,
- władał językiem polskim w słowie i piśmie,

17 KK P.u.s., t. I, s. 120.

18 KK P.u.s., t. I, s. 124–142.

19 KK P.u.s., t. I, s. 143–145.

- ukończył uniwersyteckie studia prawnicze ze zdanymi egzaminami zgodnie obowiązującymi w Polsce przepisami,
- odbył aplikację sądową i złożył egzamin sędziowski (art. 12).

Aplikację sądową i egzamin sędziowski zastępowałyby egzamin asesorski w Prokuraturii Generalnej i egzamin adwokacki (art. 13). Od wymogów korzystania z pełni praw obywatelskich, odbycia aplikacji sądowej i złożenia egzaminu sędziowskiego zwolniono: profesorów przedmiotów prawa sądowego na uniwersytetach państwowych, urzędników Prokuraturii Generalnej, posiadających kwalifikacje do objęcia wyższych stanowisk, adwokatów i notariuszy (art. 14). W art. 15 stwierdzono, iż nikt nie mógłby zostać sędzią w tym sądzie, w którym sędzią lub prokuratorem był krewny do czwartego stopnia włącznie. Ponadto w razie powstania powinowactwa pomiędzy sędziami lub prokuratorami jednego sądu, ten który zawarłby związek (tworzący powinowactwo) musiałby się przenieść na inne równorzędne stanowisko.

W artykułach od 16 do 21 zamieszczono szczegółowe postanowienia dotyczące mianowania sędziów. Pierwszą znaczącą zmianą w stosunku do projektu K. Stefki było postanowienie, iż każdego sędziego mianowałby na dane stanowisko tylko Prezydent Rzeczypospolitej (art. 16). Wyraźnie nawiązano tu do art. 76 Konstytucji marcowej²⁰, dążąc w ten sposób do uniknięcia sprzeczności z ustawą zasadniczą. Jednakże w kolejnych artykułach przewidziano wydłużoną procedurę opiniodawczą poprzedzającą akt prezydenckiego mianowania. O wszystkich kandydatkach na stanowisko sędziego sądu okręgowego i sądów powiatowych danego okręgu swoją opinię wydawałby wydział osobowy sądu okręgowego, z których następnie trzech przedstawiałby sądowi apelacyjnemu. Wydział osobowy sądu apelacyjnego sprawę tę przedkładałby Ministrowi Sprawiedliwości, również dołączając swoją oddzielną opinię, przy czym mógłby przedstawić od siebie trzech innych kandydatów (art. 17). Z kolei o wszystkich kandydatach na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego i Sądu Najwyższego wyrażałby opinie odpowiednie wydziały osobowe (sądu apelacyjnego, bądź Sądu Najwyższego) i o trzech spośród nich wnioskowałyby one już bezpośrednio do Ministra Sprawiedli-

20 „Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia [...]”.

wości (art. 18). Bardzo istotnym i wręcz podważającym zasadę z art. 16 było postanowienie art. 19 dające Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do zablokowania autonomicznych decyzji sądowych wydziałów osobowych każdej instancji. Stanowił on, iż gdyby Minister Sprawiedliwości nie uznał za możliwe przedstawić do mianowania żadnego z kandydatów wskazanych przez sądy, to mógłby sam zaproponować Prezydentowi innego kandydata. Władza wykonawcza ostatecznie weryfikowałaby obsadę stanowisk sędziowskich, co prawdopodobnie spowodowałoby ich silne upolitycznienie.

W art. 20 omawianego projektu zakładano, że wydział osobowy każdego sądu, liczącego dziesięciu lub więcej sędziów będzie składał się z prezesa i czterech członków (wybieranych przez ogólne zebranie sędziów), w pozostałych zaś z prezesa i dwóch członków. W niejednoznacznym do interpretacji art. 21 zrezygnowano ze „ścieżki” opiniodawczej przewidzianej w art. 17 i 18 przy mianowaniu prezesów, wiceprezesów i naczelników sądów powiatowych²¹. Nie wykluczono jednak zastosowania rozwiązań z art. 19 i 16, co prawdopodobnie oznaczałoby w praktyce, iż o obsadzie tych stanowisk decydowałby samodzielnie Minister Sprawiedliwości z pominięciem wydziałów osobowych sądów.

Autorzy projektu w art. 70–77 właściwie powtórzyli przepisy o aplikantach sądowych z projektu K. Stefki. Osoba, która zdała egzamin sędziowski miała się stawać podśędkiem z możliwością pełnienia czynności sędziowskich, lub prokuratorskich z wyjątkiem wydawania orzeczeń i wykonywania funkcji sędziego śledczego.

Do przepisów o mianowaniu sędziów projektodawcy dołączyli jeszcze postanowienie zawarte w art. 22 o sposobie powoływania refe-

21 Art. 16. „Sędziego mianuje na dane stanowisko Prezydent Rzeczypospolitej.”; Art. 17. „O wszystkich kandydatach na stanowisko sędziego sądu okręgowego i sądów powiatowych danego okręgu, wydział osobowy sądu okręgowego wydaje swoją opinię, przedstawia trzech kandydatów i przedkłada sprawę sądowi apelacyjnemu. Wydział osobowy sądu apelacyjnego sprawę przedkłada Ministrowi Sprawiedliwości, dołączając swą opinię, przy czym może przedstawić od siebie innych trzech kandydatów.”; Art. 18. „O wszystkich kandydatach na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego i Sądu Najwyższego, wydział osobowy sądu apelacyjnego, względnie Sądu Najwyższego, wydaje swoją opinię, przedstawia trzech kandydatów i przedkłada sprawę Ministrowi Sprawiedliwości.”; Art. 19. „Jeżeli Minister Sprawiedliwości nie uzna za możliwe przedstawić do mianowania żadnego z kandydatów, wskazanych przez sądy, może przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej innego kandydata.”; Art. 21. „Przy mianowaniu prezesów oraz wiceprezesów i naczelników sądów powiatowych, nie obowiązują przepisy art. 17 i 18.”, KK P.u.s., t. I, s. 144–145.

rentów Biura orzecznictwa Sądu Najwyższego. Otóż miał ich mianować znowu Minister Sprawiedliwości na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W art. 11 tegoż projektu stwierdzono, iż referentem mogła być osoba mająca odpowiednie kwalifikacje, by ubiegać się o nominację sędziowską. W związku z tym trudno jednoznacznie ustalić w świetle powyższych rozwiązań, czy mogli nimi być podśędkowie, profesorowie „przedmiotów prawa sądowego”, urzędnicy Prokuraturii Generalnej, adwokaci, notariusze, czy też tylko sędziowie.

W art. 23 projektu Podkomisji zamieszczono dodatkowo regulację typowo pragmatyczną a mianowicie o starszeństwie służbowym sędziów, zajmujących stanowiska równorzędne w obrębie tego samego sądu. Problem ten rozstrzygano by biorąc pod uwagę przesłanki w następującej kolejności:

- 1) czas spędzony na stanowisku tej samej lub wyższej grupy,
- 2) ogólny czas służby na stanowiskach sędziowskich lub prokuratorских,
- 3) ogólny czas służby w sądownictwie, urzędzie prokuratorским lub Prokuraturii Generalnej łącznie z aplikacją i służbą kancelaryjną lub pracą w adwokaturze albo w notariacie,
- 4) czas ogólny innej służby państwowej,
- 5) wiek.

Podsumowując „na gorąco” rozważania na temat przepisów o mianowaniu sędziów zawartych w projekcie Podkomisji można wyciągnąć następujące wnioski:

Po pierwsze – nie było chyba przypadkowe użycie w art. 16 projektu wyrażenia na *dane stanowisko*. Projektodawcy być może dążyli do rozróżnienia dwóch kategorii sędziów zawodowych tj. mianowanych na dane stanowisko i nie mianowanych na dane stanowisko (posiadających kwalifikacje sędziowskie). Konsekwencją takiego ujęcia tej kwestii byłaby procedura podwójnego mianowania sędziów. Najpierw wchodziłoby w grę mianowanie ogólne na sędziego (bez konkretnego stanowiska i po spełnieniu wymogów z art. 12–14 projektu) dokonywane wyłącznie przez Prezydenta a dopiero później – mianowanie sędziego *na dane stanowisko* już z zastosowaniem mechanizmu przewidzianego w art. 16–21.

Po drugie – to powtórne mianowanie dawało Ministrowi Sprawiedliwości duże pole manewru, bo w zasadzie tylko on decydowałby kto się nadaje na dane stanowisko ignorując wszelkie pozytywne, czy też negatywne sugestie wydziałów osobowych poszczególnych sądów. Prezydent spełniałby w tym układzie jedynie funkcję formalną, wręcz „dekoracyjną”.

Po trzecie – projektodawcy tworząc blok przepisów o sędziach zawodowych, użyli dość nieścisłych, budzących wiele wątpliwości interpretacyjnych sformułowań.

Po czwarte – można przypuszczać, że projekt w tej właśnie części był chaotyczną, niedopracowaną odpowiedzią członków Podkomisji ustroju na decyzje podjęte na listopadowym posiedzeniu Podkomitetu specjalnego. Zastanawia także poruczenie Ministrowi Sprawiedliwości tak szerokich uprawnień nominacyjnych. Czyżby miało to być ustępstwo na rzecz ministra w zamian za umieszczenie w projekcie ustrojowym (za wszelką cenę?!) choćby częściowo przepisów pragmatycznych?

2.5. *Vota separata* A. Mogilnickiego

O pośpiechu w jakim sporządziła swój projekt Podkomisja ustroju sądownictwa świadczy fakt, że nie zawierał on uzasadnienia. Jedynym oficjalnie opublikowanym na łamach zeszytów KK²² komentarzem do niego były *Vota separata* A. Mogilnickiego traktowane, jako motywy koreferenta oraz uzasadnienie do jego odrębnego projektu (V)²³.

A. Mogilnicki w swoich „zdaniach odrębnych” uważał, że wobec istnienia ustawy o służbie cywilnej i umieszczonej w tej ustawie²⁴ zapowiedzi, wydania stosownego aktu prawnego dotyczącego sędziów oraz wobec faktu opracowania już przez Ministerstwo Sprawiedliwości

22 Ponadto uwagi do projektu Podkomisji nadesłali m. in: Prezydium Rady Ministrów, sądy apelacyjne w Warszawie i Wilnie, Prezydium zarządu głównego Zrzeszenia sędziów i prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej, Lwowska Izba adwokatów, członkowie KK – M. Allerhand, L. Cichowicz i W. Prądzyński (łącznie), J. Glass, S. Gołąb, E. Krzymuski, E. S. Rappaport.

23 KK P.u.s., t. I, s. 165–184.

24 Ustawa o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922 r., Dz. U. RP nr 21, poz. 164. Art. 118 stanowił, iż postanowieniem tej ustawy nie podlegają sędziowie, prokuratorzy (wymiar sprawiedliwości) i aplikanci sądowi.

projektu tzw. pragmatyki sędziowskiej i prokuratorskiej, należy art. 12–23 z projektu Podkomisji skreślić. Odwołując się do ustawodawstw innych państw widział zasadność umieszczenia takich przepisów w ustawie ustrojowej tylko w sytuacji, gdy nie ma osobnej ustawy o służbie cywilnej sędziów. „Ustawa o ustroju sądów powinna operować gotowym, już mianowanym sędzią, tak samo jak ustawa o ustroju tego czy innego Ministerstwa operuje gotowym już mianowanym urzędnikiem i w żadnej ustawie o ustroju poszczególnego Ministerstwa nie ma mowy o tym, w jaki sposób mianuje się jego urzędników”²⁵. Cały blok przepisów o mianowaniu sędziów i niektóre o administracji sądowej określił, jako nacechowane „duchem germańskim” supremacji władzy administracyjnej nad sądownictwem. Zdaniem A. Mogilnickiego sprzeciwiała się temu ogólnie przyjęta zasada trójpodziału władzy państwowej, zaś jednym z filarów państwa praworządnego, uznanym przez Konstytucję marcową była zupełna niezależność sądów i wyodrębnienie stanowiska sędziów od urzędników władzy wykonawczej. Zasady te w projekcie Podkomisji pominięto. Wprawdzie art. 17 i 18 wspominał o kandydatach, wskazanych Ministrowi przez sądy. Opinie te niweczył jednak w zupełności art. 19, pozwalający Ministrowi Sprawiedliwości bez żadnych motywów i ograniczeń odrzucić propozycje sądu i przedstawić do nominacji innego kandydata. „W tych warunkach – konkludował – przedstawianie kandydatów przez sądy, staje się iluzorycznym”. Następnie odniósł się do praktyki stosowanej w b. zaborze rosyjskim, gdzie już zwyczajowo, zresztą wzorem dawnych ustawodawstw rosyjskich utarło się, że minister nigdy nie przedstawiał do nominacji innego kandydata spoza wskazanych przez dany sąd. Dopuszczalną ingerencją Ministra (co nastąpiło tylko w paru wypadkach) w decyzje sądów była możliwość zmiany kolejności na liście kandydatów. Dalsze sparaliżowanie wpływu sądów na nominację widział w obowiązkowym przedkładaniu opinii o w s z y s t k i c h kandydatach, którzy się zgłosili. „Obecnie – pisał – [...] w samym sądzie okręgowym w Warszawie jest około 300 podań kandydatów na sędziów okręgowych, nie licząc sędziów pokoju. Jaka to żmudna, nudna, przykra i bezcelowa praca, dawać opinię o 297 nieodpowiednich

kandydatach, skoro się przedstawia trzech odpowiednich”²⁶. Na zakończenie tych rozważań A. Mogilnicki wnioskował o zastąpienie art. 17–19 z projektu Podkomisji zachowując dotychczasową numerację artykułami w nowym brzmieniu:

Art. 17. „Na każde wolne stanowisko sędziego okręgowego lub powiatowego, zgromadzenie ogólne sądu okręgowego wskazuje trzech kandydatów z dołączeniem motywowanej opinii o nich.

Sąd apelacyjny może do tej listy dołączyć swoich kandydatów w liczbie nie większej niż trzech, przy czym winien to dołączenie umotywić. Minister Sprawiedliwości przedstawia do nominacji jednego z kandydatów wskazanych przez sąd okręgowy lub apelacyjny.

Art. 18. Na każde wolne stanowisko sędziego apelacyjnego lub sędziego Sądu Najwyższego, zgromadzenie ogólne właściwego sądu wskazuje trzech kandydatów z dołączeniem motywowanej opinii o nich. Minister Sprawiedliwości przedstawia do nominacji jednego z kandydatów, wskazanych przez sąd.

Art. 19. Jeżeli Minister Sprawiedliwości nie uzna za możliwe przedstawić do nominacji żadnego z kandydatów, wskazanych przez sądy, może przedstawić kandydata, wskazanego w bieżącym lub ubiegłym roku kalendarzowym przez sąd równorzędny lub wyższy”.

W uzasadnieniu do tegoż wniosku A. Mogilnicki twierdził, iż po wprowadzeniu tych modyfikacji Minister Sprawiedliwości nie byłby już bezwzględnie związany propozycjami wysuniętymi przez dany sąd, gdyż miałyby szeroki wybór pomiędzy kandydatami z innych. Z drugiej strony rozwiązania te zagwarantowałyby dopuszczanie do sądów osób przez nie pożądanых a awans sędziego nie leżałby tylko w rękach władzy wykonawczej. Zbliżony do powyższego wniosku „stawił kolega Minister Makowski” (jak pisał autor *Votów...*), który proponował przyjęcie reguły sporządzania na początku roku listy kandydatów nadających się do objęcia stanowisk w danym sądzie. Wszystkie te listy przesyłano by do Ministerstwa Sprawiedliwości i z utworzonych tam list ogólnych, osobnych dla każdej instancji Minister wybierałby kandydatów i przedstawiał do nominacji.

Przepis art. 20 (o organizacji wydziałów osobowych) z projektu Podkomisji A. Mogilnicki uznał za bardzo niepraktyczny i sugerował wprowadzenie zasady, że to zgromadzenie ogólne mogłoby czynności związane z ustalaniem kandydatur powierzyć (fakultatywnie) wydziałowi osobowemu, wybranemu ze swego grona. Rozwiązanie w formie opracowanej przez Podkomisję, mające za wzór ustawodawstwo austriackie, doprowadziłoby do podziału na sędziów pierwszej kategorii – wpływowych i drugiej – „robotników” bez prawa głosu w najważniejszych sprawach. Nie miało ono racji bytu tam, gdzie chodziło o opinię sądu a przede wszystkim w sytuacji, gdy wszyscy sędziowie powinni zabierać głos co do osoby danego kandydata. „Trzeba raz zerwać z zasadą, że co austriackie to dobre” postulował A. Mogilnicki i zrehabilitował art. 20 w następującym brzmieniu:

Art. 20. „Zgromadzenie ogólne sędziów danego sądu, może czynności związane z wskazywaniem kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie, poruczyć wydziałowi osobowemu, właściwemu zależnie od liczności sądu, z trzech, pięciu lub siedmiu członków, wybieranych na rok jeden”.²⁷

W uwagach do art. 21 projektu Podkomisji (o mianowaniu prezesów, wiceprezesów i naczelników sądów powiatowych) uważał za niezbędne zaostrzenie kryteriów koniecznych do objęcia kierowniczych stanowisk w sądzie. Prezesem, wiceprezesem lub naczelnikiem sądu mógłby być mianowany tylko ten, kto przynajmniej przez rok w ostatnim pięcioleciu był prezesem, wiceprezesem lub sędzią w sądzie równorzędnym albo prezesem lub naczelnikiem sądu bezpośrednio niższego. Na to zastrzeżenie zgadzał się także Minister Sprawiedliwości, ale Podkomisja „wolała być *plus catholique que le pape*” i zniosła wszelkie ograniczenia. Autor *Votów...* obawiał się m. in., że do sądownictwa, dzięki osobistym stosunkom u danego ministra („na wypoczynek”) będą trafiali starzy urzędnicy administracyjni, którzy uzyskali kwalifikacje sędziowskie przed trzydziestu laty, nie mając z pracą w sądzie właściwie nic wspólnego.

27 KK P.u.s., t. I, s. 170.

2.6. Dyskusje wrześnieowe (od 13 września 1923 roku do 15 września 1923 roku)

2.6.1. O rozgraniczeniu ustaw batalii ciąg dalszy

Debata o przepisach nominacyjnych zamieszczonych w VI projekcie podkomisyjnym na forum Podkomisji ustroju sądownictwa KK rozpoczęła się 13 września 1923 r. (w gmachu Sejmu przy ul. Wiejskiej)²⁸. Pierwszym zasadniczym problemem do rozstrzygnięcia przez członków KK znowu okazało się rozgraniczenie w tym zakresie ustawy pragmatycznej od ustrojowej. Sporny temat powrócił, mimo ustaleń przyjętych 17 listopada 1922 r. przez Podkomitet Specjalny Komitetu Organizacji Prac KK. Wywołał go E. S. Rappaport. Wniósł on o odroczenie dyskusji wobec konieczności uprzedniego zapoznania się przez KK z projektem rządowym i zajęcia w stosunku do niego odpowiedniego stanowiska. W ten sposób rząd uzyskałby akceptację KK przepisów nominacyjnych, które dzięki skróconej drodze legislacyjnej (rząd – Sejm) dość szybko stałyby obowiązującym prawem. Jednocześnie zaznaczył, że kontynuowanie prac nad tym zagadnieniem wyłącznie w łonie KK przyczyni się jedynie do opóźnienia uchwalenia ustawy pragmatycznej i stworzy możliwość powstania konfliktu z rządem. Przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości W. Müller naciskał i oświadczył, iż projekt pragmatyki ze względu na dobro stanu sędziowskiego musi być wniesiony jeszcze w tym roku jesienią, a w sytuacji istniejących rozbieżności dzielnicowych nie może się on obejść bez przepisów nominacyjnych. Rząd zdecydowany był umieścić je nawet wówczas, gdyby KK temu się sprzeciwiała. Zdaniem W. Müllera regulacje dotyczące wewnętrznego przebiegu aktu nominacyjnego miały charakter ściśle pragmatyczny i dlatego nie powinno się ich włączać do ustawy o ustroju. Do głosów E. S. Rappaporta i przedstawiciela Ministra dołączył A. Mogilnicki, który widząc bezkompromisową postawę rządu, również opowiedział się za usunięciem spornych przepisów z ustawy ustrojowej i to głównie ze względów – jak się wyraził – utylitarnych. „Uchwalając pozostawienie ich na tym miejscu i przystępując do dyskusji szczegółowej – mówił – podejmujemy pracę zgoła niepotrzebnie, gdyż rząd pomimo wszystko, przepisy te do pragmatyki włączy; wobec

czego po uchwaleniu pragmatyki przez izby prawodawcze Komisja będzie zmuszona bądź usunąć te przepisy z ustawy o ustroju, bądź odpowiednio je zmienić”²⁹.

Odmienne zapatrywanie miała większość członków Podkomisji i zdecydowanie opowiadała się za niezwłocznym przystąpieniem do dyskusji nad przepisami nominacyjnymi. W. Prądzyński apelował wręcz o zaniechanie jej odraczania ze względu na prestiż samej KK. A. Parczewski wskazał z kolei na powody formalne, przemawiające za utrzymaniem rozpatrywanej kwestii jako przedmiotu dalszych debat. Okoliczność włączenia ich do projektu pragmatyki sędziowskiej w żaden sposób nie powinna wpłynąć na dalszy tok pracy KK. Z. Seyda zwrócił uwagę na fakt, że jak KK nie ma uprawnień do ingerowania w projekty rządowe, tak i rząd nie może zmieniać stanowiska KK, która „w swoich opiniach i uchwałach liczyć się powinna wyłącznie z własnym swoim przekonaniem”. K. Stefko był stanowczo przeciwny przerywaniu rozpoczętej już pracy i modyfikowaniu tekstu projektu w miarę zmiany zdania rządu w tej sprawie. W jego opinii przepisy nominacyjne, stanowiące jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, łączą się ściśle z organizacją sądownictwa i wobec tego bezwzględnie musiały znaleźć się w ustawie ustrojowej. Na zakończenie tej polemiki przewodniczący S. Bukowiecki przypomniał o uchwale Podkomisji w przedmiocie włączenia przepisów nominacyjnych do ustawy o ustroju, powziętej zresztą w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. „Obecnie dowiadujemy się, iż rząd zmienił swoje stanowisko i postanowił przepisy nominacyjne włączyć do pragmatyki. W tym stanie rzeczy – konkludował – nie może być mowy o wywołaniu ze strony Komisji konfliktu z rządem”. Następnie wyjaśnił kwestie proceduralne. Odwoływanie się w toku obrad do Ogólnego Zebrania KK, czy do Prezydium KK nie było dopuszczalne, gdyż tylko Podkomisja powinna debatować i decydować w sposób, jaki uważa za właściwy. Ogólne Zebranie KK natomiast, skoro i tak do niego ten projekt dotrze, będzie mogła go zmienić a nawet uchylić. Po tych wyjaśnieniach S. Bukowiecki poddał pod głosowanie wnioski o skreślenie przepisów nominacyjnych z ustawy o ustroju. Opowiedzieli się za nim tylko E. S. Rappaport i A. Mogilnicki³⁰.

29 KK P.u.s., t. I, s. 213.

30 KK P.u.s., t. I, s. 214.

W ten oto stanowczy sposób członkowie KK wyrazili swoją dezaprobatę co do mieszania się władzy wykonawczej w działalność KK, gdyż prawdopodobnie obawiali się utraty autonomii w zakresie wyrażania poglądów w toku kolejnych prac. Trudno jednak odmówić słuszności opinii E. S. Rappaporta i A. Mogilnickiego, którzy po prostu trafnie ocenili sytuację. Jak pokazują dalsze losy podkomisyjnego projektu o ustroju sądownictwa rząd dopiął celu. Wykreślenie przepisów nominacyjnych z projektu o ustroju oznaczałoby praktycznie zamknięcie „ust” wszystkim wybitnym prawnikom – członkom KK. Nie chodziło tu na pewno o chęć wywołania bezprzedmiotowego konfliktu ze strony KK.

2.6.2. O kobietach w sądownictwie

Tego samego dnia, na popołudniowym posiedzeniu Podkomisji zaczęto już merytoryczną dyskusję nad rozdziałem II projektu VI o ustroju sądownictwa. Pierwszym, podstawowym zagadnieniem do rozstrzygnięcia stał się udział kobiet w sądownictwie. Polemikę na ten temat zainicjował A. Parczewski. Odwołał się on do szeregu uwag nadesłanych przez sądy do KK, by w art. 12 (określający wymogi do zajmowania stanowiska sędziego) zamiast zwrotu „ten, kto” użyć bardziej precyzyjnego „mężczyzna, który”. Mówca ten, przewidując w tym względzie rozbieżność poglądów od razu wygłosił swój osąd: „[...] wprowadzenie kobiet do sądownictwa jest jak najbardziej niepożądanym; społeczeństwo nasze dla tego rodzaju reformy nie miałoby żadnego zrozumienia”³¹. Poparł go przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości W. Müller. Również jego zdaniem za powoływaniem kobiet na stanowiska sędziowskie nie opowiedziałyby się nie tylko społeczeństwo, ale i ogół świata prawniczego. J. Glass przyłączył się do postulatu przedmówców uważając „iż kobieta na stanowisku sędziego jest nieodpowiednia, a Konstytucja nie sprzeciwia się wyłączeniu kobiet. W. Mańkowski zaznaczając również, że kobiety niedostatecznie kwalifikują się do tegoż zawodu, żywił jednak pewne wątpliwości, czy poprawka proponowana przez A. Parczewskiego nie stałaby w sprzeczności z Konstytucją, ponieważ ta ostatnia sankcjonowała całkowite uprawnienie obojga płci. Podobną argumentacją tzn. z powołaniem się

31 KK P.u.s., t. I, s. 215.

na ustawę zasadniczą posłużyli się kolejni uczestnicy dyskusji. E. S. Rappaport, choć także nie był zwolennikiem powoływania kobiet na ten urząd, zwrócił mimo wszystko uwagę na fakt, iż w przypadku zastrzeżenia sądów tylko dla mężczyzn doszłoby do niezgodności ustawy z Konstytucją.

Rzeczowe wywody już ze wskazaniem na konkretne przepisy konstytucyjne przeprowadzili A. Mogilnicki i S. Gołąb. A. Mogilnicki przypomniał obradującym mężczyznom treść art. 96 Konstytucji marcowej, stanowiący o równości wszystkich obywateli wobec prawa i jednakowej dla wszystkich dostępności do urzędów³². „Inna rzecz – kontynuował – czy należy kobiety na sędziów mianować [...], że może to być wskazane tylko w przypadkach zgoła wyjątkowych i że można być pewnym, iż władza nominująca z mianowaniem kobiet kwapić się nie będzie”³³. S. Gołąb interpretując ten sam art. 96 ust. 1 widział jednak możliwość odsunięcia kobiet od urzędów sędziowskich. Przepis ten, w jego mniemaniu, należało rozważać z innymi artykułami Konstytucji jak np. art. 12³⁴ i inne, w których prawodawca wyraźnie miał na myśli obywateli bez różnicy płci. Skoro art. 96 o *obywatelach bez różnicy płci* nie wspominał, to zdaniem S. Gołąba, przyszła ustawa normująca mianowanie na urzędy sędziowskie mogłaby jako warunek ich objęcia „wskazać płęć męską”. „Dyplomatyczną” propozycję przedstawił W. Prądzyński przedkładając wniosek, by zdanie pierwsze art. 12 uchwalić w innym brzmieniu: „Sędzią zawodowym może być mianowany obywatel polski, który”. Poprzez użycie wyrazu *obywatel* milcząco rozstrzygnięto by kwestię praw kobiet i to w sensie wyłączenia ich od stanowisk sędziowskich³⁵.

Powyższe argumenty nie przekonały jednak A. Parczewskiego. Konsekwentnie był on za ograniczeniem praw kobiet w tym zakresie, gdyż „na ogół psychika kobieca nie nadaje się zupełnie do pełnienia funkcji sędziowskich. [...] doświadczenie, jakie u nas zrobiono, dopuszczając kobiety w najszerszym zakresie do pracy manipulacyjnej w

32 Art. 96 ust. 1 Konstytucji marcowej brzmiał: „Wszyscy obywatele są równi wobec prawa. Urzędy publiczne są w równej mierze dla wszystkich dostępne na warunkach, prawem przepisanych”.

33 KK P.u.s., t. I, s. 216.

34 „Art. 12. Prawo wybierania ma każdy obywatel polski bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 21 [...]”

35 KK P.u.s., t. I, s. 217.

administracji, nie jest zachęcające, powolność manipulacji, na którą u nas ogólnie się skarżą, jest niewątpliwie następstwem bardzo znacznego udziału elementu kobiecego³⁶.

W dość lapidarny sposób podsumował tę dyskusję przewodniczący S. Bukowiecki, który stwierdził jedynie, iż jego zdaniem Konstytucja marcowa nie pozwalała na wyłączenie kobiety od sprawowania urzędu sędziego. W wyniku zarządzonego przez niego głosowania odrzucono wnioski co do zastąpienia słów w art. 12 „ten, kto” – przez „mężczyzna, który”. Za zastąpieniem głosowali przede wszystkim cywiliści: J. Glass, S. Gołąb, W. Mańkowski, A. Parczewski, S. Wróblewski. Spośród karnistów „wyłamał” się W. Prądzyński. Jak widać na podstawie wyniku niniejszego głosowania o możliwości dopuszczenia kobiet do sądownictwa zdecydował głos przewodniczącego, S. Bukowieckiego (na 12 członków Podkomisji sześciu było – za, sześciu – przeciw)³⁷.

Analizując przebieg powyższej polemiki można skonstatować, jak silnie jeszcze oddziaływały na sposób rozumowania ówczesnych, wybitnych przecież prawników, pewne przyzwyczajenia, czy też normy obyczajowe. Patrząc z dzisiejszej perspektywy, to argumenty jakimi posługiwali się poszczególni mówcy opowiadający się za wyłączeniem kobiet z sądownictwa należałoby uznać za mało przekonujące a czasami wręcz zabawne. Znaczący wpływ na ostateczną treść decyzji Podkomisji (składającej się wyłącznie z mężczyzn) miała Konstytucja marcowa. W tym momencie odegrała ona rolę prawotwórczą. Kolejny raz prawnicy zmagali się z jej interpretacją. Problem praw kobiet marginalnie poruszony na forum Podkomisji KK, wcześniej, czy później musiał i tak być uwzględniony przez wszystkich twórców nowego porządku prawnego II Rzeczypospolitej. Pierwsze kroki w tym kierunku uczynił, głównie w obrębie praw politycznych i obywatelskich, Sejm Ustawodawczy uchwalając właśnie Konstytucję marcową. Już w lipcu 1921 r. wydał on *Ustawę w przedmiocie zmiany niektórych przepisów obowiązującego w b. Królestwie Polskim prawa cywilnego, dotyczących praw kobiet*, dążąc do tymczasowego – przynajmniej w dziedzinie praw cywilnych – dostosowania prawa dzielnicowego do ustawy zasadni-

36 KK P.u.s., t. I, s. 217.

37 KK P.u.s., t. I, s. 219.

czej³⁸. Przykład ten świetnie obrazuje jak prawo i jego kreatorzy musieli szybko reagować na potrzeby i zmiany zachodzące we współczesnym społeczeństwie, co nie było łatwe w ówczesnych realiach, zwłaszcza, gdy wciąż obowiązywało ustawodawstwo państw zaborczych tkwiące korzeniami w tradycji prawnej XIX w.³⁹

2.6.3. O przepisach nominacyjnych w projekcie W. Mańkowskiego

Kolejnym przedmiotem obrad Podkomisji ustroju sądownictwa KK, jeszcze na tym samym posiedzeniu stały się przepisy o nominacjach zawarte w art. 16–21 projektu VI. Na prośbę przewodniczącego, S. Bukowieckiego W. Mańkowski odczytał swój projekt przepisów o nominacjach⁴⁰. Składał się on z dwóch zasadniczych części: o nominacjach (art. 16–21a) i o organizacji Zebrań Ogólnych oraz wydziałów osobowych (art. 122–126b). W projekcie została wprowadzona przede

38 Dz. U. RP nr 64, poz. 397. Zmiany te wprowadzono do Kodeksu cywilnego Królestwa Polskiego w księdze I O osobach (art. 32, 36, 66, 67, 78, 182, 184, 185, 188, 193, 200, 203, 204, 217, 375, 377, 378, 404, 480, 505, 507), do Prawa o małżeństwie (m. in. art. 152, 208, 219), Kodeksu cywilnego Napoleona w księdze III O różnych sposobach nabywania własności (art. 905, 942, 980, 1124, 1125, 1304, 1312) i do rosyjskiej procedury cywilnej – t. XVI Zводу Praw Cesarstwa Rosyjskiego (art. 1653, 1655). Zob. W. Rogojski: Nowela o prawach kobiet, GSW 1921, nr 43, s. 346–347. W świetle tych posunięć władzy ustawodawczej na uwagę zasługują np. niekonsekwentna regulacja w art. 6 Ustawy o państwowej służbie cywilnej (z 17 lutego 1922 r.). Otóż najpierw ogólnie ustanowiono w nim, że urzędnikiem może być mianowany jedynie obywatel polski, o nieskazitelną przeszłość, posiadający zdolność do czynności prawnych oraz uzdolniony fizycznie i umysłowo do pełnienia odnośnych obowiązków służbowych, władający biegle językiem polskim w mowie i piśmie. Natomiast w ust. 2 zastrzeżono, iż przy przyjmowaniu do służby państwowej osób nieletnich i kobiet zamężnych władza będzie przestrzegać zasad obowiązujących ustaw cywilnych. Niezależnie od intencji ustawodawcy i obowiązujących (w dużej mierze zaborczych) ustaw cywilnych zaskakuje w przytoczonym przepisie postawienie poza nawias kobiet zamężnych, przy z góry założonej regule stosowania jednolitych kryteriów ustawowych dla wszystkich obywateli polskich. Samoistnie narzucało się tu odwołanie do wspomnianego już wyżej art. 96 Konstytucji.

39 W II Rzeczypospolitej liczba kobiet pełniących funkcje sędziowskie lub prokuratorskie była znikoma. Dekret o aplikacji sądowej z 8 lutego 1919 r. dopuszczał do zawodu sędziowskiego wyłącznie mężczyzn. Po uchwaleniu Konstytucji marcowej kobiety przyjmowano na aplikację, lecz nie mianowano ich na stanowiska sędziowskie. Pierwszą kobietą mianowaną sędzią w 1929 r. była Wanda Grabińska. W 1937 r. w Polsce orzekało 7 sędzin a tylko jedna kobieta zajmowała stanowisko prokuratorskie. Kobiety mogły wykonywać zawód adwokata, notariusza, być ławnikami w sądach pracy. Prawo o ustroju sądów powszechnych z 8 lutego 1928 r. wyłączało możliwość pełnienia funkcji przysięgłych przez kobiety. M. Pietrzak: Sytuacja prawna kobiet w Drugiej Rzeczypospolitej w *Kobieta i świat polityki* pod. red. A. Żarnowskiej i A. Szwarcza, Warszawa 1996, s. 37. Interesującą wypowiedź na temat zadań kobiety–prawniczki w systemie prawnym II Rzeczypospolitej zamieszczono w „Przeglądzie Prawa i Administracji”. Zofia Bodkier pisała m.in.: „Kobieta, studiująca prawo, spotyka się stale z oznakami zdziwienia i z zapytaniem, co ją skłoniło do obrania sobie tego dla kobiety niezwykłego zawodu, panuje u nas bowiem niemal powszechnie przekonanie, że studium prawa nie odpowiada umysłowości kobiecej a wykonywanie praktycznego zawodu nie zgadza się z jej charakterem i przeznaczeniem. Oba te twierdzenia są przecież mylne.

40 KK P.u.s., t. I, s. 221–225.

wszystkim zasada powoływania sędziów w drodze konkursu⁴¹. Przepisy te W. Mańkowski opracował bardzo dokładnie, choć jak zaznaczył na wstępie, nadawały się one raczej do rozporządzenia wykonawczego.

I tak według projektu, sędziów na dane stanowisko miał mianować Prezydent Rzeczypospolitej. O każdym wolnym stanowisku sędziego, z wyjątkiem – prezesów i wiceprezesów obwieszczałoby Ministerstwo Sprawiedliwości z zaznaczeniem terminu do zgłaszania kandydatur. Ubiegający się o nie w Sądzie Najwyższym lub w sądach apelacyjnych zgłaszałyby swe kandydatury w sądzie apelacyjnym. Z kolei starający się o stanowisko w sądach okręgowych lub powiatowych czyniliby to w sądzie okręgowym. Właściwym do przyjmowania byłby ten sąd, w którym bądź w którego okręgu kandydat wykonywał czynnie zawód sędziego, prokuratora, urzędnika lub aplikanta⁴².

Sąd przyjmujący zgłoszenia wydawałby swą wstępną opinię o kwalifikacjach i następnie przesyłałby je właściwemu do wskazania tj. do sądu z wakującymi stanowiskami. Wszystkie zgłoszone kandydatury rozpatrywałoby i wskazywałoby ogólne zebranie sędziowskie danego sądu. Oprócz tego ciało to sporządzałoby dodatkową listę z kandydatami według starszeństwa służbowego. Propozycje sądu okręgowego (jego właściwość rozciągałaby się także na stanowiska sędziowskie w sądach powiatowych) ulegałyby rozpoznaniu przez sąd apelacyjny. Po tej opiniodawczej „obróbce” wszelkie dokumenty dotyczące poszczególnych kandydatów wraz z dodatkową listą przedkładano by do ustosunkowania się Ministrowi Sprawiedliwości. Jeżeli nie uznałby on za możliwe przedstawienie do mianowania Prezydentowi RP żadnego z „sądowych kandydatów”, to wtedy mógłby sięgnąć po nich tylko z dodatkowej listy. Całej ścieżki kandydackiej nie stosowano by przy

41 System konkursowy po raz pierwszy wprowadziła w r. 1870 Hiszpania. Na mocy ustawy z r. 1870, rozwiniętej przez ustawę z r. 1883, Ministerstwo Sprawiedliwości określało co roku liczbę aspirantów do stanowisk sędziowskich i urządziło egzamin konkursowy, do którego mogli być dopuszczeni licencjaci prawa, mający nie mniej niż 23 lata. Aspiranci odbywali w okręgach sądowych przygotowanie praktyczne pod nadzorem prezesów sądów i prokuratorów. Na podstawie opinii prezesów i prokuratorów specjalna komisja kwalifikacyjna, składająca się z sędziów, adwokatów, urzędników ministerstwa i profesorów, układała listę kandydatów. Trzecią część posad sędziowskich obsadzano kandydatami wedle kolejności ich miejsc na tej liście; dwie trzecie zaś Minister Sprawiedliwości mógł obsadzić albo przez aspirantów, zajmujących pierwsze miejsca na liście, albo przez sekretarzy i podsekretarzy sądów karnych po pewnym czasie służby i przez adwokatów, praktykujących nie mniej niż 4 lata i cieszących się dobrą reputacją.

42 Gdyby nim nie był, decydowałaby siedziba lub okręg w którym zawód wykonywał a w braku zawodu, miał miejsce stałego zamieszkania.

mianowaniu prezesów i wiceprezesów oraz naczelników sądów powiatowych. W tym wypadku decyzje o przedstawieniu do nominacji Prezydentowi RP podejmowałyby wyłącznie Minister Sprawiedliwości, biorący pod rozwagę kwalifikacje sędziowskie i fakt piastowania w ostatnim pięcioleciu przynajmniej przez jeden rok stanowiska w sądzie lub urzędzie prokuratorskim.

Ściśle powiązane z proponowanym przez W. Mańkowskiego systemem konkursowym były przepisy z części drugiej projektu tj. o samorządzie sędziowskim w postaci zebrań ogólnych i wydziałów osobowych sądów. Zgodnie z nimi ogólne zebranie Sądu Najwyższego oraz sądów liczących piętnastu lub mniej sędziów miały składać się ze wszystkich sędziów danego sądu, którzy faktycznie pełnili w nim swoje obowiązki. W pozostałych (zatrudniających więcej niż 15 sędziów) do tegoż ciała wchodziłoby kierownik oraz czternastu sędziów danego sądu (siedmiu z tytułu starszeństwa – wiceprezesi i sędziowie najstarsi służbą, siedmiu – z wyboru). Przewodniczyliby im kierownik sądu, albo jego zastępca. Do powzięcia uchwał bezwzględna większość głosów niezbędna byłaby obecność połowy jego członków. Ponadto w sądach liczących więcej jak dziesięciu sędziów utworzono by wydziały dla załatwienia spraw osobowych mniejszej wagi oraz spraw administracyjno-gospodarczych. Do zakresu ich działania należałyby więc:

- 1) opinie o kwalifikacji kandydatów na stanowiska sędziowskie,
- 2) rozdział urlopów wypoczynkowych,
- 3) opinie o sprawach gospodarczych sądu lub o sprawach zarządu sądowego, wydane na żądanie Ministra Sprawiedliwości, sądu wyższego, jego prezesa, na żądanie kierownika danego sądu.

W pozostałych sprawach decydowałyby wyłącznie ogólne zebrania sędziowskie. Jednakże władne one były przekazać swoje kompetencje całości lub w części, stale lub w konkretnych przypadkach wydziałom. One również mogłyby skierować się z daną kwestią do ogólnego zebrania.

Po odczytaniu projektu W. Mańkowski przyznał, iż ma on charakter kompromisowy i zmierzał do uzgodnienia dwóch odmiennych kierunków jakie zaznaczyły się na Zebraniu Ogólnym KK. Miał zapewne na myśli koncepcje z jednej strony oddania czynności nominacyjnych

do ostatecznego uznania Ministrowi Sprawiedliwości, z drugiej zaś odpowiednim ciałem kolegiальnym w sądach. W zakończeniu mówca podkreślił fakt konsultowania tegoż projektu z „sędziami poznańskimi”, z Małopolski i b. Królestwa, gdzie na ogół spotkał się z życzliwym przyjęciem.

Pierwszy głos w dyskusji nad propozycjami W. Mańkowskiego zabrał E. S. Rappaport. W zasadzie akceptował je i poinformował zgromadzonych, że w podobny sposób, abstrahując od szczegółów, miało się odbywać powoływanie sędziów w nowym projekcie włoskim. W Czechosłowacji natomiast minister sprawiedliwości uzyskał pełną swobodę przy przedstawianiu kandydatów do nominacji na stanowiska sędziowskie. S. Bukowiecki przybliżył z kolei przykłady ustawodawstw innych państw, z których jedynie belgijskie przewidywało związanie rządu przy nominacji sędziów opiniami ciał sądowych, ale równolegle z nimi i „ciał autonomicznych”⁴³. Podobną opinię co E. S. Rappaport wyraził K. Stefko. Był on przeciwny umieszczeniu w ustawie o ustroju przepisów szczegółowych, dotyczących samego sposobu odbywania konkursu. Mówca ten nie zgadzał się jednak z poglądem o powierzeniu spraw kwalifikowania kandydatów zebraniom ogólnym. „Zebrania te – uzasadniał – jako bardzo liczne w żadnym razie nie nadają do omawiania kwestii tak drażliwych, jakimi są sprawy personalne”. Według niego najodpowiedniejszymi do spełniania tych zadań byłyby wydziały osobowe, złożone z osób, cieszących się zaufaniem ogółu sędziów. J. Kałużniacki również aprobując projekt W. Mańkowskiego podsunął myśl, by w ustawie ustrojowej ograniczyć się tylko do regulacji ogólnie określających jaką moc miałyby opinie i wnioski sądów przy przedstawianiu kandydatów do nominacji. Opierając się na

43 Mianowicie król mianował prezesów Trybunału w I instancji i sędziów apelacyjnych z dwóch list kandydatów. Jedną listę układał właściwy sąd apelacyjny drugą zaś Rady prowincjonalne okręgu. Sędziów kasacyjnych powoływał król także z dwóch list – sądu kasacyjnego i Senatu. Sędziów Trybunału w I-ej instancji i sędziów pokoju mianował król, już według swobodnego uznania rządu. We Francji podstawą nominacji były tzw. listy awansów, prowadzone w każdym okręgu apelacyjnym osobno przez pierwszego prezesa sądu apelacyjnego, a osobno przez Prokuratora Generalnego. Listy te udostępniano dla zainteresowanych sędziów i przedstawiano Ministrowi Sprawiedliwości. Pod przewodnictwem pierwszego prezesa sądu kasacyjnego urzędowała Komisja, złożona z 4 sędziów tegoż sądu, powołanych przez Ministra Sprawiedliwości i 4 członków Rady Administracyjnej Ministerstwa (dyrektorów wydziałów), która na zasadzie list awansów kwalifikowała kandydatów na wszelkie stanowiska sędziowskie, i nie na poszczególne posady w miarę ich zawakowania, lecz na kategorie urzędów. Minister miał prawo przedstawiać do nominacji osoby, przez Komisje niezakwalifikowane, w ilości jednak nie większej, jak 1/4 ogółu nominowanych.

powyższych założeniach zaproponował dość radykalne rozwiązanie tj. z całkowitym pominięciem w procedurze nominacyjnej Ministra Sprawiedliwości. Otóż jego zdaniem sędzią mógłby być mianowany (przez Prezydenta RP) tylko kandydat, który w czasie ostatniego roku przed nominacją na dane stanowisko został wskazany przez: ogólne zebranie Sądu Najwyższego (na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego), ogólne zebranie lub wydział osobowy sądów apelacyjnych (na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego), ogólne zebranie lub wydział osobowy sądów ziemskich lub apelacyjnych (na stanowiska w pozostałych sądach). Sposób rozpisania konkursu na wakujący urząd sędziowski i przedstawienia kandydatów określałoby stosowne rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości.

A. Parczewski akceptując zarówno zasadę konkursu, jak i wprowadzenie instytucji list dodatkowych, wypowiedział się jednak stanowczo przeciwko pominięciu zasady, ustalonej w art. 19 projektu VI Podkomisji KK umożliwiającej Ministrowi Sprawiedliwości wystawienie swoich kandydatów Prezydentowi RP w przypadku zanegowania kandydatur wskazanych przez sądy. Obawy, że Minister Sprawiedliwości bez ważnych powodów nie będzie się liczył z opinią sądów wydawały się mówcy zupełnie nieuzasadnione. Nadto skrytykował postulat, by wszyscy sędziowie byli mianowani przez Prezydenta RP. Nominacja taka wymagałaby za każdym razem bardzo długiego czasu, a często powstaje konieczność natychmiastowego obsadzenia wakującego stanowiska. W jego opinii należało przynajmniej w stosunku do sędziów grodzkich zadowolić się nominacją Ministra Sprawiedliwości, ewentualnie Prezesa Rady Ministrów.

Pogląd A. Parczewskiego co do stosowania zasady ustalonej w art. 19, podzielił J. Glass. „Wszystkie przepisy – mówił – regulujące sposób przedstawiania kandydatów do nominacji mogą być tylko praktykowane jako środki, zmierzające do ułatwienia Ministrowi orientacji w bogatym materiale, z którego wolno mu będzie wysunąć według swobodnego uznania jednostki najodpowiedniejsze”. Kępowanie Ministra Sprawiedliwości opinią o kandydatach wypowiedianą przez sądy, zamknęłoby w praktyce dostęp do sądownictwa jednostkom niezależnym, nie zgłaszającym swoich kandydatur. Ingerencja ministerstwa korygowałaby jedynie inicjatywę środowisk sędziowskich J. Glass poparł

także powierzenie załatwiania spraw nominacyjnych zebraniom ogólnym. W konkluzji oświadczył się za projektem W. Mańkowskiego, ale przy zachowaniu zebrań ogólnych i art. 19 z projektu VI⁴⁴.

W. Prądzyński postulował, by w projekcie wyraźnie zaznaczyć możliwość odrzucenia przez Ministra Sprawiedliwości kandydata wskazanego przez sądy. Inne rozwiązanie byłoby sprzeczne z Konstytucją. Z dezaprobatą odniósł się do instytucji list dodatkowych widząc w nich ryzyko dopuszczania do urzędów sędziowskich osób przypadkowych. Na treść Konstytucji marcowej powołał się także S. Gołąb. Uważał on, iż zgodnie z art. 45 Prezydent RP przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich nie mógł w żadnym wypadku być ograniczany opinią osób wnioskujących nominacje⁴⁵. „W tych warunkach – jak twierdził – o wiążącej mocy opinii kolegiów sędziowskich w ogóle nie może być mowy”. Wykluczał on kompetencje opiniodawcze zebrań ogólnych, gdyż angażowanie tak znacznej ilości sędziów utrudniałoby wykonywanie właściwych im zadań i obowiązków. Tak więc, sprawy personalne powinny należeć wyłącznie do wydziałów osobowych. W podobnym tonie wypowiedział się Z. Seyda i zgłosił skrajny wniosek o skreślenie z omawianego projektu wszystkich przepisów, normujących sposób przedstawiania kandydatów do nominacji na stanowiska sędziowskie⁴⁶.

Przewodniczący posiedzenia, S. Bukowiecki poddał pod głosowanie wnioski Z. Seydy. Poza wnioskodawcą nikt z członków Podkomisji za nim się nie opowiedział. Następnie S. Bukowiecki trafnie dostrzegając istotę sporu poddał pod głosowanie kwestię: czy zdania sądów mają mieć dla ministra moc obowiązującą, czy też będą posiadały charakter opiniodawczy. Zwyciężyła opcja druga tzn. odmówiono mocy wiążącej opinii sądów w sprawach personalnych⁴⁷. Większość zebranych postanowiła także, by w ustawie ustrojowej sprawę przedstawiania kandydatów przez sądy ująć w sposób bardziej ogólnikowy. W

44 KK P.u.s., t. I, s. 230–231.

45 Art. 45. „Prezydent Rzeczypospolitej mianuje i odwołuje Prezesa Rady Ministrów, na jego wniosek mianuje i odwołuje ministrów, a na wniosek Rady Ministrów obsadza urzędy cywilne i wojskowe zastrzeżone w ustawach [...]”

46 KK P.u.s., t. I, s. 225–234.

47 Za nadaniem opinii mocy wiążącej sądów byli: J. Kalużniacki, J. Makarewicz, W. Mańkowski, A. Mogilnicki, E. S. Rappaport, K. Stefko, zaś przeciwko: J. Glass, S. Gołąb, A. Parczewski, W. Prądzyński, Z. Seyda, S. Wróblewski i przewodniczący – S. Bukowiecki.

związku z tym, na wniosek S. Bukowieckiego wybrano subkomitet złożony z: S. Gołąba, J. Kałużniackiego, E. S. Rappaporta i K. Stefki pod przewodnictwem J. Makarewicza w celu przygotowania projektu przepisów o nominacji, zgodnie z przyjętymi powyżej zasadami⁴⁸.

Jak widać, w wyniku niniejszej dyskusji projekt W. Mańkowskiego upadł. Przyjmując zasady ograniczające praktycznie do minimum możliwość wpływu sądów na decyzje nominacyjne Ministra Sprawiedliwości Podkomisja zamknęła przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich drogę dla systemów: konkursowego i wyborczego⁴⁹. Procedura konkursowa a raczej „wskazująca”, odbywająca się w poszczególnych sądach przed przedstawieniem do nominacji Prezydentowi RP miała mieć charakter jedynie doradczy i nie była dla Ministra wiążąca. Warto jeszcze podkreślić fakt, że debata nad przepisami nominacyjnymi okazała się bardzo rzeczowa, wnikliwa i obiektywna, bo przy rozstrzygnięciu tej kwestii brano pod uwagę rozwiązania innych państw europejskich. Trudno tu także mówić o jakichkolwiek naciskach politycznych, a patrząc na efekt głosowania, nawet o przyzwyczajeniach zaborczych.

2.6.4. O przepisach nominacyjnych w projekcie subkomitetu J. Makarewicza

Nad nowym projektem przepisów w przedmiocie nominacji sędziów członkowie Podkomisji KK rozpoczęli obrady już następnego dnia tj. 14 września 1923 r. Odczytał go J. Makarewicz. Dla jasności dalszych wywodów przedstawiam go w całości:

„I (art. 16). Sędziów mianuje na dane stanowisko Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Sprawiedliwości, przyjęty przez Radę Ministrów.

48 KK P.u.s., t. I, s. 234.

49 KK całkowicie pominęła system wyborczy w swoich pracach nad prawem o ustroju sądów powszechnych. Krytycznie do niego odniósł się na łamach prasy E. Waśkowski. „System wyborów pisał – zawsze stwarza zależność sędziów od wyborców i czyni karierę sędziowską niepewną. Wobec tego najbardziej świadomi i utalentowani prawnicy będą się wahali przed wystawieniem swej kandydatury: dążyć zaś ku posadom sędziowskim będą ludzie przeciętni albo bogaci. Poza tem agitacja przedwyborcza i współzawodnictwo z ludźmi niskiego poziomu moralnego też będą odstręczały ludzi szlachetnych i skromnych. Ostatecznie system wyborów doprowadzi stan sędziowski do zupełnego upadku”. System wyborów był wprowadzony we Francji w czasie rewolucji, w 30 stanach w Stanach Zjednoczonych i w Szwajcarii. E. Waśkowski: O sposobach powołania na urzędy sędziowskie, GSW 1924, nr 42 i 43, s. 645–648 i s. 661–664.

II (art. 17). Minister Sprawiedliwości wybiera z pomiędzy kandydatów wskazanych przez sądy.

III (art. 18). Wydziały osobowe sądów wskazują kandydatów na podstawie konkursu przez podanie spisu osób, wykwalifikowanych na dane stanowisko i przez podanie osób najbardziej wykwalifikowanych.

IV (art. 19). Jeżeli Minister Sprawiedliwości nie uzna za możliwe przedstawić do mianowania żadnego z kandydatów, wskazanych przez sądy, może przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej innego kandydata.

V (art. 20). Wydziały osobowe, złożone z 5 członków, wychodzą z wyborów Ogólnego zebrania, corocznie dokonywanych. Wydziały osobowe obradują pod przewodnictwem prezesa danego sądu.

VI (art. 21). Przy mianowaniu na stanowiska prezesów, wiceprezesów i naczelników sądów, przepisy powyższe nie mają zastosowania. Warunkiem mianowania na te stanowiska jest co najmniej 10(5) letnie pełnienie obowiązków sędziego.

VII (art. 21 a). Przepisy powyższe nie mają zastosowania przy przenoszeniu na inne równorzędne stanowisko.⁵⁰

W dyskusji nad powyższym projektem pierwszy głos zabrał E. S. Rappaport uznając go za doskonały, lecz jednocześnie zastrzegł, iż art. II powinien być rozszerzony i wskazywać wyraźnie, by minister mógł wybierać bądź spośród listy danego sądu, bądź z list dodatkowych przedstawionych przez inne sądy. Zmodyfikowaną wersję projektu subkomitetu zaproponował W. Prądzyński. Jego zdaniem należałoby art. II, III, IV i V zastąpić lakonicznym artykułem zawierającym postanowienie w następującym brzmieniu: „Przed przedstawieniem do mianowania Ministerstwo Sprawiedliwości zasięga na podstawie zgłoszeń opinii o danym kandydacie stanu sędziowskiego”. W uzasadnieniu przypomniał zgromadzonym o przyjętej na poprzednim posiedzeniu regule sankcjonującej doradczy charakter opinii sądów i niezwiązaniu nimi ministra. Takie założenie czyniło zbyt szerszym traktowanie tak szeroko o tym w jakim trybie głos sądów ma być wysłuchiwany. Postulat W.

50 KK P.u.s., t. I, s. 234–235.

Prądyńskiego w głosowaniu jednak odrzucono. Powrócono zatem znowu do pierwotnego tekstu projektu subkomitetu J. Makarewicza⁵¹.

Na uwagę zasługuje wniosek przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości W. Müllera o wyłączenie z procedury nominacyjnej Rady Ministrów, ponieważ konieczność kontrasygnowania każdego aktu przez ministra stwierdzona była już w Konstytucji marcowej (art. 45) i tym bardziej kwestii tej nie powinna rozstrzygać ustawa o ustroju sądownictwa. K. Stefko uważał, że pozostawienie pewnych szczegółowych unormowań rządowi usunie z dyskusji w łonie KK „wiele momentów drażniących i nieprzyjemnych”⁵².

Odosobnioną poprawkę zgłosił A. Parczewski, w myśl której sędziów grodzkich i ziemskich mianowałby nie Prezydent RP, lecz Minister Sprawiedliwości. Inny problem z kolei poruszył A. Mogilnicki postulując dodanie do art. II ustęp stanowiący o tym, że tryb ogłaszania konkursu i przedstawiania kandydatów ustaliłoby rozporządzenie Prezydenta RP. Poruczenie wydania takiego rozporządzenia Ministrowi Sprawiedliwości uznał za niezasadne. Polemizował z Z. Seydą wyrażającym obawy o częste nadużywanie autorytetu Prezydenta RP. Jako regulacja jednorazowa nie musiała ta sprawa zbyt obciążać „Zwierzchnika Państwa”. Analogicznym rozwiązaniem był np. art. 32 ustawy z 3. VIII. 1922 r. o *Najwyższym Trybunale Administracyjnym* stanowiącym, iż jego regulamin miał wydać właśnie Prezydent RP⁵³. Z poglądem A. Mogilnickiego solidaryzował się E. S. Rappaport przypominając o ustawodawstwach państw zachodnioeuropejskich, w których z reguły nie powierzano ministrowi tego rodzaju norm „pierwszorzędnego dla państwa znaczenia”. „Chodzi tutaj – motywował – o rzecz co najmniej równej doniosłości, jak ustalanie siedzib i okręgów sądowych, które art. 5 projektu powierza Prezydentowi Rzeczypospolitej”⁵⁴.

Podczas posiedzenia Podkomisji ustroju sądownictwa już dnia następnego tj. 15 września 1923 r. przeprowadzono bardzo szeroką dyskusję nad art. VI projektu subkomitetu J. Makarewicza. A. Parczewski wypowiedział się przeciwko uzależnieniu nominacji na stanowisko pre-

51 KK P.u.s., t. I, s. 236.

52 KK P.u.s., t. I, s. 237.

53 Dz. U. RP nr 67, poz. 600.

54 KK P.u.s., t. I, s. 238–241.

zesa lub wiceprezesa od poprzedniego odbycia pięcioletniej służby sędziowskiej, względnie prokuratorskiej. Tak sformułowany przepis mógłby bardzo utrudnić obsadzanie kierowniczych stanowisk w administracji sądów, gdyż często sędziowie po prostu nie posiadali odpowiednich uzdolnień do pełnienia tych funkcji. Jako odpowiednich kandydatów wskazał tu na wyższych urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości i radców Prokuratury, mających „siłą rzeczy” większe kwalifikacje do objęcia w znacznej mierze administracyjnych stanowisk. Kategorycznie poglądom A. Parczewskiego przeciwstawił się E. S. Rappaport. Słusznie argumentował, iż osoby zajmujące kierownicze stanowiska w sądach powinny znać dokładnie potrzeby sędziów, charakter ich pracy i zadań a wiedzę tę można nabyć tylko przez kilkuletnie sprawowanie czynności sędziowskich. „Przełożony sądu, który w stosunku do swoich kolegów ma charakter nie zwierzchnika administracyjnego – mówił – ale raczej *primus inter pares*, powinien rekrutować się wyłącznie spośród sędziów; narzucanie przez ministra osób, nic zgoła albo bardzo niewiele z sądownictwem mających wspólnego, jest stanowczo niedopuszczalne”. Motywy E. S. Rappaporta podzielił nawet W. Müller (przedstawiciel ministerstwa). Wspomniał jednak o konieczności dwu względnie trzyletniej służby sądowej, jako dostatecznym warunkiem dla objęcia stanowisk kierowniczych oraz dopuszczania na nie również wyższych urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości. Podobnie zareagowali na wypowiedź E. S. Rappaporta pozostali członkowie Podkomisji⁵⁵.

Podczas opisywanej debaty interesujący problem wywołał W. Müller, który zaznaczył, iż na równi ze służbą sędziowską traktować należy służbę prokuratorską⁵⁶. Z tezą tą zgodzili się m.in. J. Kałużniacki, W. Mańkowski, A. Parczewski, J. Glass. J. Kałużniacki odwołał się do praktyki w b. zaborze austriackim, gdzie fakty dowiodły przydatność prokuratorów sprawujących czynności sędziowskie i często spośród nich wyłaniano znakomitych prezesów i wiceprezesów sądów. J. Glass, mający sposobność zaznajomienia się bezpośrednio z „psychiką” prokuratorów w Sądzie Najwyższym dostrzegł w nich jednostki zdolne do zajmowania w każdej sprawie bezstronnego i samodzielnego stano-

55 KK P.u.s. t. I, s. 244–245.

56 KK P.u.s., t. I, s. 246

wiska a tym bardziej do obejmowania w sądownictwie urzędów kierowniczych, ponieważ „służba prokuratorska daje im również pewną praktykę o charakterze administracyjnym, niezbędną przy sprawowaniu obowiązków prezesa”⁵⁷. W odpowiedzi A. Mogilnicki zwrócił uwagę, że w Sądzie Najwyższym prokurator był właściwie sędzią wnioskującym a nie orzekającym. E. S. Rappaport zdecydowanie negował zapatrywanie przedstawiciela ministerstwa. Zakres kwalifikacji wymaganych od prokuratora nie pokrywał się z zakresem wymaganym od sędziów. W tych warunkach – i tu celnie dostrzegł sedno problemu – słuszne wydawało się mu żądanie, by prokurator przed objęciem stanowiska prezesa zajmował choć przez krótki czas (rok, dwa lata) urząd sędziowski. Tę część dyskusji zakończono głosowaniem, w wyniku którego uchwalono wniosek W. Müllera w przedmiocie zrównania służby sędziowskiej i prokuratorskiej (chyba jako dyrektywę) oraz A. Parczewskiego w przedmiocie zrównania tej służby ze służbą w Prokuratorii Generalnej na stanowisku nie niższym niż starszego radcy. Następnie członkowie Podkomisji zaakceptowali wymóg co najmniej pięcioletniego spełniania czynności sędziowskich przed mianowaniem na stanowiska prezesów lub wiceprezesów⁵⁸.

W następnych wypowiedziach członkowie Podkomisji sugerowali dość szczegółowe poprawki redakcyjne, które nie wpłynęły już w znaczący sposób na treść omawianego dokumentu. I tak porównując tekst projektu po przeprowadzonej dyskusji w łonie Podkomisji z tekstem projektu subkomitetu J. Makarewicza, zwraca uwagę przede wszystkim wyłączenie z procedury nominacyjnej Rady Ministrów. Zaskakująca natomiast była milcząca aprobata większości składu Podkomisji co do przepisu o przenoszeniu sędziów na inne stanowisko. J. Makarewicz w cytowanym wyżej projekcie zasygnalizował tylko (art. 21a), iż nie ma on zastosowania przy tego rodzaju sytuacjach. Wyjątek ten – bardzo ważny ze względu na realizację konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej – dotyczył przecież gwarancji nieusuwalności sędziów. Ostrożne potraktowanie tego problemu przez

57 J. Glass (1864–1942) był prokuratorem Sądu Najwyższego. W KK działał od 22 sierpnia 1919 r. jako członek wydziału cywilnego, referent projektu prawa o notariacie i podkomisji prawa rzeczowego. Współpracował przy projekcie prawa hipotecznego. S. Grodziski: Komisja Kodyfikacyjna..., s. 75. Por. J. Szeruda: Glass Jakub, PSB, t. VIII, 1959–1960, s. 242–243.

58 KK P.u.s., t. I, s. 247–248.

J. Makarewicz można rozumieć jako asumpt do dalszej polemiki, bo dotychczas sprawy tej nie poruszono. W czasie dyskusji poprawkę do art. I projektu subkomitetu zaproponował W. Prądzyński wnioskując o dodanie ustępu 2 w brzmieniu: „Za mianowanie nie uważa się przeniesienia do równorzędnego sądu na równorzędne stanowisko”. Jediną odpowiedzią na tę propozycję było zgłoszenie W. Mańkowskiego, by ustęp ten zastąpić przepisem o następującej treści: „Przeniesienie sędziego do innego sądu równorzędnego należy do Ministra Sprawiedliwości”. Reakcja członków była natychmiastowa i – moim zdaniem – zdumiewająca. Bez żadnych komentarzy większość zebranych od razu je przyjęła. Już po głosowaniu J. Makarewicz radził powstrzymanie się z uchwaleniem wniosku W. Mańkowskiego, aż do przedyskutowania całego projektu. A. Mogilnicki kontrargumentując, wysunął postulat, aby uznać go „za uchwalony w charakterze tezy, której miejsce zostanie później oznaczone”. I znowu, większość to stanowisko poparła. Więcej już na ten temat nie debatowano!⁵⁹ Przemycono, więc regulację, która rażąco naruszała zasadę art. 78 Konstytucji marcowej⁶⁰, gdzie wprost stwierdzono, że przeniesienie na inne miejsce urzędowania może nastąpić wyłącznie na mocy orzeczenia sądowego, a takich uprawnień z pewnością nie miał Minister Sprawiedliwości. Czy było to zwykłe przeoczenie – niezrozumienie rangi problemu? Sądzę, że nie, gdyż w toku obrad chętnie odwoływano się przecież do ustawy zasadniczej. A może chwila dekoncentracji wśród członków Podkomisji, wywołana pośpiechem prac, albo pewnym znużeniem. Przepis ten zachowany w projekcie VII stał się w konsekwencji swego rodzaju „bombą zegarową”, która spowodowała w r. 1924 eksplozję totalnej krytyki w całym ówczesnym, polskim środowisku prawniczym, co z kolei ułatwiało preforsowanie Ministrowi Sprawiedliwości swoich planów⁶¹.

Pozostałą część przepisów utrzymano właściwie bez istotnych zmian. W ten oto sposób zakończono budzącą sporo kontrowersji debatę nad przepisami nominacyjnymi dla sędziów zawodowych. Były one

59 KK P.u.s., t. I, s. 239.

60 Art. 78 stanowił: „Sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach, w ustawie przewidzianych.

61 Por. przyp. 75

bardzo ważne, wręcz kluczowe. Członkowie Podkomisji zdawali sobie sprawę z wagi zagadnienia. Decydowano przecież o praktycznej stronie realizacji konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy. Osią problemu stała się, nie rozstrzygnięta do końca przez Konstytucję marcową, kwestia mechanizmu obsadzania stanowisk sędziowskich. Najpierw doszło do ostrego konfliktu pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a KK o to czy w ogóle przepisy nominacyjne powinna regulować projektowana przez Podkomisję KK ustawa o ustroju sądów powszechnych. Upór większości członków Podkomisji ustroju sądownictwa, mimo wyraźnego sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości spowodował, że KK zdołała wypracować swój własny trzon przepisów nominacyjnych. Patrząc jednak na ich ostateczny kształt trudno nie mówić tu o sukcesie władzy wykonawczej. Zasada niezwiązania Ministra Sprawiedliwości opiniami sądów o kandydatach na stanowiska sędziowskie, stawiała pod znakiem zapytania sensowność przeprowadzania konkursów i liczenia się ze wskazówkami wydziałów osobowych sądów. Decyzja o przedstawieniu do mianowania Prezydentowi RP konkretnego kandydata na dane stanowisko sędziowskie zawsze i nieodwołalnie należałaby do Ministra Sprawiedliwości. Mógł on bezwarunkowo zanegować każdą kandydaturę zaproponowaną przez sądy i wystawić swojego kandydata. Dobrym rozwiązaniem, rozważanym zresztą na forum Podkomisji byłyby instytucja list dodatkowych sporządzanych przez sądy, które ograniczałyby swobodę wyboru ministra jednocześnie szanując wolę sędziów. Analiza przebiegu dyskusji odbytej na posiedzeniach Podkomisji od 13 do 14 września pokazała wysoki poziom teoretyczno-praktyczny przygotowania poszczególnych jej uczestników. W poszukiwaniu optymalnych rozstrzygnięć sięgano do przykładów historycznych a także współczesnych ustawodawstw europejskich. Dbano o układ logiczny artykułów oraz o ich poprawność i precyzję językową. Mimo wszystko zastanawia tak duże ustępstwo na rzecz Ministra Sprawiedliwości. Dlaczego zatem, mimo wszechstronnej i wnikliwej dyskusji oddano inicjatywę przy obsadzaniu urzędów sędziowskich władzy wykonawczej a nie sądowniczej? Czyżby argumenty ze strony Ministra Sprawiedliwości były na tyle silne i przekonujące? Z treści protokołów wcale to nie wynika, gdyż w swoich wypowiedziach mówcy kierowali się przede wszystkim własnym przekonaniem. Rezultaty kolejnych głosowań wskazują, iż dyskutanci dzielili się przy rozstrzygnięciu kon-

kretnych kwestii mniej więcej po połowie, przy czym szalę ostatecznie przechylał przewodniczący – S. Bukowiecki (np. w sprawie udziału kobiet w sądownictwie, mocy wiążącej opinii nominacyjnej sądów). Rezultaty tych głosowań wskazują także, że nie miały tu żadnego znaczenia „obciążenia zaborcze” lub jakiegokolwiek sympatie polityczne. Moim zdaniem, był to efekt obiektywnej, bardzo głębokiej merytorycznej debaty, gdzie rozważano wszelkie za i przeciw. Akurat członkowie Podkomisji KK uznali takie rozwiązanie za lepsze, bardziej praktyczne. Najważniejszym osiągnięciem tych obrad okazało się zdecydowane stanowisko prawników Podkomisji odmawiające powierzenie prac nad przepisami nominacyjnymi wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości. KK udowodniła, że nie była tylko organem ministerstwa i tym samym zachowała ustawowo zagwarantowaną wewnętrzną autonomię prac.

2.7. O dalszych losach przepisów nominacyjnych

Przepisy o nominacji sędziów przedyskutowane i przegłosowane w roku 1923, podczas wrześniowych posiedzeń Podkomisji ustroju sądownictwa KK zachowano w niezmienionej formie i treści w projekcie VII *Ustawa o sądach zwyczajnych*, w rozdziale II *Organy sądowe. Sędziowie* (art. 8–15)⁶². Od tej chwili, jak wskazują na to kolejne wydarzenia, na dalsze ich losy Podkomisja KK nie miała już żadnego wpływu. Przypomnijmy, że 25 października 1924 r. Komitet Organizacji Prac KK uznał, iż cały ten projekt wymagał dostosowania do wcześniej zgłoszonych postulatów Sekcji postępowania karnego i do ministerialnego projektu ustawy o sędziach i prokuratorach. W związku z tym powołano osobną Komisję redakcyjną złożoną z Prezydenta KK F. K. Fiericha, S. Bukowieckiego, A. Mogilnickiego, E. S. Rappaporta i K. Stefki. Dwóch spośród nich tj. A. Mogilnicki i E. S. Rappaport przy współudziale delegata Ministerstwa Sprawiedliwości J. Jamontta ułożyli projekt zmian projektu VII. W dokumencie tym nowy art. 41 stanowił: „Sposób mianowania sędziów Sądu Najwyższego, apelacyjnych, ziemskich i grodzkich określa ustawa o służbie państwowej sędziów i prokuratorów.”⁶³. Takie sformułowanie oznaczało wyeliminowanie przepisów nominacyjnych z ustawy ustrojowej. Dlaczego tak się stało?

62 KK P.u.s., t. I, s. 156–158.

63 KK P.u.s., t. II, s. 187.

Przypuszczam, że doszło do tego na skutek interwencji Ministerstwa Sprawiedliwości. Prawdopodobnie, właśnie za sprawą Ministra Sprawiedliwości, wykorzystującego ponoć ciężką sytuację finansową (z tego powodu nie zwoływano Ogólnego Zebrania KK)⁶⁴ oraz regulamin KK – dający Komitetowi Organizacji Prac KK możliwość tworzenia różnorodnych podkomisji, komitetów ilekroć specyfika prac tego wymagała⁶⁵, nie dopuszczono już nigdy do zwołania Podkomisji ustroju sądownictwa KK w jej pełnym składzie. W miejsce Podkomisji, *ad hoc* wyłoniono wspomnianą Komisję redakcyjną a później Komisję językową. Tak więc, na posiedzeniach 14 i 15 grudnia 1924 r. Komitet Organizacji Prac KK zatwierdził projekt VIII Komisji redakcyjnej (bez przepisów nominacyjnych), który następnie wraz z motywami skierowano bezpośrednio do rąk Ministra Sprawiedliwości⁶⁶.

Wcześniej, tj. 16 kwietnia 1924 r. Rada Ministrów przyjęła a 2 maja 1924 r. wniosła do Sejmu ministerialny projekt pragmatyki, który również zawierał przepisy nominacyjne⁶⁷. Działanie to miało na celu, jak twierdził J. Jamontt, skłonienie KK do rezygnacji z nich. Początkowo Ministerstwo Sprawiedliwości zamierzało utrzymać przepisy nominacyjne z projektu VII Podkomisji. Nie udało się to do końca, gdyż przed wniesieniem do Sejmu Minister Sprawiedliwości Włodzimierz Wyganowski m. in. za namową E. S. Rappaporta polecił Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych ostateczne dopracowanie projektu pragmatyki. 18 lutego 1924 r. był on już gotowy. Dopiero w takim kształcie dotarł on w czerwcu 1924 r. do Komisji Prawniczej Sejmu, która ukończyła jego rozpoznawanie 23 czerwca 1925 r.⁶⁸ Wycofany w

64 KK P.u.s., t. I, s. 7.

65 KK Dz. og., t. I, z. 4, s. 124 i n.

66 KK P.u.s., t. II, s. 202.

67 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Druki sejmowe nr 901–1200. Druk nr 1200.

68 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Druki sejmowe nr 1801–2102. Druk nr 2005. Komisja Prawnicza Sejmu m.in. skróciła do 2 lat 5-letni okres, w ciągu którego minister miał prawo wybierać kandydatów na stanowiska sędziowskie nie tylko spośród 3, względnie 6 osób, wskazanych przez Sąd Okręgowy lub Apelacyjny, lecz również z szerokiej listy osób, wskazanych przez inne sądy w roku ubiegłym; uprawniała do przedstawiania kandydatów na prezesów Sądu Najwyższego nie Komisję Prezesów SN, lecz Ogólne Zgromadzenie tegoż sądu; rozszerzyła władzę Ministra Sprawiedliwości, dając mu prawo składania bezpośrednio Prezydentowi RP wniosku o mianowaniu sędziów, lub cofnięciu ich nominacji, nie zaś za pośrednictwem Rady Ministrów. Ponadto Komisja Prawnicza w art. 28 wprowadziła zasadę, iż po osiągnięciu 70 lat życia sędzia przechodził na emeryturę z urzędu (nie dotyczyła ona sędziów Sądu Najwyższego); skreślono postanowienie projektu rządowego zakazujące sędziom należenie do partii politycznych. Krytycznie na temat tego projektu wypowiedział się H. Ettinger: Projekt ustawy o sędziach i prokuratorach, GSW 1924, nr 28, s. 421–422.

roku 1925 przez Ministra Sprawiedliwości Stefana Piechockiego⁶⁹, ponownie tam wrócił. 22 marca 1926 r. Komisja Prawnicza, już na forum Sejmu zaproponowała – co było zgodne z projektem VII Podkomisji ustroju sądownictwa KK – system konkursowy przy doborze kandydatów na wakujące stanowiska sędziowskie. Natomiast w art. 14 projektowanej ustawy o sędziach i prokuratorach postanowiła, że Minister Sprawiedliwości mógł przedstawiać Prezydentowi RP do mianowania tylko jednego z kandydatów wskazanych przez właściwe sądy (związanie ministra opinią sądów!). W projekcie mniejszości w Komisji Prawniczej, proponowano jednak niezwiązanie tą opinią. Głównie na tym tle, w Sejmie, od 22 marca do 23 marca 1926 r., doszło do burzliwej dyskusji⁷⁰. Za propozycją Komisji Prawniczej wypowiedzieli się posłowie: Chełmoński, Matakiewicz, ks. Kubik, Mieczkowski, Bitner, przeciw: Marek, Łypacewicz, Sommerstein. Poseł Z. Marek mówił: „Proszę Panów, podobno Panowie wszyscy są przeciwnikami sowietyzmu, a jednak gdybyśmy wprowadzili to co chce większość Komisji Prawniczej, a nie uwzględnili wniosku mniejszości, jeżeli byśmy pozostawili wolny wybór sędziów a na boku pozostawili p. Ministra Sprawiedliwości, jako zupełnie zbędny czynnik, to wprowadzilibyśmy zupełnie system sowiecki; byłyby to sowiety sędziowskie”⁷¹. 23 marca 1926 r. za poprawką Z. Marka głosowało 161 posłów, zaś przeciw 140. Poprawka została więc przyjęta! W ten sposób większość Sejmu zgodziła się z Podkomisją KK. Cały projekt pragmatyki uchwalono tego samego dnia po drugim czytaniu⁷².

Projekt VII Podkomisji ustroju sądownictwa, wraz z omówionymi wyżej przepisami nominacyjnymi począwszy od roku 1924 stał się przedmiotem bardzo ostrej krytyki ze strony ówczesnych środowisk prawniczych. Działo się to przede wszystkim na łamach prasy i podczas licznych odczytów w Towarzystwach Prawniczych. Zarzuty dotyczyły głównie zaprojektowanych zasad nominacji i przenoszenia sędziów⁷³.

- 69 Dokonano kolejnych zmian i m.in. uszczuplono uprawnienia zgromadzeń ogólnych; po raz pierwszy w projekcie ustawodawczym zaznaczono, iż Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest podległy Ministrowi Sprawiedliwości, gdyż musiałby prosić go o pozwolenie na uboczne zajęcia; odebrano ministrowi prawo bezpośredniego przedstawiania wniosków nominacyjnych Prezydentowi RP. J. Jamontt: *Historia i krytyka...*, Warszawa 1928, s. 38.
- 70 Sprawozdania stenograficzne z 276 i 277 posiedzenia Sejmu z 22 i 23 marca 1926 r.
- 71 Sprawozdanie stenograficzne z 277 posiedzenia Sejmu z 23 marca 1926 r., t. 22.
- 72 Tamże, t. 49–50.
- 73 J. Jamontt: *Historia i krytyka...*, s. 34–35.

Sędzia Sądu Najwyższego, J. Jamontt zamieścił w nr 19 „Kuriera Warszawskiego” artykuł *Walka o Sądownictwo*, w którym zdecydowanie opowiedział się przeciwko temu projektowi. Publikacja ta wywołała „burzę”. Pierwszy z gorącą repliką w obronie projektu wystąpił sekretarz Podkomisji KK, J. Glass⁷⁴. W ślad za tym posypały się nieprzychylnie projektowi kolejne artykuły wielu innych prawników. Po stronie J. Jamontta stanął profesor K. Dynowski i sędzia z Radomia J. Bekerman⁷⁵ i jak twierdził sam autor *Walki...* „9/10 sądownictwa b. zaboru rosyjskiego, stanowiącego 2/3 państwa”⁷⁶. Wszyscy przeciwnicy projektu Komisji Kodyfikacyjnej dochodzili w swych wywodach do podobnego wniosku, że ingerencja Ministra Sprawiedliwości przy wyborze kandydatów na urzędy sędziowskie była nie tylko niepożądana, ale wręcz szkodliwa dla wymiaru sprawiedliwości i sprzeczna z Konstytucją. Jedynym godnym zalecenia i zgodnym z ustawą zasadniczą był według nich system wyboru kandydatów przez ogólne zgromadzenia sądów, przy całkowitym odsunięciu Ministra od wpływu na ich dobór⁷⁷.

Poza tą dyskusją pojawiły się w prasie prawniczej również głosy krytyki obiektywnej, wolnej od zabarwienia polemicznego, traktujące sporne zagadnienia ze stanowiska spokojnej, rzeczowej analizy naukowej. Były to rozprawy E. Waśkowskiego, opublikowane w „Gazecie Sądowej Warszawskiej” i W. Makowskiego w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” w 1924 r. Obaj autorzy dochodzili do wniosków

74 J. Glass: W imię prawa i prawdy, „Kurier Warszawski” nr 25 i 28.

75 J. Bekerman: Z powodu artykułu „Walka o sądownictwo”, GSW 1924, nr 4, s. 44–45; K. Dynowski: Vestiga terrent... (w kwestii sędziowskiej nieusuwalności), GSW 1924, nr 6, s. 65–68; S. Lubo-dziecki: Z powodu projektu ustawy o sądach zwyczajnych, GSW 1924, nr 12 i 13, s. 163–166 i 177–179; E. Waśkowski: Niezawisłość sądu i jej gwarancje, GSW 1924, nr 30, s. 453–458 i Nieusuwalność sędziów i jej granice, GSW 1924, nr 39, s. 597–600; B. Wisznicki: Uwagi nad ustawą..., GAiPP, 1924, nr 5–7; J. Jamontt: W obronie Władzy Sądowej, Warszawa 1924.

76 J. Jamontt: Historia i krytyka..., s. 35 i tenże: Zmiany w ustroju sądów, Gł. Sąd. 1930, nr 3, s. 139–148.

77 Odmienne poglądy w tej kwestii wyraził S. Gołąb, który uważał, że „zarzut antykonstytucyjności projektu jest bezpodstawnym zupełnie. Kwestia nominacji sędziów nie ma bowiem nic wspólnego z zasadą ich niezawisłości (art. 77 konstytucji); sędziowie są niezawisli tylko w wymierzaniu sprawiedliwości tj. w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego, a więc w funkcjach, przydzielonych im ustawami państwowymi – sprawy nominacyjne, jako czysto – administracyjne w grę tu nie wchodzi wcale. Nominacja sędziów jest rzeczą władzy wykonawczej, sędziowie mają orzekać, a nie wpływać na nominację [...] Zaprzątnie sędziów sprawami nominacyjnymi zrywa tym sposobem łączność sądownictwa z państwem, hipertrofia niezawisłości i odrębności posunięta, aż do maniactwa – to przejawy, które nie mogą rokować wydania dobrych owoców dla należytego orzecznictwa.” S. Gołąb: W sprawie projektu rządowego ustawy o sędziach i prokuratorach, GAiPP 1925, nr 4, s. 82–83.

odmiennych w porównaniu z opiniami reprezentowanymi przez „obóz prośędziowski”. Uważali oni, że rola Ministra Sprawiedliwości przy nominacjach sędziowskich nie mogła być bierna. W. Makowski, żądając rozszerzenia praw ministra, kładł nacisk na konstytucyjną odpowiedzialność władzy wykonawczej za akty nominacyjne. E. Waśkowski, zmierzając do tego samego celu, proponował system konkursowy francusko-włoski, który pozostawiał pewną swobodę dla inicjatywy i samodzielności ministra przy wyborze kandydatów⁷⁸.

Podsumowując powyższe rozważania można dostrzec pewne paradoksy. Podkomisja ustroju sądownictwa KK wypracowała przepisy nominacyjne (wzorowane częściowo na ustawodawstwie austriackim i francuskim), które wspólnym frontem krytykowała większość polskich prawników a nawet sam rząd. Wbrew tym opiniom Sejm uchwalił to co zaproponowali członkowie KK. Spór ten doraźnie rozstrzygnął więc określony układ polityczny w II Rzeczypospolitej. Wypadki majowe z roku 1926 i wzrost uprawnień ustawodawczych władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej przerwały jednak ten nieprzewidywalny ciąg wydarzeń.

2.8. O nieusuwalności sędziów w przepisach przejściowych i końcowych

Podstawowa gwarancja niezawisłości sędziowskiej, zasada nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów, została sformułowana w art. 78 Konstytucji marcowej. W przepisie tym wprowadzono jednocześnie wyjątek od tej zasady w wypadku „zmiany w organizacji sądów, postanowionej w drodze ustawy”. We wszystkich projektach Komisji Kodyfikacyjnej uwzględniano ten wyjątek i z reguły ujmowały go przepisy przejściowe, bądź końcowe. W projekcie (III) K. Stefki, art. 129 *Przepisów końcowych* stanowił: „Okres reorganizacji sądów, w którym wolno sędziów bez ich zgody przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku, trwa trzy lata od wejścia tej ustawy w życie. Okres ten może być uchwałą Rady Ministrów przedłużony na czas nie dłuższy nad trzy

78 E. Waśkowski: Niezawisłość sądów i jej gwarancje, GSW 1924, nr 30; tenże Nieusuwalność sędziów i jej granice, GSW 1924, nr 39; O sposobie powoływania na urzędy sędziowskie, GSW 1924, nr 42 i 43. W. Makowski: Zagadnienie ustroju sądownictwa, GAIPP 1924, nr 43–47.

lata”⁷⁹. A. Mogilnicki w swoim (V) projekcie okres reorganizacji sądów skrócił do jednego roku (art. 114). W projekcie (VI) Podkomisji ustroju sądownictwa KK powrócono właściwie do propozycji K. Stefki z tym, że prawo do przedłużenia tego okresu do lat trzech miałyby Prezydent RP (art. 165). Zagadnienie to stało się przedmiotem debat Podkomisji ustroju sądownictwa KK na posiedzeniach 28 i 29 listopada 1923 r.⁸⁰ Podczas dyskusji rozważano następujące zasadnicze kwestie: wyłączenia spod skutków przepisu art. 165 Sądu Najwyższego (wniosek E. S. Rappaporta)⁸¹, skrócenia okresu reorganizacji do dwóch lat (wniosek A. Mogilnickiego), możliwości przedłużenia okresu reorganizacji (wniosek K. Stefki) oraz ograniczenia przepisu art. 165 do terytorium na którym ustawa weszłaby w życie (wniosek W. Prądzyńskiego). Ostatecznie zdecydowano się zrehabilitować sporny artykuł w brzmieniu postulowanym przez W. Müllera: „Celem wykonania niniejszej ustawy wolno sędziów w ciągu lat trzech od wejścia w życie niniejszej ustawy przenieść, bez ich zgody, do innego sądu lub w stan spoczynku”. W *Zmianach w ustawie (projekcie) o sądach powszechnych* autorstwa A. Mogilnickiego, E. S. Rappaporta i J. Jamontta zmodyfikowano jednak ten artykuł przewidując dwa okresy na reorganizację w zależności od rodzaju sądu. I tak, dla sędziów apelacyjnych i ziemskich wynosiłyby on dwa lata a dla sędziów grodzkich – trzy (art. 159)⁸². W projekcie końcowym KK z kolei wyróżniono trzy okresy odpowiednio: dla sędziów apelacyjnych – jeden rok, sędziów ziemskich – dwa lata, sędziów grodzkich – trzy lata (art. 169)⁸³. Tak więc, Komisja Kodyfikacyjna RP racjonalnie zakładała, że projektowana, nowa organizacja sądownictwa musiała spowodować zmiany osobowe w składach orzekających sądów. Reorganizacja ta nie dotyczyłaby Sądu Najwyższego. Wykluczenie Sądu Najwyższego z procesu restrukturyzacji sądów w czasie realizacji postanowień nowej ustawy ustrojowej było roz-

79 KK P.u.s., t. I, s. 117.

80 KK P.u.s., t. II, s. 139–146.

81 E. S. Rappaport twierdził, że „przepis art. 165 powinien znaleźć zastosowanie tylko do tych [sędziów – M. M.], których stabilizacja przedstawia się wątpliwie. Same już względy celowości przemawiają za tym, aby przynajmniej choć jeden odłam stanu sędziowskiego był ostatecznie i nieodwołalnie ustabilizowany. Trudno jest zasadę równości sędziów wyprowadzić z tej okoliczności, że przepis o reorganizacji, potrzebny dla sądów grodzkich i ziemskich, znajdzie zastosowanie również i do wyższych instancji. KK P.u.s., t. I, s. 141.

82 KK P.u.s., t. I, s. 193.

83 KK P.u.s., t. II, s. 252.

wiązaniem słusznym. Sąd ten przecież istniał już od r. 1919, miał ustaloną siedzibę i sprawdzone metody pracy. Do końca 1921 r. objął on swoją ujednociającą działalnością orzeczniczą wszystkie dzielnice II Rzeczypospolitej. Nie było zatem, praktycznych powodów, by objąć go tym konstytucyjnym wyjątkiem. Inny pogląd na ten temat reprezentował jednak rząd. W projekcie rządowym a później w rozporządzeniu *Prawo o ustroju sądów powszechnych* z 1928 r. na mocy art. 284 upoważniono władzę mianującą do przenoszenia bez zgody zainteresowanych do innego sądu lub w stan spoczynku m.in. sędziów Sądu Najwyższego w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie prawa o u.s.p. Na podstawie tego przepisu usunięto w tym czasie z Sądu Najwyższego Pierwszego Prezesa SN W. Seydę, Prezesa Izby Karnej SN A. Mogilnickiego⁸⁴. Biorąc pod uwagę czas od kiedy ów przepis zaczął obowiązywać (1 stycznia 1929 r.), wydaje się, że stał się on narzędziem walki politycznej w rękach obozu sanacyjnego. W takiej sytuacji nastąpiło ewidentne naruszenie zasady niezawisłości sądownictwa, do której pełnego urzeczywistnienia dążyli w swoich pracach prawnicy KK.

2.9. Samorząd sędziowski

Wszystkie pokonstytucyjne projekty prawa o ustroju sądów powszechnych opracowane i przedyskutowane w Podkomisji o ustroju sądów KK przewidywały wprowadzenie instytucji samorządu sędziowskiego w postaci tzw. ogólnego zebrania sędziów. W projekcie III K. Stefki kwestię tę regulował rozdział V *Ogólne zebranie sędziów* (art. 91–94). W świetle art. 91 należały do niego:

84 A. Mogilnicki opublikował na łamach *Gazety Sądowej Warszawskiej* z 1928 r. artykuł pt. *Niezawisłość sędziów w nowym ustroju sądowym* (nr 10–15), w którym skrytykował niektóre przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 6 lutego 1928 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Szczególnie negatywnie odniósł się do przepisów nominacyjnych, przepisów dających przewagę administracji sądowej nad sędziami oraz przepisów regulujących usuwalność sędziów w okresie przejściowym. Ustosunkowując się do przepisów umożliwiających zawieszenie nieusuwalności na czas reorganizacji sądów pisał: „A więc, całkowita, bez zastrzeżeń usuwalność sędziów nawet tych sądów, w których reorganizacji nie będzie. Przepis ten, pozornie oparty na zdaniu drugim art. 78 Konstytucji, jest co do swej treści zupełnie sprzeczny z Konstytucją. [...] Dążenie władz administracyjnych, zwłaszcza tzw. rządów silnej ręki, do ograniczania niezawisłości sądów powtarza się stale w historii. [...] obniżenie powagi sądu wywołuje zawsze nieuniknioną konsekwencję, obniżenie poziomu prawnego i moralnego, rozprzężenie etyczne, załamanie podstaw normalnego rozwoju życia państwowego, a to musi prowadzić za sobą utrudnienie rządzenia. Nie było jeszcze w historii wypadku, żeby rząd, który dążył do ograniczenia niezawisłości sądów, sam tego później nie żałował. Ale, niestety, nie wszyscy znają historię, a nawet ci, którzy ją znają, nie lubią na ogół korzystać z cudzego doświadczenia.”, s. 210–211.

- 1) opinie o sprawach ustawodawstwa lub zarządu sądowego na żądanie Ministra Sprawiedliwości lub sądu wyższej instancji,
- 2) samoistne wnioski sądów w sprawach ustawodawstwa,
- 3) rozpatrywanie rocznych sprawozdań o ruchu spraw i stanie wymiaru sprawiedliwości w sądzie oraz sprawozdań sądów niższych instancji w tym przedmiocie,
- 4) wydawanie szczególnych regulaminów wewnętrznego urzędowania sądów w punktach pozostawionych w rozporządzeniu o wewnętrznym urzędowaniu sądów do uregulowania przez poszczególne sądy,
- 5) rozpatrywanie spraw administracji sądowej, które kierownik sądu, ze względu na ważność przedkładał ogólnemu zebraniu sędziów,
- 6) w Sądzie Najwyższym wyjaśnienie z własnej inicjatywy lub na żądanie Ministra Sprawiedliwości przepisów prawa, które budziły wątpliwości, lub w których istniała rozbieżność orzecznictwa.

Wymienione kompetencje miały być realizowane poprzez wydawanie uchwał ogólnego zebrania sędziów przy obecności przynajmniej połowy sędziów danego sądu. Zapadałyby one większością głosów a w razie ich równości uchwałą stawały się wniosek, za którym głosowałby przewodniczący tzn. kierownik danego sądu. Tak więc, ogólne zebrania sądów istniałyby przy każdym sądzie i spełniałyby one funkcje opiniodawczo–wnioskodawcze w zakresie ustawodawstwa, kontrolne, administracji sądowej i orzecznicze. K. Stefko nie powierzył im wprost spraw osobowych prawdopodobnie pozostawiając ten problem do rozstrzygnięcia Podkomisji. Jak się później okazało, już w toku wrześniowych dyskusji, był on ściśle związany z przepisami nominacyjnymi⁸⁵.

A. Mogilnicki w swoim projekcie (V) proponował w rozdziale IV (art. 36–39) powołanie podobnego organu samorządu sędziowskiego

85 KK P.u.s., t. I, s. 112–113. Przypomnijmy, że przepisy te, niemal w identycznym brzmieniu zawierał już projekt II Podkomisji (art. 68) z grudnia 1920 r. Umieszczono je w rozdziale V, Administracja sądowa (art. 65–74). Bardzo krytycznie do tych regulacji odniósł się S. Gołąb: „Śladem art. 9 i nast. „Tymczasowej Instrukcji Ogólnej dla Sądów Królestwa Polskiego” (Dz. Urzęd. Dep. Sprawiedl. Tymcz. Rady Stanu Nr. 2 z r. 1917, Dział III, poz. 4, str. 65 i nast.).

pod nazwą Zgromadzenie Ogólne⁸⁶. W porównaniu do projektu K. Stefki przewidział dla niego większy zakres uprawnień. Do dotychczasowego katalogu dodał funkcje:

- ustanawiania podziału czynności między sędziów,
- delegowania sędziów niższej instancji jako stałych zastępców do sądu wyższej instancji,
- wybór (w sądzie okręgowym) kandydatów na sędziów pokoju i ich zastępców, rozstrzygnięcie o ich wyborze w razie równości głosów,
- delegowania sędziów sądu okręgowego do składu komisji okręgowych układających listy roczne przysięgłych.

Poza tym wyraźnie napisał, iż Zgromadzenia Ogólne działałyby w sądach okręgowych, apelacyjnych i Sądzie Najwyższym (nie w powiatowych) a w ich skład wchodziłby prezesi, wiceprezesi i wszyscy sędziowie faktycznie pełniący w danym sądzie swoje obowiązki (art. 36). Organ ten odgrywałby istotną rolę przy podziale czynności między sędziów. Otóż kierowałby on na określony termin, nie dłuższy niż jeden

86 KK P.u.s., t. I, s. 129. J. Jamontt pisał, że „od chwili powstania Sądownictwa Polskiego kością niezgody pomiędzy prawnikami b. zaboru rosyjskiego i pozostałych 2 zaborów była kwestia Zgromadzeń Ogólnych Sędziów. Koledzy z Małopolski i b. dzielnicy pruskiej zarzucali tym Zgromadzeniom, że traci się w nich zbyt dużo czasu w sprawach nieraz błahych, które z powodzeniem załatwiłby mógł t.z. Wydział Osobowy, złożony z prezesa i kilku wybranych przez niego starszych sędziów. W małym i szczupłym gronie, powiadają, sprawy załatwiają się prędzej, a czasem i lepiej, niż w zespole kilkudziesięciu osób, z których składają się Zgromadzenia Ogólne Sędziów w większych sądach. Ta uwaga jest najzupełniej słuszna. W dużych zespołach pracuje się znacznie gorzej – to nie ulega wątpliwości. A jednak, z tego nie wynika, by Zgromadzenia Ogólne Sędziów znieść i zastąpić je wydziałem, złożonym z prezesa i kilku sędziów, – tak samo jak z wielkiej trudności debatowania na plenum Sejmu, składającemu się aż z 444 posłów, nie wynika, by Sejm mógł zniknąć, zastąpiony przez Komisję Sejmową, są to bowiem zespoły całkiem innej natury prawnej. To też gdy w danym kraju ustrój sądowy (jak było w Rosji) jest oparty na zasadzie autonomicznej, to tam w każdym poszczególnym sądzie pełnię władzy, – najwyższą władzę, – sprawuje Zgromadzenie Ogólne niezawisłych sędziów danego Sądu [...] Inaczej rzecz się przedstawia w krajach, w których, jak np. w Małopolsce, organizacja każdego sądu przypominała nie instytucję autonomiczną, lecz raczej urząd, na którego czele stał prezes – naczelnik, – albo jak chciał jeden z projektów Komisji Kodyfikacyjnej, przełożony, sędziowie zaś byli urzędnikami sądownymi, (Richterlicher Beamte), zależnymi od owego przełożonego we wszystkich czynnościach, nie związanych w sposób bezpośredni z funkcją wymiaru sprawiedliwości [...] Ponieważ od pierwszej chwili rozpoczęcia prac nad pragmatyką i ustrojem sądów trzeba było z konieczności szukać przekątnej pomiędzy systemem, przyjętym w b. dzielnicy rosyjskiej, a systemem austro-germańskim, więc już komisja 1919 roku, powołana przez ś. p. Sobolewskiego, starała się pogodzić Zgromadzenia Ogólne z Wydziałami Osobowymi i wreszcie znalazła kompromis, przyjęty również i przez Komisję Kodyfikacyjną. Kompromis polegał na tym, że zasadą miały być Zgromadzenia Ogólne, które jednak mogły przekazywać poszczególne sprawy, lub pewne kategorie spraw Wydziałom Osobowym, składającym się z prezesa i sędziów, wybranych przez Zgromadzenie Ogólne, a więc mających zaufanie kolegow.” J. Jamontt: Historia i krytyka..., s. 74–77.

rok, sędziów do izb lub wydziałów, względnie wyznaczałyby ich do załatwiania pewnych kategorii spraw i czynności (art. 30). Takiego rozdziału w sądach powiatowych dokonywałoby zgromadzenie ogólne właściwego sądu okręgowego po zasięgnięciu opinii naczelnika sądu powiatowego. Kierownik sądu, ewentualnie przewodniczący (wydziału lub izby) przy uszczegółowianiu tegoż podziału musiałby stosować się do granic przyjętych przez to zgromadzenie (art. 31 § 1)⁸⁷.

Zgromadzenia Ogólne sądu danej instancji począwszy od sądu okręgowego, mogłyby za zgodą zgromadzenia odnośnego sądu wyższej instancji delegować tam sędziów jako stałych zastępców (art. 33 § 1–3). Stały zastępca delegowany mógłby pełnić wszystkie czynności sędziego w danym sądzie, jednak z wyłączeniem przewodniczenia na posiedzeniu. W każdej chwili takie stanowisko byłoby odwoławalne i to też za pośrednictwem odpowiednich zgromadzeń ogólnych (art. 34 § 1 i 2).

Niejasne w projekcie A. Mogilnickiego było postanowienie w punkcie 6 art. 39 stanowiącym, że w sądzie okręgowym do ogólnego zgromadzenia sędziów należałyby „wybór kandydatów na sędziów pokoju i ich zastępców, oraz rozstrzygnięcie o wyborze w razie równości głosów”. W zestawieniu z przepisami zawartymi w rozdziale VI *Sędziowie pokoju* (art. 47–66), w których prawo wyboru sędziów pokoju posiadałby przede wszystkim każdy obywatel polski zachodzi oczywista sprzeczność⁸⁸. Kwestię tę precyzował dopiero art. 59 § 2 w brzmieniu: „Kandydat, który otrzymał największą ilość głosów, zostaje sędzią, następny z kolei co do ilości otrzymanych głosów, zastępcą sędziego. W razie równości głosów, rozstrzyga zgromadzenie ogólne sądu okręgowego”. W myśl tego artykułu, o wyborze w zasadzie decydowała większość wyborców a nie zgromadzenie ogólne sądu okręgowego. Organowi temu nadał jednak znaczący przywilej ostatecznego (bez dodatkowych wyborów) „namaszczenia” na sędziego pokoju, ale tylko spośród kandydatów z równą ilością głosów. Autor tych rozwiązań prawdopodobnie kierował się tu względami praktycznymi i

87 KK P.u.s., t. I, s. 128. Art. 31 § 2 stanowił: „W wypadkach nagłych, wywołanych zmianami w składzie sądu, kierownik sądu może odstąpić od ustalonego przez zgromadzenie ogólne podziału, zarządzenie takie ma moc tylko do najbliższego zgromadzenia ogólnego”.

88 KK P.u.s., t. I, s. 131–133.

ekonomicznymi, by uniknąć powtórnych, zawsze kosztownych wyborów.

Interesującym rozwiązaniem była propozycja wprężnięcia zgromadzeń ogólnych do struktur administracji sądowej w zakresie nadzoru służbowego sędziów. Osoby sprawujące nad nimi nadzór służbowy (kierownicy sądów, Minister Sprawiedliwości) miałyby prawo osobiście lub przez delegowanych sędziów wglądać we wszystkie czynności służbowe i żądać wyjaśnień, a w razie potrzeby, zwracać się do zgromadzenia ogólnego danego sądu, celem wydania właściwych zarządzeń (art. 44 § 1–3). Od decyzji zgromadzenia ogólnego w tych sprawach przysługiwałoby kierownikom sądu prawo odwołania w ciągu 14 dni do zgromadzenia ogólnego sądu bezpośrednio wyższego. Nadzór ten nie mógł jednak wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie byli niezawisli. Zgromadzenia ogólne zatem stałyby się bardzo ważnym ogniwem w pionie administracji sądowej, gdyż właściwie od ich decyzji zależałaby skuteczność tegoż nadzoru. Organ ten wykonywałby więc funkcje kontrolne w trzech kierunkach:

Po pierwsze – ustosunkowywałyby się do efektów nadzoru służbowego kierowników sądów (weryfikacja negatywna bądź pozytywna ich ewentualnych zarzutów).

Po drugie – sprawowałyby pośredni nadzór służbowy nad sędziami zawodowymi.

Po trzecie – zgromadzenia ogólne sądów wyższej instancji opiniowałyby w tym momencie zasadność zarządzeń zgromadzeń ogólnych sądów niższej instancji.

A. Mogilnicki przemilczał kwestię, czy zarządzenia te byłyby wiążące dla kierowników sądów. Wydaje się jednak, że wiązały ich one, bo gdyby nie, to w jakim celu przewidywałyby dla nich możliwość odwołania.

W projekcie VI Podkomisji ustroju sądownictwa KK (rozdział VI *Ogólne zebranie sędziów*, art. 122–126) wykorzystano częściowo propozycje K. Stefki i A. Mogilnickiego. Z projektu A. Mogilnickiego utrzymano przede wszystkim uprawnienia zgromadzeń ogólnych sędziów w zakresie rozdziału czynności między sędziów i delegowania sędziów do składu komisji okręgowych układających listy roczne przysięgłych. Znikły natomiast przepisy o dokonywaniu przez nie wyborów

sędziów pokoju⁸⁹ i nadzorze służbowym oraz o delegowaniu sędziów zastępców. Odebrano im także prawo do samoistnego wnioskowania w sprawach ustawodawstwa⁹⁰.

W projekcie VI Podkomisji w art.120 znacznie rozszerzono kompetencje zgromadzeń ogólnych sędziów w dziedzinie podziału czynności. Wyznaczałyby one na cały rok kalendarzowy a w razie konieczności także w ciągu roku, przewodniczącego i członków poszczególnych kolegiów, ich zastępców i kolejność zastępstw, wreszcie ustalałyby podział spraw między sędziowskie kolegia, sędziów samoistnych, sędziów dla nieletnich i sędziów śledczych⁹¹.

W swoich *Vota separata* A. Mogilnicki odnosząc się do projektu VI Podkomisji, w kwestii zgromadzeń ogólnych sędziów skrytykował jedynie art. 123 dotyczący ich składów. Podkomisja bowiem proponowała, by owe kolegia – poza Sądem Najwyższym (tu wchodziłoby wszyscy sędziowie) – składały się z prezesa, względnie naczelnika, wiceprezesów i najstarszych służbą sędziów w ogólnej liczbie dziesięciu. Ograniczenie takie – twierdził A. Mogilnicki – „przeczy samej idei Zebrania ogólnego” i dalej argumentował „że np. w sądzie okręgowym w Warszawie takie ogólne zebranie sędziów będzie składało się z prezesa, 6 wiceprezesów i 3 sędziów. Jeżeli przypomniemy, że według projektu prezes i wiceprezesi mają być mianowani według niczym nieskrępowanego uznania Ministra Sprawiedliwości, to stanie się oczywistym, że takie zebranie będzie parodią Zebrania ogólnego sędziów, a właściwie stanie się zebraniem prezydium z dodaniem paru sędziów do deklaracji [sic! – być może powinno być „dekoracji” – M.M.]”⁹².

Bardzo ważną zmianą w projekcie VI Podkomisji w stosunku do projektu K. Stefki i A. Mogilnickiego było postanowienie zamieszczone w art. 20 należącym do bloku przepisów nominacyjnych. Jak już pisałem, w procedurze nominacyjnej sędziów zawodowych projekt ten przewidywał współdziałanie tzw. wydziałów osobowych, które miały wydawać opinie o kandydatach na stanowiska sędziowskie. Otóż na mocy art. 20 członków tych wydziałów wybierałoby ogólne zebranie

89 Projekt VI stanowiął m.in w art. 35 ust. 2: „Kandydat, który otrzymał największą ilość głosów, zostaje sędzią, następnym z kolei co do ilości otrzymanych głosów zastępcą sędziego. W razie równości głosów rozstrzyga los”.

90 KK P.u.s., t. I, s. 158–159.

91 KK P.u.s., t. I, s. 159.

92 KK P.u.s., t. I s. 174.

sędziów⁹³. W ten sposób, choć pośrednio i bez możliwości dalszego ingerowania w tę procedurę ciało to brałoby udział w doborze kadr sędziowskich. Podczas burzliwych, wrześnieowych debat na forum Podkomisji w r. 1923 na temat zasad obsady urzędów sędziowskich koncepcja wyboru składu wydziałów osobowych przez zebrania ogólne została utrzymana⁹⁴.

Do szczegółowej dyskusji na temat ogólnych zebrań sędziów doszło 26 listopada 1923 r. na posiedzeniu Podkomisji ustroju sądownictwa KK⁹⁵. Pierwszy głos zabrał W. Mańkowski, który w pierwszych zdaniach odniósł się do swojego projektu o ogólnych zebraniach sędziowskich i wydziałach osobowych odczytany 13 września 1923 r. jeszcze w trakcie obrad Podkomisji nad przepisami nominacyjnymi⁹⁶. Wyjaśnił on, iż wobec powziętych wówczas uchwał kompetencje omawianego kolegium ograniczyły się praktycznie do rozdziału czynności, do wyboru wydziału osobowego i ewentualnie do załatwiania pewnych spraw gospodarczych oraz do przyjmowania sprawozdań. W takiej sytuacji – jego zdaniem – należało już konsekwentnie odebrać mu sprawy gospodarcze i przyjąć, by w jego skład wchodziłi wszyscy sędziowie danego sądu, ponieważ „w tych warunkach zbierać się będzie rzadko”. Mówca ten przytoczył opinię F. Nowodworskiego, który proponował utworzenie dla spraw gospodarczych osobnego wydziału. Nie zgadzał się z nią, sugerując ich powierzenie wydziałowi osobowo-gospodarczemu. A. Mogilnicki w ślad za powyższym tokiem rozumowania postawił wniosek o skreślenie całego art. 122 z projektu VI⁹⁷. „Sprawy

93 KK P.u.s., t. I, s. 144.

94 KK P.u.s., t. I, s. 221–249.

95 KK P.u.s., t. II, s. 94–100.

96 W projekcie tym ogólne zebranie sędziowskie miało rozpatrywać wszystkie zgłoszone kandydatury, wskazywać na każde wolne stanowisko odpowiednich kandydatów, przedstawiać listy dodatkowe. W. Mańkowski – jak już pisałem – proponował system konkursowy, w który kluczową rolę odgrywałyby właśnie te zebrania.

97 „Art. 122. Oprócz przedmiotów, wskazanych w innych artykułach niniejszej ustawy, oraz w innych ustawach, należą do ogólnego zebrania sędziów: 1. opinie o sprawach gospodarczych lub zarządu sądowego na żądanie władz przełożonych lub przełożonego danego sądu. 2. rozpatrywanie rocznych sprawozdań o ruchu spraw i stanie wymiaru sprawiedliwości w danym sądzie, oraz rozpatrywanie sprawozdań sądów podwładnych w tym przedmiocie, 3. wydawanie na wniosek przełożonego szczególnych regulaminów wewnętrznego urzędowania sądów w punktach, pozostawionych w ustawie lub rozporządzeniu o wewnętrznym urzędowaniu sądów do uregulowania przez sąd do poszczególnych, 4. w Sądzie Najwyższym wyjaśnianie z własnej inicjatywy lub na żądanie Ministra Sprawiedliwości przepisów prawa, które budzą wątpliwości, lub w których zastosowaniu istnieje rozbieżność orzecznictwa. Ogólne zebranie może przekazać udzielenie takiego wyjaśnienia zebraniu połączonych Izb cywilnych względnie karnych.”, KK P.u.s., t. I, s. 158–159.

gospodarcze – mówił – mogą być powierzone wydziałowi w szczupłym gronie; p. 2-gi (rozpatrywanie sprawozdań) nie będzie miał w praktyce znaczenia, o ile składanie sprawozdań nie będzie wiązało się bezpośrednio z rozdziałem czynności; p. 3-ci (układanie regulaminów) mógłby być traktowany poważnie, gdyby art. 134⁹⁸ dawał po temu pole [...]”. Poparli go Z. Seyda i K. Stefko. Następnie przewodniczący S. Bukowiecki wniosek ten poddał pod głosowanie. Uchwalono go większością głosów. Punkt 4 z art. 122 a dotyczący dokonywania przez ogólne zebranie sędziowskie Sądu Najwyższego wykładni przepisów prawa budzących wątpliwości, lub powodujących rozbieżność orzecznictwa, przeniesiono (już podczas wrześnieowych obrad) do rozdziału o właściwości rzeczowej tegoż sądu (art. 107a pkt. 1)⁹⁹. Tak więc, można śmiało powiedzieć, iż w tym momencie o losie samorządu sędziowskiego zdecydowały przepisy nominacyjne. Gdyby powierzono mu szersze kompetencje w sprawach personalnych to automatycznie wzrosłoby jego znaczenie w całej strukturze zewnętrznej i wewnętrznej sądownictwa, stanowiąc dla niego dodatkową gwarancję niezawisłości.

Po tej decyzji niejako „na otarcie łąz” W. Mańkowski powtórzył postulat, by ogólne zebrania sędziowskie składały się ze wszystkich sędziów danego sądu. J. Glass opowiadając się za nim skonstatował, że „przy tak szczupłym zakresie czynności stanowczo upada argument, iż ogólne zebrania staną się wiecami sędziów”¹⁰⁰. A. Mogilnicki w nawiązaniu do swoich *Vota separata* konsekwentnie popierał ten wniosek, gdyż jak mówił „wydział personalny powinien być mandatariuszem wszystkich sędziów, aby w ten sposób wybory kandydatów, chociaż pośrednio, wychodziły jednak od ogółu sędziów [...]”. Był również za dopuszczeniem wszystkich sędziów do rozstrzygania kwestii podziału czynności, bowiem owszem „większość może narzucić sędziemu przypadające na niego czynności, lecz musi uprzednio wysłuchać jego zdania”. W. Prądzyński od początku zwolennik ograniczenia do minimum roli tychże kolegiów zaproponował, by w sądach grodzkich nie tworzyć zebrań ogólnych, skoro zgodnie z powziętą wcześniej uchwałą nie miało być w nich wydziałów osobowych.

98 Art. 134 projektu VI stanowił: „Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości określi tryb wewnętrzne-go urzędowania sądów”.

99 KK P.u.s., t. II, s. 95–96.

100 KK P.u.s., t. II, s. 96.

W. Mańkowski bronił jednak zasady utrzymania ich w każdym sądzie i podał przykład miasta Drohobycz, gdzie orzekało około 50 sędziów powiatowych. „W większych miastach – kontynuował – jak Warszawa, Łódź, Kraków, Poznań zebrania te mogą być dość liczne. Poza wyborem wydziału osobowego, który nie będzie się odbywał w sądach grodzkich pozostają jeszcze wszystkie sprawy, które ustawa niniejsza i inne ustawy ogólnym zebraniom przekażą. W szczególności podziału czynności między sędziów powinni dokonywać sami sędziowie zainteresowani.” W głosowaniu wnioszek W. Prądzyńskiego upadł¹⁰¹.

Patrząc na ostateczną redakcję przepisów o samorządzie sędziowskim ujętą w projekcie VII Podkomisji ustroju sądownictwa uderza przede wszystkim ich enigmatyczność. Przesunięte do rozdziału V *Zgromadzenie ogólne sędziów*, zamykały się w trzech, krótkich artykułach: „Art. 106. Zgromadzenie ogólne składa się z wszystkich sędziów danego sądu. Art. 107. Do powzięcia uchwał Zgromadzenia ogólnego sędziów potrzeba obecności przynajmniej połowy jego członków. Uchwały zapadają większością głosów. W razie równości głosów przeważa głos przewodniczącego. Art. 108. Zgromadzeniu ogólnemu sędziów przewodniczy kierownik sądu lub jego zastępca.”¹⁰².

Pozostałe przepisy regulujące poszczególne uprawnienia tychże zgromadzeń rozmieszczono w innych miejscach projektowanej ustawy. Nadal utrzymano dość szeroki ich zakres w dziedzinie podziału czynności. W rozdziale VI *Rozdział czynności zgromadzenie ogólne sędziów* miało ustalać rozdział czynności na cały rok kalendarzowy, a w razie konieczności w ciągu roku wyznaczać przewodniczących i innych członków zamiejscowych wydziałów karnych, ich zastępców i kolejność zastępstw. Na członków zamiejscowego wydziału karnego zgromadzenie ogólne sędziów sądu ziemskiego mogłoby wyznaczyć sędziów sądu grodzkiego w miejscu urzędowania wydziału (art. 109)¹⁰³. Dla sądu grodzkiego, składającego się tylko z jednego sędziego kolegium to na stałego zastępcę wskazywałoby sędziego innego sądu grodzkiego (art. 110). W rozdziale II *Organy sądowe*, w art. 12 posta-

101 KK P.u.s., t. II, s. 97.

102 KK P.u.s., t. II, s. 174.

103 Wszelkie wątpliwości co do wykonania podziału czynności rozstrzygałby ostatecznie kierownik sądu.

nowiono, iż elekcji do wydziałów osobowych¹⁰⁴ (składających się z prezesa i czterech sędziów) dokonywałyby na rok zgromadzenia ogólne danego sądu. W rozdziale III *Zakres działania sądów*, przy zakresłaniu właściwości Sądu Najwyższego dano zgromadzeniu ogólnemu tej instancji (z inicjatywy izby karnej, bądź cywilnej) możliwość wyjaśniania przepisów praw budzących wątpliwości, lub w których zastosowaniu istniałaby rozbieżność orzecznictwa (art. 92 pkt 1)¹⁰⁵. Tyle z kompetencji dla samorządu sędziowskiego „ocalało” z poprzednich projektów po listopadowej debacie. Czy to dużo, czy mało? Na pierwszy rzut oka wydaje się, że jednak mało. Cennym mimo wszystko wydaje się być fakt, iż po uchwaleniu ministerialnych przepisów nominacyjnych dalej dyskutowano na ten temat. Efektem tego było zachowanie, choć w mocno okrojonej formie, omawianej instytucji, a przecież rozważano nawet jej całkowite wyeliminowanie.

Proministerialne myślenie twórców prawa o ustroju sądów powszechnych w tym miejscu częściowo zawiodło. Nie zrezygnowano z samej idei powołania samorządu sędziowskiego a na razie i tak wszystko co przegłosowano w Podkomisji pozostawało ciągle w sferze projektów.

W *Zmianach w ustawie (projekcie) o sądach powszechnych* ułożonych w r. 1924 przez A. Mogilnickiego, E. S. Rappaporta i delegata Ministra Sprawiedliwości J. Jamontta przepisy o zgromadzeniach ogólnych umieszczono w rozdziale III *Zgromadzenie ogólne i podział czynności* (art. 92–98)¹⁰⁶. Autorzy tych zmian połączyli poprzednie rozdziały tj. V i VI i dodali dwa nowe artykuły (art. 94 i 96), które generalnie poszerzyły katalog zadań przewidzianych dla tych kolegiów. Na mocy art. 94 zgromadzenie ogólne mogłoby rozpoznawać sprawy, przekazane mu ustawami oraz z zakresu administracji sądowej poddane mu do rozstrzygnięcia przez kierownika sądu. W świetle art. 96 zgromadzenie ogólne sądu ziemskiego miałoby corocznie w październiku ustalać terminy roków przysięgłych na następny rok kalendarzowy i zawiadamiać o nich sąd apelacyjny. Z kolei zgromadzenie ogólne sądu apelacyjnego corocznie w listopadzie, lub w ciągu roku wyznaczałoby przewodniczących i ich zastępców dla każdego

104 Art. 11 ust. 1 stanowił: „Wydziały osobowe sądów wskazują Ministrowi Sprawiedliwości kandydatów, nadających się zdaniem sądu na dane stanowisko na podstawie konkursu, z wyszczególnieniem osób najbardziej wykwalifikowanych”. KK P.u.s., t. II, s. 157.

105 KK P.u.s., t. II, s. 171.

106 KK P.u.s., t. II, s. 188–189.

roków przysięgłych w swoim okręgu. Przybliżone powyżej propozycje zmian utrzymywały więc omawianą instytucję i co jest warte podkreślenia poszerzały jej kompetencje a tym samym znaczenie.

W dyskusji nad tymi poprawkami, która odbyła się 12 grudnia 1924 r. na posiedzeniu Podkomisji przygotowawczej Komitetu Organizacji Prac KK A. Mogilnicki wyjaśnił potrzebę wprowadzenia nowego art. 94. Twierdził on, iż w dotychczasowych projektach nigdzie właściwie nie określono roli zgromadzenia ogólnego. W związku z tym nie wystarczało zbyt zawężone sformułowanie o rozpoznawaniu przez nie spraw przekazanych tylko ustawami, gdyż praktyka wykazywała zasadność powierzenia sędziom pewnych funkcji uchwałodawczych również w dziedzinie administracji sądowej. J. Jamontt słusznie dostrzegł trudność w definitywnym oddzieleniu spraw administracji sądowej od spraw czysto sędziowskich i dlatego uważał za racjonalne, by w obu kwestiach wypowiadały się zgromadzenia ogólne. Przepis ten w takim kształcie nie ograniczałby prezesa sądu ani nie zdejmowałby z niego odpowiedzialności, ponieważ poddawałby on konkretne decyzje jedynie według swego uznania do akceptacji zgromadzenia. K. Stefko widział w tym artykule niejasność, a mianowicie kto brałby odpowiedzialność za zarządzenia administracyjne uchwalone przez zgromadzenia ogólne w sytuacji, gdyby były one sprzeczne z wolą prezesa bezpośrednio zależnego od Ministra Sprawiedliwości. Przewodniczący posiedzenia, E. S. Rappaport wysunął wniosek, aby zgromadzenie było wyłącznie kompetentne do wydawania opinii na żądanie prezesa. W tym miejscu zaproponował J. Jamontt. „Jestem temu przeciwny – mówił – rząd [podkr. moje – M.M.] jest zdania, że sędziowie powinni mieć głos w sprawach administracji sądowej”. Ostatecznie w głosowaniu przyjęto problematyczny art. 94 z poprawką „...oraz te sprawy z zakresu administracji sądowej, co do których kierownik sądu zażąda opinii zgromadzenia ogólnego.”¹⁰⁷

107 KK P.u.s., t. II, s. 205–210. W rządowym projekcie ustawy o sądach powszechnych z r. 1925 przepisy te utrzymano. Dodano jednak nowy art. 55 w brzmieniu: „Przepisy o zgromadzeniu ogólnym nie mają zastosowania w sądach grodzkich”. W uzasadnieniu tej zmiany odniesiono się do wniesionej wcześniej do Sejmu ustawy o sędziach i prokuratorach z r. 1924, w której instytucja zebrań ogólnych miała być powołana do życia wyłącznie w sądach kolejalnych. Ponadto w projekcie tym dodano kolejną zmianę, dopuszczającą do udziału w pracach zgromadzenia ogólnego prokuratora, lecz bez prawa głosowania. W uzasadnieniu do tej korekty również odwołał się do ustawy o sędziach i prokuratorach, a dokładnie do jego art. 141 w brzmieniu: „Tak w zgromadzeniach ogólnych, jak też wydziałach osobowych bierze udział prokurator, który jednak nie głosuje”. Rząd w art. 140 swojej ustawy pragmatycznej obok zgromadzenia ogólnego przewidział także instytucję wydziałów osobowych, spełniających w powierzonych im (przez zgromadzenie ogólne) czynnościach funkcje wyłącznie opiniodawcze. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Druk nr 1955 i Druk nr 1200.

Podczas tego samego posiedzenia rozstrzygano o dalszych szczegółach kompetencyjnych Zgromadzeń Ogólnych. Poważny spór wśród członków Podkomisji przygotowawczej wywołał art. 95 ze *Zmian w ustawie...*, mówiący o podziale czynności na nadchodzący rok kalendarzowy¹⁰⁸. K. Stefko był mu stanowczo przeciwny. Tego rozwiązania w projekcie VII nie było. Uważał on, iż zespoły sędziowskie powinny być z góry ustalone. Odwołał się do praktyki innych państw (Francji, Niemiec, Włoch, Austrii), gdzie powszechnie stosowano model stałych kompletów. A. Mogilnicki z kolei skrytykował takie rozwiązanie widząc w nim zagrożenie dla indywidualności sędziów, uniemożliwiające im wyspecjalizowanie się w danych dziedzinach prawa. Porządki praktykowane w innych krajach ocenił jako bazujące na przestarzałych doktrynach wieku XIX, przejawiających się w przesadnej wierze w ustawy a nie na współcześnie panującej tendencji zaufania do sędziego. „Trudną jest bardzo rzeczą – argumentował – podział spraw między zespoły i uniknięcie pewnych nadużyć jak np. przy podziale spraw alfabetycznym odpowiednie układanie nazwisk oskarżonych itp. Adwokaci często sobie wybierają wygodniejsze im zespoły”. E. S. Rappaport zwrócił uwagę na inny aspekt zagadnienia. W jego opinii stałe komplety przyczyniłyby się do jeszcze większego podziału między sędziami, a w II Rzeczypospolitej byłoby to zjawisko niekorzystne ze względu na ciągle funkcjonujące różnice dzielnicowe. J. Jamontt przewidywał także trudności przy podziale na wydziały, ale mniejsze niż na zespoły. Przy wariantcie sugerowanym przez K. Stefkę nie mogliby być wykorzystani sędziowie specjaliści, a adwokaci wiedząc z góry kto miałby orzekać ubiegaliby się o względy odpowiednich sędziów. Z poglądem K. Stefki zgodził się jedynie S. Bukowiecki. Po porozumieniu z Prezydentem KK F. K. Fierichem, E. S. Rappaport zakomunikował zgromadzonym jego zdanie w tej sprawie: „Stanowisko pp. Stefki i Bukowieckiego uważa Prez. Fierich za akt nieufności w stosunku do przewodniczącego sądu. Za niepetryfikacją przemawia lepszy skład zespołów. Jest jednakże kategoria spraw, przy której petryfikacja jest konieczna; są to mianowicie następujące dziedziny: a) górnictwo, b)

108 „Art. 95. Zgromadzenie ogólne ustala podział czynności na cały rok kalendarzowy, a w razie koniecznej potrzeby także w ciągu roku wyznacza sędziów samoistnych, sędziów śledczych, ich zastępców i kolejność zastępstw, oraz ustala miejscowości w okręgu danego sądu, w których mają się w miarę potrzeby odbywać sesje dojazdowe cywilne i karne.”

jurysdykcja małżeńska, c) sprawy handlowe”. K. Stefko w odpowiedzi na ten zarzut kategorycznie odrzucił taką interpretację jego słów i jednocześnie podkreślił, że jest przeciwny kompromisom w tej sprawie. E. S. Rappaport zaproponował oddanie go kwestii ostatecznego rozstrzygnięcia Komitetowi Organizacji Prac.

Już 13 grudnia 1924 r. prezydent F.K. Fierich przysłał¹⁰⁹ jeszcze jeden kompromisowy wniosek wyłączający spod petryfikacji zespołów sądowych Sąd Najwyższy, zaś w sądach apelacyjnych i ziemskich – upoważniający Ministra Sprawiedliwości do ustalania zespołów w pewnych okręgach i okresach według swego uznania. W razie nieprzyjęcia go przez podkomisję zapowiedział poparcie stanowiska A. Mogilnickiego, E. S. Rappaporta i J. Jamontta. Głównym powodem przyłączenia się do nich była, jak uzasadniał F. K. Fierich, „tendencja dzisiejszego ustawodawstwa ustrojowego i procesualnego możliwie największej indywidualności sędziego, czemu przeczy zasada petryfikacji”. Za odrzuceniem wniosku prezydenta wypowiedzieli się J. Jamontt i A. Mogilnicki. K. Stefko zgodziłby się z nim, gdyby ograniczał się on tylko do Sądu Najwyższego. Po zarządzonym przez przewodniczącego głosowaniu zwyciężyła koncepcja zredegowania dyskusyjnego art. 95 w sposób odpowiadający opinii J. Jamontta (delegata specjalnego rządu). Jednocześnie postanowiono wykreślić z niego uprawnienie dające zgromadzeniu ogólnemu możliwość ustalania w okręgu danego sądu miejscowości, w których odbywały się w miarę potrzeby sesje wyjazdowe cywilne i karne¹¹⁰.

Debata na temat tworzenia stałych, bądź zmiennych zespołów sędziowskich rozgorzała na nowo, tym razem podczas posiedzeń Komitetu Organizacji Prac KK odbytych 14 i 15 grudnia 1924 r. Istotą sporu okazała się kwestia, czy lepszym rozwiązaniem byłoby każdorazowe powoływanie przez prezesa ad hoc wspólnie ze zgromadzeniem ogólnym kompletów sędziowskich, czy też wyznaczanie ich na dany okres do określonego rodzaju spraw (zasada petryfikacji). Zdecydowanym orędownikiem petryfikacji był K. Stefko. Na posiedzeniu KOP KK, 14 grudnia 1924 r. w swojej wypowiedzi odniósł się do ówczesnych ustaw

109 Wniosek ten odczytał zastępujący F. K. Fiericha (z powodu choroby) w roli przewodniczącego E. S. Rappaport.

110 KK P.u.s., t. II, s. 209.

ustrojowych Austrii i Włoch, w których ta zasada została przyjęta. „Petryfikacja nie jest wyrazem braku zaufania do sędziego – twierdził – lecz gwarancją, że sądy w tworzeniu zespołów nie będą zależne od nacisku z góry, t.j. od wpływów Ministra. Społeczeństwo powinno mieć pewność, że skład sądu w każdej sprawie nie jest zależny od woli jakiegokolwiek bądź jednostki, lecz jest z góry ustalony”¹¹¹. Pogląd K. Stefki podzielił jednoznacznie J. Makarewicz. Wspomniał on o austriackich doświadczeniach z czasów przed reformą sądownictwa w latach 90-tych XIX wieku, kiedy to bardzo krytykowano składy ad hoc. Brak ich stałości mógłby mieć jego zdaniem fatalne skutki „nawet gdyby nie rozwieliżmożniła się korupcja”. Zgadzał się jedynie na czasowe ograniczenie zasady petryfikacji w Sądzie Najwyższym. Podobną opinię wyraził I. Koschembahr – Łyskowski akcentując podatność niestałych zespołów na łapówkarstwo¹¹².

W toku dyskusji pojawiły się wreszcie w sprawie petryfikowania, bądź niepetryfikowania zespołów sędziowskich wnioski kompromisowe. A. Mogilnicki proponował, by przy podziale czynności, zgromadzenia ogólne sądu apelacyjnego lub ziemskiego mogły wszystkie lub niektóre podlegające im sprawy podzielić między stałe zespoły z wyznaczeniem przewodniczących, członków zespołu, ich zastępców i kolejności zastępstw. Kompromis ten podważał S. Bukowiecki, gdyż doprowadziłby on do zróżnicowania załatwiania spraw przez sądy w poszczególnych dzielnicach. W Małopolsce i b. dzielnicy pruskiej zespoły nadal by petryfikowano, a w b. zaborze rosyjskim tworzone by *de casu ad casum*. Próbę rozwiązania sporu podjął J. J. Litauer, który

111 KK P.u.s., t. II, s.219.

112 Przy okazji tej wymiany uwag S. Bukowiecki, popierając formalnie K. Stefkę poruszył niezwykle ważny problem przekroczenia kompetencji przez Podkomisję przygotowawczą KOP KK, gdyż jak uchwalono 25 listopada 1925r. w KOP KK projekt Podkomisji ustroju sądownictwa miał być zmieniany tylko w punktach, które wymagały dostosowania do procedur i pragmatyki. „Powinniśmy mieć zaufanie do projektu – mówił – opracowywanego w ciągu 3 lat i projekt ten przyjąć, lub odrzucić, lecz nie zmieniać go na zasadzie wyników kilkudniowej pracy nowej podkomisji”. Był to więc zarzut formalny, a nie merytoryczny. W odpowiedzi E. S. Rappaport powołał się na zasady ustanowione 28 listopada 1924 r., które stały się podstawą nowego regulaminu KK. W myśl tych wskazówek Prezydent KK oraz referent i konreferent mieli prawo zgłaszać poprawki do projektu w ciągu całego czasu dyskusji nad projektem, a kwestię uzgodnienia z procedurami i pragmatyką wysunięto tylko w motywach wspomnianej przez S. Bukowieckiego uchwały. Uzasadnienie E. S. Rappaporta wydaje się dość mało przekonujące, skoro wciąż obowiązywał stary regulamin z 5 grudnia 1921 r. Zarzut ten podniesiony przez E. S. Rappaporta faktycznie wcale nie był tak jednoznaczny, zwłaszcza w sytuacji kiedy, jak pisałem, Podkomisja ustroju sądownictwa KK już nigdy nie zebrała się w swoim pełnym składzie. KK P.u.s., t. II, s. 220–221.

chyba miał rację zauważając, że różnica zdań wynika po prostu z przyzwyczajęń dzielnicowych. „Zły komplet – mówił – może się zdarzyć zarówno przy jednym jak i drugim systemie. Rzucam ideę kompromisową, abyśmy uchwalili zasadę, że ogólne zgromadzenie ustala, czy należy ustanowić stałe komplety”. W tym miejscu mądrością i dyplomacją wykazał się sam Prezydent KK F. K. Fierich, dostrzegając przysłowiowy problem wężła gordyjskiego. „Nie chodzi nam w tym gronie o naukowe rozstrzygnięcie zagadnienia. Za jednym i drugim systemem można przytoczyć wiele argumentów. Musimy stanąć na gruncie oportunistycznym i o ile możliwości znaleźć wyjście kompromisowe, które by zbliżyło oba systemy [...]. Obecnie przyłączam się do wniosku p. Litauera”¹¹³. 15 grudnia 1924r. po krótkiej, nie wnoszącej już nic nowego, dyskusji zarządził on głosowanie w wyniku którego upadł postulat K. Stefki o bezwzględnej petryfikacji, bez wyłączenia Sądu Najwyższego (za – 5 głosów, przeciw – 7); przyjęto wnioski E. Tilla w brzmieniu: „sposób rozdziału czynności Sądu Najwyższego określi regulamin tegoż Sądu” (za – 8, przeciw – 2); odrzucono wniosek A. Mogilnickiego o petryfikacji zespołów w sądach apelacyjnych i ziemskich (za – 5, przeciw – 7)¹¹⁴.

W trakcie dyskusji (13 grudnia 192 r.) nad art. 97¹¹⁵, rozważano problem komu powierzyć określanie zakresu działania wydziałów zamiejscowych – zgromadzeniu ogólnemu, czy Ministrowi Sprawiedliwości. K. Stefko łączył tę kwestię z budżetem i dlatego oddałby ją ministrowi. J. Jamontt uznał takie rozwiązanie za sprzeczne z Konstytucją, gdyż w konsekwencji pozwalało ono ministrowi na przenoszenie sędziów. S. Bukowiecki uważał, że funkcja ta należy do właściwości sądu, a w tego rodzaju sprawach prawo do wydawania przepisów legislacyjnych miała tylko władza wykonawcza a nie zgromadzenie. Przypomniał ponadto zebranym o przyczynach wprowadzenia koncepcji wydziałów zamiejscowych. Powstała ona głównie ze względu na

113 KK P.u.s., t. II, s. 221–222.

114 KK P.u.s., t. II, s. 223–224.

115 Art. 97 „Zgromadzenie ogólne sądu ziemskiego określa na cały rok kalendarzowy zakres działania wydziałów zamiejscowych i wyznacza członków zamiejscowych wydziałów karnych oraz ich zastępców. Na członków zamiejscowego wydziału karnego zgromadzenie ogólne sądu ziemskiego może wyznaczyć także sędziów sądu grodzkiego w siedzibie wydziałów. W zespole zamiejscowego wydziału może brać udział tylko jeden sędzia grodzki, który przytem nie może być przewodniczącym”.

potrzeby tzw. „Kresów Wschodnich” i województwa poznańskiego. Ustosunkował się do tego wątku J. Jamontt poddając myśl przeniesienia tych regulacji do przepisów przechodnich. W wyniku powyższej wymiany zdań wykreślono z katalogu uprawnień zgromadzenia ogólnego ingerowanie w zakres przedmiotowy wydziałów zamiejscowych¹¹⁶.

W ten sposób zakończono debatę na temat sędziowskich zgromadzeń ogólnych. W ostatnim projekcie przejrzanym przez Komisję językową uwzględniono wszystkie sugestie Komitetu Organizacji Prac KK, które w znacznej mierze pokrywały się z zamieszczonymi w *Zmianach w ustawie...* autorstwa A. Mogilnickiego, E. S. Rappapora i J. Jamontta¹¹⁷.

Podsumowując powyższe rozważania warto zaznaczyć, iż nikt spośród członków Komisji Kodyfikacyjnej nie negował potrzeby ustanowienia w strukturze sądownictwa samorządu sędziowskiego w postaci zgromadzeń ogólnych. Było to dość istotne osiągnięcie, bo jak zaznaczył A. Czerwiński wprowadzono nieznaną w zaborze austriackim i pruskim instytucję. Określił ją jednak jako „czynnik administracji sądowej”. Patrząc na ten problem z dzisiejszej perspektywy i posługując się aktualną terminologią to można śmiało mówić o ukształtowaniu przez Komisję Kodyfikacyjną zrębów samorządu sędziowskiego. Co prawda nikt spośród jej członków wypowiadając się na ten temat nie użył pojęcia samorząd, a w toku rozumowania poszczególnych dyskutantów widoczne było ujmowanie zgromadzeń ogólnych, tak jak to trafnie zauważył A. Czerwiński, jako organów wspomagających działanie administracji sądowej¹¹⁸. Jednak inaczej ustosunkował się w tej kwestii wiceminister S. Car, który wyraził się o

116 KK P.u.s., t. II, s. 207–208.

117 W projekcie tym zasadnicze przepisy dotyczące zgromadzeń ogólnych zawarte były w dwóch rozdziałach: rozdział II Zgromadzenie ogólne (art.54–56) i III Podział czynności (art.57–63). W rozdziale III dodano jednak na wniosek A. Mogilnickiego dwa nowe artykuły traktujące o składach sędziowskich wyznaczanych do rozpoznawania spraw nieletnich. I tak w art. 60 przyjęto, iż do takiego rodzaju spraw, sąd ziemski wyznaczałby na trzy lata trzech lub więcej sędziów i trzech lub więcej zastępców. Na podstawie art. 61 do spraw nieletnich w drugiej instancji, trzech lub więcej sędziów na trzy lata i trzech lub więcej zastępców wyznaczałby z kolei sąd apelacyjny. Było to więc wyraźne ustępstwo na rzecz petryfikowania składów sędziowskich. KK P.u.s., t. II, s. 235–236. W przeciwieństwie do zapatrywania KK, Sąd Apelacyjny w Toruniu (w opinii o projekcie końcowym KK z r. 1925) był zdania, że „zgromadzenie ogólne powinno ustanowić zespoły stałe na cały rok, aby zapobiec podejrzeniom, iż przypadkowy czasem skład zespołu spowodowany został z rozmysłem ze strony Przewodniczącego, i chęcią, aby w ten sposób postawić oskarżonego w gorszym lub lepszym położeniu.” AP w Poznaniu, Sąd Apelacyjny w Poznaniu, sygn. 122, k. 154.

118 A. Czerwiński: *Ustrój sądów...*, s. 23

nich jako o formie samorządu administracyjnego sądów (nie sędziów)¹¹⁹.

W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej *Prawo o ustroju sądów powszechnych* z 6 lutego 1928 r., którego współautorem był S. Car, również powołano instytucję zgromadzeń ogólnych sędziów sądu okręgowego, apelacyjnego i Sądu Najwyższego. Jednakże wraz z nimi działały kolegia administracyjne, a więc organy nieprzewidziane w ogóle w projektach KK. Do kolegium tego ogólne zgromadzenie odnośnego sądu wybierało 2 członków i ich 2 zastępców ze swego grona, a pozostałych dwóch członków i ich zastępców – prezes, będący zarazem jego przewodniczącym. Kolegia administracyjne stanowiły pośrednie ogniwo ze ściślejszym gronem sędziów, usprawniającym współpracę pomiędzy właśnie zgromadzeniem ogólnym a organami administracji sądowej. Wynika to m.in. z przepisu dającego zgromadzeniu ogólnemu możliwość przekazania spraw do niego należących kolegium administracyjnemu. Poza tym kolegia te spełniały obligatoryjnie funkcje wnioskodawcze i opiniodawcze (niezależnie od zgromadzeń) przy układaniu listy kandydatów do nominacji sędziowskich¹²⁰.

Reasumując powyższe uwagi na temat samorządu sędziowskiego w pracach Komisji Kodyfikacyjnej można stwierdzić, że ich efekty są dostrzegalne po dzień dzisiejszy. Aktualnie także mówi się i pisze o zgromadzeniach ogólnych sędziów (pierwszy użył tej nazwy A. Mogilnicki), jako formie samorządu sędziowskiego – instytucji, która była przedmiotem gorących debat już w Podkomisji ustroju sądownictwa.

2.10. O sędziach zawodowych w rozporządzeniu

Na mocy przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 lutego 1928 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych* osoba ubiegająca się o stanowisko sędziowskie musiała: mieć ukończone 25 lat, korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich, władać językiem

119 Oświadczenie Wiceministra Sprawiedliwości na konferencji informacyjno–prasowej z 30 marca 1928 r. odbytej w Biurze Głównym KK, RPEiS, R: VIII, Poznań 1928, s. 840.

120 W sądach okręgowych kolegium administracyjne przedstawiało zgromadzeniu ogólnemu (choć nie było tym związane) na każde wakujące stanowisko trzech kandydatów do nominacji. Celem obsadzenia posady sędziego apelacyjnego zgromadzenie ogólne tegoż sądu przedstawiało na wniosek kolegium administracyjnego trzech kandydatów do nominacji. Zgromadzenie ogólne sędziów Sądu Najwyższego po wysłuchaniu opinii kolegium administracyjnego układało roczną listę kandydatów.

polskim w słowie i piśmie, ukończyć studia prawnicze z przepisanyymi egzaminami, odbyć trzyletnią aplikację sądową i złożyć egzamin sędziowski. Ponadto od kandydatów na sędziów okręgowych i wyższych wymagano przesłużenia pewnej ilości lat w sądownictwie powszechnym, wojskowym, w Ministerstwie Sprawiedliwości lub Prokuraturii Generalnej. Od aplikacji i egzaminu sędziowskiego wolni byli profesorowie i docenci prawa na uniwersytetach państwowych, adwokaci i stali urzędnicy referendarscy Prokuraturii Generalnej oraz oficerowie korpusu sądowego, którzy byli sędziami lub prokuratorami wojskowymi. Profesorowie zwyczajni prawa i sędziowie Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz Najwyższego Sądu Wojskowego mogli bez ograniczeń co do przesłużenia pewnej ilości lat zostać sędziami Sądu Najwyższego. Minister Sprawiedliwości mianował sędziów grodzkich, natomiast wszystkich pozostałych na jego wniosek – Prezydent RP. Od sędziów okręgowych wzwyż Minister był związany propozycjami Zgromadzeń Ogólnych, względnie Zgromadzeń Administracyjnych z wyjątkiem 1/5 części, co do której Minister mógł do nominacji kandydatów przedstawić. W rozporządzeniu – poza omówioną wyżej możliwością przenoszenia sędziego w okresie reorganizacji – przewidziano liczne wyjątki od zasad nieusuwalności i nieprzenaszalności, mianowicie:

- sędzia przechodził w stan spoczynku z ukończeniem 70 roku życia (co do sędziów Sądu Najwyższego mógł być ten okres przedłużony do 75 lat),
- sędzia przechodził w stan spoczynku wskutek wyroku dyscyplinarnego, a w razie zmian w ustroju sądowym, względnie zniesienia sądu, gdy sędzia, którego stanowisko zwinięto, w ciągu roku nie otrzymał swego stanowiska.

Sędziego można było przenieść w stan spoczynku z powodu choroby, w interesie wymiaru sprawiedliwości na podstawie orzeczenia Zgromadzenia Ogólnego. Bez zgody sędziego, Minister Sprawiedliwości mógł go przenieść na inne miejsce służbowe:

- w okresie zmian w organizacji sądów,
- w drodze dyscyplinarnej,
- w razie przeniesienia siedziby lub zniesienia sądu,

- dla dobra wymiaru sprawiedliwości lub powagi stanowiska na podstawie orzeczenia Zgromadzenia Ogólnego sądu wyższego, powziętego na wniosek Ministra Sprawiedliwości.

Jak widać, przepisy te bardzo odbiegały od propozycji Komisji Kodyfikacyjnej (w projekcie VII) i były raczej poprawioną wersją rządowego projektu ustawy o sędziach i prokuratorach z r. 1924.

Podsumowując powyższe rozważania na temat przepisów o sędziach zawodowych zawartych w: projektach KK, rządowym projekcie ustawy o sędziach i prokuratorach sądów i rozporządzenia Prezydenta RP *Prawo o ustroju sądów powszechnych* można wyciągnąć generalny wniosek, że Komisja Kodyfikacyjna w niewielkim tylko stopniu przyczyniła się do ostatecznego opracowania tej części U.s.p. Niepodważalnym osiągnięciem KK było na pewno zainicjowanie wprowadzenia do procedury nominacyjnej ogólnych zgromadzeń sądów – instytucji „rosyjskiej”, o charakterze samorządu sędziowskiego. Poza tym, wszystkie dyskusje i powstałe w ich wyniku projekty w łonie KK zachowały po dzień dzisiejszy wielką wartość poznawczą.

3. Sędziowie niezawodowi

3.1. Uwagi wstępne

W II Rzeczypospolitej udział społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości w obowiązujących do końca 1928 r. trzech dzielnicowych systemach sądownictwa występował w następujących formach:

- 1) w b. Królestwie Polskim – sądy pokoju (sędzia pokoju i dwóch ławników; od 1927 r. sędzia pokoju orzekał samodzielnie)¹; na tzw. „ziemiach wschodnich” od 1920 r. sądy pokoju orzekające jednoosobowo,
- 2) w b. dzielnicy pruskiej – sądy pokoju (sędzia pokoju i dwóch ławników), sądy ławnicze (sędzia powiatowy i dwóch ławników) oraz sądy przysięgłych (w 1919 r. zawieszono działalność sądów przysięgłych); w województwie śląskim: w części górnośląskiej w r. 1922 zawieszono działalność sądów przysięgłych, zaś w części cieszyńskiej na podstawie utrzymanych tam przepisów austriackich działały tylko sądy przysięgłych,
- 3) w b. zaborze austriackim – sądy przysięgłych (od r. 1920 funkcjonujące w znacznie ograniczonym zakresie)².

Przypomnijmy, że Konstytucja marcowa określiła jednoznacznie dwie formy udziału czynnika społecznego w sądach powszechnych.

-
- 1 S. Gołąb: Ustrój sądów..., s. 39 i 65; M. Rybicki: Ławnicy ludowi w sądach PRL, Warszawa 1968, s. 39–82. O funkcjonowaniu sądów pokoju na ziemiach b. zaboru rosyjskiego zob. też S. Kuzior: Art. 18 Przepisów tymczasowych o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim a sędziowie pokoju–nieprawicy, GSW 1925, nr 27, s. 423–426; S. Kuzior: Instytucja ławników..., s. 807–810; J. Jamontt: Pierwsza generalna lustracja Sądów..., s. 325–326. Oto jak w 1926 r. oceniano działalność tych sądów: „Przechodząc do sędziów pokoju, sprawozdanie zaznacza, że są pracodawcami (przeciętnie 320 spraw miesięcznie na jednego sędziego), że są uczciwi (wypadki korupcji należą do rzadkich wyjątków), a jednak zadanie, jakie się na nich wkłada, w większości wypadków stanowczo przerasta ich siły. Do dzisiejszych sędziów pokoju, zmuszonych znać gruntownie setki wciąży zmienianych i nowelizowanych ustaw, oraz dekretów, wraz z tysiącem przeróżnych rozporządzeń wykonawczych, nie można stosować skali przedwojennej. Dziś czynność sędziego pokoju musi być powierzona bardzo doświadczonej prawnikom, inaczej ludność będzie wciąż narzekała na sądownictwo, najlepsze zaś poczynania władzy wykonawczej zostaną spalone przez nienależyte stosowanie ustaw administracyjnych i skarbowych [...]Plagę wymiaru sprawiedliwości stanowią ławnicy. Są nieakuratni. Spóźniają się na posiedzenia. Żle się orientują w sprawach. Nieraz, wbrew logice i słuszności przegłosują sędziego. Stąd powstają pogłoski o korupcji sędziów pokoju.” J. Jamontt, Pierwsza generalna..., s. 326.
 - 2 P. Stachańczyk: Sąd przysięgłych..., s. 109–133. Por. J. J. Bossowski: Czynniki ludowy w sądzie karnym, RPIE 1921, z. 1, s. 1–43; T. Kraushar: Sądy przysięgłych w Austrii, Pal. 1929, z. II, s. 84–88; E. S. Rappaport: Czy zalecić należy udział czynnika społecznego w ustroju sądownictwa karnego państw słowiańskich?, Warszawa 1933.

Zgodnie z art. 76, „sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność”, co interpretowano jako obowiązek powołania do życia przez ustawodawcę instytucji sądów pokoju. Art. 83 przewidywał z kolei, że „do orzekania o zbrodniach, zagrożonych cięższymi karami, i o przestępstwach politycznych będą powołane sądy przysięgłych. Czyny podlegające sądom przysięgłych, organizację tych sądów i tok postępowania – określa szczegółowe ustawy”. Powyższe przepisy konstytucyjne rozwiały więc wszelkie wątpliwości wśród prawników Komisji Kodyfikacyjnej o konieczności dopuszczenia laików do składów orzekających sądów powszechnych, a zatem i uwzględnienia tych instytucji w swoich projektach.

3.2. O sędziach niezawodowych w projekcie (III) K. Stefki

W dyskusjach w łonie Komisji Kodyfikacyjnej na temat udziału sędziów niezawodowych w sądownictwie powszechnym można wyróżnić kilka istotnych momentów zwrotnych³. Pierwszy dotyczył sytuacji, kiedy jeszcze nie powołano Podkomisji ustroju sądownictwa KK. Wówczas w sekcji postępowania cywilnego KK i w wydziale karnym KK pojawiły się najpierw wstępne koncepcje i zasady, na których opierać się miał ustrój sądów powszechnych. Drugim była okoliczność uchwalenia przez Zebranie Ogólne KK 21 maja 1920 r. *Zasad ustroju sądownictwa* (dekalog zasad) i utworzenia Podkomisji ustroju sądownictwa KK. Jak już pisałem, w trakcie debat nad tymi zasadami wyraźnie zarysowała się różnica poglądów w kwestii udziału czynnika niezawodowego między cywilistami i karnistami⁴.

Trzecim, przełomowym momentem było uchwalenie przez Sejm Ustawodawczy Konstytucji marcowej. Do tej chwili Podkomisja ustroju sądownictwa KK zdołała przygotować dwa projekty (pierwszy – K. Stefki, J. Nowotnego; drugi – podkomisyjny), które całkowicie trzymały się w swych podstawowych założeniach majowych zasad. Na posiedzeniach wspomnianej Podkomisji, od 2 do 4 kwietnia 1921 r., polecono K. Stefce opracować projekt (III) dostosowany do postanowień konstytucji. Ukończony w czerwcu 1921 r. zawierał odmienne

3 O stosunku Komisji Kodyfikacyjnej do udziału sędziów pokoju, przysięgłych i ławników w składach orzekających sądów powszechnych por. B. Cybulski: Stosunek Komisji..., s. 85–118.

4 Zob. rozdz. 3

propozycje w części dotyczącej czynnika obywatelskiego. K. Stefko szeroko interpretując konstytucyjną wzmiankę o wybieralnych sędziach pokoju, wśród sądów powszechnych – obok powiatowych, okręgowych, apelacyjnych i Sądu Najwyższego – umieścił sądy pokoju⁵. Konsekwencją takiego ujęcia omawianej kwestii było objęcie projektem najpierw przepisów ogólnych – określających sposób organizacji sądów pokoju, następnie przepisów o sędziach pokoju i wreszcie przepisów o zakresie działania tych sądów.

Według tego projektu okręgi i siedziby sądów pokoju ustalałby minister sprawiedliwości po wysłuchaniu zdania prezesa sądu okręgowego i zdania Rad gminnych (miejskich) tych gmin, które tworzyłyby okręg sądu pokoju (art. 6). W sądach pokoju w zasadzie wszystkie czynności biurowe spełniałby sam sędzia pokoju, lecz istniałaby możliwość tworzenia w nich za zgodą prezesa sądu okręgowego sekretariatów (art. 11)⁶.

Artykuły od 14 do 31 stanowiły o sędziach pokoju⁷. Ich wyboru (także i zastępców) mieli dokonywać mieszkańcy danego okręgu sądu pokoju. Gdyby wybór nie doszedł do skutku, lub ilość głosów oddanych w wyborach nie przekroczyłaby 20% ogólnej liczby wyborców, sędziego pokoju (zastępcę) mianowałby minister sprawiedliwości (art. 14). Wybory zarządzałby prezes sądu okręgowego poprzez mianowanie przewodniczącego Komisji wyborczej, wezwanie rad gminnych (miejskich)

5 W dniach 10 i 17 lutego 1921 r. odbyły się posiedzenia sekcji dla spraw wymiaru sprawiedliwości Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie, których przedmiotem był referat K. Stefki: O ustroju sądownictwa w Polsce. Dłuższą dyskusję na pierwszym posiedzeniu wywołała sprawa sądów pokoju w związku z zawartą w projektowanej Konstytucji zasadą wybieralności sędziów pokoju. Zebrani jednomyślnie podjęli uchwałę, by wnieść do Sejmu Ustawodawczego następującą petycję: „Zważywszy, że niezawisłość sędziowska jest najkardynalniejszym wymogiem należytego wymiaru sprawiedliwości, warunkiem zaś takiej niezawisłości jest ażeby sędzia stał zdala od czynnej polityki; zważywszy dalej, że niezawisłość ta w wysokim stopniu byłaby zagrożona, gdyby utrzymała się zasada wybierania sędziów przez ludność, gdyż sędzia wybrany byłby zależny od swoich wyborców i mimowoli wciągnięty w wir walk politycznych i narodowościowych, a o powołaniu na stanowisko sędziego rozstrzygałyby niejedenkrotnie nie przymioty osobiste, lecz poglądy polityczne i przynależność partyjna; zważywszy w końcu, że w naszych stosunkach, zwłaszcza w okolicach o ludności narodowo niejednorodnej, społecznie najrozmaitszym wpływem ulegającej, a oświatowo mało rozwiniętej, zasada wyboru sędziów przez ludność byłaby dość zgubna; Polskie Tow. Prawnicze we Lwowie wyraża zapatrywanie, że należy porzucić zasadę wybierania sędziów przez ludność i wnosi o przywrócenie ust. 1. art. 78. projektu Konstytucji w brzmieniu pierwotnego wniosku Komisji konstytucyjnej: Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia”. Kronika. Z Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie, PPIA 1921, z. 1–6, s. 135.

6 Art. 90. „Rozdział czynności między sędziów pokoju w tych sądach pokoju, w których skład wchodzi więcej sędziów pokoju, ustanawia prezes sądu okręgowego.” KK P.u.s., t. I, s. 102.

7 Tamże, s. 103–105.

skich) do wyboru asesorów Komisji wyborczej, wezwania naczelników gmin do sporządzenia spisu wyborców i ogłoszenie w gminach okręgu wyborczego innych niezbędnych szczegółów technicznych (np. dzień, godzina, lokal wyboru)⁸.

Na podstawie art. 17 czynne prawo wyborcze posiadałby każdy obywatel państwa **bez różnicy płci**, w dniu ogłoszenia wyborów mieszkający w okręgu sądu, z ukończonym 21 rokiem życia, nie ubezwłasnowolniony, ani pozbawiony praw obywatelskich. Bierne prawo wyborcze przysługiwałoby osobom mającym prawo wyboru w okręgu sądu pokoju, z ukończonym 30 rokiem życia, umiejącym czytać i pisać. Nie mógłby być obranym sędzią pokoju: poseł na Sejm, sędzia, urzędnik lub funkcjonariusz państwowy, pozostający w czynnej służbie, adwokat, notariusz, podejrzany lub oskarżony w postępowaniu karnym, pozbawiony na podstawie orzeczenia dyscyplinarnego urzędu sędziego, urzędnika lub funkcjonariusza państwowego (art. 18). Sędzia pokoju sprawowałby urząd przez pięć lat (art. 15). Zwraca uwagę fakt, iż do stanowisk sędziów pokoju K. Stefko dopuszczał kobiety. Nie wyróżnił natomiast w swoim projekcie Prezydenta i senatorów, bo być może w ogóle wykluczał wyższych funkcjonariuszy państwowych z pełnienia tej funkcji⁹. W rozdziale II *Zakres działania sądów. Sądy pokoju* (art. 46–53) znalazły się przepisy o właściwości rzeczowej sądów pokoju¹⁰.

Powyższy projekt proponował całkowicie „niezawodowe” (społeczne) ogniwo w strukturze sądownictwa powszechnego, ze stosunkowo szerokimi kompetencjami w zakresie spraw cywilnych i prywatnoskargowych spraw karnych (tu jednak bez możliwości wyrokowania). Jak widać K. Stefko główny autor Zasad, zdecydowany przeciwnik dopuszczenia czynnika ludowego przede wszystkim w sprawach

8 Przewodniczącym Komisji wyborczej mógł być sędzia mianowany na to stanowisko przez preza sądu okręgowego z grona sędziów sądu okręgowego lub powiatowego (art. 21). Głosowanie odbywałoby się przez oddanie karty głosowania, wystawionej przez Komisję wyborczą, na której byłyby wydrukowane imiona i nazwiska kandydatów. Głos oddawano by przez podkreślenie wybranego kandydata (art. 26). Projekt, podobnie zresztą jak konstytucja, nie rozstrzygał czy ma być to głosowanie tajne, czy też jawne.

9 O przyjętych rozwiązaniach dotyczących sędziów pokoju w projekcie K. Stefki S. Gołąb pisał: „Z okazji sędziów pokoju dwie jeszcze nasuwają mi się uwagi:a) Zbytni – zbyt daleko posunięty – liberalizm przejawia się w postanowieniu [...] projektu, wedle którego „nikt nie ma obowiązku przyjmowania urzędu sędziego pokoju”. Więc gdy „wybór nie dojdzie do skutku” i nastąpi nominacja sędziego pokoju przez Ministra Sprawiedliwości, a sędzia pokoju jej nie przyjmie – co wówczas?; b) Stosownie przekazuje projekt sędziom pokoju funkcje magistratur pojednawczych.” St. Gołąb: Uwagi krytyczne nad projektem ustawy o ustroju sądownictwa, RPIE 1922, z. 3, s.452–453.

10 KKP.u.s., t. I, s. 107–108. Zob. rozdział 5.

cywilnych tworząc nowy projekt, musiał być pod bardzo silnym wrażeniem postanowień Konstytucji¹¹, skoro tak radykalnie zmienił swoje zdanie i to zaledwie w przeciągu kilku miesięcy. W tym miejscu trudno nie zauważyć, że jednak pewne decyzje polityczne podejmowane na forum Sejmu Ustawodawczego miały wpływ na prace KK.

Sądom przysięgłych projektodawca poświęcił tylko jeden artykuł – 64 o następującym brzmieniu: „Przy sądach okręgowych powoływane są periodyczne sądy przysięgłych do rozpoznawania spraw karnych:

- 1) o przestępstwa polityczne;
- 2) o zbrodnie zagrożone najcięższymi karami, wymienione w ustawie o sądach przysięgłych”¹².

K. Stefko w ten sposób zinterpretował art. 83 Konstytucji marcowej. Uporządkował go (pod wpływem opinii sądów do projektu II) wyodrębniając precyzyjnie rodzaj spraw, w których konieczny był udział sądu przysięgłych. Nie opracował tutaj już kompleksowych przepisów tak jak w przypadku sędziów pokoju, gdyż prawdopodobnie zasugerował się poleceniem ustawy zasadniczej odsyłającej do przyszłych ustaw szczegółowych. W jego założeniach miała więc powstać zupełnie odrębna ustawa o organizacji i toku postępowania sądów przysięgłych, niezależnie od ustawy o sądach powszechnych. Moim zdaniem ta koncepcja nie była możliwa do zrealizowania z powodu koniecznych powiązań tych sądów (sędziów) z sądownictwem powszechnym.

Kolejnym niezawodowym czynnikiem w sądownictwie powszechnym jakie przewidział w swym projekcie K. Stefko byli sędziowie handlowi orzekający w kolegiach dla spraw handlowych. W sądach okręgowych, w miejscowościach o żywszym ruchu handlowym spory wymienione w art. 60. 4–10 projektu¹³ rozpoznawałyby kolegia

11 Sądy pokoju – i to chyba też miało wpływ na tok rozumowania K. Stefki – funkcjonowały już w okręgach apelacyjnych: warszawskim i lubelskim na mocy Przepisów tymczasowych o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim z r. 1917 oraz w b. dzielnicy pruskiej na mocy rozporządzenia min. b. dzielnicy pruskiej o sądach pokoju z r. 1919.

12 KK P.u.s., t. I, s. 109.

13 Byłyby to więc spory: ze stosunków prawnych dotyczących używania firmy handlowej; ze stosunków prawnych dotyczących nabycia przedsiębiorstwa handlowego; wynikiłe ze stosunku prawnego między członkami spółki handlowej, spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, albo między spółką a jej członkami, wreszcie między członkami a likwidatorami; wynikiłe z czynności giełdowych; ze stosunków prawnych dotyczących ochrony patentów, znaków towarowych, wzorów i modelów; ze stosunków prawnych prawa morskiego, oraz prawa żeglugi na rzekach i wodach lądowych; ze stosunku ubezpieczenia, jeżeli spór dotyczył innych przedmiotów, a nie zapłaty premii.

złożone z sędziego handlowego i dwóch sędziów zawodowych (art. 67). Oznaczenie sądów okręgowych, w których tworzone by te kolegia należałyby do Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu. Także Minister Sprawiedliwości mianowałaby sędziów handlowych na trzy lata po wysłuchaniu przedstawicielstwa stanu kupieckiego i jednoosobowego sądu okręgowego (art. 68). Sędzią handlowym mogłaby zostać osoba posiadająca obywatelstwo polskie, nieposzlakowana, korzystająca w pełni z praw obywatelskich, która ukończyła trzydzieści lat życia i miałaby praktyczną znajomość obrotu handlowego, prawa i zwyczajów handlowych (art. 69). Dalsze szczegóły tzn. sposób powoływania tych sędziów, ich prawa i obowiązki określiliby stosowne rozporządzenie¹⁴. Projektodawca nie odbiegał tu więc od ogólnych wskazówek zawartych w *Zasadach*. Przy redagowaniu tych przepisów autor wyraźnie nawiązał do organizacji sądowej w b. zaborze austriackim, gdzie w skład kompletu („senatu”) handlowego sądu okręgowego wchodził – obok dwóch sędziów zawodowych – jeden sędzia laik ze stanu kupieckiego¹⁵.

3.3. Projekt A. Mogilnickiego

Wydział karny KK na posiedzeniu 19 marca 1922 r. postanowił do projektowanej ustawy o ustroju sądownictwa włączyć przepisy o ustroju sądu przysięgłych i uchwalił referat w tej materii poruczyć A. Mogilnickiemu. Wobec narastających konfliktów między Ministerstwem Sprawiedliwości a Podkomisją ustroju sądownictwa, spowodowanym pojawieniem się ministerialnego projektu ustawy o sędziach i prokuratorach, koreferent A. Mogilnicki złożył w grudniu 1922 r. swój nowy projekt całej ustawy. W części dotyczącej udziału laików, różnił się on zasadniczo od projektu K. Stefki. A. Mogilnicki wyeliminował przede wszystkim ze struktury sądów powszechnych sądy pokoju a w rozdziale VI zamieścił przepisy wyłącznie o sędziach pokoju (art. 47–66), którzy mieli, jak nadmienia za A. Mogilnickim B. Cybulski, wspomagać sądy powiatowe oraz przybliżać wymiar sprawiedliwości ludności wiejskiej¹⁶. Wydaje się jednak, że A. Mogilnicki chciał przede wszystkim w

14 KK P.u.s., t. I, s. 110.

15 S. Gołąb: Organizacja sądów...s. 52. W modelu pruskim w sądach okręgowych istniały Izby dla spraw handlowych orzekające w składzie 3 członków – z przewodniczącym, sędzią zawodowym i dwoma sędziami handlowymi mianowanymi na 3 lata ze stanu kupieckiego.

16 B. Cybulski: Stosunek Komisji Kodyfikacyjnej R P..., s. 103.

ten sposób uczynić zadość postanowieniom Konstytucji marcowej, bowiem działalność sędziów pokoju uzależniona była od decyzji Ministra Sprawiedliwości. To on ustalałby okręgi i siedziby sędziów pokoju po wysłuchaniu zdania prezesa sądu okręgowego i rad gminnych. Tak więc, sędziowie pokoju spełnialiby swe funkcje w terenie z inicjatywy czynników samorządowych, lecz tylko za zgodą władzy wykonawczej. Fakultatywny (posiłkowy) charakter omawianej instytucji znacznie obniżał jej rangę w całej strukturze projektowanego sądownictwa powszechnego. Art. 4 projektu A. Mogilnickiego stanowił, iż sędziowie pokoju urzędowaliby w miejscowościach poza siedzibą sądów powiatowych. Natomiast na podstawie art. 9 Minister Sprawiedliwości mógłby zarządzić odbywanie w regularnych odstępach czasu tzw. roków sądowych poza siedzibą sądu powiatowego, dla załatwiania spraw mieszkańców gmin odległych od siedziby sądu¹⁷. W efekcie minister miałby do wyboru dwa rozwiązania, z których najprawdopodobniej zwyciężyłoby to drugie, bardziej praktyczne bowiem podczas roków sądowych orzekałoby sprawdzieni (doświadczeni) i fachowi sędziowie zawodowi, bez konieczności uruchamiania całej procedury elekcyjnej sędziów pokoju.

W stosunku do projektu K. Stefki A. Mogilnicki niewiele zmienił w przepisach dotyczących zasad wyboru i warunków wymaganych od kandydatów na sędziów pokoju. Podwyższył cenzus wieku przy czynnym prawie wyborczym z 21 do 25 lat. Uzupełnił lukę, dodając, iż sędzią pokoju nie mógł być senator. Kandydat na ten urząd musiał mieć ukończoną szkołę powszechną (nie wystarczała już umiejętność pisania i czytania)¹⁸. Miał orzekać jednoosobowo, bez ławników, a przy jego braku kompetencje automatycznie przechodziły na sędziego powiatowego (art. 66)¹⁹.

Regulacje o zakresie kompetencji sędziów pokoju A. Mogilnicki umieścił dopiero w *Przepisach przejściowych i końcowych* (art. 106–117)²⁰. Zgodnie z art. 109, do wydania ustaw o postępowaniu

17 KK P.u.s., t. I, s. 124–125.

18 KK P.u.s., t. I, s. 131–13.

19 KK P.u.s., t. I, s. 133.

20 KK P.u.s., t. I, s. 140–142. Przypomnijmy, że A. Mogilnicki wszedł w skład tzw. komisji pragmatycznej Ministerstwa Sprawiedliwości, która (11–13 listopada 1922 r.) przygotowała projekt rozgraniczenia ustawy ustrojowej i pragmatycznej. W dokumencie tym postulowano m.in. „usunięcie z ustroju kwestii właściwości sądów.” KK P.u.s., t. I, s. 119.

cywilnym i karnym sędziowie pokoju mieliby rozpatrywać spory: z najmu kwatery i transportu (do 10 000 marek polskich), majątkowe (do 2000 marek polskich)²¹ oraz sprawy karne o wykroczenia zagrożone grzywną do 10 000 marek polskich²². Podobnie jak u K. Stefki, przed sędzią pokoju strony mogłyby zawrzeć ugodę we wszystkich sprawach majątkowych (bez względu na wartość przedmiotu sporu) oraz w sprawach karnych z oskarżenia prywatnego. Wszystkie wyroki wydane przez tego sędziego ulegałyby zaskarżeniu w drodze apelacji do sądu okręgowego. Pozostawienie przyszłym procedurom definitywnego rozstrzygnięcia kwestii właściwości sądów pokoju zdradzało niechętny stosunek A. Mogilnickiego do tego rodzaju instytucji.

Rozdział VIII projektu autorstwa A. Mogilnickiego traktował o przysięgłych²³. Nie było chyba przypadkiem, że projektodawca użył nazwy *przysięgli* a nie *sędziowie przysięgli*. W art. 19 § 1 i § 2, pośrednio odniósł się do art. 86 Konstytucji marcowej określającego właściwość rzeczową sądów przysięgłych. Proponował w nim jedynie, by sprawy należące do tychże sądów (zbrodnie zagrożone cięższymi karami i przestępstwa polityczne) rozpoznawały sądy okręgowe w składzie trzech sędziów okręgowych i dwunastu przysięgłych. Ponadto prezes sądu apelacyjnego mógłby delegować sędziego apelacyjnego, za jego zgodą, do przewodniczenia w sądzie przysięgłych na wszystkich rozprawach podczas danej kadencji. Tyle przepisów formalnych pojawiło się w projekcie A. Mogilnickiego. Resztę (o organizacji i postępowaniu przed nimi) – najprawdopodobniej – załatwiałyby ustawy proceduralne, stanowiące o tych sądach jako trybie szczególnym działania sądów okręgowych. We wspomnianym wyżej rozdziale VIII, w art. 72–96 zamieszczono rozbudowane przepisy o sposobie wyboru przysięgłych, układaniu list oraz zawieszaniu działalności sądów przysięgłych.

Kandydat na przysięgłego musiał być obywatelem polskim płci męskiej, z ukończonym 25 rokiem życia (ale nie więcej niż 70 lat),

21 Z wyjątkiem sporów należących wyłącznie do właściwości sądów powiatowych lub okręgowych, sporów wynikających z obrotu papierami wartościowymi oraz sporów o prawa do nieruchomości i prawa rzeczowe na nieruchomościach. KK P.u.s., t. I, s. 140.

22 Jeżeli wykroczenia te nie należały do właściwości władz administracyjnych i gdy spełniono je w okręgu sędziego pokoju a wszyscy oskarżeni w tymże okręgu mieszkali. KK P.u.s., t. I, s. 141.

23 KK P.u.s., t. I, s. 134–138.

zamieszkałym przynajmniej od roku w danej gminie, „rozumiejącym dobrze po polsku”, umiejącym czytać i pisać. Przysięgłymi nie mogli być: pozostający pod kuratelą lub upadłością, pozbawieni praw na mocy wyroku sądowego, odbywający karę pozbawienia wolności, tymczasowo aresztowani, chorzy umysłowo, głusi, niemi, niewidomi, zawodowi żebracy, „utrzymujący szynki lub domy rozpusty, albo personel tychże domów”, stręczyciele, stale korzystający pomocy społecznej, pozbawieni praw wyborczych do ciał ustawodawczych i samorządowych (art. 73). Na listy przysięgłych nie wciągano by osób wykonujących wymienione taksatywnie zawody, lub funkcje państwowe:

- a) pozostających w służbie czynnej sędziów, prokuratorów, aplikantów sądowych, etatowych urzędników kancelarii sądowych i prokuratorskich, notariuszy, komorników i woźnych sądowych;
- b) duchownych, świeckich i zakonników;
- c) wyższych urzędników państwowych do VI. klasy włącznie;
- d) posłów do Sejmu i senatorów;
- e) urzędników policji państwowej;
- f) szeregowych armii i marynarki w służbie czynnej;
- g) nauczycieli szkół powszechnych, posiadających jednego tylko nauczyciela;
- h) lekarzy w miejscowościach, w których mieszka nie więcej niż dwóch lekarzy praktykujących;
- i) aptekarzy, którzy nie mają pomocników uprawnionych do wydawania lekarstw;
- j) sanitariuszy w szpitalach.” (art. 74).

Ministrowi Sprawiedliwości służyłoby dodatkowo prawo wykreślenia z listy przysięgłych na wniosek właściwego ministra tych urzędników państwowych, których zajęcia nie dałyby się pogodzić z pełnieniem obowiązków (art. 75). Prawo żądania do wykreślenia z tej listy mieliby przysięgli mający ukończony 60 rok życia, pełniący tę funkcję w poprzednim roku lub ze względu na stan zdrowia, nie pozwalający na spełnianie tychże obowiązków (art. 76).

Kolejny blok przepisów – od art. 76 do 90 – regulował tryb sporządzania list przysięgłych. A. Mogilnicki opracował dość skomplikowaną metodę układania list. Nim więc powstałaby tzw. lista zasadni-

cza, najpierw należało ułożyć listę pierwotną. W sierpniu każdego roku zajmowałyby się tym magistrat, lub urząd gminy. Przed 1 października przesyłałyby ją prezesowi sądu okręgowego. Na podstawie tych list Komisja okręgowa²⁴ tworzyłaby listy roczne przysięgłych na okręg danego sądu okręgowego. Z kolei z nich dopiero wyłaniano by roczne listy zasadnicze oraz zapasowe osobno dla każdej miejscowości danego okręgu, według z góry wyznaczonego rozkładu kadencji sądu przysięgłych (art. 82). Na każdą kadencję prezes sądu okręgowego w obecności dwóch sędziów tegoż sądu oraz protokolanta losowałby z listy kadencyjnej 36 przysięgłych zasadniczych i 18 zapasowych. Analizując treść tych przepisów można odnieść wrażenie, iż każdy mężczyzna spełniający przesłanki z art. 72–75 projektu był potencjalnym przysięgłym.

Niezmiernie ważnym ogniwem w omawianym projekcie były przepisy dopuszczające możliwość zawieszenia działalności sądów przysięgłych (art. 92–96) w formie rozporządzenia o zawieszeniu działalności sądów przysięgłych wydanego przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości²⁵. Tego rodzaju akt prawny pozwalałby na wstrzymanie funkcjonowania tych sądów w zakresie wszystkich przekazanych im przestępstw albo pewnych ich rodzajów. Obowiązywałby na całym obszarze Rzeczypospolitej, lub w niektórych okręgach, gdzie wprowadzono stan wyjątkowy i na czas jego trwania, jeśli ujawniono fakty stwierdzające konieczność tego zarządzenia dla zapewnienia bezstronności i niezawisłego wymiaru sprawiedliwości. Rozporządzenie Rady Ministrów należało przedstawić wraz z uzasadnieniem Sejmowi i Senatowi, które mogłyby je uchylić (art. 93). Z mocy samej ustawy zawieszano by działalność sądów przysięgłych na okres stanu wojennego²⁶.

24 W składzie: prezes sądu okręgowego, sędzia sądu okręgowego delegowany przez zgromadzenia ogólne, prokurator sądu okręgowego, przedstawiciel władzy administracyjnej delegowany przez wojewodę, po jednym delegacie od sejmiku każdego powiatu, delegacja rady miejskiej miasta (art. 81).

25 KK P.u.s., t. I, s. 134–138.

26 Projekt przewidywał więc rozwiązania, które zastosowano już na niektórych obszarach II Rzeczypospolitej. W b. zaborze pruskim od 1 stycznia 1920 r. faktycznie przestały istnieć sądy przysięgłych a stało się tak na mocy art. 2 rozporządzenia Ministra byłego zaboru pruskiego nr 185 z 15 grudnia 1919 r. (Tygodnik Urzędowy nr 70 z 24 grudnia 1919 r.), który stanowił: „Do czasu wypracowania nowych zasad organizacji sądów przysięgłych ich działalność zostaje zawieszona”. Był to jedyny przypadek zawieszenia sądów przysięgłych w II RP. W b. zaborze austriackim, gdzie po odzyskaniu niepodległości wciąż jeszcze one orzekały, poważnie ograniczono ich właściwość rzeczową (ale nie zawieszono) na podstawie noweli z 17 grudnia 1920 r. (Dz. Urz. Nr 3, poz. 8, 1921 r.).

W art. 91 i 96 projektu A. Mogilnicki zamieścił rozwiązania o skutkach materialnych i procesowych ich zawieszenia. Otóż w takiej sytuacji stosowano by przepisy obejmujące przestępstwa rozpoznawane bez udziału przysięgłych (jednak w braku obrońcy z wyboru, wyznaczano by oskarżonemu obrońcę z urzędu – art. 91). Natomiast w razie uchylecia rozporządzenia zawieszającego, kończono by bez przysięgłych jedynie te sprawy których rozprawę rozpoczęto przed dniem wejścia w życie tegoż aktu (art. 96)²⁷.

Projekt zupełnie pominął kwestię kompetencji sądów przysięgłych. W ogóle, patrząc na całokształt przepisów odnoszących się do omawianej instytucji, znowu można dostrzec u A. Mogilnickiego tak, jak i było to w przypadku sędziów pokoju, niechęć do uczestnictwa laików w sądownictwie powszechnym. Okazywał ją już wcześniej m. in. na łamach czasopism prawniczych. W artykule *Kompetencja sądów przysięgłych* A. Mogilnicki, ówczesny sędzia Sądu Najwyższego pisał: „Rola sądu przysięgłych zmienia się jednak zasadniczo, gdy państwo monarchiczne, a zwłaszcza zaborcze, ustępuje miejsca Rzeczypospolitej demokratycznej, a przytem państwu własnemu. Państwo i społeczeństwo nie tworzą wtedy dwóch sił, wzajemnie się zwalczających; idą, a przynajmniej powinny iść, w jednym kierunku, w wspólnym dążeniu do wspólnego dobra. **Sąd przysięgłych traci jedyną rację bytu, przestaje być bronią społeczeństwa w walce z rządem** (podkr. moje – M.M.)²⁸.” W tym samym artykule twierdził, iż jest to sąd złożony z przygodnych dyletantów, o wiele gorzej orientujących się w sprawach, niż prawnicy zawodowi²⁹. Na koniec, paradoksalnie stwierdza, iż twórcy Konstytucji marcowej „nie umieli zerwać z tradycją (miał tu autor na myśli chyba wyłącznie przeszłość zaborczą!?) i stanęli na stanowisku w istocie rzeczy konserwatywnym” i dalej konstatował: „należy obecnie w imię postępu dążyć do tego, żeby, nie wkraczając poza granice zakreślone w konstytucji, kompetencję sądu przysięgłych jak najbardziej ograniczyć.”³⁰ Ten pogląd miał szczególne znaczenie, gdyż jego

27 Rozpoczętą, odroczoną rozprawę, przekazywano by sądowi przysięgłych.

28 A. Mogilnicki: *Kompetencja sądów przysięgłych*, RPIE 1922, nr 2, s. 246–248. Argumentacja ta w świetle tradycji i doświadczeń Anglii i Francji jest mało przekonująca.

29 „Tak np. ława przysięgłych, złożona z włościan, zawsze prawie niewinni oskarżonego o potajemne pędzenie spirytusu, a skaże oskarżonego o koniokrądzstwo.”

30 A. Mogilnicki: *Kompetencja...*, s. 248.

autor był głównym twórcą wszystkich projektów dotyczących sądów przysięgłych³¹.

W projekcie A. Mogilnickiego znalazły się także propozycje dotyczące sędziów handlowych³². W porównaniu do projektu K. Stefki dość istotnie je zmienił w punkcie określającym niezbędne warunki konieczne do objęcia stanowiska sędziego handlowego. Przy zachowaniu w zasadzie identycznych rozwiązań swojego poprzednika, zamiast wymogu nieposzlakowania i korzystania z pełni praw obywatelskich wpisał uznaniowo – nieskazitelność charakteru. Nie było to chyba najlepsze rozwiązanie, gdyż trudno przecież znaleźć obiektywną miarę „nieskazitelności charakteru”, tym bardziej, że w tym przypadku podejmowałyby się tego w stosunku do konkretnej osoby wyłącznie: Minister Sprawiedliwości, przedstawicielstwo stanu kupieckiego i sąd okręgowy (art. 67 i 68).

3.4. Projekt Podkomisji

W projekcie Podkomisji ustroju sądownictwa KK wykorzystano w zasadniczych założeniach konstrukcję instytucji sędziów pokoju, sądów przysięgłych i sędziów handlowych A. Mogilnickiego z dodaniem niektórych postulatów K. Stefki. Nieprzypadkowo przepisy o udziale laików w sądownictwie powszechnym znalazły się w rozdziałach: II *Sędziowie* i III *Zakres działania sądów*³³. W ten sposób na równi potraktowano czynnik zawodowy i społeczny. Ukłonem w stronę K. Stefki były artykuły poświęcone właściwości sędziów pokoju, lecz tylko w zakresie spraw cywilnych. Sędziowie ci, orzekający wyłącznie poza siedzibami sądów powiatowych i bez ławników rozpoznawaliby spory między mieszkańcami swego okręgu o roszczenia majątkowe, których wartość nie przekraczałaby 30 tys. złotych z wyjątkiem spraw:

31 P. Stachańczyk: Sąd przysięgłych w ustawodawstwie karnym, CPH, T. XLI, z. 1, 1989 r., s. 121. Odmiennej koncepcji, nie podważając potrzeby ustanowienia sądów przysięgłych proponował S. Glaser. Profesor Uniwersytetu Lubelskiego ciężar swych rozważań przeniósł na problem ich właściwości. Jego zdaniem, powinna ona się rozciągać na: przestępstwa natury politycznej (bezwzględne i względne), przestępstwa najcięższe tj. takie, które naruszałyby najistotniejsze dobra społeczne oraz zbrodnie „z istoty swej ogólnej mniej doniosłe, jeżeli stosunki społeczne, wśród których początek swój wzięły, są tego rodzaju, że wymagają surowszego napiętnowania a oskarżyciel publiczny wyraźnie z tych przyczyn oddania tych spraw pod osądzenie przysięgłych zażądał”. Wykluczał natomiast powierzenie im spraw prasowych. Tak więc S. Glaser, opowiadając się za wprowadzeniem sądów przysięgłych, kładł duży nacisk na społeczne poczucie sprawiedliwości i dążył konsekwentnie do realizacji konstytucyjnej idei zwierzchnictwa ludu nad prawem. S. Glaser: *Konwencja sądów przysięgłych*, RPiE 1922, nr 2, s.249 – 251.

32 KK P.u.s., t. I, s. 133.

33 KK P.u.s., t. I, s. 145–151 i 153–156.

- zastrzeżonych (bez względu na wartość przedmiotu sporu) jedynie dla sądów powiatowych lub okręgowych,
- wynikających z obrotu papierami wartościowymi,
- o prawa związane z nieruchomością, gdzie pozwanym był Skarb Państwa (art. 91).

Przed sędzią pokoju strony mogłyby zawrzeć ugodę we wszystkich sprawach bez względu na wartość i rodzaj sporu (art. 92). W przepisach przechodnich autorstwa J. Glassa dopuszczono jednakże wyjątek, umożliwiający sędziom pokoju na obszarze sądów apelacyjnych w Poznaniu i Toruniu oraz sądu okręgowego w Katowicach orzekanie w ciągu dziesięciu lat w sprawach karnych w zakresie w jakim je rozpatrywali dotychczas³⁴.

Sądy przysięgłych, tak jak w projekcie A. Mogilnickiego, były szczególnie trybem działania sądów okręgowych. Skład orzekający to trzech sędziów okręgowych i dwunastu przysięgłych (art. 100). Za K. Stefką powtórzono ich kompetencje w sprawach karnych tj. o przestępstwa polityczne i wymienione w ustawie zbrodnie zagrożone najcięższymi karami (art. 99)³⁵. Zamieszczono również artykuły A. Mogilnickiego o przysięgłych (art. 48–69), z tym że już z pewnymi modyfikacjami³⁶. Do katalogu przesłanek niezbędnych do sprawowania obowiązków przysięgłego dodano: nieskazitelność charakteru i umiejętność władania językiem polskim w słowie i piśmie. Po za tym wyraźnie stwierdzono, że mogła nim zostać także kobieta, lecz pod następującym warunkiem: „Kobiety wciąga się na listę przysięgłych tylko na ich żądanie, zgłoszone przed 15 sierpnia danego roku do władzy układającej listę pierwotną” (art. 48)³⁷. Oznaczałoby to, iż magistrat, bądź urząd gminny nie musiałby ujmować w tych listach kobiet. Ponadto zawężono (z 9 do 4) krąg osób nie mogących sprawować tej funkcji³⁸.

34 KK P.u.s., t. I, s. 154.

35 KK P.u.s., t. I, s. 155–156. Projekt stanowił o ustawie, ale nie wiadomo do końca jakiej. Przypuszczam, że chodziło o przyszłe ustawodawstwo karne. K. Stefko w swoim projekcie pisał o ustawie o sądach przysięgłych.

36 KK P.u.s., t. I, s. 148–151.

37 KK P.u.s., t. I, s. 148.

38 „Art. 49. Nie może być przysięgłym: a) ten, przeciw komu toczy się postępowanie karne o występpek z chęci zysku lub o zbrodnię; b) odbywający karę pozbawienia wolności lub aresztowany na mocy postanowienia sądu; c) ten, kto z powodu wady umysłowej lub fizycznej nie może pełnić obowiązków przysięgłego; d) otrzymujący stałe wsparcie z dobroczynności publicznej”. KK P.u.s., t. I, s. 148.

O zawieszeniu działalności sądów przysięgłych (inaczej niż u A. Mogilnickiego) decydowałyby na mocy rozporządzenia Prezydent Rzeczypospolitej (art. 66). Tego rodzaju akt prawny podlegałby kontroli Sejmu (nie Senatu)³⁹. Pozostałe przepisy (również o sędziach handlowych) nie uległy już poważniejszym zmianom.

Członkowie Podkomisji ustroju sądownictwa kompilując rozwiązania zawarte w projektach K. Stefki i A. Mogilnickiego powrócili do zasad uchwalonych w maju 1920 r. Były to więc przepisy, które na pewno nie kolidowały z Konstytucją marcową, lecz interpretowały ją w sposób zawężający. Krytyczny głos A. Mogilnickiego w *Vota separata* na temat sądów przysięgłych świadczy o istnieniu sprzeczności między intencjami twórców nowej ustawy zasadniczej a członkami KK. Tu Sejm Ustawodawczy bezpośrednio ingerował w tok prac KK, jednakże efekt końcowy tzn. maksymalne ograniczenie udziału czynnika społecznego w sądownictwie, układał się na razie po myśli jej członków. „**Narzucony nam przez Sejm Ustawodawczy** (podkr. moje – M.M.) dar danaów w postaci sądów przysięgłych wbrew wyraźnej opinii wydziału karnego – pisał A. Mogilnicki – należałoby w miarę możliwości unieszkodliwić. Jeżeli dla spraw najważniejszych Sejm uznał za właściwe przełożyć sąd dyletantów nad sąd specjalistów, czego zresztą jaskrawym dalszym ciągiem jest odrzucenie wykształcenia prawniczego dla członków Trybunału Stanu, to zadanie Komisji Kodyfikacyjnej powinno polegać na tym, ażeby w granicach Konstytucji, wprowadzić w skład ławy przysięgłychjak najwięcej inteligencji”⁴⁰. Rolę sędziów pokoju w orzecznictwie dodatkowo marginalizował (przynajmniej na bliżej nie określony czas) przepis zawarty w art. 160 projektu: „Przepisy tej ustawy, dotyczące sędziów pokoju, wejdą w życie jednocześnie z wprowadzeniem ogólnej ustawy o postępowaniu sądowym cywilnym, względnie ustawy specjalnej o postępowaniu przed sędziami pokoju”⁴¹.

39 KK P.u.s., t. I, s. 151.

40 KK P.u.s., t. I, s. 171.

41 KK P.u.s., t. I, s. 164.

3.5. O udziale laików w sądownictwie na wrześnieowych posiedzeniach Podkomisji (1923 r.)

Już na pierwszym posiedzeniu Podkomisji ustroju sądownictwa KK (12 września 1923 r.) rozgorzała dyskusja na temat umiejscowienia w strukturze sądownictwa sędziów pokoju. Wywołał ją W. Prądzyński zaznaczając, że projekt uchylał się od rozstrzygnięcia kwestii, czy sądy pokoju są sądami powszechnymi. W odpowiedzi na ten zarzut, S. Gołąb przypomniał, iż Konstytucja mówi wyraźnie o *sędziach pokoju* a „projekt doskonale sprawę tę ujmuje, stanowiąc iż przy sądach powiatowych urzędować będą *sędziowie pokoju*”. Stanowisko S. Gołąba podzieliła większość członków Podkomisji i po głosowaniu zdecydowanie wypowiedzieli się oni za pozostawieniem (3 głosy przeciw) dotychczasowej redakcji art. 3⁴².

3.5.1. O sędziach pokoju

15 września 1923 r. Podkomisja rozpoczęła wnikliwą analizę poszczególnych art. projektu dotyczących sędziów pokoju⁴³. Pierwszym zagadnieniem, którym się zajęto była kwestia ich kadencji. W. Parczewski proponował w art. 24 zastąpić okres pięcioletni sześcioletnim, bądź czteroletnim, żeby uniknąć jednoczesności z wyborami do Sejmu w celu uniknięcia agitacji politycznej. Z obawą tą zgodził się J. Glass, lecz był raczej za przedłużeniem terminu, gdyż „wybory na stanowisko sędziego, to **zło konieczne** (podkr. moje – M.M.), którego należy o ile możliwości unikać.”⁴⁴ A. Mogilnicki był za utrzymaniem okresu pięcioletniego i przekonywał zebranych, że wybory te zawsze będą rozbieżne, zaś za zachowaniem go przemawiałaby np. możliwość korzystania z list wyborców, przygotowanych w celu wyborów do Sejmu. W. Prądzyński i J. Kałuźniacki z kolei postulowali skrócenie tego terminu kierując się przy tym pragmatycznymi względami⁴⁵. W gło-

42 KK P.u.s., t. I, s. 190. Szerzej o przebiegu tej dyskusji w rozdziale Struktura sądów.

43 KK P.u.s., t. I, s. 257–266.

44 KK P.u.s., t. I, s. 257.

45 W. Prądzyński, był szefem Departamentu Sprawiedliwości Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej i organizował tam sądownictwo pokojowe. Będąc zwolennikiem terminu krótszego, najwyżej czteroletniego, twierdził, że na dłuższy okres czasu kandydaci nie zechcą podejmować się sprawowania funkcji sędziowskich. J. Kałuźniacki sugerował okres trzyletni, ponieważ – jak się wyraził – wyniki wyborów mogłyby się okazać niefortunne.

waniu wszystkie poprawki upadły⁴⁶. Być może przemówiły do członków Podkomisji argumenty K. Stefki, który jako ostatni zabierający głos popierał okres pięcioletni dający sędziemu możliwość bliższego zapoznania się ze swoimi obowiązkami. W toku dalszej dyskusji W. Prądyński i A. Mogilnicki zwrócili uwagę, że w projekcie nie ma przepisów o ewentualnych skutkach nieprzyjęcia wyboru przez sędziego pokoju lub jego zastępcę. W związku z tym zaproponowali następujące rozwiązanie: „W razie nieprzyjęcia wyboru przez sędziego pokoju i jego zastępcę albo przedterminowego jego ustąpienia, Minister Sprawiedliwości mianuje sędziego pokoju i zastępcę na czas do końca bieżącego okresu”. Przyjęto je bez żadnych zastrzeżeń⁴⁷. Czyżby kolejny raz członkowie Podkomisji wyrazili niechęć do omawianej instytucji? Zachodziła tu oczywista sprzeczność z przepisami Konstytucji marcowej. W takiej sytuacji powinny być zarządzone wybory uzupełniające, które konsekwentnie realizowałyby konstytucyjną zasadę wybieralności sędziów pokoju. Minister Sprawiedliwości uprawniony do ich mianowania miałby własną „furtkę” do obsadzania tych stanowisk swoimi ludźmi.

Następnym zagadnieniem jakim zajęła się Podkomisja były przepisy określające warunki wymagane od kandydatów na sędziego pokoju. W. Parczewski postulował podniesienie cenzusu wykształcenia z poziomu „przynajmniej” podstawowego do średniego łącznie ze świadectwem dojrzałości (szkół państwowych i prywatnych). Nie zgodził się z tym wnioskiem W. Müller (przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości), gdyż taka poprawka utrudniłaby wyszukanie odpowiednich kandydatów, zwłaszcza na wsi, bo tam właśnie mieliby oni orzekać. Ponadto do katalogu warunków chciał W. Müller dodać wymóg rocznego zamieszkania w okręgu wyborczym ze względu na znajomość ludzi i stosunków miejscowych. Przeciwny obu poprawkom A. Mogilnicki trafnie zauważył, iż zbyt wysoki cenzus nie uzyskałby akceptacji Sejmu⁴⁸. W odpowiedzi W. Parczewski poszedł na kompromis i domagał

46 KK P.u.s., t. I, s. 258.

47 KK P.u.s., t. I, s. 258.

48 A. Mogilnicki ustosunkowując się do poprawki W. Müllera snuł następujące przypuszczenia: „Może się zdarzyć, że ktoś mieszka w sąsiedniej gminie, a jest odpowiednim kandydatem na sędziego pokoju, zwłaszcza w Małopolsce, gdzie gminy są nieraz bardzo niewielkie, tak że poprawka p. Müllera zbytnio utrudniłaby wybory”. KK P.u.s., t. I, s. 259.

się tym razem wykształcenia w zakresie przynajmniej czterech klas państwowej szkoły średniej. Wnioskodawca ten kierował się interesami wymiaru sprawiedliwości i względami dobra publicznego, zwłaszcza na kresach wschodnich, gdzie silna agitacja polityczna mogłaby dopuścić do sądownictwa ludzi „mało piśmiennych”. Ostatecznie Podkomisja przegłosowała poprawki W. Müllera i A. Parczewskiego⁴⁹.

Kolejne poprawki do przepisów o sędziach pokoju w projekcie Podkomisji, nad którymi toczyły się merytoryczne dyskusje dotyczyły takich spraw jak: czynnego i biernego prawa wyborczego, wynagrodzenia, sposób przeprowadzania wyborów. W zasadzie nie dokonano tu już istotniejszych zmian. Co prawda pojawiły się dość kontrowersyjne pomysły np: odsuwające kobiety od wyborów, wymagające płacenia przez wyborców podatków (A. Parczewskiego), albo pozostawiające definitywne zatwierdzenie aktu wyboru na sędziego pokoju organowi administracji (W. Prądyńskiego)⁵⁰. Odrzucono je jednak zdecydowanie. Członkowie Podkomisji opowiedzieli się za honorowym pełnieniem funkcji sędziego pokoju, bez wynagrodzenia⁵¹. Poważniejsze zmiany wprowadzono natomiast w obrębie ich kompetencji. Zredagowany na nowo art. 74 brzmiał więc następująco: „Spośród spraw,

49 Wskutek tego większością głosów przyjęto art. 27 w brzmieniu następującym: „Sędzia pokoju może być ten, kto mieszka przynajmniej od roku w danym okręgu, korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, jest nieskazitelnego charakteru, liczy nie mniej niż 30 lat życia, włada językiem polskim w słowie i piśmie i otrzymał wykształcenie w zakresie przynajmniej czterech klas państwowej szkoły średniej”. KK P.u.s., t. I, s. 259.

50 Sąd Apelacyjny w Poznaniu w opinii (sporządzonej na posiedzeniach 23 i 26 stycznia i 3 lutego 1925 r.) o projekcie końcowym KK ustawy o ustroju sądownictwa stwierdził, że „postanowienie, iż na sędziego pokoju sam przez się nadaje już ten urząd jest [...] niebezpieczny, zwłaszcza w miejscowościach położonych na kresach i wobec tego proponuje się, aby wybór podlegał jeszcze zatwierdzeniu prezesa sądu ziemskiego, od którego decyzji winien być dopuszczalny środek odwoławczy do prezesa sądu apelacyjnego.” AP w Poznaniu, Sąd Apelacyjny w Poznaniu, sygn. 122, k. 144.

51 Art. 34 projektu stanowił: „Sędziowie pokoju pełnią swe obowiązki bezpłatnie, wszelkie zaś koszty, związane z ich wyborem i urzędowaniem, ponoszą właściciele gminy. Szczegóły określi rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych”. KK P.u.s., t. II, s. 161. W opinii Sądu Apelacyjnego z r. 1925 o projektowanej przez KK „ustawy o sędach powszechnych” uznano, że „postanowienie, iż sędziowie pokoju mają swoje obowiązki pełnić bezpłatnie, naraża tę instytucję na zupełne już zwicnięcie. Obecnie są czasy ekonomicznie zbyt trudne, a osób z pewnym wykształceniem i wszystkimi żądanymi wymogami, które by mogły albo chciały poświęcić swój czas bezpłatnie przez 5 lat dla dobra społeczeństwa, jest zbyt niewiele, aby z góry na podstawie doświadczenia nie należało przyjąć, iż stanowiska sędziów pokoju dostaną się w tych warunkach w ręce ludzi, którzy albo będą chcieli przy ich pomocy dogodzić jakimkolwiek ubocznym celom, albo będą traktować to stanowisko tak lekceważąco i oddawać się mu dopiero w razie znalezienia trochę wolnego czasu, że odbije się to nadzwyczaj niekorzystnie tak na sprawach, jak i osobach, które się przed taki sąd dostaną, a zaufanie do sprawiedliwości i porządku w Państwie na tym ucierpi.” AP w Poznaniu, Sąd Apelacyjny w Poznaniu, sygn. 122, k. 155.

należących do właściwości sądów grodzkich, sędzia pokoju rozpoznaje spory między mieszkańcami swego okręgu o roszczenia majątkowe, których wartość nie przekracza sumy trzydziestu złotych, z wyjątkiem:

- 1) sporów, w których wartość przedmiotu nie wpływa na właściwość sądu,
- 2) sporów z weksli lub innych papierów wartościowych,
- 3) sporów o prawa do nieruchomości i prawa rzeczowe na nieruchomościach,
- 4) sporów, w których pozwane jest Państwo lub inna instytucja prawa publicznego.

Spory, przewidziane w niniejszym artykule, mogą wytaczać przed sędzią pokoju przeciw pozwanym, zamieszkałym w jego okręgu, również powodowie, w tym okręgu nie zamieszkali.⁵²

W. Prądzyński zaproponował, aby w wypadku, gdy dla rozpoznania danej sprawy właściwym byłby sędzia pokoju, powód mógłby, jeśli by tego chciał, skierować sprawę na forum sądu powiatowego. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na omijanie sędziów pokoju w razie, gdyby nie cieszyli się oni zaufaniem ludności. W ten sposób *vox populi* zdecydowałoby o rozwoju, względnie zaniku tej instytucji. Stanowisko to poparli A. Parczewski i A. Mogilnicki⁵³. Przeciwno wnioskowi W. Prądzyńskiego stanowczo wypowiedział się K. Stefko. Nadanie sędziom pokoju kompetencji wyłącznie fakultatywnej znacznie ograniczyłoby wykonywanie funkcji rozjemczych a ponadto spowodowałoby niepotrzebnie skupienie spraw najdrobniejszych w sądach powiatowych⁵⁴. Była to bardzo słuszna uwaga, bowiem jej autor trafnie dostrzegł przyszłe kłopoty polskiego sądownictwa i to przecież nie tylko przedwojennego. Spór ten rozstrzygnął dość „łagodnie” przewodniczący, S. Bukowiecki, który nie zarządził w tej sprawie głosowania, uznając iż ta debata miała charakter wyłącznie informacyjny⁵⁵.

52 KK P.u.s., t. II, s. 168.

53 A. Parczewski nie mając generalnie zaufania do tejże instytucji, zaznaczył jednak, że udzielenie powodowi prawa wyboru pomiędzy sądem powiatowym a sędzią pokoju w sytuacji, gdy powód zamieszkuje w jednym okręgu z pozwanym, byłoby sprzeczne z obecnym tekstem ustawy. A. Mogilnicki uważał, iż prawo wyboru forum sądowego nie jest sprzeczne z porządkiem publicznym. „Jeżeli ludność nie będzie miała do sądu pokoju zaufania, zawsze będzie mogła w drodze sztucznego podwyższenia pretensji, w praktyce te sądy omijać”. KK P.u.s., t. I, s. 314.

54 KK P.u.s., t. I, s.315.

55 KK P.u.s., t. I, s. 316.

W toku dyskusji nad właściwością sędziów pokoju rozpatrywano też bardzo ważką kwestię ich instancyjnego usytuowania. Zwrócił uwagę na to K. Stefko. Wyjaśniał on członkom Podkomisji, że problem, czy sędziowie ci są instancją odrębną, czy też stanowią część składową sądu powiatowego należałoby rozważać z dwóch punktów widzenia: organizacyjnego i proceduralnego. W jego opinii organizacyjnie w projekcie włączono ich raczej do sądu powiatowego a proceduralnie, potraktowano jako instancję odrębną. „Skoro sędziowie pokoju – uzasadniał – mają ustawowo zakreślony swój zakres działania, skoro sędziowie grodzcy [tzn. powiatowi – uw. moja M.M.] nie wykonują nad nimi kontroli, od orzeczenia zaś sędziego pokoju służy apelacja do sądu grodzkiego, to trzeba zdaniem mówcy wyprowadzić stąd wniosek, że przynajmniej pod względem właściwości sędziowie sądu [?] pokoju tworzą odrębną instancję. Z drugiej strony, gdy w danej miejscowości nie ma sędziego pokoju, sprawę rozpatruje sąd grodzki a nie sędzia pokoju innego okręgu. Nie przeprowadził przeto projekt konsekwentnie zasady: czy sędziowie pokoju stanowią odrębną instancję, czy też wchodzi w skład sądu grodzkiego.”⁵⁶ Trzeba przyznać, że pierwotny projekt K. Stefki utrzymywał rygorystycznie zasadę odrębności. Zasada ta została jednak złamana przez uchwałę Podkomisji o nieustanawianiu sędziów pokoju w miastach. Innego zdania był A. Mogilnicki. Nie widział on tu żadnej sprzeczności i niekonsekwencji. Mówca ten powołał się na analogiczne przykłady w procedurze cywilnej rosyjskiej rozpatrywania odwołań od orzeczeń sędziego sądu okręgowego przez komplet trzech sędziów tegoż sądu⁵⁷. Sam przedstawiciel ministerstwa sprawiedliwości W. Müller przyznał, iż stanowisko sędziów pokoju jest w projekcie unormowane niewyraźnie. Ze swojej strony opowiadał się za systematycznym wdrożeniem idei włączenia sędziów pokoju w skład sądu powiatowego. „[...] Nie chodzi tu o dwie instancje sądowe – twierdził – lecz że sędzia pokoju jest w stosunku do sądu grodzkiego sędzią posiłkowym, któremu mogą być powierzone pewne sprawy, w braku zaś takiego sędziego posiłkowego sprawa należy do kompetencji właściwej instancji, czyli sądu grodzkiego”⁵⁸. A. Mogilnicki przypomniał zgromadzonym rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy postę-

56 KK P.u.s., t. II, s. 2.

57 KK P.u.s., t. II, s. 2.

58 KK P.u.s., t. II, s. 2.

powołania karnego, w którym postanowiono, że sprawy należące do właściwości sądów powiatowych, rozpoznaje sędzia pokoju, jeżeli przestępstwo zagrożone jest karą nie wyższą od „pewnej normy”, ściśle oznaczonej. Było to ujęcie zgoła odmienne, bez taksatywnego wymieniania spraw przekazanych sędziom pokoju. Mówca ten proponował zastosowanie tej samej redakcji, gdyż wtedy lepiej uwydatniłaby się zasada jednoinstancyjności sędziów pokoju i sądów powiatowych⁵⁹. S. Wróblewski, zapewne dążąc do uporządkowania wszystkich wątków tej dyskusji przedstawił członkom Podkomisji do rozstrzygnięcia następujący dylemat: czy Podkomisja w ponownym rozpoznawaniu sprawy przez sąd powiatowy upatruje apelację od orzeczenia sędziego pokoju, czy też w postępowaniu przed sędzią pokoju widzi coś w rodzaju postępowania przedstanowczego, a w przesłaniu sprawy do sądu grodzkiego jedynie ponowne rozpoznanie sprawy przez ten sam właściwy sąd⁶⁰.

Patrząc na dalszy przebieg debaty, śmiało można powiedzieć, iż został on rozwiązany powierzchownie. Zrezygnowano jedynie w tekście projektu z oddzielnego tytułu *Sędziowie pokoju*, skreślając go i włączając blok przepisów o ich kompetencji do podrozdziału *Sądy grodzkie*. Dokonano więc zabiegu czysto technicznego, nie ingerującego zbytnio w tekst całej projektowanej ustawy, lecz już na podstawie tego widać zwycięstwo koncepcji niewyodrębniania sędziów pokoju z sądów powiatowych⁶¹.

W rozważaniach nad kolejnymi przepisami o właściwości sędziów pokoju członkowie Podkomisji już raczej się nie spierali i szybko przy-

59 KK P.u.s., t. II, s. 3.

60 KK P.u.s., t. II, s. 3–4.

61 Krytycznie o przepisach dotyczących sędziów pokoju w projekcie VII Komisji Kodyfikacyjnej wypowiedzieli się m.in. P. Jędruszek i S. Lubodziecki. P. Jędruszek twierdził, że „projekt [...] godzi nie tylko w niezawisłość sędziowską, lecz i w żywotne interesy ludności wiejskiej, wszystkie bowiem sprawy, które dotychczas załatwiane były na miejscu, w bliskich i dostępnych sądach pokoju, mają być przeniesione do odległych, a więc niedostępnych sądów grodzkich. [...] Sądy pokoju w b. Królestwie Polskim są najlepszym wzorem, zarazem są najtańszymi sądami, nie psują tak struktury jak projektowane sądy grodzkie z sędziami pokoju na przyprzążkę i mogą być wprowadzone w całej Polsce”. P. Jędruszek: Sądy Pokoju w projektowanym ustroju sądownictwa, GSW 1924, s. 336; S. Lubodziecki z kolei konstatował: „Zestawienie wyłuszczonego przepisów o sędziach pokoju [...] prowadzi do zarzutu bardzo przykrego: oto, po prostu mówiąc, – do zarzutu takiego skarykaturowania instytucji sędziów pokoju, że jest ono zwyczajnym ich zbojkotowaniem [...] Trzeba więc tu z całą stanowczością stwierdzić, że wszystko, dotyczące wedle projekt sędziów pokoju, jest przeciwne Konstytucji, jest jej zlekceważeniem, i ostać się w obecnej formie nie może.” S. Lubodziecki: Z powodu projektu ustawy o sądach zwyczajnych, GSW 1924, nr 12 i 13, s. 166 i 177.

stępowali do głosowania nad poszczególnymi punktami projektu. Ożywioną dyskusję wywołał natomiast W. Müller, który wystąpił z wnioskiem o wyposażenie sędziów pokoju w uprawnienia sędziów polubownych⁶². Jednak znowu w zasadzie była to debata czysto teoretyczna, bowiem ten pożyteczny i oczywisty wręcz postulat upadł⁶³. I tym razem przeważała niechęć dopuszczenia laików do udziału w orzecznictwie sądów powszechnych.

3.5.2. O przysięgłych

16 września 1923 r. Podkomisja ustroju sądownictwa rozpoczęła debatę nad przepisami projektu dotyczących przysięgłych⁶⁴. Art. 48 przyjęto właściwie bez zastrzeżeń modyfikując nieznacznie niektóre jego punkty. Zmieniono m. in. punkt e), gdzie w miejsce wymogu władania językiem polskim w słowie i piśmie wpisano: „1) władza językiem polskim, 2) posiada umiejętność czytania i pisania”. Poprzednie brzmienie, zdaniem W. Müllera, mogło spowodować na kresach wschodnich odsunięcie znacznych grup ludności od możliwości pełnienia obowiązków przysięgłych. Nie poruszono tu w ogóle kwestii równouprawnienia kobiet, a tym samym utrzymano postanowienie o wciąganiu ich na listę przysięgłych tylko na ich żądanie. Odrzucono wnioski: A. Parczewskiego – o pozbawienie praw do sprawowania obowiązków przysięgłego osób utrzymujących publiczne domy rozpusty, A. Mogilnickiego – dopuszczający urzędników państwowych oraz

62 W. Müller zaproponował nowy art. 91a w następującym brzmieniu: „Nadto sędzia pokoju rozpoznaje spory o roszczenia majątkowe, bez względu na wartość i przedmiot sporu, jeżeli obie strony wyraźnie poddadzą się jego orzecznictwu. Nie mogą być tą drogą rozpoznawane spory, w których jedna ze stron pozostaje pod opieką”. Przeciwnikami wniosku przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości byli: A. Mogilnicki, W. Prądyński, S. Bukowiecki, J. Glass. A. Mogilnicki odwołując się do doświadczenia „osobistego” w b. zaborze rosyjskim stwierdził, że rozstrzygnięcie sporów przez sędziów polubownych zwykle bywało połowiczne i żadnej ze stron nie zadowalało. „Normalnie jednak na sąd polubowny godzi się zwykle ten – mówić – kto nie rozporządza jednak dostatecznymi dowodami, albo ten, kto uznając, że nie ma słuszności, chce sztucznie jakoś trudności ominąć. W ogóle sąd polubowny jest to coś w rodzaju sądu przysięgłych, którego funkcji również, jak to wskazuje doświadczenie, rozszerzać nie należy”. Poparł Müllera S. Wróblewski i A. Parczewski. Zdaniem K. Stefki sędziowie pokoju mogliby spełniać czynności sędziego polubownego, ale bez prawa pobierania wynagrodzenia. W uzasadnieniu zaznaczył: „gdyby sędziowie pokoju mogli brać wynagrodzenie za swe czynności w roli sędziów polubownych, to groziłoby niebezpieczeństwo, że sędzia pokoju w każdej sprawie namawiać będzie na rozstrzygnięcie sporu w drodze sądu polubownego zamiast skłaniać strony do zaniechania sporu i ugody”. KK P.u.s., t. II, s. 8–13.

63 KK P.u.s., t. II, s. 13.

64 KK P.u.s., t. I, s. 268–284.

J. Glassa i W. Mańkowskiego – zwalniający z tego obowiązku adwokatów⁶⁵.

W dalszej dyskusji członkowie Podkomisji zajęli się problematyką sporządzania list przysięgłych⁶⁶. Efektem tej bardzo szczegółowej debaty było znaczne uproszczenie procedury wyłaniania kompletów sędziów przysięgłych. Na wniosek W. Müllera zrezygnowano ze skomplikowanego i trudnego do realizacji w praktyce mechanizmu układania tzw. list zasadniczych i zapasowych na rzecz list rocznych, ponieważ „wystarczy w zupełności ograniczenie się do ułożenia jednej listy rocznej bez rozbijania jej na poszczególne listy kadencyjne. Losowania odbywać się mogą na miesiąc przed rozpoczęciem kadencji i w ten sposób przysięgłych można będzie powiadomić o powołaniu na kilka tygodni przed otwarciem sesji”⁶⁷. Zmodyfikowano również skład komisji okręgowej powoływanej do tworzenia list rocznych. Wprowadzono tam dodatkowo przedstawiciela izby adwokackiej, sędziego mianowanego przez prezesa (a nie zgromadzenie ogólne sądu) oraz przedstawicieli miast wyłączonych z powiatu, a znajdujących się w obwodzie sądu okręgowego.

Na chwilę zatrzymano się i rozważano art. 64 projektu, który przewidywał bliżej nie określone sankcje karne za uchylenie się od pełnienia obowiązku przysięgłego. Na wniosek W. Prądyńskiego przepis ten został skreślony a sprawę tę przeniesiono do przepisów przechodnich⁶⁸.

Interesującą polemikę wywołała kwestia zawieszenia działalności sądów przysięgłych. W. Mańkowski proponował, by czynność ta była zarządzana nie w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej (jak przewidywał projekt), lecz w drodze rozporządzenia Rady Ministrów⁶⁹. W tym miejscu doszło do wymiany poglądów ukazującej jak różnie interpretowano przepisy Konstytucji marcowej. Szukano przede wszystkim odpowiedzi na pytanie czy na podstawie nowej ustawy zasadniczej w ogóle można tego dokonać. K. Stefko przypomniał, iż sąd apelacyjny w Toruniu w uwagach do projektu Podkomisji wysunął

65 KK P.u.s., t. I, s. 268–270.

66 KK P.u.s., t. I, s. 272–277.

67 KK P.u.s., t. I, s. 277.

68 KK P.u.s., t. I, s. 281.

69 KK P.u.s., t. I, s. 282.

w tym względzie zarzut sprzeczności z Konstytucją, gdyż w jej tekście nie było takiego przepisu⁷⁰. Z drugiej strony zdaniem S. Bukowieckiego za konstytucyjnością powyższego rozwiązania przemawiał właśnie brak konkretnego zakazu. A. Parczewski także nie widział przeszkód w świetle art. 124 konstytucji dopuszczającego ewentualność czasowego zawieszenia praw obywatelskich⁷¹. Jednocześnie zauważył, poniekąd sobie zaprzeczając, że artykuł ten mieści się w rozdziale V, traktującym o powszechnych obowiązkach i prawach obywatelskich a więc nie dotyczy on sądów przysięgłych. Taka interpretacja była zbyt daleko idąca. Twórcy tegoż przepisu przecież nie przypadkowo taksatywnie wymienili prawa obywatelskie podlegające zawieszeniu. W żadnym wypadku nie było tu mowy o sądach. Z. Seyda słusznie zwrócił uwagę na art. 98 Konstytucji, lecz co ciekawe posłużył się nim jako potwierdzeniem tezy A. Parczewskiego⁷². Analizując go z punktu widzenia potencjalnego podsądnego regułą było niepozbawianie go sądu, któremu z prawa podlegał. Obowiązujący porządek prawny gwarantował mu przede wszystkim sądownictwo zwyczajne. Sądy wyjątkowe miały być organami nadzwyczajnymi i oznaczonymi tylko ustawami. Samo zawieszenie sądów przysięgłych ingerowałoby w sądownictwo zwyczajne i nie stanowiłoby aktu kreującego sądy wyjątkowe. Tę interesującą dyskusję nieoczekiwanie przerwano i na wniosek W. Prądzyńskiego przestylizowano dotychczasowy artykuł i nadano mu następujące brzmienie: „Działalność sądów przysięgłych może być zawieszona co do wszystkich, przekazanych im przestępstw, lub pewnych ich rodzajów na całym obszarze państwa, lub w pewnych okręgach, jeżeli okaże się koniecznym ze względu bezpieczeństwa publicznego. Odnosne rozporządzenie wydaje Prezydent Rzeczypospolitej.” Skreślono przepis dający Sejmowi bezpośrednią kontrolę owego rozporządzenia. W. Prądzyński uważał, że Sejm nie powinien mieć prawa uchylania rozporządzenia, ponieważ spowodowałoby to wkroczenie władzy usta-

70 KK P.u.s., t. I, s. 282.

71 Art. 124 Konstytucji marcowej stanowił: „Czasowe zawieszenie praw obywatelskich: wolności osobistej (art. 97), nietykalności mieszkania (art. 100), wolności prasy (art. 105), tajemnicy korespondencji (art. 106), prawa koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń (art. 108) może nastąpić dla całego obszaru państwowego lub dla miejscowości, w których okaże się konieczne ze względów bezpieczeństwa publicznego.

72 Art. 98. „Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega. Sądy wyjątkowe są dopuszczalne tylko w wypadkach, oznaczonych ustawami, wydanymi przed popełnieniem czynu karygodnego [...]”.

wodawczej w zakres egzekutywy. A. Parczewski określił uprawnienie Sejmu do kasowania rozporządzeń Prezydenta jako „umniejszenie autorytetu zwierzchnika państwa.”⁷³ Był to swoisty komentarz do ustawy zasadniczej. Czy faktycznie jednak Sejm nie mógłby tego uczynić? Zawsze przecież istniała instytucja votum nieufności dla rządu.

Na koniec, na niebłahą rzecz zwrócił uwagę W. Müller. Zapytał on zebranych, czy w tym miejscu nie byłoby wskazanym wprowadzić postanowienia analogicznego z zawartym w art. 124 Konstytucji, w myśl którego zawieszenie praw obywatelskich zarządza Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej, przy czym zarządzenie to przedstawia do zatwierdzenia Sejmowi. Nikt już nie podjął się udzielenia odpowiedzi na tę propozycję. Przyjęto natomiast zupełnie nowy przepis stanowiący, iż wprowadzenie stanu wyjątkowego w siedzibie sądu ziemskiego (okręgowego) lub wydziału zamiejscowego pociąga za sobą zawieszenie działalności sądów przysięgłych w całym okręgu. Ponadto w razie zaistnienia takiej sytuacji sprawy ich właściwości zastrzeżone ulegałyby rozpoznaniu sądu ziemskiego w zespole wzmocnionym pięciu sędziów⁷⁴.

30 października 1923 r. w trakcie dyskusji nad rozdziałem *Zakres działania sądów* Podkomisja ustroju sądownictwa postanowiła odłożyć na następny dzień rozstrzygnięcie kwestii właściwości sądów okręgowych w sprawach karnych⁷⁵. Wiązało się to prawdopodobnie z działalnością specjalnego subkomitetu powołanego do opracowania przepisów o karnej właściwości sądów. Wyniki jego obrad w postaci *Projektu przepisów o karnej właściwości sądów* odczytał 31 października 1923 r. J. Makarewicz.⁷⁶ Na szczególną uwagę zasługuje art. 92 a i 99. W pierwszym karniści zaproponowali rozszerzenie kompetencji sędziów pokoju. Otóż sprawy o przestępstwa należące do właściwości sądów grodzkich (powiatowych) rozpoznawałby sędzia pokoju, jeżeli ustawowy wymiar kary nie przekraczałby 14 dni pozbawienia wolności lub 100 złotych lub obu tych kar łącznie, bez względu na kary dodatko-

73 KK P.u.s., t. I, s. 283.

74 KK P.u.s., t. I, s. 283–284.

75 KK P.u.s., t. II, s. 25.

76 KK P.u.s., t. II, s. 41–42.

we. W drugim – sądy przysięgłych w sądach ziemskich (okręgowych) orzekałyby, o ile ustawa nie stanowiłaby inaczej, w sprawach:

- a) o przestępstwa zagrożone karą śmierci lub dożywotniego bezterminowego pozbawienia wolności,
- b) o przestępstwa, za które najniższy ustawowy wymiar kary wynosi 10 lat pozbawienia wolności,
- c) o przestępstwa, które ustawa do właściwości sądów przysięgłych zaliczy.

Takie sformułowanie wymienionych artykułów, wskazuje na znaczne w owym czasie zaawansowanie prac sekcji prawa karnego KK nad kodeksem prawa karnego materialnego⁷⁷. Postęp tych prac polegał również na tym, iż po raz pierwszy zinterpretowano w sposób klarowny konstytucyjny termin zbrodni zagrożonych cięższymi karami. Rzeczą charakterystyczną było nieużycie w projekcie pojęcia przestępstwo polityczne.

W wyjaśnieniach do nowo zaprojektowanego art. 99 A. Mogilnicki uzasadniał, że dodatek *o ile ustawa inaczej nie stanowi* zamieszczony został z powodu przewidywanych ograniczeń co do punktów a i b. Poza tym ciągle otwartą kwestią było nazewnictwo kar – więzienia bezterminowego, czy dożywotniego. Kodeksy karne niemiecki i austriacki znały więzienie dożywotnie w ścisłym znaczeniu a w rosyjskim taka kara nie występowała w ogóle, bo po 15 latach sądy obligatoryjnie rozpoznawały, czy skazanego nie należy zwolnić. Opracowywany w sekcji prawa karnego KK kodeks karny stał na stanowisku analogicznym do kodeksu obowiązującego w b. zaborze rosyjskim⁷⁸. Po dość długiej polemice, polegającej na znalezieniu sformułowań nie odbiegających od tekstu Konstytucji marcowej i nie będących z nią w sprzeczności wykreślono wspomniany wyżej dodatek; art. 99 pkt a) i b) zachowano bez zmian. Punkt c) natomiast przeredagowano i na wniosek W. Prądzyńskiego nadano mu następujące brzmienie: „c) o przestępstwa, które ustawa za polityczne poczytuje”⁷⁹. Był to kompromisowy

77 „Prace były więc wielce zaawansowane już w 1922 r., toteż nic dziwnego, że spodziewano się szybkiego ukończenia całego w ogóle dzieła, całego projektu kodeksu.”. A. Lityński: Wydział Karny..., s. 120.

78 KK P.u.s., t. II, s. 49

79 KK P.u.s., t. II, s. 52–53.

wynik poszukiwania odpowiedzi na pytanie o jaka kategorię przestępstw politycznych chodziło twórcom ustawy zasadniczej? E. S. Rappaport był zdania, że Konstytucja nie dopuszcza wyłączenia spod właściwości sądów przysięgłych tych przestępstw, które KK uzna za przestępstwa polityczne. „Konstytucja – mówił – przez wyróżnienie przestępstw politycznych, choć one podpadają w znacznej mierze pod przestępstwa zagrożone cięższymi karami, niewątpliwie całą materię przestępstw politycznych poddaje właściwości sądów z udziałem przysięgłych.”⁸⁰ A. Mogilnicki nie podzielał tej opinii i dokonując wykładni gramatycznej art. 83 Konstytucji dowodził istnienia możliwości wyeliminowania spośród przestępstw politycznych pewnych czynów spod kompetencji sądów przysięgłych⁸¹. Najprawdopodobniej jego intencją było ograniczenie właściwości sądów przysięgłych w zakresie tej kategorii przestępstw.

Trafnymi uwagami podzielił się z zebranymi J. Kałużniacki wskazując na rozbieżność w interpretowaniu pojęcia przestępstwa politycznego. Ustawy amnestyjne używały np. określenia „przestępstwa z pobudek politycznych”. Słusznie zauważył, iż „wszelka zaś niejasność byłaby niezmiernie szkodliwa, wywołując spory kompetencyjne”. Wobec tego mówca ten dalej przyznał: „jakiegokolwiek będzie rozstrzygnięcie tej kwestii przez Podkomisję, nie będzie można twierdzić, iż rozstrzygnięcie to jest sprzeczne z Konstytucją”. Postulował więc, by w przepisach przechodnich wyliczyć artykuły kodeksów, w których należałoby wymienić przestępstwa objęte art. 99 projektu⁸².

Wypowiedź J. Kałużniackiego rozwiązała wątpliwości wśród członków Podkomisji o potrzebie umieszczenia w projekcie choćby wzmianki o przestępstwach politycznych. W konsekwencji debatę skoncentrowano na zredagowaniu odpowiedniego przepisu. 29 listopada 1923 r. A. Mogilnicki zreferował wyniki prac specjalnego podkomitetu, któremu powierzono przygotowanie przepisów przechodnich dotyczących sądów karnych. Do czasu wprowadzenia w życie jednolitego kodeksu karnego dla całego obszaru Rzeczypospolitej, za przestępstwa polityczne, podlegające sądom przysięgłych uznano czyny

80 KK P.u.s., t. II, s. 50.

81 KK P.u.s., t. II, s. 50.

82 KK P.u.s., t. II, s. 51.

wymienione w poszczególnych zaborczych kodeksach karnych⁸³. Widać tu jak wiele trudności i komplikacji wywołał w pracach KK konstytucyjny nakaz, by w sprawach o zbrodnie zagrożone cięższymi karami i o przestępstwa polityczne orzekały sądy przysięgłych. Członkowie Podkomisji musieli tworzyć przepisy przejściowe, tymczasowo dostosowujące porządek prawny państw zaborczych do realiów II Rzeczypospolitej a jednocześnie przygotowywali przecież zupełnie nowe kodeksy. Paradoksalnie sytuację tę komplikował fakt uchwalenia Konstytucji marcowej. Był to efekt braku koordynacji działań środowisk politycznych, prawniczych i naukowych. Podkomisja szukała rozwiązań, które wypełniałyby luki między „starym” i „nowym” prawem dążąc tym samym do jego unifikacji. Świetnym przykładem obrazującym ten sposób postępowania był np. art. 158 b przepisów przechodnich: „Do czasu wejścia w życie jednolitej ustawy postępowania karnego dla całego obszaru Rzeczypospolitej art. 48–69 niniejszej ustawy [dot. przysięgłych – uwaga moja M.M.] nie mają zastosowania. Przestępstwa, należące w myśl niniejszej ustawy do właściwości sądów przysięgłych na mocy art. 99, 158 i 158 a rozpoznają:

- a) w b. dzielnicy austriackiej sądy przysięgłych, działające na mocy przepisów dotychczasowych,
- b) na pozostałym obszarze Rzeczypospolitej sądy ziemskie w zespołach wzmocnionych, składających się z 5–ciu sędziów.”⁸⁴

Stan prawny w b. zaborze austriackim stał się swego rodzaju „poligonem doświadczalnym” dla instytucji przysięgłych na gruncie polskim. Urzeczywistnienie konstytucyjnych wymogów w tym zakresie uzależniono w praktyce m.in. od tempa prac KK.

3.6. O sędziach niezawodowych w projekcie końcowym i rządowym

W Zmianach w ustawie (projekcie) o sądach powszechnych projektowanych przez A. Mogilnickiego, E. S. Rappaporta i J. Jamontta pro-

83 Były to czyny określone: „a) w §§ 58,59,60,61,65,76,300 i 302 austr. Ust. Kar. Z d. 27. maja 1852 r. (d. Up. L. 117) i art. I, II i III austr. Ustawy z d. 17 grudnia 1862 (d. Up. L. 8/63), b) w §§ 81,82,83,84,85,86,87,88,89,102,105,106,107 i 131 k.k. niem. z d. 15 maja 1871 r.,

84 KK P.u.s., t. II, s. 150.

ponowano korektę art. 68 projektu Podkomisji zawierającego wyliczenie osób, których nie można powoływać na przysięgłych⁸⁵. Przepis ten uzupełniono o sędziów i prokuratorów. A. Mogilnicki konsekwentnie próbował zrealizować swój postulat, aby nie można było powoływać na nich tylko wyższych urzędników państwowych. Na posiedzeniu Podkomisji przygotowawczej Komitetu Organizacji Prac KK (12 grudnia 1924 r.) A. Mogilnicki podkreślał, że jest to bardzo ważne i słuszne, „gdyż wprowadza się w ten sposób element inteligentny do sądów, a na Kresach unika się wprowadzenia do sądów samych mniejszości narodowych”⁸⁶. Innego zdania byli pozostali członkowie Podkomisji. Ostatecznie art. 68 w wersji ze *Zmian* odrzucono. Po za tym na forum tej Podkomisji preredagowano art. 75 z projektu VII tak, że otrzymał on brzmienie: „Sędzia pokoju rozpoznaje sprawy należące do jego właściwości oraz w wypadkach w ustawie wskazanych, wykonuje w sprawach niespornych poszczególne czynności i zlecenia sądu grodzkiego, do którego należy”. Zaakceptowano także wnioski A. Mogilnickiego, E. S. Rappaporta i J. Jamontta, by przysięgli pełnili swoje funkcje honorowo, a zamiejscowi otrzymywali diety oraz by przysięgłych nie stawiających się na sesję bez usprawiedliwienia karać grzywną do 1000 złotych⁸⁷. W ten oto sposób zakończono w Komisji Kodyfikacyjnej prace nad przepisami o sędziach niezawodowych.

W *Uzasadnieniu* do projektu końcowego dużo miejsca poświęcono przede wszystkim sędziom pokoju, wskazując na ich prawne usytuowanie na ziemiach b. zaboru rosyjskiego i pruskiego oraz różne ich pojmowanie przez lokalne społeczności⁸⁸. Pozostałe fragmenty tego

85 KK P.u.s., t. II, s. 187–188.

86 KK P.u.s., t. II, s. 198, 202, 203.

87 KK P.u.s., t. II, s. 203.

88 W b. zaborze rosyjskim sędziami pokoju były osoby mające przygotowanie prawnicze i orzekali oni w szerokim zakresie jako pierwsza instancja. W b. zaborze pruskim sędziowie ci nie musieli mieć wykształcenia (ani praktyki) prawniczego a zakres ich orzecznictwa był bardzo ograniczony. E. Neymark postulował zreformowanie sądów przysięgłych w następujących kierunkach: „Należałoby ustalić pewien niezbity cenzus wykształceniowy przysięgłych [...] Należałoby zezwolić ławie przysięgłych na uchylanie się od wydania werdyktu (drogą powzięcia uchwały większością głosów) w sprawach, 1) gdy oskarżono cztery lub więcej osób lub 2) gdy przewód przed sądem przysięgłych trwał dwie doby lub dłużej [...] Należałoby uniezależnić trybunał od werdyktu ławy, potwierdzającego winę oskarżonych [...]” E. Neymark: *Kryzys Sądów Przysięgłych*, GSW 1924, nr 44–46, s. 713.

dokumentu raczej o charakterze opisowym i wyjaśniającym nie wnosili już nic nowego do powyższej dyskusji⁸⁹.

W projekcie rządowym ustawy o sądach powszechnych z 1925 r. do przepisów o sędziach niezawodowych Komisji Kodyfikacyjnej wprowadzono dwie istotne zmiany. Otóż, w świetle art. 102 projektu rządowego do sprawowania obowiązków przysięgłego powołano tylko mężczyzn⁹⁰. W uzasadnieniu stwierdzono: „Powolywanie kobiet na stanowiska sędziów przysięgłych należy w chwili obecnej uznać za przedwczesne. Kobiety bowiem wskutek dotychczasowego układu stosunków społecznych nie miały tej co mężczyźni możliwości wyrobienia sobie dostatecznej samodzielności i bezwzględnego opanowania jakie są niezbędne dla wykonywania ciężkich i odpowiedzialnych obowiązków sędziego przysięgłego.” Z art. 105 i 106 projektu KK wykreślono ustęp pozbawiający wszystkich funkcjonariuszy państwowych prawa udziału w sądzie przysięgłych. Przyjęto takie rozwiązanie z obawy, że „wobec niskiego stanu oświaty w okręgach poszczególnych sądów apelacyjnych” całkowicie wyeliminowano by z ławy przysięgłych osoby posiadające pewne wykształcenie i przygotowanie fachowe. Z tych względów pierwotne brzmienie tych artykułów zmodyfikowano w ten sposób, że spośród funkcjonariuszy państwowych zostali wyłączeni jedynie pozostający w służbie czynnej sędziowie, prokuratorzy, etatowi urzędnicy sekretariatów sądowych i prokurator-

89 E. Neymark postulował zreformowanie sądów przysięgłych w następujących kierunkach: „Należałoby ustalić pewien niezbyt cenusz wykształceniowy przysięgłych [...] Należałoby zezwolić ławie przysięgłych na uchylanie się od wydania werdyktu (drogą powzięcia uchwały większością głosów) w sprawach, 1) gdy oskarżono cztery lub więcej osób lub 2) gdy przewod przed sądem przysięgłych trwał dwie doby lub dłużej [...] Należałoby uniezależnić trybunał od werdyktu ławy, potwierdzającego winę oskarżonych [...]” E. Neymark: Kryzys Sądów Przysięgłych, GSW 1924, nr 44–46, s. 713.

90 Sąd Apelacyjny w Toruniu w opinii z r. 1925 o projekcie końcowym KK wypowiedział się, że „jeżeli ewolucja pojęć sprowadza już konieczność dopuszczenia kobiet na ławę przysięgłych, to wobec braku na razie doświadczeń praktycznych w tym kierunku, wobec wcale niedodatnych horoskopów ze względu na notoryjną uczuciowość kobiet, i wobec obawy jeszcze gorszych doświadczeń, aniżeli je obecnie wyniesiono z dotychczasowego orzecznictwa sądów przysięgłych należałoby zawarować, iż liczba kobiet na ławie przysięgłych nie może przenosić $\frac{1}{4}$ ogółu przysięgłych, gdyż inaczej pod wpływem chwilowej agitacji politycznej może zażądać wpisania na listę przysięgłych taką liczbę kobiet pewnego odłamu politycznego, iż przy losowaniu i wykluczeniu mężczyzn przez obronę może większość ławy być złożona z samych tylko kobiet, a z tym eksperymentem należałoby się wstrzymać aż do powolnego zaprawienia się kobiet do nowego zawodu sędziowskiego.” AP w Poznaniu, Sąd Apelacyjny w Poznaniu, sygn. 122, k. 155.

skich oraz funkcjonariusze policji państwowej⁹¹. Pozostałe przepisy zachowano bez zmian⁹².

3.7. O sędziach niezawodowych w rozporządzeniu

Według rozporządzenia Prezydenta RP z r. 1928 *Prawo o ustroju sądów powszechnych* obok sędziów zawodowych ustanowiono sędziów niezawodowych tj. sędziów pokoju, handlowych i przysięgłych. Sędziowie pokoju pochodzili z wyborów na 5 lat. W wypadku niedośćcia wyborów do skutku lub gdy liczba oddanych głosów nie dochodziła 1/3 części uprawnionych do głosowania – Minister Sprawiedliwości mianował sam sędziego pokoju i jego zastępcę. Prawo wyborcze czynne posiadał każdy, kto w dniu ogłoszenia wyborów mieszkał w danym okręgu i posiadał czynne prawo wyborcze do Sejmu. Prawo wyborcze bierne posiadała osoba spełniająca następujące warunki:

- 1) obywatelstwo polskie,
- 2) pełnię praw cywilnych i obywatelskich,
- 3) miejsce zamieszkania w danym okręgu od roku,
- 4) nieskazitelnosc,
- 5) ukończony 30 rok życia,
- 6) władanie językiem polskim w słowie i piśmie,
- 7) wykształcenie przynajmniej w zakresie sześciu klas średniej szkoły państwowej. Sędziami pokoju nie mogli być: posłowie, senatorowie, wojskowi, funkcjonariusze państwowi i gminni w czynnej służbie, duchowni, zakonnicy, adwokaci, notariusze oraz osoby przeciw, którym toczyło się postępowanie sądowe o przestępstwo z chęci zysku, lub o zbrodnię.

Sędziów handlowych mianował Minister Sprawiedliwości po wysłuchaniu opinii Ministra przemysłu i Handlu spośród osób, proponowanych przez właściwe izby przemysłowo-handlowe. Sędzią handlowym mogła być osoba mająca: obywatelstwo polskie, pełnię praw cywilnych i obywatelskich, nieskazitelnosc, ukończony 30 rok życia,

91 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Druk nr 1955.

92 Uwagi do projektu rządowego w kwestii sędziów pokoju i przysięgłych zamieścił na łamach GSW A. Grzybowski: *Różne wiadomości*, GSW 1927, nr 25, s. 347. Podobne stanowisko zob. B. Wisznicki: *Sądy przysięgłych*, Pal. 1927, z. VII–VIII, s. 242–254.

znajomość języka polskiego w słowie i piśmie, praktyczną znajomość obrotu handlowego i zwyczajów handlowych.

Przysięgłym mogły być osoby spełniający następujące warunki:

- 1) obywatelstwo polskie,
- 2) pełnię praw cywilnych i obywatelskich,
- 3) wiek 30–70 lat,
- 4) dwuletnie zamieszkanie w danej gminie,
- 5) znajomość języka polskiego w słowie,
- 6) umiejętność czytania i pisanie (w jakimkolwiek języku).

Niezdolnymi do pełnienia obowiązków przysięgłego były osoby: posiadające wady umysłowe lub fizyczne, żyjące z dobroczynności publicznej lub nierządu, odbywające kary pozbawienia wolności lub aresztowane na mocy decyzji sądu. Od tego obowiązku zwolniono *ipso iure* posłów, funkcjonariuszy sądowych, policjantów, wojskowych, lekarzy, aptekarzy, sanitariuszy. Na żądanie zainteresowanego zwalniano go z obowiązku pełnienia przysięgłego, gdy: stan zdrowia mu na to nie pozwalał, ukończył 65 lat, pełnił tę funkcję w ubiegłym roku, był wyższym urzędnikiem państwowym do czwartego stopnia służbowego, był nauczycielem szkoły powszechnej, posiadającej tylko jednego nauczyciela, a także, gdy właściwy minister uznał go za niezbędnego w służbie publicznej⁹³.

Przybliżenie powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje na to, że były one – w podstawowych założeniach – bardzo podobne do analogicznych przepisów z projektu końcowego KK. Ten wniosek dotyczy także pozostałych regulacji traktujących o sędziach niezawodowych (przepisy o komisjach wyborczych, listach, głosowaniu, ogłaszaniu wyniku wyborów itd.). Podsumowując, można stwierdzić, że Komii

93 Szerzej o funkcjonowaniu sędziów pokoju i przysięgłych w II Rzeczypospolitej po r. 1928 patrz: P. Stachańczyk: Spór o sądy przysięgłych w Polsce (1930–1938), ZNUJ 1992, „Prace Prawnicze”, z. 141, s. 151–172; M. Rybicki: Ławnicy ludowi..., s. 82–92. Por. T. Aschenbrenner: W sprawie reformy Sądów przysięgłych w Polsce, Gl. Ad. 1934, z. V, s. 122–126; J. Bross: Sprawa Sądów przysięgłych, Gl. Ad. 1933, z. 8–9, s. 271–275; A. Butterteig: Sędziowie pokoju, Gl. Ad. 1928, z. .III, s. 76–80; J. Hrobani: Instytucja sądów przysięgłych w nowym kodeksie postępowania karnego, PPIA 1930, R: LV, s. 1–13; E. Merz: „Elita” w Sądach Przysięgłych, Gl. Ad. 1935, z. II, s. 26–29; W. Nestorowicz: Sądy przysięgłych w Anglii i na kontynencie Europy, Gl. Sąd. 1937, nr 9, s. 722–723; S. Różycki: Sądy przysięgłych: przeszłość a teraźniejszość, Gl. Sąd. 1937, nr 5, s. 398–402; T. W. Woner: W obronie sądów przysięgłych, GSW 1928, nr 51, s. 805–807.

sja Kodyfikacyjna, mimo niechęci jej członków, niewątpliwie przyczyniła się do utrwalenia instytucji sędziów niezawodowych jako nieodzownego elementu prawa o ustroju sądów powszechnych II Rzeczypospolitej. Podstawowe koncepcje wypracowane na jej forum w wyniku wartościowych, (głównie ze względów merytorycznych i poznawczych), dysput znalazły w pełni odzwierciedlenie w późniejszych pracach rządu. Tak więc, Komisja Kodyfikacyjna RP w zakresie przepisów o sędziach niezawodowych w znacznym stopniu przyczyniła się do ukształtowania ostatecznej treści u.s.p. z r. 1928.

4. Administracja sądowa

4.1. Uwagi wstępne

W okresie międzywojennym w polskiej literaturze naukowej odróżniano administrację sądową (tzw. zarząd wymiaru sprawiedliwości) od jurysdykcji właściwej, czyli władzy¹ sędziowskiej. Do zadań tejże administracji, nie ingerującej w zasadzie w orzecznictwo działalność sędziego, miały należeć kwestie organizowania sądów, podział czynności sądowych i czuwanie nad należyтым tokiem urzędowania w sądach. Rozdzielenie tych dwóch pojęć służyło przede wszystkim zabezpieczeniu pełnej realizacji idei niezawisłości sędziów. Istniejące jednak praktyczne „konieczności ustrojowe” w strukturze wymiaru sprawiedliwości spowodowały, iż owa administracja obejmowała nie tylko sprawy gospodarcze, podziału pracy lecz także i personalne i to głównie nadzór służbowy nad sędziami (nie jurydykacyjny).

We wszystkich ówczesnych państwach europejskich okresu międzywojennego nadzór służbowy nad sędziami wykonywano na podobnych zasadach. We Francji organami nadzoru byli: minister sprawiedliwości, prokuratura, sądy apelacyjne i prezesi sądów. Minister sprawiedliwości czuwał nad działalnością wszystkich sędziów, mógł ich wzywać, żądać złożenia wyjaśnień, czynić im uwagi. Prezesi sądów sprawowali nadzór nad członkami swego sądu i mogli udzielać im ostrzeżeń. Sądy apelacyjne nadzorowały z kolei sądy pierwszej instancji swych okręgów i wyrażały aprobatę lub nagane. Analogiczne przepisy zawierało ustawodawstwo włoskie. W Niemczech w sądach powiatowych, składających się z kilku sędziów, minister Sprawiedliwości poruczał nadzór prezydentowi odpowiedniego sądu ziemskiego, lub jednemu z sędziów powiatowych. W Prusach i niektórych innych państwach niemieckich nadzór należał do ministra sprawiedliwości i prezesów sądów obu instancji. W Austrii przysługiwał on ministrowi sprawiedliwości, kolegialnemu sądom według instancji oraz prezesom tych sądów. Polegał na przestrzeganiu rzetelnego pełnienia przez sędziów swych obowiązków, usuwaniu dostrzeżonych braków. Władze nadzorcze

1 S. Gołąb: Organizacja..., s. 13. Zob. też S. Włodyka: Organizacja wymiaru sprawiedliwości, w: Historia państwa..., s. 32–35; H. Kempisty: Ustrój..., s. 108–109; Z. Resich: Nauka o ustroju organów ochrony prawnej, Warszawa 1970, s. 131–135.

tencji tych prezesów, którzy w ważniejszych sprawach musieli wysłuchać opinii Sądu apelacyjnego. Uprawnienia te określał jednak w szczególności Minister Sprawiedliwości, mający możliwość zastrzeżenia części spraw sobie do decyzji⁵.

W byłej dzielnicy pruskiej do r. 1921 (po przekazaniu Ministerstwu Sprawiedliwości w Warszawie zarządu) administrację sądową sprawował Departament Sprawiedliwości Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej⁶. Pełnia uprawnień nadzorczych nad sędziami powiatowymi należała wyłącznie do prezesa sądu powiatowego w Poznaniu i prezesa sądu okręgowego. Na czele pozostałych sądów powiatowych stali mianowani naczelnicy, lub sędziowie z funkcjami kierowniczymi wyłącznie nad personelem niesędziowskim⁷. Postępowanie dyscyplinarne przeciw sędziom wykonywały: Sąd Najwyższy dla sędziów sądów apelacyjnych, dla prezesów sądów okręgowych i dla prezesa sądu powiatowego w Poznaniu oraz Senat dyscyplinarny właściwego sądu apelacyjnego dla wszystkich innych sędziów⁸.

W województwie śląskim na podstawie art. 37 i 38 ustawy konstytucyjnej dla Śląska nadzór nad wszystkimi sądami zwyczajnymi przysługiwał Ministerstwu Sprawiedliwości. Postępowanie dyscyplinarne odbywało się na podobnych zasadach jak na ziemiach b. zaboru pruskiego⁹.

Z punktu widzenia obowiązującej w Konstytucji marcowej zasady niezawisłości sądownictwa problem administracji sądowej stał się jednym z węzłowych zagadnień do rozstrzygnięcia przez członków Podkomisji ustroju sądownictwa KK. Chodziło mianowicie o prawidłowe rozdzielenie pojęć nadzoru judykacyjnego od służbowego a tym samym precyzyjne określenie, co należy do zadań administracji sądowej, tj. wskazanie jej granic podmiotowych i przedmiotowych.

5 S. Gołąb: *Ustrój sądów...*, s. 79–80.

6 A. Gulczyński: *Ministerstwo...*, s. 84–85 i s. 158.

7 Należeli do nich: 1) średni urzędnicy sądowi, a więc praktykanci, aspiranci, registratorzy, asyśneci, podsekretarze i sekretarze sądowi; 2) urzędnicy skarbowości sądowej; 3) urzędnicy kancelaryjni.

8 S. Gołąb: *Ustrój sądów...*, s. 106–108.

9 Normowało je rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16 czerwca 1922 r. (Dz. U. RP, nr 46, poz. 401). Tamże, s. 137.

4.2. O administracji sądowej w projekcie (III) K. Stefki

W pokonstytucyjnym projekcie K. Stefki administracji sądowej poświęcono rozdział VI (art. 95–101)¹⁰. W jego artykułach znalazły się postanowienia określające podmioty spełniające czynności administracji sądowej oraz sposób ich kontrolowania. I tak, w zasadzie czynności te mieli wykonywać kierownicy sądów (art. 95), czyli w Sądzie Najwyższym – pierwszy prezes Sądu Najwyższego, w sądach apelacyjnych i okręgowych prezesi tych sądów a w sądach powiatowych – naczelnicy (art. 97). Jednakże mogliby oni realizację poszczególnych zadań poruczać sędziom i urzędnikom sądowym. Projektodawca nie precyzował co rozumie poprzez pojęcie *czynności administracji sądowej* i ograniczył się tylko do wskazania, iż stosowne rozporządzenie określające wewnętrzne urzędowanie sądów wyda Minister Sprawiedliwości (art. 101).

Autor projektu głównie skoncentrował się na rozwiązaniach dotyczących nadzoru nad tokiem wewnętrznego urzędowania sądów. Przeznaczył na to trzy artykuły tj. od 98 do 100. Uprawnienie to wyróżnił spośród innych czynności administracji sądowej, gdyż był to jedyny dopuszczalny prawny instrument, za pomocą którego kierownicy sądów mogliby wymóc na personelu sądowym (sędziowskim) odpowiednie zachowanie, tj. zgodne z wydaną decyzją. Tego rodzaju kompetencje K. Stefko powierzył kierownikowi danego sądu, prezesom sądów okręgowych nad sądami powiatowymi i sądami pokoju, mającymi siedzibę na obszarze tych sądów okręgowych; prezesom sądów apelacyjnych nad sądami okręgowymi, sądami powiatowymi i sądami pokoju, mającymi siedzibę na obszarze tych sądów pokoju. Minister Sprawiedliwości sprawowałby naczelny nadzór nad wszystkimi sądami w państwie (art. 98). W ostatnim zdaniu art. 98 zawarto gwarancję nieingerowania w działalność orzeczniczą sędziów. Mianowicie stwierdzono w nim, iż nadzór ten nie powinien wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie byli w myśl art. 79 ustawy konstytucyjnej niezawisli. Autor odwołał się więc wprost do ustawy zasadniczej, pozostawiając problematykę rozgraniczenia nadzoru judykacyjnego i służbowego innym aktom prawnym i praktyce. W art. 99 i 100 projektu

10 KK P.u.s., t. I, s. 113–114.

przewidziano środki do jego realizacji. Każdy sąd wyższy mógłby o spostrzeżonych przez siebie brakach w urzędowaniu sądu niższego zawiadomić organy powołane do nadzoru. Wszystkie te organy miałyby prawo żądania wyjaśnień, wglądania we wszystkie czynności sądowe osobiście lub przez delegowanych sędziów albo urzędników ministerialnych (posiadających kwalifikację na urząd sędziowski) a w celu usunięcia ewentualnych uchybień i braków wydawać właściwe zarządzenia.

4.3. O administracji sądowej w projekcie A. Mogilnickiego

Nowością w projekcie A. Mogilnickiego, w porównaniu z projektem K. Stefki, było dodanie przepisów o hierarchii służbowej sędziów (rozdział V, art. 40–46)¹¹. A. Mogilnicki dokonał tak szczegółowego usystematyzowania kryteriów starszeństwa służbowego sędziów, gdyż chciał prawdopodobnie uniknąć wszelkich niejasności przy ustalaniu kto komu podlega tzn. kto nad kim mógłby spełniać nadzór. Miało to też znaczenie w postępowaniu sądowym tzn. np. przy kolejności głosowania.

Autor projektu wyraźnie odróżnił ponadto nadzór służbowy nad sędziami od nadzoru służbowego nad osobami nie będącymi sędziami. W stosunku do tych drugich kierownicy sądów, bądź Minister Sprawiedliwości byliby upoważnieni do wglądania osobiście lub przez osoby delegowane we wszelkie czynności urzędowe, żądania wyjaśnień, czynienia uwag, usuwania usterek i udzielania (za mniej ważne uchybienia) przestróg (art. 43). Odnośnie sędziów mieli oni prawo wglądu we wszystkie czynności służbowe i żądania wyjaśnień, a w razie potrzeby zwracania się do zgromadzenia ogólnego danego sądu celem wydania właściwych zarządzeń (art. 44). Nie był to już więc nadzór samodzielny, lecz podlegający weryfikacji przez organ samorządu sędziowskiego. Jednakże od decyzji zgromadzenia ogólnego w tych sprawach kierownikom sądu służyłaby możliwość odwołania w ciągu 14 dni do zgroma-

11 KKP.u.s., t. I, s. 129–131. O starszeństwie służbowym sędziów, zajmujących stanowiska równorzędne w tym samym sądzie decydowała następująca kolejność: 1) czas spędzony na stanowisku odpowiadającym tej samej lub wyższej grupie, 2) ogólny czas służby na stanowiskach sędziowskich lub prokuratorskich, 3) ogólny czas służby w sądownictwie lub prokuraturze łącznie z aplikacją, służbą kancelaryjną (w adwokaturze, notariacie, Prokuraturii Generalnej), 4) czas ogólny innej służby państwowej i na koniec 5) wiek (art. 41).

dzenia ogólnego sądu bezpośrednio wyższego. W art. 44 § 3 A. Mogilnicki nawiązując do projektu K. Stefki jednoznacznie stwierdził, iż nadzór ten „nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli”. Nie odwołał się jednak wprost do Konstytucji, tak jak jego poprzednik. „Niezawisłość” u A. Mogilnickiego w kontekście omawianej kontroli administracyjnej uzyskała większą otwartość interpretacyjną, zarówno w wymiarze konstytucyjnym (doktrynalnym), jak i praktycznym.

Patrząc na całość zaprojektowanych przez A. Mogilnickiego przepisów dotyczących administracji sądowej, to można śmiało powiedzieć, że nie odbiegały one w sposób zasadniczy od propozycji K. Stefki. Ogólny jej „pomysł” był zbliżony a różnice tkwiły w nielicznych szczegółach.

4.4. Pod wpływem ustawy o państwowej służbie cywilnej

Niewiele różnic, w porównaniu do projektu K. Stefki, jeśli chodzi o administrację sądową, było też w kolejnym, V projekcie Podkomisji ustroju sądownictwa (rozdział VII, art. 127–134)¹². Rozwiązania A. Mogilnickiego zostały prawie całkowicie pominięte. Jedynym trwałym śladem, który po nich pozostał było utrzymanie rozdziału nadzoru służbowego nad sędziami i osobami nie będącymi sędziami. Twórcy tego projektu odwoływali się wprost do obowiązującej od 1 kwietnia 1922 r. ustawy o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. RP nr 21, poz. 164) i do opracowywanej w ministerstwie sprawiedliwości sędziowskiej ustawy dyscyplinarnej.

W myśl omawianego projektu, w stosunku do urzędników i niższych funkcjonariuszy sądowych miałyby zastosowanie „ogólne przepisy ustawy o służbie cywilnej, dotyczące nadzoru służbowego” (art. 133). Blok przepisów o odpowiedzialności służbowej tej kategorii osób znajdował się w rozdziale V wspomnianej ustawy (art. 66–88). Na ich podstawie bezpośrednio i pośrednio przełożona władza miała prawo wytykać i ganić podległym urzędnikom niewłaściwości w urzędowaniu lub zachowaniu się oraz niedbalstwo w służbie. Naruszającym obowiązki swego stanowiska i urzędu w służbie lub poza służbą przez

czyn, zaniechanie lub zaniedbanie groziło (niezależnie od sądowej) pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej¹³.

Zapewne pod wpływem tej ustawy, w celu ujednoczenia terminologii ustawodawczej w projekcie zamiast dotychczasowego określenia „kierownicy sądów” jako podmioty pełniące czynności administracji użyto – „przełożeni sądów”. Z „nowości”, wszak nie ingerujących w ogólną koncepcję administracji sądowej K. Stefki, należy wspomnieć o wskazówce dla Ministra Sprawiedliwości, by ten dbał o regularne odbywanie się wizytacji sądów powiatowych, okręgowych i apelacyjnych oraz zastrzeżenie o rozszerzeniu ustawy dyscyplinarnej sędziowskiej również na sędziów pokoju i sędziów handlowych.

4.5. Krytyka A. Mogilnickiego

W swoich *Votach separatach* A. Mogilnicki bardzo ostro skrytykował użycie w projekcie Podkomisji ustroju sądownictwa nazwy „przełożonego” sądu¹⁴. Jego zdaniem był to wynik przyjęcia przez jej członków germańskiej zasady supremacji administracji sądowej nad niezawisłym sędzią i nie chodziło li tylko o kwestię terminologiczną. „U nas przynajmniej w b. zaborze rosyjskim [...] – pisał – prezes nie jest przełożonym, zwierzchnikiem sędziego, lecz jego kolegą, który jest primus inter pares, spełnia czynności kierownicze”. Według niego takie rozumienie tych relacji dotyczyło 2/3 obszaru Rzeczypospolitej, gdzie prezes przede wszystkim wykonywał funkcje orzecznicze a rolę kierowniczą spełniał dodatkowo¹⁵. „Germański” prezes sądu „to

13 Urzędnik ponosił odpowiedzialność dyscyplinarną za występki służbowe, odpowiedzialność zaś porządkową za wykroczenia służbowe (art. 68). Występkiem służbowym było takie naruszenie obowiązków służbowych, które powodowało obrazę interesu publicznego, lub narażało dobro publiczne na szkodę. Wykroczenie służbowe z kolei stanowiło każde naruszenie obowiązku służbowego, nie posiadającego znamion występkę służbowego. Kary porządkowe za wykroczenie służbowe (upomnienie, skrócenie lub odmowa urlopu wypoczynkowego) nakładała władza służbowa, przełożona władza wyższa lub komisja dyscyplinarna. Kary dyscyplinarne za występki służbowe (nagana, odliczenie lat służby od roku do trzech, obniżenie stopnia służbowego o jeden lub dwa, z zawieszeniem możliwości awansu na przeciąg jednego roku do lat trzech, przeniesienie w stały stan spoczynku z umniejszonym uposażeniem emerytalnym najwyżej do 50%, wydalenie ze służby) mogła nakładać jedynie w drodze orzeczenia właściwa komisja dyscyplinarna w wyniku przeprowadzonego zgodnie z ustawą o postępowania dyscyplinarnego.

14 KKP.u.s., t. I, s. 174–175.

15 „Zasada ta była przyjęta nawet w Rosji, gdzie samowładne zakusy niektórych prezesów spotykały się zawsze z silną opozycją sędziów. I dlatego sądownictwo rosyjskie było jedynym działem władzy państwowej, który wśród ogólnego zepsucia, potrafił wysoko trzymać sztandar niezawisłości i uczciwości i cieszył się ogólnym zaufaniem”. KKP.u.s., t. I, s. 175.

przełożony”, zwierzchnik, do którego rozkazów sędziowie – podwładni musieli się w miarę możliwości dostosować. „Niezawisłość niby istnieje na papierze, ale w życiu głos prezesa ma bardzo wielki wpływ na sędziów”. Stąd wprowadzenie nazwy „przełożony” było dla A. Mogilnickiego próbą zainstalowania modelu, gdzie sędzia nie jest przedstawicielem władzy państwowej na równi z władzą ustawodawczą i wykonawczą, lecz występuje jako urzędnik, będący w hierarchicznej zależności od ministra i przełożonego – prezesa. Apelowal także, zresztą nawiązując do swojego samodzielnego projektu, o współudział w nadzorze służbowym zgromadzeń ogólnych sędziów.

Wypowiedzi A. Mogilnickiego, zwłaszcza na etapie tworzenia nowego prawa o ustroju sądów powszechnych, moim zdaniem były słuszne nawet jeśli cechował je zbyt ni subiektywizm (mam tu na myśli zaskakującą gloryfikację rosyjskiego sądownictwa a zdecydowaną niechęć do niemieckiego), ostrość, czy też dosadność. Słychać w tym głosie nutę przesady, ale i jednocześnie troskę o zachowanie i przestrzeganie konstytucyjnych zasad.

4.6. Z dyskusji w Podkomisji ustroju sądownictwa

Dyskusja nad rozdziałem VII, *Administracja sądowa* (art. 127–134) VI projektu opracowanego w łonie Podkomisji ustroju sądownictwa rozpoczęła się 26 listopada 1923 r.¹⁶ W. Prądzyński zaproponował, by w opracowywanej ustawie przywrócić termin „przełożeni sądu” oraz wyraźnie zaznaczyć, że zarząd wymiaru sprawiedliwości sprawuje Minister Sprawiedliwości. W pierwszym rządzie zaproponował K. Stefko, trafnie zauważając, iż wymiar sprawiedliwości to przede wszystkim „judykatura” a „że administracja sądowa należy [...] do Ministra Sprawiedliwości, to rozumie się samo przez się”¹⁷. Zgodzili się z nim J. Glass i A. Mogilnicki, którzy jednocześnie byli przeciwni określeniu „przełożeni sądu” widząc w tym zagrożenie dla pojęcia niezawisłości sędziego. W głosowaniu obie poprawki W. Prądzyńskiego upadły¹⁸.

16 KK P.u.s., t. II, s. 100 – 110.

17 KK P.u.s., t. II, s. 100.

18 KK P.u.s., t. II, s. 101

W dalszym toku tej dyskusji rozważano zagadnienia bardziej szczegółowe, redakcyjne i nieraz rozstrzygano jakie w danym przypadku należałoby użyć słowo, czy też sformułowanie.

Interesującą propozycję przedstawił (27 listopada 1923 r.) W. Prądzyński. Otóż zainicjował on uchwalenie na okres pięciu lat, tj. na czas ostatecznego wprowadzenia niniejszej ustawy w życie, przepisu przechodniego, mocą którego byliby powołani stali inspektorowie sądownictwa¹⁹. Podchwycili tę myśl prawie wszyscy dyskutanci. A. Mogilnicki popierając wniosek W. Müllera ustanowienia stałych wizytatorów, mianowanych przez Prezydenta RP zastrzegł, by byli nimi ludzie z co najmniej trzyletnim stażem sędziowskim. W. Prądzyński dodał, iż stanowiska te powinny mieć charakter służbowy („[...]” muszą być urzędnicy wysokiej rangi, równający się randze prezesa apelacji, aby mogli mieć odpowiednią powagę wobec prezesów sądów”) a ich sposób urzędowania określiłby Prezydent RP. K. Stefko, dotychczas nie zabierający głosu w sprawie, opowiedział się jako zwolennik tej instytucji. Brak w tym względzie wyraźnej wzmianki w jego projekcie tłumaczył faktem odrzucania ich w poprzednich czytaniach z uwagi na poważne trudności. Miał na myśli prawdopodobnie przeszkody organizacyjne i finansowe. Ostatecznie A. Mogilnicki zreagował art. 132 a w brzmieniu następującym: „Minister Sprawiedliwości odbywa lustracje periodyczne sądów bądź osobiście, bądź za pośrednictwem stałych lustratorów, mianowanych w tym celu przez Prezydenta Rzeczypospolitej spośród osób, które przynajmniej przez trzy lata pełniły obowiązki sędziowskie. Ponadto Minister Sprawiedliwości czuwa, aby prezesi sądów odbywali wizytacje”. W odpowiedzi J. Glass wysunął odmienny wniosek, polegający na dodaniu do art. 132 ustępu drugiego: „w Ministerstwie Sprawiedliwości urzędują stali wizytatorowie sądowi, mianowani spośród osób, które przynajmniej przez trzy lata sprawowały urząd sędziowski”. W wyniku głosowania zwyciężył wniosek J. Glassa²⁰.

Kolejnym ważkim problemem do rozstrzygnięcia przez członków Podkomisji ustroju sądownictwa w przedmiocie administracji sądowej

19 W. Mańkowski przypomniał, iż instytucja stałych inspektorów sądownictwa istniała w Austrii i dała bardzo dobre wyniki. Tamże, s. 105.

20 KK P.u.s., t. II, s. 107.

było podniesione przez A. Mogilnickiego zagadnienie określenia, który z organów – Ministerstwo Sprawiedliwości, czy ogólne zebranie sędziów – ułoży zasady wewnętrznego urzędowania sądów. On sam był za rozwiązaniem kompromisowym, gdzie zasady te zawierałoby stosowne rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, bliższymi zaś szczegółami (np. dni posiedzeń, godziny przyjęć itp.) zajęłyby się już zebrania ogólne sędziów każdego sądu. Tu znowu powołał się na „właściwą” praktykę sądów rosyjskich „gdzie każdy sąd opracowywał szczegóły regulaminowe”. K. Stefko stanowczo sprzeciwił się tej propozycji. Uważał, że tryb urzędowania kancelarii sądowych, np. kwestia, czy sekcje mają mieć odrębne kancelarie lub nie, czas urzędowania w sądach itp., unormowane powinny być jednolicie. W. Prądzyński wtrącił, aby w powyższych rozważaniach nie zapomnieć o stroju urzędowym dla osób sądowych. Poparł go E. S. Rappaport, uznając wręcz ten problem za ważniejszy od wielu innych i taki, który musi być ustawowo unormowany²¹. Główną pobudką dla wprowadzenia stroju urzędowego byłoby dążenie ujednoczenia symboliki urzędowej, nadania zewnętrznego wyrazu zasadzie równości sędziów. Dyskusję nad niniejszymi wątkami zwyczajowo zamknięto głosowaniami. Przyjęto więc ostateczną redakcję art. 134 projektu w wersji A. Mogilnickiego: „Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości określi tryb wewnętrznego urzędowania sądów apelacyjnych, ziemskich i grodzkich. Sąd Najwyższy wyda dla siebie regulamin” wraz z dodanym doń, ułożonym przez W. Mańkowskiego i K. Stefko ustępem: „sędziowie przy rozprawach używają togi i biretu, jako stroju urzędowego. Szczegóły określi rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości”²².

Efektom powyższej dyskusji było przede wszystkim uwzględnienie uwag z *Vota separata* A. Mogilnickiego (z wyraźnym w toku obrad poparciem K. Stefki i J. Glassa). Przekonała zatem członków Podkomisji ustroju sądownictwa sugestywna argumentacja pełna obaw o niezawisłość sądów skażoną „pruskim drylem”. Warto jednak podkreślić, że spór ten dotyczył praktycznie tylko nazewnictwa (tzn. przełożeni

21 Wykluczył tutaj możliwość szukania oszczędności. Przypomniał także, iż we wszystkich współczesnych państwach zachodnich używane są togi a nie tak jak w Polsce „nieestetyczne” szarfy, często noszone na codziennych, różnego kolonu ubraniach. „Są też zwolennicy mundurów – nadmienić – jednakże toga wydaje się mówcy bardziej odpowiednią. Tamże, s. 109–110.

22 Tamże. Z. Seyda upomniał się o uwzględnienie w stroju sędziego białego krawatu.

sądów, czy kierownicy sądów) a nie samej konstrukcji administracji sądowej. Wszystkie jej podstawowe i trzeba zauważyć bardzo ogólne założenia (uchwalone na posiedzeniach 26 i 27 listopada 1923 r.) jeszcze z projektu K. Stefki i Podkomisji zachowano w projekcie VII²³.

4.7. O administracji sądowej w projekcie końcowym KKW

Zmianach w ustawie (projekcie) o sądach powszechnych do projektu VII zaprojektowanych przez A. Mogilnickiego, E. S. Rappaporta i J. Jamontta rozdział VI zatytułowano już inaczej *Administracja sądowa i nadzór*²⁴. Rozróznilo więc wyraźnie dwie funkcje, które wykonywałyby ściśle ze sobą powiązane organy: administracji rządowej (Minister Sprawiedliwości, urzędnicy ministerialni) i sądowe. Czynności administracji sądowej w zasadzie należałyby do kierowników sądów. Nadzór nad sądami (a nie jak było w projektach poprzednich „nadzór nad tokiem wewnętrznego urzędowania”) sprawowałiby kierownicy poszczególnych sądów nad podległymi im okręgami oraz Minister Sprawiedliwości nad wszystkimi sądami. Zgodnie z art. 105 *Zmian*, uprawnienia nadzorcze uzyskałby również Sąd Najwyższy. Mianowicie mógłby on przez delegowanych sędziów Sądu Najwyższego przeprowadzać rewizje sądów apelacyjnych, ziemskich i grodzkich. O wynikach tej kontroli informowałby Ministra Sprawiedliwości i w razie potrzeby wszczynąłby postępowanie dyscyplinarne. Konsekwencją przyjęcia takich rozwiązań była zapewne rezygnacja w *Zmianach* z instytucji stałych wizytatorów sądowych urzędujących w Ministerstwie Sprawiedliwości. W związku z tym przypuszczam, iż twórcom niniejszych modyfikacji zależało głównie na równomiernym rozłożeniu „ciężaru” zadań nadzorczych na barki wszystkich wykonujących je podmiotów.

W dyskusjach w Podkomisji przygotowawczej Komitetu Organizacji Prac KK na temat administracji sądowej i nadzoru skoncentrowano się najpierw nad redakcją art. 99 *Zmian* w nowym brzmieniu: „Czynno-

23 Rozdział VII, *Administracja sądowa*, art. 112–119. Czynności administracji sądowej mieli spełniać kierownicy sądów. Hierarchiczny nadzór nad tokiem wewnętrznego urzędowania – Minister Sprawiedliwości nad wszystkimi sądami w państwie i kierownicy sądów (prezes sądu ziemskiego (późniejszego okręgowego) nad sądami grodzkimi swego okręgu, prezes sądu apelacyjnego nad sądami ziemskimi i grodzkimi swego okręgu) – miał być realizowany przypomocy: prawa żądania wyjaśnień, wglądania we wszystkie czynności, wydawania zarządzeń. KK P.u.s., t. II, s. 175–176.

24 KK P.u.s., t. II, s. 189–190.

ści administracji sądowej pełnią kierownicy sądu. Mogą oni spełnianie poszczególnych czynności powierzać jednorazowo lub na czas określony swoim zastępcom lub innym sędziom za ich zgodą”. K. Stefko zreferował uwagi S. Bukowieckiego do tego artykułu, w których autor zaznaczył: „mam wątpliwości, czy w art. 99 potrzebne są słowa: *za ich zgodą*. W zakresie administracji sądowej prezes powinien słuchać Ministra Sprawiedliwości”. A. Mogilnicki i J. Jamontt byli zdecydowanie za utrzymaniem tych słów, gdyż uważali, że sędziowie powinni przede wszystkim sędzić i nie należy ich zbyt obciążać „robotą administracyjną”. Co do zakresu kompetencji Ministra Sprawiedliwości to zdaniem A. Mogilnickiego miał on prawo „rozkazywać” prezesom sądów tylko w granicach techniki zarządu sądu. Nie mógł natomiast wtrącać się np. do tego jacy sędziowie będą dla danej sprawy wyznaczeni. „To byłoby – twierdził – dopuszczeniem wpływu władzy wykonawczej na wyrokowanie i sprzeciwiałoby się Konstytucji”. Różnice poglądów na charakter ingerencji Ministra Sprawiedliwości w sprawy administracji sądowej wynikały głównie z odrębności dzielnicowych. Na ziemiach b. zaboru rosyjskiego – przypomniał dyskutantom E. S. Rappaport – prawnicy rozumieli ją wyłącznie jako administrację sądową sensu stricto tj. ograniczoną do zagadnień techniki organizacyjnej sądownictwa nie związanej w żaden sposób z samym orzecznictwem. Ostatecznie problematyczny art. 99 przyjęto większością głosów²⁵.

W łonie Podkomisji przygotowawczej różnicę zdań wywołał przepis o wizytatorach. J. Jamontt uznał go za nierealny głównie z powodu braku środków finansowych. S. Bukowiecki nie zgodził się z przedmówcą i jak zaznaczył „Wydział wizytacyjny w Ministerstwie Sprawiedliwości ja sam powołałem do życia, nawiązując do dawnych tradycji sądownictwa polskiego i mam wrażenie, że wydział ten działał z pożytkiem dla sądownictwa”²⁶. Przeciwno wypowiedział się także F. K. Fierich. Stanowisko swoje motywował tym, iż funkcja wizytatorów

25 KK P.u.s., t. II, s. 210–211.

26 KK P.u.s., t. II, s. 213. S. Bukowiecki miał na myśli okres kiedy był Ministrem Sprawiedliwości w rządzie Rady Regencyjnej. Zgodnie z art. 38 dekretu Rady Regencyjnej z 1 lutego 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. P. Kr. Pol. nr 1) przekształcono Departament Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu (jej dyrektorem był także S. Bukowiecki) w Ministerstwo Sprawiedliwości. Zob. więcej na ten temat M. Materniak – Pawłowska: *Ustrój sądownictwa...*, s. 69–73.

sądowych nie powinna być sprawowana przez urzędników, lecz przez sędziów. W konsekwencji, po głosowaniu utrzymano tę instytucję, z tym że na urzędujących w Ministerstwie Sprawiedliwości stałych wizytatorów sądowych mianowano by osoby, które przynajmniej przez 5 lat (w projekcie poprzednim 3 lata) sprawowały urząd sędziego²⁷.

Szeroką debatę na forum Komitetu Organizacji Prac KK przeprowadzono 15 grudnia 1924 r. nad wspomnianym wyżej art. 105 przewidującym nadanie Sądowi Najwyższemu prawa nadzoru administracyjnego nad sądami niższymi²⁸. Przeciwnikami tego przepisu byli: K. Stefko, J. Makarewicz, S. Bukowiecki, H. Konic. W ich opinii koncepcja nadzoru Sądu Najwyższego naruszała postanowienia Konstytucji. Istnienie dwóch naczelných instytucji kontrolnych nad sądami uważali za nieodpowiednie ze względu na to, że Sąd Najwyższy za sprawowanie kontroli nie byłby tak jak Minister Sprawiedliwości odpowiedzialny przed Sejmem. Ponadto wykonywanie tej funkcji zakłócałoby jego normalną działalność orzeczniczą, a w razie wszczęcia sprawy musiałby on występować jednocześnie w roli inkwidenta i sędziego. Wyważone stanowisko przedstawili w tej sprawie W. Makowski i J. J. Litauer. Uznali oni istnienie równoległego nadzoru Ministra Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego za nieracjonalne, gdyż taka sytuacja skutkowałaby jego osłabieniem. Opowiadali się zatem za ustanowieniem jednolitego nadzoru nad sądownictwem będącego kompetencją Sądu Najwyższego. Za utrzymaniem tych rozwiązań byli: J. Jamontt, A. Mogilnicki i E. S. Rappaport. J. Jamontt, jako delegat Ministerstwa Sprawiedliwości, oświadczył, iż ministerstwo jest za wprowadzeniem nadzoru Sądu Najwyższego z powodów praktycznych w celu urealnienia działalności kontrolnej nad sądami. I jak wyjaśniał dalej, nadzór ten miałby charakter fakultatywny więc nie kłóciłby się z konstytucyjną zasadą „czystej linii nadzoru nad judykaturą i administracją”. Na poparcie tej argumentacji E. S. Rappaport podniósł, że „obecnie nie ma dostatecznego nadzoru nad sądownictwem, chcemy więc stworzyć nie tyle stały nadzór, co rodzaj kłapy bezpieczeństwa w postaci uprawnień Sądu Najwyższego, który powinien być czynnikiem pojednawczym i superarbitrem w

27 KK P.u.s., t. II, s. 213.

28 KK P.u.s., t. II, s. 226–227.

sporach, wynikających przy organizowaniu sądownictwa”. W głosowaniu nad tym artykułem projektu nadającego prawa nadzorcze Sądowi Najwyższemu jednak nie zaakceptowano²⁹.

W projekcie (VIII) końcowym uwzględniono wszystkie powyżej omówione zmiany. Ostatecznie przepisy o administracji sądowej znalazły się w rozdziale V *Administracja sądowa i nadzór*, w art. 69–77. W *Uzasadnieniu* do tegoż projektu podkreślono, iż niezawisłość sędziowska sformułowana w art. 77 Konstytucji marcowej nie może wychodzić poza zakres orzecznictwa sędziowskiego. Dlatego też tok wewnętrznego urzędowania sądów (sędziów i innych osób sądowych) musi podlegać nadzorowi tych władz, które są odpowiedzialne za sprawność ich funkcjonowania. Odpowiedzialność tę ponosił wobec Sejmu Minister Sprawiedliwości. Kierownicy sądów byli organami pomocniczymi Ministra Sprawiedliwości w sprawowaniu nadzoru³⁰. Komisja Kodyfikacyjna przyjęła, iż obarczanie Sądu Najwyższego zadaniami kontrolnymi nad sądami byłoby niepożądane, ponieważ tak jak Ministerstwo Sprawiedliwości miał on siedzibę w Warszawie a „zatem o większej łatwości sprawowania nadzoru³¹ nie ma mowy”. Ponadto Sąd Najwyższy powinien przede wszystkim dbać o jednolitość orzecznictwa³².

29 KK P.u.s., t. II, s. 227.

30 W opinii Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z r. 1925 do projektu końcowego KK zauważono, iż powinno w nim być określone „prawo urzędników ministerialnych wglądania w drodze delegacji w czynności sądów i żądania wyjaśnień ograniczone do tych tylko urzędników, którzy [...] wykazują faktyczną pięcioletnią służbę sędziowską.” Sąd ten stanowczo wypowiedział się przeciw instytucji wizytatorów, gdyż „Instytucja ta wzorowana jest niewątpliwie na takiej instytucji wprowadzonej w Austrii, i to dopiero w chwili zmiany ustroju sądownictwa, spowodowanej zmianą ustaw, dotyczących postępowania cywilnego. Jeżeli tam była ta instytucja może częściowo usprawiedliwioną koniecznością udzielania natychmiast na miejscu praktycznych wskazówek i wydawania zarządzeń, dla ujednostajnienia toku czynności, które się z chwilą wprowadzenia nowych ustaw radykalnie zmieniły, to w Polsce brak tego względu zupełnie, skoro obowiązujące tutaj, choć niejednolite ustawy o postępowaniach sądowych wzięły się już w praktyce zupełnie dokładnie.” AP w Poznaniu, Sąd Apelacyjny w Poznaniu, sygn. 122, k. 143. Przeciwno instytucji stałych wizytatorów wypowiedział się także Sąd Apelacyjny w Toruniu w opinii do projektu końcowego KK z r. 1925. AP w Poznaniu, Sąd Apelacyjny w Poznaniu, sygn. 122, k. 155.

31 KK P.u.s., t. II, s. 291. O konieczności wyposażenia Sądu Najwyższego w uprawnienia nadzorcze pisał W. Makowski: *Zagadnienie...*, s. 6. Pogląd ten podzielał J.J. Jamontt: *Historia i krytyka...*, s. 66.

32 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Druk nr 1955.

4.8. O administracji sądowej w projektach rządowych i w rozporządzeniu

W projekcie rządowym ustawy o sądach powszechnych z 1925 r. przepisy o administracji sądowej i nadzorze nie uległy zasadniczym zmianom w stosunku do projektu końcowego KK³³. Z kolei w projekcie rządowym ustawy o sędziach i prokuratorach z r. 1924 w części II *Odpowiedzialność służbowa i dyscyplinarna* art. 51§ 1 stanowił: „Nadzór nad tokiem wewnętrznego urzędowania sądów uprawnia do żądania wyjaśnień, wglądania w czynności oraz wydawania odpowiednich zarządzeń celem uchylenia dostrzeżonych usterek. Władza, powołana do sprawowania nadzoru, może wykonywać go bądź osobiście, bądź przez delegowanych sędziów wyższej instancji, albo urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości, posiadających kwalifikacje na urząd sędziowski i zajmujących stanowisko służbowe co najmniej równorzędne w stosunku do sędziów względem których nadzór ma być wykonany”. Jak widać, przepis ten nawiązywał do treści art. 73 projektu końcowego KK, z tym że tu organy uprawnione do wykonywania nadzoru obok prawa żądania wyjaśnień i wglądania w czynności – otrzymały możliwość wydawania zarządzeń. Zakres uprawnień nadzorczych został zatem rozszerzony.

W rozporządzeniu Prezydenta RP *Prawo o ustroju sądów powszechnych* z r. 1928 również przyjęto podobny, „personalny” model administracji sądowej i nadzoru (rozdział X, *Administracja sądowa i nadzór*, art. 65–78) do tego jaki opracowała KK. Funkcje te spełniali kierownicy sądów, którzy mogli czynności administracyjne poruczać swoim zastępcom a nawet sędziom. Ministrowi służyło prawo nadzoru nad wszystkimi sądami. Nadzór ten mógł wykonywać sam, przez podsekretarza stanu lub delegowanych sędziów sądów równorzędnych lub wyższych. Osoby powołane do nadzoru mogły przeglądać akta, żądać wyjaśnień i uchylać zarządzenia niezgodne z prawem. Jeżeli sąd wyższy przy załatwianiu środków odwoławczych spostrzegł jakieś braki i usterki, zawiadamiał o tym władzę nadzorczą. Miał on prawo spostrzeżone uchybienia wytykać odnośnemu sądowi. O takim wytknięciu zawiadamiał sąd wyższy kierownika odpowiedniego sądu, a w ważniej-

33 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Druk nr 1200.

szych wypadkach Ministra Sprawiedliwości. W omawianym akcie prawnym pominięto instytucję wizytatorów. Znacznie zwiększono uprawnienia nadzorcze organów powołanych do tegoż nadzoru a mam tu na myśli głównie możliwość uchylania zarządzeń niezgodnych z prawem.

* * *

Podsumowując powyższe rozważania na temat administracji sądowej i nadzoru w pracach KK, należy stwierdzić, że w projekcie końcowym zaaprobowano w gruncie rzeczy model funkcjonujący już w II Rzeczypospolitej. Przy przygotowywaniu poszczególnych przepisów chętnie odwoływano się do rozwiązań aktualnie obowiązujących w b. Królestwie Polskim i zaborze austriackim. Nie zapominano przy tym o Konstytucji marcowej, do której przy okazji sporów wielokroć się odwoływano. Dotyczyło to zwłaszcza interpretacji art. 77, w wyniku czego doszło do określenia granic zasady niezawisłości sędziowskiej. Przyjęte przepisy na pewno nie były nowatorskie, ale ich ostateczny kształt dowodzi, iż twórcy przy opracowywaniu kierowali się głęboko uzasadnionym pragmatyzmem. Ogólna koncepcja administracji sądowej i nadzoru (ze wspomnianymi wyżej zmianami) zaproponowana przez KK została następnie włączona do U.s.p. z roku 1928.

5. Urzędy prokuratorskie

5.1. Urzędy prokuratorskie przed unifikacją

5.1.1. Urzędy prokuratorskie w byłym Królestwie Polskim

Po raz pierwszy o urzędach prokuratorskich władze polskie stanowiły w *Przepisach tymczasowych o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim* wydanych w r. 1917 przez Departament Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu¹. W powyższym akcie prawnym traktowano je jako jeden z podmiotów wymiaru sprawiedliwości, noszących nazwę Królewsko–Polskich i sprawujących swą działalność w imieniu Korony Polskiej. W świetle rozdziału III *Urząd Publiczny* prokuratorzy byli urzędnikami publicznymi. Obowiązki prokuratora naczelnego pełnił Dyrektor Departamentu Sprawiedliwości, przy Sądzie Najwyższym – potrzebna liczba prokuratorów a przy apelacyjnym i okręgowym – prokurator wraz z odpowiednią liczbą podprokuratorów. Stanowiska te mogły zajmować osoby „nieposzlakowane”, posiadające obywatelstwo Królestwa Polskiego (art. 13). Prokuratorów wszystkich sądów i podprokuratorów sądu apelacyjnego miał mianować Marszałek Koronny na wniosek Dyrektora Departamentu Sprawiedliwości (art. 20). Podprokuratorów sądu okręgowego i sekretarzy urzędów prokuratorskich mianował wyłącznie wspomniany Dyrektor na wniosek prezesów lub prokuratorów właściwych sądów (art. 21)². Wszyscy prokuratorzy (dotyczyło to również sędziów) powoływani byli na czas nieokreślony a odwołanie zależało od władzy mianującej (art. 15). Prokuratorzy (a nie podprokuratorzy) jako organy Departamentu Sprawiedliwości zajmowali się sprawami administracji wymiaru sprawiedliwości (art. 16). Prokuratorami Sądu Najwyższego mogły

1 Dz. Urz. Dep. Spr. TRS nr 1. Zdaniem S. Glasera Prokuratura była „oryginalnym dziełem francuskim i dopiero z Francji przedostała się do wszystkich nowszych ustawodawstw [...]”. S. Glaser: *Wstęp do nauki...*, s. 265–266. Zob. R. A. Stefański: *Prokuratura II Rzeczypospolitej*, PS 1992, nr 5–6, s. 70–85.

2 Prokuratorzy i podprokuratorzy składali przed osobą ich mianującą uroczyste przyrzeczenie stosownie do następującej roty: „Przysięgam Panu Bogu Wszchemogącemu, że na powierzonym mi stanowisku urzędowym przyczynić się będę w mym zakresie działania ze wszystkich sił do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi Rzeczypospolitej Polskiej, której zawsze wiernie służyć będę: wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu, przepisów prawa strzec będę pilnie, obowiązki mego urzędu spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia mych przełożonych wykonywać dokładnie, a tajemnicy urzędowej dochowam. Tak mi Panie Boże dopomóż”.

zostać osoby wyróżniające się teoretyczną i praktyczną znajomością prawa (art. 17). Od pozostałych kandydatów na prokuratorów i podprokuratorów wymagano prawniczego wykształcenia oraz odpowiedniej, praktycznej wiedzy na temat prawa obowiązującego nabytej podczas aplikacji (art. 18).

W *Przepisach tymczasowych* uregulowano także kwestie nadzoru służbowego i władzy dyscyplinarnej. I tak naczelny nadzór służbowy nad wszystkimi urzędami i urzędnikami wymiaru sprawiedliwości sprawował Dyrektor Departamentu Sprawiedliwości. Nad urzędami prokuratorскими w odpowiednich okręgach sądowych należał on do prokuratorów sądów apelacyjnych i okręgowych (art. 25)³. Wymienione podmioty zobowiązano do bezwzględnej posłuszeństwa wobec zarządzeń władzy nadzorczej. Upomniany prokurator, lub podprokurator mógł jedynie odwołać się do władzy bezpośrednio przełożonej nad władzą upominającą. Orzekła ona ostatecznie (art. 27)⁴. Skarconemu zawsze służyła możliwość skierowania sprawy na drogę postępowania dyscyplinarnego. Sędziem dyscyplinarnym dla prokuratorów przy Sądzie Najwyższym, apelacyjnym i okręgowym był Sąd Najwyższy w Izbach połączonych⁵; dla pozostałych właściwy sąd apelacyjny w komplecie, złożonym z pięciu sędziów (art. 28).

Należy pamiętać, że powyższe przepisy dotyczące urzędów prokuratorских sukcesywnie od r. 1918 zmieniano – uchylając i modyfikując je – dostosowując stopniowo do realiów i porządku prawnego kształtującej się II Rzeczypospolitej.

Dokładniejsze określenie stanowiska prokuratora zawierała *Instrukcja dla urzędów prokuratorских* z 1 marca 1918 r.⁶ Stwierdzono w niej, że urząd prokuratorский miał obowiązek przestrzegania zgodnego z pra-

-
- 3 Nadzór służbowy upoważniał do wglądu we wszelkie czynności urzędowe, do żądania wyjaśnień, czynienia uwag i usuwania usterek; do udzielania upomnień za nieprawidłowości w pełnieniu służby i za postępowanie, nie odpowiadające godności sprawowanego urzędu. Do nadzoru służbowego należało również załatwianie zażaleń, dotyczących biegu spraw, zwłoki lub innych nieprawidłowości w czynnościach urzędowych (art. 26).
 - 4 Od upomnienia udzielonego przez Dyrektora Departamentu Sprawiedliwości w ogóle nie było odwołania. Upomnianemu służyła możliwość skierowania sprawy na drogę postępowania dyscyplinarnego.
 - 5 W składzie pięciu sędziów według art. 2 dekretu o ustroju Sądu Najwyższego z 8 lutego 1919 r., Dz.Pr.P.P nr 15, poz. 199.
 - 6 Dz. Urz. Min. Spraw. Nr 9, poz. 21.

wem wymiaru sprawiedliwości i przyczyniania się do tego za pomocą środków wskazanych w rosyjskich procedurach (cywilnej i karnej).

Reasumując, polska, przedunifikacyjna organizacja urzędów prokuratorskich na ziemiach b. zaboru rosyjskiego polegała na hierarchicznym podporządkowaniu się niższych stopni wyższym i to zarówno w zakresie poszczególnych czynności prokuratorskich (in merito), jak i zarządzeń organizacyjnych, administracyjnych wewnątrz urzędu. Samodzielność prokuratora w granicach ustawy widoczna była tylko podczas wystąpień przed sądami⁷. Powołane przepisy prawne wymieniały następujące stanowiska prokuratorskie:

- 1) **Minister Sprawiedliwości** – pełniący obowiązki Prokuratora Naczelnego,
- 2) **prokuratorzy Sądu Najwyższego** – jednego z nich mianowano „**pierwszym prokuratorem**”, jako szefa prokuratury przy Sądzie Najwyższym; taki prokurator bezpośrednio podlegał Ministrowi Sprawiedliwości i zastępował go we wszystkich czynnościach sądowych, wymagających stawiennictwa prokuratora w Sądzie Najwyższym,
- 3) **prokuratorzy apelacyjni** – bezpośrednio zależni od Ministra Sprawiedliwości; zwierzchnicy całego urzędu prokuratorskiego przy sądzie apelacyjnym,
- 4) **prokuratorzy okręgowi** – zależni bezpośrednio od prokuratora apelacyjnego,
- 5) **podprokuratorzy** – przy wszystkich prokuraturach; pełnili obowiązki włożone na nich przez prokuratorów i zastępowali ich w miarę potrzeby stosownie do poważnienia.

Na tzw. „ziemiach wschodnich” w miarę rozwoju sytuacji wojennej rozciągano przepisy polskie, z tym, że czyniono to w drodze specjalnych aktów: rozkazów, rozporządzeń, dekretów. I tak przykładowo: w rozporządzeniu Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o urządzeniu ogólnego sądownictwa na obszarach wschodnich podlegających Komisarzowi Gen. Ziem Wschodnich z 15 maja 1919 r. art. 7 stanowił: „Przy Sądzie Apelacyjnym i każdym Sądzie Okręgowym urządza prokurator z określoną przez etaty ilością podprokuratorów”;

7 S. Gołąb: Ustrój sądów..., s. 49–51.

art. 8 „Przy [...] urzędach prokuratorskich czynni są stosownie do potrzeby: aplikanci, sekretarze, podsekretarze, komornicy, skarbnicy, kanceliści, woźni sądowi i służba niższa [...]”; art. 12 „Wszyscy urzędnicy wymiaru sprawiedliwości mianowani będą z zastrzeżeniem możliwości odwołania ich w każdej chwili.”; art. 13 „[...] prokuratorów [...] jak również podprokuratorów i aplikantów mianuje Komisarz Generalny”. W rozkazie naczelnego wodza wojsk polskich w przedmiocie organizacji wymiaru sprawiedliwości na terenach przyfrontowych i etapowych z 15 października 1920 r. art. 1 stanowił: „Do wymiaru sprawiedliwości powołane są sądy i urząd prokuratorski”; art. 2 „[...] przedstawiciele urzędu prokuratorskiego, o ile występują z wnioskami przed sądem, kierują się jedynie ustawą i sumieniem.”; art. 11 „Przy każdym sądzie okręgowym i sądzie apelacyjnym urzęduje prokurator z odpowiednią liczbą podprokuratorów i ich zastępców”. Niemal identyczne rozwiązania zawierał dekret naczelnego dowódcy wojsk Litwy Środkowej w przedmiocie organizacji wymiaru sprawiedliwości na terytorium Litwy Środkowej z 18 listopada 1920 r.. Powyższe przepisy częściowo zmieniono rozporządzeniami RM z 19 stycznia i 19 czerwca 1922 r. – Dz. U. RP nr 10, poz.70 i nr 47, poz. 414.

5.1.2. Prokuratorzy w byłym zaborze austriackim

Jak już wcześniej pisałem, w okręgach sądów apelacyjnych: krakowskim i lwowskim w okresie przed unifikacją prawa o ustroju sądów powszechnych obowiązywała wciąż austriacka *Ustawa organizacyjna sądowa* z 27 listopada 1896 r. a wraz z nią rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 5 maja 1897 r., wprowadzające instrukcję sądową oraz cały szereg innych aktów prawnych. Nie zawierały one jednak przepisów organizacyjnych dotyczących prokuratury, bowiem ich zasadniczy blok zamieszczono w austriackiej *Ustawie o postępowaniu karnym* z 23 maja 1873 r. W rozdziale III tej ustawy, *O Prokuratorii Państwa* (§ 29–§ 37) przy każdym trybunale I instancji ustanowiono prokuratora państwa (Staatsanwalt), przy każdym trybunale II instancji prokuratora starszego (Oberstaatsanwalt), a przy sądzie najwyższym jako trybunale kasacyjnym prokuratora generalnego („jeneralnego”, Generalprocurator) z potrzebną liczbą (trzech) zastępców – adwokatów generalnych (§ 29). Przy sądach powiatowych urzędowali tzw. funkcjonariusze prokuratorii i ich zastępcy pełniący czynności oskarżycieli

publicznych⁸. Członkowie prokuratury państwa mieli w poruczonym sobie zakresie działania bronić interesu państwa. W swych czynnościach byli oni niezawisli od sądów, przy których funkcjonowali. Prokuratorzy państwa przy trybunałach I instancji podlegali prokuratorom starszym, zaś ci z kolei jak i prokurator generalny już bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości (§ 30). Tak więc powyższe przepisy normowały zasady (wewnętrznej i zewnętrznej) organizacji prokuratury w austriackim procesie karnym⁹. Zewnętrzna struktura niewątpliwie nawiązywała w swych najważniejszych zarysach do ustawodawstwa francuskiego. Patrząc na jej wewnętrzny porządek, to miał on charakter jedności i niepodzielności, poparty zasadą hierarchii i centralizacji. W omawianej instytucji w odróżnieniu od sądów wykluczono tok instancji. Oświadczenie złożone przez przedstawiciela urzędu prokuratorskiego wiązało wszystkich prokuratorów, a jego decyzja nie mogła być zmieniona np. przez wniesienie do przełożonej nad nim władzy środka prawnego. Naczelną zasadą w działalności prokuratury państwa według austriackiego prawa procesowego była zasada legalizmu w przeciwieństwie do francuskiej zasady utylitarności¹⁰. Ustawa procedury karnej określała także granice wzajemnej niezawisłości prokuratury państwa i sądów. Obie władze w swych czynnościach były więc niezależne, samoistne i równorzędne. Relacje te ulegały zakłóceniu podczas procesu, gdzie prokuratura państwa występując w roli strony formalnie pod-

8 J. Makarewicz: Ustawa o postępowaniu karnym, Kraków 1911, s. 52–60.

9 P. Stebelski: Komentarz do austriackiego postępowania karnego, Lwów 1901, s. 52–66. Zdaniem tegoż autora stanowisko prokuratora generalnego i jego zastępców, również ich zakres działania wiązał się najściślej z zakresem działania, jaki w orzecznictwie karnym posiadał trybunał kasacyjny. Prokurator generalny występował jedynie w obronie naruszonej ustawy, by była ona należycie stosowana z zachowaniem jednolitości orzecznictwa. Nie należało do niego wykonywanie nadzoru nad prokuratoriami ustanowionymi przy trybunałach. Nie był więc on władzą przełożoną w tym znaczeniu, iż mógł wydawać wiążące polecenia, lub posiadał władzę dyscyplinarną nad nimi. Starsi prokuratorowie państwa natomiast, stojąc na czele organów władzy prokuratorskiej w okręgu trybunału II instancji wykonywali nad prokuratorami tego okręgu naczelny nadzór i byli wobec Ministra Sprawiedliwości, jako „naczelnika całej instytucji w Austrii” za swe czynności odpowiedzialnymi. Prokuratorom przy trybunałach I instancji podporządkowano funkcjonariuszy prokuratury i ich zastępców. „Prokuratura państwa – pisał P. Stebelski – jest władzą administracyjną a jako taka podległą najwyższemu naczelnikowi zarządu sprawiedliwości tj. ministrowi sprawiedliwości”.

10 Przy zasadzie legalizmu czynnościami prokuratora – oskarżyciela publicznego mają kierować: bezwzględny obowiązek bronięcia interesu państwa, nakaz ścigania z urzędu wszystkich przestępstw ilekroć ustawa karna została naruszona, z jedynym celem tzw. prawnej konieczności, nie bacząc na inne cele uboczne. Zasada utylitarności nakazuje prokuratorowi uwzględnić wyższe interesy dobra społecznego, które w danym przypadku mogą spowodować zaniechanie ścigania. Tamże, s. 55–56.

porządkowywała się sądom, szczególnie w momencie rozpatrywania wniosków procesowych¹¹.

Przepisy od § 31 i § 37 poświęcono uprawnieniom procesowym prokuratorów w poszczególnych instancjach oraz ich stosunkom służbowym¹². W jednym „paragrafie” znajdowały się normy proceduralne i organizacyjne. Widoczny był tu brak innych ogólnych aktów prawnych załatwiających właśnie kwestie urzędzenia prokuratury.

Gruntownych modyfikacji, mających raczej charakter dostosowawczy i ujednocający, w urzędzeniu tegoż wymiaru sprawiedliwości dokonano dekretem z 8 lutego 1919 r. I tak, zmiany w strukturze i nazewnictwie w poszczególnych instancjach sądownictwa odbiły się też w zakresie dawnej austriackiej prokuraturii państwa. Przypomnijmy, że funkcje wiedeńskiego Najwyższego Trybunału Sądowego (kasacyjnego) przejął w r. 1919 Sąd Najwyższy w Warszawie, co oznaczało wprzęgnięcie i podporządkowanie austriackiej prokuratury – przynajmniej w sensie hierarchii, a więc podległości, zależności służbowych i administracyjnych – do polskiego aparatu władzy państwowej. Poprzednie sądy obwodowe i krajowe (trybunały I instancji) zastąpiono jednolitymi sądami okręgowymi, a sądy II instancji (sądy krajowe wyższe we Lwowie i Krakowie) sądami apelacyjnymi, przy których istniały nadal prokuratury. Według art. 8 dekretu ogólną administracją sądownictwa kierował w swym okręgu prezes sądu apelacyjnego w granicach umocowania udzielonego mu przez Ministra Sprawiedliwości, bądź

11 P. Stebelski w swoim Komentarzu ustalił, że o r. 1901 ustawa o organizacji prokuraturii państwa w Austrii nie została wydana. Obowiązywało więc wciąż rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 3 sierpnia 1854 r. o wewnętrznym urzędzeniu i porządku czynności prokuraturii państwowej oraz ogólna instrukcja dla wszystkich prokuraturii starszych z 25 listopada 1873 r.

12 Spośród nich najistotniejszymi były § § 31 i 32: „§ 31. Do zakresu działania prokuratora państwa przy Trybunale pierwszej instancji należy udział we wszystkich do tegoż Trybunału należących dochodzeniach przygotowawczych, śledztwach wstępnych i rozprawach głównych, których przedmiotem są zbrodnie i występki, jako też w rozprawach odbywających się w Trybunale pierwszej instancji z powodu odwołania się od orzeczeń Sądów powiatowych, tudzież udział w posiedzeniach Sądu przysięgłych, odbywających się w obrębie Trybunału pierwszej instancji. Ma on także prawo brać udział osobiście albo przez zastępcę w czynnościach należących do Sądu powiatowego. Składa on co miesiąc prokuratorowi starszemu sprawozdania o sprawach karnych załatwionych, jako też o wiszących jeszcze i o ich stanie. Do tegoż odnosić się ma także w wypadkach wątpliwych, gdy się rozchodzi o rozpoczęcie lub zaniechanie śledztwa, albo także tylko o poszczególne ważne czynności śledcze i według jego poleceń postąpić powinien.” § 32. Prokurator starszy przy Trybunale drugiej instancji pełni swój urząd w czynnościach przed tymże sądem się odbywających. Oprócz tego ma nadzór nad wszystkimi członkami Prokuraturii państwa, ustanowionymi w obrębie tegoż sądu przy Trybunałach pierwszej instancji przy sądach powiatowych. Ma on prawo osobiście albo przez zastępcę brać udział w każdej sprawie karnej, należącej do ich zakresu działania.”

ustawę. Te same zasady – zdaniem S. Gołąba – rozciągały się także na działania prokuratora przy sądzie apelacyjnym w poruczonych mu sprawach administracyjnych¹³. Po tych zmianach zatem, w II Rzeczypospolitej do r. 1928, na ziemiach b. zaboru austriackiego działali zatem prokuratorzy okręgowi i apelacyjni (dwóch). Hierarchicznie, merytorycznie i formalnie podlegali oni Pierwszemu Prokuratorowi przy Sądzie Najwyższym i dalej Ministrowi Sprawiedliwości pełniącemu obowiązki Naczelnego Prokuratora.

5.1.3. Prokuratura w b. dzielnicy pruskiej

O organizacji i zadaniach prokuratury na ziemiach b. dzielnicy pruskiej II Rzeczypospolitej w okresie przed powstaniem jednolitego prawa o ustroju sądów powszechnych stanowił tytuł X. *Prokuratura* (§ 142 – § 153) niemieckiej Ustawy o ustroju sądownictwa z 27 stycznia 1877 r. W zmienianym i uzupełnianym od r. 1919 przez polskie władze akcie prawnym¹⁴, w § 142 stwierdzono, iż przy każdym sądzie powinna być ustanowiona prokuratura. Urząd ten sprawowali:

- 1) przy Sądzie Najwyższym w Warszawie odpowiednia liczba **prokuratorów i podprokuratorów**; jeden z prokuratorów był mianowany na stanowisko **Pierwszego Prokuratora**¹⁵,
- 2) przy sądach apelacyjnych, sądach okręgowych i sądach przysięgłych jeden lub więcej **prokuratorów**; gdy w skład sądu wchodziło kilku urzędników prokuratury wówczas wyznaczano spośród nich **pierwszego urzędnika prokuratury** a pozostali byli jego zastępcami¹⁶,
- 3) przy sądach powiatowych oraz sądach ławniczych (sądach pokoju) jeden lub więcej **urzędników podprokuratury**; w razie potrzeby dopuszczano możliwość tworzenia podprokuratury przy jednym z sądów powiatowych, ale wspólnej dla kilku sądów

13 S. Gołąb: *Ustrój...*, s. 79-80.

14 Jednolity tekst ustawy z uwzględnieniem tych zmian wydrukowano w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 16 czerwca 1922 r. – Dz.U.RP nr 46, poz. 390.

15 Według wspomnianego wyżej art. 17 ustawy o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej z 11 lipca 1919 r. (Dz.Pr.R.P. nr 64, poz. 385) dotychczasowe atrybucje Sądu Rzeszy przeszły na Sąd Najwyższy w Warszawie.

16 W rozporządzeniu z 15 grudnia 1919 r. (Tygodnik urzędowy nr 70) stanowiono też o prokuratorach pomocniczych przy sądach okręgowych a w rozporządzeniu z 31 stycznia 1920 r. (Dz. Urz. Min. b. dzielnicy pruskiej nr 6) o mianowaniu tzw. podprokuratorów komisoryjnych przy sądach okręgowych.

powiatowych oraz sądów ławniczych (sądów pokoju), należących do obwodu tego samego sądu okręgowego (§ 143).

Urzednicy prokuratury przy sądach apelacyjnych i okręgowych mieli prawo – we wszystkich sądach swego okręgu – do samodzielnego spełniania czynności. Urzędnikom podprokuratury przy sądzie powiatowym przysługiwało ono tylko przy sądach powiatowych oraz sądach ławniczych (sądach pokoju; § 146). Prokuratorzy musieli wykonywać zlecenia służbowe swojego przełożonego. Nadzór i kierownictwo powierzono głównie, jak to sformułowano w ustawie w § 148 „zarządowi sprawiedliwości”, czyli Ministrowi Sprawiedliwości w stosunku do wszystkich urzędników prokuratury. Wspomniany wyżej zakres kompetencji zastrzeżono z kolei pierwszym urzędnikom prokuratury odnośnie do wszystkich urzędników prokuratury swego okręgu. Na stanowiska prokuratorów przy sądzie okręgowym i apelacyjnym mogły być mianowane osoby posiadające wyłącznie kwalifikacje sędziego (§ 149). W §§ 151 i 152 wyraźnie zaznaczono, że prokuratorzy byli w swojej działalności urzędowej osobami niezawisłymi od sądów i nie mogli oni spełniać czynności sędziowskich. Zakazano im również poruczania nadzoru służbowego nad sędziami.

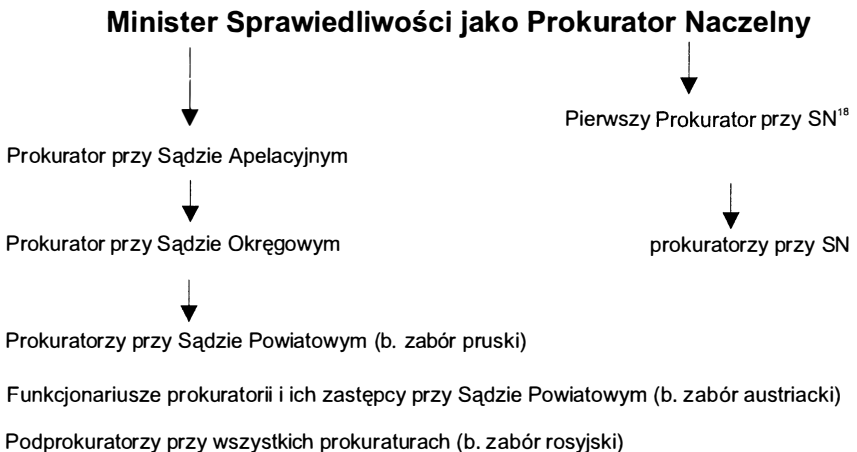
5.1.4. Wnioski

Przedstawiony powyżej zarys ustroju urzędów prokuratorskich obowiązujący w poszczególnych dzielnicach II Rzeczypospolitej w okresie przed unifikacją prawa o ustroju sądów powszechnych pozwala na wyciągnięcie interesujących wniosków. Doniosłą rolę w procesie ujednoczania i dostosowywania prokuratury do warunków polskich odegrał fakt powołania Ministerstwa Sprawiedliwości (luty 1918 r.) i Sądu Najwyższego w Warszawie (luty 1919)¹⁷. Stworzona na ziemiach b. zaboru rosyjskiego centralna struktura powiązana z władzą wykonawczą „pochłoneła” w miarę przejmowania zarządu wymiaru sprawiedliwości – austriacką (Najwyższy Trybunał Sądowy i Kasacyjny) i niemiecką (Sąd Rzeszy). Jednak w „terenach” w zasadzie utrzymano ich dotychczasowe odrębności organizacyjne. Taki stan rzeczy wynikał przede wszystkim z powodu obowiązywania trzech odmiennych ustaw

17 „Art. 4. Obowiązki Prokuratora Naczelnego pełni Minister Sprawiedliwości. Przy Sądzie Najwyższym urzęduje odpowiednia liczba prokuratorów i podprokuratorów. Jeden z prokuratorów będzie mianowany na stanowisko Pierwszego Prokuratora”.

postępowania i to zarówno, karnego jak i cywilnego. Każda z tych ustaw w inny sposób przecież regulowała kwestię stanowiska prawnego prokuratora w procesie. Do tego doszły jeszcze rozliczne przepisy szczegółowe wydawane przez kolejne władze w postaci dekrétów, rozporządzeń, rozkazów, instrukcji. Całą tę mozaikę aktów prawnych komplikowała praktyka umieszczania podstawowych norm dotyczących organizacji prokuratury, albo wśród regulacji o ustroju sądownictwa (*Przepisy tymczasowe o ustroju sądownictwa* TRS, niemiecka *Ustawa o ustroju sądownictwa*), bądź procesowych (rozdz. III. *O prokuraturii państwa austriackiej Ustawy o postępowaniu karnym*). Wszędzie jednak urzędy prokuratorskie były traktowane jako wewnętrzny element struktury sądownictwa (co prawda z odrębnym ustrojem i zadaniami) i to w tym sensie, że sądy mogłyby funkcjonować bez nich a one bez sądu – nie. Nie było tu, więc sprzężenia zwrotnego. Zbudowany tymczasowo i działający do r. 1928 model polskiej prokuratury nawiązywał, jeśli chodzi o budowę pionową częściowo do modelu niemieckiego, jak i do tego, którego inicjatorem stała się Tymczasowa Rada Stanu. Cechą charakterystyczną owego modelu była ścisła zależność urzędników prokuratorskich we wszystkich czynnościach od władzy zwierzchniej.

A oto jego schemat:



18 E. S. Rappaport wyjaśniał, że słowo „przy” wskazuje na odrębność władzy prokuratorskiej a włączenie prokuratury do składu sądu uważał za niemożliwe. KK P.u.s., t. II, s. 113.

5.2. O prokuraturze w trzech projektach Podkomisji ustroju sądownictwa

5.2.1. W projekcie (III) K. Stefki z roku 1921

W trzecim projekcie Podkomisji ustroju sądownictwa autorstwa K. Stefki przepisy dotyczące urzędów prokuratorskich znalazły się w przedostatnim VII rozdziale pt. *Prokuratoria państwa* (art. 102–110)¹⁹. Sam tytuł sugeruje, że twórca projektu świadomie sięgał, przynajmniej w nazewnictwie do rozwiązań austriackich, choć pomysł umieszczenia tych przepisów w odrębnej ustawie traktującej o ustroju sądownictwa powszechnego zaczerpnął od ustawodawcy niemieckiego.

W projekcie tym organami Prokuratorii Państwa mieli być prokuratorzy i wiceprokuratorzy, znajdujący się w hierarchicznej zależności od swych przełożonych i obowiązani wykonywać ich polecenia (art. 107). Wszystkich prokuratorów oraz wiceprokuratorów sądów apelacyjnych mianowałby Prezydent Rzeczypospolitej, wiceprokuratorów sądów okręgowych – Minister Sprawiedliwości, jako Naczelný prokurator (art. 102). Mogłyby być nimi osoby posiadające kwalifikacje sędziowskie (art. 103). Przy Sądzie Najwyższym urzędowałiby: pierwszy prokurator, prokuratorzy i wiceprokuratorzy, zaś przy sądach apelacyjnych i okręgowych prokuratorzy z odpowiednią liczbą wiceprokuratorów. Ponadto Minister Sprawiedliwości ustanawiałby przy poszczególnych sądach powiatowych wiceprokuratorów sądu okręgowego (art. 105). Prokurator występowałby w procesie jako **organ rządu** z dyrektywą przyczyniania się do zgodnego z prawem wymiaru sprawiedliwości za pomocą środków przewidzianych w ustawach o postępowaniu (art. 108). Prawo nadzoru i kierownictwa przysługiwałoby: 1. Ministrowi Sprawiedliwości, jako Naczelnemu Prokuratorowi Państwa, odnośnie do wszystkich prokuratorii państwa w całej Rzeczypospolitej; 2. kierownikom prokuratorii państwa: przy Sądzie Najwyższym tylko w odniesieniu do organów tego urzędu jemu bezpośrednio podległych, przy sądach apelacyjnych i okręgowych odnośnie do wszystkich organów prokuratorii państwa podległego im okręgu. Głównym mankamentem zaprojektowanych przepisów był – moim zdaniem – brak jasnego oznaczenia hierarchii, kto właściwie pełniłby funkcję kierowników prokuratury przy poszczególnych sądach, oraz czy również wiceprokuratoro-

19. KK P.u.s., t. I, s. 114–115.

ra należało uważać za organ rządu. Kwestie te pośrednio wyjaśniał art. 106, lecz wyłącznie w zakresie ich kompetencji. Zgodnie z nim kierownicy prokuratury państwa (prokuratorzy przy sądach apelacyjnych i okręgowych) mogliby podejmować działania we wszystkich sądach podległego im okręgu osobiście, lub wykonanie ich zlecać podwładnym. W ostatnim, art. 110 K. Stefko wskazała na rozdzielność wewnętrznej organizacji sądu i prokuratury, ustanawiając samodzielne kancelarie prokuratorskie.

5.2.2. W projekcie A. Mogilnickiego

W swoim projekcie²⁰ A. Mogilnicki w stosunku do prokuratury użył nazwy „urzędy prokuratorskie” (rozdz. IX, *Urzędy prokuratorskie* (art. 97–103)) przychyłając się do rozwiązań funkcjonujących w tej materii na ziemiach b. zaboru rosyjskiego. W aktach prawnych, wydawanych już przez władze polskie od r. 1918 posługiwano się właśnie tą terminologią²¹.

A. Mogilnicki wprowadził w odróżnieniu od K. Stefki dwustopniowy podział prokuratury i to zarówno w Sądzie Najwyższym, jak i w pozostałych sądach. Znowu nawiązał do regulacji obowiązujących na ziemiach polskich, m.in. za sprawą Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu. Oto w świetle art. 97 projektu przy Sądzie Najwyższym mieli urzędować: Pierwszy Prokurator i prokuratorzy a przy sądach apelacyjnych i okręgowych prokuratorzy i wiceprokuratorzy. Minister Sprawiedliwości mógłby ustanawiać przy poszczególnych sądach powiatowych podprokuratorów sądu okręgowego. Jego zdaniem, podział prokuratury na trzy stopnie w Sądzie Najwyższym nie miał żadnej podstawy. „Powinien – pisał w *Votach separata* – być tak samo, jak w sądach apelacyjnych i okręgowych podział dwustopniowy. Czynności podprokuratorów literalnie niczym się nie różnią od czynności prokuratorów, poza stroną administracyjną i reprezentacją na zewnątrz, co należy do pierwszego prokuratora. Proponuję znieść podprokuratorów przy Sądzie Najwyższym”²².

20 KK P.u.s., t. I, s. 138 – 139.

21 W Przepisach tymczasowych o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim TRS z r. 1917 stanowiono co prawda o urzędzie publicznym – prokuratorach i podprokuratorach, ale już w marcu 1918 r. wydano Instrukcję dla urzędów prokuratorskich.

22 KK P.u.s., t. I, s. 183.

Organizacja wewnętrzna prokuratury polegałaby na hierarchicznej zależności prokuratorów „niższych” od „wyższych” (określenie użyte przez A. Mogilnickiego), a wszystkich od Ministra Sprawiedliwości, jako prokuratora naczelnego. Urząd prokuratorski przy Sądzie Najwyższym stanowiłby odrębną całość i nie byłby władzą zwierzchnią nad pozostałymi. W projekcie tym nie znalazły się przepisy o nominacji prokuratorów. Było to niewątpliwie konsekwencją sporu między Ministrem Sprawiedliwości a Podkomisją ustroju sądownictwa KK o zakres przedmiotowy ustaw: ustrojowej i o pragmatyce sędziowskiej i prokuratorskiej, którego chwilowym rozstrzygnięciem stały się decyzje zapadłe 17 listopada 1922 r. podczas obrad posiedzenia Podkomitetu Specjalnego Komitetu Organizacji Prac KK RP. Inne rozwiązania dotyczące organizacji i czynności (administracyjnych i sądowych) urzędów prokuratorskich, a więc odnośnie prawa nadzoru, kierownictwa, zastępstwa, w stosunku do projektu K. Stefki w zasadzie pozostały bez zmian. A. Mogilnicki w art. 99 podkreślił, iż każdy prokurator działa w imieniu całego urzędu prokuratorskiego. Zrezygnował natomiast z traktowania prokuratury, jako organu rządu. Z nowych przepisów na uwagę zasługuje możliwość zlecenia przez prokuratora sądu apelacyjnego (po porozumieniu z prezesem tegoż sądu) starszemu aplikantowi stałego pełnienia czynności podprokuratora przy sądzie okręgowym (art. 101)²³. Poza tym A. Mogilnicki – twórca przepisów o przysięgłych, przewidywał w składzie komisji okręgowych układającej listy roczne przysięgłych na okręg danego sądu udział prokuratora lub podprokuratora sądu okręgowego (art. 81 § 1).

5.2.3. W projekcie Podkomisji ustroju sądownictwa KK

W projekcie tym przepisy dotyczące prokuratury umieszczono w rozdziale VIII *Urzędy prokuratorskie* (art. 135–143) i stanowiły one praktycznie syntezę propozycji K. Stefki i A. Mogilnickiego²⁴. Członkowie Podkomisji nie ulegli tu naciskom Ministra Sprawiedliwości i powrócili do przepisów o nominacji i kwalifikacjach prokuratorów,

23 Ponadto w art. 102 rozszerzył na prokuratorów obowiązywanie art. 41 ze swojego projektu, w którym chodziło o ustalanie starszeństwa służbowego w przypadku zajmowania równorzędnych stanowisk w tym samym sądzie.

24 KK P.u.s., t. I, s. 160–161.

zresztą akceptując w tym względzie rozwiązania K.Stefki²⁵. Prokuratorów oraz podprokuratorów przy Sądzie Najwyższym i sądach apelacyjnych mianowałby Prezydent Rzeczypospolitej, zaś podprokuratorów przy sądach okręgowych Minister Sprawiedliwości (art. 138). Mogły być nimi **tylko** (podkr. moje – M.M.) osoby posiadające kwalifikacje na sędziego (art. 139)²⁶. Powyższy przepis ujednotaczał drogę do uzyskania stanowiska sędziego i prokuratora. Tak więc, miałyby tu zastosowanie analogicznie warunki wymagane od kandydata na sędziego²⁷. Utrzymano trójstopniowy podział prokuratury w Sądzie Najwyższym. A. Mogilnicki skrytykował (w *Votach separata*) instytucję quasi-prokuratorów tj. osób bez kwalifikacji na urzędy prokuratorskie, wyznaczanych na określony czas przez prokuratora sądu apelacyjnego do sprawowania czynności oskarżyciela publicznego w sądach powiatowych (art. 137 ust. 3)²⁸. Uznał on, iż należy ją znieść i ewentualnie zachować w formie przepisu przejściowego dla b. zaboru austriackiego do czasu wprowadzenia nowej polskiej procedury karnej, która tego rodzaju „ersatz-prokuratorów” (przynajmniej na etapie prac nad nią w sekcji procedury karnej KK) nie przewidywała. „Doświadczenie austriackie – pisał – wykazało, że ci zastępcy prokuratora spośród nie prawników spełniają swoje czynności bardzo źle, a wobec tego nie

25 Przypomnijmy, że podczas obrad Podkomitetu Specjalnego Komitetu Organizacji Prac KK w listopadzie i grudniu 1922 r. postanowiono ująć w projekcie ustawy o ustroju sądownictwa przepisy o mianowaniu sędziów i prokuratorów. KK P.u.s, T. I, s. 5.

26 W projekcie K. Stefki podobny przepis brzmiał inaczej, nie tak jednoznacznie: art. 103. „Prokuratorami i wiceprokuratorami mogą być mianowane osoby, które posiadają kwalifikacje sędziowskie”. Różnica ta polegała na użyciu wyłącznie zwrotu „mogą być”. Takie sformułowanie sugerowałoby możliwość dopuszczenia osób bez kwalifikacji sędziowskiej (mogą, ale nie muszą).

27 Wchodziłyby w grę w szczególności art. 12–15 projektu z rozdz. II Sędziowie. Stanowisko prokuratora w sądach okręgowych, apelacyjnych i w Sądzie Najwyższym mógłby zajmować ten, kto: korzystał z pełni praw obywatelskich, był nieskazitelnego charakteru, miał ukończone 25 lat, władał językiem polskim w słowie i piśmie, ukończył uniwersyteckie studia prawnicze z przypisanymi w Polsce egzaminami, odbył aplikację sądową i złożył egzamin sędziowski. Nie musieliby odbywać tej aplikacji i egzaminu: profesorowie przedmiotów prawa sądowego na uniwersytetach państwowych, urzędnicy Prokuraturii Generalnej z kwalifikacjami do objęcia wyższych stanowisk, adwokaci, notariusze. Egzamin asesorski w Prokuraturii Generalnej i egzamin adwokacki zastępowałyby aplikację sądową i egzamin sędziowski. Nikt nie mógłby być prokuratorem w tym sądzie, w którym już sędzią lub prokuratorem byłby krewny do czwartego stopnia włącznie. W razie późniejszego powstania powinowactwa pomiędzy sędziami lub prokuratorami jednego sądu, ten, który zawarby związek małżeński musiałby się przenieść na inne równorzędne stanowisko. Prezes sądu apelacyjnego oraz prokurator przy sądzie apelacyjnym mógłby poruczyć podśędkowski (aplikantowi po złożeniu egzaminu sędziowskiego) pełnienie czynności sędziowskich, względnie prokuratorskich, z wyjątkiem wydawania orzeczeń i czynności sędziego śledczego.

28 Nie było ich zresztą na ziemiach b. zaboru rosyjskiego.

należy tej instytucji pozostawiać na stałe, tym bardziej, że można się doskonale bez niej obejść”²⁹.

Zachowano także udział prokuratora (bez podprokuratora) w komisji okręgowej układającej listy roczne przysięgłych na okręg danego sądu okręgowego (art. 56 b)).

5.3. O urzędach prokuratorskich w dyskusjach Podkomisji

Na posiedzeniu 27 listopada 1923 r. członkowie Podkomisji ustroju sądownictwa KK zajęli się blokiem przepisów o urzędach prokuratorskich przygotowanych w omówionym powyżej projekcie³⁰. Na wniosek K. Stefki właściwie bez dyskusji skreślono art. 135³¹. Nie było go w poprzednich projektach K. Stefki i A. Mogilnickiego i zapewne został zlikwidowany ze względu na zbytnią ogólnikowość. Następnie W. Prądyński zaproponował usunąć art. 136, stanowiący Ministra Sprawiedliwości Naczelnym Prokuratorem, gdyż jego zdaniem punkt 1 art. 142 „dostatecznie określał stanowisko Ministra Sprawiedliwości”³². Poparł go jedynie J. Kałużniacki i Z. Seyda. Nikt z dyskutantów nie miał jednak wątpliwości, że jako Naczelnny Prokurator sprawowałby on jednocześnie dwie funkcje: procesową – sam mógłby brać udział w postępowaniu sądowym i administracyjną – z prawem nadzoru i kierownictwa w stosunku do wszystkich urzędów prokuratorskich w całej Rzeczypospolitej. Postulat W. Prądyńskiego w głosowaniu ostatecznie przepadł.

W dalszej części tej debaty pojawiły się dwa istotne wnioski, nad którymi przeprowadzono długą i wnikliwą dyskusję. W pierwszym A. Mogilnicki konsekwentnie opowiadał się za likwidacją podprokuratorów w Sądzie Najwyższym, czyli za dwustopniowym podziałem prokuratury w tej instancji. W drugim J. Kałużniacki podniósł, by w sądach apelacyjnych i ziemskich (okręgowych) urzędowali: pierwszy prokura-

29 KK P.u.s., t. I, s. 183.

30 KK P.u.s., t. II, s. 110–119.

31 Art. 135. „Zadaniem urzędów prokuratorskich jest czuwanie nad zgodnym z prawem wymiarem sprawiedliwości i przyczynianie się do tego za pomocą środków, wskazanych w ustawach.”

32 Art. 142. „Prawo nadzoru i kierownictwa służy: 1. Ministrowi Sprawiedliwości, jako naczelnemu prokuratorowi, w stosunku do wszystkich urzędów prokuratorskich w całej Rzeczypospolitej [...]” KK P.u.s., t. I, s. 161. J. Glass był przeciwko skreśleniu art. 136 i twierdził, że „artykuł ten wyraża zasadę ogólną, z której art. 142 wyciąga dopiero dalsze konsekwencje.” KK P.u.s., t. I, s. 110.

tor, prokuratorzy i podprokuratorzy. Takie rozwiązanie jego zdaniem byłoby wskazane ze względu na potrzebę istnienia między szefem prokuratury a podprokuratorami, prokuratorów starszych, bardziej doświadczonych. Dawałoby ono także szansę awansów prokuratorów, gdyż w przeciwnym razie podprokuratorzy chętnie przechodziliby do sądownictwa. W. Mańkowski, popierając wniosek A. Mogilnickiego i J. Kałużniackiego zauważył, że do składu prokuratury w Sądzie Najwyższym powinni być powoływani ludzie „szczególnie doświadczeni i wykształceni” i co najważniejsze z rangą służbową wyższą od prokuratora sądu apelacyjnego. Opinie następnych uczestników debaty były w obu kwestiach przeważnie podzielone a spór toczył się głównie o zakres czynności „szefów” prokuratury, możliwości awansu, nazewnictwa (W. Prądzyński sugerował utworzenie przy sądzie apelacyjnym etatów prokuratorów i wiceprokuratorów; przy sądzie ziemskim – prokuratorów, wiceprokuratorów i podprokuratorów). Cennej informacji udzielił zebrany S. Bukowiecki, przypominając, iż francuski sąd kasacyjny znał trzy stopnie prokuratorów: procureur général, avocat général i substitut. Ostatecznie po głosowaniu zaakceptowano oba wnioski. W związku z tym J. Glass zredagował nowy tekst ustępu 1 art. 137 (jednomyślnie przyjęty) w brzmieniu: „przy Sądzie Najwyższym urzędują: Pierwszy Prokurator i prokuratorowie Sądu Najwyższego, przy sądach apelacyjnych – prokuratorowie i wiceprokuratorowie sądu apelacyjnego, przy sądach ziemskich – prokuratorowie, wiceprokuratorowie i podprokuratorowie sądu ziemskiego”. W celu uzgodnienia z poprzednimi, przegłosowanymi już artykułami ustalono (sugestia K. Stefki), że wiceprokuratorów będzie mianować Prezydent Rzeczypospolitej, zaś podprokuratorów Minister Sprawiedliwości (art. 138 projektu). Ważnym dodatkiem do tegoż przepisu – zainicjowanym przez W. Prądzyńskiego i również zatwierdzonym przez członków Podkomisji – okazał się ustęp 2 regulujący zagadnienie przeniesienia prokuratorów na takie samo stanowisko przy sądzie równorzędnym, a należałoby to do Ministra Sprawiedliwości.

Niezwykle interesującą polemikę wywołał J. Glass, poprzez odczytanie fragmentu swojego memoriału w przedmiocie roli prokuratora jako oskarżyciela publicznego. W tym miejscu warto go przytoczyć w całości, bowiem był to swego rodzaju punkt kulminacyjny debaty, w którym ważyły się losy tzw. niezawisłości prokuratorowskiej oraz ścierały

się różne koncepcje usytuowania prokuratury w sądownictwie powszechnym Rzeczypospolitej bazujące na doświadczeniach trzech państw zaborczych. Oto on: „Organy urzędu prokuratorskiego są w ścisłej od siebie zależności hierarchicznej, o ile idzie o czynności administracyjne. Na posiedzeniu jednak sądowym, czy to w sądzie karnym, gdzie jest stroną w procesie, czy w sądzie cywilnym, gdzie jest ważnym czynnikiem prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w Sądzie Najwyższym, powinien prokurator mieć niezależność całkowitą, aby istotnie brał udział skuteczny w wymiarze sprawiedliwości i mógł się przeciwstawić wolnej advokaturze, jako równy równemu. Możliwe to jest tylko wówczas, gdy nie krępowany żadnymi instrukcjami swoich przełożonych, prokurator słuchać będzie tylko głosu sumienia i przepisów prawa, w myśl starej zasady: „la plume est serve, mais la parole est libre”. Tej zasadzie hołduje ustrój prokuratury w ojczyźnie urzędu publicznego – we Francji, zarazem i w carskiej Rosji według dawnej organizacji sądowej rosyjskiej (art. 130). Przeciwstawia się tej zasadzie ustawodawstwo austriackie i niemieckie (§ 147 org. sąd. niem.)³³, czyniące z przedstawicieli urzędu publicznego „urzędników prokuratorskich”, we wszystkich czynnościach od władzy zależnych oraz – niestety – projekt polski”³⁴. Tak więc, autor cytowanego fragmentu memoriału był zwolennikiem całkowitej „wolności” prokuratora w postępowaniu sądowym – zależnego tylko od przepisów ustawy.

Przeciwko temu wnioskowi wypowiedział się zdecydowanie W. Prądzyński. Reprezentował on „niemiecki” punkt widzenia i uważał, że organizacja urzędu prokuratorskiego musi się opierać na zasadzie bezwzględnego posłuszeństwa wobec zwierzchników, z których najwyższy – minister – odpowiedzialny jest za działalność całego urzędu. Przeciwnikiem postulatów J. Glassa był także K. Stefko. Nie widział on zagrożenia skrepowania instrukcjami prokuratora a jeśli by taka sytuacja zaszła – co zdarzałoby się raczej rzadko i przede wszystkim w procesie politycznym – to nie dopuszczał możliwości, by przedstawiciel urzędu prokuratorskiego miał tu pełną swobodę działania. Pozostali mówcy (J. Kałużniacki, A. Mogilnicki, S. Wróblewski, W. Mańkowski, S. Bukowiecki) w zasadzie popierali stanowisko autora memoriału.

33 § 147. „Urzędnicy prokuratury winni wykonywać zlecenia służbowe swego przełożonego.”

34 KK P.u.s., t. II, s. 115.

J. Kałużniacki wskazał m.in. na fakt, że w austriackim ustawodawstwie nie występował nakaz przestrzegania instrukcji przez prokuratora na rozprawie; A. Mogilnicki natomiast zwrócił uwagę na prawdopodobieństwo zaistnienia w procesie paradoksalnego stanu (w razie zachowania zgodnie z instrukcjami przełożonego), w którym prokurator w przemówieniu przychyłałby się do stanowiska obrony, a w konkluzji popierałby oskarżenie. Tę interesującą dyskusję przerwał dość nieoczekiwanie przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości W. Müller, stawiając bardzo konkretny i kompromisowy zarazem wniosek o uzupełnienie omawianego właśnie artykułu 141 projektu następującym zdaniem: „jednakże przy stawianiu wniosków na rozprawie sądowej, mogą na własną odpowiedzialność odstąpić od poleceń, udzielonych im w danej sprawie”. Poparty przez samego J. Glassa został większością głosów uchwalony. Tą uchwałą członków Podkomisji zakończono właściwie dalsze rozważania na temat urzędów prokuratorskich.

5.4. O urzędach prokuratorskich w projekcie końcowym Komisji Kodyfikacyjnej

W *Zmianach w projekcie o sądach powszechnych* do projektu VII Podkomisji ustroju sądownictwa opracowanych przez A. Mogilnickiego, E. S. Rappaporta i J. Jamontta do rozdziału V. *Urzędy prokuratorskie* (art.108–113) dodano dwa nowe artykuły³⁵. Zgodnie z art. 110, sposób mianowania prokuratorów, wiceprokuratorów i podprokuratorów określałaby ustawa o służbie państwowej sędziów i prokuratorów. Natomiast w świetle art. 112, prokuratorzy przy sędzie apelacyjnym i okręgowym wyznaczałoby na stałe do prowadzenia spraw nieletnich w danym okręgu jednego lub więcej wiceprokuratorów lub prokuratorów. Oba artykuły były konieczne głównie ze względu na fakt, iż członkowie KK wiedzieli o równoległych pracach w Ministerstwie Sprawiedliwości nad ustawami: o sądach dla nieletnich oraz o pragmatyce sędziowskiej i prokuratorskiej³⁶.

Podczas dyskusji na posiedzeniu Podkomisji przygotowawczej Komitetu Organizacji Prac KK (13 grudnia 1924 r.) nie wprowadzono

35 Tamże, s. 190–191.

36 Projekt ustawy o sądach dla nieletnich KK uchwaliła 7 grudnia 1921 r. a 22 grudnia 1921 r. przesała go Ministrowi Sprawiedliwości. KK P.u.s., t. II, s. 214.

w tej części projektu żadnych generalnych modyfikacji. Jedyne A. Mogilnicki zmienił zdanie w sprawie wiceprokuratorów (przy sądach apelacyjnych i ziemskich) i postulował przywrócenie tej instytucji z przyczyn praktycznych. Wniosek ten przyjęto jednomyślnie³⁷. W projekcie VIII tj. końcowym Komisji Kodyfikacyjnej powtórzono właściwie wszystkie rozwiązania zawarte w projekcie VII Podkomisji ustroju sądownictwa. Tym razem przepisy te znalazły się w rozdziale VII. *Urzędy prokuratorskie* (art. 128–134)³⁸.

5.5. O urządach prokuratorskich w projektach rządowych i w rozporządzeniu

W projekcie rządowym ustawy o sądach powszechnych z r. 1925 w porównaniu do projektu końcowego KK nie dokonano w zasadzie istotniejszych zmian. Na uwagę zasługuje jednak korekta nazw organów prokuratury urzędujących przy Sądzie Najwyższym. I tak, w art. 130 „komisyjną” nazwę Pierwszego Prokuratora zastąpiono – Prokuratorem Generalnym, natomiast wiceprokuratorów – zastępcami Prokuratora Generalnego³⁹. W rządowym projekcie ustawy o sędziach i prokurato-

37 KK P.u.s., t. II, s. 214. W Komitecie Organizacji Prac KK o urządach prokuratorskich w ogóle nie dyskutowano.

38 KK P.u.s., t. II, s. 245 – 246.

39 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Druk nr 1955. Uzasadniano to w następujący sposób: „Projektowane przez Komisję Kodyfikacyjną nazwy organów prokuratury, urzędujących przy Sądzie Najwyższym; a mianowicie Pierwszego Prokuratora, prokuratorów i wiceprokuratorów niezupełnie odpowiadają zasadom ustrojowym Prokuratury Sądu Najwyższego oraz nakładowi pracy i kwalifikacjom do sprawowania ich czynności potrzebnym. Aczkolwiek praca tych organów pod względem intensywności oraz nakładu sumienności i wiedzy jest i winna być co najmniej ta sama co sędziów Sądu Najwyższego, jednak organizacja Prokuratury jest oparta na ustroju ściśle hierarchicznym. Dotychczasowy Pierwszy Prokurator nie jest, jak to ma miejsce z sędziami, pierwszym pomiędzy równymi; lecz jest zwierzchnikiem i przełożonym podległych mu organów Prokuratury; w rękach jego ześrodkowuje się w zastępstwie Ministra, jako Naczelnego Prokuratora władza nadzorczą nad organami prokuratury przy najwyższej instancji sądowej, on winien czuwać nad jednolitością czynności podległych mu organów i nadawać im kierunek. Dlatego też jest słuszniejsze zastąpić projektowaną nazwę Pierwszego Prokuratora, nie oddającą istoty jego czynności nazwą Prokuratora Generalnego. Ustrój Sądu Najwyższego przewiduje istnienie w nim izb (art. 39). Na czele organów prokuratury czynnych w tych izbach, stoją bezpośredni pomocnicy Prokuratora Generalnego pełniący w jego zastępstwie w stosunku do pozostałych organów Prokuratury czynności nadzorcze i administracyjne; dla tych organów nazwa zastępców Prokuratora Generalnego będzie odpowiedniejsza. Zważywszy, że Prokuratura w Sądzie Najwyższym nie jest ogniwem w hierarchii urzędów prokuratorskich lecz niejako organem opiniodawczym i doradczym Sądu Najwyższego (wedle projektu ustawy postępowania karnego „Prokuratorzy przy sądzie Najwyższym składają wyjaśnienia w kwestjach prawnych”) może więc obejmować inne stanowiska służbowe niż inne urzędy prokuratorskie. Z tych względów należałoby dla pozostałych organów prokuratorskich przy Sądzie Najwyższym zachować nazwę prokuratorów przy Sądzie Najwyższym.”

rach sądów ogólnych z r. 1924, urzędowi prokuratorskim poświęcono całą część III (rozdział IX, art. 114–134)⁴⁰. Były to przepisy obejmujące takie kwestie jak: ogólne warunki niezbędne do mianowania na stanowisko prokuratora, procedurę nominacyjną, stosunki służbowe oraz prawa i obowiązki. Na uwagę zasługuje treść art. 114, który stanowił: „Prokurator jest organem Rządu, powinien stać na straży Konstytucji, ustaw oraz rozporządzeń Rządu i sprawować swoje czynności z bezwzględną bezinteresownością oraz równą dla wszystkich bezstronnością.” Komisja Prawnicza Sejmu (do której trafił ten projekt 2 maja 1925 r.) wprowadziła w tym artykule ważną modyfikację. Zamiast postanowienia, iż prokurator jest organem rządu, Komisja ta uznała za konieczne „raczej podkreślić rolę prokuratury jako strażnika ustaw”⁴¹.

Rozporządzeniem Prezydenta RP *Prawo o ustroju sądów powszechnych* z 6 lutego 1928 r. na terytorium II Rzeczypospolitej wprowadzono wreszcie jednolitą organizację prokuratury. Przepisy te stanowiły właściwie kompilację wyżej omówionych dokonań w tym zakresie zarówno rządu, jak i KK⁴². Z projektu końcowego KK przede wszystkim nie zanegowano ogólnej koncepcji ustroju urzędów prokuratorskich. W projekcie rządowym ustawy o sędziach i prokuratorach koncepcję tę utrzymano i skoncentrowano się głównie na opracowaniu regulacji o pragmatyce prokuratorskiej.

Reasumując rozważania na temat urzędów prokuratorskich należy stwierdzić, że podstawowe zasady organizacji i działania nawiązywały w znacznej mierze do niemieckiego modelu prokuratury oraz częściowo

40 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Druk nr 1200. „Art. 115. Na stanowisko prokuratora może być mianowany ten, kto odpowiada warunkom określonym w art. 6 i 7. (korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich; jest nieskazitelnego charakteru; ma 25 lat ukończonych; władza językiem polskim w słowie i piśmie; ukończył uniwersyteckie studia prawnicze z przepisanyymi w Polsce egzaminami; odbył aplikację sądową; złożył egzamin sędziowski – art. 6; z obowiązku odbycia aplikacji i zdawania egzaminu sędziowskiego zwolniono profesorów i docentów nauk prawniczych na polskich uniwersytetach państwowych oraz adwokatów – art. 7);

41 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Druk nr 2005. Artykuł ten brzmiał następująco: „Prokurator stoi na straży ustaw. W czynnościach swoich prokurator podlega zleceniom swej zwierzchności, kierując się równą dla wszystkich bezstronnością”.

42 Zob. szerzej na ten temat S. Gołąb: *Ustrój sądów...*, s. 201; A. Czerwiński: *Ustrój sądów...*, s. 43–45; J. Szuster: *Uwagi z powodu ustroju prokuratury*, GSW 1928, nr 27, s. 417–419; S. Zalewski: *Prokuratura według projektów ustawy o ustroju sądownictwa i ustawy postępowania karnego*, GSW 1925, nr 24–25, s. 377–390 i 392–396; B. Pohorecki: *Udział prokuratora w postępowaniu przed Sądem najwyższym w sprawach cywilnych*, Pał. 1928, s. 97–100; S. Włodyka: *Organizacja wymiaru...*, s. 36–44; R. A. Stefański: *Prokuratura...*, s. 77–85; S. Śliwiński: *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1948, s. 300–307.

wo do austriackiego. Prokuratura, jako organ państwowy w zakresie ścigania przestępstw kompetencyjnie i strukturalnie miała być związana z sądownictwem oraz podlegała Ministrowi Sprawiedliwości, jako Naczelnemu Prokuratorowi. Organizację prokuratury oparto na zasadach: centralizmu, jednolitości i hierarchicznego podporządkowania, natomiast sposób ich działania na zasadach: legalizmu, substytucji i dewolucji. Model ten zaakceptowała Komisja Kodyfikacyjna i rząd. Oba zatem gremia w równym stopniu przyczyniły się do ukształtowania form prawnych instytucji urzędów prokuratorskich ostatecznie utrwalonych w u.s.p. z r. 1928.

Zakończenie

Prace Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej nad prawem o ustroju sądownictwa powszechnego przyniosły efekt w postaci końcowego projektu zatytułowanego *Ustawa o sądach powszechnych*. Dokument ten można uznać za podsumowanie działalności Komisji Kodyfikacyjnej w kierunku kształtowania się zrębów polskiego, nowoczesnego prawa o ustroju sądów powszechnych. Wartość tego przedsięwzięcia w kontekście wpływu na ostateczną treść *Prawa o ustroju sądów powszechnych* z 6 lutego 1928 r. można ocenić z czterech punktów widzenia, tj. organizacyjnego, konstytucyjnego, formalno–prawnego i materialnego.

Wyłącznym osiągnięciem członków Komisji Kodyfikacyjnej była organizacja prac nad prawem o ustroju sądów powszechnych. W zupełności autonomiczna w tym zakresie, samodzielnie uchwaliła swój pierwszy regulamin, na którego podstawie utworzono Podkomisję ustroju sądownictwa KK. Pod stałym przewodnictwem wiceprezydenta KK S. Bukowieckiego zdołała ona przedyskutować i przygotować w sumie siedem projektów, zaś do końca listopada 1923 r. ukończyła kompletną wersję projektowanego prawa pod nazwą: *Ustawa o ustroju sądów zwyczajnych*. Od tego momentu rzeczona Podkomisja już nigdy się nie zebrała. Sfinalizowaniem jej dokonań (w grudniu 1923 r.) w postaci ósmego, końcowego projektu zajęły się tym razem inne organy wewnętrzne Komisji Kodyfikacyjnej tj. Komitet Organizacji Prac KK i Komisja językowa KK. Tak więc w ciągu niespełna czterech lat, bo należy jeszcze pamiętać o kilkumiesięcznej przerwie spowodowanej wojną polsko–bolszewicką, prawnicy KK w pełni wykonali zadanie powierzone im przez posłów Sejmu Ustawodawczego.

W tym miejscu powstaje pytanie, czy metoda prac przyjęta przez członków Komisji Kodyfikacyjnej była prawidłowa? J. Jamontt, jeden z głównych twórców projektu końcowego prawa o ustroju sądów, krytycznie ustosunkowując się do VII projektu Podkomisji, uważał, że KK powinna była:

- „1. poddać gruntownej analizie i krytyce nie tylko dogmatycznej, lecz i historycznej ustroje sądowe każdej dzielnicy,

2. wykreślić z nich następnie przepisy potępione zarówno przez naukę, jak i praktykę, lub też ściśle związane z dawnymi systemami politycznymi danego zaboru,
3. porównać te ustroje, by znaleźć zasady im wspólne i tą drogą stworzyć szkielet projektu i wreszcie
4. rozbudowując go, mieć przed oczyma pewien ideał, w postaci ustroju sądowego określonego typu i odstępować od niego jedynie w miarę konieczności.”¹

Podkomisja ustroju sądownictwa KK pracowała jednak inaczej. Najpierw powierzała przygotowanie projektów wybranym spośród swego gremium osobom tj. A. Mogilnickiemu, J. Nowotnemu i K. Stefce. Potem dokumenty te stanowiły bazę do opiniowania i dyskusji na forum KK. W ich efekcie doszło do stworzenia wspomnianego projektu końcowego. Warto podkreślić, że ze względu na zakres przedmiotowy i systematykę zawartego w nim prawa o ustroju sądów powszechnych okazał się on praktycznie zmodyfikowaną wersją pierwotnych projektów K. Stefki (którego można zatem uznać za głównego twórcę przyszłego u.s.p.). Fakty te wskazują na to, że metoda prac, którą przyjęła KK okazała się przede wszystkim, skuteczna, bo przecieź zaowocowała w stosunkowo krótkim czasie ośmioma projektami. Dwa pierwsze projekty były jeszcze niespójne, co wynikało z przyjętego w *Zasadach ustroju sądownictwa KK*, odrębnego potraktowania zagadnień sądownictwa karnego i cywilnego. Jednak w kolejnych projektach można odnotować już wysoki poziom formalny i merytoryczny.

Niebagatelny wpływ na skuteczność metody miał również skład Podkomisji ustroju sądownictwa KK. Przypomnijmy, że K. Stefko wywodził się z Lwowa. W jego pracach widoczne było pewne przywiązanie do austriackiego systemu prawnego. Pozostali prawnicy pochodzili z Warszawy, Poznania, Krakowa, Wilna. Przedstawiciele z ziem b. zaboru austriackiego cechowało świetne przygotowanie warsztatowe od strony teoretycznej i prawnoporównawczej. Członkowie z b. Królestwa Polskiego byli przede wszystkim praktykami (najczęściej adwokatami), doskonale orientującymi się w zagadnieniach ustrojowych rosyjskiego sądownictwa. Poza tym to głównie oni od r. 1917

1 J. Jamontt: W obronie..., s. 169.

tworzyli pierwsze struktury wymiaru sprawiedliwości w II Rzeczypospolitej. Prawnicy z ziem b. zaboru pruskiego, również praktycy (z reguły też adwokaci) dzięki swojemu doświadczeniu przyczynili się do lepszego poznania niemieckiego ustroju sądownictwa. Nie było więc dziełem przypadku ta „trójdzielnicowa” obsada KK. Projekt końcowy prawa o ustroju sądów powszechnych w pełni to odzwierciedlał. Stworzono oryginalne, polskie prawo o ustroju sądów powszechnych, nie skażone partykularyzmem dzielnicowym. Polscy kodyfikatorzy doskonale znając „swoje” dzielnicowe systemy sądownictwa, w dyskusjach nad poszczególnymi rozwiązaniami, mieli znakomitą okazję do konfrontowania wyniesionych stamtąd doświadczeń i wiedzy. Często dochodziło na tym tle do ostrych polemik, które zawsze jednak kończyły się osiągnięciem kompromisu.

Komisja Kodyfikacyjna RP, autonomiczna w obrębie struktury wewnętrznej nie zachowała tej cechy na zewnątrz. Jako jeden z elementów aparatu legislacyjnego odrodzonego państwa polskiego nie mogła funkcjonować niezależnie od niego. W założeniach jej twórców miała być ciałem apolitycznym i tak też się stało. Odsunięta od areny politycznych starć konsekwentnie przygotowywała fundamenty polskiego prawa. Mniej cierpliwości w tej żmudnej pracy wykazywały pozostałe organy państwowe tj. Sejm, Rada Ministrów i Prezydent RP. Zaczęły one spełniać zwłaszcza od 1922 r. rolę „katalizatora“ prac Komisji Kodyfikacyjnej. W świetle ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej (nota bene nigdy nie zmienionej) organ ten nie posiadał inicjatywy ustawodawczej i z tej przyczyny wszystkie jej projekty ustaw dopiero za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości trafiały do Sejmu. Ministerstwo Sprawiedliwości stało się zatem ważnym ogniwem w procesie ujednoczenia, unifikowania, czy też kodyfikowania prawa w II Rzeczypospolitej. To widoczne gołym okiem pomniejszenie rangi Komisji Kodyfikacyjnej w całościowo pojętej konstrukcji aparatu legislacyjnego II Rzeczypospolitej nigdy nie zostało poprawione. Pojawiające się od 1921 r. w środowiskach prawniczych i politycznych pomysły powołania obok Komisji Kodyfikacyjnej instytucji przypominającej francuską Radę Stanu nie znalazły odpowiedniego poparcia ze strony organów państwowych. Utworzenie jesienią 1926 r. Rady Prawniczej nie przyczyniło się do głębszych przekształceń w aparacie legislacyjnym, ponieważ instytucja ta decyzją „budżetową” Sejmu z 1927 r.

rychło zakończyła swój żywot. Komisja Kodyfikacyjna RP w strukturze organów państwowych II Rzeczypospolitej w zależności od modyfikacji ustrojowych występowała jako organ pomocniczy: od czerwca 1919 r. do grudnia 1922 r. – Sejmu Ustawodawczego a od grudnia 1922 r. do sierpnia 1926 r. – Ministra Sprawiedliwości i Sejmu.

Prace Komisji Kodyfikacyjnej nad prawem o ustroju sądów powszechnych odbywały się pod znakiem silnej ingerencji Ministerstwa Sprawiedliwości i w tym sensie miały one charakter ograniczonej autonomii. Wydaje się to być zrozumiałe, ponieważ problematyka dotycząca sądownictwa nierozzerwalnie łączy się z prawem konstytucyjnym. Władza wykonawcza wykorzystała zbyt ogólnie sformułowaną i niedostosowaną do zmiennych warunków ustrojowych i politycznych ustawę powołującą Komisję Kodyfikacyjną. Do przygotowania końcowego projektu Komisji Kodyfikacyjnej w dużej mierze przyczyniła się więc, aktywna postawa ministrów sprawiedliwości a w szczególności Bronisława Sobolewskiego, Wacława Makowskiego i Włodzimierza Wyganowskiego². Wspomagały ich przy tym rozmaite instytucje prawnicze, organy sądowe i osoby prywatne, które szczególnie krytycznie odniosły się do VII projektu Podkomisji. Nie było bez znaczenia dla dalszych losów projektowanego prawa, że niektórzy spośród wypowiadających się autorów (m.in. S. Gołąb, J. Jamontt, J. Glass) brali później aktywny udział w jego opracowywaniu. W związku z tym, ta „oddolna krytyka” spowodowała dokonanie pewnych korekt w projekcie końcowym KK, a w szczególności wykreślenie z niego przepisów dotyczących procedury nominacyjnej sędziów. Do ustawowego zakresu działania Komisji Kodyfikacyjnej należało przygotowanie projektów ustawodawczych w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, lecz tego konsensusu niestety właściwie nigdy nie osiągnięto. A zatem analizując technikę organizacji prac można skonstatować, że Komisja Kodyfikacyjna RP niewątpliwie przyczyniła się do unifikacji ustroju sądów powszechnych, lecz sama tego ostatecznie nie dokonała.

2 Przypomnijmy, że z inicjatywy B. Sobolewskiego (Minister Sprawiedliwości od 5 września 1919 r. do 13 grudnia 1919 r.) już we wrześniu 1919 r. powołano w Ministerstwie Sprawiedliwości Komisję dla opracowania Pragmatyki. Za sprawą W. Makowskiego odbyła się w Komisji Kodyfikacyjnej w listopadzie 1922 r. konferencja dotycząca rozgraniczenia ustaw: pragmatycznej i ustrojowej oraz utworzenie Rady Prawniczej. W. Wyganowski (Minister Sprawiedliwości od 20 grudnia 1923 r. do 17 listopada 1924 r.) przyczynił się do „przyśpieszenia” prac Komisji Kodyfikacyjnej nad ustawą o ustroju sądownictwa powszechnego poprzez wniesienie 2 maja 1924 r. do Sejmu odrębnego projektu ustawy o sędziach i prokuratorach sądów ogólnych..

Z punktu widzenia konstytucyjnego, prace Komisji Kodyfikacyjnej RP nad prawem o ustroju sądów powszechnych były dziełem nowatorskim. Stało się tak głównie z dwóch przyczyn. Po pierwsze Rzeczpospolita w wyniku utraty bytu państwowego w XVIII wieku nie mogła w naturalny sposób ukształtować swojego narodowego prawa. Jego rozkwit w innych suwerennych państwach począwszy od zasad konstytucyjnych nastąpił już w wieku XIX, w czasie kiedy Polski wciąż nie było na mapie świata. Po drugie, odzyskanie w 1918 r. niepodległości postawiło polskich kodyfikatorów i ustawodawców przed trudnym zadaniem ujednoczenia i dostosowywania do XX-wiecznej rzeczywistości byłych przepisów dzielnicowych. Na ziemiach II Rzeczypospolitej przecież dalej funkcjonowały zaborcze struktury sądownictwa, mimo upadku ich „spadkodawców” tj. trzech cesarstw. Podstawowym zatem celem prawników skupionych w Komisji Kodyfikacyjnej stało się skodyfikowanie na nowo prawa karnego i cywilnego z uwzględnieniem całego światowego dorobku teorii i praktyki w tej dziedzinie. Jednocześnie zdawano sobie sprawę z tego, iż bez polskich sądów i sędziów nie będą mogły zaistnieć polskie kodeksy. W tym ostatnim przypadku istotną rolę odegrały właśnie przepisy konstytucyjne dające członkom KK swego rodzaju wytyczne. Pierwsze dwa projekty prawa o ustroju sądów powszechnych stały się przedmiotem debat Komisji Kodyfikacyjnej jeszcze przed uchwaleniem przez Sejm Ustawodawczy Konstytucji marcowej. Jednakże kolejnych pięć przygotowywano już pod wpływem jej zasad dotyczących ustroju sądów. Kodyfikatorzy pojmowali owe zasady jako prawa fundamentalne polskiego sądownictwa. Treść Konstytucji marcowej w znacznej mierze oddziaływała na merytoryczną zawartość powstającego w łonie Komisji Kodyfikacyjnej nowego prawa. Stała się ona dla jej członków swego rodzaju „nadrzędną ustawą wymiaru sprawiedliwości II Rzeczypospolitej”. W związku z tym w pracach Komisji Kodyfikacyjnej nad prawem o ustroju sądów powszechnych II Rzeczypospolitej można wyróżnić dwa zasadnicze okresy.

W pierwszym okresie (przed uchwaleniem Konstytucji marcowej), lata 1919–1921 w łonie Komisji Kodyfikacyjnej ustalono granice przedmiotowe dla przyszłej ustawy ustrojowej w postaci *Zasad ustroju sądownictwa*. Ich twórcy już wtedy nie mieli wątpliwości, że Polska będzie republiką, a zatem konstruowali podstawy organizacyjne sądow-

nictwa powszechnego pod kątem tego właśnie ustroju. Brali pod uwagę wszystkie nowożytnie idee dotyczące wymiaru sprawiedliwości wprowadzone w innych republikach europejskich. Mam tu na myśli zasadę niezawisłości sądownictwa, mianowania sędziów, gwarancje nieusuwalności, zasady hierarchiczno – instancyjnej budowy sądów. Od początku wątpliwości wśród członków Komisji Kodyfikacyjnej budziło zagadnienie udziału laików w składach orzekających sądów powszechnych. Rozbieżność poglądów wystąpiła również w sprawie sposobu realizacji zasady niezawisłości sędziów.

W drugim okresie (po uchwaleniu Konstytucji marcowej), lata 1921–1924, przygotowywano projekty uwzględniając konstytucyjne zasady ustroju sądownictwa zawarte w rozdziale IV. *Sądownictwo* (art. 74–86. Z pewnością uzyskano odpowiedź na pytanie, czy dopuścić laików do uczestnictwa w orzecznictwie sądów powszechnych, bo nowa ustawa zasadnicza przewidywała instytucję wybieralnych sędziów pokoju i sądów przysięgłych. Nie znalazły się tam jednak odpowiedzi na pozostałe pytania, np.: Jakie organy i w jaki sposób miałyby uczestniczyć w procedurze nominacyjnej sędziów? W jaki sposób realnie zagwarantować sędziom nieusuwalność i swobodę orzecznictwa? Jakie warunki powinien spełniać kandydat na sędziego? Czy kobieta może być sędzią? W jaki sposób wybierano by sędziów pokoju i przysięgłych? Kto mógłby zostać sędzią pokoju lub przysięgłym? Kwestie te wywołały duże różnice w poglądach członków Podkomisji ustroju sądownictwa KK. Interpretując przepisy konstytucji, niejednoznacznie wypowiedzieli się na temat dopuszczenia kobiet do zawodu sędziego i nie ukrywali niechęci do uczestnictwa laików w składach orzekających sądów powszechnych.

Prawnicy Komisji Kodyfikacyjnej, w oparciu o ogólne założenia konstytucji, zostali legitymowani do kontynuowania prac nad prawem o ustroju sądów powszechnych, a więc do wypełnienia ich konkretną treścią. Tak więc, oceniając wartość merytoryczną prac Komisji Kodyfikacyjnej nad prawem o ustroju sądów powszechnych z punktu widzenia obowiązującego w II Rzeczypospolitej prawa konstytucyjnego można stwierdzić, że polscy kodyfikatorzy szukając rozwiązań do konstytucyjnych „rebusów” dokonali, co jest ich niewątpliwym osiągnięciem, twórczej wykładni postanowień Konstytucji marcowej. Pracę Komisji

Kodyfikacyjnej znamionował obiektywizm, apolityczność, a przede wszystkim odpowiedzialność za losy przyszłego sądownictwa Rzeczypospolitej.

Koncepcję systematyki i zakresu przedmiotowego z projektu końcowego Komisji Kodyfikacyjnej w ogólnym kształcie przejęło rozporządzenie Prezydenta RP z 6 lutego 1928 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Dodano do niego ministerialne przepisy o pragmatyce sędziowskiej i prokuratorskiej. Dopiero w tym akcie prawnym całość materii traktującej o sądownictwie powszechnym nazwano *prawem o ustroju sądów powszechnych*³. Formalna analiza powyższego rozporządzenia pozwala zauważyć, iż ze stosunkowo drobnymi zmianami zachowano w nim około stu artykułów (na 299) z projektu Komisji Kodyfikacyjnej⁴. Dotyczyły one: struktury sądów, ogólnych przepisów o właściwości, samorządu sędziowskiego, utrzymania powagi sądów, sędziów niezawodowych (sędziów pokoju, sędziów handlowych, przysięgłych), częściowo administracji sądów i nadzoru oraz urzędów prokuratorskich. Systematyka w obu dokumentach poza korektami natury techniczno-redakcyjnej była niemal identyczna. Pozostałych 199 przepisów traktowało o sędziach i prokuratorach tj. o: niezawisłości sędziowskiej, zasadach obejmowania, zmiany i zrzekania się stanowisk, prawach i obowiązkach, odpowiedzialności dyscyplinarnej, zawieszaniu w czynnościach służbowych. Regulacje te wywodziły się z rządowego projektu ustawy o sędziach i prokuratorach. Ich podobieństwo do przepisów zawartych we wcześniejszych projektach KK wynikało raczej ze wspólnego korzystania autorów projektów z dokonanych ustawodawstw innych państw europejskich. Wpływ Komisji na ich kształt był raczej znikomy.

Porównując zatem z punktu widzenia formalno-prawnego projekt końcowy Komisji Kodyfikacyjnej i rozporządzenie Prezydenta RP

3 A. Czerwiński twierdził, że „nazwa rozporządzenia prawo o ustroju sądów powszechnych jest niewłaściwa. Nazwa ta jest z jednej strony za obszerna, gdyż nie normuje ani rzeczowej ani miejscowej właściwości sądów powszechnych, z drugiej strony za ciasna, gdyż prócz postanowień o sądach powszechnych, normuje rozporządzenie rozmaite inne materie, a mianowicie zawiera postanowienia o administracji sądowej, o organizacji sądów, o pragmatyce dla sędziów i prokuratorów, dalej przepisy z procedury cywilnej i karnej [...] i wreszcie przepisy o ordynacji egzekucyjnej [...]”. A. Czerwiński: *Ustrój sądów...*, s. 5.

4 Z projektu Komisji Kodyfikacyjnej przyjęto więc artykuły: 1, 2, 3, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 23, 24, 27, 28, 33, 34, 40–45, 51–65, 70, 75, 78, 189–235, 255–268.

można wyciągnąć generalny wniosek, że w procesie kształtowania się prawa o ustroju sądów powszechnych II Rzeczypospolitej Komisja Kodyfikacyjna odegrała kluczową – obok rządu – rolę przy konstruowaniu jego systematyki i zakresu przedmiotowego.

Analizując z materialnego punktu widzenia przepisy o ustroju sądów powszechnych zawartych w rozporządzeniu z r. 1928 trzeba przyznać, że w wielu przypadkach do ich opracowania w zasadniczych ramach przyczynili się członkowie KK. Tak się na pewno stało z przepisami o strukturze sądów. Pewne modyfikacje dokonane w rozporządzeniu nie ingerowały w istotę modelu struktury (zewewnętrznej i wewnętrznej) sądów powszechnych zaproponowanego przez KK. O tym, że twórcy rozporządzenia *Prawo o ustroju sądów powszechnych* bezpośrednio korzystali z dorobku KK dowodzi identyczny układ formalny tych regulacji.

Jeśli chodzi o przepisy o sędziach zawodowych zawarte w: projektach KK i rozporządzeniu to można stwierdzić, że Komisja Kodyfikacyjna w niewielkim tylko stopniu przyczyniła się do ostatecznego opracowania tej części u.s.p. Niepodważalnym osiągnięciem KK było na pewno zainicjowanie wprowadzenia do procedury nominacyjnej ogólnych zgromadzeń sądów – instytucji „rosyjskiej”, o charakterze samorządu sędziowskiego. Poza tym, wszystkie długotrwałe dyskusje i powstałe w ich wyniku projekty w łonie KK zachowały mimo wszystko po dzień dzisiejszy wielką wartość poznawczą.

W części *Prawa o ustroju sądów powszechnych* przepisy dotyczące sędziów niezawodowych były – w podstawowych założeniach – bardzo podobne do analogicznych przepisów z projektu końcowego KK. Ten wniosek dotyczy także pozostałych regulacji traktujących o sędziach niezawodowych (przepisy o komisjach wyborczych, listach, głosowaniu, ogłaszaniu wyniku wyborów itd.). W tym przypadku Komisja Kodyfikacyjna w bardzo dużym stopniu przyczyniła się do utrwalenia instytucji sędziów niezawodowych jako nieodzownego elementu prawa o ustroju sądów powszechnych II Rzeczypospolitej. Podstawowe koncepcje wypracowane na jej forum w wyniku wartościowych, głównie ze względów merytorycznych i poznawczych, dysput znalazły w pełni odzwierciedlenie w późniejszych pracach rządu.

W zakresie problematyki tzw. administracji sądowej i nadzoru w projekcie końcowym KK zaaprobowano w gruncie rzeczy model funkcjonujący już w II Rzeczypospolitej. Przy przygotowywaniu poszczególnych przepisów chętnie odwoływano się do rozwiązań aktualnie obowiązujących w b. Królestwie Polskim i zaborze austriackim. Nie zapomniano przy tym o Konstytucji marcowej, do której przy okazji sporów wielokroć się odwoływano. Przyjęte przepisy na pewno nie były nowatorskie, ale ich ostateczny kształt dowodzi, iż ich twórcy przy ich opracowywaniu kierowali się głęboko uzasadnionym pragmatyzmem. Ogólna koncepcja administracji sądowej i nadzoru (ze wspomnianymi wyżej zmianami) zaproponowana przez KK została w pełni włączona do u.s.p. z r. 1928.

Regulacje traktujące o urzędach prokuratorskich nawiązujące w znacznej mierze do niemieckiego modelu prokuratury oraz częściowo do austriackiego zgodnie zaakceptowały Komisja Kodyfikacyjna i rząd. Oba zatem gremia walnie przyczyniły się do ukształtowania form prawnych instytucji urzędów prokuratorskich ostatecznie utrwalonych w u.s.p. Przepisy te stanowiły właściwie kompilację dokonań w tym zakresie zarówno rządu, jak i KK.

Konstatując, Komisja Kodyfikacyjna i Ministerstwo Sprawiedliwości to główni twórcy rozporządzenia *Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Przepisy ustrojowe w ścisłym słowa znaczeniu były niemal wyłącznym dziełem KK, a przepisy „pragmatyczne” stanowiły rezultat działalności ministerstwa⁵. Do powstania tegoż prawa przyczynił się również Sejm poprzez nadanie mu konstytucyjnych ram.

5 K. Głębocki pisał: „Należy nadmienić, że prawo to realizuje łącznie dwa projekty przygotowawcze: projekt ustawy o sądach powszechnych, opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną, i projekt ustawy o sędziach i prokuratorach, t. z. pragmatykę sędziowską [...] prawo o ustroju sądów powszechnych, po 10 letnich pracach nad ustrojem sądownictwa powraca do pierwotnych założeń Komisji Kodyfikacyjnej w projekcie referenta z r. 1921. Jest to prawo zatem wynikiem długoletnich prac i różnych prądów.” K. Głębocki: Znaczenie ogłoszenia prawa o ustroju Sądów powszechnych, GSW 1928, nr 16, s. 241–242.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych

Biuro Sejmu RP *Akta Komisji Prawniczej. Ustawodawstwo społeczne i sądowe w Polsce. Opinie i uwagi*, sygn. 67.

Archiwum Państwowe w Krakowie

Sąd Apelacyjny w Krakowie, sygn. 155.

Archiwum Państwowe w Poznaniu

Sąd Apelacyjny w Poznaniu, sygn. 121, 122.

Źródła drukowane

Akty normatywne.

Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1918.

Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918–1919.

Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego 1917.

Dziennik Urzędowy Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej 1920–1922.

Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości 1918–1939.

Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego 1920.

Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich 1919–1920.

Dziennik Urzędowy Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych 1920.

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939.

Dziennik Ustaw Śląskich 1922–1939 Monitor Polski 1919–1939.

Tygodnik Urzędowy 1919.

Materiały sejmowe

Druki sejmowe o numerach: 1200, 1955 i 2005.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego nr 179 (z 28.10.1920 r.).

Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej: 276 (z 22.03.1926 r.), 277 (z 23.03.1926 r.), 315 (z 29.01.1927 r.), nr 324 (z 12 lutego 1927 r.).

Zbiory i komentarze

- Kodeks postępowania karnego. Motywy ustawodawcze*, A. Mogilnicki, E. S. Rappaport, Warszawa 1929.
- Komentarz do austriackiego postępowania karnego*, P. Stebelski, Lwów 1901.
- Konstytucja 17 marca 1921 r.*, ze wstępem Edwarda Dubanowicza, Warszawa 1921.
- Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, wydał i objaśnił Władysław Leopold Jaworski w: *Prawa Państwa Polskiego*, Kraków 1921.
- Konstytucja polska z dnia 17 marca 1921 r.*, wstępem i uwagami zaopatrzył Adam Piotrowski, Poznań 1921.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku i ustawa przechodnia w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1921.
- Kumaniecki Kazimierz Władysław, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912–styczeń 1924*, Warszawa–Kraków 1924.
- Kumaniecki Kazimierz Władysław, *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego*, Kraków–Warszawa 1920.
- Postępowanie karne obowiązujące na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej*, J. Kałuźniacki, R.A. Leżański, Warszawa–Poznań 1924.
- Prace Departamentów i Biur Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego wykonane lub przygotowane przez czas jej istnienia tj. od dnia 15 stycznia do 1 września 1917r.*, Warszawa 1918.
- Prawa Państwa Polskiego* pod red. W. L. Jaworskiego, z. II A, Kraków 1921.
- Prawo cywilne obowiązujące w Królestwie Polskim*, Warszawa 1914.
- Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920.
- Ustawa o wykonywaniu sądownictwa i o właściwości sądów zwyczajnych w sprawach cywilnych (norma jurysdykcyjna) i ustawa zaprowadzająca normę jurysdykcyjną (ustawa wprowadzająca)*, J. Windakiewicz, Warszawa 1926.
- Ustawa o postępowaniu karnym z dnia 23 maja 1873 r. razem z odnoszącymi się do niej ustawami i rozporządzeniami*, J. Makarewicz, Kraków 1911.

Ustawa o postępowaniu karnym z dnia 23 maja 1873 r. razem z odnoszącymi się do niej ustawami i rozporządzeniami, J. Rosenblatt, Kraków 1889.

Ustawa postępowania karnego z ustawami dodatkowymi wydanymi do dnia 1 września 1922 skorowidzem i tezami z orzeczeń Sądu Najwyższego R.P.

Ustawy karne tymczasowo obowiązujące na obszarze b. zaboru rosyjskiego, t. II, A. Mogilnicki, E. St. Rappaport, Warszawa 1923.

Ustawa postępowania karnego dodatek do wydania IV z r. 1923 zawierający ustawy karne, procesowe, ogłoszone od 1 września 1922 do 1 lipca 1924.

Ustawy karne tymczasowo obowiązujące na obszarze sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie, t. II, A. Mogilnicki, E. St. Rappaport, Warszawa 1924.

Zbiór rozporządzeń i okólników Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej z roku 1920 mających zasadnicze znaczenie dla Wymiaru Sprawiedliwości. Z upoważnienia Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej zestawili: T. Stark, J. Zagórowski, z przedmową T. Zajączkowskiego, Poznań 1921.

Druki i wydawnictwa Komisji Kodyfikacyjnej

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej Regulamin Ogólny Komisji Kodyfikacyjnej, Warszawa 1929.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Dział Ogólny. Warszawa 1920–1929.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Podkomisja ustroju sądownictwa, t. 1 i 2, Lwów 1925.

Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Sekcja postępowania karnego, t. 1, z. 1, Lwów 1926.

Protokół uroczystej akademii poświęconej dziesięcioletniej działalności Komisji Kodyfikacyjnej, Warszawa 1929.

Ustawa o ustroju sądownictwa, Warszawa 1923.

Opracowania

Achmatowicz Aleksander: *Reformy sądownictwa rosyjskiego na Wileńszczyźnie*, „Głos Sądownictwa”, nr 2, 1934.

Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, r. XXII, nr 1–12, 1924.

- Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. V, 1925.
- Aschenbrenner Tomasz: *W sprawie reformy Sądów przysięgłych w Polsce*, „Głos Adwokatów”, z. 5, 1934.
- Bardach Juliusz, Leśnodorski Bogdan, Pietrzak Michał: *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1993.
- Bartel Wojciech M.: *Udział przedstawicieli środowisk akademickich w pracach Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, „Krakowskie Studia Prawnicze”, r. XXIII, 1990.
- Bekerman Józef: *Z powodu artykułu „Walka o sądownictwo”* „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 4, 1924.
- Bodker Zofia: *Zadania kobiety–prawniczki*, „Przegląd Prawa i Administracji”, z. 1–3, 1925.
- Bossowski Józef Jan: *Czynnik ludowy w sądzie karnym*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny”, r. I, z. 1, 1921.
- Bross Jakub: *Sprawa Sądów przysięgłych*, „Głos Adwokatów”, z. 8–9, 1933.
- Butterteig Artur: *Sędziowie pokoju*, „Głos Adwokatów”, z. 3, 1928.
- Buzek Józefat: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucją szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919.
- Car Stanisław: *Pilne zadania prawnictwa*, „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego”, t. I, 1918.
- Car Stanisław: *Sposób powoływania sędziów na urzędy sędziowskie*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, r. LIV, nr 31 i 32, 1926.
- Car Stanisław: *Z zagadnień wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 1929.
- Ciągwa Józef: *Stan prawny na Spiszu i Orawie w latach międzywojennych w: „Studia Iuridica Silesiana” pod red. A. Lityńskiego*, nr 11, Katowice 1986.
- Ciągwa Józef: *Autonomia Śląska w okresie II Rzeczypospolitej w: Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu* pod red. M.Kallasa, t. 2, Warszawa 1990.
- Cybuchowski Zygmunt: *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 1 i 2, Warszawa [b.r.w.].
- Cybuchowski Zygmunt: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1933.
- Cybulski Bogdan: *Stosunek Komisji Kodyfikacyjnej RP do laików w składach orzekających sądów powszechnych*, „Studia Historyczno–Prawne”, Prawo CCXIII, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 1384, 1992.

- Czernicki Karol: *Działalność sądów powszechnych w latach 1925–1928*, Warszawa 1931.
- Czerwiński Adolf: *Ustrój sądów powszechnych*, Lwów 1928.
- Dąbkowski Przemysław: *Dawne prawo polskie a zadania Komisji Kodyfikacyjnej. Odczyt wygłoszony na zamknięcie 6 zjazdu prawników i ekonomistów polskich w Warszawie 23 maja 1920 r.*, Warszawa 1920.
- Dynowski Konrad: *Vestigia Terrent... (W kwestii sędziowskiej nieusuwalności)*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 6, 1924.
- Dzoga Zdzisław: *Odrębność sądownictwa w świetle doktryn prawno-politycznych*, „Głos Sądownictwa”, nr 2, 1933.
- Ehrlich Ludwik: *Podział władz i rozdział władzy*, „Przegląd Prawa i Administracji” nr 1–6, 1921.
- Encyklopedia Historii Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999.
- Esmein Adhemar: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921
- Ettinger Henryk: *Projekt ustawy o sędziach i prokuratorach*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 28, 1924.
- Fierich Franciszek Ksawery: *Kilka uwag w sprawie obecnych zadań ustawodawstwa polskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 15, 1919.
- Firstenberg Julian: *Jeszcze o stanowisku konstytucyjnym sądownictwa*, „Głos Sądownictwa”, nr 3, 1931.
- Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, praca zbiorowa pod red. Janusza Farysia i Janusza Pajewskiego, Szczecin–Poznań, 1991.
- Glaser Stefan: *Kompetencja sądów przysięgłych*, Lublin 1923.
- Glaser Stefan: *Wstęp do nauki procesu karnego*, Warszawa 1928.
- Glass Jakub: *Projektowana ustawa o ustroju sądownictwa*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 16–24, 1921.
- Glass Jakub: *O języku prawniczym polskim*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 29–32, 1922.
- Glass Jakub: *W imię prawa i prawdy*, „Kurier Warszawski”, nr 25, 1924.
- Glass Jakub: *Praworządność w Polsce na tle organizacji sądownictwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2, 1930.
- Głębocki Kazimierz: *Znaczenie ogłoszenia prawa o ustroju Sądów powszechnych*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 16, 1928.
- Gołąb Stanisław: *Ustrój sądów cywilnych*, w: *Prawa Państwa Polskiego*, pod red. J. Jaworskiego, z. VII a, Kraków 1922.
- Gołąb Stanisław: *Uwagi krytyczne nad projektem ustawy o ustroju sądownictwa*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny”, z. 3, 1922.

- Gołąb Stanisław: *W sprawie projektu rządowego ustawy o sędziach i prokuratorach*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 4, 1925.
- Gołąb Stanisław: *Zarys ustroju sądów powszechnych, Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga Pamiątkowa 1918–1928*, Kraków–Warszawa 1928.
- Gołąb Stanisław, Rosenblüth Ignacy: *Ustrój sądów powszechnych*, Warszawa 1929.
- Gołąb Stanisław: *Wymiar sprawiedliwości wśród zarzutów*. „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, r. II, z. 1–12, 1929.
- Gołąb Stanisław: *Organizacja sądów powszechnych, oprac. systematycznie z uwzględnieniem rozwoju historycznego, sądownictwa szczególnego oraz ustroju adwokatury, prokuratury generalnej i notariatu*, Kraków 1938.
- Góralski Zbigniew: *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983.
- Góralski Zbigniew: *Encyklopedia urzędów i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 2000.
- Górnicki Leonard: *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000.
- Grodziski Stanisław: *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno–Historyczne”, z. 1, 1981.
- Grodziski Stanisław: *Z dziejów unifikacji polskiego prawa cywilnego*, „Czasopismo Prawno–Historyczne”, z. 2, 1985.
- Grodziski Stanisław: *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, z. 1–4, 1992.
- Grodziski Stanisław: *W osiemdziesięciolecie Komisji Kodyfikacyjnej (geneza i struktura) w: Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*. „Studia i Materiały”, t. 12, Warszawa 2000.
- Grzybowski Konstanty: *Uwagi o projekcie ustawy o sądach powszechnych*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 38, 1927.
- Grzybowski Konstanty: *Galicja 1848–1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii*, Kraków 1959.
- Grzybowski Konstanty: *Historia państwa i prawa Polski. Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, t. IV, pod ogólną redakcją Juliusza Bardacha, Warszawa 1982.
- Grzybowski Stefan: *Zagadnienia kodyfikacji polskiego prawa cywilnego (organizacja i wyniki pracy 1919–1992)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, z. 1–4, 1992.

- Grzybowski Stefan: *Projekt prawa rzeczowego przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną w 1939 r.*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, z. 4, 1993.
- Gulczyński Andrzej: *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań 1992. *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. II, pod red. F. Ryszki, Warszawa 1968.
- Hroboni Jan: *Institucja sądów przysięgłych w nowym kodeksie post. kar.*, „Przegląd Prawa i Administracji”, r. LV, 1930.
- Jamontt Janusz: *Walka o sądownictwo*, „Kurier Warszawski”, nr 19, 1924.
- Jamontt Janusz: *W obronie władzy sądowej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 8–10, 1924.
- Jamontt Janusz: *Dlaczego bronimy wyborów sędziowskich*, „Przegląd Sądowy”, nr 5, 1927.
- Jamontt Janusz: *Pierwsza generalna lustracja Sądów polskich w b. zaborze rosyjskim*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 24, 1927.
- Jamontt Janusz: *Historia i krytyka rozporządzenia o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 1928.
- Jamontt Janusz: *O zmianie przepisów Konstytucji dotyczących władzy sądowej*, „Głos Sądownictwa”, nr 4, 1930.
- Jamontt Janusz: *Zmiany w ustroju sądów*, „Głos Sądownictwa”, nr 3, 1930.
- Jędruszek P.: *Sądy Pokoju w projektowanym ustroju sądownictwa*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 22, 1924.
- Kaczkowski Józef Piotr: *Ustawodawstwo a prawnicy*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 1, 1919.
- Kempisty Henryk: *Ustrój sądów. Komentarz*, Warszawa 1966.
- Komarnicki Waław: *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Komarnicki Waław: *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934.
- Konstytucje Polski, pod red. Mariana Kallasa, t. 1 i 2, Warszawa 1990.
- Konstytucje w Polsce*, wyb. i opr. T. Kołodziejczyk i M. Pomianowska, Warszawa 1990.
- Kopczyński Jan: *Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. VI, 1926.
- Korobowicz Artur: *Reforma ustroju sądownictwa w Królestwie Polskim po 1863 r. Przygotowanie i treść*, Lublin 1976.

- Korobowicz Artur, Witkowski Wojciech: *Ustrój i prawo na ziemiach polskich*, Lublin 1994.
- Korobowicz Artur: *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876–1915*, Lublin 1995.
- Kraczkowski Romuald: *Aparat legislacyjny rządu w II Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo”, z. 7, 1982.
- Krasowski Krzysztof: *Próby unifikacji osobowego prawa małżeńskiego w II Rzeczypospolitej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, z.3, 1994.
- Kraushar Tadeusz: *Sądy przysięgłych w Austrii*, „Palestra”, z. II, 1929.
- Kronika. Z Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie*, „Przegląd Prawa i Administracji”, z. 1–6, 1921.
- Krukowski Stanisław: *Nieznany projekt konstytucji polskiej z roku 1919*, „Czasopismo Prawno–Historyczne”, z. 2, 1975.
- Krukowski Stanisław: *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- Kukulski Jerzy: *Sądy gminne w Królestwie Polskim: studium społeczno–historyczne*, Kielce 1995.
- Kulesza Władysław T.: *Wacław Makowski o państwie społecznym*, Warszawa 1998.
- Kuzior Stanisław: *Art. 18 przepisów tymczasowych o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim a sędziowie pokoju nieprawnicy*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 27, 1925.
- Kuzior Stanisław: *Instytucja ławników w sądach pokoju Królestwa Polskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 51, 1925.
- Lesiński Bogdan: *O trudnościach unifikacji prawa sądowego*, „Czasopismo Prawno–Historyczne”, z. 1, 1979.
- Litauer Jan Jakub: *Na marginesie ustroju naszej kodyfikacji*, odbitka z „Głosu Prawa”, Lwów 1935.
- Litwin Józef: *Strój urzędowy (szarfa i toga) w sądownictwie polskim 1917–1965*, „Czasopismo Prawno–Historyczne”, z. 1, 1966.
- Lityński Adam: *Początek prac nad kodeksem karnym II Rzeczypospolitej (w siedemdziesiątą rocznicę powołania Komisji Kodyfikacyjnej)*, „Państwo i Prawo”, z. 11, 1989.
- Lityński Adam: *Jednolite z mozaiki. Jak rodziło się nowoczesne polskie prawo*, „Prawo i Życie”, nr 19, 1989.
- Lityński Adam: *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Katowice 1991.
- Lityński Adam: *Historia Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej w: Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000.

- Lityński Adam: *Kodyfikacja prawa karnego materialnego w II Rzeczypospolitej w: Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*. „Studia i Materiały”, t. 12, Warszawa 2000.
- Lityński Adam: *Pół wieku kodyfikacji prawa w Polsce (1919–1969). Wybrane zagadnienia*, Tychy 2001.
- Lubodziecki Stanisław: *Z powodu projektu ustawy o sądach zwyczajnych*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 13, 1924.
- M. W.: *Język prawniczo-sądowy w Polsce odrodzonej*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 9–10, 1922.
- Makarewicz Juliusz: *Instygator w dawnym prawie polskim*, Lwów 1922.
- Makowski Waclaw: *O Radzie Prawniczej kilka uwag*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. 7, 1927.
- Makowski Waclaw: *W sprawie ujednostajnienia ustawodawstwa*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 2–3, 1919.
- Makowski Waclaw: *Zagadnienie ustroju sądownictwa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 43–47, 1924.
- Materniak–Pawłowska Małgorzata: *Przejmowanie wymiaru sprawiedliwości przez organa polskie po I wojnie światowej*, w: *Dzieje wymiaru sprawiedliwości* pod red. T. Maciejewskiego, Koszalin 1999.
- Materniak–Pawłowska Małgorzata: *Struktura sądów powszechnych w pierwszym dziesięcioleciu II Rzeczypospolitej*, w: *Przez tysiąclecia: państwo–prawo–jednostka*.
- Materiały ogólnopolskiej konferencji historyków prawa. Ustroń 17–20 września 2000 r.* pod red. A. Lityńskiego i M. Mikołajczyka, t. II, Katowice 2001.
- Materniak–Pawłowska Małgorzata: *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, niepublikowana praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dra hab. Krzysztofa Krasowskiego, Poznań 2001.
- Merz Emil: *„Elita” w Sądach Przysięgłych*, „Głos Adwokatów”, z. 2, 1935.
- Mogilnicki Aleksander: *Dwie niefortunne poprawki w konstytucji*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 7–11, 1921.
- Mogilnicki Aleksander: *Kompetencja sądów przysięgłych*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny”, r. II, 1922.
- Mogilnicki Aleksander: *Niezawisłość sędziów w nowym ustroju sądowym*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 10–15, 1928.
- Mohyluk Mariusz: *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, „Czasopismo Prawno–Historyczne”, z. 1–2, 1999.

- Mohyluk Mariusz: *Z prac Komisji Kodyfikacyjnej RP nad prawem o ustroju sądów powszechnych w: Wybrane zagadnienia Polski nowożytnej. In memoriam Antoni Bobrus*, pod red. A. Nowakowskiego, Wadowice 2000.
- Najdus Walentyna: *Zygmunt Marek prawnik i polityk*, Warszawa 1992. Nagórski Zygmunt: *Prawo o ustroju sądów powszechnych z dn. 6 lutego 1928 według jednolitego tekstu z dn. 5 listopada wraz z ustawami i rozporządzeniami związkowymi i wykonawczymi oraz orzecznictwem Sądu Najwyższego*, Warszawa 1933.
- Nestorowicz Władysław: *Stanowisko sędziego śledczego u nas i na zachodzie*, „Głos Sądownictwa”, nr 3 i nr 4, 1932.
- Nestorowicz Władysław: *Sądy przysięgłych w Anglii i na kontynencie Europy*, „Głos Sądownictwa”, nr 9, 1937.
- Neymark Edward: *Kryzys sądów przysięgłych*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 44, 1924.
- Neymark Edward: *Rada Prawnicza*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, r. 8, nr 39, 1926.
- Neymark Edward: *Ciała prawnicze opiniodawcze w administracji centralnej*, „Palestra”, z. 10–11, 1929.
- Niezawisłość sędziowska w Orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Głos Sądownictwa”, nr 2, 1929.
- Otwarcie Rady Prawniczej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, r. 8, nr 40, 1926.
- Oświadczenie P. Wiceministra Cara na konferencji informacyjno-prasowej w dniu 30 marca 1928 r., odbytej w Biurze Gł. Komisji Kodyfikacyjnej*, „Głos Prawa”, nr 3–4, 1928.
- Oxińska-Szcześniakowa Ludwika, Czajkowski Eugeniusz: *Okręgi sądowe Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1931.
- Pajewski Janusz: *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Warszawa 1980.
- Peretiatkowicz Antoni, *Rada Stanu w Polsce*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny”, r. II, 1922.
- Peretiatkowicz Antoni: *Państwo współczesne*, Lwów–Warszawa, 1935.
- Petrusewicz Kazimierz: *Dziesięciolecie sądownictwa polskiego na Ziemiach Wschodnich*, Wilno 1929.
- Pietrykowski Tadeusz: *Sądownictwo polskie na Śląsku 1922–1937*, Katowice 1939.
- Pietrzak Michał: *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.

- Pietrzak Michał: *Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno–Historyczne”, z. 1, 1981.
- Pietrzak Michał: *Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, „Czasopismo Prawno–Historyczne”, z. 2, 1987.
- Pietrzak Michał: *Z problematyki kodyfikacji prawa w II Rzeczypospolitej w: Partykularyzm a unifikacja prawa w Polsce (XV–XX w.)*, Gdańsk 1994.
- Pietrzak Michał: *Sytuacja prawna kobiet w Drugiej Rzeczypospolitej w: Kobieta i świat polityki* pod red. A. Żarnowskiej i A. Szwarcza, Warszawa 1996.
- Pięćciolecie państwowego sądownictwa polskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 36, 1922.
- Płaza Stanisław: *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, cz. II Polska pod zaborami*, Kraków 1994.
- Płaza Stanisław: *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, cz. III Okres międzywojenny*, Kraków 2001.
- Pohorecki Bolesław Norbert: *Udział prokuratora w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w sprawach cywilnych*, „Palestra”, z. III, 1928.
- Posner Stanisław: *Rada Prawodawcza przy Ministrze Sprawiedliwości*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, r. V, 1925.
- Radwański Zbigniew: *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno–Historyczne”, z. 1, 1969.
- Rappaport Emil Stanisław: *Zagadnienie kodyfikacji prawa karnego w Polsce*, „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego”, t. 3, 1920.
- Rappaport Emil Stanisław: *Zagadnienie sądów przysięgłych w Polsce*, Warszawa 1931.
- Rappaport Emil Stanisław: *Czy zalecić należy udział czynnika społecznego w ustroju sądownictwa karnego państw słowiańskich?*, Warszawa 1933.
- Regulamin Rady Prawniczej*, „Palestra”, r. III, nr 9, 1926.
- Resich Zbigniew: *Nauka o ustroju organów ochrony prawnej*, Warszawa 1970.
- Różne wiadomości*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 25, 1927.
- Rogojski Walerian: *Nowela o prawach kobiet*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 43, 1921.
- Różycki Stanisław: *Sądy przysięgłych: przeszłość a teraźniejszość*, „Głos Sądownictwa”, nr 5, 1937.
- Rybicki Marian, *Ławnicy ludowi w sądach PRL*, Warszawa, 1968.

- Sądy Korony Polskiej. 1. Otwarcie Królewskich Sądów Polskich. 2. Podział Warszawy i powiatu warszawskiego na okręgi sądowe i śledcze.*, Warszawa 1917.
- Siedemdziesięciolecie Sądu Najwyższego 1918–1988*, zredagował Jerzy Gaj, Warszawa 1989.
- Sitnicki Zygmunt: *Uwagi o ustroju sądów powszechnych*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 28, 1928.
- Sitnicki Zygmunt: *Rewizja Konstytucji a sądownictwo*, „Głos Sądownictwa”, nr 5, 1930.
- Sójka–Zielińska Katarzyna: *Organizacja prac nad kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce międzywojennej*, „Czasopismo Prawno–Historyczne”, z. 2, 1975.
- Sójka–Zielińska Katarzyna: *Z doświadczeń kodyfikacji prawa cywilnego w II Rzeczypospolitej w: Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*. „Studia i Materiały”, t. 12, Warszawa 2000.
- Stachańczyk Piotr: *Sąd przysięgłych w ustawodawstwie karnym i doktrynie w Polsce w latach 1918–1929*, „Czasopismo Prawno–Historyczne”, z. 1, 1989.
- Stachańczyk Piotr: *Spór o sądy przysięgłych w Polsce (1930–1938) w: Studia z historii prawa* pod red. W. Litewskiego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego MLII. Prace prawnicze, z. 141, 1992.
- Starzyński Stanisław: *Współczesny ustrój prawno–polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Lwów 1928.
- Stefański Ryszard A.: *Prokuratura II Rzeczypospolitej. (Zagadnienia ustrojowe)*, „Przegląd Sądowy”, nr 5–6, 1992.
- Stelmachowski Bronisław: *Zarys procedury cywilnej obowiązującej na ziemiach byłego zaboru pruskiego i na Górnym Śląsku*, t. 1 i 2, Poznań 1923.
- Suleja Włodzimierz: *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998.
- Szarycz Jan: *Sędziowie i sądy w Polsce w latach 1918–1988*, Warszawa 1988.
- Szczańska Zbigniew: *Minister Sprawiedliwości jako uczestnik procesu legislacyjnego*, w: *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*. „Studia i Materiały”, t. 12, Warszawa 2000.
- Szpoper Dariusz, Bielecki Andrzej: *Aleksander Meysztowicz. Portret polityczny konserwatysty*, Gdańsk 2001.
- Szpoper Dariusz: *Polityczne aspekty działalności ministra sprawiedliwości Aleksandra Meysztowicza w latach 1926–1928 w: Przez tysiąclecia: państwo–prawo–jednostka. Materiały ogólnopolskiej konferencji*

historyków prawa. Ustroń 17–20 września 2000 r. pod red. A. Lityńskiego i M. Mikołajczyka, t. I, Katowice 2001.

- Szuster Józef: *Uwagi z powodu ustroju prokuratury*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 27, 1928.
- Szwarc Wojciech: *Działania Tymczasowej Rady Stanu i Rady Regencyjnej na rzecz przejęcia cywilnego zarządu w Królestwie Polskim (1917–1918)*, w: *Studia z historii państwa, prawa i idei*, pod red. A. Korobowicza i H. Olszewskiego, Lublin 1997.
- Ślaski Bolesław: *Jeszcze o nomenklaturę sądów i organów prokuratury*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 35, 1928.
- Śliwiński Stanisław: *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1948.
- Tezy wyjaśniające do prawa o ustroju sądów powszechnych*, Złoczów 1928.
- Tilles Adolf: *Uwagi o Radzie Prawniczej, Kraków 1926. Wiadomości Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych RP. Materiały przygotowane do II Zjazdu Prawników Polskich w Krakowie (1928)*, „Przegląd Prawa i Administracji”, z. 1–3, 1926.
- W Sejmie o wymiarze sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa”, nr 2, 1931. Waśkowski Eugeniusz: *Niezawisłość sądu i jej gwarancje*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, r. LII, nr 30, 1924.
- Waśkowski Eugeniusz: *Nieusuwalność sędziów i jej granice*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, r. LII, nr 39, 1924.
- Waśkowski Eugeniusz: *O sposobach powołania na urzędy sędziowskie*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, r. LII, nr 42, 1924.
- Waśkowski Eugeniusz: *Zasady ustroju sądów*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, r. III, Wilno 1929.
- Waśkowski Eugeniusz: *System procesu cywilnego. I Wstęp teoretyczny. Zasady racjonalnego ustroju sądów i procesu cywilnego*, Wilno 1932.
- Wisznicki Bronisław: *Uwagi nad ustawą o ustroju sądownictwa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 5–7, 1924.
- Wisznicki Bronisław: *Sądy przysięgłych*, „Palestra”, z. VII–VIII, 1927.
- Włodyka Stanisław: *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959.
- Włodyka Stanisław: *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963.
- Wniosek nagły posła d–ra Zygmunta Marka i tow.*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 16, 1919.
- Woner Tadeusz W.: *W obronie sądów przysięgłych*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 51, 1928.

- Wusatowski Zygmunt: *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa–Kraków 1929.
- Wznowienie sądownictwa państwowego polskiego (Pięciolecie 1917–1922), Wydawnictwo Komisji pamiątkowej Komitetu Obchodu Pięciolecia, Warszawa 1923.
- Zaleski Stanisław: *Prokuratura według projektów ustawy o ustroju sądownictwa i ustawy postępowania karnego*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, r. LIII, nr 24, 1925.
- Zaleski Zygmunt: *Konstytucyjne stanowisko sądownictwa w Państwie*, „Głos Sądownictwa”, nr 4 i 5, 1931.
- Zalewski Zygmunt, *W Sejmie i Senacie o wymiarze sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa”, nr 4 i 7–8, 1932.
- Zebranie Towarzystwa Prawniczego w Lublinie*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 11, 1921.