

Martin Bożek

Kształt ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych w okresie odbudowy państwowości (1918–1921)

Studia Iuridica Lublinensia 16, 95-135

2011

Artykuł został 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

MARTIN BOŻEK

Kształt ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych¹ w okresie odbudowy państwowości (1918–1921)

*State-of-Emergency Legislation in the Period of Reconstruction
of Polish Statehood (1918–1921)*

UWAGI WSTĘPNE

W okresie odbudowy państwowości, jak w żadnym innym czasie, ochrona egzystencji państwa i zapewnienie bezpieczeństwa jego obywateli stanowią sprawę zasadniczą. Tak też wyglądała ta kwestia, kiedy w 1918 r. i latach następnych przywracano byt państwa polskiego. Kluczowym problemem stało się wtedy nie tylko odzyskanie niepodległości, ale także ugruntowanie wolnej egzystencji Rzeczypospolitej. W sytuacji nieuregulowania sprawy granic państwa polskiego² oraz tworzenia się dopiero jego struktur organizacyjnych wszelkie zagrożenia pojawiające się w sferze zewnętrznej i wewnętrznej były szczególnie niebezpiecznym zjawiskiem.

Dla kształtującej się państwowości zagrożenia, które w normalnym czasie nie nastęrczają większych problemów, mogły okazać się przyczyną poważnego

¹ Za słuszny należy uznać pogląd M. Brzezińskiego, który dokonuje rozróżnienia między stanem nadzwyczajnym i stanami nadzwyczajnymi. Autor ten proponuje, aby „przez pojęcie stanu nadzwyczajnego [...] rozumieć termin teoretyczny, który skupia w sobie wszystkie cechy stanów nadzwyczajnych – rodzajów (postaci) stanu nadzwyczajnego”. Przy takim zaś ujęciu zagadnienia, termin „instytucja stanu nadzwyczajnego” oznacza pewien teoretyczny model (wzorzec) uzyskany w drodze egzegezy (analizy) poszczególnych regulacji określających prawne możliwości reagowania organów władzy publicznej w sytuacjach szczególnego zagrożenia; natomiast „ustawodawstwo stanów nadzwyczajnych” to konkretne postacie normatywne instytucji stanu nadzwyczajnego. Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 11.

² Sprawa granic państwa polskiego została ostatecznie rozstrzygnięta dopiero w 1923 r., kiedy to 15 marca podpisano dodatkowy protokół do traktatu wersalskiego, zatwierdzający wschodnią granicę II Rzeczypospolitej. Zob. szerzej Cz. Brzoza, *Polska w czasach niepodległości i II wojny światowej*, [w:] *Wielka Historia Polski*, S. Grodziski, J. Wyrozumski, M. Zagórniak (red.), t. V, cz. I, Kraków 2003, s. 21–42.

zakłócenia stanu stabilności wewnętrznej, a w perspektywie nawet utraty suwerenności. Zresztą odrodzone państwo od początku musiało również stawić czoło zagrożeniom inicjującym stan szczególnego napięcia i poważne kryzysy młodej państwowości. W sferze zewnętrznej szczególnie zagrożenie dla bytu państwa pojawiło się w związku z ofensywą Armii Czerwonej w lipcu 1920 r., która przyniosła, z jednej strony, porażki militarne i odwrót wojsk polskich w głąb terytorium Rzeczypospolitej, z drugiej strony – ustępstwa polskich władz na arenie międzynarodowej w sprawach kształtu granic państwa polskiego.³ W sferze wewnętrznej z kolei wydarzeniem wywołującym szczególne zagrożenie był zamach stanu dokonany w pierwszych dniach stycznia 1919 r. Wprawdzie zakończył się on fiaskiem, ale w swych konsekwencjach wywołał poważny kryzys polityczny i doprowadził do dymisji gabinetu rządowego.⁴ O ile wydarzenia ze stycznia 1919 r. spowodowały tylko przejściową destabilizację struktur organizacyjnych państwa, to zabójstwo w grudniu 1922 r. nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Gabriela Narutowicza wstrząsnęło jego podstawami.

Tego rodzaju sytuacje, które wystąpiły w pierwszych latach polskiej państwowości, to tylko przykłady zdarzeń powodujących szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Z perspektywy tamtego czasu podobnych zdarzeń było znacznie więcej, a przy tym występowały z różną częstotliwością i natężeniem przez cały okres odbudowy państwowości. W wielu wypadkach jedyną realną siłą, zdolną zmierzyć się z tymi wszystkimi zagrożeniami czasów odbudowy państwowości, były polska siła zbrojna⁵ i w pewnej mierze tworzone od końca 1918 r.

³ W związku z lipcową ofensywą Armii Czerwonej w 1920 r. premier Wielkiej Brytanii Lloyd George, zakładając przegraną Polski w wojnie z Rosją, wymógł na premierze rządu polskiego Władysławie Grabskim zgodę na tzw. linię Curzona – jako granicę polsko-sowieckiego zawieszenia broni oraz zgodę na rozstrzygnięcie przez Radę Ambasadorów podziału Śląska Cieszyńskiego, przynależności państwowej Wilna, Galicji Wschodniej i konstytucji Wolnego Miasta Gdańska.

⁴ Zamachu dokonano w nocy z 4 na 5 stycznia 1919 r. przeciwko legalnemu rządowi Jędrzeja Moraczewskiego. Pozbawiono wolności Moraczewskiego i usiłowano aresztować J. Piłsudskiego. Na czele zamachu stała grupa spiskowców, kierowana przez zwolenników rządów prawicy: płk. M. Januszajtisa, księcia E. Sapiechę, T. Dymowskiego i J. Zdziechowskiego. Zob. szerzej na ten temat: J. Skrzypek, *Zamach stanu płk. Januszajtisa i ks. Sapiechy 2–5 stycznia 1919 r.*, Warszawa 1948; A. Garlicki, *Józef Piłsudski (1867–1935)*, Kraków 2008, s. 311–313.

⁵ W styczniu 1919 r. Naczelnik Państwa Józef Piłsudski rolę armii polskiej postrzegał w sposób następujący: „Wśród tego rozprężenia wznosić musimy budowę siły zbrojnej Polski dla obrony jej granic, dla zabezpieczenia nieograniczonej przez nikogo obcego swobody urzędzenia się we własnym już domu. Nielatwe to zadanie, niełatwa to praca! [...] Niech każdy żołnierz, zaczawszy od najwyższego dowódcy, kończąc na najświeższym rekrucie, pamięta, że od jego sumienności w pracy, od jego wysiłku zależy, czy zabezpieczymy narodowi to, czego po nas, żołnierzach, naród spodziewać się ma prawo – niezależność i pełną swobodę urzędzenia się po swojemu w wolnej Ojczyźnie”. Rozkaz noworoczny z 1 stycznia 1919, [w:] J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. V, Warszawa 1937, s. 47–48.

milicyjne formacje paramilitarne.⁶ To one w praktyce spełniały rolę instrumentów umożliwiających z jednej strony obronę granic i nienaruszalności terytorium, z drugiej strony zapewnienie wewnątrz kraju porządku publicznego.⁷ Były to jednak instrumenty doraźnego oddziaływania w sytuacji, która wymagała rozwiązań systemowych. Tylko takie bowiem rozwiązania mogły przynieść pożądany stan niezakłóconego, a więc normalnego funkcjonowania instytucji państwowych i społeczeństwa. Osiągnąć ten cel można było wyłącznie na drodze stanowienia prawa przez władze reprezentujące narodowe interesy polskie, a przy tym legitymujące się mandatem uzyskanym od społeczeństwa.

Władze odradzającego się państwa polskiego, nawet jeśli na początku nie spełniały do końca warunku demokratycznej legitymizacji⁸, miały przed sobą doniosłe zadanie w postaci stworzenia normatywnych podwalin polskiej państwowości. W pierwszej kolejności szło o ustanowienie podstaw prawnych działania tych struktur organizacyjnych, które zwyczajowo odpowiadały za zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Ta uwaga odnosiła się zresztą nie tylko do potrzeby przyjęcia regulacji prawnych w tym jakże istotnym zakresie, ale dotyczyła szerszego problemu, z jakim władze polskie musiały się zmierzyć w obszarze prawodawstwa. Ścisłej biorąc, szczególnie palącym problemem w tamtym czasie był brak (polskich) regulacji prawnych dotyczących takich kluczowych dla każdej państwowości kwestii, jak: siły zbrojne⁹, administracja spraw wewnętrznych, wymiar sprawiedliwości, obowiązki obywateli względem obronności państwa czy też zasady odpowiedzialności karnej.¹⁰

⁶ W 1918 r. i na początku 1919 r. polskimi organami o charakterze porządkowym (policyjnym) były milicje ludowe i policje komunalne (m.in. Milicja Ludowa PPS, Straż Narodowa, Straż Obywatelska). Ich pozycja była regulowana dekretemi Naczelnika Państwa: z 5 grudnia 1918 r. o organizacji Milicji Ludowej oraz z 9 stycznia 1919 r. o organizacji policji komunalnej. Dopiero ustawą z 24 lipca 1919 r. powołano jednolitą dla całego terytorium Rzeczypospolitej formację „właściwą w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego” – Policję Państwową. Zob. A. Misiuk, A. Pepłoński, *Organizacja instytucji policyjnych w II Rzeczypospolitej 1918–1926. (Wybór źródeł i dokumentów)*, Szczytno 1994, s. 5 i n.

⁷ Na temat porządku publicznego szerzej: K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 189–190; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997*, Białystok 2005, s. 88.

⁸ Takim organem był Tymczasowy Naczelnik Państwa, który nie pochodził z wyborów, mimo to skupiający do momentu „Uchwały Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa” całość zwierzchniej władzy państwowej, w tym także władzę ustawodawczą.

⁹ Szerzej na ten temat: B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych 1918–1921. Zarys organizacji i działalności*, Warszawa 1972; P. Stawecki (red.), *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1863–1939*, Warszawa 1990; J. Dąbrowski, *Organizacja naczelnich władz wojskowych a ustrój Rzeczypospolitej*, „Bellona” 1924, nr 15, s. 308–311.

¹⁰ Do zwieńczenia prac z zakresu zasad odpowiedzialności karnej doszło dopiero w lipcu 1932 r. poprzez przyjęcie, w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, kodeksu karnego

Jak wiadomo, nie było również regulacji spełniających rolę środków prawnych, z których organy władzy publicznej mogłyby korzystać w wypadku wystąpienia szczególnych zakłóceń w funkcjonowaniu państwa albo zagrożeń godzących w jego egzystencję, czyli regulacji charakterystycznych dla instytucji stanu nadzwyczajnego. Odwoływanie się do regulacji obowiązujących w tym zakresie w systemach prawnych odziedziczonych po państwach zaborczych nie było zaś odpowiednie z uwagi na ich w gruncie rzeczy antypolski charakter. Nawet jeżeli były one skierowane na ochronę państwowości, bez charakteryzowania tożsamości narodowej zagrożenia, to ta państwowość niewiele miała wspólnego z polskim interesem narodowym. Przedmiotem ochrony ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych państw zaborczych, żeby posłużyć się karnoprawną terminologią, było utrwalenie ustrojowego i terytorialnego *status quo*. Wszelka działalność godząca w to *status quo*, a taki wymiar siłą rzeczy miały polskie dążenia niepodległościowe, była kwalifikowana jako działalność wymierzona w oficjalny porządek konstytucyjny (czyli jako działalność antypaństwowa).

W tych podstawowych sprawach dla zachowania egzystencji państwa i jego interesów narodowych wybijająca się na niepodległość Rzeczypospolita musiała szybko dopracować się swoich własnych rozwiązań. Zadaniem władz odrodzonej Rzeczypospolitej było również jak najszybsze niwelowanie skutków prawnych wynikających ze stosowania wobec ludności polskiej ustawodawstwa b. państw zaborczych, w szczególności tych uznających działaczy niepodległościowych za przestępców politycznych.¹¹ Nie chodziło zatem jedynie o ujednocianie prawa, ale o przyjęcie rozwiązań przystających do nowych warunków politycznych.¹² Najodpowiedniejszym aktem prawnym, w którym gros tych spraw mogła zostać uregulowana albo przynajmniej znaleźć swoje zakotwiczenie¹³, była ustawa zasadnicza państwa polskiego. Przygotowanie konstytucji wymagało jednak czasu, a nade wszystko było to zadanie parlamentu (Sejmu Ustawodawczego), który „według dość powszechnej opinii [...] miał się stać najważniejszym wyrazicielem woli narodu, źródłem wszelkich praw i legalnej władzy państwowej, twórcą ustroju państwa”.¹⁴ I tu pojawiał się kolejny problem, gdyż przeprowadzenie wyborów parlamentarnych na całym terytorium Rzeczypospolitej było znacznie utrudnione, a na pewnych obszarach wręcz niemożliwe. Z uwagi na działania wo-

(Dz. U. z 1932 r. nr 60, poz. 571). Zob. szerzej na ten temat: A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Katowice 1994.

¹¹ Tego rodzaju aktem była ustawa z dnia 4 kwietnia 1920 r. o przywróceniu praw, utraconych wskutek przestępstw politycznych i wojskowych (Dz. U. z 1920 r. nr 39, poz. 230).

¹² Por. P. Stawicki, *Ustawodawstwo wojskowe II Rzeczypospolitej 1921–1926*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1978, t. 4, s. 31 i n.

¹³ Ustawa zasadnicza ze swej istoty jest aktem ogólnym („powściągliwym”), stanowiącym podstawę dla ustawodawstwa zwykłego, rozwijającego jej postanowienia. Zob. szerzej na ten temat: F. Lassalle, *O istocie konstytucji*, Warszawa 1960, s. 78 i n.

¹⁴ Cz. Brzoza, *op. cit.*, s. 92.

jenne oraz sporny status niektórych ziem, powszechne (pięcioprzymiotnikowe¹⁵) wybory zostały zorganizowano tylko w części okręgów wyborczych. Z tego też powodu skład Sejmu Ustawodawczego był po części wynikiem aktu wyborczego, a po części przyznania mandatu byłym posłom polskim do parlamentu austriackiego i parlamentu niemieckiego. Do Sejmu nie udało się również powołać przedstawicieli ludności polskiej z terenów Litwy i Rusi, co ostatecznie wpłynęło na obniżenie zakładanej ogólnej liczby posłów z 516 do 334.

W takim składzie Sejm Ustawodawczy zebrał się na pierwsze posiedzenie 10 lutego 1919 r., a debata plenarna nad przedstawionym przez Komisję Konstytucyjną projektem ustawy zasadniczej rozpoczęła się dopiero w lipcu 1920 r. W związku jednak z zagrożeniem zewnętrznym, jakie spowodowała ofensywa Armii Czerwonej, debata została przerwana i wznowiona we wrześniu 1920 r.¹⁶ Ustawę zasadniczą Sejm Ustawodawczy uchwalił ostatecznie 17 marca 1921 r.,¹⁷ stąd też określano ją mianem „Konstytucja marcowa”. Jej przyjęcie kończyło pewien istotny etap tworzenia fundamentów ustrojowych odrodzonego państwa polskiego, czyli okres tzw. prowizorium ustrojowego.¹⁸ Co istotne przy tym, była ona pierwszym aktem konstytucyjnym (ustawą zasadniczą) Rzeczypospolitej, gdzie pojawiły się wzmianki o stanie wyjątkowym i stanie wojennym jako dwóch, klasycznych już, postaciach (rodzajach) instytucji stanu nadzwyczajnego.

Od razu też należy zaznaczyć, że ani kiedy uchwalano Konstytucję marcową, ani wcześniej czy też później, terminy „stan nadzwyczajny” lub „stany nadzwyczajne” nie pojawiły się na określenie regulacji służących reagowaniu państwa w sytuacjach szczególnego zagrożenia. W ustawodawstwie II Rzeczypospolitej, w którym regulowano te kwestie, posługiwano się natomiast takimi sformułowaniami, jak: stan wyjątkowy, stan wojenny, zarządzenia wyjątkowe, stan oblężenia czy stan zagrożenia państwa. Tym niemniej przedmiotem wszystkich tych regulacji były rozwiązania prawne, przy pomocy których władze publiczne mogły w sytuacjach szczególnych sprostać swemu podstawowemu zadaniu, tj. zapewnić szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa.

¹⁵ Wybory miały być: powszechne, równe, bezpośrednie, tajne i proporcjonalne.

¹⁶ Zob. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 227–232.

¹⁷ Dz. U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.

¹⁸ W. Komarnicki, który jako pierwszy dokonał przeglądu i analizy przyjmowanych w pierwszych latach odrodzonej Rzeczypospolitej regulacji konstytucyjnych, nazywał ten czas „okresem przejściowym”, który dzielił na: „1) okres Rady Regencyjnej (1917–1918) i 2) właściwy okres przejściowy (1918–1921)”. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 41–42.

INSTYTUCJA STANU NADZWYCZAJNEGO W ŚWIETLE DEKRETÓW NACZELNIKA PAŃSTWA

Zanim zatem doszło do nazwania i określenia kształtu instytucji stanu nadzwyczajnego w przepisach Konstytucji marcowej, materię tę „wprowadzono” do ustawodawstwa II Rzeczypospolitej aktami ustawodawczymi Naczelnika Państwa.¹⁹ Były to dwa dekrety Józefa Piłsudskiego z 2 stycznia 1919 r.²⁰: pierwszy – o wprowadzeniu stanu wyjątkowego²¹ oraz drugi – o używaniu wojska w wyjątkowych sytuacjach²². W obu tych aktach wprawdzie nie używano terminu „stan nadzwyczajny”, ale zakres regulacji w nich zawartych dotyczył zagadnień normowanych w ustawodawstwie stanów nadzwyczajnych.

W pierwszym okresie państwowości dekrety były aktami ustawodawczymi, przy pomocy których regulowano najpilniejsze kwestie związane z zapewnieniem normalnego funkcjonowania państwa, w tym z reagowaniem jego struktur organizacyjnych w sytuacjach kryzysowych. Takimi też aktami ustawodawczymi, rzecz jasna w znaczeniu roli, jaką miały do spełnienia, były oba dekrety Naczelnika Państwa z 2 stycznia 1919 r. Z jednej strony stanowiły one wyraz dążenia władz Rzeczypospolitej – Naczelnika Państwa i rządu – do szybkiego uregulowania zasad działania państwa w sytuacji szczególnie trudnej, z drugiej zaś, jako akty wyposażające władze w określone kompetencje, miały w razie konieczności umożliwić tym władzom przeciwdziałanie zagrożeniom zakłócającym normalne funkcjonowanie państwa.

Dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego składał się z 10 artykułów. W świetle postanowień dekretu stan wyjątkowy był instytucją (środkiem) służącym zapewnieniu „bezpieczeństwa publicznego”, a jego stosowanie leżało

¹⁹ Zob. F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa polskiego 1918–1939*, Część I, Warszawa 1962, s. 109; zob. też B. Dobkowski, *Konstytucyjne aspekty stanu wojennego*, [w:] *Stan wojenny w Polsce. Interpretacje*, (praca zbiorowa), Warszawa 1982, s. 53.

²⁰ Ściślej biorąc, Józef Piłsudski jako Tymczasowy Naczelnik Państwa dokonał aktu „zatwierdzenia” obu dekretów, składając pod nimi swój podpis. W świetle art. 3 dekretu z 22 listopada 1918 r. w ten właśnie sposób Tymczasowy Naczelnik Państwa wspólnie z rządem stanowili powszechnie obowiązujące prawo, które miało postać aktów prawodawczych o mocy równej ustawie, choć nazywanych dekretami. W pierwszym okresie państwowości dekrety były aktami normatywnymi, przy pomocy których regulowano najpilniejsze kwestie związane z zapewnieniem normalnego funkcjonowania państwa. W art. 3 dekretu listopadowego mówiło się wprawdzie o „projektach ustawodawczych” i „ustawie”, ale w praktyce posługiwano się określeniem „dekret”. Tak zatytułowano też obie regulacje z 2 stycznia 1919 r.

²¹ Dz. Pr. z 1919 r. nr 1, poz. 79. Dekret ten został ogłoszony 3 stycznia, a 7 lutego 1919 r. znowelizowany dekretem o częściowej zmianie dekretu z 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wojennego (Dz. Pr. z 1919 r. nr 14, poz. 159).

²² Dz. Pr. z 1919 r. nr 1, poz. 80.

w kompetencjach Rady Ministrów. Zgodnie z art. 1 tego aktu, stan wyjątkowy mógł być wprowadzany w każdej miejscowości, a więc na terytorium całego kraju, jednak na czas nie dłuższy niż trzy miesiące. Decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego podejmowała Rada Ministrów, działając w tym zakresie na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Podstawową przesłanką, jaka w myśl dekretu musiała być spełniona, aby Rada Ministrów mogła skorzystać z kompetencji w nim określonych, była „nieodzowność” zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w danej miejscowości (miejscowościach). Jak stanowił art. 1 dekretu, Rada Ministrów „może wprowadzić stan wyjątkowy [...] w każdej miejscowości, w której ze względu na bezpieczeństwo publiczne zastosowanie tego środka okaże się nieodzowne”. Ocenę tego, czy w danej konkretnej sytuacji wprowadzenie stanu wyjątkowego jest „nieodzowne” ze względu na bezpieczeństwo publiczne, dekret pozostawiał Radzie Ministrów. To w jej gestii jako rządu Rzeczypospolitej²³ pozostawały sprawy wynikające z istoty każdej państwowości, a więc także zapewnienie ładu ustrojowego (porządku konstytucyjnego), porządku publicznego i bezpieczeństwa mieszkańców (ludzi). W każdym z tych obszarów stały przed rządem zadania, które wymagały od niego bieżącej oceny sytuacji w kraju, a w jej efekcie stosowanie adekwatnych do postawionej diagnozy środków zaradczych. W katalogu tych środków nie mogło zabraknąć takich instytucji jak stan wyjątkowy.

Z tych też względów zrozumiacie jest, że w dekreście o wprowadzeniu stanu wyjątkowego to właśnie Radzie Ministrów przyznawano prawo dysponowania tego rodzaju środkiem. Pewne wątpliwości budzić może dyskrejonalny charakter uprawnienia Rady Ministrów z uwagi na standardy obowiązujące współcześnie w demokratycznych państwach prawnych. Należy wszakże pamiętać, że w czasie odbudowy państwowości większy stopień uznaniowości w podejmowaniu decyzji przez władze publiczne był nieodzowny dla skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom skierowanym przeciwko tej państwowości, w tym godzącym w bezpieczeństwo publiczne. Nie znaczy to jednakże, iż w pierwszych latach II Rzeczypospolitej nie przywiązywano wagi do przestrzegania przez organy władzy publicznej przepisów prawa, czy też nie zwracano uwagi na kwestie ochrony praw jednostki. Teza taka stoi w ewidentnej sprzeczności nie tylko z podejściem do tych zagadnień ówczesnych przedstawicieli

²³ Tym mianem określano Radę Ministrów w art. 2 dekretu z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, jak również w pkt. II ust. 3 i 4 uchwały Sejmu z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa.

władz publicznych²⁴, ale także z kolejnymi postanowieniami dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.

Oprócz bowiem określenia trybu oraz przesłanek stosowania instytucji stanu wyjątkowego, w dekrete wskazywano dopuszczalny zakres ingerencji w prawa obywatelskie oraz w zasady odpowiedzialności karnej w stanie wyjątkowym. Istotne jest przy tym to, że zakreślając w dekrete granicę ograniczeń swobód obywatelskich, wprowadzano jednocześnie środki ochrony praw jednostki (gwarancje proceduralne).

Jeśli idzie o kształt dopuszczalnej ingerencji w swobody obywatelskie, to miał on postać katalogu specjalnych uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych. Ogólnie mówiąc, minister korzystając z tych uprawnień, mógł wprowadzać szczególnie rygorystyczne służące zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego, a tym samym ograniczające czy wręcz zawieszające prawa jednostki. Uprawnienia ministra przysługiwały także „nadzwyczajnemu komisarzowi rządowemu” w sytuacji jego ustanowienia przez Ministra Spraw Wewnętrznych. W świetle art. 2 pkt a-e dekretu, zawierającego katalog uprawnień ministra (komisarza), z chwilą ogłoszenia stanu wyjątkowego miał on prawo:

- wydawania nadzwyczajnych rozporządzeń obowiązujących w przedmiocie utrzymania bezpieczeństwa publicznego,
- wymierzania za przekroczenie tych rozporządzeń kary do wysokości trzech miesięcy więzienia lub trzech tysięcy marek grzywny, z zamianą grzywny na areszt do trzech miesięcy w razie niewypłacalności,
- zakazywania wieców, zebrań i zgromadzeń publicznych oraz pochodów publicznych, a w razie sprzeciwiania się zakazowi rozpraszania ich siłą zbrojną,
- zarządzania rewizji, gdzie ku temu zajdzie potrzeba oraz internowania czasowego osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu,
- zarządzania konfiskaty wszelkich wydawnictw, zagrażających bezpieczeństwu publicznemu, i zamykania na czas trwania stanu wyjątkowego drukarni służących do ich rozpowszechniania.

Na uwagę zasługuje przede wszystkim pierwsze ze wskazanych uprawnień ministra. Miało ono bowiem postać ogólnej delegacji do wydawania wszelkich

²⁴ Nastawienie władz publicznych w sprawach ochrony praw obywatelskich obrazuje treść *Okólnika Ministra Spraw Wewnętrznych z 1 lutego 1919 r. do wszystkich Komisarzy Rządowych oraz do podległych im organów* (M. P. z 3 lutego 1919 r. nr 27), w którym minister Stanisław Wojciechowski stwierdzał: „W wolnej Polsce nie ma obywateli podzielonych na kategorie. Wszyscy są równi w obliczu prawa, każdy może urzeczywistnić swe dążenia, byleby one nie godziły w podstawy państwowości polskiej. [...] Wobec tego ostrzegam, że wszelkie akty samowoli i bezprawia, których ostrze zwraca się przeciw ludności żydowskiej, dokonywane przez organy administracyjne lub osoby prywatne, będą badane i karane z całą bezstronnością i surowością prawa. W Polsce nie ma miejsca na niesprawiedliwość, gwałt i samowolę”.

rozporządzeń, które zdaniem ministra są niezbędne do „utrzymania bezpieczeństwa publicznego”.

Uzupełnieniem cytowanego katalogu uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych były jego kompetencje określone w art. 5 dekretu. Zgodnie z tym przepisem minister mógł decydować o przekazaniu niektórych spraw karnych orzecznictwu doraźnych sądów wojskowych. Sprawami podlegającymi przekazaniu były przestępstwa enumeratywnie wyliczone w art. 5 poprzez przywołanie konkretnych artykułów kodeksu karnego z 1903 r.²⁵ Jednocześnie w obu ustępach art. 5, oznaczonych literami a i b, dodawano, że przestępstwa wymienione w art. art. 108–133, 279 cz. 1 ust. 2 i 3 kodeksu karnego z 1903 r. mogą podlegać sądom doraźnym, gdy „chodzi o bandy w celu kradzieży i rozbojów” oraz wszelkie inne sprawy karne „o zamachy na bezpieczeństwo wojska polskiego, na całość urządzeń komunikacyjnych, materiałów wojskowych, amunicyjnych i prowiantowych”. Jurysdykcja wojskowych sądów doraźnych mogła zostać rozciągnięta również na „inne kategorie przestępstw przeciwko własności lub bezpieczeństwu publicznemu albo osobistemu”, niewymienione w art. 5 ust. a i b dekretu. Decyzję w tym względzie mogła podjąć Rada Ministrów, jeżeli w jej ocenie było to konieczne z uwagi na zaistniałą sytuację (art. 7).

Zgodnie z art. 5, wojskowe sądy doraźne miały być wprowadzane we wszystkich miejscowościach, w których ogłoszono stan wyjątkowy. Zakładano tutaj pewnego rodzaju automatyzm, co wyrażało się użyciem w art. 5 zwrotu: „Wraz z ogłoszeniem w danej miejscowości stanu wyjątkowego tworzy się doraźny sąd wojskowy [...]”. W myśl nowego brzmienia art. 5 – nadanego nowelizacją dekretu w lutym 1919 r. – wojskowe sądy doraźne miały orzekać „zarówno w sprawach ludności cywilnej, jak i dla wojskowych”. Na gruncie dekretu sądownictwo doraźne miało być instytucją funkcjonującą wszędzie tam, gdzie wprowadzanie stanu wyjątkowego było „nieodzowne ze względu na bezpieczeństwo publiczne”. Oznacza to, że sądy doraźne, podobnie jak stan wyjątkowy, spełniały rolę środka umożliwiającego rządowi przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo publiczne. Co więcej, zgodnie z postanowieniami dekretu instytucja sądów doraźnych mogła być stosowana zamiast instytucji stanu wyjątkowego. Jak stanowił art. 8: „gdy wprowadzenie stanu wyjątkowego w całej rozciągłości nie jest konieczne, mogą być wprowadzone doraźne sądy wojskowe, bez ogłosze-

²⁵ Były to artykuły: 108–133, 279 cz. 1 ust. 2 i 3; 453–456, 467 cz. 2, 471 cz. 1 ust. 3, 562–564, 582 cz. 1 ust. 3, 584 cz. 1 ust. 2, 589, 590 cz. 2 ust. 4 kodeksu karnego z 1903 r. Chodzi o kodeks karny z 22 marca 1903 r.; od nazwiska jego głównego twórcy zwany Kodeksem Tagancewa. Obowiązywał, choć nie w pełnym zakresie, na obszarze b. zaboru rosyjskiego od 1903 r.; został „powtórnie” wprowadzony na obszarze byłego Królestwa Polskiego rozporządzeniem ustawodawczym Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 7 sierpnia 1917 r. (Dz. U. Departamentu Sprawiedliwości T.R.S.K.P. z 19 sierpnia 1917 r.).

nia stanu wyjątkowego ze wszystkimi jego skutkami prawnymi”. Skorzystanie z tej alternatywy leżało w gestii Rady Ministrów, która podejmowała także decyzję o zniesieniu sądów doraźnych w danej miejscowości. W świetle art. 9 dekretu decyzja ta miała postać rządowej uchwały.

Dekret wiązał w sposób wyraźny kwestię działań podejmowanych w celu uchylecia stanu zagrożenia z zawieszaniem (ograniczaniem) określonych swobód obywatelskich. Była to filozofia wynikająca z postanowień dekretu, która szczególnie w okresie odbudowy państwowości zasługiwała na akceptację. Na gruncie dekretu nie znajdowała ona jednak zupełnej i bezkrytycznej aprobaty. Normatywny wyraz temu stanowisku dawano w dwóch artykułach dekretu – art. 3 i art. 4. Pierwszy z tych artykułów zawężał uprawnienia ministra (komisarza) w zakresie wprowadzania „zakazu wieców, zebrań i zgromadzeń publicznych oraz pochodów publicznych”. Zgodnie z jego dyspozycją zakaz ten nie mógł być stosowany „do zgromadzeń przedwyborczych publicznych, odbywających się dla przygotowania wyborów do Sejmu i ciał samorządnych”.

Przyjęcie takiego rozwiązania było zapewne podyktowane wyborami do Sejmu Ustawodawczego, które już w listopadzie 1918 r. zostały zarządzane i miały się odbyć w dniu 26 stycznia 1919 r.²⁶ Należy jednak w tym rozwiązaniu widzieć również gwarancję jednej z kluczowych dla demokracji politycznej instytucji, a mianowicie instytucji wolnych wyborów. W art. 4 dekretu przyjęto natomiast zasadę, zgodnie z którą zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych (komisarza rządowego) wydane na podstawie art. 2 dekretu mogły być uchylane przez Radę Ministrów „na skutek skargi strony (za)interesowanej”, a więc na wniosek jednostek (obywateli) „dotkniętych” tymi zarządzeniami. W ten sposób w dekrecie wprowadzano coś w rodzaju środka ochrony praw jednostki, z tym że miał on charakter administracyjny. „Skarga strony (za)interesowanej” była bowiem środkiem prawnym, przy pomocy którego obywatele mogli uruchamiać weryfikację ministerialnych zarządzeń na drodze administracyjnej, a nie w trybie sądowym. W efekcie uwzględnienia skargi Rada Ministrów uchylała zarządzenie ministra (komisarza), co powodowało jego wyeliminowanie z obrotu prawnego. Wniesienie skargi nie wstrzymywało jednak wykonania zaskarżonych zarządzeń (art. 4).

Drugi z przywołanych dekretów z 2 stycznia 1919 r. – tj. dekret o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych – składał się zaledwie z trzech artykułów. W art. 1 dekretu, w zdaniu pierwszym, wskazywano na Ministra Spraw Wewnętrznych jako organ „czuwający nad utrzymaniem ładu i porządku w Państwie”. W drugim zdaniu art. 1 stwierdzano z kolei, że „w wypadkach szczególnych, gdy porządek publiczny okaże się niedostatecznie zabezpieczony przez podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych organy, może być użyte wojsko”. W dekrecie,

²⁶ Wybory zostały zarządzane dekretem z 26 listopada 1918 r. o wyborach do Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. z 1918 r. nr 18, poz. 47).

poprzez taką właśnie redakcją art. 1, zagadnienie porządku publicznego wiązano z możliwością używania wojska w celu zapewnienia tego porządku. W ten też sposób określono zasadniczą przesłankę, od spełnienia której zależało stosowanie przepisów dekretu. Na gruncie art. 1 dekretu wojsko mogło być używane tylko w „wypadkach szczególnych”, w których środki pozostające w dyspozycji organów podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych okazały się niewystarczające („niedostateczne”) do „zabezpieczenia” porządku publicznego.

W art. 2 dekretu kompetencję w zakresie żądania wystąpienia wojska w celu utrzymania porządku publicznego przypisano Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Była to prosta konsekwencja tego, że w art. 1 dekretu z ministra uczyniono organ odpowiedzialny za „utrzymanie ładu i porządku w Państwie”. Zgodnie z końcowym fragmentem art. 2 Minister Spraw Wewnętrznych swoje uprawnienia w zakresie żądania udzielenia pomocy przez wojsko mógł za wiedzą Rady Ministrów przekazać („scedować”) podległym organom. Stosownie z kolei do art. 3 dekretu, Minister Spraw Wewnętrznych wspólnie z Ministrem Spraw Wojskowych zostali zobowiązani do „wypracowania szczegółowych przepisów określających sposób użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego”, a te następnie miała zatwierdzić Rada Ministrów. Treść art. 3 zawierała niejako delegację, na podstawie której Rada Ministrów miała przyjąć szczegółowe rozwiązania w zakresie zasad używania wojska w sytuacjach wyjątkowych. Delegacja ta została wykonana przez rząd w dniu 18 kwietnia 1919 r. poprzez wydanie rozporządzenia Rady Ministrów o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego.²⁷

W rozporządzeniu uregulowano szereg szczegółowych kwestii dotyczących używania wojska w kraju w innych celach niż obrona państwa przed agresją zbrojną. W art. 1 rozporządzenia sformułowano zasadę, zgodnie z którą „wojsko do pomocy władzom cywilnym mogło być wezwane tylko w ostateczności, gdy siły i środki władzy cywilnej okazały się niewystarczające”. Dodatkowo w art. 1 wyliczono sytuacje, kiedy mogło to nastąpić. Zaliczono do nich następujące wypadki:

- dla celów zapobiegawczych i ratowniczych podczas klęsk żywiołowych,
- dla uprzedzenia lub stłumienia zbiorowych aktów gwałtu publicznego, zbrojnych wystąpień przeciw Państwu, bezpieczeństwu życia i całości mienia obywateli,
- we wszystkich innych wypadkach, przewidzianych w poszczególnych ustawach administracyjnych lub sądowych.

Zasada z art. 1 była w istocie dodatkowym warunkiem uściślającym przesłankę stosowania dekretu o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych (art. 1 dekretu). Zasadę tę uzupełniało kilka innych reguł określonych w kolejnych artykułach rozporządzenia, które razem tworzyły „zasady ogólne” używania woj-

²⁷ Dz. Pr. z 1919 r. nr 35, poz. 276.

ska dla zabezpieczenia porządku publicznego. Katalog tych zasad zawarty był w art. 1–9 rozporządzenia, w których wprowadzono kilka istotnych rozwiązań, jeżeli chodzi również o tryb udzielania przez wojsko pomocy władzom cywilnym. Postanowiono m.in., że „wzywać pomocy mogą tylko przedstawiciele władzy publicznej upoważnieni z mocy prawa” (art. 2), a „udzielenie pomocy wojskowej następuje z rozkazu dowódcy właściwego Okręgu Generalnego” (art. 3). W art. 5 wprowadzono zasadę pisemnego występowania o udzielenie pomocy władz cywilnych do władz wojskowych, od której przewidziano wyjątek w postaci nagłego przypadku, kiedy to o pomoc mógł się zwracać ustnie lub telefonicznie przedstawiciel władz cywilnych. Zawsze jednak władze cywilne, gdy zwracały się o pomoc do władz wojskowych, miały obowiązek podawania: „celu interwencji wojskowej, miejsca interwencji, liczebności żądanego oddziału i inne dane uzupełniające” (art. 6). Na władzach cywilnych spoczywał także obowiązek zapewnienia środków transportu i przewozu oddziałów wojskowych do miejsca przeznaczenia, a także ich zakwaterowania (art. 8 i art. 9).

Oprócz części poświęconej zasadom ogólnym, w rozporządzeniu znalazły się jeszcze części dotyczące kolejno takich zagadnień, jak: zarządzenia w przewidywaniu rozruchów (część II), pomoc wojskowa w czasie rozruchów (część III), użycie broni podczas rozruchów (część IV). Już samo nazewnictwo użyte w tytułach tych części rozporządzenia sugerowało, że wojsko będzie mogło udzielać pomocy władzom cywilnym przede wszystkim w sytuacji zakłócenia porządku publicznego wywołanego rozruchami. W rozporządzeniu wyraźnie przy tym akcentowano, że wojsko nie może zastępować organów bezpieczeństwa i porządku publicznego w wykonywaniu ich zadań. Aż w dwóch kolejnych artykułach – art. 10 i art. 11 – stwierdzano kategorycznie, że „czynnie wojsko wystąpić może tylko po rzeczywistym zajściu okoliczności, przewidzianych w art. 1”.

Jak stanowił z kolei art. 17: „pomoc wojskowa jest przeznaczona na to, by dać władzom publicznym i ich organom należyłą ochronę, a ich zarządzeniom zapewnić bezwzględny posłuch; nigdy zaś do sprawowania bezpośrednich funkcji policji (milicji) lub tych urzędów, do pomocy których wojsko oddane zostało”. W ten sposób jeszcze raz podkreślano, że użycie wojska wewnątrz kraju jest ostatecznością, która w zasadzie wynika zawsze z niemożności opanowania sytuacji przez władze cywilne. W myśl postanowień rozporządzenia przykładem takiej „ostateczności” były rozruchy, czyli niepokoje społeczne o określonych rozmiarach i gwałtownym przebiegu. Był to jeden z przypadków, w których władze cywilne mogły zwracać się do władz wojskowych o udzielenie pomocy. Co więcej, w sytuacji udzielenia tej pomocy na władzach cywilnych spoczywał również obowiązek informowania dowódcy oddziałów wojskowych „o stanie rzeczy, wskazując cel, jaki ma być przy współdziałaniu wojska osiągnięty i upoważniają go do odpowiednich zarządzeń: następnie zaś ze wszystkimi żądaniami zwracają się do dowódcy oddziału,

warty, patrolu lub podjazdu, nie czyniąc dyspozycji bezpośrednich; w czasie zaś działania wojska obowiązane są do czynnego współdziałania z dowództwem” (art. 19). Innymi słowy, na gruncie rozporządzenia użycie wojska nie zdejmo- wało odpowiedzialności za utrzymanie lub przywrócenie porządku publicznego z władz cywilnych.

Była to jedna z tych reguł określonych w rozporządzeniu, która determino- wała ściśle współpracę władz cywilnych z władzami wojskowymi. Współpraca ta była widoczna w wielu rozwiązaniach przyjętych w rozporządzeniu, nawet w przepisach dotyczących użycia przez oddziały wojska broni podczas rozru- chów. W świetle art. 23 pkt 1 wojsko mogło użyć broni „przy rozruchach lub ma- nifestacjach o charakterze rozruchów” wyłącznie „na wyraźne a umotywowane żądanie uprawnionych przedstawicieli władzy cywilnej”. Żądanie tego rodzaju musiało przy tym być poprzedzone bezskutecznym wezwaniem (tłumu) przez władze cywilne „do przywrócenia stanu prawnego”, a „dowódca oddziału” uży- cie broni musiał „uznać za konieczne”. Oznacza to, że wprawdzie ostatecznie o użyciu broni decydował dowódca oddziału wojskowego, ale decyzję tę mógł pod- jąć dopiero po „żądaniu” skierowanym do niego przez władze cywilne. Warto też dodać, że w myśl postanowień rozporządzenia podejmowanie decyzji o interwen- cji wojska przy użyciu broni miało odbywać się zgodnie z zasadą, że „dowództwo wojskowe powinno w celu przerwania rozruchów zastosować wszelkie możliwe środki, by o ile możliwości uniknąć użycia broni i niepotrzebnego przelewu krwi” (art. 21).

Oba dekryty, wydane przez Józefa Piłsudskiego w 2 stycznia 1919 r., miały być środkami umożliwiającymi zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz w sytuacjach wyjątkowych porządku publicznego. Jak bardzo państwo polskie potrzebowało takich regulacji, pokazały wypadki, które rozegrały się w Warsza- wie dzień po ukazaniu się obu dekretów w „Dzienniku Praw Państwa Polskie- go” w dniu 3 stycznia 1919 r. Dokonana w tamtym czasie, czyli 4 i 5 stycznia próba prawicowego zamachu stanu była wydarzeniem w najwyższym stop- niu zaburzającym normalne funkcjonowanie państwa, a tym samym godzącym w jego bezpieczeństwo publiczne. W związku z kryzysem politycznym i niepoko- jami społecznymi, jakie przyniosły wydarzenia z 4 i 5 stycznia, rząd Moraczew- skiego 6 stycznia 1919 r. wprowadził na okres trzech miesięcy stan wyjątkowy w stołecznym mieście Warszawie i powiecie warszawskim.²⁸ Na podstawie roz- porządzenia wprowadzającego stan wyjątkowy Rada Ministrów zdecydowała także o utworzeniu doraźnych sądów wojskowych. Jurysdykcja tych sądów obej- mowała wszystkie osoby przebywające na obszarze, na którym wprowadzono

²⁸ Decyzja rządu miała postać rozporządzenia Rady Ministrów w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego w st. m. Warszawie i w pow. warszawskim (Dz. Pr. z 1919 r. nr 2, poz. 82).

stan wyjątkowy, przy czym sądom doraźnym podlegały jedynie sprawy karne o przestępstwa, wskazane w art. 5 ust. a i b dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. W czasie stanu wyjątkowego zastosowanie znalazł również art. 2 pkt d dekretu, upoważniający Ministra Spraw Wewnętrznych m.in. do czasowego internowania osób stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa i spokoju publicznego. Z uprawnienia tego skorzystał Minister Spraw Wewnętrznych w rządzie Moraczewskiego – Stanisław Thugutt. Wydał on 10 stycznia 1919 r. rozporządzenie w sprawie internowania grupy czternastu osób, które według treści rozporządzenia „okazywały b. władzom okupacyjnym występłą pomoc przy aresztach, rewizjach, nadmiernych rekwizycjach itp. czynnościach, wymierzonych przeciwko ludności miejscowej, i których pozostawanie obecnie na wolności zagraża bezpieczeństwu publicznemu”.²⁹

Zanim dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego znalazł kolejny raz swoje zastosowanie, regulacje stanu nadzwyczajnego uzupełniono dekretem z 11 stycznia 1919 r. w przedmiocie kar za przechowywanie lub użycie broni palnej i materiałów wybuchowych w miejscowości ogłoszonej w stanie wyjątkowym.³⁰ Dekret ten zawierał wyłącznie przepisy karne, które stanowiły poniekąd uzupełnienie postanowień zawierających takie przepisy w dekrete o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.

W następnych miesiącach 1919 r. dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego znajdował jeszcze dwukrotnie swoje zastosowanie. Raz, kiedy Rada Ministrów zdecydowała o wprowadzeniu na okres trzech miesięcy stanu wyjątkowego na obszarze b. Królestwa Kongresowego³¹, i kolejny raz, kiedy 30 czerwca rząd wprowadził stan wyjątkowy na jeden miesiąc – od 2 lipca do 2 sierpnia 1919 r. – w Warszawie i powiecie warszawskim, w powiecie łódzkim z Łodzią, błońskim, opatowskim oraz w powiatach pogranicznych: będzińskim, częstochowskim, wieluńskim, nieszawskim, lipnowskim, rypińskim, mławskim, przasnyskim, ostrołęckim, kolneńskim i szczuczyńskim.³² Jednocześnie zdawano sobie sprawę, że normalizacja stosunków, a tym samym budowa trwałych podwalin państwowości wymaga systemowego załatwienia spraw bezpieczeństwa państwa, ładu i porządku publicznego. W warstwie normatywnej, czyli przyjęcia w tym zakresie odpowiednich rozwiązań prawnych, było to zadanie ukonstytuowane w lutym 1919 r. Sejmowi Ustawodawczemu. Wychodząc temu zadaniu naprzeciw, Sejm Ustawodawczy w czerwcu i lipcu 1919 r. uchwalił kilka kluczowych

²⁹ M. P. nr 7 z 10 stycznia 1919 r., s. 2. W rozporządzeniu osoby czasowo internowane były wskazane z imienia i nazwiska w pozycjach 1–14.

³⁰ Dz. Pr. z 1919 r. nr 6, poz. 103.

³¹ Dz. Pr. z 1919 r. nr 28, poz. 249.

³² Dz. Pr. z 1919 r. nr 53, poz. 337.

ustaw. Były to: ustawa z 30 czerwca dotycząca sądów doraźnych³³, ustawa z 24 lipca o Policji Państwowej³⁴ oraz ustawa z 25 lipca o zapewnieniu bezpieczeństwa Państwa i utrzymaniu porządku publicznego w czasie wojny.³⁵ Dwa z tych aktów, ustawy z 30 czerwca i 25 lipca 1919 r., co do swej istoty regulowały kwestie typowe dla instytucji stanu nadzwyczajnego. Należy przy tym dodać, że ustawa w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny uchylała moc obowiązującą dekretu z 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.

USTAWODAWSTWO STANÓW NADZWYCZAJNYCH STANOWIONE PRZEZ SEJM USTAWODAWCZY

W ustawie w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny znalazły się rozwiązania charakterystyczne dla instytucji stanu nadzwyczajnego. Wprawdzie w świetle literalnego brzmienia art. 1 ustawy regulowała ona sytuacje wydawania w czasie wojny „zarządzeń wyjątkowych ograniczających prawa obywatelskie”, to w istocie był to akt służący zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i utrzymaniu porządku publicznego również w czasie pokoju. Ściślej biorąc, ustawa z 25 lipca 1919 r. mogła mieć zastosowanie w każdym wypadku wymagającym interwencji władz publicznych, z uwagi na zagrożenie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, niezależnie od tego, czy zagrożenie to miało charakter militarny, czy też inny. Należy wszakże mieć na uwadze to, że prace nad ustawą przypadały na czas wojenny. Od połowy lutego 1919 r. wojska polskie prowadziły działania wojenne na wschodnich rubieżach odradzającej się Rzeczypospolitej. Były to wydarzenia stanowiące początek zmagañ wojennych państwa polskiego z Rosją Radziecką w latach 1919–1921. W związku z tym moment uchwalenia przez Sejm Ustawodawczy ustawy był „czasem wojennym”, a tym samym uzasadniającym odwoływanie się zarówno w jej tytule, jak i art. 1 do sytuacji faktycznej, w jakiej znajdowała się Rzeczypospolita w lipcu 1919 r.³⁶

³³ Dz. Pr. z 1919 r. nr 55, poz. 341.

³⁴ Dz. Pr. z 1919 r. nr 61, poz. 363.

³⁵ Dz. Pr. z 1919 r. nr 61, poz. 364.

³⁶ W czasie 76. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 24 lipca 1919 r., kiedy debatowano nad przepisami projektu ustawy w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i porządku publicznego, poseł Pużak (reprezentujący PPS, która była przeciwna ustawie) stwierdził: „Z początku mówiło się, że chodzi o ustawę przeciw bolszewikom, potem zmieniono tę nomenklaturę i mówi się, że chodzi o zabezpieczenie państwa i porządku publicznego na czas wojny”. Z kolei poseł Dębski podnosił: „Ustawa wyjątkowa na czas wojny jest złem koniecznym. Wywołana warunkami, w jakich Polska się znajduje, ogranicza wolność obywatelską i z tem wszyscy zgodzić się muszą [...]” [M. P. nr 165 z 25 lipca 1919 r.]. Z tych dwóch wypowiedzi, które stanowiły istotną część debaty nad projektem ustawy, wynika, że pracom nad ustawą towarzyszyło przeświadczenie,

Nie bez znaczenia jest również to, że skutkiem przyjęcia ustawy dotyczącej zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny było uchylenie dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. W konsekwencji uchylenia przepisami ustawy mocy obowiązującej dekretu, regulacje w niej zawarte pozostawały w zasadzie jedynymi, na podstawie których władze publiczne mogły stosować środki właściwe dla instytucji stanu nadzwyczajnego. Wprawdzie nadal obowiązywały zarówno dekret o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych, jak i rozporządzenie o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego, ale były to regulacje fragmentaryczne. Z punktu widzenia funkcji, jakie miała do spełnienia instytucja stanu nadzwyczajnego, było rzeczą absolutnie konieczną, aby w systemie prawnym istniał akt prawny regulujący zasadnicze kwestie związane z sytuacją szczególnego zagrożenia. Taką regulacją, przynajmniej do pewnego stopnia, był dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Jego uchylenie w sposób oczywisty wymagało przyjęcia rozwiązań, które mogłyby być stosowane zamiast regulacji zawartych w dekrecie. Twórcy ustawy w tej jakże doniosłej sprawie nie mogli rozumować inaczej; nie mogli zdecydować o uchyleniu dekretu bez uregulowania w ustawie materii, którą normowały postanowienia zawarte w dekrecie. W gruncie rzeczy chodziło zatem o „zastąpienie” dekretu – pochodzącego od organu władzy wykonawczej – aktem ustawodawczym przyjętym przez Sejm Ustawodawczy, a więc organ o charakterze przedstawicielskim.

Takie postępowanie należy oceniać jako zgodne z „logiką” sejmowej uchwały z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, opierającej ustrój Rzeczypospolitej na stanowczej przewadze Sejmu.³⁷ W tym kontekście przyjęcie w lipcu 1919 r. ustawy o zapewnieniu bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny stanowiło w swej istocie zamianę jednego aktu prawnego na drugi, o bardzo podobnym przedmiocie regulacji. Dokonując tej „zamiany”, załatwiano przy tym dwie ważne sprawy. Z punktu widzenia systemu rządów, w którym pozycję dominującą od lutowej uchwały zajmował Sejm, istotne było, aby regulacje upoważniające organy władzy wykonawczej do ograniczania praw obywatelskich wynikały z ustawy, a nie z dekretu Naczelnika Państwa. Uchwalając 25 lipca 1919 r. ustawę o zapewnieniu bezpieczeństwa Państwa i utrzymaniu porządku

że powinna ona być przyjęta przede wszystkim z uwagi na aktualne położenie Polski („przeciw bolszewikom”; „warunki, w jakich Polska się znajduje”), a to z kolei było determinowane przez walkę (działania zbrojne) o kształt wschodniej granicy państwa. W tym też znaczeniu „ustawa w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i porządku publicznego w czasie wojny” była aktem przyjmowanym na wypadek wojny. Ściślej biorąc, był to akt (co zakładano jeszcze na etapie prac parlamentarnych), którego czas uchwalenia, a następnie czas stosowania przypadał (miał przypaść) na czas wojenny.

³⁷ Zob. A. Próchnicki, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983, s. 54–55.

publicznego w czasie wojny, Sejm określał granice ingerencji rządu w swobody obywatelskie, a przez to stawał się w sposób pośredni ich gwarantem. Druga sprawa, jaką załatwiano przy tej okazji, była związana z instytucją odpowiedzialności egzekutywy przed Sejmem, którą to instytucję wprowadziła uchwała z 20 lutego 1919 r. Zgodnie z II częścią tej uchwały oba człony egzekutywy – tj. Naczelnik Państwa i Rząd – za sprawowanie swego urzędu ponosiły odpowiedzialność przed Sejmem, a ich głównym zadaniem było wykonywanie jego uchwał (ustaw). W ten sposób ustawa z 25 lipca 1919 r., tak jak pozostałe akty przyjmowane przez Sejm, stawała się doniosłym kryterium oceny działalności egzekutywy. Dokonywał jej Sejm, który na tej podstawie mógł doprowadzić do zmiany Rządu, a nawet „zdymisjonować” całą egzekutywę.³⁸

Istotnym wzmocnieniem takiej interpretacji, w której ustawa z 25 lipca 1919 r. miała „odegrać” rolę aktu zastępującego dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, było stanowisko Stanisława Wojciechowskiego – Ministra Spraw Wewnętrznych, zabierającego w imieniu rządu głos podczas posiedzenia Sejmu poświęconego projektowi ustawy w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny. W swym wystąpieniu Wojciechowski podnosił:

„Za wykonanie ustawy będzie Rząd Polski odpowiedzialny przed Sejmem i ustawę uchwała się nie na miesiąc, nie na dwa, ale na tak długo, jak będzie uznawał Sejm za potrzebne [...]. Nieraz spotykałem nie tylko ludzi prywatnych, ale osoby urzędujące, które wyrażały zdziwienie, że stan wyjątkowy istnieje w danym powiecie, tak dalece stan ten nie jest uciążliwy dla ogółu ludności z wyjątkiem pewnych jednostek. Stosowany jest nie w ten sposób, jakby pewne ugrupowania chciały, ale ja go w inny sposób wykonywać nie potrafię i uważam, że jest niezbędny [...]. Trzeba właśnie pamiętać przede wszystkim o tem, że nareszcie przyszedł czas, gdzie my jesteśmy gospodarzami w kraju [...]. W największym stopniu Rząd, nie w mniejszym stopniu Sejm i nie w mniejszym stopniu każde ugrupowanie polityczne w tym Sejmie reprezentowane, wszyscy, którzy mówią, że chcą budować Państwo Polskie, muszą chcieć tych środków, które bronią Państwo przeciw zamachom wymierzonym na jego całość i trwałość.

Jasno z tej wypowiedzi Wojciechowskiego wynika, że ustawa była traktowana jako środek umożliwiający przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom godzącym w państwo, nie tylko militarnym. Dla Wojciechowskiego, kiedy odwoływał się do doświadczeń stanu wyjątkowego, ustawa o zapewnieniu bezpieczeństwa Państwa i utrzymaniu porządku publicznego w czasie wojny była swego rodzaju „odpowiednikiem” dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.

Taki sam walor, jeśli chodzi o znaczenie i przedmiot ustawy, mają również pierwsze decyzje podjęte na jej podstawie przez Radę Ministrów. Otóż 1 sierpnia 1919 r., tj. w dniu wejścia w życie ustawy, wydała ona rozporządzenie „w przedmiocie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do wydawania

³⁸ Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 65 i n.

na całym obszarze b. zaboru rosyjskiego zarządzeń wyjątkowych”.³⁹ Znamienne przy tym było to, że w tytule rozporządzenia w ogóle nie wspomniano o tym, że upoważnienia udzielane są na czas wojny.

W treści rozporządzenia, poza przywołaniem tytułu ustawy z 25 lipca 1919 r., w którym występował termin „w czasie wojny”, też nie wskazywano powodów udzielenia Ministrowi Spraw Wewnętrznych upoważnień do ograniczania praw obywatelskich. Co więcej, w rozporządzeniu Rada Ministrów nie ograniczała możliwości korzystania przez ministra z upoważnienia jedynie do części terytorium kraju objętego działaniami wojennymi, ale rozciągała je na cały obszar b. zaboru rosyjskiego. Ograniczenia dotyczyły wyłącznie okresu, na jaki upoważnienia zostały udzielone; przy czym i tak były one kilkakrotnie przedłużane.⁴⁰ W konsekwencji kolejnych decyzji rządu o przedłużeniu udzielonych upoważnień, Minister Spraw Wewnętrznych był władny wydawać zarządzenia wyjątkowe nieprzerwanie w okresie od 2 sierpnia 1919 r. do 2 maja 1921 r. Za każdym też razem, w myśl poszczególnych rozporządzeń Rady Ministrów przyjmowanych w tym przedmiocie, mógł to czynić nie tylko w strefie działań wojennych, lecz na całym obszarze b. zaboru rosyjskiego.

Warto w tym miejscu także dodać, że „zarządzenia wyjątkowe”, wydawane przez Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie upoważnień udzielonych przez Radę Ministrów, wprowadzały reżim prawny charakterystyczny dla stanu nadzwyczajnego w miejscowościach, w których ani nie toczyły się działania wojenne, ani takimi działaniami nie były zagrożone.⁴¹ Zasadą też było, że jako przyczyny, dla których mogły być stosowane poszczególne postacie ograniczeń praw obywatelskich, w ministerialnych „zarządzeniach wyjątkowych” podawano po prostu działalność „szkodzącą lub zagrażającą bezpieczeństwu Państwa lub porządkowi publicznemu”; bez dookreślenia, iż chodzi o działalność w „czasie

³⁹ M. P. nr 172 z 2 sierpnia 1919 r., s. 1.

⁴⁰ Pierwsze upoważnienie obejmowało 3-miesięczny okres od 2 sierpnia do 2 listopada 1919 r., kolejne było udzielone 30 października i miało obowiązywać dalsze 3 miesiące (Dz. U. z 1919 r. nr 83, poz. 462). W dniu 30 stycznia 1920 r. rząd wydał kolejne rozporządzenie w sprawie przedłużenia udzielonych Ministrowi Spraw Wewnętrznych upoważnień o następne 3 miesiące (Dz. U. z 1919 r. nr 9, poz. 54). Czwarte tego rodzaju rozporządzenie zostało wydane 29 kwietnia 1920 r. (Dz. U. z 1919 r. nr 36, poz. 208), a następne w miesiąc później 29 lipca (Dz. U. z 1919 r. nr 66, poz. 440). Kolejne upoważnienie do wydawania zarządzeń wyjątkowych Ministrowi Spraw Wewnętrznych rząd udzielił 28 października 1920 r. (Dz. U. z 1920 r. nr 101, poz. 671). W dniu 29 stycznia 1921 r. Rada Ministrów wydała ostatnie tego rodzaju rozporządzenie, przedłużające upoważnienie ministra do 2 maja 1921 r. (Dz. U. z 1921 r. nr 12, poz. 66).

⁴¹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 sierpnia 1919 r. (M. P. nr 172 z 2 sierpnia 1919 r., s. 1, pierwsza kolumna) ograniczenia praw obywatelskich (enumeratywnie wymienione w pkt. 1–3) obejmowały obszar: m. st. Warszawy i powiat warszawski, pow. łódzki z m. Łodzią, powiaty: błoński, opatowski, pułtuski, płoński, sochaczewski, będziński, częstochowski, wieluński, nieszawski, lipnowski, rypiński, mławski, przasnyski, ostrołęcki, kolneński, szczuczyński.

wojny”.⁴² Znamienne też było to, że w świetle ministerialnych „zarządzeń wyjątkowych” władzami odpowiedzialnymi za ich wykonanie byli cywilni „komisarze rządowi”. Co przy tym istotne, Minister Spraw Wewnętrznych na stanowiska komisarzy rządowych w m. st. Warszawie nominował te same osoby, które wykonywały funkcje nadzwyczajnych komisarzy rządowych na gruncie postanowień dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.⁴³ Oznacza to, że uchylenie przepisami ustawy z 25 lipca 1919 r. dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego nie spowodowało zmian personalnych we władzach odpowiedzialnych za egzekucję rygorów wprowadzonych w stolicy „zarządzeniami wyjątkowymi” ministra, wręcz przeciwnie – można nawet w tego rodzaju posunięciach Ministra Spraw Wewnętrznych dopatrywać się pewnej kontynuacji. To wszystko pokazuje, że w praktyce stosowania ustawy była ona traktowana jako podstawa do wprowadzania reżimu stanu wyjątkowego, chociaż w jej przepisach nie posługiwano się taką nomenklaturą.

W powyższym kontekście uzasadniony wydaje się pogląd, że ustawa z 25 lipca 1919 r. była aktem „zorientowanym” na przeciwdziałanie zdarzeniom godzącym w bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, wywołanym zarówno działaniami wojennymi, jak i innymi nadzwyczajnymi okolicznościami.⁴⁴ Użyty zaś w jej tytule zwrot „w czasie wojny” odnosił się do sytuacji faktycznej, w jakiej znajdowała się Rzeczypospolita w wyniku wojny prowadzonej z Rosją Radziecką. Jeżeli natomiast chodzi o zakres terytorialny mocy obowiązującej ustawy,

⁴² Zob. Art. 1 ust. a-c rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych (M. P. nr 172 z 2 sierpnia 1919 r., s. 1, druga kolumna).

⁴³ Zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych, publikowaną w Monitorze Polskim z 2 sierpnia 1919 r., Komisarzem Rządowym w m. st. Warszawy i powiecie warszawskim został mianowany dotychczasowy Komisarz Nadzwyczajny Franciszek Anusz, a dotychczasowy Zastępca Komisarza Nadzwyczajnego na miasto i powiat warszawski Jan Walewski został także mianowany.

⁴⁴ Moim zdaniem, trudno zgodzić się natomiast z poglądem prezentowanym przez C. Grabarczyka (i aprobowanym przez L. Mażewskiego [w:] L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, s. 37), jakoby „z chwilą wejścia w życie ustawy powstawała niebezpieczna luka w regulacji stanów nadzwyczajnych, bo istniejące przepisy dotyczyły tylko wojny [...]. Dziwić może fakt, że ustawodawca zrezygnował z możliwości pozostawienia w mocy przepisów o stanie wyjątkowym. Nie było przecież żadnych istotnych przeszkód dla istnienia dwóch postaci stanu nadzwyczajnego” [C. Grabarczyk, *Stany nadzwyczajne w okresie przewrótów konstytucyjnego 1918–1921*, „Acta Universitatis Lodzianae. Folia Iuridica” 1992, z. 51, s. 120–121]. Wydaje się jednak, że obaj Autorzy pomijają fakt, który należy – moim zdaniem – brać pod uwagę, ustalając zakres przedmiotowy ustawy z 25 lipca 1919 r. Nie wolno bowiem zapominać o tym, że użycie w tytule i art. 1 ustawy terminu „w czasie wojny” mogło być wynikiem okoliczności, w których ustawa była uchwalana. Walka odradzającego się państwa o kształt granic Rzeczypospolitej, zryw powstaniec w Wielkopolsce i na Śląsku, w końcu wojna polsko-sowiecka w latach 1919–1921, wszystko to razem powodowało, że prace i uchwalenie ustawy w lipcu 1919 r. przypadało na „czas wojenny” (działań o charakterze militarnym oraz „regularnej” wojny).

to w momencie jej przyjmowania była pomyślana jako akt obowiązujący tylko na obszarze b. zaboru rosyjskiego. Dopiero w lipcu 1920 r. – rozporządzeniem Rady Obrony Państwa – jej moc obowiązująca została rozciągnięta na obszar byłej dzielnicy pruskiej.⁴⁵ W czasie kiedy uchwalano ustawę w Galicji, należącej do b. monarchii austriacko-węgierskiej, faktycznie obowiązywał stan wyjątkowy wprowadzony 25 lipca 1914 r. przez władze austriackie. Na podstawie ustawodawstwa austriackiego stan wyjątkowy został też wprowadzony na obszarze Śląska Cieszyńskiego. Uczyniła to w dniu 20 maja 1920 r. Międzynarodowa Komisja urzędująca w Cieszynie, w gestii której pozostawało przygotowanie plebiscytu dla rozstrzygnięcia sporu o przynależność państwową Śląska Cieszyńskiego, Spiżu i Orawy.⁴⁶

Rozwiązania, jakie znalazły się w ustawie z 25 lipca 1919 r., stanowiły podstawową regulację dotyczącą stanu nadzwyczajnego do czasu uchwalenia 17 marca 1921 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jej postanowienia obowiązywały zaś do wydania w 1928 r. dwóch rozporządzeń z mocą ustawy Prezydenta Rzeczypospolitej: o stanie wojennym oraz o stanie wyjątkowym. Pod pewnym względem przyjęte w ustawie z 25 lipca 1919 r. rozwiązania przypominały regulacje zawarte w dekreście o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Zasadnicza różnica była zaś taka, że w ustawie nie normowano kwestii sądownictwa doraźnego, która znalazła swoje uregulowanie w osobnym akcie rangi ustawy. W ustawie z 25 lipca 1919 r., inaczej też niż w dekreście, nie określano jakimś jednym mianem środków, które władze publiczne mogły stosować w celu przeciwdziałania zagrożeniom. Ani w tytule, ani w przepisach ustawy nie posłużono się takimi terminami, jak: stan nadzwyczajny, stan wyjątkowy czy stan wojenny. Koncentrowano się na

⁴⁵ Zob. rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 14 lipca 1920 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej ustawy z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny na obszar byłej dzielnicy pruskiej (Dz. U. z 1920 r. nr 58, poz. 362). W myśl postanowień tego rozporządzenia kompetencje, które zgodnie z ustawą z 25 lipca 1919 r. przysługiwały Ministrowi Spraw Wewnętrznych, stanowiły kompetencje Ministra b. Dzielnicy Pruskiej. W dniu 15 lipca 1920 r. Rada Ministra upoważniła, w drodze rozporządzenia, Ministra b. Dzielnicy Pruskiej do wydawania na całym obszarze b. dzielnicy pruskiej zarządzeń wyjątkowych, ograniczających prawa obywatelskie stosownie do art. 2 ustawy w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny. Upoważnienie zostało udzielone na okres 3 miesięcy i obowiązywało od 15 lipca do 15 października 1920 r. (Dz. U. z 1920 r. nr 58, poz. 364).

⁴⁶ Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego „na całym obszarze Cieszyńskiego Śląska wschodniego” Międzynarodowa Komisja z siedzibą w Cieszynie wydała 20 maja, a weszło ono w życie 22 maja 1920 r. Powodem wydania rozporządzenia były „panujące niepokoje w Ks. Cieszyńskim, jak również [...] zajścia zagrażające osobistemu bezpieczeństwu”. Rozporządzenie wydano na podstawie austriackiej ustawy z 5 maja 1869 r. nr 65 Dz. p. p., w wyniku czego zawieszono „aż do odwołania postanowienia art. 8, 9, 10, 11, 12 i 13 ustawy zasadniczej z 21 grudnia 1867 r. nr 142 Dz. p. p.”

wskazaniu kompetencji władz publicznych, z jakich mogły one korzystać w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w czasie wojny. Wyraźnie też łączono te sytuacje z możliwością ograniczania (zawieszania) praw obywatelskich.

W myśl art. 1 i art. 2 ustawy, organem uprawnionym do ograniczania praw obywatelskich był Minister Spraw Wewnętrznych. Na gruncie tych przepisów uprawnienia ministra przyjmowały postać „zarządzeń wyjątkowych”, które miał on prawo wydawać, w drodze publikowanego rozporządzenia, w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego. Ocena, czy w danej sytuacji jest to konieczne, leżała jednak w gestii całej Rady Ministrów. To ona bowiem – w drodze rozporządzenia – każdorazowo upoważniała Ministra Spraw Wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych. Wprawdzie czyniła to na wniosek ministra, ale to do rządu należało w tym względzie ostatnie słowo. Bez upoważnienia Rady Ministrów minister nie mógł ograniczać praw obywatelskich w drodze zarządzeń wyjątkowych. Co więcej, w rozporządzeniu „upoważniającym” Rada Ministrów zakreślała obszar oraz okres, w jakim minister miał prawo wydawać zarządzenia wyjątkowe. Zgodnie z art. 1, upoważnienie mogło dotyczyć „całego obszaru b. zaboru rosyjskiego bądź poszczególnych jego miejscowości”, przy czym mogło być udzielone na czas ściśle oznaczony, nieprzekraczający trzech miesięcy, z możliwością przedłużania o kolejne okresy do trzech miesięcy.

Jeśli chodzi o zakres ograniczeń praw obywatelskich, to kompetencja Ministra Spraw Wewnętrznych była określona przepisami art. 2 pkt a-f ustawy. W świetle tych przepisów rozporządzenia ministra, ograniczające prawa obywatelskie, mogły obejmować m.in.: wysiedlanie z granic państwa cudzoziemców, internowanie osób (na czasu nie dłuższy niż 3 miesiące), konfiskowanie i zawieszanie wydawnictw i czasopism, rewizje i poszukiwania, ścisłą „reglamentację” manifestacji ulicznych, pochodów i wszelkich zgromadzeń publicznych. Katalog uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych, przy pomocy którego mógł on ingerować w prawa obywatelskie, pokrywał się w swej istocie z katalogiem określonym w art. 2 dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Podobnie też jak w dekrete, został on ujęty w sposób niejako otwarty. W art. 2 pkt f ustawy postanowiono bowiem, że minister ma prawo do „wydawania w postaci bądź nakazów, bądź zakazów rozporządzeń zmierzających do utrwalenia bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego, a mianowicie do utrzymania nieprzerwanego i prawidłowego ruchu poczt, telegrafów, telefonów, kolei, tramwajów i wszelkich urządzeń, obliczonych na zaspokojenie koniecznych potrzeb ludności, wreszcie do zapewnienia normalnej działalności zakładów i urzędów rządowych i samorządowych, a w szczególności wszelkich biur, składów i zakładów wojskowych”. W rzeczywistości była to ogólna delegacja do wydawania rozporządzeń porządkowych, z której

mógł korzystać minister w każdym wypadku, kiedy w jego ocenie było to konieczne z uwagi na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny. Istotne jest przy tym to, że za nieprzestrzeganie tych rozporządzeń mogły być wymierzane, w drodze administracyjnej, a nie sądowej, „kary aresztu na czas do 3 miesięcy” (art. 5 ustawy).

Zgodnie z art. 3 ustawy wykonanie rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych, wydanych na podstawie art. 2, było sprawą właściwych miejscowo władz cywilnych („miejscowej władzy administracyjnej”), w tym organów policyjnych. Z zadań władz cywilnych wyłączono tylko wykonywanie rozporządzeń dotyczących „wysiedlania cudzoziemców z granic państwa”, których obecność mogłaby zagrozić jego bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu. Było to zadanie władz wojskowych. Działania władz administracyjnych, podejmowane na podstawie rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych, podlegały kontroli w trybie administracyjnym. W myśl art. 6 ustawy, wszystkim osobom lub instytucjom dotkniętym „zarządzeniami i postanowieniami władzy administracyjnej” przysługiwała „skarga do Ministra Spraw Wewnętrznych w terminie 7-dniowym od daty oznajmienia zaskarżonej decyzji, a w razach gdy decyzję wykonano bez uprzedniego oznajmienia, od daty wykonania”. Minister rozpatrzenie skargi mógł przekazać władzom administracyjnym II instancji, o ile zostały już zorganizowane i funkcjonowały na danym terenie.⁴⁷ Niezależnie od drogi administracyjnej, osoby, na szkodę których działały władze, miały także prawo wnioskowania o wszczęcie śledztwa. Zgodnie z art. 6 zd. piąte, śledztwo takie powinno być ukończone w przeciągu 1 miesiąca.

Sądownictwo doraźne to druga z instytucji charakterystycznych dla ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych, którą uregulował Sejm Ustawodawczy w 1919 r. Chronologicznie rzecz biorąc, ustawa w sprawie sądów doraźnych poprzedzała przyjęcie w dniu 25 lipca 1919 r. ustawy o zapewnieniu bezpieczeństwa Państwa i utrzymaniu porządku publicznego w czasie wojny. Ustawa o sądach doraźnych została uchwalona 30 czerwca, a weszła w życie 8 lipca 1919 r. Najpierw obowiązywała tylko na ziemiach b. zaboru rosyjskiego, a następnie rozporządzeniem Rady Ministrów z 23 czerwca 1922 r.⁴⁸ i ustawą z 6 lipca 1922 r.⁴⁹ jej moc obowiązującą rozciągnięto, odpowiednio, na Ziemię

⁴⁷ Organizacja władz administracyjnych II instancji odbywała się na podstawie ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. Pr. z 1919 r. nr 65, poz. 395). Zgodnie z przepisami tej ustawy władzami administracyjnymi II instancji były województwa (art. 1), na których czele stali wojewodowie mianowani przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów.

⁴⁸ Dz. U. z 1922 r. nr 47, poz. 418.

⁴⁹ Dz. U. z 1922 r. nr 60, poz. 536.

Wileńską oraz obszar b. dzielnicy pruskiej i na obszar górnośląski województwa śląskiego. Ustawa o sądach doraźnych została uchylona z momentem wejścia w życie w lipcu 1929 r. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Przepisy wprowadzające kodeks postępowania karnego.⁵⁰

W art. 1 ustawy znalazł się katalog spraw karnych, które mogły być poddane orzecznictwu sądów doraźnych. W świetle treści tego przepisu były to przestępstwa określone w:

- art. 123 Kodeksu karnego z 1903 r.,
- artykułach 222, 279 część pierwsza ust. 2 i 3, „o ile chodzi o bandy w celu rozboju, kradzieży i wymuszeń”, tj. przestępstwa spenalizowane w części X Kodeksu karnego z 1903 r., zatytułowanej *Pogwałcenia przepisów bezpieczeństwa publicznego i osobistego*,
- artykułach 453–456, 556 i 557 Kodeksu karnego z 1903 r., „o ile w obu tych wypadkach uszkodzenie dotyczy urzędnika służącego do użytku publicznego lub rządowego”,
- artykułach 558, 562–564, 584, 585 Kodeksu karnego z 1903 r., „o ile przestępstwo to popełniono w okolicznościach wymiennych w art. 583 lub 584, tudzież przestępstwa przewidziane w artykułach 589 i 590, część druga ust. 3 i 4”.

W ten sposób – poprzez wyliczenie przestępstw, które mogły podlegać jurysdykcji sądów doraźnych – wskazany został zakres przedmiotowy ustawy. Istotne jest przy tym, że wyliczenie to na gruncie brzmienia art. 1 ustawy miało charakter zamknięty. Sądy doraźne mogły zatem zajmować się wyłącznie przestępstwami wskazanymi w art. 1 ustawy.⁵¹ Była to zresztą zasada wprost sformułowana w przepisach ustawy, w myśl której „postępowanie doraźne stosuje się wyłącznie do przestępstw podlegających sądowi doraźnemu, z pominięciem wszelkich innych przestępstw oskarżonemu zarzuconych” (art. 8). Co się zaś tyczy zakresu podmiotowego ustawy, to inaczej niż byo to na gruncie dekretu o wprowadze-

⁵⁰ Dz. U. z 1928 r. nr 33, poz. 314. Art. 1 § 1 pkt 4 rozporządzenia, uchylający ustawę o sądach doraźnych, wszedł w życie 1 lipca 1929 r.

⁵¹ Zakres przedmiotowy ustawy został rozszerzony rozporządzeniem Rady Obrony Państwa z 20 lipca 1920 r. w przedmiocie sądów doraźnych w b. zaborze rosyjskim (Dz. U. z 1920 r. nr 61, poz. 392). Zgodnie z art. 1 rozporządzenia sądownictwu doraźnemu poddane być mogły, oprócz czynów wskazanych w art. 1 ustawy, także przestępstwa określone w art. art. 100, 101 i 102 Kodeksu karnego z 1903 r., o ile „chodzi o spisek do zbrodni z art. 100 lub namawianie do takiego spisku [...] tudzież przestępstwa przewidziane w art. 122, 126, 129 ust. 1 i 2 i art. 130 ust. 1 i 2, wreszcie przewidziane w art. 551, o ile chodzi o uszkodzenie urzędnika do użytku ogólnego”. Czyny z art. 100–102 Kodeksu karnego z 1903 r. stanowiły ówczesną postać przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej: „zamachu na ustalony w drodze praw zasadniczych ustrój państwowy Polski albo na całość jej terytorium państwowego” (art. 100), także w stadium przygotowania (art. 101) oraz w postaciach zjawiskowych – współsprawstwa i podżegania (art. 102).

niu stanu wyjątkowego, z jurysdykcji sądów doraźnych zostały wyłączone osoby podlegające sądownictwu wojskowemu (art. 5).⁵²

Zgodnie z art. 2 ustawy, decyzja o wprowadzeniu sądów doraźnych leżała w gestii Rady Ministrów. Rząd mógł skorzystać z tej kompetencji, jeżeli „przestępstwa wymienione w art. 1 szerzyć się będą w sposób szczególnie niebezpieczny dla ładu i bezpieczeństwa publicznego”. Był to jedyny warunek, od spełnienia którego ustawa uzależniała możliwość przekazania niektórych spraw karnych sądom doraźnym. Ocena, czy w danej sytuacji istnieje szczególnie zagrożenie dla ładu i bezpieczeństwa publicznego, należała do rządu, z tym że miała być to przede wszystkim domena dwóch jego członków – Ministra Sprawiedliwości i Ministra Spraw Wewnętrznych. Na gruncie ustawy to oni byli upoważnieni do inicjowania procedury zaprowadzania sądownictwa doraźnego. O wprowadzeniu takiego sądownictwa, na całym obszarze (państwa) lub w poszczególnych miejscowościach, decydowała wprawdzie Rada Ministrów, ale czyniła to na wniosek Ministra Sprawiedliwości, składany w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Sądownictwo doraźne mogło być wprowadzane jednorazowo na okres do 6 miesięcy, z możliwością przedłużenia o kolejne 6 miesięcy.

Funkcję sądów doraźnych pełniły wyznaczone w tym celu sądy okręgowe. Wyznaczenie następowało w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, w którym wskazywano te spośród sądów okręgowych, które miały na czas wprowadzenia sądownictwa doraźnego na danym terenie orzekać jako sądy doraźne.⁵³ Postępowanie przed sądami doraźnymi charakteryzowało się skróconą procedurą, zaostreniem kar i niezwłocznym ich wykonywaniem. W myśl art. 10 ustawy postępowanie doraźne odbywało się bez śledztwa wstępnego. Zamiast tego prokurator prowadził dochodzenie, w ramach którego mógł zwracać się do sędziego śledczego lub sędziego pokoju o dokonanie poszczególnych czynności śledczych. W przypadku czynności przesłuchania „każdego zaaresztowanego oskarżone-

⁵² W pierwszych latach II Rzeczypospolitej organizacja i zasady działania sądownictwa wojskowego były regulowane ustawą z 29 lipca 1919 r. o tymczasowym sądownictwie wojskowym (Dz. Pr. z 1919 r. nr 65, poz. 368) oraz dwoma rozporządzeniami Rady Ministrów z 10 maja 1920 r.: w przedmiocie wprowadzenia w życie na obszarze Rzeczypospolitej ustawy wojskowego postępowania karnego dla wspólnej siły zbrojnej z 5 lipca 1912 r. (Dz. U. z 1920 r. nr 59, poz. 368) i w przedmiocie wprowadzenia w życie Wojskowego Kodeksu Karnego (Dz. U. z 1920 r. nr 59, poz. 369). W dniu 30 lipca 1920 r. Rada Obrony Państwa wydała natomiast rozporządzenie w przedmiocie wojskowego sądownictwa doraźnego (Dz. U. z 1920 r. nr 71, poz. 479). Zgodnie z art. 1 cz. II rozporządzenia, jurysdykcja wojskowych sądów doraźnych mogła być rozciągnięta na osoby cywilne, podejrzane o „szpiegostwo na rzecz państwa obcego lub nieprzyjaciela, lub nieuprawnione werbowanie”, „za zdradę”, „za podżeganie do dezercji”.

⁵³ Pierwszym tego rodzaju rozporządzeniem, wydanym na podstawie art. 2 ustawy o sądach doraźnych, było rozporządzenie z 1 sierpnia 1919 r. Rady Ministrów w przedmiocie wprowadzenia sądów doraźnych w okręgach sądów apelacyjnych warszawskiego i lubelskiego (Dz. Pr. z 1919 r. nr 63, poz. 380).

go” prokurator był zobowiązany taki wniosek skierować w ciągu 24 godzin od zatrzymania osoby. W gestii prokuratora leżało ponadto zarządzanie zebrania określonych danych przez „władze bezpieczeństwa lub władze administracyjne”. Wszystkie czynności mogły trwać nie dłużej niż 14 dni, licząc od dnia zawiadomienia prokuratora o przestępstwie. Jeśli jednak prokurator uznał, że zebrane w tym czasie dowody („doraźne poszlaki”) są niewystarczające, wówczas miał prawo skierowania sprawy na drogę postępowania zwyczajnego (art. 11). W innym przypadku prokurator sporządzał „wniosek co do stawienia oskarżonego przed sądem doraźnym”, który powinien zostać przesłany do sądu doraźnego w ciągu 48 godzin od ukończenia czynności dochodzenia. W świetle art. 13 ustawy, przewodniczący sądu doraźnego wyznaczał rozprawę główną w ciągu 24 godzin od otrzymania wniosku prokuratora. Po zamknięciu rozprawy sąd doraźny mógł wydać wyrok (orzekający o winie oskarżonego) albo decyzję o przekazaniu sprawy na drogę postępowania zwyczajnego.⁵⁴ Wydając wyrok w postępowaniu doraźnym, sąd miał obowiązek zastrzania wymierzanych kar stosownie do przepisów ustawy. Zgodnie z jej art. 19 za przestępstwa, za które zgodnie z przepisami karnymi wskazanymi w art. 1 ustawy w postępowaniu zwyczajnym groziła co najmniej kara ciężkiego więzienia, sąd doraźny wymierzał karę śmierci przez rozstrzelanie. Na gruncie ustawy wyroki śmierci nie wymagały zatwierdzenia (art. 20), a ich wykonanie miało się odbywać najpóźniej w ciągu 24 godzin od ich ogłoszenia (art. 22).

REGULACJE STANÓW NADZWYCAJNYCH PRZYJMOWANE PRZEZ RADĘ OBRONY PAŃSTWA

Ustawodawstwo Sejmu Ustawodawczego, regulujące instytucję stanu nadzwyczajnego, okazało się niewystarczające, kiedy rok później państwo polskie musiało dać odpór posuwającym się w głąb terytorium Rzeczypospolitej wojskom sowieckim. Groźba zajęcia centralnych ziem polskich przez Armię Czerwoną, co z kolei powodowało bezpośrednie zagrożenie niepodległego bytu Rzeczypospolitej, stała się przyczyną uchwalenia przez Sejm w dniu 1 lipca 1920 r. ustawy o utworzeniu Rady Obrony Państwa.⁵⁵ W świetle art. 3 pkt a i b tej ustawy do zakresu działania Rady należało decydowanie we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz zawarciem pokoju, a także wydawanie w tych sprawach rozporządzeń i zarządzeń.⁵⁶ Od strony określonych

⁵⁴ Zgodnie z art. 18 ustawy, sąd mógł podjąć taką decyzję, jeżeli uznał, że postępowanie doraźne jest niedopuszczalne w myśl przepisów ustawy, lub też jeżeli „wątpliwości co do poczynałości oskarżonego w toku rozprawy głównej nie mogą być usunięte, albo gdy wina oskarżonego ustalona została niejednomyslnie”.

⁵⁵ Dz. U. z 1920 r. nr 53, poz. 327.

⁵⁶ Zgodnie z art. 4 ustawy, wszystkie rozporządzenia i zarządzenia Rady Obrony Narodowej

założeń systemowych Rada Obrony Państwa była czymś w rodzaju komitetu wykonawczego Sejmu, w skład którego wchodziłi przedstawiciele władzy wykonawczej (Naczelnik Państwa, prezydent ministrów i właściwi ministrowie). W tym też kontekście samo utworzenie Rady należy postrzegać w kategoriach decyzji wyjątkowych, powołujących do życia byt ustrojowy o nadzwyczajnym charakterze. W wymiarze rozwiązań ustrojowych była to odpowiedź władz państwowych na szczególnie zagrożenie, w obliczu którego stanęła w lipcu 1920 r. Rzeczpospolita.

Korzystając z przyznanych jej kompetencji, Rada Obrony Państwa wydała w lipcu i sierpniu 1920 r. kilka kluczowych aktów, w których znalazły się rozwiązania charakterystyczne dla instytucji stanu nadzwyczajnego.

Pierwszym tego rodzaju aktem było rozporządzenie z 20 lipca 1920 r. w sprawie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do częściowego przekazania władzy wykonawczej władzom wojskowym.⁵⁷ Istotę tego aktu oddawał już sam tytuł rozporządzenia, w którym zapowiadano możliwość przyznania władzom wojskowym kompetencji władz cywilnych. Rozporządzenie składało się z trzech artykułów, w których określano okoliczności, tryb oraz zakres przekazywania tych kompetencji.

Jeśli idzie o pierwszą kwestię, to w myśl art. 1 rozporządzenia mogło to nastąpić „w wypadku wojennego zagrożenia obszarów państwa”. Jediną przesłanką umożliwiającą przekazanie kompetencji władzom wojskowym były zatem działania wojenne rozgrywające się na danym terenie lub w jego bliskim sąsiedztwie. Z uwagi na przymiotnik „wojennego”, użyty w treści art. 1, w zasadzie tylko takie działania mogły być kwalifikowane jako „wypadek wojennego zagrożenia obszarów państwa”. Co się zaś tyczy trybu, w jakim mogło nastąpić przekazanie kompetencji, to przyjęto w tym zakresie zasadę współdziałania Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Spraw Wojskowych. W myśl art. 1, decyzję o przekazaniu „władzy wykonawczej władzom wojskowym” podejmował Minister Spraw Wewnętrznych, ale mógł to uczynić jedynie na wniosek Ministra Spraw Wojskowych, a nie z własnej inicjatywy. Ostateczna ocena zasadności decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych należała jednak do Rady Ministrów, która miała prawo uchylania rozporządzenia o przekazaniu władzy wykonawczej dowódcom wojskowym (art. 1 zd. drugie).

W tym samym przepisie dosyć precyzyjnie wskazywano także zakres spraw podlegających przekazaniu. Były nimi sprawy z zakresu „władzy wykonawczej w przedmiocie zabezpieczenia i utrzymania porządku i spokoju publicznego oraz wydawania nakazów i zakazów, zmierzających do utrzymania bezpieczeństwa

podlegały natychmiastowemu wykonaniu; natomiast te spośród nich, które w myśl ustaw wymagały uchwały Sejmu, miały być przedkładane Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia.

⁵⁷ Dz. U. z 1920 r. nr 64, poz. 427.

Państwa i wojska”. Na gruncie art. 1 w tego rodzaju kompetencje mogli zostać wyposażeni dowódcy wojskowi, operujący na „obszarach zagrożonych” działaniami wojennymi. Nie chodziło przy tym o zastępowanie cywilnej administracji strukturami wojskowymi, ale o przyznanie tym ostatnim pewnych kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego.⁵⁸

W sytuacji zakłócenia porządku publicznego na obszarze zagrożonym działaniami wojennymi ważne było, aby wojsko, które siłą rzeczy na takim obszarze działało, mogło reagować na pewne zdarzenia tak jak organy policyjne. To jednak wymagało jasnego określenia podstaw prawnych, na jakich wojsko mogłoby odgrywać rolę służb ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. I temu właśnie, jak się wydaje, naprzeciw wychodziło rozporządzenie dotyczące upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do częściowego przekazania władzy wykonawczej władzom wojskowym. Inna sprawa, że kwestie te powinny być zostać uregulowane w ustawie z 25 lipca 1919 r., tym bardziej że zgodnie z jej tytułem w przepisach ustawy mogły znaleźć się rozwiązania umożliwiające wojsku wykonywanie funkcji policyjnych w strefie działań wojennych. W tym też kontekście przepisy rozporządzenia z 20 lipca 1920 r. stanowiły niejako uzupełnienie regulacji zawartych w ustawie w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny. Warto przy tym zauważyć, że rozporządzenie, podobnie jak ustawa, było aktem przyjętym w związku z toczącymi się działaniami wojennymi. Jak stanowił art. 3 tego aktu, rozporządzenie miało obowiązywać tylko na „czas trwania wojny”.

Wykonanie rozporządzenia Rady Obrony Państwa z 20 lipca 1920 r. powierzono Ministrowi Spraw Wojskowych i Ministrowi Spraw Wewnętrznych (art. 2). Na podstawie tego upoważnienia 31 lipca 1920 r. ministrowie ci wydali rozporządzenie w przedmiocie uprawnień władz wojskowych w zakresie powoływania ludności do osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych tudzież w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego.⁵⁹ W art. 1 rozporządzenia pojawiała się możliwość powoływania na obszarach „zagrożonych pod względem wojennym” gubernatora wojskowego. W świetle art. 2 tego aktu, gubernator wojskowy był organem uprawnionym do nakładania na ludność cywilną określonych świadczeń wojennych oraz wydawania poleceń władzom administracyjnym. Ściślej biorąc, na gruncie przepisów rozporządzenia gubernator wojskowy przejmował istotną sferę władz cywilnych odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa.

⁵⁸ Wnioskiem zbyt daleko idącym wydaje się twierdzenie L. Mażewskiego, że rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 20 lipca 1920 r. stwarzało taką możliwość. Gdyby tak było, to Rada Obrony Państwa nie przyjmowałaby rozporządzenia z 6 sierpnia 1920 r. w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia (patrz art. 5). Zob. L. Mażewski, *op. cit.*, s. 41.

⁵⁹ Dz. U. z 1920 r. nr 67, poz. 457.

Drugim rozporządzeniem Rady Obrony Państwa – wpisującym się znacząco w kształt ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych – było rozporządzenie z 6 sierpnia 1920 r. w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia.⁶⁰ Przenosiło ono na grunt polski zupełnie nową postać instytucji stanu nadzwyczajnego, wywodzącą się z tradycji francuskiej, ale znaną również ustawodawstwu państw zaborczych.⁶¹ Jej konstrukcja w polskim wydaniu stanowiła jednak przede wszystkim uzupełnienie dotychczasowych rozwiązań przyjmowanych przez Radę Obrony Państwa i właściwych ministrów w tym zakresie.

Z przepisów rozporządzenia jasno wynikało, że chodzi o uczynienie z instytucji gubernatora wojskowego organu w pełni zdolnego do kierowania działaniami władz i ludności cywilnej w strefach bezpośrednio zagrożonych wojną. Jak stanowił art. 2 rozporządzenia: „na czas trwania władzy gubernatora (a więc na czas zagrożenia wojennego – przyp. autora) zostają mu podporządkowane wszystkie miejscowe władze wojskowe oraz cywilne zarówno państwowe, jak i samorządowe”. Dodatkowo w art. 3 wskazywano cały katalog uprawnień („wyjątkowych pełnomocnictw”)⁶², których gubernator wojskowy nie posiadał na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów. W art. 5 zamieszczono natomiast zasadę, zgodnie z którą w razie ewakuacji władz cywilnych z obszaru podległego władzy gubernatora wojskowego wchodził on we wszystkie kompetencje tych władz. Inaczej mówiąc, stawał się jedynym organem władzy państwowej wykonującym w imieniu państwa funkcje wykonawcze i administracyjne. Środkiem kontroli zarządzeń (decyzji) gubernatora wojskowego było zażalenie, które wszystkie podmioty nimi dotknięte mogły składać do Rady Ministrów (art. 6). Warto w tym ostatnim kontekście podkreślić, że kontrola działalności gubernatorów wojskowych była zatem domeną rządu, a więc organu władzy cywilnej, a nie władz wojskowych. Oczywiście, zgodnie ze standardami państw demokratycznych tego rodzaju kontrola powinna należeć do organu sądowego. Biorąc jednak pod uwagę okoliczności, w których wprowadzano tę instytucję, i tak było to rozwiązanie zasługujące na pozytywną ocenę.

Co się natomiast tyczy sposobu ustanawiania stanu oblężenia w konkretnych przypadkach, to wydaje się, że formalna proklamacja takiego stanu nie była konieczna. Ścisłej biorąc, stan oblężenia był wprowadzany przez sam fakt ustanowienia na danym terenie gubernatora wojskowego. Jeśli na obszarach uznanych

⁶⁰ Dz. U. z 1920 r. nr 69, poz. 429.

⁶¹ Przychylić się należy do poglądu P. K. Marszałka, który twierdzi, że instytucja stanu oblężenia została w II Rzeczypospolitej przejęta z ustawodawstwa niemieckiego. Zob.: P. K. Marszałek, *Polskie prawo stanów nadzwyczajnych 1918–1939. Wybór źródeł*, Wrocław 2004, s. 11 i 18.

⁶² Zgodnie z art. 3 rozporządzenia, gubernator wojskowy miał m.in. prawo do: zarządzania wysiedlenia ludności, kontrolowania działalności stowarzyszeń i zgromadzeń oraz prawo ich zawieszania, kontrolowania i zamykania przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, zawieszania organów samorządowych.

przez Ministra Spraw Wojskowych za zagrożone pod względem wojennym był mianowany gubernator wojskowy (i przekazano mu stosownie do art. 1 rozporządzenia Rady Obrony Państwa z 20 lipca 1920 r. władzę wykonawczą), to na takim obszarze od dnia ogłoszenia rozporządzenia Rady Obrony Państwa z 6 sierpnia 1920 r. występował stan oblężenia. Przemawia za tym w szczególności treść art. 7, zgodnie z którym rozporządzenie w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia wchodziło w życie i obowiązywało na obszarze podległym władzy gubernatora wojskowego. W tym zakresie bardziej trafny pogląd reprezentują ci przedstawiciele doktryny, którzy twierdzą, że stan oblężenia nie wymagał proklamacji.⁶³

Można wszakże przyjąć, że (co najwyżej) informacja o takim stanie mogła pojawiać się w związku z ustanowieniem na danym terenie gubernatora wojskowego. Jednakże nie ma na gruncie rozporządzenia z 6 sierpnia 1920 r. podstaw do przyjmowania tezy, że warunkiem korzystania przez gubernatora wojskowego z uprawnień przewidzianych w tym rozporządzeniu był akt ogłoszenia (proklamowania) stanu oblężenia. Zresztą potwierdza to poniekąd treść przepisów rozporządzenia z 28 września 1920 r. Ministrów Spraw Wojskowych i Spraw Wewnętrznych w przedmiocie zniesienia stanu oblężenia w m. st. Warszawie i przyległych powiatach.⁶⁴ W art. 1 tego aktu można przeczytać, że „znosi się stan oblężenia oraz urząd gubernatora wojskowego”, co oznacza, iż były to instytucje ściśle ze sobą związane. Warto również podkreślić, że w przepisach rozporządzenia z 28 września 1920 r. nie mówiło się o tym, że traci moc jakiś akt formalnie wprowadzający stan oblężenia na danym obszarze. W rozporządzeniu zawarta tylko była informacja, że podstawą jego wydania jest m.in. art. 1 rozporządzenia Rady Obrony Państwa z 6 sierpnia 1920 r. w sprawie ustanowienia stanu oblężenia. Stąd też wniosek, że autorzy rozporządzenia z 28 września 1920 r. uważali za rzecz oczywistą, iż stan oblężenia w m. st. Warszawie i przyległych powiatach był wprowadzony i należy go znieść, gdyż, po pierwsze, był na tym terenie ustanowiony gubernator wojskowy, a po drugie, bo 6 sierpnia 1920 r. Rada Obrony Państwa wydała rozporządzenie o ustanowieniu stanu oblężenia, wiążąc go ściśle z instytucją gubernatora wojskowego.

INSTYTUCJA STANU NADZWYCZAJNEGO W KONSTITUCJI MARCOWEJ

Uchwalenie przez Sejm Ustawodawczy w dniu 17 marca 1921 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej traktowane jest jako moment zakończenia pewnego istotnego etapu budowy fundamentów ustroju odrodzonego państwa polskiego.

⁶³ Zob.: C. Grabarczyk, *Stany nadzwyczajne w okresie prowizorium konstytucyjnego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1992, z. 51, s. 124; L. Mażewski, *op. cit.*, s. 44.

⁶⁴ Dz. U. z 1920 r. nr 96, poz. 634.

Ścisłej biorąc, jest to moment zakończenia okresu tzw. prowizorium konstytucyjnego, ale nie tylko. Przyjęcie w 1921 r. pełnej ustawy zasadniczej to także moment przełomowy dla ustawodawstwa zwykłego, w tym dla ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych. W Konstytucji zapowiedziano wydanie dwóch ustaw zwykłych, rozwijających i uściślających jej postanowienia w tym zakresie, a mianowicie ustawy o stanie wyjątkowym i ustawy o stanie wojennym. Jednocześnie w przepisach przejściowych i końcowych uregulowano kwestię relacji nowej Konstytucji do obowiązującego ustawodawstwa. W art. 126 postanowiono, że „wszelkie istniejące obecnie przepisy i urzędnia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej”.

Trudno jednak uznać, czy w świetle tego postanowienia wszystkie normy ustanowione przed momentem wejścia w życie Konstytucji nadal stanowiły część obowiązującego porządku prawnego po upływie terminu wskazanego w art. 126. W tym względzie należy wszakże uznać, że wcześniejsze ustawodawstwo miało moc obowiązującą tak długo, jak długo nie przyjęto nowych rozwiązań. Tym samym regulacje pochodzące z okresu prowizorium konstytucyjnego obowiązywały nadal, aż do czasu zastąpienia ich przepisami nowych aktów prawnych. W rezultacie takiego rozwiązania instytucja stanu nadzwyczajnego, w swym zasadniczym rysie, była w dalszym ciągu regulowana ustawą z 25 lipca 1919 r. w sprawie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny. Niezbędne „uzgodnienia” tych regulacji z nowym porządkiem konstytucyjnym w istocie nigdy nie nastąpiły. Zamiast ustaw zapowiadanych w postanowieniach konstytucyjnych, w 1928 r. wydano dwa rozporządzeniami z mocą ustawy: o stanie wojennym i stanie wyjątkowym.

Konstytucja marcowa stanom nadzwyczajnym nie poświęcała osobnego rozdziału. Wzmiankę na ten temat ustawodawca konstytucyjny uczynił niejako przy okazji w rozdziale V, zatytułowanym *Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie*. W ten też sposób wskazywano na ścisły związek, jaki miał zachodzić między statusem jednostki a sytuacją szczególnego zagrożenia państwa (stanem nadzwyczajnym). Obowiązująca na gruncie Konstytucji marcowej zasada państwa liberalnego traktowała państwo jako organizację powołaną przede wszystkim do ochrony interesów indywidualnych, a co za tym idzie, interesom tym przyznawano szczególną ochronę.⁶⁵ Z drugiej jednak strony uwzględniano również ten fakt, że ochronę tę mogło zapewnić tylko państwo dysponujące odpowiednimi środkami. Zdolność władz publicznych do reagowania na wypadek zagrożenia interesu ogólnego (np. bezpieczeństwa państwa) była zatem tak samo ważna jak wysiłki

⁶⁵ Zob. J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 482.

tego państwa na rzecz zapewnienia ochrony praw jednostki. W tym też kontekście zachowanie państwa jako organizacji stawało się warunkiem koniecznym, nawet jeśli w pewnych okolicznościach oznaczałoby to przejściowe ograniczenie (zawieszenie) praw obywatelskich. Z tych też powodów, przy ustalaniu w Konstytucji praw obywatelskich (praw i wolności jednostki) postanowiono określić warunki korzystania z tych praw, „w szczególnym zaś wypadku do czasowego wyłączenia tego korzystania ze względu na interes ogólny”.⁶⁶

Wyrazem tej koncepcji na gruncie Konstytucji marcowej była treść przepisów zawartych w art. 123 i art. 124 ustawy zasadniczej. W pierwszym z tych artykułów określono ogólne zasady używania wojska (mówiąc językiem ustawy z 25 lipca 1919 r.), na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 123 wprowadzono zasadę, że siły zbrojne mogły być użyte wyłącznie „na żądanie władzy cywilnej przy ścisłym zachowaniu ustaw do uśmierzania rozruchów lub do przymusowego wykonania przepisów prawnych”. Jednocześnie w drugim zdaniu art. 123 wskazywano, że „wyjątki od tej zasady dopuszczalne są tylko na mocy ustaw o stanie wyjątkowym i wojennym”.

Jak stanowił art. 124 Konstytucji, władze podejmując działania w sytuacji uchylenia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, mogły na obszarze całego kraju lub danej miejscowości czasowo zawiesić prawa obywatelskie. Uprawnienie to przysługiwało Radzie Ministrów, która podejmowała taką decyzję w drodze zarządzenia za zgodą Prezydenta RP. W czasie trwania sesji sejmowej zarządzenie Rady Ministrów o zawieszeniu praw obywatelskich podlegało ponadto zatwierdzeniu przez Sejm. Jeśli natomiast zostało wydane w czasie przerwy w obradach Sejmu, a miało obowiązywać na obszarze przekraczającym jedno województwo, Sejm miał obowiązek zebrać się w ciągu 8 dni i podjąć decyzję dotyczącą zatwierdzenia zarządzenia. W przypadku decyzji negatywnej Sejmu, czyli niezatwierdzenia zarządzenia, traciło ono moc obowiązującą.

Najważniejszą materialną przesłanką zarządzenia przez Radę Ministrów zawieszenia praw obywatelskich była „konieczność wynikająca ze względów bezpieczeństwa publicznego”. Samo zaś pojęcie bezpieczeństwa publicznego art. 124 przybliżał poprzez wskazanie określonych stanów, przy zaistnieniu których rząd mógł podjąć taką decyzję. W świetle omawianego przepisu stanami takimi były: czas wojny, groźba wybuchu wojny, rozruchy wewnętrzne, rozległe knowania o charakterze zdrady stanu, „zagrożające Konstytucji Państwa albo bezpieczeństwu obywateli”. Zaistnienie jednego z powyższych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego w realnych okolicznościach uprawniało Radę Ministrów do zawieszenia praw obywatelskich, co jednocześnie oznaczało wprowadzenie odpowiednio stanu wyjątkowego lub stanu wojennego. W tym zakresie art. 124 przewidywał

⁶⁶ W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 516.

pewnego rodzaju automatyzm, wiążąc zawieszenie praw obywatelskich oraz stan wyjątkowy i wojenny w jedną instytucję.

Uzasadnienie takiej interpretacji postanowień Konstytucji marcowej wynika przede wszystkim z redakcji art. 124, w którym stwierdzono, że „jeśli Sejm odmówi zatwierdzenia zarządzenia (o zawieszeniu praw obywatelskich – przyp. autora), stan wyjątkowy natychmiast traci moc obowiązującą”. Przemawiają za tym także dwa ostatnie zdania art. 124, w których mówiono, że zasady zawieszenia praw obywatelskich „określi bliżej ustawa o stanie wyjątkowym”, zaś „zasady czasowego zawieszenia praw obywatelskich w czasie wojny na obszarze objętym działaniami wojennymi określi ustawa o stanie wojennym”. Szczegółowe zasady stosowania obu instytucji miały zatem zostać unormowane ustawami zwykłymi. Zawarta w art. 124 Konstytucji zapowiedź wydania takich aktów długo jednakże nie była realizowana, a uczyniono to dopiero po przeprowadzeniu tzw. noweli sierpniowej Konstytucji w 1926 r.⁶⁷ W duchu zmian ustrojowych⁶⁸ uczynił to ówczesny Prezydent RP Ignacy Mościcki w drodze dwóch, sygnalizowanych już, rozporządzeń z mocą ustawy: pierwszego – z 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym⁶⁹ oraz drugiego – z 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym.⁷⁰

Warto przy tym zaznaczyć, że rozporządzenie o stanie wojennym zmieniało w paru dosyć istotnych kwestiach postanowienia Konstytucji marcowej.

W świetle Konstytucji podmiotem uprawnionym do zawieszania praw obywatelskich podczas wojny była „Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta”, zaś rozporządzenie przenosiło tę kompetencję na najwyższy organ wojskowy, tj. Naczelnego Wodza (art. 2). Decyzję o wprowadzeniu (zniesieniu) stanu wojennego i zawieszeniu praw obywatelskich Naczelnny Wódz wydawał w drodze rozporządzenia podlegającemu ogłoszeniu w Dzienniku Rozporządzeń Naczelnego Wodza (art. 3). Moc obowiązująca rozporządzenia nie zależała od uprzedniej zgody Prezydenta czy następczego zatwierdzenia przez Sejm. Rozporządzenie Naczelnego Wodza, oprócz samego faktu wprowadzenia stanu wojennego, miało wskazywać obszar, na jakim stan wojenny ma obowiązywać oraz skutki prawne, jakie taka decyzja wywoływała dla ludności cywilnej. Niezależnie od tego, w pozostałych precyzyjnie określonych w art. 11 punktach⁷¹, Naczelnemu Wodzo-

⁶⁷ Nowela sierpniowa z 1926 r. powodowała zasadniczą zmianę pozycji ustrojowej władzy wykonawczej; podstawowym aktem prawnym dokonującym te zmiany była ustawa z 02.08.1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. U. z 1926 r. nr 78, poz. 443).

⁶⁸ Zob. T. Hołówko, *O zmianę konstytucji (uwagi z powodu rządowego projektu wzmocnienia władzy wykonawczej)*, Warszawa 1926, s. 58–64.

⁶⁹ Dz. U. z 1928 r. nr 8, poz. 54.

⁷⁰ Dz. U. z 1928 r. nr 32, poz. 307.

⁷¹ W zakresie kierowania obroną kraju art. 11 rozporządzenia o stanie wojennym dawał Naczelnemu Wodzowi szerokie uprawnienia do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa w następujących kwestiach: – obrony państwa, jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego,

wi przysługiwało prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń z mocą obowiązującą dla całego obszaru objętego stanem wojennym lub jego części. Nade wszystko, na gruncie art. 12 rozporządzenia, Naczelnny Wódz miał prawo wprowadzania na obszarze objętym stanem wojennym sądownictwa doraźnego.⁷²

Jak stanowił art. 1 rozporządzenia z 16 stycznia 1928 r., stan wojenny mógł zostać wprowadzony tylko w czasie wojny na obszarze objętym działaniami wojennymi. Ten sam przepis jako obszary objęte działaniami wojennymi traktował obszar wojenny (tzn. obszar prowadzonych walk), rejonny umocnione oraz obszary warowne z przyległymi rejonami. Ustalaniem granic obszarów działań wojennych nie zajmował się wprawdzie Naczelnny Wódz, lecz w drodze rozporządzenia określała je Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wojskowych, ale i tak jego kompetencje w tym zakresie były bardzo duże (np. zadanie dokonywania podziału obszaru wojennego pod względem wojskowo-operacyjnym i wojskowo-administracyjnym). Do zadań Naczelnego Wodza przepisy rozporządzenia zaliczały także wyznaczanie odpowiednich władz wojskowych do sprawowania administracji ogólnej we wszystkich tych miejscowościach, w których ze względu na działania wojenne władze administracyjne nie funkcjonowały (art. 10).

Wyrazem współpracy władz wojskowych i cywilnych – w czasie stanu wojennego – były instytucje Generalnego Komisarza Cywilnego oraz terenowych komisarzy cywilnych. Generalny Komisarz powoływany był przez Naczelnego Wodza w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Pozostałych komisarzy na wniosek Generalnego Komisarza powoływał również Wódz Naczelnny w porozumieniu z ministrem. Komisarz Generalny działał przy Wodzu Naczelnym, zaś terenowi przy organach władz wojskowych wskazanych przez Naczelnego Wodza. Szczegółowy zakres działania komisarzy cywilnych określał on w drodze rozporządzenia Ministra Spraw Wojskowych.

Oprócz wielu sygnalizowanych powyżej zmian w funkcjonowaniu państwa i jego aparatu, wynikających z wprowadzenia stanu wojennego, rozporządzenie z 16 stycznia 1928 r. regulowało również problematykę ograniczeń praw i wolności jednostek (art. 4 i art. 5–9).

Zgodnie z art. 4, wprowadzenie stanu wojennego powodowało czasowe zawieszenie określonych praw obywatelskich gwarantowanych w Konstytucji marcowej. W pięciopunktowym katalogu wymieniano: wolność osobistą, nietykal-

– bezpieczeństwa sił zbrojnych, – osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych, przymusowego wycofywania ludności i mienia, – wzmocnienia służby bezpieczeństwa i powołania do jej pełnienia jako świadczenia osobistego także ludności miejscowej pod nadzorem organów samorządowych, – regulowania zaopatrzenia ludności obszaru wojennego w artykuły pierwszej potrzeby, – wycofywania władz, urzędów, instytucji państwowych oraz mienia państwowego, – niszczenia i usuwania wszystkiego, co mogłoby utrudnić działanie wojenne lub pomagać nieprzyjacielowi, albo ułatwiać jego zadania.

⁷² Sądownictwo doraźne w czasie stanu wojennego mogło być wprowadzone także w drodze ustawy (przez parlament) lub rozporządzenia z mocą ustawy (wydanego przez Prezydenta RP).

ność mieszkania, wolność prasy, tajemnicę korespondencji oraz prawo koalicji, zgromadzania się i zawierania stowarzyszeń, które podlegały ograniczeniu lub zawieszeniu. Kolejne artykuły rozporządzenia normowały sposób czasowego zawieszenia poszczególnych praw i wolności, określając środki, przy pomocy których władze mogły podejmować tego rodzaju działania. Najbardziej znamienne dla instytucji stanu wojennego było – przyznane w rozporządzeniu – prawo pozbawiania wolności określonych osób, w drodze decyzji władz administracyjnych, bez wyroku skazującego czy postanowienia o aresztowaniu. Organem administracji państwowej przyznano prawo dokonywania konfinowania oraz internowania osób. W myśl art. 5 rozporządzenia, oba środki mogły być stosowane wobec osób zagrażających obronie państwa, jego bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu. Konfinowanie miało polegać na nakazaniu osobie zamieszkania oraz przebywania przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy na oznaczonym obszarze lub w pewnej miejscowości (art. 5 pkt 1 lit. c). Internowanie łączyło się natomiast z przetrzymywaniem (pozbawieniem wolności) osoby przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące w miejscach „nieprzeznaczonych dla osób skazanych lub aresztowanych z powodu przestępstw” (art. 5 pkt 1 lit. b). Konfinowanie lub internowanie na okres do 30 dni mogła zarządzić powiatowa władza administracji ogólnej (starosta) lub odpowiednie władze wojskowe. Na okres dłuższy decyzję w tym zakresie podejmowała wojewódzka władza administracji ogólnej (wojewoda) lub władze wojskowe.

Ten sam katalog praw obywatelskich podlegających zawieszeniu, jak i te same środki służące ograniczeniu wolności osobistej, znalazły się w rozporządzeniu z 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym. Tożsamość zakresu, zasad i trybu zawieszenia praw obywatelskich w obu aktach była wynikiem przyjęcia takich samych rozwiązań w art. 2 rozporządzenia o stanie wojennym oraz w art. 6–8 rozporządzenia o stanie wyjątkowym.

Nieco inne natomiast były przesłanki stosowania obu instytucji, choć były też punkty wspólne. W świetle postanowień rozporządzenia z 16 marca 1928 r. stan wyjątkowy to instytucja, z której władze publiczne mogły korzystać zarówno w sytuacji zagrożenia zewnętrznego, jak i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Przesądzała o tym treść art. 1 rozporządzenia, który za art. 124 Konstytucji jako przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego wymieniał: wojnę, groźbę wybuchu wojny, rozruchy wewnętrzne lub rozległe knowania o charakterze zdrady stanu, zagrażające Konstytucji Państwa lub bezpieczeństwu obywateli. Z powodu zaistnienia każdej z tych przesłanek stan wyjątkowy mógł być wprowadzony na obszarze całego państwa lub w poszczególnych miejscowościach. Spośród przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego szczególnie charakter miała wojna, która jednocześnie stanowiła okoliczność wprowadzenia stanu wojennego. Podwójny charakter wojny w sytuacji podejmowania decyzji, jaki stan wprowadzić,

nie miał jednak większego znaczenia na płaszczyźnie normatywnej. Rozporządzenie o stanie wojennym w art. 21 stanowiło bowiem, że wprowadzenie stanu wojennego na danym obszarze wykluczało stosowanie przepisów o stanie wyjątkowym.

Kompetencje do wprowadzenia stanu wyjątkowego w świetle rozporządzenia – podobnie jak na gruncie Konstytucji – przysługiwały Radzie Ministrów. Art. 4 stanowił, że stan wyjątkowy zarządza na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta RP. Decyzja rządu w tym zakresie miała mieć postać rozporządzenia zawierającego oznaczenie obszaru, na który stan wyjątkowy będzie się rozciągał oraz wskazanie katalogu praw obywatelskich ulegających zawieszeniu. Rozporządzenie w świetle art. 5 podlegało obowiązkowi publikacji w Dzienniku Ustaw RP, a ponadto zgodnie z art. 16 musiało być przedstawione Sejmowi. Jeżeli Sejm odmawiał zatwierdzenia rozporządzenia, stan wyjątkowy natychmiast tracił moc obowiązującą.

PODSUMOWANIE

Okres odbudowy państwowości, jeśli chodzi o podstawy ustrojowe funkcjonowania państwa, to czas tzw. prowizorium konstytucyjnego. W okresie tym rolę czegoś na kształt ustaw zasadniczych pełniły w kolejności dwa akty prawne: dekret Naczelnika Państwa z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej⁷³ oraz uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa⁷⁴. Ani jednak w jednym, ani w drugim prowizorium ustrojowym (konstytucyjnym) nie było mowy o stanach nadzwyczajnych. W regulacjach tych koncentrowano się na sprawach absolutnie niezbędnych do określenia zasad sprawowania władzy publicznej w państwie, zakładając jednocześnie ich czasowy („prowizoryczny”) charakter.⁷⁵ Chodziło o wskazanie naczelných organów państwa i przypisanie im główných funkcji władzy państwowej. Poza zakresem regulacji pozostawały sprawy związane z wyczerpującym ujęciem działania władz publicznych w „czasach (s)pokoju” i sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

O tym, jakie to będą działania i jaką przybiorą postać, decydowała istota funkcji przypisanych poszczególnym naczelnym organom państwa. W jakiejś mierze stanowiło to również wynik tego, w jaki sposób osoby (osoba) wykonujące daną funkcję rozumiały jej znaczenie. Oba te elementy razem decydowały z kolei o praktyce działania władz publicznych i wpisywały się w uwarunkowania prak-

⁷³ Dz. Pr. z 1918 nr 17, poz. 41.

⁷⁴ Dz. Pr. z 1919 r. nr 19, poz. 22.

⁷⁵ Szerzej na ten temat: W. J. Wołpiuk, *Naczelnik Państwa 1918–1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 28.

seologiczne poruszane problemu. Jeśli teraz spojrzeć na to zagadnienie od strony treści konkretnych rozwiązań zawartych w obu prowizoriach ustrojowych, to wypada uznać, że sprawa zapewnienia bezpieczeństwa państwa była ściśle związana z zakresem działania organów władzy wykonawczej.

Spośród trzech klasycznych grup organów państwowych, z całą pewnością było to zadanie organów władzy wykonawczej. „Organy władzy wykonawczej zawsze były i są powołane po prostu do permanentnej realizacji zadań państwa, także tych, które wynikają z istoty każdej państwowości”⁷⁶, a trudno o lepszy przykład takich zadań niż ochrona egzystencji państwa i bezpieczeństwa ludzi. W tym zakresie spojrzenie na to zagadnienie w przeszłości oraz współczesne podejście niewiele się od siebie różnią. W gestii organów wykonawczych leżało zawsze i leży także obecnie reagowanie na sytuacje zakłócające normalne funkcjonowanie państwa, w tym wywołujące stan szczególnego zagrożenia. Władze publiczne II Rzeczypospolitej, jeśli miały sprostać tym wyzwaniom, musiały w katalogu prawnych możliwości swojego działania posiadać odpowiednie środki, a więc także mieć możliwość stosowania instytucji stanu nadzwyczajnego (w różnych jego postaciach).

Dostrzegając tego rodzaju potrzebę, Tymczasowy Naczelnik Państwa Józef Piłsudski już 2 stycznia 1919 r. „wydał” dwa dekrety: o wprowadzeniu stanu wyjątkowego oraz o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych. To były pierwsze polskie regulacje dotyczące materii charakterystycznej dla stanu nadzwyczajnego, chociaż w obu dekretach nie używano przymiotnika „nadzwyczajny”. Nie były to również akty kompleksowo ujmujące zagadnienia właściwe dla stanu szczególnego zagrożenia państwa. Ale istotne było to, że takie akty w ogóle pojawiły się w systemie prawnym państwa w sytuacji odbudowy jego niepodległego bytu. To, co również wymaga podkreślenia, to fakt, że na gruncie tych regulacji kompetencje w zakresie stosowania środków nadzwyczajnych przyznawano rządowi (Radzie Ministrów *in gremio* oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych⁷⁷), a nie głowie państwa (Tymczasowemu Naczelnikowi Państwa). Warto to zauważyć z jednego, zasadniczego powodu. Otóż, w myśl art. 1 dekretu listopadowego Tymczasowy Naczelnik Państwa skupiał w swoim ręku „najwyższą władzę Republiki Polskiej”. Zgodnie z tym rozwiązaniem sprawował zarówno władzę ustawodawczą (art. 3), jak i władzę wykonawczą, choć tę ostatnią dzielił z „Rządem Republiki Polskiej”. Ten ostatni tworzyli Prezydent Rady Ministrów i ministrowie, przy czym byli oni powoływani przez Naczelnika Państwa i ponosili przed nim

⁷⁶ P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, A. Bałaban (red.), Wyd. Zakamycze, Kraków 2002, s. 184.

⁷⁷ Zob. art. 1 dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego oraz art. 2 dekretu o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych.

odpowiedzialność (art. 2). Zakres władzy Tymczasowego Naczelnika Państwa był zatem bardzo szeroki, co też przez wielu było określane mianem dyktatury.⁷⁸

I choć takie ujęcie najwyższych władz państwowych mogło skutkować przyjęciem w regulacjach stanu nadzwyczajnego rozwiązań charakterystycznych dla tradycji monarchistycznej⁷⁹, to tak się jednak nie stało. Widać to wyraźnie w dekretach z 2 stycznia 1919 r., w których nawiązywano raczej do tradycji republikańskiego modelu stanu nadzwyczajnego.⁸⁰ I nie chodzi wcale tylko o to, że zgodnie z dekretem o wprowadzeniu stanu wyjątkowego rząd nie decydował dyskrecyjnie o początku i zakończeniu okresu stanu nadzwyczajnego, a także o to, że przedłużenie czasu trwania takiego stanu wymagało zgody parlamentu.⁸¹ Z oczywistych przyczyn, tzn. niefunkcjonowania w tamtym czasie ciała o charakterze przedstawicielskim (parlamentu), nie można było w procedurze wprowadzania stanu nadzwyczajnego przewidywać jego udziału. Szło bardziej o to, że w tego rodzaju uprawnienia nie wyposażono organu skupiającego w swym ręku (wydawałoby się) władzę dyktatorską (Naczelnika Państwa). W pewnym sensie postąpiono paradoksalnie jak na nadzwyczajne okoliczności, w których znajdowała się odradzająca się dopiero polska państwowość. Mimo wszystko kompetencje w zakresie wprowadzania i uchylania stanu nadzwyczajnego (stanu wyjątkowego) przypisano organowi kolegialnemu (rządowi), a nie jednostce (Naczelnikowi Państwa).

Z drugiej jednak strony tego rodzaju postępowanie miało całkiem racjonalne podstawy, choć wymykały się klasyfikacji opartej na dwóch modelach stanów nadzwyczajnych – monarchicznym i republikańskim. Brało się ono z formułowanych w tamtym czasie założeń teoretycznych, które stanowiły punkt wyjścia dla procesu tworzenia podwalin ustrojowych polskiej państwowości. Istota tych założeń sprowadzała się zaś do demokracji parlamentarnej jako pomysłu na urządzenie ustroju politycznego Rzeczypospolitej.⁸² Poniekąd wynikało to również z koncepcji nieangażowania się w bieżące sprawy struktur organizacyjnych pań-

⁷⁸ Zob.: A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 106; A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983, s. 55; M. Eckert, *Historia polityczna Polski lat 1918–1939*, Warszawa 1988, s. 27.

⁷⁹ W literaturze przedmiotu mówi się o tradycji monarchii ograniczonej i jako przykład podaje się najczęściej rozwiązania przyjęte w Karcie konstytucyjnej z 4 czerwca 1814 r., okrojonej przez Ludwika XVIII. Zgodnie z tymi rozwiązaniami król (monarcha) mógł jednoosobowo wydawać rozporządzenia i ordonanse konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Zob. L. Mażewski, *op. cit.*, s. 23–24.

⁸⁰ Na temat republikańskiego modelu stanu nadzwyczajnego szerzej: J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 41–42.

⁸¹ To dwa z czterech wymogów, o których pisał J. Stembrowicz, a których spełnienie pozwalało klasyfikować daną regulację jako nawiązującą do republikańskiego modelu stanu nadzwyczajnego.

⁸² Zob. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 209.

stwa – w najwyższym stopniu odpowiedzialnych za jego bezpieczeństwo – czyli sił zbrojnych. Jasno wyłożył to J. Piłsudski w swoim przemówieniu z okazji dnia Święta Żołnierza 12 sierpnia 1919 r., kiedy stwierdził: „Armia jest wtedy demokratyczną, gdy ma nad sobą rząd demokratyczny”.⁸³ Tak więc używanie tej armii nawet w sytuacjach nadzwyczajnych (kryzysu) powinno wynikać z decyzji władz cywilnych, a nie wojskowych. Co za tym idzie, to władze cywilne powinny dysponować prawem wprowadzania stanu wyjątkowego i określania środków, jakie należy użyć w celu przywrócenia stanu normalnego. Oba te założenia znalazły odzwierciedlenie w treści dekretów z 2 stycznia 1919 r.

W kolejnych regulacjach stanów nadzwyczajnych, przyjmowanych w latach 1919–1921, konsekwencja, z jaką ustawodawca odwoływał się do tej filozofii, jest nad wyraz czytelna. W szczególności jeśli chodzi o ustawę z 25 lipca 1919 r. o zapewnieniu bezpieczeństwa Państwu i utrzymaniu porządku publicznego w czasie wojny. Już samo jej przyjęcie stanowiło wyraz nawiązywania ustawodawcy do koncepcji demokratycznych, w tym cywilnej kontroli nad armią. W wyniku uchwalenie ustawy dotychczasowe regulacje, pochodzące od organów władzy wykonawczej, zastępowano aktem przyjmowanym przez Sejm Ustawodawczy, w którym od uchwały lutowej⁸⁴ skoncentrowana była „władza suwerenna i ustawodawcza”.⁸⁵

Podobnie rzecz wygląda, jeśli spojrzeć na jej główne rozwiązania. W ustawie wskazywano okresy maksymalne, na które mógł być wprowadzany stan nadzwyczajny. Równie istotne jest to, że uprawnienie w zakresie decyzji o stosowaniu tej instytucji przypisano Radzie Ministrów, która każdorazowo upoważniała Ministra Spraw Wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych. Zakres ograniczeń praw obywatelskich, jakich mógł dokonywać Minister Spraw Wewnętrznych w drodze zarządzeń wyjątkowych, był przy tym określony ustawowo (art. 2). W ten sposób Sejm w akcie rangi ustawy wyznaczał granice ingerencji organów władzy wykonawczej w prawa i wolności obywatelskie. To w końcu też Sejm mógł tę ingerencję ocenić negatywnie i doprowadzić do zmiany ministra lub całego gabinetu. Bardzo szybko zatem instytucja stanu nadzwyczajnego na gruncie ustawodawstwa II Rzeczypospolitej uzyskała charakter bardzo zbliżony do modelu republikańskiego. I była to tendencja stała.

Nawet w okresie bezpośredniego zagrożenia dopiero co odzyskanej niepodległości nie odstąpiono od zasady, zgodnie z którą władze wojskowe mogły podejmować działania tylko na wyraźne polecenie cywilnej władzy państwowej. Pełnomocnictwa do takiego działania udzielał tym władzom organ państwa, sta-

⁸³ J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. V, Warszawa 1937, s. 99.

⁸⁴ Chodzi o uchwałę Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa.

⁸⁵ Zob. W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 65.

nowiący w istocie komitet wykonawczy parlamentu (Rada Obrony Państwa). Przekazanie kompetencji władz cywilnych wojsku wymagało natomiast decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych, a więc czynnika cywilnego i ponoszącego odpowiedzialność przed parlamentem. W żadnym też okresie funkcjonowania Rady Obrony Państwa nie przekazała ona swych uprawnień – w zakresie stosowania środków służących ochronie egzystencji państwa w stanie szczególnego zagrożenia – jednoosobowemu organowi wojskowemu, np. Naczelnemu Wodzowi. Trudno zatem zgodzić się z twierdzeniem, że regulacje stanu nadzwyczajnego przyjmowane w lipcu i sierpniu 1920 r. nawiązywały do tradycji ograniczonej monarchii.⁸⁶

Z całą pewnością do takiej tradycji w najmniejszym stopniu nie nawiązywały rozwiązania dotyczące instytucji stanu nadzwyczajnego, które znalazły się w Konstytucji marcowej. Więcej nawet – były to rozwiązania na wskroś republikańskie, odwołujące się do koncepcji demokratycznych. W zakresie wprowadzania stanu nadzwyczajnego przyjmowano w Konstytucji aż trzy rozwiązania, gwarantujące, że władze wykonawcze nie nadużyją tej instytucji i nie skorzystają z niej w innych celach niż te określone w art. 123 i art. 124. Po pierwsze, z art. 41 Konstytucji wypływała ogólna zasada odpowiedzialności rządu i jego członków przed Sejmem. Odpowiedzialność ta obejmowała także sytuacje związane ze stosowaniem przez rząd instytucji stanu nadzwyczajnego (stanu wyjątkowego lub stanu wojennego). Po drugie, zawieszenie praw obywatelskich, czyli wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych, wymagało współdziałania rządu i prezydenta. Rada Ministrów mogła bowiem wydać zarządzenie zawieszające prawa obywatelskie tylko za zgodą głowy państwa. Po trzecie, Sejm dokonywał kontroli decyzji organów władzy wykonawczej, oceniając potrzebę aż tak dalekiej ingerencji państwa w prawa obywatelskie. Ostatecznie Sejm mógł odmówić zatwierdzenia zarządzenia Rady Ministrów i w ten sposób „anulować” decyzję rządu o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego.

SUMMARY

The article discusses the legal regulations that were applied by the public authorities at the time of the reconstruction of Polish statehood in the years 1918–1921, to counteract exceptional threats, both military and non-military ones. To describe this type of regulations, the doctrine applies the term *state-of-emergency legislation*. States of emergency are usually also anchored in constitutional acts, and are recognised as constitutional institutions. Depending on the form of these institutions, i.e. concrete solutions of state-of-emergency legislation, they represent either the monarchical or the republican model. In the former model, the application of measures to counteract a threat is the competence of one (monocratic) state authority. In the republican model, the application of such a measure is the result of the cooperation of several supreme state authorities. The procedure is additionally strictly defined by law, which indicates its guarantee (democratic) nature.

⁸⁶ Por. L. Mażewski, *op. cit.*, s. 49.

In this context it seems relevant which model regulating states of emergency was opted for by the legislation adopted at the dawn of Polish statehood. All the more so as the period of the reconstruction of statehood, as regards the State's constitutional foundations, was the time of the so-called provisional constitution. Two legal acts served as constitutional acts at that time. These were the Decree by the Head of State of 22 November, 1918 on the supreme representative authority in the Republic of Poland, and the Resolution of the Sejm of 20 February, 1919 providing for the continued exercise by Józef Piłsudski of the office of the Head of State. However, neither of the two provisional constitutional acts mentioned states of emergencies. Both regulations generally defined the foundations of the State's political system. They aimed to specify the supreme State authorities and their functions. Detailed issues concerning the activities of public authorities, including actions to be taken during states of emergency, remained beyond the scope of the regulations.

The type of actions taken was determined by the functions assigned to particular supreme State authorities. In this context, it needs to be recognised that the responsibility to ensure the State safety was strictly within the competence of the executive authorities. Within this respect, the past approach to the issue concerned did not much differ from the present one. The responsibility to react to situations that result in a state of exceptional threat have always been the competence of the executive authorities. If they were to rise to these challenges, the public authorities of the Second Polish Republic had to include appropriate measures within the catalogue of legal possibilities for action; and thus also be able to apply the institution of state of emergency. Therefore, to cater for this need, on 2 January, 1919, Józef Piłsudski, the Provisional Head of State, issued two decrees, one on the declaration of a state of exception and the other on the use of armed forces in exceptional circumstance. These were the first Polish regulations on the issues connected with a state of emergency, although neither of the decrees applied the term *emergency*. They were not acts which would thoroughly discuss the issues connected with a state of exceptional threat to the State, either. What was significant, nonetheless, was that such acts would be introduced in the legal system of the reviving state at all.

Following state-of-emergency regulations were introduced in the years 1919–1921. Special attention should be given to the act of 25 July, 1919 on providing State safety and maintaining public order at the time of war. The adoption of the act itself reflected the legislator's reference to democratic concepts. Subsequent to the passage of the act, the previous regulations passed by the executive authorities (the Head of State) were replaced by the act adopted by the representative authority (the Legislative Sejm). The key solutions adopted in the act were of guarantee nature, characteristic of a democratic state. The act established the maximum period for which a state of emergency could be imposed. What is equally important, the authority to decide to apply this institution, was given to the Council of Ministers that would each time authorise the Minister of Internal Affairs to issue state-of-emergency regulations. The scope of restrictions of civil rights that could be imposed by the Minister of Internal Affairs by means of state-of-emergency regulations, was statutorily defined. In this way, in a statutory act the Sejm would determine the limits of the executive authorities' interference with the civil rights and freedoms. It was also the Sejm that could negatively assess this interference, and take actions to change the minister or the whole cabinet.

The solutions adopted in the March Constitution of 1921, i.e. the first complete fundamental law of the Polish Republic, referred to the republican (democratic) tradition. With respect to the introduction of a state of emergency, the Constitution adopted solutions that would restrict the possibilities of misuse of this institution. Firstly, what stemmed from Art. 41 of the Constitution, was the general principle of the government's responsibility to the Sejm. The responsibility also included the situations involving the imposition of a state of emergency (a state of exception or martial law) by the government. Secondly, the suspension of civil rights, i.e. the introduction of one of states of emergency, required the cooperation of the government and the president, as the Council

of Ministers was allowed to issue a regulation suspending civil rights only at the consent of the Head of State. Thirdly, the decisions passed by the executive authorities were subject to control by the Sejm, which would assess the need for such a far-reaching interference by the State with civil rights. The Sejm was competent to refuse to enact the regulation by the Council of Ministers, and thus 'annul' the government's decision to introduce a state of emergency.

Thus, the institution of state of emergency in the legislation of the Second Polish Republic very soon began to resemble the republican model characteristic of democratic states, which continued to be a steady trend.