



INFLACJA PRAWA

sporządzono na zlecenie
Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych

CENTRUM ANALIZ
LEGISLACYJNYCH
I GOSPODARCZYCH



Warszawa, 2023 r.

Opracowano na zlecenie:

Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych

Aleja Księcia Józefa Poniatowskiego 1, 03-901 Warszawa
www.calg.pl, kontakt@calg.pl

Autor:

mgr Marta Gastoł

Międzydziedzinowa Szkoła Doktorska
Uniwersytet Warszawski

*Sfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków
Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030*



Inflacja prawa

Kiedy patrzymy na słynne postaci z przeszłości, możemy bez trudu zauważyć, że każda z nich zajmowała się wieloma tematami i miała rozległą wiedzę w różnych obszarach – spójrzmy na Cyncerona czy Leonarda da Vinci. Jednak wraz z rozwojem nauki prawie niemożliwe stało się bycie „ekspertem od wszystkiego” – specjalizacja występuje nawet w obrębie poszczególnych zawodów. Wybieramy sobie bardzo wąską specjalizację i na niej poprzestajemy¹.

Tak dzieje się również jeśli chodzi o prawo. Prawnik zajmuje się określonymi zagadnieniami, zna je, sprawdza, czy nie pojawiają się nowe przepisy bądź nowelizacje starych. Z perspektywy osoby korzystającej z usług jest to dla nas istotne, by osoba miała doświadczenie, wiedzę i kompetencje, więc cieszy nas fakt, że znaleźliśmy kogoś, kto specjalizuje się w danym obszarze. Jednak zastanówmy się nieco dłużej – dlaczego tak się dzieje, że specjalizacja jest konieczna? W obszarze nauk ścisłych jest to dość oczywiste – z biegiem czasu mamy coraz większą wiedzę i jednej osobie trudno byłoby poznać wszystko. Jednak prawo nie jest

czymś, co odkrywamy – jest czymś, co tworzymy.

Być może właśnie dlatego problem inflacji prawa nie zmienia się w sposób przewidywalny – czasami występuje, czasami nie. W przeszłości mieliśmy okresy, w których pojawiała się nadprodukcja prawa, oraz takie, gdy ten problem nie występował. Z tego powodu nie możemy przewidzieć, czy za kilkanaście lat będziemy mieć adekwatną ilość przepisów, czy będzie ich za dużo.

Z czego wynika inflacja prawa? Wojciech Rogowski w tekście *Zasób i inflacja przepisów prawa w Polsce* wymienia następujące przyczyny:

- postęp cywilizacyjny, technologiczny i demograficzny;
- wynik refleksji nad działaniem dotychczasowego prawa i potrzeba (konieczność) jego poprawy;
- wynik konieczności dostosowania prawa do wymogów zewnętrznych, np. przyjęcia zasad obowiązujących w stowarzyszeniach i organizacjach międzynarodowych;
- brak należytej staranności prowadzenia uzgodnień wewnątrzrządo-

¹ Jednocześnie coraz więcej mówi się o potrzebie interdyscyplinarności i wychodzeniu poza utarte schematy. Przykładem działań promujących takie podejście jest m.in. utworzenie interdyscyplinarnych szkół doktorskich. Por. Krakowska Interdyscyplinarna Szkoła Doktorska, Międzydziedzinowa Szkoła Doktorska UW, Interdyscyplinarna Szkoła Doktorska Politechniki Łódzkiej.

wych i konsultacji zewnętrznych (publicznych) oraz brak analizy postlegislacyjnej i oceny skutków regulacji;

- pośpiech procesu legislacyjnego oraz złe zasady prac legislacyjnych, dopuszczające do nadmiernego modyfikowania projektów rządowych, co wypacza ich sens;

działanie mechanizmu tzw. „trójkąta egoizmu”, który tworzą (1) członkowie parlamentu (posłowie), których celem jest reelekcja, (2) grupy interesów (lobbying), których celem jest poprawa własnych wyników ekonomicznych oraz (3) „agencje rządowe” oczekujące większego budżetu dla siebie².

Czasami inflacja prawa spowodowana jest chęcią uregulowania każdego aspektu życia, czyli jego jurydyzacją. Autorzy tekstu *Jurydyzacja życia a skuteczność prawa* stwierdzają, że:

Jurydyzacja bywa określana jako „regulacja przez ustawodawcę nieomal każdej jego dziedziny, tak jakby bez tego nie mogło się ono normalnie rozwijać i tak jakby przed tą regulacją się nie rozwijało”. Występuje ona głównie w systemach totalitarnych, ale coraz częściej można ją też dostrzec w ustrojach liberalnych. J. Habermas nazywa to wręcz „kolonizacją” społeczeństwa przez prawo. Tendencja ta jest związana z nasilającym się

interwencjonizmem państwa w problemy społeczne, który bardzo często „remedium na całe zło” upatruje w zmianach legislacyjnych. Jej teoretycznym podłożem jest pozytywistyczna wizja prawa, która pojęcie prawa identyfikuje z prawem państwowym. Skoro tak, to nie istnieje żadne prawo inne niż to ustanowione przez powołany do tego organ, np. prawo moralne³.

O ile pozytywistyczna wizja prawa nie jest groźna sama w sobie, o tyle chęć daleko posuniętych regulacji może prowadzić do wielu problemów, w tym inflacji prawa.

Można się również zastanawiać, na ile inflacji prawa sprzyja fakt, że wszystkie akty prawne są publikowane elektronicznie. Dawniej Dzienniki Ustaw były wydawane w wersji papierowej – każdy dziennik miał swój numer. Od 2012 r. wszystkie akty prawne są publikowane wyłącznie w wersji elektronicznej. W tym okresie widać znaczne zwiększenie pozycji – już w 2015 r. ich liczba przekracza dwa tysiące i od tamtej pory tendencja pozostaje wzrostowa.

Z pewnością nie bez znaczenia pozostaje również członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Na nasze regulacje prawne duży wpływ ma prawo Unii Europejskiej.

² W. Rogowski, *Zasób i inflacja przepisów prawa w Polsce*, „Głos Prawa. Przegląd Prawniczy Allerhanda” 2018, t. 1, nr 1-2, poz. 3, dostępne online: https://glosprawa.pl/arttykul-2/zasob-i-inflacja-przepisow-prawa-w-polsce#_ftnref14 (dostęp: 20.12.2023).

³ M. Hotel, A. Rychlewska, *Jurydyzacja życia a skuteczność prawa*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 1/2015, s. 44.

W okresie przygotowań do akcesji do UE oraz w pierwszych latach członkostwa tworzone dość dużo aktów prawnych, które miały przygotować do tego polskie prawo. Jak zauważa Wojciech Rogowski:

Wyraźne przyspieszenie przyrostu stron nowego prawa ujawniło się wraz z przygotowaniem do akcesji Polski do Unii Europejskiej. W 2001 r. zaobserwowano wzrost o 76% objętości Dziennika Ustaw (13,1 tys. stron). Choć nazwa tego organu promulgacyjnego informuje o ustawach, to stanowią one jedynie kilkanaście procent objętości rocznika. Gros objętości dziennika urzędowego stanowią rozporządzenia wydawane na podstawie delegacji ustawowych.

W roku akcesji do Unii Europejskiej (2004) rocznik Dziennika Ustaw zamknął się liczbą już 21 tys. stron. Przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej wiązały się z rekordową

aktywnością parlamentu. Maksimum aktywności legislacyjnej, pod kątem liczby uchwalonych ustaw, osiągnięto w 2001 r., gdy Sejm przyjął ich ponad 250. od względem objętości (liczba stron), rekord odnotowano w 2004 r., gdy uchwalono 250 ustaw, w tym 75 związanych z akcesją do UE. W kolejnych latach obserwowano trend spadkowy i można było zakładać, że produkcja legislacyjna będzie utrzymywała się na poziomie poniżej 200 ustaw i 15 tys. stron prawa rocznie⁴.

Jak sytuacja wygląda obecnie? Przede wszystkim daje się zauważyć, że tendencja dotycząca „produkowania prawa” w Polsce jest wzrostowa. By to zobrazować poniżej zamieszczam tabelę, w której zamieszczone zostały dane dotyczące liczby pozycji w Dzienniku Ustaw w kolejnych latach, począwszy od 1918 r. Następnie dane te zostały przedstawione na dwóch wykresach – liniowym i kolumnowym.

Rok	Liczba pozycji w Dzienniku Ustaw
1918	76
1919	523
1920	800
1921	797

⁴ W. Rogowski, *op.cit.*

1923	1160
1924	1079
1925	952
1926	787
1927	1023
1928	960
1929	685
1930	740
1931	888
1932	978
1933	819
1934	990
1935	614
1936	667
1937	649
1938	691
1939	581

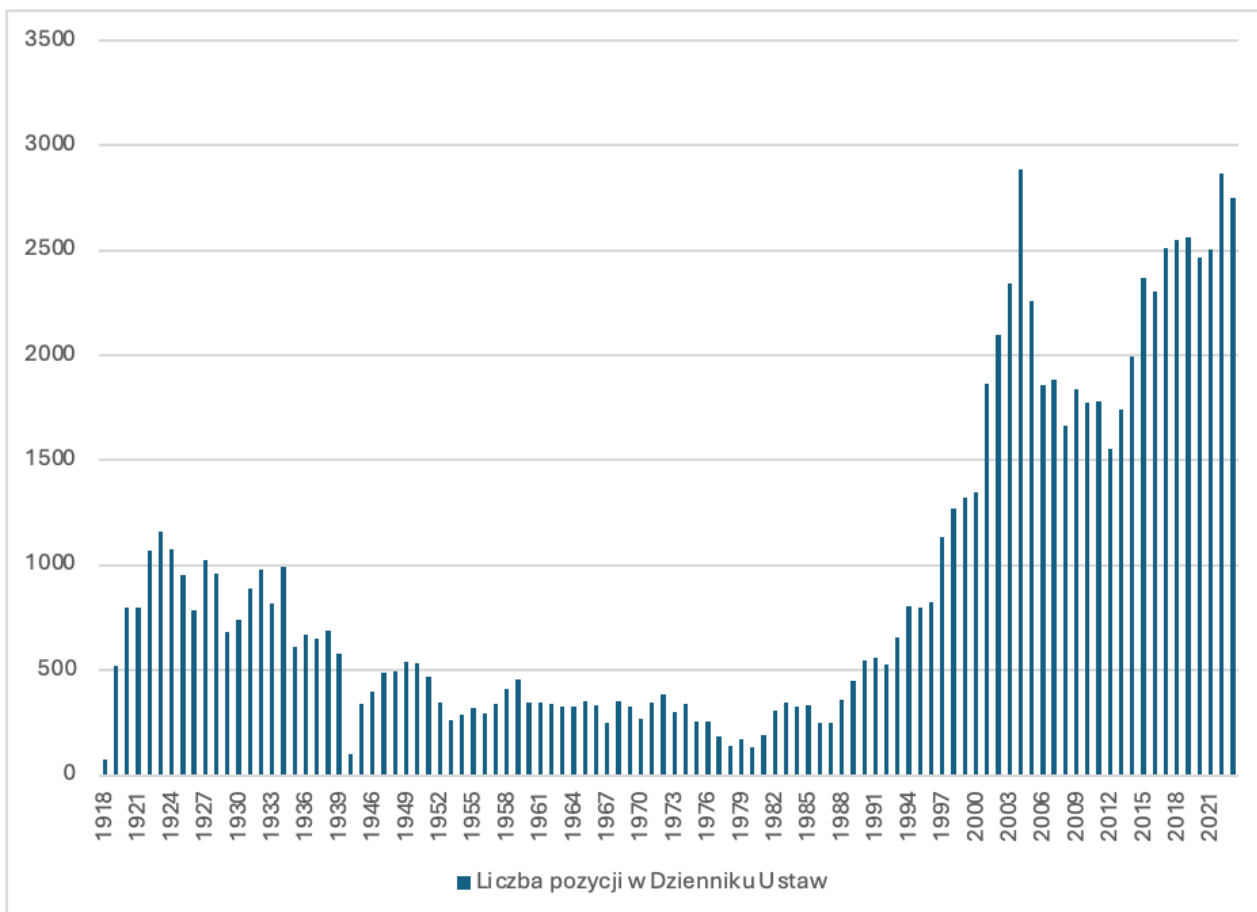
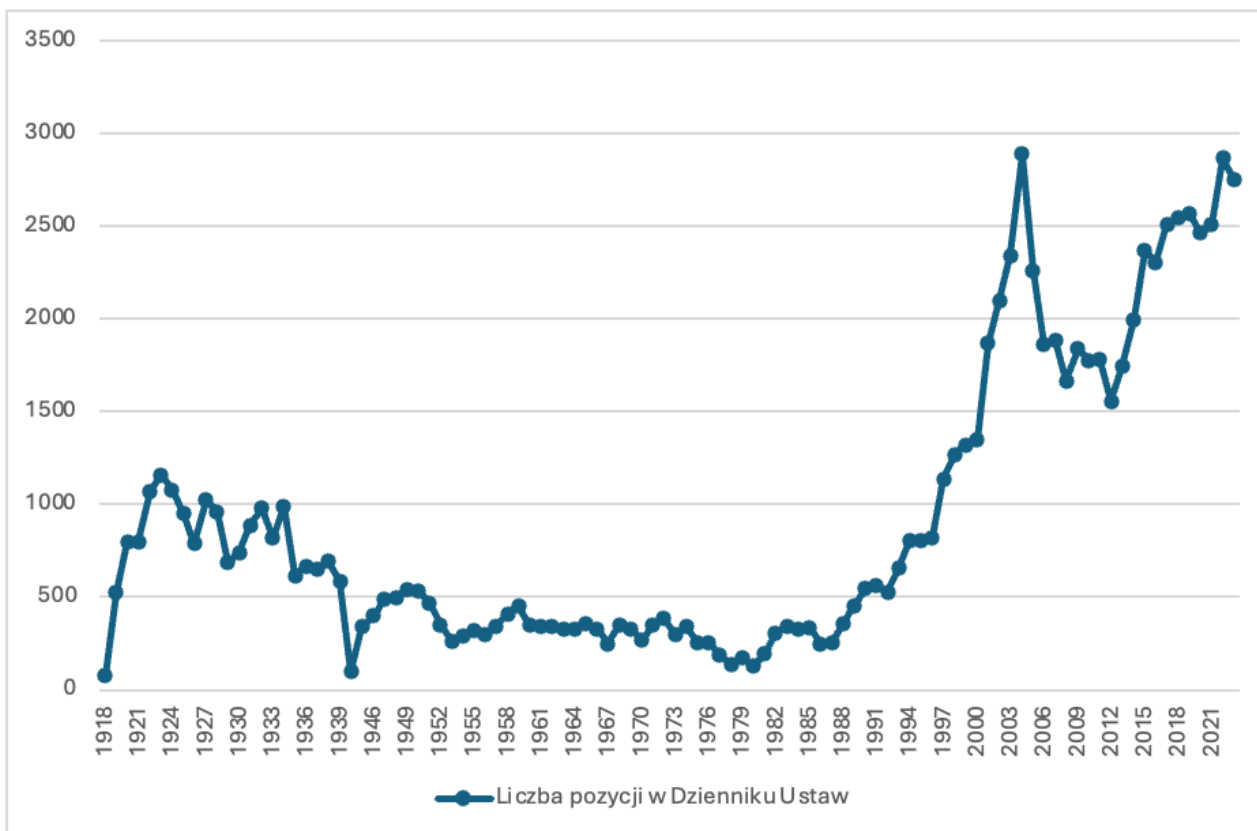
1944	99
1945	339
1946	399
1947	491
1948	496
1949	538
1950	536
1951	468
1952	349
1953	262
1954	288
1955	320
1956	297
1957	342
1958	408
1959	454
1960	347

1961	345
1962	339
1963	328
1964	324
1965	353
1966	330
1967	247
1968	350
1969	327
1970	270
1971	348
1972	382
1973	299
1974	339
1975	257
1976	255
1977	185

1978	136
1979	174
1980	132
1981	191
1982	305
1983	343
1984	324
1985	335
1986	249
1987	250
1988	356
1989	450
1990	547
1991	561
1992	526
1993	656
1994	804

1995	801
1996	821
1997	1136
1998	1267
1999	1322
2000	1346
2001	1866
2002	2098
2003	2343
2004	2889
2005	2260
2006	1859
2007	1887
2008	1666
2009	1837
2010	1776
2011	1778

2012	1555
2013	1742
2014	1995
2015	2367
2016	2306
2017	2509
2018	2548
2019	2566
2020	2463
2021	2507
2022	2868
2023	2752



Należy podkreślić, że Dziennik Ustaw nie jest jedynym miejscem, w którym zamieszczane są akty prawne – są jeszcze m.in. Monitor Polski czy dzienniki urzędowe ministrów i urzędów centralnych. Jednak Dziennik Ustaw jest najważniejszym miejscem, w związku z czym dane powyższe dane mogą posłużyć za egzemplikację problemu dotyczącego całego systemu.

Co składa się na liczbę pozycji w Dzienniku Ustaw?

Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2019 poz. 1461):

1. W Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, zwanym dalej "Dziennikiem Ustaw", ogłasza się:

- 1) Konstytucję;**
- 2) ustawy;**
- 3) rozporządzenia z mocą ustawy wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 4) rozporządzenia wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów, będących członkami Rady Ministrów, oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji;**

5) teksty jednolite aktów określonych w pkt 1-4;

6) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw;

7) uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenie ministra.

2. W Dzienniku Ustaw ogłasza się również akty prawne dotyczące:

- 1) stanu wojny i zawarcia pokoju;**
 - 2) referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji;**
 - 2a) skrócenia kadencji Sejmu;**
 - 3) wyborów do Sejmu i Senatu;**
 - 4) wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;**
 - 5) powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej;**
 - 6) stanu wojennego;**
 - 7) stanu wyjątkowego;**
 - 8) stanu klęski żywiołowej;**
 - 9) ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ważności referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji.**
- 3. W Dzienniku Ustaw ogłasza się ponadto inne akty prawne, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią.**

Czy istnieje „lekarstwo” na inflację prawa? W przypadku inflacji pieniądza mamy rozwiązania, które należy wdrożyć, by zapobiec pogłębianiu się problemu, a docelowo go rozwiązać⁵. Jednak skutki inflacji pieniądza są bardzo szybko widoczne i wiążą się z ogromnymi problemami społecznymi – obniża się poziom życia obywateli, niektórzy popadają w ubóstwo.

Na tym tle inflacja prawa wydaje się stosunkowo niegroźna – jest dużo aktów prawnych, potem jeszcze więcej, stopniowo jakość prawa się obniża i coraz mniej osób może się w tym odnaleźć. Jednak skoro problemy mają zarówno profesjonaliści (trudno nie mieć wątpliwości, gdy akty prawne pojawiają się w tak szybkim tempie), jak i obywatele (oczywiście, zazwyczaj osoby bez studiów prawniczych mają o wiele większe problemy w odnalezieniu się w gąszczu przepisów), to warto się tym przejmować? Bardziej cyniczne osoby mogą nawet dojść do wniosku, że taki stan rzeczy może być korzystny – być może opłaca się być prawnikiem, bo mając wiedzę na temat obowiązującego prawa, ma się szansę na niekończącą się pracę.

Jednak inflacja prawa prowadzi chociażby do chaosu w prawie –

nieuniknionego gdy aktów prawnych jest tak wiele – a ten zwiększa ryzyko nadużyć.

Z hiperinflacją prawa powiązane jest zjawisko określone przez socjologa prawa Adama Podgóreckiego mianem kontroli społecznej trzeciego stopnia. Polega ono na tym, że rozmaite mechanizmy kontroli społecznej, w tym instrumenty prawne, wykorzystywane są jako środek do realizacji nie tych celów, które zostały im przypisane, ale dla celów autonomicznie definiowanych przez określone grupy społeczne. Na poziomie bezpośrednich relacji obywatel-urzędnik nadmiar przepisów regulujących wszelkie obszary życia społecznego przekłada się na takie sytuacje, w których urzędnicy mogą te stosunki kształtować praktycznie dowolnie. Mogą mianowicie w konkretnych przypadkach – i to zawsze na gruncie obowiązujących przepisów – podjąć decyzję dla obywatela pozytywną albo negatywną, mogą też zdecydować w sposób czysto przypadkowy, albo w nieskończoność odkładać podjęcie jakiejkolwiek decyzji. W wyniku nadmiaru prawa, przeciętny obywatel w coraz większym stopniu pozostaje na łasce urzędników.

⁵ Należy zauważyć, że istnieje również związek pomiędzy inflacją pieniądza a inflacją prawa. Przykładowo rozwiązania zastosowane w II RP w celu rozwiązania problemów gospodarczych doprowadziły do nadmiaru aktów prawnych. Por. „Prawo polskie tworzone w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego miało być narzędziem łagodzącym skutki depresji. Było tworzone doraźnie, często ad hoc, ze względu na powstałe trudności, zwłaszcza w związku ze zbliżającymi się terminami płatności określonych należności pieniężnych. Dlatego wraz z nasilającymi się objawami kryzysu wzrastała liczba regulacji antykryzysowych, co określano mianem „powodzi” czy „inflacji” prawa.”, R. Jastrzębski, *Polityka deflacyjna II Rzeczypospolitej a prawo lat trzydziestych XX wieku*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2013, nr 16, s. 275.

W szerszym wymiarze społecznym zjawisko to prowadzi również do powstawania tzw. „brudnych wspólnot”, czyli wyodrębnionych grup (często z udziałem urzędników) współpracujących ze sobą w obchodzeniu i łamaniu prawa⁶.

Inflacja prawa prowadzi również do niespójności przepisów – trudno o niego zadbać, gdy pojawia się dużo przepisów. W związku z tym od kilku lat redakcje Prawo.pl i LEX prowadzą akcję „Poprawmy prawo”:

Po raz kolejny chcemy wskazać najbardziej problematyczne przepisy we wszystkich obszarach prawnych, które wymagają pilnej poprawy. Szczególnie zwracamy uwagę na regulacje, które mają istotny wpływ na wymiar sprawiedliwości, prawników, podatki, pracę, działalność gospodarczą, zdrowie, oświatę, samorząd i administrację. Do zgłaszania wadliwych regulacji zapraszamy również naszych Czytelników.

Akcja „Poprawmy prawo” ma przede wszystkim pomóc we wskazaniu ustawodawcy przepisów, które wymagają pilnej poprawy. Nie jest bowiem tajemnicą, że ostatnie lata nie są dobrym czasem dla jakości polskiej legislacji. Aktów prawnych „produkuje

się” coraz więcej, często są one jednak przygotowywane szybko, z pominięciem konsultacji społecznych, w trybach pilnych czy bez wysłuchania ekspertów⁷.

O ile sam pomysł na akcję oraz zaangażowanie w nią czytelników to świetny pomysł, o tyle niepokojący jest fakt, że sam problem się pojawił i że osiągnął aż taką skalę.

Rozwiązaniem sugerowanym przez ekspertów jest deregulacja prawa. Jacek Piecha stwierdza, że:

Deregulację należy rozumieć, jako pewien proces, w który zaangażowany jest w istocie cały aparat władzy wykonawczej, zwłaszcza te organy (jak również obsługujące ich urzędy), które wchodzi w skład rządu sensu largo, tj. Prezydent, Rada Ministrów i ministrów oraz organy ustawodawcze (sejm i senat). Materia prac jest na tyle skomplikowana i czasochłonna, że nie sposób wyobrazić sobie, aby ustawy dotyczące tego problemu miały być wnoszone przez parlamentarzystów we właściwej dla nich procedurze. Do przeanalizowania całości (czy choćby większości ustawodawstwa) konieczne wydaje się uruchomienie ogromnego aparatu urzędniczego, który mógłby przeanalizować koszty funkcjonowania danych przepisów dla obywateli czy

⁶ S. Tyszka, *Hiperinflacja prawa* [w:] S. Tyszka (red.), *Deregulacja – jak powstrzymać inflację prawa?*, Warszawa 2012, s. 4.

⁷ I. Stawicka, K. Koślicki, „Poprawmy prawo” – zgłoś przepisy do zmiany, wygraj dostęp do LEX, dostępne online: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/przepisy-prawa-do-poprawy-akcja-poprawmy-prawo-20232024,523982.html> (dostęp: 20.12.2023 r.)

przedsiębiorców oraz wskazywać te, które są przepisami koniecznymi i efektywnymi zarówno dla sprawnego funkcjonowania państwa oraz osób w nim mieszkających. Konkretnie inicjatywy legislacyjne w tym zakresie powinna zgłaszać Rada Ministrów, która oprócz woli politycznej, powinna posiadać silne i zdyscyplinowane wsparcie polityczne w parlamencie, zwłaszcza dlatego, że podczas takiego procesu niezbędne byłoby naruszenie interesów choćby podmiotów funkcjonujących już w obszarach regulowanych lub koncesjonowanych. Można powiedzieć, że chodzi tutaj o poważną reformę aktualnej regulacji⁸.

Można sobie również wyobrazić inne – nieco trudniejsze – rozwiązanie. Zazwyczaj prawo tworzone jest w pośpiechu, by rozwiązać bieżące problemy. Jednak w wyjątkowych przypadkach tworzy się prawo niejako od podstaw – oczywiście wykorzystując rozwiązania istniejące wcześniej na danym terenie lub aktualnie w innych państwach. W momencie daleko posuniętej inflacji prawa można się zastanowić, czy możliwe jest zapanowanie nad istniejącym systemem. Czy możliwe jest ograniczenie „produkcji”? Czy można zacząć tworzyć prawo wolniej, ale lepiej, by uniknąć niekończących się nowelizacji?

W sytuacji gdybyśmy w ogóle przestali tworzyć nowe akty prawa problem nie

byłby wcale rozwiązany. Przede wszystkim na dzień dzisiejszy istnieje wiele wadliwych przepisów. Wszystkich regulacji jest zdecydowanie za dużo i można domniemywać, że nikt nie jest w stanie zapoznać się z nimi wszystkimi, co sprawia, że pojawia się pytanie, czy taki system może być dobry. Być może w przyszłości uda się wykorzystać sztuczną inteligencję do dbałości o spójność systemu prawa, ale na ten moment jest to jeszcze niemożliwe.

Z tych powodów być może o wiele łatwiej byłoby „stworzyć prawo od podstaw” – zamiast próbować zapanować nad istniejącym chaosem, powołać komisję kodyfikacyjną, której zadaniem byłoby stworzenie prawa, które byłoby spójne, jasne i wyrażone zwięźle.

Komisje kodyfikacyjne najczęściej przywodzą na myśl Oświecenie i ruch kodyfikacyjny. Katarzyna Sójka-Zielińska stwierdza, że:

Idea spisywania i porządkowania prawa, układania różnorodnych – nierzadko rozproszonych i trudno dostępnych przepisów w jednolitym zbiorze występowała i w poprzednich epokach. Myśl zaprowadzenia ładu w prawie obowiązującym, w celu jego lepszego poznania i łatwiejszego stosowania w praktyce, nie była obca jurystom średniowiecza, a powstające wtedy zbiory prywatne lub opatrzone sankcją monarszą nierzadko nosiły

⁸ J. Piecha, *(De)regulacja – geneza problemu i propozycje rozwiązań systemowych* [w:] S. Tyszka (red.), *Deregulacja – jak powstrzymać inflację prawa?*, Warszawa 2012, s. 28-29.

nazwę „kodeksów”. W dobie Odrodzenia pojawiły się w powstających wówczas zbiorach prawa próby racjonalnej systematyzacji przepisów prawnych, w czym upatrywać można zaczątków nowożytnej techniki kodyfikacyjnej. Jednak w czasach Oświecenia pojawił się zasadniczo odmienny od poprzednich motyw działania kodyfikatorów, pozwalający widzieć w przedsięwzięciach legislacyjnych XVIII w. nowy etap dziejów myśli kodyfikacyjnej nie tylko ze względu na szczególnie rozmach działań. Postulatem epoki była bowiem idea całkowicie nowego porządku prawnego, oderwanego od spuścizny „wieków ciemności” zbudowanego od podstaw, niejako „z niczego” (ex nihilo)⁹.

Z jednej strony można uznać, że wtedy sytuacja była znacząco odmienna od aktualnej – regulacje były rozproszone, więc zebranie ich w całość wydawało się w jakiejś mierze koniecznością. Teraz mamy złudzenie spójności i kompletności – wszystkie akty prawne są publikowane w określonych miejscach, istnieje ich hierarchia oraz koncepcja racjonalnego prawodawcy. Jednak w praktyce pogłębiająca się inflacja prawa sprawia, że pomysł kodyfikacji wydaje się przynajmniej częściowo uzasadniony.

Okres wielkich kodyfikacji to nie jedyny czas, gdy próbowano dokonać

kodyfikacji prawa na większą skalę.

Z tego typu sytuacją mieliśmy również do czynienia po odzyskaniu niepodległości przez Polskę. Przez 123 lata różne jego obszary kraju rozwijały się w nieco innym kierunku — razem z państwem, do którego zostały przyłączone. Pod względem prawnym wyróżnia się cztery terytoria: dzielnicę zachodnią (były zabór pruski), dzielnicę południową (były zabór austriacki z wyłączeniem Spiszu i Orawy), dzielnicę centralną (ziemie Królestwa Polskiego) oraz byłe rosyjskie gubernie zachodnie (były zabór rosyjski)¹⁰.

Na każdej z części obowiązywały nieco odmienne regulacje. W związku z tym konieczne stało się podjęcie działań mających na celu ujednolicenie systemu prawa. Pierwszym krokiem w tym kierunku było stworzenie Komisji Kodyfikacyjnej. Została ona powołana na mocy ustawy z dnia 3 czerwca 1919 r. Zakres jej działań regulował artykuł 2:

- a) przygotowanie projektów jednolitego ustawodawstwa dla wszystkich ziem w skład Państwa wchodzących, a to w dziedzinie prawa cywilnego i karnego;
- b) przygotowanie innych projektów ustawodawczych, które komisja kodyfikacyjna wypracuje bądź na skutek uchwały Sejmu, bądź też w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości¹¹.

⁹ K. Sójka-Zielińska, Część II PRAWO W CZASACH PÓŹNONOWOŻYTNYCH I NAJNOWSZYCH [w:] Historia prawa, Warszawa 2022.

¹⁰ J. Markiewicz, Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919—1939 (Wybrane zagadnienia), Teka Komisji Prawniczej, Nr 3, 2010 r., s. 115.

¹¹ Artykuł 2 ustawy z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 44 poz. 315).

Składała się ona z prezydenta i trzech wiceprezydentów (którzy stali na jej czele) oraz 40 członków. Prezydent mógł także zdecydować o zwiększeniu liczby członków. Wszyscy członkowie byli nominowani przez Naczelnika Państwa, który był do tego zadania powołany przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Marszałkiem Sejmu¹². Pierwszym prezydentem Komisji był Franciszek Ksawery Fierich, a potem — Bolesław Norbert Podhorecki. Na członków wybrano zarówno teoretyków, jak i praktyków związanych z różnymi dziedzinami prawa sądowego oraz dzielnicowymi systemami prawnymi¹³. Jeśli chodzi o kwestię wynagrodzenia za pracę, to było ono minimalne, jednak nie zmienia to faktu, że wybranie do Komisji uważano za wyróżnienie¹⁴.

Komisja — na mocy pierwszego regulaminu z 15 listopada 1919 r. — zdecydowała o utworzeniu 2 wydziałów: Cywilnego i Karnego. Od 23 maja 1920 r. pojawiła się także Podkomisja Ustroju Sądownictwa¹⁵. Podczas prac Komisji udało się opracować projekty dotyczące różnych sfer życia. W latach dwudziestych powstały ustawy Prawo prywatne międzynarodowe i międzydzielnicowe (1921 r.), Prawo autorskie (1921 r.), Ustawa o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych (1924 r.), Ustawa o

zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (1926 r.) oraz opublikowano w formie rozporządzenia

Prezydenta Rzeczypospolitej Prawo wekslowe (1924 r.) i Prawo czekowe (1924 r.). Lata trzydzieste to okres, w którym dochodzi do powstania najważniejszych aktów prawnych. Były to Postępowanie egzekucyjne (1932 r.), Kodeks postępowania cywilnego (1932 r.), Kodeks handlowy (1933 r.), Kodeks zobowiązań (1933 r.), Prawo upadłościowe (1934 r.) oraz Prawo o postępowaniu układowym (1934 r.)¹⁶. Nie można również nie wspomnieć o tym, że udało się doprowadzić do pełnej unifikacji i kodyfikacji prawa karnego (zarówno przepisy karne materialne, jak i procesowe). Zostały one zawarte w trzech ustawach: Kodeksie postępowania karnego (1929 r.), Kodeksie karnym (1932 r.) i Prawie o wykroczeniach (1932 r.)¹⁷.

W okresie 20-lecia międzywojennego bardzo ważnym zadaniem było także uchwalenie Konstytucji — najwyższego aktu prawa w państwie. Jednak opracowanie konstytucji zajęło więcej czasu niż przypuszczano. Do jej powstania obowiązywała tzw. Mała Konstytucja, czyli Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, w której

¹² Artykuły 4 i 5 ustawy o komisji kodyfikacyjnej.

¹³ J. Markiewicz, *op.cit.*, s. 115.

¹⁴ Tamże, s. 117.

¹⁵ Tamże, s. 116.

¹⁶ Tamże, s. 118.

¹⁷ Tamże.

uregulowane zostały najważniejsze kwestie związane z funkcjonowaniem państwa. Był to wyjątkowo krótki tekst, gdyż składał się zaledwie z 2 artykułów¹⁸. Dopiero 21 marca 1921 r. udało się ogłosić Konstytucję marcową¹⁹. Obowiązywała ona do 23 kwietnia 1935 r. i została zastąpiona przez Konstytucję kwietniową.

Efekty prac Komisji były imponujące – nie tylko dlatego, że udało się zrobić aż tak wiele w dość krótkim czasie. Akty prawne, które wtedy stworzono były zwięzłe i dobre jakościowo. Przykładowo tworząc kodeks karny, odwoływano się do projektów szwajcarskiego i norweskiego kodeksu karnego. Konsultowano się także z sekretarzem generalnym Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Karnego Jean'em André Rouxem. Tekst ustawy bardzo szybko stał się znany także poza granicami kraju, m.in. już w 1932 ukazało się tłumaczenie na język niemiecki. Rok później na łamach niemieckiego czasopisma „Zeitschrift für Ostrecht” ukazał się cykl monografii dotyczących polskiej kodyfikacji karnej²⁰.

O takich efektach współcześni ustawodawcy mogą jedynie marzyć – na ten moment nic nie zapowiada, by miał powstać aż tak dobry akt prawny, by ktoś zechciał go przetłumaczyć go na język obcy i by w innym państwie ktoś napisać

cykl tekstów dotyczących go (zwłaszcza jeśli miałyby to być opinie pozytywne).

Często ulegamy złudzeniu, że z biegiem czasu wszystko jest coraz lepsze. Więcej wiemy, coraz lepiej znamy świat, uczymy się na błędach poprzedników. Jednak nie zawsze jest to prawda. Czasem sięgnięcie do historii uświadamia nam, że coś było robione lepiej niż teraz. Nie powinno to nas prowadzić do konstatacji, że kiedyś było lepiej, a teraz jest coraz gorzej i gorzej. Możemy po prostu wyciągnąć wnioski i zastosować je współcześnie.

Może większy namysł nad tworzeniem prawa czy tworzenie prawa zarówno przez teoretyków, jak i praktyków doprowadziłyby do zmniejszenia problemu z inflacją prawa. Zapewne nie zaszkodziłoby też przywrócenie odpowiedniej rangi prawu i osobom, które się nim zajmują – być może powinien być to zaszczyt, a nie praca, za którą jest się hojnie wynagradzanym. Jednak to już materiał na kolejną dyskusję.

¹⁸ Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19 poz. 226.

¹⁹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267.

²⁰ J. Koredczuk, *Znaczenie Kodeksu karnego z 1932 r. dla rozwoju nauki i prawa karnego w Polsce w XX wieku*, Zeszyty Prawnicze UKSW 11.2 (2011), s. 45-46.

Bibliografia

Literatura przedmiotu:

Hotel Marcin, Rychlewska Aleksandra, *Jurydyzacja życia a skuteczność prawa*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 1/2015

Jastrzębski Robert, *Polityka deflacyjna II Rzeczypospolitej a prawo lat trzydziestych XX wieku*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2013, nr 16

Koredczuk Józef, *Znaczenie Kodeksu karnego z 1932 r. dla rozwoju nauki i prawa karnego w Polsce w XX wieku*, Zeszyty Prawnicze UKSW 11.2 (2011)

Markiewicz Jerzy, *Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919—1939 (Wybrane zagadnienia)*, Teka Komisji Prawniczej, Nr 3, 2010 r.

Rogowski Wojciech, *Zasób i inflacja przepisów prawa w Polsce*, „Głos Prawa. Przegląd Prawniczy Allerhanda” 2018, t. 1, nr 1-2, poz. 3, dostępne online: https://glosprawa.pl/arttykul-2/zasob-i-inflacja-przepisow-prawa-w-polsce#_ftnref14 (dostęp: 20.12.2023).

Stawicka Inga, Koślicki Krzysztof, *„Poprawmy prawo” – zgłoś przepisy do zmiany, wygraj dostęp do LEX*, dostępne online: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/przepisy-prawa-do-poprawy-akcja-poprawmy-prawo-20232024,523982.html> (dostęp: 20.12.2023 r.)

Sójka-Zielińska Katarzyna, *Historia prawa*, Warszawa 2022

Tyszka Stanisław (red.), *Deregulacja – jak powstrzymać inflację prawa?*, Warszawa 2012

Akty prawne:

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267

Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 44 poz. 315)

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. 2019 poz. 1461

Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19 poz. 226)

