

KAROL WILK

ORCID: 0000-0002-8125-8710

Uniwersytet Wrocławski
karolwilk23@gmail.com

Projekt ustawy o unifikacji prawa w Polsce na tle powojennych koncepcji unifikacyjnych

Zgodnie z ustaleniami współczesnej doktryny za początek prac nad powojenną unifikacją prawa w Polsce uznać należy rok 1945. Działania, najpierw niesformalizowane¹, z czasem zaczęły otrzymywać ramy organizacyjne i prawne.

W materiałach archiwalnych odnaleźć można wzmianki na temat konferencji środowisk prawniczych, z udziałem między innymi Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, reprezentantów Prokuratury Generalnej, sądownictwa oraz notariatu, która odbyła się 22 maja 1945 roku w sali konferencyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości. Tematem spotkania była unifikacja prawa w Polsce. W trakcie konferencji „rzucone było hasło: nie kodyfikacja, lecz unifikacja. Obecnie Ministerstwo Sprawiedliwości stara się przeprowadzić szybko unifikację, nie oglądając się na zbyt precyzyjne koncepcje prawne”².

Potwierdzeniem słów o potrzebie szybkiej unifikacji miała być uchwała Rady Ministrów Rządu Tymczasowego RP (w ostatnich dniach jego funkcjonowania) z 12 czerwca 1945 roku. Uznała ona za konieczne wprowadzenia nowego, odpowiadającego aktualnym potrzebom państwowym prawa, które zastąpić miało

¹ P. Fiedorczyk, *Unifikacja i kodyfikacja prawa rodzinnego w Polsce (1945–1964)*, Białystok 2014, s. 31.

² Protokół konferencji prasowej odbytej 14 lipca 1945 r., AAN 285, t. 974, k. 1–9. W dokumencie pojawia się informacja, że w konferencji 22 maja 1945 r. nie uczestniczyła prasa. Przeciwnie informacje znajdują się w zaproszeniu na konferencję podpisanym przez Ministra Sprawiedliwości, tu wśród adresatów znajdują się przedstawiciele prasy. Ich podpisy widnieją też na liście obecności z 22 maja: Zebranie unifikacyjne. Informacja o udziale „przedstawicieli społeczeństwa i prasy” znajduje się również w Programie prac w zakresie unifikacji prawa polskiego, AAN 285, t. 2761, k. 2, 4, 26.

przepisy „państw zaborczych”³. Na realizację zadania unifikacji i uporządkowania prawa określono bardzo krótkie terminy: prace wstępne do 1 września 1945 roku, a prace ostateczne miały zakończyć się najpóźniej do 1 kwietnia 1946 roku⁴.

Interesującym zagadnieniem jest bardzo szybkie podjęcie tematu unifikacji, *de facto* tuż po zakończeniu działań wojennych. Może to świadczyć o doniosłości zagadnienia i determinacji określonych osób — w powojennej rzeczywistości było z pewnością wiele innych ważnych i pilnych do uregulowania spraw. Wydaje się, że narzucenie tak krótkiego (i jak się miało okazać nierealnego) czasu na przeprowadzenie unifikacji miało swoje uzasadnienie propagandowe. Sprawne dokonanie tego procesu miało być argumentem przemawiającym na rzecz legitymizacji władzy ludowej. W Sprawozdaniu z działalności Departamentu Ustawodawczego w okresie pierwszego pięciolecia Polski Ludowej przeczytać możemy zarzuty wobec Polski przedwrześniowej, która „nie potrafiła doprowadzić dzieła unifikacji prawa cywilnego do końca”⁵. Natomiast Polska powojenna bez żadnej zwłoki w „niemalże miesiąc po zakończeniu działań wojennych” przystąpiła do ukończenia tego procesu. Podczas posiedzenia Rady Ministrów z 12 czerwca 1945 roku minister Henryk Świątkowski zaapelował: „To, czego sanacja nie zrobiła w ciągu okresu przed wojną, my musimy załatwić w ciągu roku”⁶.

Warto tu wspomnieć, że w zasobach AAN znajduje się projekt dekretu o uporządkowaniu prawodawstwa Rzeczypospolitej Polskiej z 1944 roku⁷, który dowodzi, że nad zagadnieniem przyszłego prawa podejmowano prace koncepcyjne już w 1944 roku. Projekt w wyznaczonym miejscu nie ma wpisanej daty dziennej, natomiast jest sygnowany pieczęcią z datą „15. LIST. 1944”. W literaturze brakuje informacji o trybie przygotowania i ewentualnych dalszych pracach dotyczących projektu. Diana Maksimiuk stwierdza: „wiadomo tylko, że w tym czy też w podobnym kształcie nie stał się aktem prawnym powszechnie obowiązującym”⁸. Projekt opracowany jeszcze w trakcie działań wojennych przygotowywał formalne podstawy przejmowania władzy w Polsce przez komunistów. Stwierdzał w art. 1, że Konstytucja kwietniowa została uchwalona przy zbyt małej liczbie posłów, zatem „akt ustawodawczy jest sam przez się nieważny, stanowi zamach stanu i w związku z tym wszystkie akty prawodawcze wydane w postaci ustaw i dekretów na mocy wzmiankowanej nielegalnej konstytucji są nieważne”. W ko-

³ Sprawozdanie z działalności Departamentu Ustawodawczego za okres od 22 lipca 1944 r. do 30 czerwca 1946 r., AAN 285, t. 5552, k. 3.

⁴ Protokół Konferencji Prasowej odbytej w dniu 14 lipca 1945 r. w Sali konferencyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości, s. 1–2, AAN 285, t. 974, k. 1–2.

⁵ Sprawozdanie z działalności Departamentu Ustawodawczego w okresie pierwszego pięciolecia Polski Ludowej, AAN 285, t. 5634, k. 11.

⁶ Cyt. za: P. Fiedorczyk, *Kościół katolicki i opozycja polityczna wobec unifikacji osobowego prawa małżeńskiego w 1945 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 16, 2004, z. 1, s. 99.

⁷ AAN 285, t. 5451, k. 1–2.

⁸ D. Maksimiuk, *Dokument archiwalny dotyczący „uporządkowania” przez władzę ludową prawodawstwa w powojennej Polsce*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 7, 2008, s. 231.

lejnnych artykułach (2–4) znalazły się bardziej szczegółowe wskazania, które akty prawne są nieważne, a które mimo art. 1 zachowały swą moc prawną. Ciekawy z dzisiejszej perspektywy wydaje się art. 5 — w uznaniowy sposób określono w nim „akty prawodawcze mające istotne znaczenie dla życia”, którym planowano, niejako na nowo, nadać moc prawną.

Ministerstwo Sprawiedliwości w związku z wskazaną uchwałą Rady Ministrów z 12 czerwca 1945 roku wysłało do wszystkich „Obywateli Ministrów” prośbę o wskazanie do 1 lipca 1945 roku dziedzin, w których określone ministerstwo planowało przeprowadzić proces uporządkowania stanu prawnego i przepisów dzielnicowych mających w związku z tym zostać uchylonych⁹.

W wyniku realizacji zapowiedzi¹⁰ kolejnego spotkania, po niemalże dwóch miesiącach, 14 lipca 1945 roku, zorganizowano konferencję w tym samym miejscu. W wydarzeniu brali udział między innymi minister sprawiedliwości H. Świątkowski (jako przewodniczący), dyrektor Departamentu Ustawodawczego Stefan Bancierz, naczelnik Wydziału Cywilnego Seweryn Szer, inni urzędnicy, a także praktycy prawa. Stosunkowo licznie reprezentowani byli przedstawiciele prasy, a zagadnienia dotyczące unifikacji miały zostać zaprezentowane między innymi właśnie z myślą o tej grupie uczestników¹¹.

Jednym z głównych tematów konferencji była unifikacja prawa w Polsce, która rozpocząć się miała już w 1919 roku, „prowadzona była przez Komisję Kodyfikacyjną i utknęła na martwym punkcie w związku z nieuchwaleniem prawa małżeńskiego”. Z racji charakteru konferencji nie przeprowadzano szczegółowej dyskusji nad zawiłymi rozwiązaniami, lecz skupiono się na tematach interesujących prasę (w ramach prawa cywilnego było to między innymi prawo małżeńskie). Zarysowano ogólnie postępowanie nad pozostałymi działami prawa cywilnego, wskazując, że co do zasady unifikacja miała mieć charakter techniczny, a reforma dotyczyć tych dziedzin, które jej wymagały. Świątkowski stwierdził, że celem unifikacji miało być „usunięcie słupów granicznych w zakresie ustawodawstwa, usunięcie odrębności psychicznych społeczeństwa [...]”. Odnośnie do prawa administracyjnego Ministerstwo Sprawiedliwości miało mieć do czynienia „właściwie z fragmentami zagadnień. W zasadzie jest to prawo zunifikowane. Obecnie wchodzi w rachubę prawo o fundacjach”. Ponadto wskazywano na trwające ówczesnie scalanie ustawodawstwa województwa śląskiego z prawem reszty kraju¹².

Za Aleksandrą Kozioł warto zastanowić się nad planowanym zakresem akcji unifikacyjnej. Z dzisiejszej perspektywy unifikację oceniamy przez pryzmat

⁹ Pismo z 21 czerwca 1945 r., AAN 285, t. 2761, k. 8.

¹⁰ Złożona 22 maja 1945 r.

¹¹ Protokół Konferencji Prasowej odbytej w dniu 14 lipca 1945 r. w Sali konferencyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości, s. 1, k. 1.

¹² Nie pojawiły się informacje o zagadnieniach związanych z częścią ogólną. *Ibidem*, k. 2–3, 6–7.

dziesięciu głównych i około piętnastu mniejszych aktów unifikacyjnych. Natomiast dostępne archiwalia wskazują, że początkowy zamysł był znacznie większy. Sama treść uchwały z 12 czerwca 1945 roku nakazywała przystąpienie wszystkich ministerstw „do prac nad przygotowaniem materiałów z zakresu unifikacji i uporządkowania obowiązującego prawa”. Ministerstwo Sprawiedliwości miało zająć się całościowym przeprowadzeniem tego procesu i zweryfikować stanowiska w tym zakresie reprezentowane przez poszczególne ministerstwa. Dzięki zachowanemu w AAN¹³ sprawozdaniu wiemy, że znaczna część ministerstw nie widziała potrzeby regulacji „zagadnień z ich resortów w dziedzinie unifikacji prawa”. Takie stanowisko zajęły ministerstwa: Obrony Narodowej, Bezpieczeństwa Publicznego, Oświaty, Kultury i Sztuki, Leśnictwa, Odbudowy, Pocht i Telegrafów, a także Informacji i Propagandy. Natomiast w ośmiu resortach (poza oczywiście Ministerstwem Sprawiedliwości zobligowanym do przeprowadzenia unifikacji prawa cywilnego) prowadzone były działania zmierzające do przygotowania projektów nowych przepisów. W zasobach AAN znajduje się projekt uchwały Rady Ministrów (przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości) stwierdzający zakończenie prac w dziedzinie unifikacji prawa cywilnego, wzywający jednocześnie inne ministerstwa do przyspieszenia działań unifikacyjnych¹⁴. Projekt nie jest opatrzony datą, natomiast pochodzi zapewne z końca roku 1946, odrębne notatki naniesiono najprawdopodobniej 5 listopada 1946 roku.

Co istotne, jedynie prawo cywilne zostało w pełni zunifikowane w ramach działań zaplanowanych przez uchwałę Rada Ministrów Rządu Tymczasowego RP. Stało się tak, mimo że w informacji Ministra Sprawiedliwości (najprawdopodobniej z listopada/grudnia 1946 roku) skierowanej do „Obywatela Prezesa Rady Ministrów” możemy odnaleźć deklarację, że „unifikacja prawa cywilnego została całkowicie zakończona, prace zaś unifikacyjne w innych gałęziach prawa (administracyjnego) są w większej części w stadium końcowym”¹⁵. Bardziej zaawansowane działania miały być prowadzone przez ministerstwa: Skarbu, Pracy i Opieki Społecznej, Komunikacji, Zdrowia i Przemysłu. Większe zaległości w dziedzinie prac nad unifikacją miały ówczesnie Ministerstwo Żeglugi i Handlu Zagranicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, a także Administracji Publicznej (które z końcem marca 1946 roku przedstawiło natomiast projekt ustawy o unifikacji). Zgodnie z treścią analizowanego pisma kolejnym z zadań Ministerstwa Sprawiedliwości miało być przeprowadzenie „kodyfikacji zunifikowanego prawa cywilnego”¹⁶.

W okresie Polski Ludowej unifikacja, co do zasady, była rozumiana podobnie jak w II RP, to znaczy jako przygotowanie jednolitego ustawodawstwa dla całego terytorium państwa. W tym kontekście A. Kozioł trafnie wspomina niezrealizo-

¹³ AAN 285, t. 4468, k. 62.

¹⁴ *Ibidem*, k. 4.

¹⁵ *Ibidem*, k. 5–6.

¹⁶ *Ibidem*, k. 5–6.

wany Projekt ustawy o unifikacji prawa Ministerstwa Administracji Publicznej¹⁷. Stwierdza, że zgodnie z projektem proponowano rozszerzenie obowiązywania (na całą powojenną Polskę) dotychczasowych przepisów pochodzących z państw zaborczych. Pomysł ten nie był popularny wśród ówczesnych decydentów i nigdy nie doczekał się fazy realizacji¹⁸. Wydaje się, że tak krótkie podsumowanie owego projektu nie oddaje w pełni sensu i celu proponowanych regulacji. Więcej zastrzeżeń niż tymczasowe wykorzystanie prawa zaborczego lub dzielnicowego wzbudzało pojawienie się luk w prawie i dopuszczalne sposoby ich uzupełniania.

Co ciekawe wspomniana koncepcja wykazuje pewną analogię do prezentowanej przez Alfonsa Parczewskiego, który proponował, by Kodeks Napoleona stał się prawem obowiązującym na całym obszarze państwa polskiego. Propozycja ta nie uzyskała aprobaty na forum Komisji Kodyfikacyjnej, które wskazało na jej wady:

Gdybyśmy poszli — mówił na jednym z posiedzeń Komisji w 1921 roku W.L. Jaworski — za obawianym przez niektórych prawników zdaniem, że wystarczy zmodyfikować i dostosować do polskich potrzeb jeden ze znakomitych obcych kodeksów cywilnych, stworzylibyśmy moim zdaniem kodeks, który od razu byłby anachronizmem¹⁹.

Po części uwagi te można odnieść do rozwiązania proponowanego przez Ministerstwo Administracji Publicznej, zwłaszcza że ówczesnie trwały już prace nad przygotowaniem przepisów mających zastąpić dotychczasowe zróżnicowane dzielnicowe rozwiązania.

Minister Administracji Publicznej w piśmie z 7 marca 1946 roku²⁰ potwierdzał, że ministerstwo ustaliło już obowiązujące ówczesnie przepisy zaborcze w swoim zakresie działania. Ponadto zadeklarowano, że opracowany projekt unifikacji prawa dotyczący wskazanych przepisów (to jest uchylenia ich i zastąpienia przepisami polskimi) był na etapie „uzgadniania międzydepartamentowego” i jeszcze w marcu miał zostać nadesłany do Ministerstwa Sprawiedliwości.

W dniu 20 marca 1946 roku w Ministerstwie Administracji Publicznej odbyła się międzydepartamentowa konferencja poświęcona Projektowi ustawy o unifikacji prawa. Konferencji tej przewodniczył minister Władysław Kiernik. W jej trakcie uznano za stosowne skorzystanie z „metody blokowego uchylenia przepisów zaborczych i dzielnicowych” zamiast zdecydowanie bardziej czasochłonnego uchylecia poszczególnych przepisów i zastępowania ich regulacjami polskimi. Problem unifikacji prawa był bardzo ważny dla funkcjonowania całego systemu prawnego,

¹⁷ *Ibidem*, k. 8–13.

¹⁸ A. Kozioł, *Organizacja prac nad prawem cywilnym w Polsce w latach 1945–1946*, [w:] *Z dziejów prawa*, red. A. Lityński, cz. 7, Katowice 2006, s. 177.

¹⁹ K. Sójka-Zielińska, *Z doświadczeń kodyfikacji prawa cywilnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, („Studia i Materiały”), t. 12, Warszawa 2000, s. 36, cyt. za: A. Kozioł, *op. cit.*, s. 177.

²⁰ AAN 285, t. 2761, k. 74.

z tego względu po ustaleniu brzmienia projektu ustawy jej tekst został skierowany do międzyministerialnego uzgodnienia z Ministerstwem Sprawiedliwości²¹.

W formie ciekawostki można wskazać, że niedostateczne tempo prac nad unifikacją odczuwane było również przez sędziów, zwłaszcza na ziemiach, na których osiedlało się dużo nowych osób. Z Sądu Grodzkiego z Kluczborka w sierpniu i we wrześniu 1946 roku od dwóch sędziów (mgr M. Bitner oraz K. Zachariasiewicz) przyszły pisma wzywające do przyspieszenia tempa prac nad unifikacją prawa²².

Ministerstwo Administracji Publicznej, które według informacji Ministerstwa Sprawiedliwości miało znaczące zaległości w pracach unifikacyjnych, w dniu 30 marca 1946 roku zgłosiło do Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości projekt ustawy o unifikacji celem międzyresortowych uzgodnień, dołączając do niego stosowne uzasadnienie²³. Należy pamiętać, że Ministerstwo Sprawiedliwości w tym czasie było w trakcie unifikacji już od 1945 roku. Zatem koncepcję Ministerstwa Administracji uznać można w pewnym stopniu za konkurencyjną w stosunku do prowadzonych już działań Resortu Sprawiedliwości, choć zgodnie z treścią art. 3 uwzględnione miały zostać dotychczas przygotowane przepisy o charakterze ogólnopolskim, a zatem i dekrety unifikacyjne. Zakreślony przez uchwałę Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 1945 roku termin dziewięciu miesięcy na przeprowadzenie unifikacji wypadał akurat 1 kwietnia 1946 roku, być może projekt zgłoszony 30 marca (wzmianki o nim pojawiły się w „Gazecie Administracji” na początku 1946 roku) był wręcz swoistym *votum separatum* wobec dotychczasowych działań Ministerstwa Sprawiedliwości i z powodu niedotrzymania terminu sugerował nowe rozwiązania. Na pewne tarcia między resortami wskazuje też dalszy los projektu ustawy. Być może zbieżność terminów to dzieło przypadku, należy pamiętać, że unifikacja prawa cywilnego była tylko jednym z fragmentów większej unifikacji projektowanej w Ministerstwie Administracji Publicznej.

Zgodnie z art. 1 projektowanej ustawy uchylone miały zostać przepisy dzielnicowe (te wydane przez 11 listopada 1918 roku, ale i w okresie późniejszym), natomiast pozostałe przepisy miały obowiązywać odtąd na całym terytorium Polski. „Stosunki i akty prawne” oparte na przepisach uchylanych przez art. 1 miały nadal funkcjonować, pod warunkiem niesprzeczności z „porządkiem prawnym Państwa Polskiego” (art. 2). W art. 3 nastąpić miało wyliczenie przepisów utrzymanych w mocy aż do czasu ich zastąpienia nowymi regulacjami szczegółowymi. Co istotne projekt nie zawierał ich wstępnego proponowanego katalogu (wskazywał jedynie na stan przepisów w ramach swojego resortu). Stwierdzano ogólnie, że utrzymane miały zostać tylko przepisy, co do których nie zdążono jeszcze opracować nowych, jednolitych dla całego kraju uregulowań. Bardziej

²¹ *Projekt ustawy o unifikacji prawa*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 2–3, s. 162.

²² AAN 285, t. 4468, k. 121, 122.

²³ *Ibidem*, k. 7.

szczegółowe rozwiązania miały się pojawić w wyniku proponowanych uzgodnień międzyresortowych. Każde z ministerstw miało mieć możliwość zaproponowania rozwiązań w ramach swoich kompetencji. Ustalony w ten sposób katalog aktów prawnych miał otrzymać moc obowiązującą dla całego kraju (art. 3 § 2).

Bardzo istotnym, a jednocześnie kontrowersyjnym przepisem projektowanej ustawy był art. 4. Na wypadek luki w prawie należało zastosować „zgodne z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym zasady celowego rozwiązywania zagadnień prawnych”. Artykuł 5 umożliwiał Radzie Ministrów bieżące korekty w ramach unifikowanego prawa w postaci rozporządzeń wprowadzających przepisy przejściowe i uzgadniające. Za wykonanie ustawy odpowiedzialni byli Rada Ministrów i poszczególne resorty w ramach swoich kompetencji (art. 6). Ostatni artykuł przewidywał trzymiesięczne *vacatio legis*. Biorąc pod uwagę skomplikowane zadanie w dziedzinie unifikacji, jakie stawiano przed ustawą, tak długi termin wydawał się jak najbardziej zrozumiały. Należy jednak pamiętać, że Ministerstwo Sprawiedliwości ciągle prowadziło prace, pojawia się pytanie, jak traktowane byłyby nowe dekrety przygotowane na przykład w okresie *vacatio legis*. W tym kontekście zapewne przydatne okazałyby się regulacje art. 5. Termin konferencji w sprawie projektu ustawy o unifikacji został wyznaczony na 26 kwietnia 1946 roku²⁴. Uwzględniając czas potrzebny na konsultacje, wspomniane trzy miesiące *vacatio legis* oraz tempo prac Departamentu Ustawodawczego, projekt Ministerstwa Administracji Publicznej należy uznać za spóźniony i nieadekwatny do prowadzonych już prac w zakresie unifikacji prawa cywilnego.

Potwierdzeniem tej oceny wydaje się informacja Ministerstwa Administracji Publicznej 17 maja 1946 roku²⁵ dotycząca efektów konferencji międzyministerialnej z 26 kwietnia 1946 roku w przedmiocie ustawy o unifikacji prawa. Z powodu opóźnień w pracach niektórych ministerstw w zakresie opracowania obowiązujących ówczesnie przepisów zaborczych i propozycji zastąpienia ich przepisami polskimi konieczne było przedłużenie zakończenia terminu prac unifikacyjnych (wyznaczonego wstępnie na 1 kwietnia 1946 roku). W zaprezentowanym tu stanie spraw „przyjęcie metody proponowanej w projekcie ustawy o unifikacji prawa nie jest obecnie możliwe, w tych bowiem warunkach musiałoby się tymczasowo utrzymać w mocy nie liczne tylko przepisy zaborcze, ale — w niektórych resortach — niemal wszystkie, — co oczywiście nie dałoby się pogodzić z celem projektu, jakim jest unifikacja prawa”²⁶.

W uzasadnieniu wskazano argumentację przemawiającą za rozwiązaniami zaprezentowanymi w projekcie²⁷. Przytoczono ówczesny stan zróżnicowania prawnego mającego swoją genezę w prawie zaborczym, a także w polskich przepisach przygotowanych tylko dla poszczególnych dzielnic. Podawano w wątpli-

²⁴ *Ibidem*, k. 14.

²⁵ AAN 285, t. 2761, k. 77–78.

²⁶ *Ibidem*, k. 77.

²⁷ Projekt ustawy o unifikacji prawa, AAN 285, t. 4468, k. 9–13.

wość celowość metody „dotychczas na ogół stosowanej”, to znaczy „wyrażnego uchylania każdego przepisu z osobna i zastępowania go nowo opracowanym przepisem polskim”, czyli unifikacji szczegółowej. Wskazywano na trudności natury technicznej podczas konieczności wyszukiwania licznych, rozproszonych i często nieprzetłumaczonych na język polski przepisów zaborczych.

W artykule opublikowanym w „Gazecie Administracji” poświęconym tej tematyce szczegółowo opisywano trudności, jakie znajdowały się przed polskim ustawodawcą decydującym się na unifikację szczegółową. Wiele obcych uregulowań formalnie obowiązujących było ówczesnie zbędnych czy nieaktualnych, a niektóre mogły być nawet nieznane i niestosowane. Mimo to konieczne było ich uchylanie i ewentualnie zastępowanie nowymi regulacjami. W tej sytuacji konieczne było przygotowywanie i uchwalanie obszernych przepisów wprowadzających, co już samo w sobie wymagało wiele pracy. Ponadto z racji stopniowego unifikowania poszczególnych dzielnic czasem konieczne było pozostawianie niektórych obcych regulacji z powodu brzmienia innych przepisów, skutkiem czego „w obowiązującym ustawodawstwie pozostawała nadal stosunkowo znaczna ilość takich szcztątkowych przepisów zaborczych”. Mimo wszystko doceniano również pewne korzyści płynące z wyboru tej metody i wskazywano, że pozwala ona na zachowanie „pełnej precyzji ustawodawczej”²⁸.

Kolejną metodą poddaną ocenie było „blokowe uchylenie całego kompleksu [...] przepisów i zastąpienie ich przepisami obowiązującymi — innej dzielnicy”. Korzyść z zastosowania tego sposobu była taka, że nie musiano ustalać szczegółowego katalogu obowiązujących norm prawnych oraz opracowywać przepisów wprowadzających. W okresie powojennym wykorzystano tę metodę w dekreście z 30 marca 1945 roku o utworzeniu Województwa Gdańskiego²⁹ czy dekreście z 13 listopada 1945 roku o zarządzie Ziemi Odzyskanych³⁰. Skutkiem takiego wprowadzania przepisów w ówczesnych realiach była nieznamość prawa ludności zamieszkującej tereny objęte zmianami oraz utrudnienia dla administracji³¹. W omawianym uzasadnieniu negowano ten sposób jako nieprowadzący „w ogóle do unifikacji prawa polskiego”³², ponieważ w praktyce rozszerzyłoby się obowiązywanie przepisów zaborczych. Poza tym wskutek wyboru tej metody pewne grupy przepisów zostałyby niepotrzebnie uchylone, ponieważ dziedziny te „wymagają ustawowego unormowania”³³.

Trzecią, pośrednią, metodą proponowaną przez Ministerstwo Administracji Publicznej było „ogólne uchylenie wszystkich przepisów zaborczych oraz przepi-

²⁸ M. Buszyński, E. Iserzon, *Projekt unifikacji prawa w Polsce*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 1, s. 3–4.

²⁹ Dz.U. z 1945 r., poz. 57.

³⁰ Dz.U. z 1945 r., poz. 293.

³¹ M. Buszyński, E. Iserzon, *op. cit.*, s. 4–5.

³² Ortografia uaktualniona, wyróżnienie jak w oryginale.

³³ Projekt ustawy o unifikacji prawa, k. 10.

sów polskich dzielnicowych”, ich miejsce zajęłyby przepisy utrzymane, które od tego momentu miałyby zasięg ogólnopolski (mimo swojego zaborczego lub dzielnicowego rodowodu). Nowe akty prawne, przygotowane już w ramach tak zwanej unifikacji szczegółowej, zastąpiłyby dotychczasowe uregulowania w określonych dziedzinach³⁴. Metoda ta miała połączyć zalety i wyeliminować wady wcześniej zaprezentowanych sposobów. Kompleksy przepisów zastępowane zostałyby innymi kompleksami, a w miejsce przepisów zaborczych wprowadzone miały zostać uregulowania rodzime³⁵.

W tamtym czasie co do zasady nastąpiło już, wskazanymi dekretnami, rozciągnięcie przepisów prawa polskiego na tereny województwa gdańskiego i Ziemi Odzyskanych. Zatem do przeprowadzenia był drugi etap, to jest zastąpienie przepisów dzielnicowych zaborczych normami polskimi. Zdaniem autorów zarówno pierwsza, jak i druga z wskazanych metod nie były właściwe. Postulat szybkiej unifikacji był tak istotny, że nie było wskazane dalsze przewlekanie prac w tym zakresie (zatem należało zrezygnować z metody unifikacji szczegółowej). Niezbędne było zastosowanie unifikacji blokowej, ale odpowiednio zmodyfikowanej, tak aby uniknąć niepożądanych jej następstw³⁶.

Obowiązujące przepisy zaborcze można było podzielić na dwie grupy: „przepisy ważniejsze” (A) oraz „przepisy mniej ważne” (B). Do pierwszej z nich zaliczano normy regulujące poszczególne dziedziny w sposób odmienny w każdej z byłych dzielnic, na przykład prawo cywilne, normy występujące tylko w jednej dzielnicy i niemające odpowiedników w pozostałych oraz przepisy zaborcze wyraźnie utrzymane w przepisach polskich. Regulacje z tej grupy wymagały szczegółowego rozpatrzenia i wprowadzenia stosownych polskich przepisów. Zadanie to nie było zbyt skomplikowane, ponieważ wskazane przepisy były łatwe do wyliczenia i ustalenia ich treści. Dodatkowo w stosunku do większości z nich prowadzone były ówczesznie prace zmierzające do zastąpienia ich regulacjami polskimi³⁷.

W drugiej grupie „przepisów mniej ważnych” znalazło się wiele regulacji zaborczych, między innymi z prawa administracyjnego o niewielkim znaczeniu, mających charakter wykonawczy i instrukcyjny, często mało znanych i rzadko stosowanych. Ponadto zaliczano do niej także wspomniane wcześniej, „przepisy szczątkowe” (jeśli nie zostały usunięte w poprzednim etapie w ramach „przepisów ważniejszych”). Proponowano, aby ustawa o unifikacji uchyliła wszelkie przepisy tej grupy poza ewentualnie wyraźnie wskazanymi wyjątkami³⁸.

Ustawa o unifikacji miała wskazać przepisy zaborcze tymczasowo pozostawione w mocy aż do zastąpienia ich regulacjami szczegółowymi. Blokowe uchy-

³⁴ *Ibidem*, k. 11.

³⁵ M. Buszyński, E. Iserzon, *op. cit.*, s. 5.

³⁶ *Ibidem*, s. 6.

³⁷ *Ibidem*, s. 6–7.

³⁸ *Ibidem*, s. 7.

lenie znacznej liczby przepisów mogłoby się wiązać z koniecznością wydania stosownych przepisów przejściowych i uzgadniających. Regulacje umożliwiające takie działanie powinny zostać zawarte w projektowanej ustawie³⁹.

Mając na względzie dotychczasowe rozważania, autorzy proponowali krótką ustawę składającą się zaledwie z sześciu artykułów. Artykuł 1 stanowił: „Na obszarze Państwa wraz z Ziemiami Odzyskanymi przepisy prawne zaborcze tracą moc obowiązującą, a stosowane być winny przepisy prawa polskiego — o ile ustawa niniejsza nie zawiera odmiennych postanowień”. Zgodnie z art. 2 istnienie powstałych wcześniej stosunków i aktów prawnych należało oceniać według dotychczasowych przepisów, jeśli nie były sprzeczne z polskim porządkiem prawnym. W art. 3 Rada Ministrów otrzymała uprawnienie do wydania przepisów przejściowych i uzgadniających. Artykuł 4 miał zawierać wyliczenie pozostałych w mocy (tymczasowo) zaborczych przepisów prawnych z grupy „A” do czasu zastąpienia ich regulacjami polskimi. Na podstawie art. 5 wykonaniem ustawy miał zająć się Prezes Rady Ministrów w porozumieniu z właściwymi ministrami. Ustawę kończyć miał art. 6 przewidujący trzymiesięczne *vacatio legis*, niezbędne do przygotowania przepisów z art. 3⁴⁰. Zaprezentowany w artykule projekt stał się podstawą opracowanego w marcu 1946 roku Projektu ustawy o unifikacji prawa.

Pomysłodawcy omawianej ustawy byli świadomi możliwych „niedociągnięć i trudności”, jakie mogły wystąpić w praktyce, jednak uważali, że zarówno art. 3, jak i „stosowanie analogii w praktyce władz” miały być drogą do eliminacji pojawiających się mankamentów. Uważali, że zyski z przeprowadzenia unifikacji i zerwania prawem zaborczym zdecydowanie przewyższały możliwe niedogodności i „nie powinny żadną miarą wpływać hamująco na definitywne zunifikowanie prawa w Polsce”. Warto podkreślić, że zamysłem wprowadzenia stosownej ustawy była unifikacja prawa polskiego w zdecydowanie szerszym zakresie niż tylko prawo cywilne czy administracyjne⁴¹.

W drugim kwartale roku 1946 pojawił się kolejny artykuł o Projekcie ustawy o unifikacji. Jego autor Jerzy Stefan Langrod zaprezentował swoje uwagi odnośnie do wspomnianego omówienia projektu, „zasadniczo przyłączając się” do tez w nim zawartych. Kwestionował natomiast niektóre konkretne zagadnienia, między innymi zasadność prezentowanej systematyki metod unifikacji (pierwsza — szczegółowa, druga — blokowa, trzecia — kombinacja poprzednich). Jego zdaniem sednem różnic było źródło pochodzenia nowego prawa. W metodzie pierwszej nowe prawo powstawało zgodnie z „powszechnymi zasadami tworzenia prawa stanowionego”, natomiast w drugiej rezygnowano z tego właściwego procesu na rzecz rozszerzenia zasięgu terytorialnego prawa już obowiązującego. Wskazywał też, że w każdym z przypadków właściwy organ był zmuszony do

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 8.

⁴¹ *Ibidem*.

ustalenia prawa podlegającego uchyleniu oraz wprowadzenia na jego miejsce nowych regulacji (dotychczas nieistniejących lub nowych jedynie na danym obszarze). Ponadto argumentował, że metoda druga nie musiała obejmować całego ustawodawstwa z określonego obszaru, mogła dotyczyć jedynie wybranej materii⁴².

Langrod w kontekście całości swoich rozważań podnosił konieczność zarówno „konstatacji, jak derogacji” przepisów z poprzednich okresów. Nie zgadzał się na blankietowe klauzule derogacyjne w wypadku drugiej metody, podnosząc, że wyjątek taki może następować jedynie w szczególnie uzasadnionych okolicznościach „o charakterze isticie rewolucyjnym”. Nadużywanie takich działań prowadzić miało do „przekreślenia fundamentalnych zdobyczy sztuki kodyfikacyjnej” oraz było „oczywistą, daleko idącą prymitywizacją techniki stanowienia prawa, obrażającą [...] wymagania pewności prawnej”. W związku z tym niezbędne stało się opracowanie przepisów uzgadniających, „wprowadczych” oraz przechodnich⁴³.

Autor był przeciwny używaniu sformułowań pochodzących z języka potocznego w odniesieniu do przepisów prawnych „zaborczych” jako opozycji do „polskich”. Jego zdaniem „całe prawo obowiązujące w Państwie Polskim jest i będzie prawem polskim, bez względu na jego źródło, na organ, który je stanowił i na czas jego powstania”. Sama okoliczność pozostawienia w mocy określonych regulacji (na przykład Kodeksu Napoleona) wolą polskiego prawodawcy, wyrażoną w sposób wyraźny lub nawet domniemany, wystarczyła do włączenia ich do polskiego porządku prawnego. W konsekwencji prawidłowe byłoby ocenianie przepisów prawnych nie według ich genezy, ale ze względu na datę ich powstania. Dzięki temu w należyty sposób wyeksponowana zostałaby „jedynie miarodajna wola polskiego ustawodawcy” jako jedyne źródło mocy obowiązującej wszelkich przepisów prawa w Polsce⁴⁴.

Langrod miał wątpliwości również odnośnie do zaprezentowanego podziału na przepisy „ważniejsze” i „mniej ważne”, zauważał, że decydujące o tymczasowym pozostawieniu w mocy niektórych regulacji miały być „momenty oportunistyczne, celowość czysto praktyczna, użyteczność życiowa czy samowystarczalność legislacyjna”. Przypominał ponadto, że doświadczenie uczyło, iż „tymczasowość” często bywała długotrwała⁴⁵.

Odnosząc się do skutków Projektu ustawy o unifikacji prawa, słusznie stwierdzał, że jej główną konsekwencją byłoby uchylenie przepisów określanych jako zaborcze. W ten sposób reforma byłaby niezwykle ważna i potrzebna, ale jedynie połowiczna. Nadal aktualnym problemem miała pozostać kwestia ustawodawstwa dzielnicowego powstałego już po odzyskaniu niepodległości (w szczególno-

⁴² J.S. Langrod, *Uwagi do projektu unifikacji prawa w Polsce*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 4–6, s. 187–189.

⁴³ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 189–190 (pisownia oryginalna).

⁴⁴ *Ibidem*, s. 191.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 191–192.

ści prawo byłej dzielnicy pruskiej w różnej postaci rozszerzone na Ziemię Odzyskane). W ten sposób nie dokonałaby się rzeczywista unifikacja prawa w Polsce. Langrod proponował powołanie specjalnego organu do przeprowadzenia drugiego, bardziej skomplikowanego etapu unifikacji prawa. Uznawał, że uchwalenie ustawy bez tego istotnego przepisu odnośnie do dalszego etapu prac byłoby „reformą połowiczną, niezupełną, a więc a priori chybioną”⁴⁶.

Artykuły 3 i 4 projektu zaprezentowanego przez Mariana Buszyńskiego i Emanuela Iserzona wskazywały na wiele istotnych zadań (przygotowanie spisu przepisów tymczasowo obowiązujących, opracowanie przepisów przejściowych i uzgadniających), niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia postulowanej reformy. Zdaniem J.S. Langroda do wykonania tych obowiązków należało powołać specjalny organ. W jego gestii byłyby ponadto liczne działania opiniotwórcze i inicjujące oraz opracowanie postulowanego w ówczesnym okresie „zbioru prawa obowiązującego”. Zbiór ten miał ułatwić orientację w prawie ogółowi ludności i gwarantować pewność prawa⁴⁷.

Zadania wskazane w poprzednich akapitach tworzyć miały podstawowy obszar działania specjalnie powołanego „kolegium opiniotwórczego o charakterze fachowym, uzupełnionego elementem społecznym”. Organ ten mógłby funkcjonować jedynie w związku z omawianą ustawą, lecz równie trafne mogłoby być powołanie go na stałe, do wypełniania także innych działań. Autor przytaczał tu przedwojenny projekt powołania Rady Stanu, a ponadto rozważał możliwość przywrócenia międzywojennej Państwowej Rady Prawniczej⁴⁸. Rada ta od początku była tworem martwym, natomiast w okresie po drugiej wojnie światowej pojawiła się możliwość jej wykorzystania. Langrod rozważał nawet zastąpienie przez Państwową Radę Prawniczą międzywojennej Komisji Kodyfikacyjnej i podjęcie przez nią skomplikowanych działań unifikacyjnych, jakie występowały w ówczesnym okresie. Był to jednak tylko jeden z pomysłów autora na formę postulowanego organu, którą uznawał za drugorzędną. Najistotniejszą kwestią była konieczność jego powołania jako warunku „powodzenia zamierzonego działania”⁴⁹.

Efektom rozważań J.S. Langroda była propozycja modyfikacji dotychczasowego projektu ustawy o unifikacji prawa w Polsce. Zgodnie z art. 1 moc miały utracić przepisy uchwalone przed 11 listopada 1918 roku poza wyjątkami wskazanymi w art. 4 ustawy. Artykuł 2 utrzymywał zasadę oceny stanów sprzed 11 listopada 1918 roku, rozciągając jej obowiązywanie na „istnienie i skutki stosunków faktycznych oraz konkretnych aktów prawnych”. Kolejne artykuły miały brzmie-

⁴⁶ *Ibidem*, s. 193.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 194.

⁴⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 sierpnia 1926 r., Dz.U. z 1926 r. Nr 83, poz. 466 ze zm.

⁴⁹ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 194.

nie bliskie pierwotnemu projektowi, z uwzględnieniem powołania Państwowej Rady Prawniczej i realizacji jej kompetencji⁵⁰.

Finalna treść Projektu ustawy o unifikacji prawa przyjętego na konferencji z dnia 20 marca 1946 roku opiera się na koncepcji M. Buszyńskiego i E. Iserzona oraz częściowo uwzględnia propozycje J.S. Langroda. Szczególnie widać to w przyjęciu kryterium czasowego przy ocenie aktów mających stracić moc na podstawie ustawy. Zgodnie z art. 1 miały być to przepisy sprzed 11 listopada 1918 roku. Nie uwzględniono natomiast stanowiska tego ostatniego w sprawie większej precyzji art. 2 czy powołania specjalnego organu (Państwowej Rady Prawniczej). *Novum* w stosunku do rozważań w obu artykułach z „Gazety Administracji” było wprowadzenie (jak się potem okazało) najbardziej kontrowersyjnego art. 4 traktującego o sytuacji braku przepisu prawnego⁵¹.

Interesujące było uzasadnienie tegoż art. 4, proponującego rozwiązanie w „braku przepisu ustawowego”. Luki w prawie miały być niwelowane zgodnie z „nauką prawa administracyjnego” z zastosowaniem zasady celowości. Postępowanie takie „odpowiada też nowoczesnym prądom w zakresie prawa cywilnego”. Powoływano się na społeczną wykładnię prawa ujętą w szwajcarskim kodeksie cywilnym z 1912 roku. Posiłkowano się ponadto szerszym omówieniem Antoniego Peretiatkowicza — w razie luki w prawie „winien sędzia określić normę ze względu na potrzeby społeczne najwłaściwszą, uwzględniając stanowisko współczesnego ustawodawcy (moderna ratio iuris) oraz poczucie prawne społeczne”⁵².

Trafne spostrzeżenia w stosunku do projektu zamieszczono w Uwagach Ministerstwa Obrony Narodowej sporządzonych przez Szefa Biura Prawnego mjr. Franciszka Żakowskiego⁵³. Do art. 4 proponowano dodać ustęp „Zasady te ustala na żądanie zainteresowanych stron Sąd Najwyższy”. Dzięki takiemu rozwiązaniu oddalało się niebezpieczeństwo decydowania o tym, co jest zgodne z porządkiem prawnym i zasadą celowości przez „sędziego grodzkiego czy urzędnika administracyjnego na najniższym szczeblu”. Autor uwag zauważył, że omawiane doniosłe decyzje powinny być podejmowane centralnie, tak aby uniknąć wątpliwości oraz różnic w interpretacjach. Takim wyzwaniom mógł sprostać merytorycznie przygotowany sędzia (i to najlepiej w ramach ciała kolegiального), a nie zwykły urzędnik, często niemający nawet prawniczego wykształcenia. Z racji tak dużej wagi rozpatrywanego zagadnienia trudno nie zgodzić się z uwagami i propozycjami ministerstwa, które nie było bezpośrednio zainteresowane zastosowanymi rozwiązaniami. Jak samo wskazało, uwagi swoje kieruje do spraw „niezwiązanych z Wojskiem Polskim”, mimo to były one jak najbardziej celne⁵⁴.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 195–196.

⁵¹ *Projekt ustawy o unifikacji prawa*, „Gazeta Administracji”, s. 163.

⁵² Projekt ustawy o unifikacji prawa, k. 13.

⁵³ Uwagi do projektu ustawy o unifikacji, AAN 285, t. 4468, k. 46–47.

⁵⁴ W materiałach AAN nie odnalazłem innej propozycji rozwiązania kwestii wypełniania luk w prawie.

Ryszard Artke w „Demokratycznym Przeglądzie Prawniczym” z 1947 roku⁵⁵ podsumował istniejące koncepcje unifikacji, odrzucając jednocześnie tak zwaną metodę pośrednią i wynikającą z niej akceptację luk w prawie. Zważywszy na wspomnianą uchwałę z dnia 12 czerwca 1945 roku oraz istniejący stan zróżnicowania prawnego, możliwe były trzy modele reform systemu prawa: unifikacja szczegółowa, metoda blokowa oraz działalność pośrednia. Pierwsza z nich zakładała kontynuację istniejącej praktyki w zakresie wyraźnego uchylania przepisów obowiązujących, ale już „nieaktualnych, bądź niezgodnych z duchem polskiego ustawodawstwa i zastępowania ich nowo opracowanymi normami”. Odmienne rozwiązanie mogła być metoda blokowa (*de facto* nieprowadząca do oczekiwanych efektów unifikacji). Ostatnia proponowana metoda, tak zwana pośrednia, dopuszczała istnienie luk w prawie i ze względu na konieczność istnienia normy blankietowej uznana została za niebezpieczną. Według R. Artkego do realizacji uchwały Rady Ministrów Rządu Tymczasowego RP z dnia 12 czerwca 1945 roku niezbędne było zastosowanie metody unifikacji szczegółowej⁵⁶. Porównując treść artykułu i uzasadnienia projektu ustawy o unifikacji, zauważyć można, że Artke korzystał z koncepcji zawartych w propozycji Ministerstwa Administracji Publicznej. Jednocześnie polemizował z zawartymi tam wnioskami i opowiadał się za inną metodą unifikacji⁵⁷.

Konferencja Porozumiewawcza w sprawie projektu Ustawy o Unifikacji Prawa⁵⁸ odbyła się 26 kwietnia 1946 roku⁵⁹. Przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości rozpoczął od przypomnienia uchwały Rady Ministrów z 12 czerwca 1945 roku i przewidzianego w niej terminu ukończenia unifikacji przypadającego na 1 kwietnia 1946 roku. Jednocześnie zapewnił, że jego resort „zakończył merytoryczne prace”. Jest to stwierdzenie interesujące, biorąc pod uwagę, że ostatni dekret w ramach unifikacji prawa cywilnego został uchwalony 12 listopada 1946 roku. Prace unifikacyjne innych ministerstw miały być jeszcze na etapie „stadium przygotowawczego, z kilkoma wyjątkami”.

⁵⁵ R. Artke, *Unifikacja prawa dotyczącego odpowiedzialności przedsiębiorstw komunikacyjnych za nieszczęśliwe wypadki*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, s. 65.

⁵⁶ *Ibidem* (pisownia oryginalna).

⁵⁷ W artykule R. Artkego nie ma żadnych odwołań do projektu ustawy o unifikacji, do tekstu źródłowego trafiłem podczas analizy zasobów archiwalnych AAN.

⁵⁸ Protokół z Konferencji Porozumiewawczej w sprawie projektu Ustawy o Unifikacji Prawa, AAN 285, t. 4468, k. 41–45.

⁵⁹ Ciekawym aspektem stosunku Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości do projektu ustawy o unifikacji wydawać się może treść zaproszenia na wspomnianą konferencję w dniu 26 kwietnia 1946 r. Odręczne notatki (najprawdopodobniej S. Bancerza) polecają zaprosić Prezydium KRN, Prezydium Rady Ministrów, wszystkie ministerstwa... „bez Administracji Publicznej”, które przecież było pomysłodawcą projektu i wnosiło o konsultacje międzyresortowe. Działanie takie nie miało na celu pominięcia Ministerstwa Administracji Publicznej, a przyczyna takiego sformułowania zaproszenia była prozaiczna i wynikała jedynie z osobnego trybu kontaktu z ministerstwem wnioskującym, które jak się okazało, było reprezentowane na konferencji.

Przedstawiciel Ministerstwa Administracji Publicznej wskazał, że jego resort zaproponował metodę unifikacji całego prawa, a nie tylko prawa administracyjnego. Przy dynamicznie zachodzących zmianach w powojennej rzeczywistości konieczną cechą unifikacji miała być jej szybkość. Odpowiedzią na ówczesną sytuację miała być proponowana metoda blokowa, umożliwiająca uchylanie całych grup przepisów i zastępowanie ich nowymi, bez konieczności wykonywania znacznej dodatkowej pracy jak dotychczas.

Reprezentant ministerstwa przygotowującego projekt ustawy był świadom jej niedoskonałości: „niewątpliwie jest wiele usterek, jednak innego wyjścia nie ma”. Omówione zostały główne zarzuty, jakie mogły pojawić się wobec proponowanych regulacji. Największą kontrowersję, określaną przez oponentów jako „niebezpieczną”, budziły luki w prawie, które jednak były możliwe do wypełnienia przez ustawodawcę. Na poszczególnych resortach „odczuwających luki” spoczywałyby prace nad ich sprawnym uzupełnieniem. Daleko idące uprawnienia dla sędziów i urzędników administracyjnych przewidywał art. 4, w myśl uzasadnienia mieli oni wypełniać luki dzięki przekazaniu im „do pewnego stopnia funkcji ustawodawczych [...] mogą stosować przepisy dawne, o ile uznają to za celowe”⁶⁰. Dawnych przepisów (między innymi zaborczych) koniecznych do czasowego zatrzymania miało być „niewiele”, a ich zakres miał być ustalony przez poszczególne ministerstwa.

W podobnym tonie wypowiadał się (niestety nieznanego) autor odręcznej notatki⁶¹ zachowanej w AAN, który stwierdzał, że należało uchylić wszystkie możliwe przepisy dotychczasowe, tak aby nie pojawiały się luki. Następnie pozostawione normy w całości przetłumaczyć na język polski w ramach „nowej ustawy unifikującej lub uchylającej dawny stan prawny”. Dalszym etapem miałyby być przyjęcie nowego polskiego ustawodawstwa i uchylenie wszystkich (również pozostawionych dotychczas norm praw zaborczych). Z dawnego prawa mogłyby nadal funkcjonować jedynie wyraźnie wskazane przepisy. Wykonanie tego programu wymagałoby mnóstwa pracy i było utrudnione, jako że brakowało odpowiednich „ksiąg i tekstów” (dawnych praw). Podobnego zadania w odniesieniu do prawa rosyjskiego miał podjąć się sędzia Świącicki, jednak praca ta zaginęła w czasie powstania. W konsekwencji autor postulował zebranie „zespołu prawników z trzech Dzielnic” celem wykonania stosownych prac, „o ile nie nastąpi radykalniejsze załatwienie sprawy”.

Podsumowując dyskusję na projektem, należy wskazać, że pozostałe ministerstwa sceptycznie odnosiły się zarówno do budzącego największe wątpliwości art. 4, jak i zasadności „tak zdecydowane[go] cięcia[a]”, jakim byłoby wprowadzenie projektu w życie. Byłby on odpowiedni wcześniej, w roku 1945. Wtedy dopiero kształtowały się podwaliny nowego porządku prawnego i weszła w życie

⁶⁰ Zachowana pisownia oryginalna.

⁶¹ AAN 285, t. 2761, k. 35–38.

uchwała Rady Ministrów z 12 czerwca 1945 roku. Zaznaczono, że trwały ówczesnie (w różnym stopniu zaawansowania) prace unifikacyjne i ustawa w tym momencie nie odegrałaby swojej roli, co innego „za kilka miesięcy”, „Ustawa generalna unifikacyjna jest potrzebna, ale dopiero po zakończeniu prac unifikacyjnych”. Wskazano ponadto niebezpieczeństwo wynikające z art. 4: „Jeżeli dla tego tylko, żeby dotrzymać terminu zmienić się taktykę [...] może doprowadzić do tego, iż fachowość może być zastąpiona przez przypadek”⁶².

Ministerstwo Administracji w odpowiedzi wskazywało, że całość dyskusji sprowadza się do kwestii szybkości unifikacji, można było pozostać przy dotychczasowym sposobie prowadzenia prac, jednak „wyraźną wolą rządu” był krótki czas na przeprowadzenie unifikacji i proponowana metoda blokowa miała być „jedyną, o ile unifikacja ma być przeprowadzona w szybkim tempie”.

Wynikiem dyskusji i zgodnego głosowania (poza ministerstwem wnioskodawcą i wstrzymującym się Ministerstwem Zdrowia) było utrzymanie dotychczasowej metody unifikacji, z zaznaczeniem wymogu przyspieszonego tempa. Projekt ustawy o unifikacji prawa jako przedwczesny został odłożony w czasie do zakończenia prowadzonych prac unifikacyjnych, wtedy komisja miała pochylić się nad nim ponownie.

Między innymi w wyniku ustaleń konferencji (dotyczącej stanu prac unifikacyjnych oraz projektu dekretu o unifikacji przygotowanego przez Ministerstwo Administracji Publicznej) z 26 kwietnia 1946 roku Ministerstwo Sprawiedliwości przedłożyło sprawozdanie z dotychczasowych prac unifikacyjnych. W dokumencie tym⁶³, datowanym na 4 lipca 1946 roku, stwierdzano, że właśnie ten resort jako jedyny ukończyć miał prace unifikacyjne: „ostatnie dwa już opracowane projekty z dziedziny prawa cywilnego: prawo rzeczowe i prawo spadkowe zostaną przedstawione Radzie Ministrów w najbliższym czasie”. Jak się potem miało okazać, później niż powyższe dziedziny prawa (październik) uregulowane zostały przepisy ogólne prawa cywilnego (12 listopada 1946 roku). Sprawozdanie wskazało stan unifikacji w pozostałych ministerstwach (omówiony powyżej) i proponowało (w formie załącznika) treść uchwały Rady Ministrów podsumowującej dotychczasowe wyniki prac.

Projekt uchwały⁶⁴ (datowany na 5 lipca 1946 roku) zawierał istotne stwierdzenie o niedotrzymaniu terminu ukończenia unifikacji określonego na 1 kwietnia 1946 roku. W związku z tym został on wydłużony do 31 grudnia 1946 roku, a ministerstwa zobligowano do przyspieszenia prac. Ministerstwo Sprawiedliwości nadal miało koordynować działania pozostałych resortów i otrzymać na to niezbędne środki finansowe. Projekt uchwały stał się prawem obowiązującym (w zaproponowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości treści) w dniu 18 lipca 1946 roku⁶⁵.

⁶² Protokół z Konferencji Porozumiewawczej w sprawie projektu Ustawy o Unifikacji Prawa, k. 42–43.

⁶³ W przedmiocie unifikacji prawa, AAN 285, t. 4468, k. 62–65.

⁶⁴ Projekt Uchwały Rady Ministrów z dnia ... 1946 r., AAN 285, t. 4468, k. 49.

⁶⁵ Uchwała Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1946 r., AAN 285, t. 4468, k. 83.

Za datę końcową procesu unifikacji (prawa cywilnego) można uznać 1 stycznia 1947 roku, kiedy to na terenie całej Polski obowiązywało już jednolite prawo cywilne, będące wynikiem kilkunastomiesięcznej pracy Departamentu Ustawodawczego. Kodeks zobowiązań wraz z przepisami wprowadzającymi stał się jako jedyny przedwojenny akt prawny obowiązujący w nowym zunifikowanym prawie cywilnym⁶⁶.

Zakończenie prac nad unifikacją prawa cywilnego było wydarzeniem tak istotnym, że postanowiono zorganizować nie tylko ogólnopolską akademię w Warszawie, lecz także planowano uroczystości lokalne i cykl wykładów na uniwersytetach. Celem akcji miało być „uświadomienie szerokich kół społeczeństwa o ważności akcji unifikacyjnej”⁶⁷.

Wspomniana ogólnopolska akademia z okazji zakończenia prac unifikacyjnych odbyła się 13 grudnia 1946 roku. Obecność na centralnej akademii z okazji zakończenia unifikacji prezydenta KRN Bolesława Bieruta i premiera Edwarda Osóbki-Morawskiego świadczy o randze, jaką tworzonemu prawu nadały nowe władze⁶⁸. Minister sprawiedliwości Henryk Świątkowski, podsumowując osiągnięcia akcji unifikacyjnej, wymieniał 16 aktów prawnych w formie dekretów, które zunifikowały prawo cywilne. Wskazywał ponadto na dekrety unifikujące postępowanie sądowe w sprawach cywilnych oraz na trzy dekrety „częściowo z zakresu prawa administracyjnego”: prawo o aktach stanu cywilnego i przepisy wprowadzające oraz prawo o zmianie i ustalaniu imion i nazwisk.

Łącznie zatem w zakresie unifikacji prawa opracowano i uchwalono 25 samodzielnych dekretów. Nie wyczerpuje to oczywiście całej akcji unifikacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości, które opracowało pewną ilość dekretów dodatkowych, np. o umorzeniu zaginionych dokumentów, o trybie składania przedmiotu wierzytelności do depozytu sądowego, o odwołaniu pełnomocnictwa i szeregu rozporządzeń wykonawczych, regulaminów i instrukcji w szczególności z zakresu prawa o księgach wieczystych i t.p. Z dniem 1 stycznia 1947 r. międzydzielnicowe prawo prywatne z 1926 r. utraciło swoją aktualność⁶⁹.

Szybko przeprowadzone dzieło unifikacji prawa cywilnego miało korzystny wpływ na państwo i życie społeczne. Udało się usunąć znaczne różnice obowiązujących systemów prawnych, dzięki czemu zlikwidowano dotychczasowe komplikacje występujące nie tylko na gruncie wewnętrznym, lecz także wpływające na międzynarodowy obrót prawny (w zakresie zawierania wielu umów). Na podstawie wskazanych wcześniej klauzul derogacyjnych doskonale widać, jak wiele różnych porządków prawnych zostało pozbawionych mocy obowiązującej i zastąpionych jednolitym prawem. Miało to zasadnicze znaczenie również dla praw-

⁶⁶ Sprawozdanie z działalności Departamentu Ustawodawczego w okresie pierwszego pięcioletnia Polski Ludowej, k. 12.

⁶⁷ AAN 285, t. 4468, k. 140, *Kronika. Uroczystości unifikacyjne*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 1–2, s. 85.

⁶⁸ *Z okazji zakończenia unifikacji prawa cywilnego (akademia)*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, s. 12–19.

⁶⁹ H. Świątkowski, *Prawo w służbie narodu*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 1–2, s. 6–8.

ników i studentów prawa, którzy mogli zdecydowanie łatwiej opanować niezbędną wiedzę prawniczą (w odniesieniu do całego państwa). Dotychczas kształcenie odzwierciedlało podziały dzielnicowe i, przykładowo, w razie przeprowadzki konieczne mogło się okazać przyswajanie nowej wiedzy prawniczej niemal od podstaw. Również Sąd Najwyższy miał sekcje dzielnicowe przystosowane do poszczególnych porządków prawnych. Jak trafnie podsumowuje Stanisław Grodziski: „Cały okres międzywojenny to wprawdzie polska praktyka, ale w zakresie stosowania niepolskiego prawa. Likwidacja tego stanu rzeczy miała ogromne znaczenie zarówno dla praktyki, jak i dla nauki prawa”⁷⁰.

Ówczesna władza wykorzystała proces unifikacji nie tylko do stworzenia sobie lepszych warunków do funkcjonowania i ułatwienia realizacji dążeń centralistycznych. Dzięki sprawnie przeprowadzonemu ujednoliceniu prawa połączonemu z kluczowymi dla komunistycznych decydentów reformami pozycja nowej władzy została znacząco podbudowana⁷¹.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, nr zespołu 285, sygn. teczki 974.
Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, nr zespołu 285, sygn. teczki 2761.
Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, nr zespołu 285, sygn. teczki 4468.
Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, nr zespołu 285, sygn. teczki 5451.
Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, nr zespołu 285, sygn. teczki 5552.
Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, nr zespołu 285, sygn. teczki 5634.

Literatura

Artke R., *Unifikacja prawa dotyczącego odpowiedzialności przedsiębiorstw komunikacyjnych za nieszczęśliwe wypadki*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947.
Buszyński M., Iserzon E., *Projekt unifikacji prawa w Polsce*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 1.
Fiedorczyk P., *Kościół katolicki i opozycja polityczna wobec unifikacji osobowego prawa małżeńskiego w 1945 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 16, 2004, z. 1.
Fiedorczyk P., *Unifikacja i kodyfikacja prawa rodzinnego w Polsce (1945–1964)*, Białystok 2014.
Grodziski S., *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4.
Kozioł A., *Organizacja prac nad prawem cywilnym w Polsce w latach 1945–1946*, [w:] *Z dziejów prawa*, red. A. Lityński, cz. 7, Katowice 2006.
Kronika. Uroczystości unifikacyjne „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 1–2.
Langrod J.S., *Uwagi do projektu unifikacji prawa w Polsce*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 4–6.

⁷⁰ S. Grodziski, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4, s. 26.

⁷¹ *Ibidem*, s. 26.

Maksimiuk D., *Dokument archiwalny dotyczący „uporządkowania” przez władzę ludową prawodawstwa w powojennej Polsce*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 7, 2008.

Projekt ustawy o unifikacji prawa, „Gazeta Administracji” 1946, nr 2–3.

Sójka-Zielińska K., *Z doświadczeń kodyfikacji prawa cywilnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, („Studia i Materiały”), t. 12, Warszawa 2000, s. 36.

Świątkowski H., *Prawo w służbie narodu*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 1–2.

Z okazji zakończenia unifikacji prawa cywilnego (akademia), „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947.

Źródła prawa

Dekret z dnia 30 marca 1945 roku o utworzeniu województwa gdańskiego, Dz.U. z 1945 r., poz. 57.

Dekret z dnia 13 listopada 1945 roku o zarządzie Ziemi Odzyskanych, Dz.U. z 1945 r., poz. 295.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 sierpnia 1926 roku o utworzeniu Rady Prawniczej, Dz.U. z 1926 r. Nr 83, poz. 466 ze zm.

The Draft Act on the Unification of Law in Poland against the Background of Post-War Unification Concepts

Summary

Post-war Poland as a result of border changes and the resettlement of millions of citizens from the so-called Eastern Borderlands found itself in a complicated legal situation. The new reality forced the communist authorities to take urgent measures to standardize the various legal systems functioning in the interwar period and resulting from the partitions. As part of the resolution of the Council of Ministers of the Provisional Government of the Republic of Poland of 12 June 1945, activities aimed at the unification of the law were initiated. Complex issues, post-war difficulties and the imposition of very short deadlines were associated with organizational difficulties and, consequently, the necessity to extend the time for the implementation of the unification process by the Ministry of Justice assigned to this task. In the course of the work, other concepts of unifying the law in post-war Poland also appeared. An interesting, and at the same time little-known, alternative proposal in this regard was the Draft Act on the Unification of Law by the Ministry of Administration, aimed at a rapid general unification of the block method. The ministry's postulates were the subject of arrangements and inter-ministerial conference as well as discussions in the contemporary literature. The final content of the draft as a result of a vote was not adopted by the other ministries. The project was deemed inadequate to the stage of work at that time and it was decided to maintain the current method of detailed unification. As a result, the civil law was unified on the basis of a dozen or so decrees. The Ministry of Justice also adopted decrees unifying court proceedings in civil cases, decrees partly in the field of administrative law and additional decrees. On the occasion of the success of the completion of unification works, on 13 December 1946, a nationwide academy was held with the participation of the highest state authorities. From 1 January 1947, uniform civil law was in force throughout Poland.

Keywords: Poland, civil law, unification of law, Ministry of Justice, Ministry of Administration.

Gesetzesentwurf über die Vereinheitlichung des Rechts in Polen vor dem Hintergrund der Unifikationskonzepte der Nachkriegszeit

Zusammenfassung

Das Nachkriegspolen, infolge der Änderung der Grenzen und der Übersiedlungen von Millionen der Bürger der sog. Ostgebiete, befand sich in einer komplizierten rechtlichen Lage. Die neue Wirklichkeit zwang die damaligen kommunistischen Behörden rasch zu handeln, um die verschiedenen Rechtssysteme zu vereinheitlichen, die in der Zwischenkriegszeit, als Folge der Zeit der Teilungen, galten. In der Erfüllung des Beschlusses des Ministerrates der Provisorischen Regierung der Republik Polen vom 12. Juni 1945 begann man mit der Unifizierung des Staates. Zahlreiche Faktoren bedingten die organisatorischen Schwierigkeiten und erzwangen die Verlängerung des Unifikationstermins. Während der Arbeiten tauchten auch andere Ideen der Vereinheitlichung des Rechts im Nachkriegspolen auf. Eine interessante und zugleich wenig bekannte Alternative stellte der im Ministerium für Verwaltung entstandene „Entwurf des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Rechts“ dar, der darauf abzielte, eine schnelle generelle Unifikation nach der Blockmethode durchzuführen. Die Postulate des Ministeriums waren Gegenstand von Verhandlungen, einer ministeriellen Konferenz und Diskussion in der Literatur. Die ausgearbeitete Endfassung des Entwurfes ist schließlich durch die übrigen Ministerien abgelehnt worden. Er sollte der damaligen Etappe der Arbeiten nicht entsprechen und man beschloss, die bisherige Methode der Detailunifikation zu behalten. Im Ergebnis wurde das Zivilrecht auf Grundlage von Dutzend Dekreten unifiziert. Das Justizministerium beschloss noch weitere vereinheitlichende Dekrete betreffend das Gerichtsverfahren in Zivilsachen, Dekrete betreffend teilweise das Verwaltungsrecht und zusätzliche Dekrete. Um den Erfolg der Beendigung der Unifikationsarbeiten am 13. Dezember 1943 zu feiern, fand eine allgemeinpolnische Konferenz unter Beteiligung der höchsten Landesbehörden statt. Ab dem 1. Januar 1947 galt auf dem ganzen Gebiet Polens das einheitliche Zivilrecht.

Schlüsselwörter: Polen, Zivilrecht, Vereinheitlichung des Rechts, Justizministerium, Ministerium für Verwaltung.