

Marcin Wiącek

Stosowanie Konstytucji marcowej w XXI wieku

1. W procesie stosowania prawa często zachodzi potrzeba odwołania się do aktu normatywnego, który już nie obowiązuje. Nie inaczej jest z aktami konstytucyjnymi. Sięgnięcie do dawnego wzorca konstytucyjnego jest niekiedy konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy przez sąd czy Trybunał Konstytucyjny. Spośród wszystkich historycznych polskich ustaw konstytucyjnych ustawą, do której najczęściej odwołują się organy stosujące prawo, jest Konstytucja marcowa z 1921 r. Obecnie – po stu latach od jej uchwalenia – Konstytucja ta jest nadal stosowana w orzecznictwie. Celem niniejszego opracowania jest analiza typów spraw, w których pojawia się to zagadnienie¹.

2. Pierwsza kwestia, która wymaga wyjaśnienia, dotyczy tego, w jakich okolicznościach uzasadnione jest zastosowanie Konstytucji marcowej w postępowaniu przed sądem czy TK. Obserwacja praktyki pozwala wyróżnić dwie sytuacje.

Po pierwsze, są to sprawy, w których organ odwołuje się do wykładni historycznej przepisu Konstytucji z 1997 r. Dla ustalenia treści współczesnego pojęcia konstytucyjnego pożyteczne może okazać się sięgnięcie do dawnych aktów konstytucyjnych, w tym do Konstytucji marcowej.

Po drugie, obecnie w orzecznictwie nie ulega w zasadzie wątpliwości, że Konstytucja z 1997 r. weszła w życie na przyszłość (zob. art. 243

¹ W niniejszym opracowaniu analizuję orzeczenia wydane po opublikowaniu monografii M. Wiącek, *Znaczenie... Założenia*, na których opiera się niniejsze opracowanie, dotyczące przypadków, gdy w toczących się aktualnie postępowaniach znajduje zastosowanie Konstytucja marcowa, zostały szczegółowo wyjaśnione w tej monografii.

Konstytucji) i nie ma podstaw do stosowania jej regulacji z mocą wsteczną w odniesieniu do oceny aktów, sytuacji prawnych czy stanów faktycznych z okresu, w którym Konstytucja ta nie obowiązywała. Warto przywołać w tym zakresie trafne stanowisko TK, który w wyroku z dnia 9 marca 2017 r., P 13/14, stwierdził:

Trybunał musiał rozważyć kwestię zakresu czasowego wyznaczającego ramy stosowania standardów ustanowionych przez Konstytucję z 1997 r. Wobec braku odmiennego unormowania intertemporalnego w jej tekście, wymagania wynikające z jej postanowień mogą bowiem stanowić wzorce kontroli wyłącznie tych działań (aktów) władzy publicznej, które miały miejsce po jej wejściu w życie. W efekcie, przepisy uchwalone przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. i utrzymane w mocy podlegają ocenie pod kątem zgodności z postanowieniami Konstytucji jedynie w takim zakresie, w jakim wywołały lub wywołują przewidziane w nich skutki prawne od 17 października 1997 r.²

Z tego względu stosowanie regulacji konstytucyjnych powinno być podporządkowane zasadzie *tempus regit actum*. Z zasady tej wynika, że w pewnych przypadkach zastosowaniu w sprawie podlega nie Konstytucja z 1997 r., lecz regulacja pochodząca z historycznego aktu konstytucyjnego.

3. Analiza zagadnienia, któremu poświęcone jest niniejsze opracowanie, wymaga ustalenia, w jakim okresie i w jakim zakresie Konstytucja marcowa obowiązywała w przeszłości.

Rozpocznijmy od okresu międzywojennego. Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji marcowej: „Niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie – o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw – z dniem ich wejścia w życie”. Konstytucja została ogłoszona 1 czerwca 1921 r., a więc co do zasady w tym dniu weszła ona w życie. Wątpliwości budzi natomiast druga część cytowanego przepisu. Zawarte tam sformułowanie prowadzi do wniosku, że niektóre regulacje

2 Zob. też wyrok TK z 24 kwietnia 2014 r., SK 56/12. W orzecznictwie TK wyrażono co prawda jednostkowy pogląd, że Konstytucja może mieć zastosowanie do niektórych zdarzeń z okresu poprzedzającego jej wejście w życie (zob. P. Tuleja, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 243 Konstytucji), jednak moim zdaniem jest on dyskusyjny.

Konstytucji marcowej weszły w życie nie z chwilą jej ogłoszenia, lecz później – z chwilą wydania ustaw „urzeczywistniających” jej postanowienia. Trudno natomiast jednoznacznie wskazać, o jakie postanowienia miałyby chodzić i kiedy miałyby one wejść w życie³.

Konstytucja marcowa została uchylona z dniem 24 kwietnia 1935 r. przez art. 81 ust. 2 Konstytucji kwietniowej z 1935 r. Równocześnie w przepisie tym utrzymano w mocy niektóre postanowienia Konstytucji marcowej, tj. art. 99, art. 109–118 i art. 120. W czasie obowiązywania Konstytucji kwietniowej elementem systemu prawnego pozostały zatem wskazane wyżej artykuły Konstytucji marcowej.

Powstaje w tym miejscu kluczowe pytanie, kiedy utraciła moc Konstytucja kwietniowa i tym samym pozostawione przez nią w mocy przepisy Konstytucji marcowej. Kwestia ta jest dyskusyjna i jej szczegółowa analiza wykraczałaby poza ramy niniejszego opracowania⁴. Nie powinno ulegać wątpliwości, że brak jest podstaw prawnych, aby uznać, iż jakkolwiek wpływ na moc obowiązującą Konstytucji kwietniowej miał wybuch II wojny światowej⁵. Problem pojawia się zaś przy ocenie skutków prawnych działań podejmowanych w 1944 r. przez organy nowo tworzącego się państwa komunistycznego, tj. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (dalej: PKWN) i Krajową Radę Narodową (dalej: KRN). Organy te powstały bez podstawy prawnej, jednak uzyskały efektywną władzę na terytorium Polski. Z czasem doszło również do międzynarodowego uznania organów Polski Ludowej, mimo że na emigracji cały czas (do 1990 r.) funkcjonował Prezydent i rząd wywodzący swą legitymację z Konstytucji kwietniowej⁶.

W połowie 1944 r. organy Polski Ludowej odcięły się od Konstytucji kwietniowej (aczkolwiek nie podjęto prób jej wyraźnego uchylecia w drodze prawodawczej) i – w manifestie z dnia 22 lipca 1944 r. – sformułowały deklarację, zgodnie z którą KRN i PKWN „działają na podstawie

3 Szerzej o wątpliwościach dotyczących art. 126 Konstytucji marcowej zob. M. Laskowska, *Dostosowanie...*, s. 28–34.

4 Przegląd literatury, orzecznictwa oraz mój pogląd dotyczący tego zagadnienia przedstawiłem w opracowaniu M. Wiącek, *Znaczenie...*, s. 72 i n.

5 Wynika to m.in. z faktu, że agresja Niemiec i ZSRR na Polskę oraz nielegalna okupacja nie doprowadziły do upadku państwa i do utraty mocy obowiązującej polskiego prawa – zob. szerzej L. Gelberg, *Powstanie...*, s. 14 i n. Odmienne: P.T. Kociubiński, *Powojenne...*, s. 202–203.

6 Por. L. Antonowicz, *Tożsamość...*, s. 9.

Konstytucji 17 marca 1921 roku, jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie. Podstawowe założenia Konstytucji 17 marca 1921 r. obowiązywać będą aż do zwołania (...) Sejmu Ustawodawczego”. W latach 1944–1952 organy władzy odwoływały się do licznych przepisów Konstytucji marcowej, pomijając milczeniem Konstytucję kwietniową. Świadectwem tego były odesłania do przepisów Konstytucji marcowej lub „podstawowych założeń” tej konstytucji w powojennych aktach prawnych – w tym aktach, którym nadawano rangę konstytucyjną⁷, stosowanie niektórych jej przepisów w orzecznictwie sądowym, a także praktyka ustrojowa. W omawianym okresie nie stworzono jednak jakiegokolwiek urzędowego katalogu przepisów Konstytucji marcowej, które ówczesne władze uznawały za obowiązujące. Obowiązywanie Konstytucji marcowej zakończyło się z chwilą wejścia w życie Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r.

We współczesnym orzecznictwie dominuje pogląd, zgodnie z którym w latach 1944–1952 nie obowiązywała Konstytucja kwietniowa, lecz niektóre postanowienia Konstytucji marcowej⁸. Warto podkreślić, że w wielu sprawach rozstrzyganie tego sporu nie jest postrzegane jako konieczne z tego względu, iż w grę wchodzi art. 99 Konstytucji marcowej, wyrażający zasadę ochrony własności prywatnej. Brak takiej konieczności wynika – jak wolno sądzić – z uznania, że przepis ten, z jednej strony, był utrzymany w mocy przez Konstytucję kwietniową, a z drugiej strony należał do „podstawowych założeń” Konstytucji marcowej. Takie stanowisko jest jednak uproszczeniem z tego względu, że w powojennym orzecznictwie art. 99 nie był traktowany jako obowiązujący z uwagi na jego sprzeczność z nowymi założeniami ustrojowymi⁹.

Moim zdaniem ustalenie, jakie przepisy konstytucyjne należało uznawać za obowiązujące w latach 1944–1952, powinno odbywać się przez odwołanie do praktyki organów Polski Ludowej (organów ustawodawczych, wykonawczych i sądowych). Faktem jest, że „wskrzeszenie”

7 Chodzi o ustawy KRN z dn. 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz.U. nr 5, poz. 22 ze zm. oraz o kompetencji Przewodniczącego (Prezydenta) Krajowej Rady Narodowej, Dz.U. nr 5, poz. 23 ze zm., a także o tzw. małą konstytucję, czyli ustawę konstytucyjną z dn. 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 18, poz. 71 ze zm.

8 Np. wyrok NSA z 4 marca 2020 r., I OSK 2174/18; postanowienie TK z 17 czerwca 2014 r., Ts 303/13.

9 Wyrok SN z 29 grudnia 1947 r., I C 512/47; wyrok SN z 29 marca 1949 r., Wa C 286/48.

niektórych przepisów Konstytucji marcowej i towarzyszące jej „anulowanie” Konstytucji kwietniowej były wynikiem decyzji podmiotów, które w sposób bezprawny uzyskały władzę na terytorium Polski. Niemniej jednak demokratyczny ustrojodawca, odcinając się od aksjologii państwa komunistycznego, oparł się na zasadzie ciągłości tego państwa i III RP i w związku z tym nie zakwestionował skutków prawnych działalności organów Polski Ludowej¹⁰. Przyjęcie odmiennego stanowiska, opierającego się na tezie o nieprzerwanym obowiązywaniu Konstytucji kwietniowej, mogłoby prowadzić do następstw trudnych do zaakceptowania z punktu widzenia współczesnych zasad konstytucyjnych, w szczególności zasad pewności prawa i ochrony praw nabytych¹¹. Dla uniknięcia chaosu prawnego konieczne jest przyjęcie poglądu zakładającego, że w latach 1944–1952 obowiązywały na terytorium Polski niektóre przepisy Konstytucji marcowej.

4. Przechodząc do omówienia spraw, w których znajduje współcześnie zastosowanie Konstytucja marcowa, należy wskazać, że bywa ona wykorzystywana przy wykładni historycznej przepisów ustawy zasadniczej z 1997 r. Argumentacja nawiązująca do Konstytucji marcowej może opierać się – z jednej strony – na założeniu, że pewne aktualne regulacje konstytucyjne stanowią kontynuację koncepcji przyjmowanych przez międzywojennego ustrojodawcę. Z drugiej zaś strony, twórcy Konstytucji z 1997 r. świadomie odstąpili od niektórych rozwiązań Konstytucji marcowej¹².

Czasami jednak argumentacja nawiązująca do Konstytucji marcowej może prowadzić do rozbieżnych wniosków. Ciekawym przykładem takiej

10 Przyjęcie tzw. zasady dyskontynuacji, zakładającej nieważność regulacji prawnych stanowiących przez organy Polski Ludowej, wymagałoby wyraźnej podstawy konstytucyjnej (wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02). Por. też M. Jackowski, *Transformacja...*, s. 31; K. Zaradkiewicz, *O obowiązku...*, s. 244–245.

11 W szczególności dla orzecznictwa sądowego nie ma znaczenia uchwała Senatu z dn. 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską, w której stwierdza się m.in., że Konstytucja PRL z 1952 r. nie podważyła obowiązywania Konstytucji kwietniowej oraz że akty prawne pochodzące z lat 1944–1989, które naruszały wolności lub prawa jednostki, są pozbawione mocy prawnej. Uchwała ta była rodzajem deklaracji politycznej i nie miała znaczenia prawnego – por. wyrok NSA z 19 lipca 2018 r., I OSK 670/18.

12 M. Wiącek, *Wpływ...*, s. 40. Ponadto pewne wątpliwości interpretacyjne, jakie towarzyszyły stosowaniu Konstytucji marcowej, są aktualne również obecnie – zob. M. Zubik, *Status...*, s. 27–28.

sytuacji jest odwołanie się do art. 47 Konstytucji marcowej przy interpretacji art. 139 Konstytucji z 1997 r., dotyczącego prezydenckiego prawa łaski. Chodziło o rozstrzygnięcie kwestii, czy w prawie łaski mieści się kompetencja Prezydenta do zwolnienia od odpowiedzialności karnej osób, wobec których nie zapadło prawomocne orzeczenie sądowe. Zagadnienie to było oceniane przez Sąd Najwyższy, który uchwałą z 31 maja 2017 r., I KZP 4/17, uznał, że prawo łaski może być realizowane tylko wobec osób skazanych, tj. takich, których winę stwierdzono prawomocnym wyrokiem sądu. Odmienne poglądy zostały wyrażone w wyroku TK z 17 lipca 2018 r., K 9/17. Charakterystyczne jest to, że w obu wskazanych orzeczeniach odwołano się do art. 47 Konstytucji marcowej, który w ustępie 1 przyznawał Prezydentowi: „prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach”. Również w obu orzeczeniach uznano, że Konstytucja marcowa nie przewidywała kompetencji Prezydenta do zastosowania tzw. abolicji indywidualnej. Z przesłanek tych SN i TK wyprowadziły jednak rozbieżne wnioski co do treści art. 139 Konstytucji z 1997 r. Sąd Najwyższy uznał, że interpretacja wyżej wymienionego przepisu nie może sprowadzać się do wyizolowanego z szerszego kontekstu ustrojowego porównania jego treści do art. 47 Konstytucji marcowej. Z kolei, zdaniem TK, za przyjęciem szerokiej wykładni art. 139 Konstytucji z 1997 r. przemawiać ma to, że przepis ten posługuje się ogólnym sformułowaniem „prawo łaski” i – w odróżnieniu od art. 47 Konstytucji marcowej – nie zawęża kompetencji Prezydenta przez wyraźne wyłączenie możliwości zastosowania abolicji indywidualnej¹³.

W orzecznictwie odnajdujemy więcej rozstrzygnięć, w których Konstytucja marcowa została wykorzystana przy wykładni historycznej. Tytułem przykładu można wskazać na zagadnienie interpretacji art. 21 ust. 2 Konstytucji (w kontekście prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, która nie została wykorzystana na cel publiczny deklarowany w decyzji wywłaszczeniowej)¹⁴, treści prawa do własności¹⁵ czy rozumienia pojęcia „niezawisłość sędziowska”¹⁶.

13 Dokonana przez TK wykładnia historyczna art. 139 Konstytucji stała się przedmiotem krytyki w piśmiennictwie – zob. M. Florczak-Wątor, *Abolicja...*; J. Kulesza, *Prawo...*, s. 145 i n.

14 Wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., P 12/11.

15 Uchwała NSA z 26 lutego 2018 r., I OPS 5/17.

16 Wyrok TK z 7 maja 2013 r., SK 11/11.

5. W większości spraw, w których sąd, Trybunał Konstytucyjny lub podmiot inicjujący postępowanie współcześnie odwołują się do Konstytucji marcowej, znajdują zastosowanie wspomniane już zasady nieretroakcji Konstytucji z 1997 r. i *tempus regit actum*. Przeważająca część tych spraw ma związek z powojennymi przekształceniami własnościowymi oraz z przesunięciem granic Polski w wyniku II wojny światowej, choć zdarzają się również sprawy, których geneza sięga okresu międzywojennego. Można wyróżnić następujące typy spraw:

- a. Sprawy, w których kwestionowana jest konstytucyjność lub moc prawna aktu prawnego (normatywnego lub indywidualnego),
- b. Sprawy, w których przepis Konstytucji marcowej jest wykorzystywany jako argument przy prokonstytucyjnej wykładni prawa,
- c. Sprawy, w których Konstytucja marcowa jest przywoływana w celu ustalenia skutków prawnych określonego zdarzenia,
- d. Sprawy, w których zachodzi potrzeba interpretacji pojęć zawartych we współczesnym ustawodawstwie, które odwołują się do okresu obowiązywania Konstytucji marcowej.

6. Podmioty inicjujące postępowanie przed sądami czy Trybunałem Konstytucyjnym niekiedy podnoszą, że pochodzące z lat 40-tych ubiegłego wieku akty nacjonalizacyjne o randze ustawy – takie jak dekret PKWN z dn. 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (dalej: dekret o reformie rolnej)¹⁷, dekret PKWN z dn. 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa¹⁸, dekret Rady Ministrów z dn. 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (dalej: dekret warszawski)¹⁹ czy ustawa KRN z dn. 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (dalej: ustawa o nacjonalizacji przemysłu)²⁰ – były wydane z naruszeniem regulacji konstytucyjnych obowiązujących w powojennej Polsce, przez organy nieposiadające upoważnienia do stanowienia prawa, przez co aktów tych nie można było uznać za obowiązujące i wywołujące skutki prawne w sferze prawa własności.

17 Dz.U. nr 4, poz. 17 ze zm.

18 Dz.U. nr 15, poz. 82 ze zm.

19 Dz.U. nr 50, poz. 279 ze zm.

20 Dz.U. nr 3, poz. 17 ze zm.

Zarzut, o którym mowa, nie jest jednak uwzględniany. Sądy często odwołują się przy tym do poglądu TK, wyrażonego w postanowieniu z 28 listopada 2001 r., SK 5/01. W postanowieniu tym Trybunał stwierdził, że:

Brak konstytucyjnoprawnej legitymacji takich organów jak PKWN, KRN, Rząd Tymczasowy, a także wątpliwa legitymacja później istniejących organów, nie może nieść konsekwencji w postaci ignorowania faktu, że efektywnie wykonywały one władzę państwową. Akty normatywne tych organów były podstawą rozstrzygnięć indywidualnych, które m.in. ukształtowały strukturę własnościową w obszarze własności rolnej, a także stosunki prawne w innych dziedzinach życia społecznego. Upływ czasu, który z punktu widzenia prawa nie jest zjawiskiem obojętnym, nadał tym stosunkom trwałość i dziś są one podstawą ekonomicznej i społecznej egzystencji znacznej części społeczeństwa polskiego²¹.

Sądy przytaczają również stanowisko SN wyrażone w wyroku z 24 października 2003 r., III CK 36/02, zgodnie z którym generalne zaprzeczenie doniosłości powojennych aktów nacjonalizacyjnych „ze względu na brak legitymacji konstytucyjnej organów, które je wydały (Krajowej Rady Narodowej i Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego), ze względu na rozmiary skutków prawnych zastosowania tych aktów, oraz późniejsze przekształcenia przedmiotowe i podmiotowe dotyczące przejętych nieruchomości, a także współczesne standardy prawne (równość wobec prawa) wywołałyby trudne do wyobrażenia ujemne skutki prawne, a w ślad za nimi skutki społeczne i ekonomiczne”. W związku z tym uznaje się, że współczesna władza sądownicza nie ma kompetencji do stwierdzenia bezprawności tego typu aktów²².

Przedstawione stanowisko dotyczy aktów o randze ustawy. Sądy nie dostrzegają natomiast przeszkód dla oceny legalności powojennych aktów

21 Np. wyrok WSA w Warszawie z 14 lutego 2020 r., I SA/Wa 1173/19.

22 Np. wyrok SA w Gdańsku z 16 września 2014 r., V ACa 424/14. Por. też wyrok SA w Gdańsku z 24 stycznia 2013 r., I ACa 779/12; wyrok WSA w Warszawie z 9 stycznia 2017 r., I SA/Wa 1506/16. Moim zdaniem stanowisko to nie jest w pełni prawidłowe. O ile rzeczywiście generalne podważenie mocy obowiązującej aktów ustawodawczych Polski Ludowej nie jest dopuszczalne, o tyle sądy mają kompetencję do oceny konstytucyjności przepisów zawartych w tych aktach – w szczególności z punktu widzenia obowiązujących w tym okresie regulacji Konstytucji marcowej.

podstawowych. Wynika to z trafnego założenia, że w okresie Polski Ludowej obowiązywały pewne standardy dotyczące hierarchii źródeł prawa, jak również zasada wyłączności ustawy w odniesieniu do regulacji statusu jednostki. Rozporządzenia rządowe miały charakter wykonawczy do ustaw i mogły być wydawane tylko na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 44 ust. 2 i 3 Konstytucji marcowej). Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 5 Konstytucji marcowej: „Rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią”. Oznacza to, że akty podustawowe regulujące prawa lub obowiązki jednostek nie mogły mieć charakteru samoistnego i wprowadzać dodatkowych – pozaustawowych – ograniczeń wolności lub praw.

Wiele spraw dotyczy oceny legalności rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy KRN o nacjonalizacji przemysłu. W sprawach tych sądy badają, odwołując się do Konstytucji marcowej, czy przepisy tych rozporządzeń nie wprowadzały regulacji nacjonalizacyjnych w zakresie szerszym, niż wynikałoby to z treści upoważnienia ustawowego²³. Można ponadto wskazać orzeczenia, w których przedmiotem kontroli były rozporządzenia wydawane na podstawie dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz na podstawie dekretu warszawskiego²⁴. Ponadto sądy konsekwentnie stoją na stanowisku, że w okresie Polski Ludowej kompetencji do stanowienia prawa nie miało Prezydium Rządu, a więc akty tego organu nie mogły modyfikować treści regulacji o randze ustawowej²⁵. Warto dodać, że również TK nie wykluczył możliwości przywołania jako wzorca kontroli rozporządzenia wydanego w okresie Polski Ludowej przepisów art. 3 ust. 5 i art. 44 ust. 3 Konstytucji marcowej²⁶.

Przepisy Konstytucji marcowej są stosowane nie tylko jako wzorzec kontroli aktów stanowienia prawa, lecz także jako podstawa oceny legalności aktów indywidualnych. Przykładowo, niekiedy może zachodzić potrzeba ustalenia, czy wydana w odległej przeszłości decyzja wyłączeniowa była zgodna z regulacjami obowiązującymi w czasie jej wydania.

23 Np. wyrok WSA w Warszawie z 19 listopada 2015 r., I SA/Wa 1197/13; wyrok NSA z 23 listopada 2017 r., I OSK 292/16; wyrok NSA z 27 lutego 2013 r., I OSK 1632/11.

24 Np. wyrok SN z 31 stycznia 2018 r., I CSK 195/17; wyrok NSA z 5 lutego 2019 r., I OSK 600/17.

25 Np. wyrok WSA w Warszawie z 19 lutego 2015 r., I SA/Wa 3449/14.

26 Postanowienie TK z 9 marca 2016 r., Ts 307/15.

Do regulacji takich należy art. 99 Konstytucji marcowej, mówiący o zasadach dopuszczalności wyłączenia²⁷.

7. Zasada *tempus regit actum* znajduje zastosowanie również do wykładni przepisów prawa. Przepisy, które funkcjonując w określonej rzeczywistości ustrojowej i normatywnej wywołały w odległej przeszłości pewne skutki prawne, nie powinny być interpretowane z punktu widzenia aktualnych standardów konstytucyjnych²⁸. W przeciwnym razie mogłoby dojść do obejścia zasady nieretroakcji konstytucji. Nie oznacza to jednak, że prokonstytucyjna wykładnia dawnych przepisów jest wykluczona. Jest wręcz przeciwnie, z tym że w toku takiej wykładni należy odwoływać się nie do aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej, lecz do konstytucji, która obowiązywała w przeszłości – w szczególności do Konstytucji marcowej.

Z punktu widzenia praktyki największe znaczenie ma okoliczność, że Konstytucja marcowa opierała się na wspomnianym już wyżej założeniu, iż ograniczenie wolności i praw jednostek powinno wynikać z ustawy lub z aktu wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 3 ust. 5). Ponadto liczne przepisy Konstytucji marcowej uzależniały ingerencję w poszczególne wolności lub prawa od wydania ustawy. Odnosi się to zwłaszcza do prawa własności (art. 99). Jestem zdania, że w zakresie, w jakim przepis ten wymagał ustawy dla ograniczenia, zniesienia lub upaństwowienia własności, należy go uznać za obowiązujący w okresie Polski Ludowej²⁹.

Zasada wyłączności ustawy we wskazanym wyżej rozumieniu oznacza, że przepisów ograniczających wolności i prawa jednostek nie należy interpretować w sposób rozszerzający. Innymi słowy, ograniczenie powinno być interpretowane w sposób jak najbardziej zgodny z literalnie wyrażoną wolą ustawodawcy. Z tego punktu widzenia za w pełni zasadne należy uznać stanowisko wyrażone przed laty przez SN w wyroku z 8 maja 1992 r., III ARN 23/92, zgodnie z którym: „Brak jest podstaw do tego, ażeby przepisy nacjonalizacyjne, które wprowadziły rewolucyjne

27 Np. wyrok NSA z 18 września 2019 r., I OSK 319/18. Sprawa ta dotyczyła skutków wyłączenia dokonanego w 1929 r.

28 Np. wyrok NSA z 19 czerwca 2018 r., I OSK 2001/16.

29 Zob. P. Florjanowicz-Błachut, M. Wiącek, *Glosa...*, s. 139–140.

ograniczenia prawa własności, wyjaśniać jeszcze głębiej w kierunku ograniczenia prawa, i to w drodze wykładni rozszerzającej, wbrew brzmieniu przepisu”. Pogląd ten został rozwinięty w uchwale NSA z 26 listopada 2008 r., I OPS 5/08, w której takie podejście interpretacyjne oparto na założeniu, że w okresie powojennym obowiązywały niektóre przepisy Konstytucji marcowej.

Przedstawione wyżej stanowisko jest często obecne w orzecznictwie³⁰. Przykładowo sądy – odwołując się do tego poglądu – przyjmują korzystną dla byłych właścicieli nieruchomości warszawskich interpretację przesłanki możliwości pogodzenia korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela z przeznaczeniem gruntu, o której mowa w art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego³¹. Innym przykładem jest zwięzająca interpretacja pojęcia „przedsiębiorstwa” podlegającego upaństwowieniu na podstawie ustawy o nacjonalizacji przemysłu³². Jednocześnie w orzecznictwie dostrzega się, że granicą prokonstytucyjnej wykładni przepisów nacjonalizacyjnych jest ich jednoznaczne literalne brzmienie. Świadczą o tym choćby takie orzeczenia sądów, w których uznano, że urzędy likwidacyjne, działające na podstawie art. 7 dekretu z dn. 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich³³, nie mogły skutecznie złożyć w imieniu byłego właściciela nieruchomości wniosku w trybie dekretu warszawskiego, gdyż w systemie prawa nie istniał przepis przyznający tym urzędom tego typu upoważnienie³⁴.

8. Kolejna grupa postępowań, w których znajduje zastosowanie Konstytucja marcowa, to sprawy, dla rozstrzygnięcia których niezbędne jest ustalenie skutków prawnych określonego zdarzenia lub doniosłości prawnej pewnych czynności.

30 Orzeczenia bywają również krytykowane z tego powodu, że wykładając przepis powojennego aktu, sąd nie zastosował się do omawianej dyrektywy interpretacyjnej – zob. np. o interpretacji pojęcia „nieruchomość ziemska”, którym posługiwał się dekret o reformie rolnej – M. Kaliński, *Glosa...* Por. też M. Nawrocki, *Prawne...*, s. 37–39.

31 Np. wyrok NSA z 14 listopada 2013 r., I OSK 1039/12; szerzej: T. Filipowicz, A. Krzywoń, M. Wierzbowski, *Konkretyzacja...*, s. 64 i n.

32 Np. wyrok NSA z 22 listopada 2016 r., I OSK 3083/14.

33 Dz.U. nr 13, poz. 87.

34 Np. wyrok NSA z 10 kwietnia 2014 r., I OSK 1565/12. Zob. H. Ciepla, R.M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia...*, s. 82–83.

Ciekawy problem był swego czasu rozstrzygany przez sądy w związku z tzw. postępowaniem regulacyjnym, o którym mowa w ustawie z dn. 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁵. Celem postępowania regulacyjnego było przywrócenie kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości upaństwowionych w okresie powojennym. Przywrócenia własności mogła żądać albo ta kościelna osoba prawna, której własność odebrano, albo jej następca prawny. Wykazanie, że wniosek pochodzi od podmiotu uprawnionego, czasami wymaga oceny skutków prawnych czynności podejmowanych przez organy kościelne w okresie powojennym (np. wydawanych w latach 40-tych aktów powołujących lub przekształcających kościelną osobę prawną). Dla dokonania takiej oceny konieczne jest z kolei ustalenie, czy po II wojnie światowej w polskim porządku prawnym w dalszym ciągu obowiązywał Konkordat z 1925 r. i – na zasadzie zawartego w Konkordacie odesłania – regulacje kodeksu prawa kanonicznego z 1917 r. dotyczące spraw majątkowych Kościoła katolickiego (m.in. określające, którym instytucjom kościelnym przysługiwała osobowość prawna). Analiza tej kwestii nie jest prosta, gdyż władze komunistyczne jednostronnie stwierdziły wygaśnięcie Konkordatu w 1945 r. (nieopublikowaną urzędowo uchwałą Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej), nie uchylając jednocześnie ustawy zatwierdzającej tę umowę międzynarodową³⁶. Sądy stanęły zatem przed potrzebą ustalenia, czy i w jakim dniu Konkordat z 1925 r. przestał obowiązywać, a także, czy wygaśnięcie Konkordatu w płaszczyźnie prawa międzynarodowego spowodowało utratę jego mocy jako aktu prawa krajowego. Udzielenie odpowiedzi na te pytania wymagało przyjęcia założenia, że w okresie Polski Ludowej obowiązywały postanowienia Konstytucji marcowej dotyczące związywania się państwa umowami międzynarodowymi oraz określające relację między państwem a Kościołem katolickim (art. 113 i 114 Konstytucji marcowej)³⁷. Szersza analiza tego zagadnienia wymagałaby odrębnego opracowania. Pragnę

35 Dz.U. 2019, poz. 1347.

36 Ustawa z dn. 23 kwietnia 1925 r. o zatwierdzeniu układu ze Stolicą Apostolską, określającego stosunek Państwa do Kościoła Rzymsko-Katolickiego, Dz.U. nr 47, poz. 324. O okolicznościach towarzyszących wygaśnięciu Konkordatu z 1925 r. pisze m.in. D. Waniek, *Uwarunkowania...*, s. 25 i n.

37 Szerzej o tej ostatniej grupie regulacji pisze m.in. W. Brzozowski, *Problematyka...*, s. 51 i n.

ograniczyć się do stwierdzenia, że w moim przekonaniu Sąd Najwyższy trafnie uznał, iż w okresie powojennym – do dnia wejścia w życie Konstytucji PRL z 1952 r. – na terytorium Polski obowiązywały wyżej wymienione przepisy Konstytucji marcowej i z tego powodu, na podstawie art. 114 tej Konstytucji, w pierwszych latach po II wojnie światowej kodeks prawa kanonicznego z 1917 r. znajdował zastosowanie w wewnętrznych stosunkach Kościoła katolickiego³⁸.

Kolejny problem, który jest wart odnotowania, wiąże się z potrzebą ustalenia, jakie były granice państwa polskiego w latach 1944–1946. Wątpliwości w tym zakresie wynikają z brzmienia przepisów tzw. ustawy zabużańskiej, tj. ustawy z dn. 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej³⁹. Ustawa ta, określając krąg osób uprawnionych do rekompensaty, posługuje się sformułowaniem „pozostawienie nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej”. Niekiedy więc kluczowe może okazać się ustalenie, kiedy dokładnie doszło do ukształtowania obecnych granic RP⁴⁰. Nie jest to jednoznaczne, gdyż granica polsko-radziecka została określona w umowie między RP a ZSRR z 1945 r.⁴¹, która weszła w życie w dniu 5 lutego 1946 r. Natomiast półtora roku wcześniej, niebawem po rozpoczęciu swojej działalności, PKWN zrzekł się jurysdykcji nad Kresami Wschodnimi na mocy nieopublikowanego urzędowo porozumienia z 27 lipca 1944 r. o polsko-radzieckiej granicy państwowej. Może więc powstać pytanie, czy zawarcie tego porozumienia doprowadziło do zmiany wschodniej granicy Polski, określonej traktatem ryskim z 1921 r.⁴² Odpowiedź na to pytanie wymaga oceny wyżej wspomnianego porozumienia z punktu widzenia Konstytucji

38 Zob. przede wszystkim uchwała SN z 12 września 2018 r., III CZP 14/18 i wyrok SN z 9 lutego 2018 r., I CSK 179/17.

39 Dz.U. 2017, poz. 2097.

40 W wielu przypadkach przesądzenie tej kwestii nie będzie niezbędne. Jeśli bowiem w analizowanym okresie władze radzieckie znacjonalizowały nieruchomości (np. włączając ją do kołchozu), to nie jest to przeszkodą w ubieganiu się o rekompensatę – zob. uchwała NSA z 16 grudnia 2013 r., I OPS 11/13.

41 Dz.U. 1947, nr 35, poz. 167.

42 Dz.U. nr 49, poz. 300. Problem ten pojawił się m.in. w sprawie, której dotyczył wyrok WSA w Warszawie z 8 marca 2013 r., I SA/Wa 1922/12, i wyrok NSA z 6 listopada 2014 r., I OSK 1424/13.

marcowej, w szczególności art. 49, który mówił, że – po pierwsze – umowy międzynarodowe zawiera głowa państwa oraz – po drugie – że umowy zmieniające granice państwa wymagają zgody Sejmu. Porozumienie z dnia 27 lipca 1944 r. nie spełniało żadnego z tych warunków, a zatem jego zawarcie ani nie miało wpływu na przebieg polskich granic, ani nie podważyło obowiązywania wiążących w tej mierze postanowień traktatu ryskiego⁴³. Zmiana granicy dokonała się zatem dopiero z dniem wejścia w życie umowy polsko-radzieckiej z 1945 r.⁴⁴

9. Ostatnie zagadnienie, jakie chciałbym poruszyć, wiąże się z tym, że niekiedy interpretacja aktualnych przepisów prawa wymaga sięgnięcia do dawnych regulacji prawnych, w tym Konstytucji marcowej. Nie chodzi przy tym o wykładnię historyczną, lecz o sytuację, gdy współczesna ustawa wprost lub milcząco odsyła do norm, które obowiązywały w przeszłości. Przykładem problemu, jaki pojawił się na tym tle, jest interpretacja art. 2 ustawy zabużańskiej. W pierwotnym brzmieniu przepis ten przyznawał prawo do rekompensaty obywatelowi polskiemu, który w chwili wybuchu II wojny światowej „zamieszkiwał (...) na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. W orzecznictwie sądowym pojawiła się rozbieżność, czy pojęcie „zamieszkiwania” należy interpretować na podstawie dzisiejszych przepisów (tj. art. 25–28 Kodeksu cywilnego), czy też trzeba odwołać się do regulacji obowiązujących w chwili wybuchu II wojny światowej. Ostatecznie przyjęto to drugie podejście⁴⁵. Spowodowało to potrzebę odwołania się do Konstytucji marcowej, a ściślej rzecz ujmując, do tych jej przepisów, które zostały utrzymane w mocy przez Konstytucję kwietniową. Sprawą tą zajmował się m.in. Trybunał Konstytucyjny, który – wskazując na art. 99 (ochrona własności) i art. 101 Konstytucji marcowej (wolność wyboru miejsca zamieszkania), a także przepisy niektórych przedwojennych ustaw i rozporządzeń – doszedł do wniosku, że w okresie przedwojennym dopuszczalne było posiadanie więcej niż jednego miejsca zamieszkania⁴⁶. W konsekwencji pojęcie „zamieszkania” na gruncie ustawy zabużańskiej nie powinno być

43 Por. R. Kwiecień, *Tożsamość...*, s. 21.

44 Uchwała TK z 30 kwietnia 1996 r., W 18/95.

45 Np. wyrok NSA z 12 kwietnia 2018 r., I OSK 2310/17.

46 Wyrok TK z 23 października 2012 r., SK 11/12.

interpretowane na podstawie Kodeksu cywilnego, który w art. 28 dopuszcza posiadanie tylko jednego miejsca zamieszkania⁴⁷. Taka interpretacja umożliwiła przyznanie rekompensat osobom, które były właścicielami kilku nieruchomości, położonych zarówno w obecnych granicach Polski, jak też na Kresach Wschodnich⁴⁸.

10. Celem powyższego opracowania było wykazanie, że – po stu latach od dnia jej uchwalenia i po niespełna siedemdziesięciu latach od dnia utraty mocy obowiązującej – Konstytucja marcowa nie powinna być postrzegana wyłącznie jako pomnik prawa i przedmiot analiz historyków. Jest to akt, którego niektóre przepisy w dalszym ciągu podlegają wykładni i są stosowane w orzecznictwie, zwłaszcza sądowym. Wynika to przede wszystkim z faktu, że Konstytucja z 1997 r. nie weszła w życie z mocą wsteczną, co powoduje, iż – zgodnie z zasadą *tempus regit actum* – rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego, którego geneza sięga dwudziestolecia międzywojennego lub okresu Polski Ludowej, może wymagać odwołania się do postanowień ustawy konstytucyjnej z 1921 r.

Application of the March Constitution in Twenty-First Century

The March Constitution of 1921, although it ceased to be in force several decades ago, is still applied in the jurisprudence of courts and the Constitutional Tribunal. It is not only used for historical interpretation but is also applied in cases where - in accordance with the principle of non-retroaction of the Constitution of 1997 and the *tempus regit actum* principle - there is a need to resolve a constitutional problem whose genesis dates back to the interwar period or the period of the People's Republic of Poland (1944–1952) when certain provisions of the March Constitution were in force. The article presents the types of cases adjudicated in the twenty-first century in which the courts and the Constitutional Tribunal referred to the March Constitution.

Keywords: March Constitution of 1921, application of the constitution, property rights, restitution of property, the principle of non-retroaction of law

47 Problem ten został ostatecznie rozwiązany w kierunku wskazanym przez TK ustawą nowelizującą z dn. 12 grudnia 2013 r., Dz.U. poz. 195.

48 Szerzej na ten temat zob. J. Wittlin, *Mienie...*, pkt 2.2.3.

Marcin Wiącek – dr hab. prof. uczelni. Kierownik Zakładu Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Główny specjalista w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, numer ORCID: 0000-0002-7058-0106.

Bibliografia

- Antonowicz L., *Tożsamość państwa polskiego w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 10.
- Brzozowski W., *Problematyka wyznaniowa w Konstytucji marcowej*, w: *O istotę państwa w 90 rocznicę ustanowienia Konstytucji marcowej*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 1.
- Ciepla H., Sarbiński R.M., Sobczyk-Sarbińska K., *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich. Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, Warszawa 2013.
- Filipowicz T., Krzywoń A., Wierzbowski M., *Konkretyzacja celu użyteczności publicznej w świetle postanowień art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 3.
- Florczak-Wątor M., *Abolicja indywidualna a prawo łaski Prezydenta. Glosa do wyroku TK z dnia 17 lipca 2018 r., K 9/17*, LEX/el. 2018.
- Florjanowicz-Błachut P., Wiącek M., *Glosa do uchwały NSA z 5 XI 2007, I OPS 2/07*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 3.
- Gelberg L., *Powstanie Polski Ludowej. Problemy prawa międzynarodowego*, Warszawa 1970.
- Jackowski M., *Transformacja ustrojowa po 1989 roku a zmiany prawa*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 5.
- Kaliński M., *Glosa do wyroku NSA z 24 czerwca 2015 r., I OSK 2440/13*, LEX/el. 2015.
- Kociubiński P.T., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle Konstytucji*, Warszawa 2013.
- Kulesza J., *Prawo łaski w świetle Konstytucji. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17.7.2018, K 9/17*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 2.
- Kwiecień R., *Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8.
- Laskowska M., *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Metody – procedury – praktyka*, Warszawa 2010.
- Nawrocki M., *Prawne problemy odzyskania nieruchomości przejętych na podstawie dekretu z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 2.

- Tuleja P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Waniek D., *Uwarunkowania prawno-polityczne i międzynarodowe wygaśnięcia Konkordatu z 1925 r. (próba odkląmania tezy o „bezprawnym i jednostronnym” zerwaniu Konkordatu przez „komunistyczny rząd” we wrześniu 1945 r.)*, w: *Konkordat polski 1993*, red. M. Winiarczyk-Kossakowska, C. Janik, P. Borecki, Warszawa 2019.
- Wiącek M., *Wpływ Konstytucji marcowej na treść i praktykę stosowania Konstytucji z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11.
- Wiącek M., *Znaczenie stosowania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012.
- Wittlin J., *Mienie zabużańskie. Realizacja prawa do rekompensaty*, Warszawa 2019.
- Zaradkiewicz K., *O obowiązku zadośćuczynienia zabużanom czyli o problemie lojalności państwa i obywatela*, w: *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Warszawa 2007.
- Zubik M., *Status prawny jednostki – między statyczną a dynamiczną interpretacją Konstytucji RP*, w: *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2006.