

Piotr Fiedorczyk

Białystok

O powstaniu, strukturze organizacyjnej i trybie prac Komisji Kodyfikacyjnej z 1956 roku

1. Powstała na podstawie zarządzenia Nr 227 Prezesa Rady Ministrów z 23 sierpnia 1956 r. Komisja Kodyfikacyjna przy Ministrze Sprawiedliwości¹ odegrała wielką rolę w dziejach prawa Polski Ludowej, gdyż w wyniku jej prac doszło do wejścia w życie podstawowych kodeksów prawa sądowego (z wyjątkiem kodeksu pracy oraz kodeksu morskiego), a także ustaw z zakresu szeroko rozumianej organizacji wymiaru sprawiedliwości. Komisja działała do 1968 r., a stosunkowo długi okres jej prac potwierdza pogląd o tym, że kodyfikacja prawa, niezależnie od warunków ustrojowych, jest procesem złożonym.

Niniejszy tekst jest próbą przedstawienia genezy, organizacji wewnętrznej i trybu prac Komisji. Zagadnienie to nie jest dotychczas zbadane, odnotować jednak należy cenne uwagi wstępne Adama Lityńskiego w jego książce o początkach prawa Polski Ludowej². W szczególności powstają pytania o zakres autonomii Komisji wobec władzy wykonawczej, o udział przedstawicieli świata nauki w jej pracach, o zakres konsultacji społecznych tworzonych projektów, a także o stworzone ramy organizacyjne prac. Zakreślony stosunkowo szeroko zakres prac pozwala także na zastanowienie się, czy istniały podobieństwa do przedwojennej Komisji Kodyfikacyjnej³.

2. Komisja Kodyfikacyjna z 1956 r. nie była pierwszym organem o tej nazwie w dziejach Polski Ludowej. W 1947 r. powołano komisję w celu opracowania jednolitego polskiego kodeksu cywilnego, zwaną później Komisją Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego⁴. Miała ona opracować projekt kodeksu w oparciu o zunifikowane prawo cywilne; zakres jej prac był więc stosunkowo niewielki, raczej o charakterze technicznym. Skład Komisji odpowiadał postawionemu przed nią zadaniu, tworzyło ją pięciu, a następnie siedmiu prawników spośród przedstawicieli nauki i praktyki sądowej. Komisja nie zakończyła prac projektem jednolitego kodeksu, gdyż uznano, iż jej prace nie odpowiadały

1 M.P. Nr 70, poz. 856.

2 A. Lityński, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 252-259.

3 Pewne podobieństwa dostrzega A. Lityński, *Nowe ustawodawstwo w nowym ustroju. O prawie karnym i cywilnym w pierwszym dwudziestolecu Polski Ludowej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2006, t. IV, s. 133.

nowej, stalinowskiej rzeczywistości politycznej⁵. Także prowadzone przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego w latach 1947–1949 prace studyjne nad nowym kodeksem karnym nie przyniosły rezultatu. Były one znacznie mniej zaawansowane niż prace nad prawem cywilnym, a w ich przebiegu widoczny był brak jednolitej koncepcji nowego prawa⁶.

Przełomem w pracach nad socjalistycznymi kodeksami miała być uchwała Prezydium Rządu z 27 września 1950 r. uznająca za „sprawę pilną i konieczną” opracowanie nowych kodeksów Polski Ludowej – cywilnego i karnego. Prezydium zleciło Ministerstwu Sprawiedliwości opracowanie do 1 września 1951 r. projektów obu kodeksów. Projekty miały powstać „przy szerokim udziale pracowników wymiaru sprawiedliwości i nauki”, a minister sprawiedliwości został zobowiązany do składania Prezydium Rządu kwartalnych sprawozdań z przebiegu prac kodyfikacyjnych⁷. Warto odnotować, że zakładane nadzwyczaj szybkie tempo powstania projektów oparte było na opinii Ministerstwa Sprawiedliwości, które we wrześniu 1950 r. informowało Prezydium Rządu, iż jest w stanie opracować projekt kodeksu cywilnego w terminie do 1 lipca 1951 r.⁸ Prawdopodobnie zakładano, że szybkie tempo prac kodyfikacyjnych będzie możliwe dzięki współdziałaniu z powstałą 30 września 1949 r. Komisją Konsultacyjno-Naukową przy Ministerstwie Sprawiedliwości⁹. Jednym z zadań tej Komisji była „konsultacja i pomoc teoretyczna w zagadnieniach ustawodawczo-kodyfikacyjnych”¹⁰. W celu realizacji zarządzenia powołano resortowe komisje kodyfikacyjne dla poszczególnych gałęzi prawa. Podstawą prawną ich działania była od 1951 r. uchwała Rady Ministrów Nr 36 z 24 stycznia 1951 r.¹¹ Członkowie komisji otrzymywali wynagrodzenie z budżetu Ministerstwa¹². Ranga tych komisji nie była wielka, skoro ich status prawny był identyczny jak na przykład komisji do oceny druków sądowych albo komisji do oceny projektów inwestycyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości¹³. Warto zauważyć, że bardzo szybko okazało się,

-
- 4 Zob. teksty zarządzeń ją powołujących: P. Fiedorczyk, *Dokumenty archiwalne dotyczące organizacji prac nad unifikacją i kodyfikacją polskiego prawa cywilnego w latach 1945–1948*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2006, t. IV, s. 166-169.
 - 5 O początkach prac nad kodyfikacją prawa cywilnego piszę w artykule: P. Fiedorczyk, *O początkach prac nad kodyfikacją prawa cywilnego w 1947 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2006, t. IV, s. 109-120.
 - 6 A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1950*, Gdańsk 2008, s. 336-340.
 - 7 M.P. Nr 106, poz. 1339. Zob. tekst w prasie: *Uchwała Prezydium Rządu*, „Nowe Prawo” 1950, nr 10, s. 2.
 - 8 *Pismo min. H. Świątkowskiego z września 1950 r. do Prezydium Rządu* (Archiwum Akt Nowych, dalej: AAN; zespół akt: Ministerstwo Sprawiedliwości [dalej: MS]; sygn. akt 2190, k. 1-4).
 - 9 Zob. wzmiankę o powołaniu Komisji [w:] *Kronika*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1949, nr 11, s. 78. Pełny tekst Zarządzenia nr 27/49 Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 września 1949 r. o utworzeniu Komisji Konsultacyjno-Naukowej przy Ministerstwie Sprawiedliwości, [w:] AAN MS 5480, k. 5-8.
 - 10 Pkt 2c zarządzenia. Rola KKN w działalności Ministerstwa Sprawiedliwości oraz jej wpływu na naukę i nauczanie prawa nie jest zbadana. Wydaje się, że miała ona służyć stalinizacji polskiego prawa.
 - 11 *Uchwała nr 36 Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1951 r. w sprawie trybu powoływania komisji resortowych i wynagradzania za udział w posiedzeniach*, M.P. Nr 9, poz. 134.
 - 12 *Pismo Dyrektora Departamentu Ustawodawczego L. Lernella z 29 grudnia 1952 r.* (AAN MS 5387, k. 8-9).
 - 13 Zob. pismo zatytułowane *Notatka z grudnia 1954 r. w sprawie komisji działających w Ministerstwie Sprawiedliwości* (AAN MS 5387, k. 24-25).

iż zakreślony uchwałą Prezydium Rządu roczny termin zakończenia prac okazał się nie-realny. W toku prac podjęto nawet próbę usystematyzowania działań kodyfikacyjnych poprzez koordynację wysiłków. Celowi temu miało służyć powołanie jednolitej resortowej komisji kodyfikacyjnej. Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości Nr 69/54/G.M. z 27 lipca 1954 r. *w sprawie powołania i trybu działania resortowej komisji kodyfikacyjnej*¹⁴ utworzono przy Departamencie Ustawodawczym jednolity organ powołany do opracowania projektów aktów prawnych „w zakresie prawa cywilnego, karnego oraz przepisów organizacyjnych i administracyjnych resortu”. Przewodniczącym Komisji został Leszek Lernell, dyrektor Departamentu Ustawodawczego. Komisja miała składać się z sekcji, a w jej skład wchodziło 20 osób¹⁵. Byli wśród nich zarówno uczeni, jak i przedstawiciele resortów (w tym Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego). Kwestia funkcjonowania tej Komisji wymaga dalszych badań, podkreślić jednak należy, iż już w 1954 r. dostrzeżono potrzebę utworzenia organu o szerszym niż dotychczas zakresie działania.

Efekty prac tych gremiów były publikowane. W 1951 r. ogłoszono drukiem projekt części ogólnej kodeksu karnego, a w marcu 1956 r. całościowy projekt kodeksu. Były one ostro krytykowane. Dla dalszego rozwoju wydarzeń szczególnie ważna była krytyka projektu z 1956 r., tym ostrzejsza, im głębiej postępowała polityczna „odwilż”¹⁶. Podobnie rzecz się miała z dwoma wersjami projektu kodeksu cywilnego z 1954 i 1955 r., przy czym krytyka nie była aż tak druzgocąca¹⁷. Nie zmienia to jednak faktu, iż bilans stalinowskich prób kodyfikacyjnych z pierwszej połowy lat 50. był żałosny. Nie od razu zdano sobie z tego sprawę. W planach prac kodyfikacyjnych na pierwsze półrocze 1956 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przewidywało kontynuowanie dyskusji publicznej nad projektami¹⁸, uznając je nadal tym samym za wartościowy materiał wstępny.

3. W międzyczasie zmieniała się sytuacja polityczna. Ucieczka Józefa Światły na Zachód w grudniu 1953 r. oraz jego demaskujące ustrój i kierownictwo partii i państwa audycje w „Radiu Wolna Europa” (od września 1954 r.) wywołały lawinę. W grudniu 1954 r. Minister Bezpieczeństwa Publicznego Stanisław Radkiewicz został odwołany, a w styczniu 1955 r. na III Plenum KC PZPR po raz pierwszy potępiono „błędy i wypaczenia”¹⁹. Było rzeczą jasną, że współodpowiedzialny za stalinowskie zbrodnie skompromitowany minister H. Świątkowski również zostanie zdymisjonowany. Stało się to dopiero 21 kwietnia 1956 r. (po XX Zjeździe KPZR), a jego miejsce zajęła 27 kwietnia Zofia Wasilkowska²⁰. Nowa minister (członek PZPR) wywodziła się z PPS, była prawnikiem wykształconym na UW, działaczką organizacji kobiecych, a bezpośrednio przed

14 AAN MS 5387, k. 20-21.

15 Załącznik do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości nr 69/54. G.M. z dnia 27 lipca 1954 r. *w sprawie powołania i trybu działania resortowej komisji kodyfikacyjnej* (AAN MS 5387, k. 22).

16 D. Maksimiuk, *Dyskusja nad projektem kodeksu karnego z 1956 r. w czasopiśmie prawniczych*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2008, t. VI, s. 125-141.

17 A. Lityński, *O prawie...*, op. cit., s. 250-252.

18 *Plan pracy Ministerstwa Sprawiedliwości na II kwartał 1956 r. (część opisowa)*, (AAN MS 11, k. 1).

19 A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Warszawa 1998, s. 295.

20 T. Moldawa, *Ludzie władzy 1944–1991*, Warszawa 1991, s. 209.

nominacją zajmowała stanowisko sekretarza Centralnej Rady Związków Zawodowych. W latach 1948–1955 była sędzią Sądu Najwyższego²¹. W trakcie prac nad unifikacją prawa cywilnego w latach 1945–1946 występowała publicznie za wprowadzeniem ustawowego ustroju wspólności majątkowej w prawie małżeńskim, uznając ten ustrój za najlepiej chroniący interesy majątkowe żon²².

Na początku sprawowania funkcji ministra Z. Wasilkowska udzieliła wywiadu, w którym przedstawiła najważniejsze zamierzenia kierowanego przez siebie resortu²³. Zapowiedziała m.in. wydłużenie aplikacji sędziowskiej, wypowiedziała się stanowczo za pełną niezawisłością sędziów, za przejęciem więziennictwa przez resort (wcześniej znajdował się on w gestii MBP) oraz za likwidacją Najwyższego Sądu Wojskowego. Dużo uwagi poświęciła kwestii rehabilitacji niesłusznie skazanych, ale ponad połowa wywiadu dotyczyła prac kodyfikacyjnych i legislacyjnych. Dokonała przeglądu stanu prac i stwierdziła, że projekt kodeksu karnego jest niedoskonały. Zarzuciła mu, iż powstał pod wpływem błędnej tezy o zaostrzaniu się walki klasowej. Krytycznie oceniła przepisy o przestępstwach przeciwko państwu ludowemu, przeciwko tajemnicy państwowej, przestępstwach służbowych i gospodarczych. Generalnie uznała, iż projekt wyraża niesłuszne tendencje do nadmiernej penalizacji życia społecznego. Opowiedziała się jednak za kontynuowaniem dyskusji nad świeżo opublikowanym projektem i odrzuciła pomysł przerwania prac nad nim. Za najpilniejszą kwestię uznała szybkie opracowanie prawa o ustroju sądów powszechnych – zabezpieczającego niezawisłość, praworządność i jednolitość sądownictwa oraz realizującego konstytucyjną zasadę wybieralności sędziów. W odniesieniu do projektu kodeksu cywilnego konstatawała jego braki w zakresie prawa obrotu gospodarczego. Stwierdzała także niewielki stopień zaawansowania prac nad procedurami karną i cywilną. Zapowiedziała koncentrację wszystkich prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, ale jeszcze nie wspominała nic o trybie przyszłych prac.

W kontekście cytowanego wywiadu powołanie Komisji Kodyfikacyjnej w nowych ramach organizacyjnych wydaje się całkowicie uzasadnione. Ambitny program prac wymagał zresztą nie tylko nowych ram organizacyjnych, ale także innego składu osobowego. Zwraca uwagę fakt powołania Komisji Kodyfikacyjnej zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów. Podnosiło to rangę tworzonego organu – na tle wcześniej stosowanych rozwiązań. Samo zarządzenie było bardzo lakoniczne. Paragraf 1 określał zakres prac – Komisja została powołana do opracowania kodeksów cywilnego i karnego, procedury karnej i cywilnej oraz prawa o ustroju sądów powszechnych i o ustroju adwokatury. W § 2 zobowiązano Komisję do zorganizowania dyskusji publicznej nad opracowanymi projektami i postanowiono, że projekty będą przekazywane ministrowi sprawiedliwości po zapoznaniu się z wynikami dyskusji. Członkowie Komisji mieli być mianowani przez ministra sprawiedliwości, a przewodniczący – przez Prezesa Rady Ministrów (§ 3). Minister miał brać udział w obradach Komisji osobiście lub przez wyznaczonych w tym celu delegatów (§ 4). Koszty funkcjonowania Komisji miały być pokrywane z bu-

21 Ibidem, s. 437.

22 Z. Gawrońska-Wasilkowska, *O majątkowym prawie małżeńskim*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 3, s. 45–50.

23 *Rozmowa z Ministrem Sprawiedliwości – tow. Z. Wasilkowską* (AAN MS 402, k. 14–19).

dżetu Ministerstwa Sprawiedliwości, a jako zasadę przyjęto wynagrodzenie za udział w posiedzeniach oraz za poszczególne prace dotyczące zadań Komisji – nie przewidziano więc stałych etatów. Gwarantowano ponadto członkom zamiejscowym zwrot kosztów podróży, noclegów oraz diety (§ 5).

Lakoniczność regulacji powodowała, że wiele istotnych kwestii miało znaleźć się w przyszłym regulaminie Komisji – przy czym zwraca uwagę fakt braku jakiegokolwiek wzmianki na ten temat w zarządzeniu. Możliwe były przynajmniej dwa rozwiązania – albo Komisja sama uchwalała swój regulamin (tak było w przedwojennej Komisji Kodyfikacyjnej), albo był on nadawany przez premiera lub ministra.

Powołanie Komisji spotkało się z pozytywnym echem w prasie prawniczej. Profesor Stanisław Śliwiński stwierdzał, iż powstanie Komisji pozwoli zerwać z dotychczasową praktyką „anonimowości” w pracach nad kodeksem karnym, gdy nie było wiadomo, kto odpowiada za proponowane rozwiązania. Zwracał uwagę na fakt zupełnie nowego umocowania prawnego Komisji. Podkreślał, że nie będzie ona podlegała poleceniom ministra ani innej władzy – miała być niezawisła. Pogląd ten wyprowadzał z przepisu zarządzenia, który stanowił, że minister nie jest członkiem Komisji, lecz „bierze udział” w jej pracach. Uznawał w związku z tym Komisję za organ „społeczno-naukowy”. Twierdził, iż regulamin prac został pozostawiony do decyzji samej Komisji. Sugerował, aby regulamin nie był zbyt szczegółowy, gdyż doświadczenia przedwojennej Komisji Kodyfikacyjnej wskazywały, iż może to utrudnić sprawny przebieg prac. Sugerował w tym kontekście, aby nie opóźniać prac poprzez opracowywanie kwestionariusza w celu rozstrzygnięcia kwestii wstępnych. Proponował rozważenie kwestii jakie ciało wewnętrzne Komisji powinno ostatecznie zatwierdzać projekt (np. prezydium). Stanisław Śliwiński wypowiedział się także w kwestii czasu pracy Komisji. Uważał, że 12-letni okres prac nad przedwojennym kodeksem karnym był za długi, odradzał jednak zbytni pośpiech²⁴. Warto w tym miejscu zauważyć paradoks, iż kodeks karny Polski Ludowej powstał w 1969 r., dokładnie po 12 latach prac.

Podobne uwagi, ale w odniesieniu do przyszłych prac nad prawem cywilnym, zgłosił sędzia Sądu Najwyższego Maurycy Grudziński. Stwierdzał, iż po XX Zjeździe KPZR należy „podać gruntownej kontroli szereg niewzruszonych, jak zdawało się, praw, a więc nie może ulegać wątpliwości, że inaczej wypadnie spojrzeć na niejedną instytucję prawa cywilnego”. Uważał, że przepisy zarządzenia o powołaniu Komisji Kodyfikacyjnej stwarzały właściwe ramy organizacyjne dla powstania projektów. Zwracał ponadto uwagę na znaczenie autonomii Komisji²⁵.

Znacznie bardziej ostrożne stanowisko zajął Adam Podgórecki. Twierdził on, że Komisja została powołana tylko do tzw. wielkiej legislacji (tzn. kodeksowej). Uważał, że kompetencje Komisji powinny być szersze i obejmować „wydawanie obowiązujących zaleceń dotyczących metody opracowywania i redagowania aktów prawnych małej legislacji” oraz stale kontrolować technikę prac prawotwórczych²⁶. Autor widział więc rolę Komisji jako organu stojącego na straży wysokiej jakości formalnej tworzonego pra-

24 S. Śliwiński, *Powołanie Komisji Kodyfikacyjnej*, „Prawo i Życie” 1956, nr 10, s. 3.

25 M. Grudziński, *W przededniu kodyfikacji. List to redakcji*, „Prawo i Życie” 1956, nr 12, s. 7.

26 A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957, s. 55.

wa. Dodajmy, że takiej roli Komisja ostatecznie nie spełniła – można jedynie rozważać istnienie pośredniego wpływu prac nad kodeksami na proces prawotwórczy w innych sferach. Wymagałoby to dalszych badań.

Przewodniczącym Komisji został mianowany profesor Jan Wasilkowski²⁷. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż mianowano wybitnego cywilistę (uczeń Fryderyka Zolla mł.), członka przedwojennej Komisji Kodyfikacyjnej oraz uczestnika dotychczasowych prac nad unifikacją i kodyfikacją prawa cywilnego we wszystkich etapach. W pracach tych J. Wasilkowski dał się poznać nie tylko jako świetny prawnik, ale także jako osoba realizująca kierunek polityki legislacyjnej komunistycznych władz²⁸. Dla prac kodyfikacyjnych istotna była także okoliczność, iż od 1957 r. J. Wasilkowski sprawował funkcję I Prezesa Sądu Najwyższego. Zwraca uwagę podobieństwo do sytuacji przedwojennej, gdy prezydentem Komisji Kodyfikacyjnej był Bolesław Pohorecki, jeden z prezesów SN.

Po powołaniu przewodniczącego trwały intensywne prace organizacyjne. Na początku września dyrektor Departamentu Ustawodawczego Leszek Lernell sporządził projekt składu Komisji. Zaproponował 43-osobowy skład, w którym znaleźli się m.in.: Gustaw Auscaler, Aleksander Bachrach, Kazimierz Czajkowski, Emil Merz – czyli karniści ściśle związani ze stalinizacją prawa. Proponowany skład świadczył o tym, że „odwilż” w ministerstwie nie była szybka. Godny odnotowania jest jednak fakt, iż ostateczna decyzja co do składu miała zapaść w uzgodnieniu z J. Wasilkowskim²⁹. Wyprzedzając bieg wydarzeń – kilka z wymienionych osób nie zostało jednak ostatecznie w składzie powołanym przez minister Wasilkowską uwzględnionych.

Wczesną jesienią 1956 r. przewodniczący J. Wasilkowski opracował kilka istotnych dokumentów dotyczących przyszłego funkcjonowania Komisji. Sugerował ministerstwu, aby nie ustalać stałego wynagrodzenia dla członków, był natomiast zdania, iż honorarium za opracowanie autorskiego projektu kodeksu powinno wynosić dla referenta około 70 tys. zł, a dla koreferenta połowę tej kwoty. Tak ustalone honorarium miałyby być zbliżone kwotowo do wynagrodzenia za monografię naukową. Podkreślał także konieczność odpowiedniego opłacenia protokolantów. Motywował to tym, iż „brak należycie opracowanych protokołów stanowił poważną wadę dotychczasowych prac ustawodawczych Ministerstwa Sprawiedliwości, podobnie zresztą jak i innych resortów”³⁰.

Jan Wasilkowski opracował także tezy oraz projekt regulaminu Komisji³¹.

27 Zob. krótki biogram J. Wasilkowskiego [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, G. Bałtruszajtys (red.), Warszawa 2008, s. 153-157.

28 W 1949 r. J. Wasilkowski był głównym polskim legislatorem w pracach nad polsko-czechosłowackim projektem kodeksu rodzinnego (opartego na wzorach radzieckich). W 1950 r. złożył samokrytykę w związku ze swoim udziałem we wcześniejszych powojennych pracach kodyfikacyjnych, które nie przebiegały we „właściwym”, tj. socjalistycznym kierunku. J. Wasilkowski, *Kodyfikacja prawa cywilnego w Polsce*, „Nowe Prawo” 1950, nr 12, s. 4 (w przypisie).

29 *Notatka dla Tow. Ministra* z 8. 09. 56 r. (AAN MS 545, k. niepaginowana).

30 *Notatka w sprawach organizacyjno-technicznych i finansowych Komisji* (AAN MS 545, k. niepaginowana).

31 *Tezy regulaminu Komisji Kodyfikacyjnej* (AAN MS 545, k. niepaginowane).

25 października 1956 r. minister Z. Wasilkowska wydała zarządzenie dotyczące organizacji i działalności Komisji³². Ten stosunkowo krótki (12 paragrafów) dokument nie był publikowany, zawarte w nim unormowania tym bardziej zasługują na obszernie omówienie. W § 1 minister określała zakres zadań Komisji, który miał obejmować nie tylko opracowanie kodeksów prawa sądowego oraz ustaw o ustroju sądów i adwokatury (jak w zarządzeniu premiera), ale również projekt prawa międzynarodowego prywatnego oraz przepisów dotyczących więziennictwa. Ponadto na zlecenie premiera lub ministra sprawiedliwości Komisja miała opracowywać lub opiniować projekty innych aktów ustawodawczych. Organami Komisji były (§ 2): ogólne zgromadzenie, prezydium, wydziały oraz tworzone w obrębie wydziałów zespoły do opracowania poszczególnych projektów. Ogólne zgromadzenie miało za zadanie (§ 3): uchwalenie regulaminu Komisji, ustalenie planu jej prac, ustalenie składu osobowego poszczególnych wydziałów oraz uchwalanie projektów kodyfikacyjnych. Minister sprawiedliwości zastrzegł sobie zatwierdzenie planu prac Komisji. W świetle § 4 prezydium miało kierować pracami Komisji. W jego skład wchodził: przewodniczący Komisji, przewodniczący wydziałów (pełniący jednocześnie funkcje zastępców przewodniczącego Komisji) oraz sekretarz Komisji. Przewodniczący wydziałów i sekretarz mieli być powoływani przez ministra sprawiedliwości na wniosek przewodniczącego Komisji. Komisja dzieliła się na trzy wydziały (§ 5): cywilny, karny oraz organizacji wymiaru sprawiedliwości. Pracami wydziału kierował przewodniczący, natomiast organizację, tryb pracy i zakres działania wydziałów miał określać regulamin. Działające w obrębie wydziałów zespoły do opracowania projektów miały być powoływane przez prezydium Komisji. Paragraf 6 dopuszczał możliwość udziału w pracach rzeczoznawców spoza składu Komisji. Minister mógł mianować swoich delegatów do prac nad projektami, zarządzenie stanowiło, iż obok delegata głównego w każdym zespole miał uczestniczyć delegat ministra (§ 7).

Zwraca uwagę fakt, iż zarządzenie nie regulowało trybu prac nad projektami. Zawierało tylko w § 8 ogólną normę, iż po przeprowadzeniu publicznej dyskusji i uchwaleniu projekt miał być przedstawiany ministrowi sprawiedliwości. Tryb prac miał być określony regulaminem. Oznaczało to, iż decyzję w tej kwestii przekazano wszystkim członkom Komisji w ogólnym zgromadzeniu.

Kolejne paragrafy (9 i 10) normowały zasady wynagrodzenia za pracę w Komisji. Jako zasadę przyjęto wynagrodzenie za posiedzenie w kwocie 60 zł, natomiast przewodniczący obradom mieli otrzymywać 90 zł. Zarządzenie dopuszczało także możliwość wynagrodzenia ryczałtowego w wypadku bardziej intensywnych prac, ponadto przewidziano wypłatę odrębnego honorarium za opracowanie wstępnych projektów. Honorarium przyznawał minister sprawiedliwości na wniosek prezydium, uwzględniając przy określaniu jego wysokości poziom pracy, stopień jej trudności oraz czas niezbędny do jej wykonania (§ 10 pkt 3).

Paragraf 11 dotyczył funkcjonowania sekretariatu i pracowników obsługi administracyjno-technicznej. Zwraca uwagę fakt, iż protokolanci musieli posiadać wykształcenie prawnicze. Domyślać się należy, że zamierzano w ten sposób zapewnić wysoki poziom protokołów jako bardzo ważnego materiału w pracach kodyfikacyjnych.

32 *Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości nr 63/56/GM z dnia 25 października 1956 r. w sprawie organizacji i działalności Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministrze Sprawiedliwości* (AAN MS 545, k. niepaginowane).

Również 25 października zostali mianowani członkowie Komisji Kodyfikacyjnej³³. Lista obejmowała 40 osób: Igor Andrejew (prof. UW), Gustaw Auscaler (doc. UW), Aleksander Bachrach (sędzia SN), Cezary Berezowski (prof. UW), Tadeusz Cyprian (prof. Uniwersytetu w Poznaniu), Adolf Dąb (adwokat), Henryka Dawidowicz (wiceprezes Okręgowej Komisji Arbitrażowej w Katowicach), Bronisław Dobrzański (sędzia SN), Stanisław Ehrlich (prof. UW), Stanisław Garlicki (adwokat), Stanisław Gross (sędzia SN), Arnold Gubiński (doc. UW), Jan Gwiazdomorski (prof. UJ), Jerzy Jodłowski (prof. UW), Stanisław Kotowski (prezes Sądu Wojewódzkiego dla woj. warszawskiego), Stefan Kurowski (adwokat), Manfred Lachs (prof. UW), Bronisław Lech (sędzia Sądu Wojewódzkiego we Wrocławiu), Marian Lisiewski (sędzia SN), Józef Litwin (prof. UŁ), Bronisław Łubkowski (sędzia Sądu Wojewódzkiego w Bydgoszczy), Jerzy Marowski (sędzia SN), Marian Mazur (zastępca prokuratora generalnego PRL), Jerzy Mayzel (adwokat), Kazimierz Przybyłowski (prof. UJ), Zbigniew Resich (p.o. prezesa Izby Cywilnej SN), Stefan Rozmaryn (członek korespondent PAN), Jerzy Sawicki (prof. UW), Władysław Siedlecki (prof. Uniwersytetu w Poznaniu), Stanisław Śliwiński (członek korespondent PAN), Leon Schaff (doc. UW), Seweryn Szer (prof. UW), Mieczysław Szerer (sędzia SN), Józef Talarczyk (sędzia Sądu Wojewódzkiego w Gdańsku), Jan Topiński (prezes Głównej Komisji Arbitrażowej), Jan Wasilkowski, Włodzimierz Winawer (prokurator Prokuratury Generalnej), Aleksander Wolter (prof. UMCS), Władysław Wolter (prof. UJ), Marian Zimmerman (prof. Uniwersytetu w Poznaniu). W skład prezydium weszli: przewodniczący Komisji J. Wasilkowski oraz zastępcy przewodniczącego: J. Marowski (przewodniczący wydziału cywilnego), S. Śliwiński (przewodniczący wydziału karnego) oraz J. Jodłowski (przewodniczący wydziału organizacji wymiaru sprawiedliwości). Członkiem prezydium został także sekretarz Komisji I. Andrejew. Delegatem głównym ministra sprawiedliwości do Komisji został mianowany Zenon Kliszko, podsekretarz stanu w ministerstwie³⁴. W składzie Komisji widać próbę połączenia naukowców z praktykami, przy czym w kilku wypadkach były to osoby zupełnie nieznane³⁵. Odnotować należy, że trzech jej członków (K. Przybyłowski, S. Śliwiński, J. Wasilkowski) pracowało w przedwojennej Komisji Kodyfikacyjnej³⁶. Skład powołany przez minister Z. Wasilkowską nie był jednak stały, a zmiany miały miejsce bardzo często. Przykładowo, jeszcze przed pierwszym posiedzeniem został dokooptowany do Komisji prezes Najwyższego Sądu Wojskowego Jan Mitek³⁷. Później powołani zostali profesorowie: Adam Chełmoński – senior (członek przedwojennej Komisji, zmarł w 1959 r.), Witold Czachórski, Zbigniew Rzepka i Adam Szpunar³⁸. Pierwotny 40-osobowy

33 Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości nr 64/56/GM z dnia 25 października 1956 r. w sprawie powołania członków Komisji Kodyfikacyjnej. Fakt wydania tego zarządzenia (ale niestety nie sam dokument) odnotowany został [w:] Wykaz zarządzeń, okólników i pism okólnych za czas od 1 października 1956 r. do dnia 31 grudnia 1956 r., „Biuletyn Ministerstwa Sprawiedliwości” 1957, nr 2, s. 56.

34 Skład Komisji Kodyfikacyjnej, „Biuletyn Ministerstwa Sprawiedliwości” 1956, nr 11, s. 58.

35 W odniesieniu do sędziów Talarczyka i Łubkowskiego nawet przewodniczący Wasilkowski nie znał ich specjalności. Zob. list J. Wasilkowskiego do minister Z. Wasilkowskiej z 30 października 1956 r., (AAN MS 545, k. niepaginowana).

36 Wykaz wszystkich członków przedwojennej Komisji zebrał S. Grodzki, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919-1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1-4, s. 44-56.

37 Sprawozdanie z prac Komisji Kodyfikacyjnej, „Państwo i Prawo” 1957, nr 3, s. 622.

38 A. Lityński, *O prawie...*, op. cit., s. 253.

bowy skład ulegał następnie stałemu zwiększeniu, w 1960 r. Komisja liczyła ponad 50 członków³⁹.

W końcu października 1956 r. stan przygotowań był już na tyle zaawansowany, że przewodniczący J. Wasilkowski informował minister sprawiedliwości o możliwości zwołania zgromadzenia ogólnego. Sugerował, aby porządek dzienny obejmował przemówienie ministra sprawiedliwości, dyskusję nad regulaminem oraz jego uchwalenie, a także ukonstytuowanie się wydziałów. Uważał natomiast, że w trakcie inauguracyjnego posiedzenia nie uda się ustalić harmonogramu prac⁴⁰.

Inauguracyjne zgromadzenie ogólne odbyło się 19 listopada 1956 r. Miało ono charakter organizacyjny⁴¹. Po otwarciu zebrania przez wiceprzewodniczącego Komisji Jerzego Marowskiego głos zabrał wiceminister sprawiedliwości Tadeusz Rek. Wskazał on na rolę prawa i praworządności, skrytykował poprzedni okres, podkreślił wagę nowej metody prac kodyfikacyjnych. Swe przemówienie kończył słowami: „Minęły czasy ślepego naśladownictwa. Nasza myśl prawnicza pójdzie swoją, polską drogą do socjalizmu. A pracy tej będzie przyświecać walka o odbudowanie autorytetu prawa i autorytetu wymiaru sprawiedliwości”. Słusznie zauważa A. Lityński, że T. Rek symbolizował poprzedni (tj. stalinowski) okres w wymiarze sprawiedliwości, a po Październiku zmienił retorykę⁴². Nie był to zresztą przypadek odosobniony – liczba skompromitowanych „szermierzy praworządności” była większa, znajdowali się oni także w Komisji.

W dalszym ciągu posiedzenia przedyskutowano projekt regulaminu, który następnie uchwalono po przyjęciu licznych poprawek. Regulamin składał się z 27 paragrafów⁴³, z których część powtarzała, a inna konkretyzowała i rozwijała unormowania zawarte w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i działalności Komisji. Był podzielony na rozdziały, w których określono pozycję organów Komisji, a osobny rozdział dotyczył trybu prac. Regulamin stwierdzał, że Zgromadzenie Ogólne jest naczelnym organem Komisji (§ 1), a jego uchwały miały zapadać zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji. W razie równości głosów miał rozstrzygać głos przewodniczącego (§ 4). Najważniejszą kompetencją Zgromadzenia miało być „rozpatrywanie przedłożonych przez właściwe wydziały projektów ustaw oraz decydowanie o ich przedłożeniu Ministrowi Sprawiedliwości” (§ 2). Regulamin stanowił ponadto, iż Zgromadzenie Ogólne „uchwala wnioski co do zmian w składzie Komisji”, z czego wynika, że to Komisja miała inicjować procedurę mianowania nowych członków, zgłaszając ministrowi kandydatury. Kompetencje Prezydium, „stałe pracującego organu Komisji” (§ 5), miały obejmować (§ 6): sprawowanie ogólnego kierownictwa nad pracami Komisji, opracowywanie planów prac, projektów sprawozdań, koordynowanie prac wydziałów oraz przedkładanie ministrowi uchwalonych przez Zgromadzenie Ogólne wniosków co do zmian w składzie Komisji oraz wniosków własnych w spra-

39 S. Kaleta, *Prawo rodzinne w systemie prawa polskiego*, „Studia Cywilistyczne” 1961, t. I, s. 59.

40 List J. Wasilkowskiego do minister Z. Wasilkowskiej z 30 października 1956 r. (AAN MS 545, k. niepaginowane).

41 Przebieg posiedzenia relacjonują za: *Sprawozdanie z prac Komisji Kodyfikacyjnej*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 3, s. 621-622.

42 A. Lityński, *O prawie...*, op. cit., s. 253.

43 Treść regulaminu przedstawiam na podstawie dokumentu: *Tekst regulaminu Komisji Kodyfikacyjnej wg uchwały zgromadzenia ogólnego z dnia 19. XI. 1956 r.* (AAN MS 545, k. niepaginowane).

wach finansowych i techniczno-organizacyjnych. Z kolei podstawową kompetencją wydziałów (§ 10) było „przeprowadzanie dyskusji nad projektem ustawy opracowanym przez zespół oraz podjęcie decyzji co do przedłożenia projektu Przewodniczącemu Komisji celem przedstawienia go Zgromadzeniu Ogólnemu”.

Najmniejszymi liczebnie organami Komisji były zespoły do opracowania projektów poszczególnych aktów prawnych. W świetle § 16 Prezydium Komisji powoływało przewodniczącego zespołu oraz referenta projektu, a w razie potrzeby także współreferenta. Zespół miał proponować tryb prac nad projektem ustawodawczym oraz terminy ich wykonania (§ 17).

W świetle przepisów regulaminu (§§ 20-27) tryb prac przedstawiał się następująco. Najpierw Prezydium Komisji razem z przewodniczącym zespołu i referentem projektu ustalało tryb prac w zespole. Po opracowaniu tekstu w zespole projekt rozsyłano wszystkim członkom wydziału. Następnie wydział przeprowadzał nad projektem dyskusję i mógł wносить poprawki. Na podstawie wyników dyskusji w wydziale zespół ustalał poprawiony tekst projektu, po czym projekt miał być opublikowany wraz z krótkim uzasadnieniem. Dyskusję publiczną nad projektem organizowało Prezydium Komisji. Uwagi zgłoszone w jej toku były następnie ponownie przedmiotem prac zespołu i wydziału. W jej wyniku zebranie wydziału podejmowało decyzję o przedłożeniu projektu przewodniczącemu Komisji celem przedstawienia go Zgromadzeniu Ogólnemu. Na tym etapie wszyscy członkowie Komisji mieli prawo zgłaszania wniosków co do tekstu projektu; musiały one być złożone najpóźniej na cztery tygodnie przed datą Zgromadzenia Ogólnego. Po obradach tego organu następowało ustalenie ostatecznego tekstu projektu przez zespół redakcyjny powołany przez Zgromadzenie Ogólne na wniosek Prezydium Komisji. Referent i współreferent wchodził z urzędu do zespołu redakcyjnego. Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należało podjęcie decyzji o przedłożeniu projektu ministrowi sprawiedliwości.

Przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne uregulowania w kwestii regulaminu podkreślały autonomiczny charakter Komisji. Zwraca uwagę „demokratyczny”, ale skomplikowany, wieloetapowy tryb prac nad projektami. Podkreślić należy zwłaszcza uregulowania o konsultacjach społecznych oraz dążenie do zagwarantowania, by wszyscy członkowie Komisji (niezależnie od wydziałów, do których przynależeli) mogli mieć wpływ na treść przyjmowanych projektów. Uderzają w tym kontekście podobieństwa do unormowań przyjmowanych w pierwszym etapie prac przedwojennej Komisji Kodyfikacyjnej, gdy struktura była w zasadzie identyczna, a tryb prac zbliżony⁴⁴.

Uchwalony na pierwszym posiedzeniu regulamin Komisji nie określał pozycji delegatów ministra sprawiedliwości. Jest to zagadnienie o tyle istotne, że pojawia się pytanie o zakres możliwych ingerencji ministra w bieżący proces tworzenia kodeksów. Opracowane w 1956 r. (nie znamy dokładnej daty) *Tezy wstępne /próbne/ instrukcji* wskazują, że delegaci mieli obowiązek uczestniczyć w posiedzeniach swoich zespołów i informować delegata głównego o przebiegu prac. Jeżeli rozstrzygnięcie danej kwestii przekraczało kompetencje delegata, to przed przedstawieniem sprawy ministrowi nale-

44 O strukturze i trybie prac przedwojennej Komisji pisał m.in. A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991, s. 29-43.

żało omówić daną sprawę na zebraniu zespołu delegatów danego wydziału⁴⁵. Wynikało stąd, że minister miał być włączany w prace tylko w wyjątkowych przypadkach, podkreślało to w praktyce autonomię Komisji. Hipoteza ta wymaga jednak udowodnienia. Wyprzedzając nieco bieg wydarzeń, można wskazać, iż jej częściowym potwierdzeniem jest pismo Witolda Bendetsona, delegata do wydziału cywilnego z 23 marca 1958 r., w którym informował on Biuro Komisji Kodyfikacyjnej, iż dotychczasowy kierunek prac nad kodeksem cywilnym nie odbiega znacząco od treści projektu kodeksu cywilnego z 1955 r. i norm kodeksu rodzinnego z 1950 r., wobec czego nie było potrzeby ingerencji ministra⁴⁶. Nie zawsze jednak tak musiało być.

Na organizacyjnym posiedzeniu w dniu 19 listopada 1956 r. nie tylko przyjęto regulamin, ale dokonano także ustalenia składu personalnego trzech wydziałów i ośmiu zespołów (do opracowania projektów k.c., k.p.c, prawa prywatnego międzynarodowego, k.k., k.p.k., prawa o ustroju sądów, prawa o adwokaturze oraz prawa o sądownictwie administracyjnym)⁴⁷.

Warto odnotować, iż 24 listopada 1956 r. minister Z. Wasilkowska utworzyła w Departamencie Ustawodawczym stanowisko dla spraw Komisji Kodyfikacyjnej. Podlegało ono dyrektorowi departamentu⁴⁸. Fakt ten można uznać za zakończenie prac organizacyjnych.

Pierwsze zgromadzenie ogólne poświęcone zagadnieniom merytorycznym odbyło się w dniach 17–19 grudnia 1956 r. Inaugurujące wystąpienie wygłosiła wówczas minister Z. Wasilkowska⁴⁹. Było to przemówienie „odwilżowe”, w którym skrytykowała dotychczasowy przebieg prac i wskazała podstawowe problemy stojące przed członkami Komisji, kładąc nacisk na prawo karne⁵⁰. W czasie posiedzenia przedstawiono wstępne referaty o zakresie prac w każdej z planowanych dziedzin⁵¹. Był to wstęp do prac w poszczególnych zespołach, a ich opis wykracza poza ramy tematyczne niniejszego tekstu.

Warto zauważyć, że stworzona jesienią 1956 r. forma organizacji prac Komisji nie okazała się trwała. Wspominałem już o częstych zmianach w składzie. Zmiany dotyczyły także przedstawionego wyżej zarządzenia z 25 października 1956 r. w sprawie organizacji i działalności Komisji. Na mocy zarządzenia ministra sprawiedliwości z 21 czerwca 1957 r. rozszerzono skład Prezydium o dodatkowo dwóch członków Komisji, a kolejną fragmentaryczną zmianę przeprowadzono zarządzeniem z 9 kwietnia 1958 r.⁵²

45 *Tezy wstępne /próbne/ instrukcji dla delegatów Ministra Sprawiedliwości do Komisji Kodyfikacyjnej* (AAN MS 545, k. niepaginowane).

46 *Do Biura Komisji Kodyfikacyjnej* (AAN MS 546, k. niepaginowane).

47 *Sprawozdanie z prac Komisji Kodyfikacyjnej*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 3, s. 621-622.

48 Zarządzenie nr 34/56/Or. z dnia 24 listopada 1956 r. w sprawie zmian zakresu działania Gabinetu Ministra i Departamentu Ustawodawczego, publikowane [w:] „Biuletyn Ministerstwa Sprawiedliwości” 1956, nr 12, s. 39-40.

49 Tekst przemówienia: Z. Wasilkowska, *Zadania Komisji Kodyfikacyjnej*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 1, s. 3-9. Zob. także: I. Śmietanka, *Z prac Komisji Kodyfikacyjnej*, „Biuletyn Ministerstwa Sprawiedliwości” 1957, nr 2, s. 1-2.

50 Wystąpienie omawia A. Lityński, *O prawie i sądach...*, op. cit., s. 254-255.

51 Przykładowo: J. Wasilkowski, *Zakres kodeksu cywilnego PRL*, „Nowe Prawo” 1957, nr 2, s. 3-8.

52 O zmianach tych wspomina S. Kaleta, op. cit., s. 59, ale nie omawia ich treści.

Całkowitą zmianę organizacji i trybu prac Komisji przeprowadzono w grudniu 1959 r. Wydane wówczas z przez nowego ministra sprawiedliwości Marian Rybickiego zarządzenie odeszło od dotychczasowych struktur Komisji⁵³. Zlikwidowano Zgromadzenie Ogólne i wydziały, natomiast rozszerzono skład i kompetencje Prezydium Komisji. Miało ono składać się odtąd z przewodniczącego, dwóch zastępców (wiceprzewodniczących), sekretarza oraz siedmiu innych członków Komisji, powoływanych przez ministra sprawiedliwości (§ 3 pkt 2 i 3). Prezydium uzyskało kompetencje organizacyjne i koordynacyjne wobec prac zespołów, a w szczególności władne było rozstrzygać rozbieżności poglądów między zespołami oraz w zespołach. Uchwały Prezydium w tym zakresie wiązały zespoły (§ 10). Projekt opracowywany przez zespół miał być przedmiotem trzech lub dwóch kolejnych czytań, pomiędzy którymi mogła odbyć się (ale nie musiała) dyskusja publiczna. Tekst ostateczny uchwalony przez zespół był przekazywany przewodniczącemu Komisji, który przedstawiał go Prezydium (§ 11). Zgodnie z § 12 zarządzenia Prezydium przejęło kompetencje dawnego Zgromadzenia Ogólnego w zakresie ostatecznego uchwalenia projektu kodeksu. Paragraf 15 określał zakres zadań biura Komisji, kierowanego przez sekretarza – komórki, której wcześniej w ogóle nie przewidywano. Interesujące są motywy wprowadzonych zmian. Uzasadnienie projektu zarządzenia stwierdzało, iż ustalona w 1956 r. struktura organizacyjna i tryb prac powodowały nadmierne wydłużenie czasu prac. Struktura Komisji, będącej w istocie „federacją zespołów” o zbyt dużej niezależności i faktycznie pozbawionych kontroli ze strony Prezydium, była wadliwa, gdyż nie zapewniała właściwej koordynacji prac. Twierdzono, że podobne problemy wystąpiły w pracach przedwojennej Komisji, stąd „po kilku latach” zniesiono wydziały i Zgromadzenie Ogólne⁵⁴. Odpowiadało to prawdzie, można jednak odnieść wrażenie, że wzmocnienie kompetencji Prezydium ograniczało możliwość nieskrępowanej dyskusji w łonie Komisji. Zakres autonomii Komisji też się kurczył, skoro w 1968 r., w czasie dyskusji nad projektem kodeksu karnego, bez ogródek stwierdzano, że projekt powstał wprawdzie w Komisji Kodyfikacyjnej, ale podstawę prac stanowiły „założenia społeczno-polityczne”, zaakceptowane przez Komisję Wymiaru Sprawiedliwości KC PZPR. W 1956 r. takie postawienie sprawy byłoby nie do pomyślenia. Szersze wnioski w tym zakresie wymagają jednak dalszych badań.

53 Tekst zarządzenia: *Zarządzenie nr 106/59/U z dnia 12 grudnia 1959 r. w sprawie organizacji i działalności Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministrze Sprawiedliwości* (AAN MS 5391, k. 1-6).

54 Nowy (trzeci z kolei) regulamin Komisji Kodyfikacyjnej z 19 grudnia 1932 r. rzeczywiście znosił Zgromadzenie Ogólne i wydziały, natomiast rozszerzał kompetencje prezydenta i Prezydium. Zob. *Komisja Kodyfikacyjna. Sprawozdanie z działalności Komisji Kodyfikacyjnej za czas od 1 czerwca 1932 do 31 maja 1934. Dział Ogólny*, z. 16, Warszawa 1934, s. 41-50.