

Piotr Krzysztof Marszałek

"Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989 : szkic ustrojowo polityczny", Lech Mażewski, Toruń 2006 : [recenzja]

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 6, 407-412

2010

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.

PIOTR KRZYSZTOF MARSZAŁEK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Recenzja

Lech Mażewski,
Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989.
Szkic ustrojowopolityczny,
Toruń 2006, Wydawnictwo Adam Marszałek, ss. 242.

Stany nadzwyczajne, znane też w doktrynie jako szczególne¹ i szczególnego zagrożenia państwa², budzą żywe zainteresowanie, zarówno badaczy jak i czytelników, szczególnie po wprowadzeniu w Polsce stanu wojennego w dniu 13 grudnia 1981 r. Pamiętać należy jednak, że zagadnieniami stanów szczególnych zajmowano się i wcześniej, co czynili głównie autorzy wojskowi, jako że w okresie rządów komunistycznych kojarzono tę problematykę głównie z siłami zbrojnymi. Wszystkie opublikowane teksty miały charakter przyczynkowy i podejmowały raczej szczegółowe aspekty interesującego nas problemu. Brakowało natomiast ujęcia monograficznego. Praca Adama Cieszyńskiego *Stany nadzwyczajne w polskim prawie konstytucyjnym 1921-1997* z 2001 r. nie ukazała się drukiem, stąd duże oczekiwania i nadzieje wiązano z monografią Lecha Mażewskiego, znanego publicyście polityczno-historycznego i autora takich prac jak *Struktura państwa. Rozważania o ustroju Polski, Najlepsze państwo (z perspektywy patriotycznego realisty)*, dotyczących ustroju Polski.

¹ P.K. Marszałek, *Polskie prawo stanów szczególnych 1918-1939. Wybór źródeł*, Wrocław 2004, *passim*.

² S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, [w:] „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 5-19.

Swoje rozważania Autor zawarł w czterech częściach obejmujących 15 rozdziałów, poprzedzonych wstępem. Część pierwsza zatytułowana „Stany nadzwyczajne w II RP” obejmuje trzy rozdziały zawierające omówienie regulacji stanów szczególnych, uszeregowanych według obowiązywania aktów konstytucyjnych w okresie 1918-1939. Regulacje prawne stanów szczególnych odniesiono do obowiązujących w II Rzeczypospolitej ustaw zasadniczych. Wyjątek uczyniono dla okresu 1944-1952, gdy omawia się regulacje w odniesieniu do organów ustrojowych Krajowej Rady Narodowej i Sejmu ustawodawczego, choć nie wyjaśniono przyczyn takiej zmiany. W ostatniej części, nazwanej podsumowaniem, podjęto próbę porównań stanów szczególnych obowiązujących w Polsce na przestrzeni 1918-1989, z rozstrzygnięciami konstytucji z 1997 r. oraz z rozwiązaniami europejskimi. Tak szerokie ujęcie problemu uzasadniono tym, że „nie istnieje tu żadna monografia historycznoprawna czy prawnokonstytucyjna, a jedynie kilka artykułów czy wzmianek w opracowaniach o charakterze podręcznikowym”. Dlatego pewne zaskoczenie budzić może fakt, że pominięty został całkowicie okres między odzyskaniem przez Polskę suwerenności a wejściem w życie aktualnej konstytucji z 1997 r., tym bardziej, że mała konstytucja 1992 r. dokonała ponownej konstytucjonalizacji stanu wyjątkowego. Wyraźnym niedostatkim opracowania jest brak bibliografii.

Już na wstępie Autor próbuje wyjaśnić istotę stanów szczególnych. Powołuje się przy tym na rozważania podejmowane w literaturze polskiej i obcej³. Niestety, nie przeprowadza jasnej i klarownej analizy podstawowego dla swojej monografii zagadnienia, która pozwoliłaby czytelnikowi na zrozumienie jego istoty. Tym bardziej, że jak sam podkreśla „przedmiotem moich badań będzie ustalenie, w jaki sposób w Polsce od momentu odzyskania niepodległości aż do schyłku PRL regulowana była instytucja stanu nadzwyczajnego” i dalej „w szczególności chciałbym udzielić odpowiedzi na pytanie, jaki model regulacji stanów szczególnego zagrożenia był realizowany w Polsce w latach 1918-1989”. Na koniec Autor zapowiada, że będzie chciał dokonać ukazania „szerszego sensu ustrojowo-politycznego, jakiemu miało służyć sięgnięcie przez rządzących do instytucji stanu nadzwyczajnego”. Przybliży nam, za Stembrowiczem, republikański model stanu nadzwyczajnego i rozwiązania z okresu monarchii konstytucyjnej, a następnie przechodzi do ukształtowanej w nauce niemieckiej i francuskiej doktryny konieczności państwowej, ale na próżno oczekiwać będziemy zwięzłego i jasnego wykładu ukazującego nam ewolucję poglądów i kierunki myśli prawniczej w sferze podejmowanego

³ J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, [w:] „Więź” 1988, nr 11-12, s. 7; K. Loewenstein, *Verfassungslehre*, Tübingen 1969, s. 222 i n.

problemu. Wszystkie uwagi w tej materii są jedynie cytataми z dwóch artykułów J. Stembrowicza. Nie pomniejszając osiągnięć tego wybitnego przedstawiciela polskiej nauki prawa konstytucyjnego, jest to jednak trochę za mało. Zwłaszcza że dostępne są prace autorów (także zagranicznych), szczególnie interesujących się tymi problemami.

W części pierwszej omówione zostały regulacje stanów szczególnych w II Rzeczypospolitej od pierwszych z 1919 r., aż po rok 1939. Dowiadujemy się z tych rozważań o treści pierwszych dekretów, z których Autor próbuje wyprowadzić modelowy wzorzec. Natomiast nie dowiadujemy się absolutnie niczego o okolicznościach w jakich te pierwsze, po odzyskaniu niepodległości, regulacje powstawały, mimo że od dość dawna kwestie te są znane. Uniknięto by wówczas szeregu ocen o charakterze spekulacyjnym, jak chociażby stwierdzenie odnoszące się do próby prawicowego zamachu stanu z początków stycznia 1919 r.: „W tej rozgrywce sukces odniósł Tymczasowy Naczelnik Państwa, któremu działania zamachowców posłużyły jako pretekst do poszerzenia bazy rządu w kierunku centrum. W rezultacie wkrótce premierem został Ignacy Paderewski. Sam zaś stan wyjątkowy stanowił osłonę dla tych działań politycznych Józefa Piłsudskiego i dlatego też mógł mieć tak łagodne rygory”. Autor pisząc te słowa pomija zupełnie wypowiedź ministra spraw wewnętrznych Stanisława Thugutta z 7 stycznia 1919 r. (*Monitor Polski*, nr 5 z 8 stycznia 1919 r.), oraz fakt, że obecność Paderewskiego w rządzie podyktowana była potrzebą porozumienia się Piłsudskiego z Romanem Dmowskim i Komitetem Narodowym Polskim w przededniu konferencji pokojowej.

Także i w dalszych rozważaniach Autor nie umieszcza kolejnych regulacji stanów szczególnych w konkretnym kontekście społeczno-politycznym naszego kraju, co miało przecież niebagatelny wpływ na ich kształt. A przecież toczyła się w ówczesnym Sejmie Ustawodawczym dyskusja na temat stosowania stanu wyjątkowego, mająca zasadnicze znaczenie dla rozwiązań proponowanych przez rząd. W rezultacie mamy przegląd obowiązującego w okresie międzywojennym ustawodawstwa, często okraszane całymi fragmentami rozporządzeń. Szkoda tylko, że Autor przy tej okazji nie sięgnął głębiej, do rozporządzeń wykonawczych, określających szczegółowo funkcjonowanie władz publicznych. Mamy natomiast próbę budowy wrazenia istnienia w Polsce, szczególnie po 1934 r., nieustannego stanu wyjątkowego bez formalnego jego użycia. W rezultacie dochodzi do konkluzji, że „były już swoistą zapowiedzią rozwiązań prawnych, które pojawią się w Polsce po 22 lipca 1944 r. [...] w latach 30. ubiegłego wieku intensywnie testowano w naszym państwie takie rozwiązania nadzwyczajne, które nie wymagałyby formalnego wprowadzenia stanu szczególnego zagrożenia”. Teza dość karkołomna, biorąc pod

uwagę zasadnicze zmiany ustrojowe i doktrynalne, jakie dokonały się w naszym kraju po II wojnie światowej, do tego nie potwierdzona żadnymi badaniami.

Omawiając instytucje stanów szczególnych w pierwszym okresie Polski Ludowej Autor odwołuje się do organów ustrojowych Krajowej Rady Narodowej i Sejmu Ustawodawczego, a nie do obowiązujących w tym okresie tymczasowych przepisów konstytucyjnych, określających podstawy nowego ustroju, jak to czyni dla okresów wcześniejszego i późniejszego. Zmianę tę należy uznać za błąd metodologiczny. Tym bardziej, że w dalszej części dokonuje analizy podstawowych przepisów prawnych określających charakter nowego ustroju. Nic zatem nie stało na przeszkodzie, aby zachować i w tej mierze konsekwencję. Analizując w dalszej części ustawodawstwo tworzone w związku z zakończeniem wojny i wprowadzaniem nowego ustroju Autor buduje tezę o redefiniowaniu przez władze komunistyczne doktryny Piłsudskiego w zakresie stosowania rozwiązań wyjątkowych bez formalnej proklamacji stanu szczególnego. Powyższy wniosek konstruowany jest w oparciu o różnorodne ustawodawstwo w pierwszych latach po zakończeniu okupacji niemieckiej.

Część III, obejmująca problematykę stanów nadzwyczajnych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jest najbardziej obszerna i obejmuje osiem rozdziałów o bardzo zróżnicowanej problematyce. Poczynając od regulacji konstytucyjnych, poprzez szczegółowe zagadnienia związane ze stanem wojennym i jego zawieszeniem oraz stanem wyjątkowym, rolą rządu w zapewnieniu ochrony porządku publicznego oraz wprowadzeniem, zawieszeniem i zniesieniem stanu wojennego z grudnia 1981 r. Odrębnie potraktowano problemy prawne związane z uchwaleniem dekretu o stanie wojennym oraz kształtowaniem instytucji administratora stanu nadzwyczajnego. Na zakończenie Autor podejmuje próbę skonstruowania modelu stanu nadzwyczajnego obowiązującego w naszym kraju. Takie zróżnicowanie omawianej problematyki powoduje, że niezrozumiałe jest odejście od przyjętej wcześniej konstrukcji prezentowania materiału badawczego.

W rozdziale pierwszym Autor dokonał szczegółowej analizy rozwiązań przyjętych w konstytucji z 1952 r. Dochodzi w nich do ciekawej konkluzji o istnieniu faktycznie dwóch stanów szczególnych: stanu wojennego, związanego z zagrożeniem zewnętrznym i stanu wojennego związanego z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wniosek ten jest jednak słabo udokumentowany. Autor nie sięgnął do dostępnych materiałów Komisji Konstytucyjnej, przygotowującej projekt ustawy zasadniczej PRL. Stąd nie wiemy dlaczego ustawodawca odszedł w tym względzie od dotychczasowej tradycji konstytucjonalnej – czy jest to np. skutek bezrefleksyjnego kopiowania wzorców sowieckich? Odwoływanie się przy tym do rozwiązań przyjętych w dekreście z 12 grudnia 1981 r. wydaje się o tyle

nietrafiłoby, że dekret grudniowy powstał trzy dekady po konstytucji, w szczególnej sytuacji wewnętrznej. Nie można też nie dostrzegać, że przewartościowaniu uległy w tym czasie ideologiczne przesłanki stosowania stanów szczególnych w państwach socjalistycznych.

W kolejnym rozdziale Autor przeprowadził analizę aktów normatywnych dotyczących stanu wojennego w okresie od jego wprowadzenia 13 grudnia 1981 r. do jego uchylenia 21 lipca 1983 r. Wskazuje przy tym, że Ustawa o *szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego* z grudnia 1982 r. była w istocie regulacją odrębną od stanu wojennego stanu szczególnego. Pogląd trudny do zaakceptowania, zwłaszcza że w okresie zawieszenia stanu wojennego nie pojawiała się odmienność w funkcjonowaniu organów władzy publicznej, ani określeniu statusu prawnego obywatela. Przeciwnie, następowało jedynie zawieszenie szeregu rygorów stanu wojennego, które jednak stosunkowo łatwo mogły zostać odwieszzone.

W rozdziale III Autor skoncentrował się na stanie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa wskazując, że była to jeszcze jedna regulacja stanu nadzwyczajnego w prawie PRL. Zdaniem Autora, o tym, że była to instytucja stanu szczególnego świadczyć miała nie tylko charakterystyczna nazwa, ale także ujęcie tej regulacji wyłącznie w kontekście ogłoszenia mobilizacji i stanu wojny. W istocie było to pojęcie użyte kilkakrotnie przez ustawodawcę w Ustawie o *powszechnym obowiązku obrony PRL* z 1967 r., a nie kształtowanie nowej jakości prawnej, tym bardziej że obowiązująca konstytucja takiej instytucji nie przewidywała. Sam Autor nie jest w tej kwestii konsekwentny, gdyż, jak podkreśla, oprócz nazwy nie było wiadomym o nowej instytucji nic. Nieznane były żadne istotne cechy, pozwalające uznać dany akt za regulację stanu szczególnego, do których zaliczyć należałoby okoliczności uzasadniające jego wprowadzenie, organ do tego uprawniony, obszar i czas obowiązywania, jego rygory, zakres praw i wolności obywatelskich ulegających ograniczeniu.

W ostatnim rozdziale Autor podjął próbę określenia modelu stanu nadzwyczajnego obowiązującego w Polsce Ludowej. Swoje rozważania konkluduje stwierdzeniem, że model obowiązujący w PRL odbiegał od modelu republikańskiego, a rozwiązań z okresu monarchii ograniczonej nawet nie starano się ukrywać. Podkreśla przy tym, że dla oceny jakiegoś konkretnego stanu nadzwyczajnego ważna jest ocena, czy użycie nadzwyczajnych pełnomocnictw nastąpiło w celu ochrony konstytucyjnego porządku, czy przeciwnie, dla jego likwidacji i zmiany.

Podsumowując prowadzone rozważania Autor dochodzi do wniosku, że w okresie od odzyskania niepodległości w 1918 r., aż po kres Polski Ludowej w 1989 r. istniał spór o model, obowiązującego w polskim konstytucjonalizmie,

stanu nadzwyczajnego, a swoistym fenomenem było ponadustrojowe posługiwanie się przez rządzących doktryną Piłsudskiego, polegającą na faktycznym stosowaniu reguł stanów szczególnych bez formalnego ich wprowadzania. I wreszcie występowanie niekonstytucyjności działań władz w trakcie proklamacji stanu nadzwyczajnego zmuszało do odwoływania się do doktryny konieczności państwowej.

Monografia Lecha Mażewskiego posiada niewątpliwe walory poznawcze. Stanowi bowiem pierwszą opublikowaną próbę całościowego spojrzenia na problematykę stanów szczególnych uregulowanych w polskim systemie prawnym na przestrzeni kilku dziesięcioleci w zmieniających się warunkach ustrojowych. Nie sposób jednak nie dostrzec pewnych braków. Przede wszystkim niedosytem jest pominięcie rozważań z zakresu teorii stanów szczególnych, co jest szczególnie widoczne przy próbie podsumowania.