

Piotr Krzysztof Marszałek

Prawo stanów szczególnych II Rzeczypospolitej na tle ówczesnych rozwiązań europejskich

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej
Szkoły Zawodowej w Sulechowie 7, 49-74

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.

PIOTR KRZYSZTOF MARSZAŁEK
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Prawo stanów szczególnych II Rzeczypospolitej na tle ówczesnych rozwiązań europejskich¹

1. Uwagi wstępne

W dotychczasowych badaniach nad stanami szczególnego zagrożenia państwa w okresie II Rzeczypospolitej pomijano kwestie porównawcze. Natomiast dla pełnego poznania tych instytucji niezbędne wydaje się ustalenie, jak kształtowały się przyjęte w Polsce rozwiązania na tle ówczesnych regulacji europejskich. Tym bardziej, że kraj nasz nie miał zbyt bogatych własnych doświadczeń w tej materii. Regulacje znane z początku XIX w., oparte o wzory francuskie, były już cokolwiek anachroniczne. A regulacji będących dziedzictwem po państwach zaborczych władze niepodległej Polski z różnych powodów nie chciały stosować.

W chwili odzyskiwania niepodległości Polska nie dysponowała regulacjami prawnymi, dającymi rządowi instrumenty dla zapewnienia młodemu państwu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. W większości krajów europejskich odpowiednie przepisy kształtowały się w drugiej połowie XIX w. i w początkach wieku XX, szczególnie pod wpływem I wojny światowej. Polska nie mogła odwołać się do własnej tradycji w tym względzie, a doświadczenie wyniesione z praktyki stosowania takich regulacji w państwach zaborczych, nierzadko wykorzystywa-

¹ Artykuł stanowi rozwinięcie referatu wygłoszonego podczas XXIII Zjazdu Historyków Państwa i Prawa w Zegrzu, w dniach 17-19 września 2010 r.

nych przeciwko niepodległościowym dążeniom Polaków, powodowało odrzucanie tych instytucji².

Problematyka stanów szczególnych obejmuje szeroki zakres zagadnień. Poczynając od kwestii definicyjnych, wynikających z różnych koncepcji doktrynalnych, aż po różne rozwiązania związane z określeniem pozycji prawnej organów państwowych, wzajemnych relacji między nimi oraz statusem prawnym obywatela. Najważniejszymi kwestiami będącymi przedmiotem naszych zainteresowań, nie wyczerpującymi całej problematyki, będą: rozwiązania konstytucyjne, regulacje prawne, przesłanki i forma ogłoszenia stanu szczególnego, skutki ogłoszenia stanu szczególnego, kompetencje organów państwowych oraz stosunek władz cywilnych i wojskowych, sądownictwo wojskowe wobec osób cywilnych oraz kontrola parlamentarna.

2. Rozwiązania konstytucyjne

Konstytucjonalizacja stanów szczególnych nastąpiła już pod koniec XVIII w. W jednej z pierwszych konstytucji francuskich pojawił się przepis mówiący, że w wypadku zbrojnego buntu albo niepokojów, zagrażających bezpieczeństwu państwa, może nastąpić zawieszenie postanowień konstytucyjnych. Zawieszenie takie ogłaszał rząd, co powodowało niezwłoczne zebranie się legislatywy³. W okresie dwudziestolecia międzywojennego obowiązywało w Polsce kilka aktów normatywnych, o różnej randze prawodawczej, regulujących funkcjonowanie najwyższych władz publicznych. Z tego też względu niektórzy autorzy dzielą ten czas na okres prowizorium konstytucyjnego i konstytucyjny⁴. W okresie prowizorium konstytucyjnego⁵ najistotniejszą rolę odgrywały: dekret listopadowy tymczasowego

² I. Daszyński, *Stan wyjątkowy w Galicji przed sądem parlamentu*, Kraków 1898, *passim*. Zob. też: E. Grabowski, *W przededniu stanów wyjątkowych*, Warszawa 1922, s. 7 i n.

³ *Constitution de la republic Frances*, Bulletin des lois z 1799 r., Nr 333, s. 18 i n.

⁴ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 41 i n. Zob. też L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989*, Toruń 2006, s. 17.

⁵ Ramy czasowe prowizorium konstytucyjnego są przez autorów różnie zakreślane. Dla Komarnickiego trwał od momentu powołania Rady Regencyjnej w 1917 r. do uchwalenia konstytucji marcowej 17 marca 1921 r., zob.: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, *op. cit.*, s. 41 i n. Dla Mażewskiego trwał on do 14 grudnia 1922 r., tj. chwili objęcia władzy przez pierwszego prezydenta Rzeczypospolitej i ostatecznego wejścia w życie postanowień konstytucji marcowej, zob.: L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne...*, *op. cit.*, s. 17 i n. Warto w tym miejscu wspomnieć, że wielu autorów zapomina o akcie rangi ustro-

naczelnika państwa⁶ z 1918 r. i uchwała Sejmu Ustawodawczego⁷ z 1919 r. Żaden z tych aktów nie odnosił się w jednak do kwestii stanów szczególnych. Po raz pierwszy pojawiła się ona w projektach konstytucyjnych dla restytuowanej Rzeczypospolitej, chociaż nie wprost. Projektowano zawieszenie praw obywatelskich, gdy wymagało tego zachowanie bezpieczeństwa publicznego. Można było tego dokonać tylko w czterech przypadkach: w czasie wojny, gdy groził jej wybuch, gdy doszło do rozruchów wewnętrznych albo miały miejsce rozległe knowania o charakterze zdrady stanu⁸. Jedyne projekt posłów Polskiej Partii Socjalistycznej łączył zawieszenie praw obywatelskich z wprowadzeniem stanu wyjątkowego, pozostającego pod kontrolą parlamentu⁹. Projekt konstytucyjny, przygotowany przez Komisję Konstytucyjną i przedłożony Sejmowi Ustawodawczemu 12 czerwca 1920 r., syntetyzował propozycje zawarte w różnych projektach. Warto zauważyć, że przepisy dotyczące tej sprawy nie wywołały jakiegokolwiek merytorycznej dyskusji parlamentarzystów i ostatecznie redakcja zaproponowana przez Komisję Konstytucyjną przed trzecim czytaniem, po uchwaleniu, stała się regulacją konstytucyjną.

W art. 124 Konstytucji z 17 marca 1921 r. czasowe zawieszenie praw obywatelskich: wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa zrzeszania się i zgromadzeń na całym obszarze państwa lub dla pojedynczej miejscowości mogło nastąpić, gdy okazało się to konieczne ze względu na bezpieczeństwo publiczne. Zawieszenie mógł zarządzić tylko rząd, za zezwoleniem prezydenta, podczas wojny, gdy groził jej wybuch, w czasie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady

ustrojowej, regulującym funkcjonowanie najwyższych władz państwowych oraz procedurę prawodawczą, także w okresie konstytucyjnym. Był nim dekret Rady Regencyjnej *o tymczasowej organizacji władz naczelnich w Królestwie Polskim* z dnia 3 stycznia 1918 r., Dz. P. KP Nr 1, poz. 1.

⁶ Dekret *o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej* z dnia 22 listopada 1918 r., Dz. P. PP Nr 17, poz. 41.

⁷ Uchwała sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. *o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*, Dz. P. PP Nr 19, poz. 226.

⁸ Rozwiązania takie znalazły się w projekcie konstytucyjnym przygotowanym przez konstytucjonalistów na podstawie odpowiedniej ankiety, zob.: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Druk SU RP), Nr 443B, s. 21. W podobny sposób ujmował tę sprawę projekt posłów Związku Ludowo-Narodowego (endecja), zob.: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk SU RP, Nr 443D, s. 6 oraz projekt przygotowany przez rząd, zob. *Projekt Ustawy Konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk SU RP, Nr 443F, s. 13.

⁹ *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk SU RP, Nr 443C, s. 5.

stanu, zagrażających konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli. Rząd został zobowiązany do niezwłocznego przedłożenia wydanego zarządzenia Sejmowi do zatwierdzenia. Gdyby zarządzenie o stanie wyjątkowym zostało wydane w przerwie między sesjami parlamentu lub po jego rozwiązaniu Sejm miał się zebrać, z urzędu, w ciągu 8 dni od daty ogłoszenia albo powinien je otrzymać do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu po zebraniu się. Gdyby Sejm odmówił zatwierdzenia tracił on moc obowiązującą. Szczegółowo sprawy stanu wyjątkowego miała regulować odrębna ustawa¹⁰. Warto nadmienić, że dopiero w ostatniej redakcji Komisji Konstytucyjnej znalazł się przepis dotyczący okoliczności zawieszenia praw obywatelskich w czasie wojny na obszarze objętym działaniami wojennymi. Kwestie te miała regulować odrębna ustawa o stanie wojennym. Na koniec należałoby zwrócić uwagę, że regulacje, które znalazły się w konstytucji marcowej były powtórzeniem rozwiązań zawartych w austriackiej ustawie o uprawnieniach władz publicznych do wydawania tymczasowych i miejscowych postanowień wyjątkowych od istniejących ustaw z 5 maja 1869 r.¹¹

Regulacje zawarte w konstytucji z 1935 r. odbiegały od dotychczasowych rozwiązań. Postanowienia, znajdujące się dotychczas w rozdziale o powszechnych obowiązkach i prawach obywatelskich umieszczone zostały w rozdziale o stanach zagrożenia państwa. Nie mówiono już o wojnie, jako przesłance wprowadzenia stanu wyjątkowego, a o zagrożeniu zewnętrznym. Zagrożenie to musiało być skierowane przeciwko ustrojowi lub bezpieczeństwu państwa albo bezpieczeństwu obywateli. Rząd nie musiał niezwłocznie zawiadamiać parlamentu o wydanych zarządzeniach. Miał na to 7 dni. Sejm nie zbierał się też z urzędu. Gdy Izby były rozwiązane zarządzenie o stanie wyjątkowym należało przedłożyć na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego parlamentu. Jednakże na tym posiedzeniu wnioski nie mógł być głosowany. Sejm mógł żądać uchylecia wprowadzonych zarządzeń, ale było ono skuteczne tylko wtedy, gdy również i Senat zgłosił takie żądanie. Konstytucja tym razem nie określała, które prawa obywatelskie ulegały zawieszeniu. Kwestie te miała rozstrzygać dopiero stosowna ustawa. Natomiast stan wojenny można było ogłosić, gdy zachodziła konieczność użycia sił zbrojnych dla obrony państwa. Z chwilą ogłoszenia stanu wojennego prezydent mógł wydawać dekrety w zakresie ustawodawstwa, za wyjątkiem zmiany konstytucji, mógł przedłużyć

¹⁰ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. RP Nr 44, poz. 267.

¹¹ *Gesetz vom 5 mai 1869 womit auf Grund des Artikel 20 des Staatsgrundgesetzes vom 21. December 1867, R.G.Bl. Nr 142, die Befugnisse der verantwortlichen Regierungsgewalt zur Berfügung zeitweiliger und örtlicher Ausnahmen von den bestehenden Gesetzen bestimmt warden*, RGBl austriacki, Nr 31, poz. 66.

kadencję parlamentu do czasu zawarcia pokoju, mógł też zwoływać izby w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez te Izby. W tym czasie rząd korzystał z uprawnień określonych w ustawie o stanie wyjątkowym oraz szczególnych uprawnień wynikających z ustawy o stanie wojennym¹².

Brak konstytucyjnych uregulowań odnoszących się do stanów szczególnych nie był charakterystyczny tylko dla polskich rozwiązań. Ustawy konstytucyjne III Republiki Francuskiej także ich nie zawierały, przede wszystkim z uwagi na fakt, że regulowały wyłącznie najważniejsze kwestie związane z organizacją władz państwowych¹³. Podobnie we Włoszech, gdzie od 1870 r. obowiązywał *Statuto Albertino*, konstytucja Królestwa Sardynii z 4 marca 1948 r. Konstytucja belgijska, pochodząca z 7 lutego 1831 r., wręcz zakazywała w art. 130 zawieszania jakichkolwiek jej postanowień całkowicie lub chociażby częściowo¹⁴. W Wielkiej Brytanii w ogóle brak konstytucji pisanej w rozumieniu prawa kontynentalnego. A naddo, w systemie *common law* kwestię stanów szczególnych regulowała koncepcja *martial law*, odbiegająca od założeń prawa kontynentalnego. Podobna konstrukcja obowiązywała w Republice Irlandzkiej, choć państwo to od 6 grudnia 1922 r. posiadało pisaną konstytucję. Jednak w większości konstytucji europejskich tamtego czasu takie regulacje były przewidziane, choć różnie skonstruowane.

W Niemczech konstytucja Rzeszy z 11 sierpnia 1919 r. nie zawierała co prawda postanowień dotyczących stanów szczególnych, natomiast wyposażała prezydenta Rzeszy w stosunkowo szerokie pełnomocnictwa¹⁵. Pozwalały mu one użyć siły zbrojnej dla wyegzekwowania praw Rzeszy oraz ograniczyć podstawowe prawa obywatelskie: wolność osobistą, nietykalność mieszkania, tajemnicę korespondencji, wolność słowa, druku i wypowiedzi, wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się oraz prawo dziedziczenia, w całości lub części, gdyby zagrożone zostało bezpieczeństwo publiczne albo chociażby poważnie naruszone. Dla przywrócenia praworządności mógł użyć siły zbrojnej. O swoich decyzjach musiał

¹² *Ustawa konstytucyjna* z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. RP Nr 30, poz. 227.

¹³ Należy nadmienić, że konstytucja III Republiki Francuskiej składała się z trzech ustaw konstytucyjnych. Zob. *Loi relative à l'organisation du Sénat* z 24 lutego 1875 r., Bulletin des lois Nr 246, poz. 3954; *Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics* z 25 lutego 1875 r., Bulletin des lois Nr 246, poz. 3953; *Loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics* z 16 lipca 1875 r., Bulletin des lois Nr 260, poz. 4270.

¹⁴ A. Giron, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Bruxelles 1895, t. 1, hasło: *Constitution* Nr 2.

¹⁵ Szerzej na temat pełnomocnictw prezydenta Rzeszy i ich konsekwencji dla pozycji ustrojowej głowy państwa niemieckiego pisał K. Grzybowski, *Dyktatura prezydenta Rzeszy. Studium nad art. 48, ust. 2 konstytucji weimarskiej i rozwojem państwa autorytarnego w Niemczech*, Kraków 1934, *passim*.

niezwłocznie powiadomić Reichstag, na żądanie którego musiał zawiesić wydane wcześniej zarządzenia. Z tych samych uprawnień mogły korzystać rządy krajów związkowych. Dla zawieszenia zarządzeń wystarczyło żądanie prezydenta Rzeszy. Szczegóły określać miały stosowne ustawy¹⁶.

W konstytucjonalizmie Holandii zapisy dotyczące stanów szczególnych pojawiły się dopiero po zmianach konstytucji w 1887 r.¹⁷ W art. 187 postanawiano, że dla zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego król mógł ogłosić stan wojenny lub stan oblężenia na każdej części terytorium królestwa. Szczegóły miała określać stosowna ustawa¹⁸. Przewidywano, że uprawnienia władz cywilnych względem porządku publicznego i policji mogły być przekazywane częściowo lub w całości władzom wojskowym. Ogłoszenie któregoś ze stanów szczególnych mogło pociągać za sobą zawieszenie praw konstytucyjnych: wolność prasy, wolność zgromadzeń, nietykalność mieszkania i tajemnicę korespondencji.

Konstytucja Republiki Austrii z 1920 r. nie zawierała żadnych postanowień dotyczących stanów szczególnych. Jedynie prezydent na szczeblu federalnym i gubernatorzy na szczeblu prowincji uzyskali uprawnienia do podejmowania działań mających zapewnić utrzymanie spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie konstytucja uchylała obowiązywanie ustawy z 1869 r.¹⁹

3. Regulacje ustawowe

Pierwsze polskie regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa pojawiły się w początkach 1919 r. 2 stycznia 1919 r. naczelnik państwa podpisał dekret o stanie wyjątkowym. Dekret ten miesiąc później został znowelizowany. Zmiany szły w kierunku zaostrzenia kar za przestępstwa przewidziane w pierwotnym de-

¹⁶ *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11 August 1919*, Deutsches Reichsgesetzblatt, Nr 152, poz. 6982, art. 48.

¹⁷ W Holandii obowiązywała konstytucja z 28 marca 1814 r. nadana przez księcia orańskiego Wilhelma Fryderyka. Od tamtego czasu jej postanowienia były kilkakrotnie zmieniane. Zob.: A. Głowacki, *Konstytucja Królestwa Holandii*, Warszawa 2003, passim.

¹⁸ W tym czasie szczegóły stosowania stanu oblężenia w Holandii określały regulacje francuskie. Zob.: *Loi concernant la conservation, le classement des Places de guerre et Postes militaires, la police Fortifications, etc.* z 10 lipca 1791 r., Bulletin des lois z 1791 r., s. 323 i n; *Décret impérial relatif à l'Organisation et au Service des États-majors des Places* z 24 grudnia 1811 r., Bulletin des lois Nr 411, poz. 7543.

¹⁹ *Bundes-Verfassungsgesetz vom 1 October 1920*, St.G.BI Nr 451/1920, B.G.BI Nr 2/1920.

krecie²⁰. Wspomniany dekret spotkał się z ostrą krytyką, głównie ze strony ugrupowań lewicowych²¹. Dlatego też minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski przygotował projekt nowych rozwiązań, które Sejm Ustawodawczy, po znacznych zmianach redakcyjnych, przyjął w lipcu 1919 r.²² Regulacja ta obowiązywała tylko na czas wojny i rząd uchylił jej obowiązywanie po zawarciu pokoju ryskiego²³. W okresie kryzysu militarnego, latem 1920 r., Rada Obrony Państwa przyjęła rozporządzenie o możliwości przekazywania na obszarach zagrożonych działaniami wojennymi władzy cywilnej władzom wojskowym, a następnie rozporządzenie o stanie oblężenia. Rozwiązania ustawowe, o których wspominała konstytucja marcowa, pojawiły się dopiero w 1928 r. w formie dwóch rozporządzeń prezydenta Rzeczypospolitej²⁴. Były to postanowienia dotyczące stanu wojennego²⁵ i stanu wyjątkowego²⁶. Jedną z konsekwencji wprowadzenia nowej konstytucji było uchwalenie pod koniec lat trzydziestych nowych regulacji dotyczących stanów wyjątkowego²⁷ i wojennego²⁸.

We Francji regulacje dotyczące stanów szczególnych znane były już w okresie rewolucyjnym. Pierwszą było prawo dotyczące ochrony i podziału miej-

²⁰ Dekret o częściowej zmianie dekretu z dn. 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego z dnia 7 lutego 1919 r., Dz. P. PP Nr 14, poz. 159.

²¹ Szerzej na ten temat: P.K. Marszałek, *Spółczesność wobec stanów szczególnych na tle doświadczeń II Rzeczypospolitej*, [w:] *Spółczesność a władza. Ustrój, prawo, idee*, J. Przygodzki, M.J. Ptak (red.), Wrocław 2010, s. 655-669.

²² Ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny, Dz. P. PP Nr 61, poz. 364.

²³ Na obszarze byłej dzielnicy pruskiej ustawa obowiązywała w okresie od 15 lipca 1920 r. do 15 kwietnia 1921 r. Na terenie Małopolski i Galicji Zachodniej przepisów ustawy nie stosowano, gdyż na obszarach tych w dalszym ciągu obowiązywało ustawodawstwo austro-węgierskie, wprowadzone 14 lipca 1914 r.

²⁴ Nie oznacza to, że przez cały ten okres rząd nie dążył do uchwalenia stosownych ustaw. Pierwszy projekt pojawił się już w 1923 r. Kolejny w 1925 r. Nie wyszły one jednak poza stadium pierwszego czytania w Sejmie. Zob.: Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 27 kwietnia 1923 r., SSSR, łam XXXVI/7 i n. oraz sprawozdanie stenograficzne z 184 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1925 r., SSSR, łam CLXXXIV/3 i n. Zob. też druk Sejmu Okres I Nr 423 oraz druk Sejmu Okres I Nr 1732.

²⁵ Rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym, Dz. U. RP Nr 8, poz. 54.

²⁶ Rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r., o stanie wyjątkowym, Dz. U. RP Nr 32, poz. 307.

²⁷ Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. RP Nr 17, poz. 108.

²⁸ Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, Dz. U. RP Nr 57, poz. 366.

scowości warownych i placówek wojskowych, policji fortyfikacji z 10 lipca 1791 r.²⁹ W niej po raz pierwszy pojawiają się pojęcia stanu pokoju, stanu wojny³⁰ i stanu oblężenia. Rozwinięcia tych kwestii dokonał dekret Napoleona z 24 grudnia 1811 r.³¹ Wszystkie te akty regulowały kwestie stanów szczególnych jakby przy okazji innych spraw dotyczących obrony państwa. Dopiero jednak w 1849 r. pojawiła się ustawa bezpośrednio regulująca sprawę stanów szczególnych. Było nią prawo o stanie oblężenia³². Postanowienia tej ustawy zostały zmodyfikowane w 1878 r., a następnie – już w okresie I wojny światowej – w 1916 r.³³

Belgijskie regulacje początkowo opierały się na ustawodawstwie francuskim. Tam również obowiązywały znane nam już przepisy z lat 1791 i 1811, przejęte w chwili oddzielania się od Holandii. Jednakże z chwilą wprowadzenia konstytucji z 1831 r. pojawił się spór o dalsze ich obowiązywanie, jako sprzecznych z zasadami ustawy zasadniczej. Tym bardziej, że w praktyce stan oblężenia na terenie Belgii był kilkakrotnie wprowadzany³⁴. Dlatego 15 maja 1834 r. rząd zgłosił projekt ustawy o bezpieczeństwie publicznym, dającej władzom wojskowym możliwość bezpośredniej ingerencji w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa pu-

²⁹ *Loi concernant la conservation, le classement des Places de guerre et Postes militaires, la police Fortifications*, etc. z 10 lipca 1791 r., *Bulletin des lois* z 1791 r., s. 323 i n.

³⁰ W tamtym okresie pojęcie „stanu wojny” oznaczało zupełnie coś innego aniżeli obecnie. Oznaczał on stan faktyczny, będący następstwem militarnego ataku nieprzyjaciela, w konsekwencji czego władze cywilne w dalszym ciągu wykonywały ciężące na nich obowiązki, jednakże w sprawie zarządzeń dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego musiały uzyskiwać akceptacje odpowiednich władz wojskowych.

³¹ *Décret imperial relatif à l' Organisation et au Service des États-majors des Places* z 24 grudnia 1811 r., *Bulletin des lois* Nr 411, poz. 7543.

³² Nie oznacza to, że wcześniej nie podejmowano prób uregulowania tej materii. Już w 1832 r. pojawił się projekt przygotowany przez M. Barthe, który jednak nie uzyskał akceptacji w Zgromadzeniu Narodowym. Zob.: H. Boldt, *Rechtsstaat und Ausnahmezustand*, Berlin 1967, s. 43 i n.

³³ Ustawa ta po wielu dalszych modyfikacjach obowiązuje do dnia dzisiejszego. Ostatniej dokonano w 2004 r.

³⁴ 21 października 1831 gen. Charles Niellon, komendant Gent (Gandawy) wprowadził w tym mieście stan oblężenia. Dwa dni później stan oblężenia zarządzono też w Antwerpii. Zostały one złożone postanowieniem królewskim z 30 stycznia 1833 r. Zob.: *Pasinomie ou collection complète des lois, décrets, arrêtés et règlements généraux qui peuvent être invoqués en Belgique*, Bruxelles 1837-1840, rok 1831, s. 183 oraz rok 1833, s. 47.

blicznego. Nie miał on jednak szans realizacji³⁵. Pogląd w tej sprawie zawierały słowa króla Leopolda I w liście do gen. Felixa Chazal podkreślającego, że w przypadku zaburzeń wewnętrznych muszą być one tłumione przez policję miejscową, wspieraną przez straż obywatelską. Wojsko mogło być użyte dopiero wówczas, gdy formacje te nie były w stanie same przywrócić porządku³⁶. Dopiero wybuch wojny światowej zmusił parlament belgijski do wyposażenia króla, jako zwierzchnika egzekutywy, ustawą z 4 sierpnia 1914 r. w specjalne uprawnienia do zawieszania istniejącego ustawodawstwa, w tym także konstytucyjnego³⁷. Na tej podstawie 11 października 1916 r. król wydał rozporządzenie z mocą ustawy dotyczące stanu wojny i stanu obłężenia³⁸.

Holenderskie ustawodawstwo stanów szczególnych początkowo również opierało się o znane już regulacje francuskie. Mimo iż w kraju tym istniały wątpliwości co do zgodności tych przepisów z obowiązującą konstytucją, dopiero w 1890 r. złożono projekt nowej ustawy, który jednak już w roku następnym został przez rząd wycofany. Ostatecznie nieco zmieniony projekt trafił do parlamentu w 1898 r. i 23 maja 1899 r. został uchwalony. Zaczął obowiązywać od 1 maja 1901 r.³⁹ Ponieważ ramy zakreślone przez postanowienia konstytucyjne były stosunkowo szerokie kilkakrotnie zachodziła potrzeba nowelizowania wspomnianej ustawy⁴⁰. Istotne zmiany przewidywał projekt rządowy z 27 maja 1916 r., zmierzający do połączenia regulacji stanu wojennego ze stanem obłężenia. Ostatecznie nie został uchwalony⁴¹.

We Włoszech kwestia stanów szczególnych nie była regulowana aż do czasów dyktatury faszystowskiej. Ustawą z 31 stycznia 1926 r. król otrzymał upoważnienia do wydawania zarządzeń wyjątkowych, mających charakter dekretów z mocą ustawy. We wspomnianej ustawie bardzo szeroko określono przypadki,

³⁵ Szerzej na ten temat „La Belgique judiciaire”, Bruxelles, rok 1853, s. 1153 i 1249, rok 1856, s. 1379, rok 1856, s. 449, 466 i 482, rok 1857, s. 1133, 1281 i 1425, rok 1858, s. 67 i 1073.

³⁶ A. Giron, *Dictionnaire de droit administrative...*, op. cit., s. 101.

³⁷ *Pasinomie ou collection complète des lois, décrets, arrêtés et règlements généraux qui peuvent être invoqués en Belgique*, Bruxelles 1914, s. 454.

³⁸ *Arrêté-loi relatif à l'état de guerre et à l'état de siege* z 11 octobre 1916 r., Le Moniteur belge Nr 30 z 1916 r.

³⁹ *Wet Houdende bepalingen ter uitvoering van Art. 187 der Grondwet*, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Nr 73.

⁴⁰ Zmiany zawarte były w ustawach z 30 grudnia 1909 r., z 22 listopada 1918 r. i 5 lipca 1922 r. Zob. poszczególne roczniki Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden.

⁴¹ Zob.: „Weekblad van het Recht”, Nr 9979 i 9980.

w których można było korzystać z tych uprawnień. Zgodnie z artykułem 3 rząd mógł przygotować odpowiedni projekt w nadzwyczajnych przypadkach, lub gdy wymagane to było nagłą i absolutną koniecznością. Dekrety królewskie podlegały politycznej kontroli parlamentu i mogły uzyskać sankcję ustawową. Na podstawie posiadanych upoważnień, krótko po zamachu na Mussoliniego w Bolonii⁴², król wydał 6 listopada 1926 r. dekret z mocą ustawy, dotyczący bezpieczeństwa państwa, w którym po raz pierwszy uregulowano kwestie stanów szczególnych. Dekret posługiwał się pojęciami stanu niebezpieczeństwa publicznego i stanu wojennego⁴³.

W Wielkiej Brytanii, ze względu na odmienną od kontynentalnej koncepcję stanów szczególnych, nie było jednolitego aktu normatywnego, regulującego funkcjonowanie organów państwa oraz zakres praw i wolności obywatelskich w sytuacjach nadzwyczajnych. Koncepcja *martial law* ujęta była w kilku aktach normatywnych, pochodzących jeszcze z XVII i XVIII w. i obowiązujących tylko w okresach, gdy stosowanie nadzwyczajnych regulacji było konieczne. Dopiero wybuch wojny światowej skłonił rząd i parlament do uregulowania tej kwestii. 8 sierpnia 1914 r. parlament uchwalił ustawę o obronie królestwa, chociaż jej postanowienia początkowo miały obowiązywać tylko na czas wojny⁴⁴. Utrzymywanie się napiętej sytuacji w Irlandii spowodowało uchwalenie 29 października 1920 r. ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach⁴⁵.

W Republice Irlandii, choć również obowiązywała anglosaska koncepcja stanów szczególnych, przyjęto rozwiązania zbliżone do koncepcji kontynentalnej, polegającej na całościowej regulacji określającej funkcjonowanie władz publicznych oraz zakresie ograniczania konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. 19 listopada 1926 r. parlament uchwalił ustawę o bezpieczeństwie publicznym (nadzwyczajnych pełnomocnictwach)⁴⁶. Kilka miesięcy później, 11 sierpnia 1927 r.

⁴² 31 października 1926 r. szesnastoletni faszysta Antonio Zamboni oddał kilka strzałów w kierunku samochodu Mussoliniego, podczas jego pobytu w Bolonii. Był to jeden z kilku zamachów zorganizowanych i przeprowadzonych na *duce* od 25 listopada 1925 r. Przypuszcza się, że zamachy te były organizowane przez prowokatorów i miały służyć celom propagandowym. Zob.: E. Roger, *Faszyzm: historia*, Poznań 1999.

⁴³ *Regio decreto 6 novembre 1926di pubblica sicurezza*, Gazzetta Ufficiale dell 8 novembre 1926, Nr 257, poz. 1848.

⁴⁴ *Defence of the Realm Act*, "The London Gazette" z 1 września 1914 r., s. 6894. Ustawa ta była kilkakrotnie zmieniana podczas wojny. Ostatecznie została uchylona postanowieniami *Licensing Act* z 21 lipca 1988 r., HC Deb. vol. 137, s. 747W.

⁴⁵ *Emergency Powers Act*, 1920, HC Deb. vol. 133, s. 2205 i n.

⁴⁶ *Public Safety (Emergency Powers) Act* from 19 November 1926 r., Nr 42/1926.

została znowelizowana poprzez rozszerzenie uprawnień władz publicznych i utworzenie sądów specjalnych⁴⁷.

W Niemczech nadal obowiązywały pruska ustawa o stanie oblężenia z 1851 r. oraz ustawa o stanie wojennym z 1916 r. Tuż po dojściu do władzy nazistów ukazały się w lutym 1933 r. dekrety prezydenta Rzeszy o ochronie narodu niemieckiego i o ochronie narodu i państwa. W tym ostatnim zawieszono na nieokreślony czas wszystkie podstawowe wolnościowe prawa obywatelskie. Zamachy skierowane przeciwko przedstawicielom najwyższych władz państwowych zostały spenalizowane karą śmierci i karą ciężkiego więzienia. Przyjęcie tych aktów normatywnych spowodowało, że formalnie stany szczególne nie zostały w Niemczech wprowadzone, ale *de facto* obowiązywały⁴⁸.

4. Przesłanki i forma ogłoszenia stanów szczególnych

Już w pierwszych polskich regulacjach zawarto przesłanki określające możliwość zastosowania stanów szczególnego zagrożenia państwa. W dekrete styczeniowym użyto formy stanu wyjątkowego, choć w tym czasie nasze prawodawstwo znało i inne⁴⁹. Ogłoszenie mogło nastąpić „ze względu na bezpieczeństwo publiczne” oraz jeśli użycie tego środka było nieodzowne⁵⁰. Wprowadzenia stanu wyjątkowego dokonywała Rada Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Dekret nie przewidywał sposobu publikacji aktu rządowego ogłaszającego stan wyjątkowy. Jednakże, zgodnie z regułami wynikającymi z art. 21 dekretu ze stycznia 1918 r. rząd zobowiązany był do publikacji swoich aktów w gazecie rządowej⁵¹. Dlatego też wszystkie rozporządzenia o wprowadzeniu stanów szczególnych publikowano początkowo w Dzienniku Praw, a później w Dzienniku Ustaw.

⁴⁷ *Public Safety Act* from 11 August 1927 r., Nr 13/1927.

⁴⁸ Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze des Deutschen Volkes vom 4. Februar 1933, R.G.Bl. I. S. 41. Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat, R.G.Bl. I. S. 83.

⁴⁹ W dekretach naczelnego wodza, pochodzących z tego samego okresu, dotyczących sądów doraźnych, użyto określeń: stan wojenny, stan oblężenia oraz stan wojny. Należy zauważyć, że ówczesne rozumienie pojęcia stanu wojny odbiegało od współczesnego i było tożsame z pojęciem stanu wojennego. Zob. też dekrety naczelnego wodza w sprawie ustanowienia wojennych sądów doraźnych z dnia 3 stycznia 1919 r., DzRW Nr 1, poz. 5 oraz DzRW Nr 2, poz. 94.

⁵⁰ Dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego z dnia 2 stycznia 1919 r., Dz. P. PP Nr 1, poz. 79.

⁵¹ Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim z dnia 3 stycznia 1918 r., Dz. P. KP Nr 1, poz. 1.

Ustawa lipcowa zawierała bardziej rozbudowane przesłanki stosowania regulacji prawnych stanów szczególnych. Były nimi ochrona bezpieczeństwa państwa oraz utrzymanie porządku publicznego. Pojawiło się ponadto zastrzeżenie, że z nadzwyczajnych środków można było skorzystać tylko w czasie wojny, co wskazywało na epizodyczność wspomnianej ustawy. Ustawa usuwała instytucję stanu wyjątkowego, a w jego miejsce wprowadzono specjalne pełnomocnictwa dla ministra spraw wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych. Pełnomocnictw tych udzielał rząd na wniosek samego zainteresowanego, który ponosił polityczną odpowiedzialność za zapewnienie ładu, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Udzielenie pełnomocnictw było czasowe na okres trzech miesięcy, ale mogło też być przedłużane nieograniczoną ilość razy. Ustawa zawierała enumeratywny katalog praw wolnościowych, które mogły być ograniczane lub zawieszane rozporządzeniami wyjątkowymi ministra. Rozporządzenia Rady Ministrów, udzielające specjalnych pełnomocnictw, musiały być publikowane w Dzienniku Ustaw, a rozporządzenia wyjątkowe ministra w Monitorze Polskim i w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa oraz w różny sposób na obszarze, na którym obowiązywały. Innym aktem przewidującym również nadawanie pełnomocnictw wyjątkowych gubernatorom wojskowym, dających możliwość ograniczania lub zawieszania praw wolnościowych było rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 6 sierpnia 1920 r. ustanawiające stan oblężenia⁵².

Rozporządzenia regulujące stosowanie stanów szczególnych wydane pod koniec lat dwudziestych, a będących wykonaniem zapisów konstytucyjnych zawierały przesłanki wskazane w ustawie zasadniczej, z tym uzupełnieniem, że stan wojenny można było wprowadzić tylko w czasie wojny i tylko na obszarze objętym działaniami wojennymi. Stan wyjątkowy ogłaszał rozporządzeniem rząd, na wniosek ministra spraw wewnętrznych, za zgodą prezydenta. Rozporządzenie takie musiało być opublikowane w Dzienniku Ustaw, a ponadto rozpowszechnione w miejscu obowiązywania w taki sposób, aby dotarło do wszystkich zainteresowanych⁵³. Stan wyjątkowy wchodził w życie z chwilą jego ogłoszenia w siedzibie powiatowej władzy administracji ogólnej. Stan wojenny wprowadzał naczelnym wódcą rozporządzeniem, określając obszar, na którym obowiązywał. Rozporządzenie podlegało publikacji w Dzienniku Rozporządzeń Naczelnego Wodza oraz

⁵² Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r. *w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia*, Dz. U. RP Nr 69, poz. 460.

⁵³ Rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. *o stanie wyjątkowym*, Dz. U. RP Nr 32, poz. 307.

w sposób umożliwiający rozpowszechnienie jego treści w miejscu obowiązywania⁵⁴.

Ustawy dotyczące stanów szczególnych z drugiej połowy lat trzydziestych nie powtarzały już przesłanek ich wprowadzenia przewidzianych w konstytucji z 1935 r. Przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego, zawarte w konstytucji kwietniowej, zostały inaczej ujęte aniżeli we wcześniejszych regulacjach. Przede wszystkim jego wprowadzenie uzależnione było już nie od wybuchu wojny, albo gdy taka groźba istniała, ale od „zagrożenia państwa z zewnątrz”⁵⁵. Konstytucja nie precyzowała, jakiego charakteru powinno być owo zagrożenie. Istotna zmiana dotyczyła też stanu wojennego. Otóż jego ogłoszenie mogło nastąpić tylko wówczas, gdy zaistniała potrzeba użycia sił zbrojnych dla obrony państwa. Stan wyjątkowy, podobnie jak pod rządami konstytucji marcowej, wprowadzić mogła Rada Ministrów za zezwoleniem prezydenta. Wniosek ministra spraw wewnętrznych nie był już konieczny. Stan wojenny zarządzał prezydent za kontrasygnatą premiera i ministra spraw wojskowych. Wprowadzenie stanu wyjątkowego i wojennego podlegało publikacji w Dzienniku Ustaw oraz w gminach, o obszarze których stany te ogłaszano.

Francuska ustawa o stanie oblężenia z 9 sierpnia 1849 r. przewidywała możliwość ogłoszenia stanu oblężenia w przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa⁵⁶. Nie precyzowano na czym to zagrożenie ma polegać. Dokonała tego nowelizacja wspomnianej ustawy w 1878 r. Mówiła ona, że stanu oblężenia nie można było ogłosić jeśli nie istniało bezpośrednio zagrożenie wojną zewnętrzną lub rewolta zbrojna⁵⁷. Stan oblężenia – co do zasady – wprowadzał parlament. Prezydent republiki mógł wprowadzić stan oblężenia na wniosek rządu, gdy Izby Zgromadzenia były odroczone, ale wówczas parlament zbierał się automatycznie w ciągu dwóch dni. Prezydent nie mógł ogłosić stanu oblężenia, gdy Izba Deputowanych była rozwiązana. Jedynym wyjątkiem było zagrożenie wojną zewnętrzną. Wówczas mógł ogłosić stan oblężenia, na wniosek rządu, na obszarze zagrożonym atakiem nieprzyjacielskim. Żadna ze wspomnianych ustaw nie zawierała dyspozycji co do sposobu publikacji zarządzeń wprowadzających stan oblężenia.

⁵⁴ Rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym, Dz. U. RP Nr 8, poz. 54.

⁵⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. RP Nr 30, poz. 227.

⁵⁶ *Loi du 9 août 1849 sur l'état de siege*, Bulletin des lois Nr 186, page 146.

⁵⁷ *Loi relative à l'État de siège* du 3 avril 1878, Bulletin des lois Nr 383, page 338 i n.

Podobnie w ustawodawstwie holenderskim stan wojenny albo stan oblężenia można było ogłosić w czasie wojny, gdy pojawiła się jej groźba oraz gdy niepokoje wewnętrzne powodowały powstanie wewnętrznego lub zewnętrznego niebezpieczeństwa dla państwa. Oba stany szczególne wprowadzane były postanowieniem królewskim i publikowane w państwowych dziennikach urzędowych *Staatsblad* i *Staatscourant*. Ponadto, władze wojskowe zobowiązane były do publikacji zarządzeń stanów szczególnych na poszczególnych obszarach, co powodowało, że dopiero od tego momentu były obowiązujące⁵⁸.

Nieco odmiennie kwestie te regulowało ustawodawstwo włoskie. W dekreście królewskim z 1926 r. mowa była o stanie niebezpieczeństwa publicznego i stanie wojennym. Ogłoszenie stanu niebezpieczeństwa publicznego można było ogłosić w przypadku groźby niepokojów. Nie precyzowano jednak na czym te niepokoje miały polegać i jaka miała być ich skala. Posługiwano się tylko bardzo ogólnikowymi stwierdzeniami, jak nagłość i wielka publiczna potrzeba. Podobnie stan wojenny mógł być ogłoszony, jeśli władze wojskowe uznały konieczność tego środka dla ochrony porządku publicznego. W obu przypadkach dekret o wprowadzeniu stanu szczególnego ogłaszał minister spraw wewnętrznych, za zgodą premiera. Brak było jednak bliższych określeń co do sposobu ogłoszenia⁵⁹.

Jeszcze oszczędniej na temat przesłanek zastosowania stanów szczególnych wypowiadało się ustawodawstwo belgijskie. W rozporządzeniu z mocą ustawy z dnia 16 października 1916 r. była mowa tylko o upoważnieniu króla w czasie wojny do dysponowania pełnią władzy wykonawczej, pozwalającą mu na przekazywanie całości lub części swoich uprawnień władzom cywilnym lub wojskowym⁶⁰. Również irlandzka ustawa z 1926 r. niewiele mówiła o podstawach stosowania stanów szczególnych. Jeśli rząd stwierdził powstanie takiego zagrożenia państwa, że jego charakter wymagał, aby w interesie publicznym zastosować nadzwyczajne środki, mógł proklamować istnienie stanu zagrożenia państwa. Proklamacja taka musiała być opublikowana w *Iris Oifigiuil*, dzienniku urzędowym Republiki Irlandzkiej⁶¹.

Odmienne natomiast podejmowało tę problematykę prawo brytyjskie. Ustawa z 1920 r. zezwalała królowi na proklamowanie stanu wyjątkowego w przy-

⁵⁸ *Houdende bepalingen ter uitvoering van Art. 187 der Grondwet van 23 Mei 1899*, *Staatsblad* Nr 128.

⁵⁹ *Regio decreto 6 novembre 1926 di pubblica sicurezza*, *Gazzetta Ufficiale* dell 8 novembre 1926, Nr 257, poz. 1848.

⁶⁰ *Arrêté-loi relatif à l'état de guerre et à l'état de siege* z 11 octobre 1916 r., *Le Moniteur belge* Nr 30 z 1916 r.

⁶¹ *Public Safety (Emergency Powers) Act* from 19 November 1926 r., Nr 42/1926.

padku, gdyby okazało się, że powstało bezpośrednie niebezpieczeństwo pozbawienia wspólnoty podstaw egzystencji. Powstanie takiego niebezpieczeństwa musiało przejawiać się podjęciem, przez osobę lub grupę osób, jakiegokolwiek działania, którego charakter i skala obliczone były na zakłócanie zaopatrzenia i dystrybucję żywności, wody, paliwa, światła oraz środków transportu⁶². Publikacja proklamacji następowała w sposób zwyczajowo przyjęty w *The London Gazette*, pełniącej funkcje oficjalnego dziennika rządu brytyjskiego.

5. Skutki ogłoszenia stanu szczególnego

Stany szczególne należą do tych instytucji prawnych, które z natury swej modyfikują, nierzadko znacząco, organizację życia społecznego. Obejmuje ona zazwyczaj dwie kategorie sytuację prawną obywateli oraz zmianę funkcjonowania organów władzy publicznej. Ostatnią kwestią zajmiemy się w dalszej części naszych rozważań. Problematyka sytuacji prawnej obywateli w świetle stanów szczególnych jest tym bardziej istotna, że dotyczy sfery niezwykle wrażliwej, podstawowych praw i wolności obywatelskich.

Wszystkie polskie regulacje konstytucyjne i ustawowe, odnoszące się do stanów szczególnych, zawierały postanowienia dotyczące praw obywatelskich. Zazwyczaj zawierały upoważnienia do ich ograniczania w razie konieczności. Ściśle określony katalog tych praw obejmował: wolność osobistą, nietykalność mieszkania, wolność prasy, tajemnicę korespondencji, wolność zrzeszania się i gromadzenia. Pewne różnice możemy odnotować w dekreście z 2 stycznia 1919 r. i ustawie z 25 lipca 1919 r. Brały się one przede wszystkim z faktu, że w tym czasie brak było jeszcze konstytucyjnego określenia podstawowych praw i wolności obywatelskich i ograniczenia dotyczyły tylko niezbędnego zakresu wolnościowego, obejmującego wolność osobistą, nietykalność mieszkania, wolność publikacji oraz wolność zgromadzeń⁶³.

Polskie ustawodawstwo związane ze stanami szczególnymi zawierało też postanowienia dotyczące podwyższonej penalizacji tych grup przestępstw, które stanowiły najpoważniejsze zagrożenie dla spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Dekret styczniowy zaliczył do nich zdradę stanu, rozruchy, pogwałcenie przepisów zabezpieczających porządek publiczny, pozbawienie życia, uszkodzenie ciała i gwałt na osobie oraz kradzież, rozbój i wymuszenie. W póź-

⁶² *Emergency Powers Act*, 1920, HC Deb. vol. 133, s. 2205 i n.

⁶³ Dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego z dnia 2 stycznia 1919 r., Dz. P. PP Nr 1, poz. 79. Ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny, Dz. P. PP Nr 61, poz. 364.

niejszym okresie zakres penalizacji związany ze stanami szczególnymi zawarty był w ustawodawstwie dotyczącym sądów doraźnych⁶⁴.

W ustawodawstwie holenderskim przepisy o stanach szczególnych mówiły o ograniczeniu praw obywatelskich, odnoszących się do wolności osobistej, nietykalności mieszkania, tajemnicy korespondencji, wolności druku i publikacji oraz wolności zgromadzeń. Mówiono w nich także o penalizacji naruszeń zarządzeń stosownych władz wydanych w związku z obowiązywaniem stanu wojennego lub oblężenia. Przewidywano również ogólną klauzulę mówiącą o podwyższeniu o jedną trzecią wszystkich kar wymierzanych za przestępstwa przewidziane prawem karnym a popełnionych na obszarze obowiązywania stanów szczególnych⁶⁵.

Włoski dekret z 6 listopada 1926 r. upoważniał władze do aresztowania każdego, na okres nie dłuższy niż jeden rok, jeśli było to konieczne dla przywrócenia i zachowania porządku publicznego. Zatrzymanie takie nie sprzeciwiało się wymierzeniu kary pozbawienia wolności za przestępstwa przewidziane w innych przepisach prawa powszechnego⁶⁶.

Brytyjskie ustawodawstwo wyjątkowe z lat 1914-1920 nie zawierało żadnych postanowień ograniczających wolnościowe prawa obywatelskie, a kary za naruszenie przepisów rozporządzeń wyjątkowych nie mogły przekraczać trzech miesięcy więzienia lub kary grzywny w kwocie 100 funtów⁶⁷. Natomiast w ustawie irlandzkiej z 1926 r. brak było postanowień w sprawie ograniczania lub zawieszania wolnościowych praw obywatelskich. Jednakże minister spraw wewnętrznych mógł nakazać aresztowanie każdej osoby, co do której powziął uzasadnione podejrzenie, że mogła popełnić przestępstwo przewidziane w ustawie. Katalog tych przestępstw zawierał załącznik do niej⁶⁸. W takim wypadku należało w ciągu tygo-

⁶⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 1919 r. w przedmiocie sądów doraźnych, Dz. P. PP Nr 55, poz. 34. Rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. o postępowaniu doraźnym, Dz. U. RP Nr 33, poz. 315.

⁶⁵ Zob. art. 48 *Houdende bepalingen ter uitvoering van Art. 187 der Grondwet van 23 Mei 1899*, Statsbylad Nr 128.

⁶⁶ Zob. art. 220 *Regio decreto 6 novembre 1926di pubblica sicurezza*, Gazzetta Ufficiale dell 8 novembre 1926, Nr 257, poz. 1848.

⁶⁷ Zob. art. 2 ust. 3 *Emergency Powers Act, 1920*, HC Deb. vol. 133, s. 2205 i n.

⁶⁸ Katalog przestępstw w ustawie o bezpieczeństwie publicznym obejmował: próbę obalenia siłą lub w inny sposób rządu Republiki Irlandii, także pomocnictwo i podżeganie, nakłanianie funkcjonariusza rządu do zaniedbania swoich obowiązków, posiadanie nielegalne broni palnej i materiałów wybuchowych, a także części i składników służących do wyrobu, nielegalne posiadanie uniformów, wyposażenia i rynsztunku sił zbrojnych i policyjnych, nakłanianie członków sił zbrojnych i policyjnych do niezgodnych z prawem działań, podejmowanych w imieniu swoich władz, zawłaszczanie bez tytułu prawnego gruntów, rozbój z bronią w rękę, podpalenie, nielegalne działania powodujące zniszczenie

dnia przestawić osobie aresztowanej zarzuty, albo ją uwolnić. Również, jeśli osoba cywilna znalazła się w areszcie wojskowym należało ją przenieść do aresztu cywilnego. Z tych samych powodów można było przeszukać mieszkanie aresztowanego. Za przestępstwa popełnione w okresie stanu wyjątkowego nie zaostrzano wymiaru kar⁶⁹.

6. Kompetencje organów państwowych oraz stosunek wzajemny władz cywilnych i wojskowych

Cechą stanów szczególnych jest zwiększenie kompetencji władz cywilnych, odpowiedzialnych za utrzymanie porządku i spokoju publicznego, zazwyczaj podporządkowanych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Nierzadko władze zyskują też możliwość korzystania z sił zbrojnych do działań zapewniających bezpieczeństwo publiczne. W sytuacjach zagrożenia wojennego władze cywilne mogą być zastępowane przez władze wojskowe.

Dekret ze stycznia 1919 r. upoważniał Radę Ministrów do wprowadzenia stanu wyjątkowego na okres 3 miesięcy w każdej miejscowości, w której okaże się to nieodzowne ze względu na bezpieczeństwo publiczne. Wniosek w tej sprawie przedkładał minister spraw wewnętrznych. Stąd należy wnosić, że rząd samodzielnie nie mógł działać. Z chwilą ogłoszenia stanu wyjątkowego minister spraw wewnętrznych, lub wyznaczony przez niego komisarz nadzwyczajny, uzyskiwał prawo wydawania nadzwyczajnych rozporządzeń w zakresie utrzymania bezpieczeństwa publicznego. Ponadto szef resortu spraw wewnętrznych, jeśli uznał, że ład i porządek publiczny nie są dostatecznie zabezpieczone przez formacje jemu podległe, mógł wezwać do pomocy oddziały wojskowe⁷⁰. Wojsko mogło działać tylko

domów, fabryk, warsztatów, nieruchomości rolnych, także żywności dla ludzi i zwierząt oraz inne ruchomości, a także drzew i upraw. Odpowiedzialności karnej podlegało również utrudnianie wymiaru sprawiedliwości. Zob.: Schedule, *Public Safety (Emergency Powers) Act* from 19 November 1926 r., Nr 42/1926.

⁶⁹ Zob. art. 3-5 *Public Safety (Emergency Powers) Act* from 19 November 1926 r., Nr 42/1926.

⁷⁰ Dekret *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych* z dnia 2 stycznia 1919 r., Dz. P. PP Nr 1, poz. 80. Zob. też rozporządzenie Rady Ministrów o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego z dnia 18 kwietnia 1919 r., Dz. P. PP Nr 35, poz. 276. Warto podkreślić, że wspomniane rozporządzenie przewidywało użycie sił zbrojnych nie tylko do tłumienia zbrojnych wystąpień przeciwko państwu, zagrażających życiu i mieniu obywateli, ale także w celach zapobiegawczych i ratowniczych, w przypadku klęsk

na wnioski uprawnionych władz cywilnych. Ustawa z lipca 1919 r. formalnie nie dawała możliwości do wprowadzenia jakiegoś stanu szczególnego. Pozwalała natomiast znacznie rozszerzyć kompetencje ministra spraw wewnętrznych, dzięki którym zyskiwał prawo wydawania różnych rozporządzeń mających zapewnić porządek i bezpieczeństwo publiczne. Wykonanie tych rozporządzeń należało do miejscowych organów władzy administracyjnej. Akty ministra dla swej ważności musiały być publikowane w gazecie rządowej *Monitor Polski*.

W okresie inwazji Armii Czerwonej w lipcu i sierpniu 1920 r. Rada Obrony Państwa wydała rozporządzenia dające możliwość przekazywania uprawnień władz cywilnych w ręce dowódców wojskowych. Było to możliwe tylko na obszarach zagrożonych działaniami wojennymi i tylko w zakresie utrzymania porządku i spokoju publicznego. Każda taka decyzja pozostawała pod kontrolą rządu. Z chwilą przekazania władzy wykonawczej przez organy cywilne dowódcom wojskowym, ustanawiano dla tych obszarów gubernatorów wojskowych i ogłaszano stan oblężenia. Z tą chwilą pod władzę gubernatora przechodziły wszystkie miejscowe władze cywilne i wojskowe, państwowe i samorządowe. Władze wojskowe mogły wysiedlać ludność z terenów zagrożonych, niszczyć i usuwać wszystko, co mogłoby utrudniać poruszanie się wojsk, kontrolować działalność stowarzyszeń i zgromadzeń, kontrolować, sekwestrować i narzucać zarząd przedsiębiorstwami ważnymi ze względu na obronność państwa, przekazywać winnych określonych przestępstw i naruszeń zarządzeń wyjątkowych sądom doraźnym, zawieszać władze samorządowe, nakazywać ewakuację z terenów zagrożonych⁷¹.

Ustawodawstwo wyjątkowe z lat dwudziestych i trzydziestych również zawierało postanowienia odnoszące się do kompetencji organów państwowych. W myśl rozporządzenia o stanie wyjątkowym minister spraw wewnętrznych otrzymał prawo do określania, w drodze rozporządzenia, właściwości władz, tok instancji i tryb postępowania władz administracyjnych. Władze administracji ogólnej mogły, bez zezwolenia sądów, ograniczać wolnościowe prawa obywatelskie. Administratorem stanu wyjątkowego stawał się minister spraw wewnętrznych, który mógł wydawać rozporządzenia i zarządzenia wyjątkowe oraz zarządzać użycie sił zbrojnych do ich wykonania. Minister spraw wewnętrznych mógł też wnioskować do Rady Ministrów o czasowe przekazanie pewnych funkcji i uprawnień władz administracyjnych cywilnych władzom wojskowym. Władze cywilne mogły

żywiolowych oraz w innych wypadkach przewidzianych w ustawach administracyjnych i sądowych.

⁷¹ P.K. Marszałek, *Wojskowy Gubernator Warszawy. Sierpień – wrzesień 1920 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Nr 2616, seria PRAWO CCLXXXVIII, Wrocław 2004, s. 237-260.

też zostać podporządkowane władzom wojskowym, jeśli było to konieczne ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny⁷². Kompetencje w zakresie stanu wojennego zostały złożone w ręce naczelnego wodza. On decydował o jego ogłoszeniu, określał obszar, na którym obowiązywał. Podejmował decyzje o przekazywaniu uprawnień władz administracyjnych cywilnych władzom wojskowym. Naczelnny wódz stawał się administratorem stanu wojennego i uzyskiwał prawo do wydawania rozporządzeń i zarządzeń wyjątkowych⁷³. Szczegóły funkcjonowania władz administracyjnych określały stosowne rozporządzenia wykonawcze⁷⁴.

Francuskie ustawodawstwo dotyczące stanów szczególnych od pierwszych regulacji poświęconych tym kwestiom przewidywało podporządkowywanie władz cywilnych władzom wojskowym. Zakres tego podporządkowania uzależniony był od rodzaju obowiązującego stanu szczególnego. W przypadku stanu wojny władze cywilne nadal wykonywały swoje obowiązki, w tym wydawały zarządzenia, jednakże w sferze utrzymania porządku i zapewnienia bezpieczeństwa publicznego musiały konsultować się z władzami wojskowymi. W przypadku jednak stanu oblężenia były całkowicie podporządkowywane władzom wojskowym i musiały wykonywać zarządzenia tych władz. Pewna modyfikacja nastąpiła pod rządami ustawy z 1849 r. Także i ona podporządkowywała władze cywilne władzom wojskowym, ale w zakresie, jaki nie został im odebrany przez wojsko, nadal w pełni mogły wykonywać swoje dotychczasowe czynności⁷⁵.

W belgijskim rozporządzeniu z 1916 r. określono, że rząd upoważniony był do wydawania zarządzeń w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, jednakże król, za zgodą rządu, mógł upoważnić ministra wojny do przejmowania przez władze wojskowe uprawnień władz cywilnych. Minister wojny zobowiązany

⁷² Zob. rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. *o stanie wyjątkowym*, Dz. U. RP Nr 32, poz. 307. Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. *o stanie wyjątkowym*, Dz. U. RP Nr 17, poz. 108.

⁷³ Zob. rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. *o stanie wojennym*, Dz. U. RP Nr 8, poz. 54. Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. *o stanie wojennym*, Dz. U. RP Nr 57, poz. 366.

⁷⁴ Zob. rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 12 lutego 1931 r. *w sprawie określenia właściwości, toku instancji i trybu postępowania władz administracyjnych na obszarze objętym stanem wyjątkowym, wydane co do § 9 w porozumieniu z Ministrem Pocht i Telegrafów*, Dz. U. RP Nr 31, poz. 219. Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 5 czerwca 1937 r. *o toku instancji i trybie postępowania władz przy wykonywaniu przepisów ustawy o stanie wyjątkowym*, Dz. U. RP Nr 48, poz. 373.

⁷⁵ Zob. art. 7 *Loi sur l'état de siège* du 9 août 1849, Bulletin des lois Nr 186, page 146.

był niezwłocznie zawiadomić odpowiednie władze cywilne o przejęciu ich kompetencji i odpowiedzialności. Władze te, przechodząc do dyspozycji władz wojskowych, nie mogły odmówić wykonania zarządzeń tych władz⁷⁶.

Zgodnie z ustawodawstwem holenderskim z chwilą ogłoszenia stanu wojennego lub stanu oblężenia władza przechodziła w ręce władz wojskowych, mianowanych przez monarchę lub w jego imieniu przez ministra wojny. Miejscowe władze cywilne były zobowiązane do udzielania dowódcom wojskowym wszelkich wyjaśnień, jakich zażądali. Władze wojskowe określały, jakie środki powinny przedsięwziąć władze cywilne dla zapewnienia utrzymania mieszkańców i oddziałów wojskowych. Dowódca wojskowy mógł czasowo zawieszać obowiązywanie niektórych ustaw, jak np. ustawy o pracy z 5 maja 1889 r., ustawy o bezpieczeństwie z 20 lipca 1895 r. i ustawy o wytwarzaniu niebezpiecznych i szkodliwych urządzeń z 2 czerwca 1875 r.⁷⁷.

Włoski dekret z 1926 r. przewidywał, w przypadku ogłoszenia stanu niebezpieczeństwa publicznego, dalsze funkcjonowanie cywilnych władz administracyjnych, także w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego. Minister spraw wewnętrznych mógł wydawać w tym zakresie ordonanse. Jeżeli stan ten obowiązywał tylko na niektórych obszarach państwa, ordonanse takie mogli wydawać właściwi prefekci. Natomiast z chwilą ogłoszenia stanu wojennego władze cywilne wykonywały nadal swoje obowiązki, za wyjątkiem spraw związanych z porządkiem publicznym. W tym zakresie wykonywały zarządzenia władz wojskowych⁷⁸.

Brytyjska ustawa z 1920 r. nie zawierała szczegółowych odniesień do funkcjonowania władz w warunkach wyjątkowych. Stwierdzała jedynie, że dla zapewnienia niezbędnego minimum dla życia wspólnoty Jego Królewska Mość mógł przyznać sekretarzowi stanu, ministrowi rządu lub innemu urzędnikowi dodatkowe uprawnienia lub obowiązki w sprawach zachowania spokoju, zapewnienia dostaw i dystrybucji żywności, wody, paliwa i światła oraz utrzymania komunikacji dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego⁷⁹.

Niemiecka ustawa o stanie oblężenia z 1851 r. oddawała prawo ogłoszenia tego stanu szczególnego w ręce rządu i dowódców wojskowych. W przypadku rozruchów wewnętrznych odpowiedni wniosek składał szef administracji rejonowej.

⁷⁶ *Arrêté-loi relatif à l'état de guerre et à l'état de siege* z 11 octobre 1916 r., Le Moniteur belge Nr 30 z 1916 r.

⁷⁷ Zob. art. 9-18 *Houdende bepalingen ter uitvoering van Art. 187 der Grondwet* van 23 Mei 1899, Statsbylad Nr 128.

⁷⁸ Zob. art. 221-223 *Regio decreto 6 novembre 1926di pubblica sicurezza*, Gazzetta Ufficiale dell 8 novembre 1926, Nr 257, poz. 1848.

⁷⁹ Zob. art. 2 ust. 1 *Emergency Powers Act*, 1920, HC Deb. vol. 133, s. 2205 i n.

nej do dowódcy okręgu korpusu. Ogłoszenie takie musiało następnie uzyskać akceptację rządu. W przypadku zagrożenia wojennego, gdy poszczególnym częściom kraju grozi zajęcie lub już częściowo zostały zajęte przez nieprzyjaciela, prawo ogłoszenia stanu oblężenia należało do komendantów garnizonów i dowódców okręgów korpusów. Z chwilą ogłoszenia stanu oblężenia pełnia władzy wykonawczej przechodziła na dowódców wojskowych. Władze cywilne zostały zobowiązane do wykonywania wszystkich zarządzeń władz wojskowych⁸⁰.

Ustawodawstwo irlandzkie nie wypowiedało się w tej kwestii.

7. Sądownictwo wojskowe wobec osób cywilnych

Obok zaostrzenia sankcji za przestępstwa zagrażające bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu wprowadzaniu stanów szczególnych towarzyszyło często wprowadzanie specjalnego sądownictwa, bądź chociażby specjalnego trybu orzekania. Nierzadko były to sądy wojskowe, których jurysdykcje rozszerzano na osoby cywilne.

Już w dekrete z stycznia 1919 r. przewidywano, w miejscowościach ogłoszonych w stanie wyjątkowym, tworzenie wojskowych sądów doraźnych. Takie sądy doraźne mogły być tworzone także wówczas, gdy nie ogłaszano stanu wyjątkowego. Szczegóły związane z ich organizacją i funkcjonowaniem określały dekrety naczelnego wodza⁸¹. Dekret określał także katalog czynów podlegających odpowiedzialności przed sądami doraźnymi. Dotyczyły najgroźniejszych przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu oraz życiu i mieniu obywateli. W tym celu między innymi przywrócono moc obowiązującą części IV Kodeksu karnego z 1903 r. (Tagancewa). Początkowo dekret nie precyzował podmiotowego zakresu właściwości tych sądów. Nastąpiło to dopiero w jego nowelizacji z lutego 1919 r., w której stwierdzono, że „tworzy się zarówno dla ludności cywilnej, jak

⁸⁰ Zob. §§ 1-2, 4 *Gesetz über den Belagerungszustand* vom 4 Juni 1851, *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten* Nr 26, s. 451.

⁸¹ Dekret z 3 stycznia 1919 r., *Dz. R. W.* Nr 1, poz. 5. Dekret z 3 stycznia 1919 r., *Dz. R. W.* Nr 2, poz. 94. Warto zauważyć, że wspomniane dekrety mówiły o wojennych sądach doraźnych tworzonych wewnątrz państwa na obszarach, na których ogłoszono stan wojenny lub stan oblężenia. Oba dekrety zostały zniesione kolejnym dekretem naczelnego wodza z 5 lutego 1919 r., (*Dz. R. W.* Nr 19, poz. 609), który wprowadzał ustawę o wojennych sądach doraźnych. Faktycznie przepisy te zostały wprowadzone rozkazem ministra spraw wojskowych z 7 lutego 1919 r., *Dz. R. W.* Nr 19, poz. 618. Powyższy dekret nie uzyskał sankcji Sejmu i utracił moc prawną.

i dla wojskowych wojenny sąd doraźny⁸². Odmowa usankcjonowania przez Sejm Ustawodawczy dekretów naczelnego wodza spowodowało konieczność szybkiego uchwalenia nowych regulacji dotyczących sądów doraźnych⁸³. Nastąpiło to w drodze ustawowej. Tym razem jednak były to cywilne sądy doraźne, którym podlegały osoby cywilne. Ustawa zawierała katalog czynów podległych temu trybowi⁸⁴. Z chwilą przyjęcia ustawy o specjalnych pełnomocnictwach dla zapewnienia bezpieczeństwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny rozdzielono kwestie stanów szczególnych i sądów doraźnych. Dopiero w okresie inwazji wojsk Rosji czerwonej w lipcu 1920 r. osoby cywilne poddano wojskowemu sądownictwu doraźnemu, ale na podstawie odrębnych przepisów⁸⁵. W regulacjach stanów szczególnych z lat dwudziestych i trzydziestych ponownie pojawiły się postanowienia mówiące o wprowadzaniu sądów doraźnych na obszarach objętych tymi stanami. Przy czym przepisy określające rodzaje przestępstw podlegających orzecznictwu tych sądów zostały zawarte tylko w rozporządzeniu o stanie wyjątkowym. W latach późniejszych, po wejściu w życie kodeksu karnego, przepisy prawa materialnego podlegające sądom doraźnym, tam właśnie zostały zawarte.

We francuskim ustawodawstwie z 1849 r. pojawiła się regulacja poddająca określone kategorie przestępstw pod orzecznictwo sądów wojskowych, bez względu czy popełnione zostały przez osoby pozostające w służbie wojskowej, czy cywilne. Istotna zmiana nastąpiła ustawą z 27 kwietnia 1916 r. Rozszerzono znacznie katalog przestępstw podległych orzecznictwu tych sądów. Obejmował czyny uregulowane już nie tylko w kodeksie o sądownictwie wojsk lądowych i marynarki wojennej, ale także kodeksie karnym. Ten szczególny reżym obowiązywał w czasie wojny do dnia podpisania pokoju. Natomiast w przypadku, gdy ogłoszenie stanu oblężenia następowało w wyniku rewolty wewnętrznej sądownictwem wojskowym nie można było objąć osób cywilnych, co do zbrodni określonych przez wojskowym kodeksie karnym⁸⁶.

⁸² Dekret o częściowej zmianie dekretu z dnia 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego z dnia 7 lutego 1919 r., Dz. P. PP Nr 14, poz. 159.

⁸³ Komisja Prawnicza Sejmu wyrażała wątpliwość, czy właściwe jest, aby sąd wojskowy, w którym brak było profesjonalnych prawników mógł orzekać w sprawach osób cywilnych. Por. Druk SU RP Nr 691 z 11 marca 1919 r.

⁸⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 1919 r. w przedmiocie sądów doraźnych, Dz. P. PP Nr 55, poz. 341.

⁸⁵ Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 30 lipca 1920 r. w przedmiocie wojskowego sądownictwa doraźnego, Dz. U. RP Nr 71, poz. 479.

⁸⁶ Zob. art. 6 *Loi relative au fonctionnement et à la compétence des tribunaux militaires en temps de guerre* du 27 avril 1916, Bulletin des lois Nr 176, s. 700 i n.

Niemiecka regulacja dotycząca stanu oblężenia przewidywała możliwość zawieszenia postanowień konstytucyjnych, odnoszących się do prawa do niezawisłego sądu. Zawieszenie takie podejmował rząd i wiązało się z wprowadzeniem sądów wojennych, którym podlegało orzecznictwo w sprawach o zdradę stanu, powstanie, morderstwo, czynny opór, niszczenie kolei żelaznych i telegrafów, uwolnienie więźniów, bunt, rabunek, plądrowanie, wymuszenie i doprowadzenie żołnierza do nieposłuszeństwa. Ustawa o stanie oblężenia zawierała przepisy regulujące organizację takich sądów oraz tryb ich działania. Jeśli sądy wojenne zostały powołane w czasie pokoju rozkazem dowódcy okręgu wykonanie wydanych przez nie wyroków ulegało zawieszeniu do czasu zatwierdzenia przez rząd zawieszenie konstytucji⁸⁷.

Także ustawodawstwo holenderskie zawierało postanowienia powołujące do życia w czasie stanu oblężenia nie stałe sądy wojenne, orzekające w sprawach określonych w kodeksie dla sił lądowych, którym podlegała cała ludność cywilna⁸⁸.

Podobne rozwiązania zastosowano w dekrete króla włoskiego z 1926 r. W przypadku ogłoszenia stanu niebezpieczeństwa publicznego i stanu wojennego osoby cywilne podlegały sądom wojskowym za zbrodnie przeciwko osobistościom państwowym, administracji publicznej lub porządkowi publicznemu albo przeciwko życiu i mieniu osób⁸⁹.

8. Kontrola parlamentarna

Konstytucja marcowa z 1921 r. nakładała na rząd obowiązek niezwłocznego powiadomienia sejmu o podjętych decyzjach i przesłania rozporządzenia do zatwierdzenia. Parlament zbierał się automatycznie w przeciągu ośmiu dni. Gdy sejm był rozwiązany rozporządzenie należało przedłożyć na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego sejmu. Parlament mógł udzielić lub odmówić zatwierdzenia. W tym ostatnim przypadku rozporządzenie traciło moc obowiązującą natychmiast. Konstytucja kwietniowa z 1935 r. podtrzymała ogólne założenia związane z kontrolą parlamentu nad stosowaniem stanów szczególnych. Rząd nie musiał jednak natychmiast zawiadamiać sejmu. Miał na to siedem dni. Sejm nie zbierał się już au-

⁸⁷ Zob. § 10 *Gesetz über den Belagerungszustand* vom 4 Juni 1851, GS KP Nr 26, s. 451.

⁸⁸ Zob. art. 40 *Houdende bepalingen ter uitvoering van Art. 187 der Grondwet* van 23 Mei 1899, Statsbylad Nr 128.

⁸⁹ Zob. art. 224 *Regio decreto 6 novembre 1926di pubblica sicurezza*, Gazzetta Ufficiale dell 8 novembre 1926, Nr 257, poz. 1848.

tomatycznie, co wynikało z przyjętą koncepcją podległości parlamentu prezydentowi. Ponadto, sejm nie mógł głosować wniosku o uchylenie stanu wyjątkowego na tym samym posiedzeniu, na którym dokonano jego zgłoszenia. Uchylenie stanu wyjątkowego mogło nastąpić tylko wówczas, gdy i Senat wypowiedział się za uchwałą sejmową.

We Francji nowelizacja ustawy o stanie oblężenia z 1878 r. co do zasady przyjęła prawo parlamentu do ogłaszania stanu szczególnego. Prezydent mógł wprowadzić stan oblężenia, gdy posiedzenia izb były odroczone, ale wówczas parlament zbierał się z mocy prawa w ciągu dwóch dni. Gdy Izby były rozwiązane w ogóle nie można było ogłosić stanu oblężenia, nawet tymczasowo. Jedynym wyjątkiem była inwazja z zewnątrz. Wówczas prezydent miał prawo wprowadzenia stanu oblężenia na obszarach zagrożonych zbrojnym atakiem, pod warunkiem jednak niezwłocznego zwołania zgromadzeń wyborczych celem wyboru deputowanych. Po zebraniu się izby mogły zażądać uchylenia stanu oblężenia, ale tylko wówczas, gdy Izba Deputowanych i Senat były zgodne w tym względzie⁹⁰.

W ustawodawstwie Niemiec, Belgii, Holandii, Wielkiej Brytanii, Włoch i Irlandii nie przewidywano szczególnej kontroli parlamentarnej w stosunku do postanowień władz wykonawczych w przedmiocie ogłaszania stanów szczególnych. Władze te podlegały w tym zakresie ogólnym zasadom odpowiedzialności parlamentarnej.

9. Podsumowanie

Rozwiązania przyjęte w polskich regulacjach stanów szczególnego zagrożenia państwa, zarówno tych z okresu prowizorium konstytucyjnego, jak i późniejszych z lat dwudziestych i trzydziestych ubiegłego wieku nie nawiązywały bezpośrednio do klasycznej formuły wywodzącej się z francuskiego i niemieckiego stanu oblężenia. Najbliżej ich były rozporządzenia Rady Obrony Państwa z 1920 r. zezwalające na przekazywanie na obszarach zagrożonych działaniami wojennymi cywilnej władzy administracyjnej władzom wojskowym i ustanowieniu stanu oblężenia w Warszawie i jej okolicach. Stanowiły raczej wytwór własnej myśli legislacyjnej, w pewnym stopniu nawiązującym do wzorców zawartych w ustawodawstwie austriackim, pochodzącym z drugiej połowy XIX w. Stosowanie stanów szczególnych należało do władz wykonawczych (prezydent, rząd) konstytucyjnie odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Decyzje te podlegały kontroli władzy ustawodawczej, choć nie było to zjawisko powszechne

⁹⁰ Zob. art. 1-4 *Loi relative à l'État de siège* du 3 avril 1878, Bulletin des lois Nr 383, page 338 i n.

w ówczesnej Europie. Warto zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do wielu krajów w Polsce w przeciągu dwudziestu lat obowiązywały cztery różne regulacje stanów szczególnych, nie licząc epizodycznego stosowania odrębnych przepisów dzielnicowych. Ta swoista fluktuacja wyraźnie pokazuje związek polityki i prawa, a raczej wpływ bieżącej polityki na kształt prawa. Zjawisko takie nie występowało w innych krajach. Choć bez wątplenia takie wydarzenia, jak wojna wywierały swoje piętno i zmuszały do zmian. Polskie regulacje należały do komplementarnych, odnosząc się do szeregu kwestii związanych z użyciem tych instrumentów. Warto jednak pamiętać, że przez pierwsze dziesięciolecie oprócz postanowień konstytucyjnych nie było żadnej obowiązującej regulacji w tym zakresie. Jest to o tyle zaskakujące, że w tym samym okresie kilkakrotnie odwoływano się do tej instytucji. Nie zmienia tego fakt, że prace nad odpowiednim projektem ustawy w Sejmie trwały, ale do zamachu Piłsudskiego w 1926 r. nie udało się ich zakończyć⁹¹.

The law of states of emergency in the 2nd Polish Republic and the contemporary European solutions

S u m m a r y

On regaining independence Poland did not have legal regulations empowering the government with means of providing security to the young state. In the majority of European countries relevant regulations formed in the 2nd half of the 19th century and at the beginning of the 20th, especially following the experience of World War I. Poland was unable to refer to its own tradition in this respect, while the experience of the implementation of such regulation by the partitioning powers, quite frequently aimed against the Polish independence movement, resulted in the rejection of the institution. The solutions adopted by the Polish regulation concerning the states of exceptional threat to the state, both from the period of provisional constitution and the subsequent years – the 1920s and the 1930s – did not refer directly to the classic formula rooted in French and German state of siege. In their character they were most similar to the ordinances of the Council of State Defence (Rada Obrony Państwa) from 1920, allowing the transfer of civilian administrative

⁹¹ P.K. Marszałek, *Regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa w debacie parlamentarnej II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2010, t. 62, z. 2, s. 205 i n.

authority to military authorities in the areas threatened with military action and the declaration of state of siege in Warsaw and its vicinity. The regulations were a product of Polish legislative thought, to an extent indebted to Austrian legislation from the second half of the 19th century.

Das Recht der Sonderzustände der Zweiten Republik Polen im Vergleich mit aktuellen europäischen Lösungen

Z u s a m m e n f a s s u n g

Als Polen die Unabhängigkeit wiedererlangte, verfügte der junge Staat über keine rechtlichen Regelungen, aufgrund deren die Regierung über Instrumente zur Gewährung der internen und externen Sicherheit verfügen konnte. In mehreren europäischen Ländern fiel die Gestaltung entsprechender Vorschriften auf die zweite Hälfte des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts, insbesondere unter dem Einfluss des Ersten Weltkrieges. Polen konnte leider auf keine eigenen Traditionen zurückgreifen. Die Anwendungspraxis dieser Regelungen durch die Besatzungsstaaten, die nicht selten im Kampf gegen die Freiheitsbewegungen in Polen Anwendung fanden, führte eher zur Verwerfung dieser Institutionen. Die für die polnischen Regulierungen der besonderen Notstände gewählten Lösungen, sowohl aus der Zeit des Konstitutionsprovisoriums als auch der späteren 20er und 30er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, knüpften nicht direkt an die klassische Formel des französischen und deutschen Belagerungszustandes. Am nächsten standen dieser Formel die Verordnungen des Staats-Sicherheitsrates (Rada Obrony Państwa) von 1920. Sie genehmigten es, auf den mit Kriegshandlungen bedrohten Gebieten die zivile Verwaltungsmacht an die militärische zu übergeben und den Belagerungszustand in Warschau und in seiner Umgebung zu beschließen. Sie stellten eher das Ergebnis eigener legislativer Gedanken dar, die in gewissem Maße an die Muster der österreichischen Gesetzgebung der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts anknüpften.