

# Józef Litwin

---

## W sprawie mocy obowiązującej niektórych ustaw przedwojennych

---

Palestra 1/3, 14-27

---

1957

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JÓZEF LITWIN

## W sprawie mocy obowiązującej niektórych ustaw przedwojennych

W okresie rewolucyjnej odbudowy państwowości polskiej w latach 1944—1945 nastąpiło przejście systemu prawa, jaki obowiązywał we wrześniu 1939 r. Przejęcie to nie nastąpiło jednak w drodze „sukcesji“, nie miało też charakteru afirmacji mechanicznej ciągłości prawnej, nie objęło całokształtu norm ustawodawstwa przedwrześniowego: pewien, niewielki zresztą odsetek norm przedrewolucyjnych przeszedł z chwilą Wyzwolenia od razu do archiwum historii prawa. W okresie późniejszym nie było u nas generalnej likwidacji prawa pochodzenia przedrewolucyjnego<sup>1</sup>.

W konsekwencji istnieją w naszym systemie prawnym obok kodeksów i aktów prawodawczych wydanych po Wyzwoleniu liczne kodeksy i akty prawodawcze sprzed 5 września 1939 r.<sup>2</sup>. Liczba tych zachowa-

---

<sup>1</sup> W niektórych innych państwach socjalistycznych uprzątnięto cały „spadek” legislacyjny po dawnym ustroju w kilka lat po jego obaleniu. W Bułgarii np. uczyniono to ustawą z dn. 9.11. 1951 r. o uchyleniu wszystkich praw wydanych przed dniem 9.9.1944 r. (Izwiestja na Prezydiuma na Narodno Sbranje Nr 93); por. też jugosłowiańską ustawę z 1946 r. o uchyleniu przepisów prawa wydanych przed dniem 6.4.1941 r. i w czasie okupacji wroga (Službeni List FNRJ Nr 86).

W żadnym z państw socjalistycznych nie przekreślono z chwilą Wyzwolenia całokształtu dawnego prawa burżuazyjnego, byłoby to bowiem — wobec niemożności wydania w tempie błyskawicznym nawet podstawowych, najkonieczniejszych kodeksów i ustaw — równoznaczne z wyrzeczeniem się prawa w ogóle jako regulatora stosunków ludzkich i prowadziłoby do chaosu i bezprawia, jak również uniemożliwiłoby restytucję zburzonego przez okupację porządku prawnego jako punktu wyjścia dalszej ewolucji prawnopolitycznej.

<sup>2</sup> Datę tę podaje dekret z dn. 26.4.1948 r. o podwyższeniu grzywien itd. (Dz. U. Nr 24, poz. 161).

nych w mocy przepisów — b. znaczna w pierwszym okresie istnienia Polski Ludowej (praktycznie obejmująca jeszcze w końcu 1945 r. przeważającą większość zasobu przepisów przedwojennych) — maleje z czasem w związku z niemałym wysiłkiem legislacyjnym nowego ustawodawcy.

Przepisy utrzymane w mocy są to m. i. kodeksy i akty ustawodawcze z zakresu prawa i procedury cywilnej (k.z., k.p.c., k.h. i inne), prawa i procedury karnej (k.k., k.p.k.), prawa pracy (dwa podstawowe rozp. Prezydenta z r. 1928, ustawa o czasie pracy, ustawa urlopową), finansowego (prawo celne). Szczególnie pokaźna jest grupa tych „odzieńczonych“ aktów prawodawczych w zakresie prawa administracyjnego. Obejmuje ona ustawy dotyczące różnych działów prawa administracyjnego: obok prawa budowlanego, drogowego, przemysłowego występuje tu pragmatyka cywilna, prawo o stowarzyszeniach itd., itd.

Obok ustaw dotyczących zagadnień pierwszorzędnej wagi (ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych czy ustawy o opiece społecznej) wchodzi tu w rachubę akty prawodawcze tematycznie znacznie mniej doniosłe (ustawa o izbach morskich, rozp. Prezydenta o opiece nad zabytkami i i.).

Większość tych ustaw uległa nowelizacji w węższym lub szerszym zakresie, bardzo często w formie zastąpienia fragmentu dawnej ustawy nową osobną ustawą (prawo budowlane, rozp. o postępowaniu przymusowym w administracji), jednakże nader liczne ustawy nie zostały w ogóle dotknięte ręką nowelizatora i obowiązują w takim kształcie, w jakim zastał je wrzesień 1939 r. Dotyczy to np. rozp. o postępowaniu administracyjnym, prawa o cudzoziemcach, o broni, o rybołówstwie, o połączonych, o publicznych przedsięwzięciach rozrywkowych, ustawy konsularnej i wielu innych.

Liczba utrzymanych w mocy aktów normatywnych rangi poniżej ustawy (rozporządzeń Rady Ministrów i ministrów) stanowi wielokrotność liczby aktów ustawodawczych.

Oczywiście zarówno zachowane w mocy przepisy prawa burżuazyjnego, jak i przepisy ustawodawstwa z lat 1944—1957 tworzą jeden niepodzielny system prawny; teza o współistnieniu dwóch systemów prawnych charakteryzujących się odmiennością genetyczną jest już od dawna zarzucona.<sup>3</sup> Decydujące jest to, że utrzymane w mocy normy pra-

<sup>3</sup> M. Muszkat: Jeden czy dwa systemy prawne?, „Przegląd Notarialny” 1949, nr 7—8, s. 17 n.; A. Wolter: Prawo cywilne — część ogólna, PWN 1955, s. 40; M. Jaroszyński w „Polskim prawie administracyjnym — części ogólnej” tegoż autora, M. Zimmermanna i W. Brzezińskiego, PWN 1956, s. 158.

wa przedrewolucyjnego zmieniły zasadniczo swą treść klasową, wyrażają bowiem wolę i interesy ludu pracującego i obsługują bazę budującego się socjalizmu.<sup>4</sup>

Rodowód ich jest obojętny — zarówno jedne, jak i drugie obowiązują z woli ustawodawcy Polski Ludowej. Myśl o obojętności rodowodu norm prawnych wyraził przed wiekami Hobbes w „Lewiatanie“ mówiąc, że ustawodawcą jest *non is cuius auctoritate leges ab initio institutae sunt sed is cuius auctoritate retinentur*.<sup>5</sup>

Wielki burżuazyjny uczoney francuski głosił: „Ustawa pisana, gdy raz zostanie wydana — jeżeli sama wyraźnie lub w sposób dorozumiany nie ograniczyła czasu swego trwania — nie tylko przeżywa autorytet, który ją ustanowił, ale w zasadzie trwa w mocy bez ograniczenia, dopóki nie zostanie obalona przez ustawę przeciwną, wyraźnie lub milcząco uchylającą jej przepisy“<sup>6</sup>.

W wypadku rewolucyjnego przekształcenia państwa burżuazyjnego w państwo typu socjalistycznego sprawa przedstawia się odmiennie: nie do przyjęcia jest teza, że każdy przepis prawny wydany w dawnym ustroju a wyraźnie nie uchylony obowiązuje nadal bez względu na to, czy da się wypełnić treścią zgodną z założeniami nowego ustroju. Taka wybitnie formalistyczna teza byłaby sprzeczna z teorią państwa i prawa socjalistycznego<sup>7</sup>.

Zgodnie z powyższym praktyka konstytucyjna Polski Ludowej przyznaje w zasadzie moc obowiązującą wszystkim przepisom prawnym, jakie obowiązywały w Polsce we wrześniu 1939 r. a nie zostały zmienione lub uchylone wyraźnie lub milcząco przez przepisy wydane po dniu 21 lipca 1944 r. Wyjątek stanowią:

<sup>4</sup> A. Wolter: op. et l. cit.; I. Andrejew, L. Lernell, i J. Sawicki: Prawo karne Polski Ludowej, cz. I, Wyd. Prawnicze 1954, s. 219; M. Jaroszyński: op. et l. cit.

<sup>5</sup> Podkreśla to orzeczenie Sądu Najwyższego z dn. 5.12.1950 r., C.323/50 („Państwo i Prawo” 1951, z. 8/9, s. 421). „Obrazowo można by sprawę przedstawić w ten sposób, że w momencie zwycięstwa rewolucji wygasły wszystkie normy prawne obowiązujące w Polsce obszarniczo-burżuazyjnej; po zwycięstwie rewolucji niektórym ze starych norm nadano nową moc obowiązującą i wtedy zaczęły one służyć umocnieniu władzy ludowej i realizacji jej zadań”. — M. Jaroszyński: op. et l. cit.

<sup>6</sup> Fr. Géný: Science et technique en droit privé positif, t. I, Paryż 1925, nr 94, cyt. u. S. Rozmaryna: Prawo podatkowe a prawo prywatne w świetle wykładni prawa, Lwów 1939, s. 39.

<sup>7</sup> S. Ehrlich: Ostrożnie z wykładnią contra legem, „Państwo i Prawo” 1956, s. 197; por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dn. 5—30.6.1951 r., C.649/50, Zb. Orz. Cyw. 1952, poz. 44 oraz „Państwo i Prawo” 1952, z. 2, s. 312.

1. akty normatywne wydane po dniu 23 kwietnia 1935 r. a stanowiące wykonanie przepisów konstytucji kwietniowej (akty te upadły wraz z tą konstytucją),
2. akty normatywne niezgodne z zasadami nowego ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego<sup>8</sup>.

Pierwszy wyjątek posiada aktualnie znikomą małą wagę praktyczną. drugi natomiast ma po dziś dzień duże znaczenie<sup>9</sup>.

Jeśli chodzi o drugi wyjątek, uważamy, że w szczególności system prawny Polski Ludowej nie przejął aktów prawodawczych nacechowanych wyraźnie niedemokratyczną myślą społeczną bądź też reglamentujących instytucje (zwłaszcza gospodarcze) sprzeczne z założeniami nowego ustroju<sup>10</sup>.

Zasady ustroju Polski Ludowej znalazły już swoje normatywne określenie w Konstytucji<sup>11</sup>. Konstytucja nie stworzyła tu żadnych nowych zasad, formułując jedynie te, które towarzyszą nowemu ustrojowi od jego narodzin.

W świetle powyższego przykładami aktów normatywnych, które nie przeszły do systemu prawa Polski Ludowej, będzie np. ustawa z dn. 13 lipca 1939 r. o porozumieniach kartelowych (Dz.U. Nr 63, poz. 418), jako reglamentująca instytucję sprzeczną z nowym ustrojem a wyraźnie dostosowaną do panowania wielkiego kapitału i jego swoistych metod „planowania” produkcji<sup>12</sup>, oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia Pu-

<sup>8</sup> S. Rozmaryn: Polskie prawo państwowe, wyd. 2, Warszawa 1951, s. 309 i nast. I. Andrejew, L. Lernell i J. Sawicki (op. et l. cit.) mówią o sprzeczności z podstawowymi zasadami społeczno-politycznymi Polski Ludowej, co jest identyczne.

<sup>9</sup> Zasady powyższej nie wyraża oczywiście żaden pozytywny przepis prawa. Moim zdaniem art. 1 p.o.p.c., według którego „przepisy prawa winny być tłumaczone i stosowane zgodnie z zasadami ustroju i celami Państwa Ludowego” a który to przepis obejmuje swym zasięgiem wszystkie gałęzie prawa, dotyczy jedynie — jeśli chodzi o normy „odziedziczone” — ich tłumaczenia i stosowania, a nie kwestii ich inkorporacji do systemu prawa Polski Ludowej. Zagadnienie jest zresztą dyskusyjne.

<sup>10</sup> H. Rot (Kilka uwag o praworządności, „Państwo i Prawo” 1956, z. 7, s. 200) mówi o przepisach, których forma nie stwarza żadnych możliwości wypełnienia ich treścią zgodną z zasadami ustroju państwa ludowego, uważając, że mimo iż formalnie nie zostały one uchylone i widnieją w tekście aktu normatywnego, „nie istnieją praktycznie”, gdyż „uchyliło je życie”.

<sup>11</sup> A. Wolter: op. cit., s. 85; S. Szer: Prawo cywilne — część ogólna, Wydawnictwo Prawnicze 1955, s. 59.

<sup>12</sup> S. Rozmaryn: Polskie prawo państwowe, s. 310; I. Andrejew, L. Lernell i J. Sawicki: op. et l. cit.

blicznego z dn. 6 września 1922 r. o nadzorze nad nierządem (Dz.U. Nr 78, poz. 715), jako normujące pewne zagadnienie społeczne w sposób urągający socjalistycznej humanitarnej koncepcji godności człowieka.

Eliminacja norm z nowego systemu prawa może oczywiście dotyczyć poszczególnych przepisów większej całości. W rachubę wchodzi tu np. art. 84 k.k., który przewiduje środek zabezpieczający w postaci umieszczenia przestępcy po odbyciu kary w zakładzie dla niepoprawnych. Instytucja ta, będąca wyrazem reakcyjnej tendencji nawiązującej do teorii antropologicznej i stojącej na zwalczanym przez postępową naukę stanowisku istnienia „lombrozowskich“ niepoprawnych przestępców, jest zasadniczo sprzeczna z socjalistycznym rozumieniem praw rozwoju społecznego<sup>13</sup>.

Analogicznie przedstawia się sprawa art. 238 k.k., przewidującego uprzywilejowane zabójstwo lub uszkodzenie ciała w pojedynku<sup>14</sup>.

Z dziedziny prawa administracyjnego przytoczymy tytułem przykładu przepis zawarty w ustawie z dn. 21 lutego 1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i o ich zwalczaniu (Dz.U. Nr 27, poz. 198), zgodnie z którym (art. 24) powszechnie obowiązujące przepisy ustawy ulegają zastąpieniu wydanymi przez naczelne organa administracji wojskowej nie tylko dla żołnierzy w służbie czynnej (co jest usprawiedliwione szczególnymi warunkami zakwaterowania wojska), lecz i dla żołnierzy w stanie nieczynnym lub w stanie spoczynku, co stanowi *sui generis* „immunitet“ oficera o charakterze przywileju. To samo dotyczy b. nielicznych zresztą przepisów z lat 1931—1939 statuujących przywileje wyznaniowe.

Najczęściej przytaczana na łamach czasopism naszych ustawa z dn. 7 kwietnia 1938 r. o ochronie imienia Józefa Piłsudskiego (Dz.U. Nr 25, poz. 219) (tzw. *lex Cywiński*) nie obowiązuje<sup>15</sup>, ale nie z tego powodu,

<sup>13</sup> Przepis ten uznany został za nie obowiązujący w wyrokach Sądu Najwyższego z dn. 10.5.1951 r., I.K.143/51 („Państwo i Prawo” 1951, z. 8—9, s. 446), 8.4.1952 r., IV.K.19/51 (Zb. Orz. Karn. 1952, poz. 67) i 27.12.1952 r., IVK.21/52 („Nowe Prawo” 1953, nr 6, s. 59).

<sup>14</sup> Co do obu tych przepisów słusznie S. Ehrlich (l. cit., s. 198) contra G. Auscaler (Z zagadnień praworządności socjalistycznej, „Państwo i Prawo” 1956, z. 5—6, s. 840), który nie kwestionuje niestosowania tych przepisów, traktuje jednak niestosowanie jako przejaw usprawiedliwionego orzecznictwa contra legem. Co do art. 238 k.k. por. Ī. Andrejew, L. Lernell i J. Sawicki: op. et l. cit.; por. również J. Sawicki: Ochrona czci a wolność krytyki, Wydawnictwo Prawnicze 1956, s. 119.

<sup>15</sup> S. Rozmaryn: Polskie prawo państwowe, s. 310.

że pozostaje w sprzeczności z jedną z zasad ustrojowych, lecz dlatego, że stanowiła część dawnej nadbudowy ideologicznej, a w Polsce Ludowej nie ma oparcia w świadomości prawno-politycznej ludności, gdyż obywatele nie wiążą już z tą postacią wyobrażeń sztucznie konstruowanych przez ideologów sanacji<sup>16</sup>.

Zaden z takich sprzecznych z zasadami ustroju Polski Ludowej aktów normatywnych nie wymaga wyraźnego uchylecia. Praktyka legislacyjna niejednokrotnie nie liczy się z tym nie budzącym wątpliwości teoretycznych wskazaniem i „uchyla“ akty, tworząc w ten sposób fałszywe pozory, jakoby obowiązywały one w Polsce Ludowej do czasu uchylecia.

Tak np. dekret z dn. 22 stycznia 1946 r. o odpowiedzialności za klęskę wrześniową i za faszyczację życia państwowego (Dz.U. Nr 5, poz. 46) „uchyla“ (art. 8) osławione rozporządzenie Prezydenta z dn. 17 czerwca 1934 r. w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu (Dz.U. Nr 50, poz. 473), czyli tzw. lex Bereza Kartuska, która naruszyła podstawowe prawa obywatela, podeptała zasadę wolności myśli i stanowiła ślepe naśladownictwo wzorów hitlerowskich. Analogicznie ustawa z dn. 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 4, poz. 25) „uchyliła“ (art. 17) ustawę z dn. 31 marca 1938 r. o pozbawianiu obywatelstwa (Dz.U. Nr 22, poz. 191), stanowiącą w swoim czasie wyraźną recepcję najgorszego wzoru hitlerowskiego, jakkolwiek praktyka administracyjna Polski Ludowej z lat 1944—1950 traktowała tę ustawę jako nie obowiązującą<sup>17, 18</sup>.

Nie zawsze uświadamiano sobie od razu istnienie kolizji między konkretnym przepisem a zasadami ustroju ludowego, co prowadziło do respektowania niewątpliwie nie obowiązujących ustaw<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Ustawa pozostawała w bezpośrednim związku z wyrokiem Sądu Najwyższego w sprawie Cywińskiego (Zb. Orz. Karn. 1937, poz. 63), w którym wypowiedziano tezę, że „Józefa Piłsudskiego czci się powszechnie jako symbol cnót Narodu“.

<sup>17</sup> Nieuznanie ustawy za obowiązującą wynika pośrednio z uchwały Rady Ministrów z dn. 19.2.1949 r. (Dz. Urz. MSZ nr 3, poz. 17).

<sup>18</sup> Inaczej przedstawia się zagadnienie mocy obowiązującej ustawy z dn. 2.7.1937 r. o zapewnieniu pracy i o zaopatrzeniu uczestników walk o niepodległość (Dz.U. Nr 59, poz. 464) w świetle orzeczenia Sądu Najwyższego z dn. 25.9.—9.10.1951 r., C.576/51 (Orz. SN. 1953, poz. 97). Ustawa ta została uchylona w całości (tzn. także w części dotyczącej uprzywilejowanego traktowania przy ubieganiu się o pracę) dekretem z dn. 25.6.1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1956 r. Nr 43, poz. 200).

<sup>19</sup> Tak np. Sąd Najwyższy początkowo uważał art. 84 k.k. za przepis obowiązujący (wyrok z dn. 24.11.1947 r. K.1551/47, Zb. Orz. Karn. 1948, poz. 35; „Państwo

Akty prawodawcze przedwojenne, które weszły w skład systemu prawa Polski Ludowej, obowiązują, oczywiście, z tym zastrzeżeniem (dotyczącym zresztą w równej mierze aktów ustawodawstwa Polski Ludowej), że przy stosowaniu ich rolę busoli odgrywają zasady sformułowane w art. 1 i 3 przepisów ogólnych prawa cywilnego<sup>20</sup>, będących m. zd. projekcją zasad nie ograniczających się bynajmniej do dziedziny prawa cywilnego.

Zasada przestrzegania przepisów obowiązujących nie zezwala na tworzenie jakichkolwiek „luzów“ dla przepisów pochodzenia przedwojennego. „Praworządność ludowa — głosi uchwała całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dn. 12 lutego 1955 r.<sup>21</sup> — oznacza między innymi obowiązek przestrzegania przez obywateli obowiązujących ustaw. Obciążając obywatela tym obowiązkiem, nie wolno zaciemniać obrazu obowiązującego stanu prawnego i narażać obywateli na zaskoczenia i niespodzianki. Codzienne interesy prawne ludu pracującego miast i wsi postuluja, aby w obrocie prawnym dbać, w granicach możliwych do urzeczywistnienia, o pewność tego prawa, które nie zostało jeszcze uchylone, choćby ono wymagało reformy. Dopóki jej nie przeprowadzono, przestrzeganie przez wszystkich tego, co formalnie obowiązuje, wyjąwszy przypadki oczywistej sprzeczności z Konstytucją, jest nakazem praworządności“.

Ta sama myśl została wypowiedziana przez Sąd Najwyższy we wcześniejszym orzeczeniu z dn. 5 grudnia 1950 r.<sup>22</sup>: „Zadna dziedzina stosun-

---

1 *Prawo* 1948, z. 5—6, s. 204), a Ministerstwo Administracji Publicznej traktowało ustawę z dn. 31.3.1938 r. jako obowiązującą jeszcze w końcu 1945 r. (okólnik z dn. 21.12.1945 r. — *Dz. Urz. M.A.P.* nr 3, s. 29).

Rozp. Prezydenta z dn. 4.6.1927 r. o ochronie rynku pracy (*Dz.U.* z 1937 r. Nr 23, poz. 148), przewidujące konieczność uzyskania zezwolenia administracyjnego na zatrudnienie pracownika cudzoziemca, było traktowane przez Ministerstwo Administracji Publicznej (w piśmie okólnym z dn. 13.7.1946 r., wydanym w porozumieniu z Ministerstwem Pracy i O.S. — „*Gazeta Administracji*” 1946 nr 7/8, s. 419) jako obowiązujące. Jeszcze w 3 lata później tekst rozporządzenia został zamieszczony w zbiorze „*Prawo pracy*”, Warszawa 1949, wyd. Min. Sprawiedliwości, t. I, s. 375; w późniejszych zbiorach tekst ten został pominięty. Założenia rozporządzenia z r. 1927 są jaskrawo sprzeczne z socjalistycznymi zasadami powszechności pracy i prawa do pracy: w dziedzinie zatrudnienia państwo socjalistyczne nie może traktować zamieszkałego w Polsce pracownika cudzoziemca inaczej niż obywatela polskiego (z wyjątkiem wypadków, w których ustawy wyraźnie uzależniają dostęp do pewnych zawodów od posiadania obywatelstwa).

<sup>20</sup> Orzeczenie z dn. 5.12.1950 r., cyt. wyżej w przyp. 5.

<sup>21</sup> *I.CO.* 4/55, *Orz. SN.* 1955, poz. 47; „*Państwo i Prawo*” 1953, z. 7—8, s. 291.

<sup>22</sup> Orzeczenie cyt. wyżej w przyp. 5.



ków prawnych nie może być zdana na płynność i niepewność unormowania prawnego — prawa i obowiązki obywateli muszą być regulowane przez konkretne normy prawne“.

Niezależnie od wspomnianej wyżej mocy derogacyjnej przepisów Konstytucji eliminacja niektórych przepisów prawa pochodzenia przedwojennego wiąże się z oddziaływaniem zasad współżycia społecznego: na skutek zmian w ustroju społeczno-gospodarczym rodzi się, utrwała i upowszechnia zasada współżycia, która unicestwia normę prawa, pozabawiając ją mocy obowiązującej. Zjawisko takie występuje zresztą nie tylko w związku z przepisami pochodzącymi z dawnego ustroju, może bowiem zachodzić także wtedy, gdy chodzi o przepis z wcześniejszego okresu ustawodawstwa Polski Ludowej<sup>23</sup>. Wprawdzie Sąd Najwyższy wypowiada niekiedy tezę, że zasady współżycia społecznego nie mogą prowadzić do modyfikacji wyraźnych dyspozycji prawa Polski Ludowej<sup>24</sup>, jednakże głośna w naszej literaturze sprawa mocy obowiązującej art. 166 k.z.<sup>25</sup> jest najbardziej wymownym dowodem częstej odmiennej praktyki najwyższej instancji sądowej.

Z rozważań powyższych wynika, że pewne akty prawodawcze pochodzenia przedrewolucyjnego „pograżyły się w niebyt“ z chwilą powstania nowego systemu prawa, tj. w okresie Wyzwolenia.

W związku z tym wyłania się — jako zagadnienie centralne — kwestia, kto ma prawo i obowiązek decydowania o tym, że norma przedwojenna nie obowiązuje.

Moim zdaniem musimy się zgodzić ze stanowiskiem Maurycego Grudzińskiego<sup>26</sup>, zgodnie z którym

- a) żaden sąd i żaden urząd nie jest wolny od obowiązku kontroli, czy norma pochodząca z dawnego ustroju obowiązuje, tzn. czy nie jest sprzeczna z zasadami ustroju Polski Ludowej, innymi słowy — czy da się wypełnić treścią zgodną z tymi zasadami,
- b) w razie stwierdzenia, że norma utraciła moc obowiązującą z racji tej sprzeczności — sąd lub urząd jest obowiązany do konkretnego

<sup>23</sup> J. Litwin: Zasady współżycia społecznego o orzecznictwie Sądu Najwyższego, „Nowe Prawo” 1953, z. 12, s. 13.

<sup>24</sup> Postanowienie z dn. 5.—19.9.1953 r., C.I.874/53, „Nowe Prawo” 1954, z. 2, s. 92.

<sup>25</sup> Mam na myśli znane orzeczenie składu 7 sędziów z dn. 1—15.12.1951 r. (Zb.Orz.Cyw. 1953, poz. 3; „Nowe Prawo” 1951 nr 12, s. 42 i 1952 nr 12, s. 55; „Państwo i Prawo” 1952, z. 2, s. 332 i z. 12, s. 377). O tym obszerniej w moim artykule „Zasady współżycia społecznego”, s. 14—15. (patrz przyp. 23).

<sup>26</sup> M. Grudziński: Jeszcze w sprawie wykładni contra legem, „Państwo i Prawo” 1956, z. 10, s. 684.

wskazania, z jaką zasadą ustroju norma taka pozostaje w sprzeczności,

c) pogląd sądu lub urzędu podlega oczywiście kontroli instancyjnej.

W związku z tym zachodzi konieczność sformułowania pewnych tez pomocniczych i zaproponowania pewnych sprawdzianów roboczych.

Wydaje mi się, że można by tu przyjąć następujące wytyczne:

1) Nowelizacja ustawy obejmująca fragment jej tekstu nie stanowi autentycznego potwierdzenia mocy obowiązującej ustawy w całej jej podstawie; sprawa mocy obowiązującej pozostałych przepisów jest otwarta.

2) To samo dotyczy uchylecia pewnych przepisów ustawy. A przez ustawę B: nie oznacza to walidacji przepisów nie objętych klauzulą derogacyjną zamieszczoną w ustawie B.

3) Rozciągnięcie ustawy na inne obszary Państwa, na których poprzednio nie obowiązywała, stanowi autentyczne potwierdzenie mocy obowiązującej co do zasady, co nie stoi na przeszkodzie do uznania, że poszczególne jej przepisy nie obowiązują, jako sprzeczne z tą czy inną zasadą ustroju.

4) Wydanie przepisów wykonawczych do fragmentu ustawy stanowi potwierdzenie mocy obowiązującej tylko tego fragmentu, przy czym ze względu na to, że w naszym systemie prawnym rozporządzeniu Rady Ministrów lub ministra nie przysługuje w tym względzie moc równorzędna wypowiedzi ustawodawczej, kontrola sądowa mogłaby uznać rozporządzenie za nie obowiązujące, jako wydane w związku z nie obowiązującymi przepisami ustawy.

Dla ilustracji podam przykłady stosowania powyższych sprawdzianów.

Rozp. Prezydenta z dn. 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa (Dz.U. Nr 92, poz. 823) budzi wątpliwości co do swej mocy obowiązującej, zagadnienie to zostało jednak rozstrzygnięte przez rozciągnięcie mocy tego rozporządzenia na cały obszar Państwa dekretem z dn. 22 października 1947 r. (Dz.U. Nr 65, poz. 389). Gdyby nawet nie było tego klucza do rozstrzygnięcia kwestii mocy obowiązującej rozporządzenia, pomocne byłoby wydane później rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dn. 30 maja 1950 r. w sprawie przymusowego umieszczania żebraków i włóczęgów w domach pracy przymusowej (Dz.U. Nr 26, poz. 238).

Ustawa z dn. 18 lutego 1938 r. o przedsiębiorstwach wymagających szczególnego zaufania (Dz.U. Nr 12, poz. 79), która aktualnie przeżywa pewien renesans w praktyce administracyjnej, musi być uznana za obowiązującą ze względu na rozporządzenie ministerialne z dn. 24 listopada

1947 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 480), przewidujące wysokość kaucji dla przedsiębiorstw ustawą tą objętych<sup>27</sup>.

Ale np. fakt rozciągnięcia mocy obowiązującej dekretu z dn. 8 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 209) na cały obszar Państwa dekretem z dn. 8 stycznia 1946 r. (Dz.U. Nr 4, poz. 30) bynajmniej nie przesądzał sprawy mocy obowiązującej poszczególnych przepisów dekretu, w szczególności przepisu zabraniającego zakładania związków zawodowych pracowników państwowych (art. 19)<sup>28</sup>.

W rzadkich wypadkach pomocna będzie obserwacja praktyki legislacyjnej. Tak np. dla formalisty nie bez znaczenia będzie fakt, że dekrety Prezydenta z dn. 26 sierpnia 1935 r. (Dz.U. Nr 66, poz. 412 i 413), mocą których Uniwersytetowi Warszawskiemu i Bibliotece Narodowej nadano nowe nazwy włączające nazwisko Piłsudskiego, były traktowane od Wyzwolenia *per non est*.<sup>29</sup>

Analiza norm przedwojennych jest niejednokrotnie niełatwa. Zdarzył się wypadek rozstrzygnięcia sprawy przez całą Izbę Cywilną S.N., chodziło zaś o sprawę przepisów o przymusie osobistym (art. 837 i n. k.p.c.)<sup>30</sup>.

W miarę postępu przeobrażeń, które dokonują się w zakresie stosunków politycznych, społecznych i gospodarczych, stara forma prawa staje się coraz bardziej nie przystosowana do nowej, całkiem odmiennej treści tych stosunków<sup>31</sup>. Określenie „w starych miechach nowe wino“ staje się coraz bardziej zawodne.

Oczywiście fakt przetrwania ustaw przedwojennych daje się we znaki nie wszędzie i w niejednakowym stopniu. Oślawiony dekret z dn. 16 grudnia 1918 r. o przymusowym zarządzie państwowym (Dz.Pr.P.P. Nr 21, poz. 67), który w ciągu szeregu lat był nie na chwałę naszej

<sup>27</sup> Charakterystyczne, że już w półtora roku później okólnik ministerialny z dn. 2.4.1949 r. (Dz. Urz. MAP nr 16, poz. 86) uznał, iż przedsiębiorstwa objęte ustawą (tzn. przedsiębiorstwa detektywów prywatnych, biura pośrednictwa matrymonialnego i i.) są w nowych warunkach gospodarczych i społecznych niepożądane, i zabronił wydawania pozwoleń na ich zakładanie (z wyjątkiem przedsiębiorstw ochrony mienia).

<sup>28</sup> Analiza przepisu art. 1 ustawy z dn. 1 lipca 1949 r. o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 41, poz. 293) upoważnia do wniosku, że dekret z r. 1919 był jednak w zasadzie prawem obowiązującym do lipca 1949 r.

<sup>29</sup> Obydwie te instytucje były wymieniane w rozporządzeniach ministerialnych pod nazwami pierwotnymi (por. Dz.U. z r. 1944 Nr 14, poz. 77 i z r. 1945 Nr 43, poz. 244 oraz szereg rozporządzeń późniejszych).

<sup>30</sup> Uchwała z dn. 12.2.1955 r., I.C.O. 4/55 (cyt. wyżej w przyp. 21).

<sup>31</sup> A. Wolter: op. cit. s. 41, M. Jaroszyński: op. et l. cit.

praworządności stosowany wbrew literze i duchowi, wyrządził wiele zła, podczas gdy ustawa z dn. 11 maja 1922 r. o rachubie czasu (Dz.U. Nr 36. poz. 307) jest w zasadzie niezależna od warunków ustrojowych. Analogicznie rozp. Prezydenta o zaopatrywaniu ludności w wodę jest niewątpliwie w nieporównanie wyższym stopniu nasycone treścią społeczną od prawa wekslowego czy też — wcale zresztą nie „neutralnego“ — dekretu o zatwierdzaniu projektów pomników.

Wprawdzie uporządkowanie prawodawcze naszego systemu prawa nie może nastąpić w tempie błyskawicznym<sup>32</sup>, ale w wielu jego gałęziach lata minione charakteryzują się indolencją ustawodawczą. Nie dotyczy to rozległej dziedziny tzw. prawa sądowego, w której wzmoczone wysiłki Komisji Kodyfikacyjnej zapowiadają uporządkowanie i odnowienie prawa w niedalekiej już przyszłości. Natomiast w dziedzinie prawa administracyjnego i prawa pracy wiele odcinków wykazuje niczym nie usprawiedliwione opóźnienie procesu likwidacji „spadku“ norm przedwojennych.<sup>33</sup>

Traktowanie pewnych aktów prawodawczych pochodzących z dawnej formacji jako nie obowiązujących prowadzi do poważnych komplikacji. Przykładem może być dekret Prezydenta z dn. 21 listopada 1938 r. — Prawo prasowe (Dz.U. Nr 89, poz. 608).

Jest rzeczą znamionną, że dekret ten w smutnym okresie swoich narodzin wywołał falę protestów na łamach prasy lewicowej i prasy ugrupowań politycznych opozycyjnych wobec rządu sanacyjnego, natomiast nie spotkał się z poważniejszymi zastrzeżeniami na łamach prasy prawniczej.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> G. Auscaler: Ostrożnie z magią słów!, „Państwo i Prawo” 1956 z. 8—9, s. 489.

<sup>33</sup> Terminu „indolencja ustawodawcza” używa G. Auscaler: Aktualne zagadnienia ideologiczne nauki prawa, „Państwo i Prawo” 1956, z. 7, s. 13.

W ocenie dzisiejszej należy stwierdzić, że czasami nie ma tego złego, co by na dobre nie wyszło: zółwie tempo prac ustawodawczych spowodowało, że nie mamy kodeksu prawa pracy opracowanego pod wpływem koncepcji minionego okresu, że nie mamy kodeksu karnego szafującego nadmierną wysokością kar, że nie mamy prawa stowarzyszeniowego zrywającego z zasadą restrykcyjną itd., itd.

S. Ehrlich (l. cit., s. 198) podkreśla, że postulat poprawy naszej legislacji jest w pełni realny, „nie brak bowiem kwalifikowanych prawników, a byłoby co najmniej dziwne, gdyby przy naszej olbrzymiej produkcji aktów normatywnych akurat zabrakło tchu czy rozeznania, gdy chodzi o zastąpienie jawnie przestarzałych, nieżyciowych przepisów.”

<sup>34</sup> S. Kauzik (Nowe prawo prasowe, „Palestra” 1939, z. 1, s. 78, n.) zaznacza jedynie, że dekret prasowy nie wspomina ani słowem o gwarancjach wolności

Ustawodawca Polski Ludowej dał wyraz swemu stanowisku w sensie nieuznawania mocy obowiązującej dekretu prasowego, jako sprzecznego z zasadą wolności prasy — zasadą ustroju Polski Ludowej. Uczynił to przez konsekwentne nieumieszczanie klauzul derogacyjnych wymieniających uchylone przepisy dekretu prasowego zarówno w dekreście z dn. 5 lipca 1946 r. o utworzeniu Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk (Dz.U. Nr 34, poz. 210 ze zmianami z lat 1948, 1952 i 1953), jak i w ustawie z dn. 20 grudnia 1949 r. o prenumeracie i kolportażu czasopism i wydawnictw (Dz.U. Nr 63, poz. 497).

Dla praktyki administracyjnej jest charakterystyczne, że w zarządzeniach o odebraniu debitu komunikacyjnego (ogłaszanych w Monitorze) powoływano nie art. 8 dekretu prasowego, lecz przepis rozp. wykonawczego Prezesa Rady Ministrów z r. 1949 do dekretu z lipca 1946 r. Wreszcie praktyka sądowa i administracyjna jednomyślnie traktowała przepisy dekretu jako nie obowiązujące.

Stanowisko to nie jest wyrazem kaprysu ustawodawcy ani świadectwem niezgodnej z prawem praktyki organów państwowych. Gdy Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego deklarował uroczyście w Manifestie Lipcowym przywrócenie wszystkich swobód demokratycznych, a w szczególności przywrócenie wolności prasy, na pewno nie miał na myśli kagańcowego dekretu z r. 1938.

W toku pewnego procesu o zniesławienie w druku, który toczył się w r. 1945 przed Sądem Okręgowym w Katowicach, prokurator i obrońca złożyli zgodną deklarację, że czyn zarzucany oskarżonemu nie jest traktowany w płaszczyźnie dekretu prasowego, gdyż dekret ten uważają za nie obowiązujący. Deklaracja ta jest faktem niecodziennym, ale istota rzeczy domaga się odpowiedzi na pytanie: czy strony w tym procesie miały rację?

Dekret prasowy jest wyraźnie nacechowany nieufnością do prasy jako instytucji w zasadzie (poza „Gazetą Polską“ i innymi placówkami urzędowymi i półurzędowymi) wrogiej, a co najmniej widokom rządu nieuległej, reprezentującej społeczeństwo zajmujące wobec rządzących postawę antagonistyczną.

Parafrazując Boy'owskie „każde słowo gwałtu krzyczy, każde słowo drze się «mama!»“, można by powiedzieć, że w rozdziałach VII i IX dekretu, będących najistotniejszą jego częścią, każde słowo krzyczy „trzymaj! łapaj!“, każdy artykuł pobrzękuje kajdanami.

---

prasy, utrzymuje jednak, że mimo szeregu uciążliwych dla prasy przepisów stara się pogodzić wolność słowa z obroną interesów państwowych.

W nowych warunkach ustrojowych, w obliczu nowej — jakże odmiennej od dawnej — pozycji prasy jako współorganizatora życia zbiorowego dekret prasowy *redivivus* byłby rażącą anomalią.

Nadużycie wolności słowa przez dziennikarza jest czymś, z czym należy się liczyć. „Nie wrzawiajmy sobie, że jeżeli mamy prasę kroczącą w czołówce naszego życia społecznego, cieszącą się autorytetem i powszechnie szanowaną przez społeczeństwo, oznacza to, że wszyscy nasi dziennikarze, korespondenci i reporterzy są aniołami, że nigdy nie mogą ulec ludzkim słabościom, pogoni za sensacją, chęci efektownego zablęśnięcia lub choćby dezinformacji ze strony swoich informatorów“<sup>35</sup>.

I tu wynika zagadnienie szczególnie trudne. Zagadnienie mocy obowiązującej art. 27—29 w związku z art. 42 dekretu prasowego.

Kretowicz<sup>36</sup> uważa te przepisy dekretu prasowego, normujące instytucję sprostowania wiadomości wydrukowanej przez osobę zainteresowaną, za obowiązujące, „ponieważ dotyczą one istotnych momentów życia zbiorowości, w której prasa zajmuje tak znamiennej pozycję“.

Instytucja sprostowania, wywodząca się w historii polskiego prawa prasowego z dekretu z r. 1919 o tymczasowych przepisach prasowych (art. 22), jest nader istotną gwarancją praw obywateli i korekturą gwarancji wolności prasy. Wydaje się jednak, że dawne unormowanie tej instytucji wymaga modyfikacji. W zasadzie należy przyznać instytucji lub obywatelowi, których postępowanie poddano krytyce, prawo żądania umieszczenia sprostowania, ale podstawą żądania winno być postanowienie sądu powiatowego, wydawane w postępowaniu wybitnie przyspieszonym i sumarycznym, i dopiero nieumieszczenie takiego sprostowania powinno być zagrożone karą. Nie uszczuplałoby to oczywiście normalnego moralnego obowiązku redakcji w zakresie umieszczenia sprostowania nadesłanego wprost, ale tutaj należałoby chyba wprowadzić sankcje organizacyjne o charakterze quasi-dyscyplinarnym, stosowane przez zawodową organizację dziennikarzy.

„Przywrócenie do życia“ dekretu prasowego w zakresie przepisów ściśle porządkowych (np. art. 15 o imiennym wskazaniu redaktorów) i w zakresie przepisów o sprostowaniu byłoby zjawiskiem bez precedensu.

<sup>35</sup> I. Iserles: 5% prawdy. „Prawo i Życie”, nr 16 z dn. 2.12.1956 r.

<sup>36</sup> K. Kretowicz: Zniesławienie prasowe a granice krytyki, „Prawo i Życie” nr 2 z dn. 13.1.1957 r.

Z literatury przedwojennej dotyczącej tego zagadnienia por. K. Kretowicz: Prawne znaczenie instytucji sprostowania („Wiadomości Prawnicze” 1939 nr 1, s. 19) i A. Jendl: Sprostowanie prasowe („Przegląd Sądowy” 1939, nr 2, s. 33).

Widzę rozwiązanie znacznie bardziej celowe, które da zamierzone efekty społeczne i przetnie interesującą skądinąd dyskusję. Będzie nim opracowanie w jak najkrótszym terminie nowego, oczywiście niedoskonałego a obliczonego na krótki okres mocy obowiązującej, prawa prasowego, które uwzględni to wszystko, co w organizację i treść społeczną naszego życia wniosły przemiany społeczno-gospodarcze, oraz te elementy, które świadczą o postępie w zakresie nowoczesnej organizacji dziennikarstwa i techniki wydawniczej<sup>37</sup>.

To niedoskonałe prawo prasowe mogłoby być po upływie 2—3 lat zastąpione nowym, opartym na wynikach szerszej dyskusji w społeczeństwie.

Sprawa powinna być powierzona specjalnej komisji o niewielkim składzie osobowym, złożonej ze specjalistów prawników-karników i administratywistów oraz z przedstawicieli instytucji wydawniczych i zawodowej organizacji dziennikarskiej.

---

<sup>37</sup> K. Kretowicz (Zniesławienie prasowe a granice krytyki) podkreśla te właśnie nowe momenty de lege ferenda.