

Paweł Wiązek (Wrocław)

L'état de siège w XVIII-wiecznym ustawodawstwie rewolucyjnej Francji

*A des cas où il faut mettre, pour un moment,
un voile sur la liberté, comme l'on cache les
statues des dieux¹.*

Charles Louis de Montesquieu

UWAGI OGÓLNE

Żadne państwo, żaden naród czy społeczeństwo nie są wolne od ryzyka wystąpienia w nich sytuacji kryzysowych², wymagających wyjścia poza zasady sprawowania władzy stosowane w zwykłych warunkach³. Nadzwyczajne okoliczności wymagają stosowania nadzwyczajnych środków. Uzasadnieniem, istotą i celem wprowadzenia ich w życie jest konieczność ochrony suwerenności państwa, podstaw ustroju, jego funkcjonowania, ładu publicznego, jak również obrony życia i mienia obywateli⁴. Określenia podstaw prawnych stanów nadzwyczaj-

¹ „Istnieją przypadki, w których trzeba na chwilę narzucić wolności zasłonę, jak się zasłania posągi bogów”; Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre XII: *Des lois qui forment la liberté politique, dans son rapport avec le citoyen*, chapitre XIX: *Comment on suspend l'usage de la liberté, dans la république*, Geneve 1748.

² Uznaje się więc, że problematyka stanów nadzwyczajnych ma charakter powszechny. Zob. J. Akande, *States of Emergency* [w:] *The New Constitutional Law, International Association of Constitutional Law, Second World Congress*, Paris – Aix-en-Provence 1987, s. 200.

³ K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł – Rzeszów 2012, s. 7.

⁴ J. Buczkowski, *Stany nadzwyczajne* [w:] J. Buczkowski (red.), *Prawo konstytucyjne RP (wybrane aspekty)*, Przemysł 2008, rozdz. XVI; I. Niszczyporuk-Chudecka, *Instytucje stanów nad-*

nych⁵, a także organów korzystających ze specjalnych uprawnień, możliwości kontroli decyzji dotyczących wprowadzenia stanu czy też sprecyzowania kwestii związanych z odpowiedzialnością organów państwowych⁶. W doktrynie prawa stanu nadzwyczajne zwykle związane są ze stanami szczególnego zagrożenia państwa⁷.

Z perspektywy legalizmu istotą problemu jest to, by szczególne formy działania stosowane były w sposób ściśle określony prawem, według regulacji normatywnych, stworzonych przez racjonalnego ustrojodawcę na wypadek powstania powszechnego zagrożenia. Zagrożenie to może być spowodowane różnymi przyczynami: zewnętrznymi (np. agresja ze strony innego państwa) lub wewnętrznymi (bunt, rewolty, rebelie). Stan zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty może powstać zarówno na skutek działań ludzkich, jak również w wyniku obiektywnych działań sił natury (np. klęski żywiołowe, epidemie). *Ratio legis* extraordinaryjnych rozstrzygnięć tkwi w konieczności obrony dobra wspólnego wszystkich członków wspólnoty – jej egzystencji i wszystkich, którzy ją współtworzą.

Wprowadzenie w życie nadzwyczajnego stanu prawnego uzasadniane jest stanem wyższej konieczności, powstałym w wyniku powszechnego zagrożenia bezpieczeństwa. To ono stanowi *clou* problemu w każdym jego aspekcie.

Utrzymanie (ochrona) bezpieczeństwa publicznego⁸ jest jednym z najstarszych, o ile nie najstarszym, zadaniem publicznym władzy, stanowiącym uzasadnienie jej istnienia i utrzymywania przez całą społeczność⁹.

Problem ma niewątpliwie odległą metrykę, sięgającą czasów, w których powstawały pierwsze formy życia zbiorowego. Jest on zapewne znany każdej ludz-

zwyczajnych jako gwarancja bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia – aspekt konstytucyjny [w:] K. Sówka, D. Jarnicki (red.), *Istota i perspektywy bezpieczeństwa w drugiej dekadzie XXI wieku*, Siedlce 2018, s. 181–182 (artykuł stanowi element cyklu publikacji, będącego owocem obrad konferencji z 8 czerwca 2018 r. pt. „Świat, państwo, człowiek. Istota i perspektywy bezpieczeństwa w XXI wieku”), https://repozytorium.uph.edu.pl/bitstream/handle/11331/2273/Niczyporuk-Chudecka%20I.%20Instytucje_stanow_nadzwyczajnych.pdf?sequence=1 [dostęp: 11.04.2020]; L. Korzeniowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000, s. 437; idem, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012, s. 76; J. Jaraczewski, *Bezpieczeństwo państwa jako wartość chroniona w Konstytucji RP* [w:] S. Biernat (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, Warszawa 2013, s. 63–78.

⁵ Termin „stan nadzwyczajny” używany jest w wielu znaczeniach i kontekstach. Szerzej o problemie zdefiniowania tego pojęcia: M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 11–21.

⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Warszawa 2013, s. 300.

⁷ S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 5–19.

⁸ Jest ono utożsamiane ze stanem zapewniającym poczucie stabilności i pewności, będących gwarantami dalszego rozwoju i doskonalenia. A. Sęk, M. Róg, *Prawo a bezpieczeństwo*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2017, nr 1(20), s. 54.

⁹ J. Filaber, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie” 2009, s. 244.

kiej społeczności, niezależnie od jej tradycji i specyfiki kulturowej. Zapewnienie bezpieczeństwa społecznego jest bowiem zadaniem publicznym realizowanym od najdawniejszych czasów, wiążącym się z podstawową funkcją władzy publicznej, od dawna zakorzenioną w publicznej świadomości¹⁰. Badacze dziejów euro-atlantyckiej kultury prawnej, poszukując pierwszych sposobów instytucjonalnego uregulowania stanów nadzwyczajnych, sięgają najczęściej do czasów antycznych, do znanej dawnemu prawu rzymskiemu dyktatury¹¹. Doświadczenia antycznych Rzymian odcisnęły piętno na nowożytnej myśli polityczno-prawnej determinującej kierunki rozwoju tej instytucji w początkach konstytucjonalizmu. Inspirowały one nie tylko kontrowersyjnych teoretyków władzy państwowej, takich jak Niccolò di Bernardo dei Machiavelli¹², ale także ludzi tak zasłużonych dla filozofii Oświecenia, jak choćby Jean-Jacques Rousseau¹³.

¹⁰ P. Sarnecki, P. Czarny, *Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s. 76.

¹¹ W literaturze podkreślano legalny charakter tego urzędu w czasach Republiki; zob. A. Peretiakowicz, *Państwo współczesne*, Poznań 1948, s. 71. Pomimo że współcześnie termin „dyktatura” ma pejoratywne konotacje i niezbyt chwalebne asocjacje, w czasach antycznej rzymskiej republiki była ona ważną instytucją, o zdecydowanie praworządnym charakterze. Republika nieraz zawdzięczała swe ocalenie uniknięciu katastrofalnych klęsk militarnych lub niebezpiecznych, głębokich kryzysów politycznych; zob. N.A. Maszkin, *Historia starożytnego Rzymu*, Warszawa 1953, s. 168, *passim*. Dyktator (*dictator*) był nadzwyczajnym urzędnikiem (*magistratus extraordinarius*) w Republice Rzymskiej, któremu przyznawano na okres maksymalnie sześciu miesięcy władzę absolutną, aby zapobiegał nadzwyczajnym kryzysom (np. podczas wojny lub wewnętrznych rewolt). Czasami przyjmuje się, że jego pierwowzorem był *pretor maximus*, powołany u zarania Republiki, po usunięciu ostatniego z królów etruskich. Por. E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 12. Pierwszym rzymskim dyktatorem miał być Titus Laritius, powołany na to stanowisko w 501 r. p.n.e., lecz pogląd ten bywa w literaturze kwestionowany; zob. W. Smith, *Dictionary Greek and Roman biography and mythology*, London 1880, <https://archive.org/details/adictionarygree08smitgoog/page/n9/mode/2up> [dostęp: 4.10.2020]. Wybór dyktatora należał początkowo do komicjów centurialnych. Później powoływany był on przez konsulów na polecenie senatu (*senatus consultum*); por. M. Jaczynowska, *Historia starożytnego Rzymu*, Warszawa 1978, s. 81. Dyktator powoływał dowódcę jazdy (*magister equitum*), który w czasie wojny dowodził jazdą, podczas gdy sam stał na czele piechoty. Badacze dziejów antycznego Rzymu wyróżniają zwykle trzy typy rzymskiej dyktatury, powoływanej z różnych przyczyn i dla różnych celów: *rei gerundae causa* (w wypadku zagrożenia zewnętrznego), *sedicionis sedandae causa* (w razie kryzysu wewnętrznego) i *clavi figendi causa* (ustanawianą do celów religijnych); zob. także: <https://www.imperiumromanum.edu.pl/ustroj/republika-rzymska/urzedzy-rzymskie/dyktator-rzymski/> [dostęp: 4.09.2020].

¹² „Urząd doraźnie powoływanego dyktatora uznać można za jedno ze źródeł wielkości i potęgi tej republiki; jest on niezbędny we wszystkich państwach wolnych, które w przeciwnym wypadku z najwyższym tylko trudem zdolne są stawić czoło nieoczekiwanemu niebezpieczeństwu”; N. Machiavelli, *Księżę. Rozważania nad pierwszym dziesięcioleciem historii Rzymu Liwiusza*, Warszawa 2003, s. 210.

¹³ Uważał on, że Rzymianie nieroztropnie korzystali z dyktatury: „[...] pod koniec republiki [...] zbyt nie oszczędzali dyktaturę”. J.-J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Poznań 1920, s. 110.

Powszechnie przyjmuje się dziś w naukach prawnych, że bezpieczeństwo publiczne jest przede wszystkim wartością konstytucyjną, dla której ochrony możliwe jest ograniczenie korzystania przez obywatela z jego konstytucyjnych wolności i praw¹⁴. Akceptację zdobył pogląd, że współczesny stan nadzwyczajny jest wytworem tradycji demokratyczno-rewolucyjnej, nie zaś absolutystycznej¹⁵. Dopóki do kompetencji głowy państwa należało dyskrecjonalne prawo zawieszania konstytucji, czy szerzej – praw obywatelskich, trudno było mówić o istnieniu stanu nadzwyczajnego w konstytucyjnym, współczesnym tego słowa znaczeniu. Pojawił się on dopiero wówczas, gdy kontrolę nad nim zaczął przejmować parlament¹⁶.

W literaturze reprezentowany jest pogląd, że współczesne instytucje stanów szczególnych¹⁷ wywodzą się z francuskich reżimów prawnych¹⁸ określających pozycję komendanta twierdzy w okresie jej oblężenia¹⁹ (*état de siège*), choć spotkać

¹⁴ A. Sęk, M. Róg, *Prawo a bezpieczeństwo*, s. 55. Wyjątkowo interesujące, wielokrotnie reedytowane studium dotyczące wieloaspektowej relacji między potrzebą stosowania reżimu stanu nadzwyczajnego a koniecznością respektowania fundamentalnych praw człowieka poświęcił wybitny profesor Harvard University, Carl Joachim Friedrich, *Constitutional Government and Democracy; Theory and Practice in Europe and America*, Boston – New York – Chicago – Atlanta – Dallas – San Francisco – Toronto – London 1950, *passim*. Temu kontekstowi stanów nadzwyczajnych poświęcono wiele publikacji także w polskiej literaturze przedmiotu; zob. zwłaszcza: T. Jesudowicz (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Toruń 1997; B. Gronowska, T. Jesudowicz, M. Balcerzak, R. Mizerski, M. Lubiszewski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.

¹⁵ G. Agamben, *Stan wyjątkowy, homo sacer II*, 1, tłum. M. Surma-Gawłowska, G. Jankowicz, P. Mościcki, Kraków 2008, s. 13.

¹⁶ W.M. Hessen, *Iskluczitelnoje polożenie*, St. Petersburg 1908 (reprint: Charków 2005), s. 61–66; por. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 8.

¹⁷ W teorii niemieckiej szeroko przyjęty jest termin „stan wyjątkowy” (*Ausnahmezustand*) lub „stan konieczności” (*Notstand*), w teorii francuskiej i włoskiej – „stan oblężenia” (*état de siège*). W terminologii angielskiej i anglosaskiej tradycji stosuje się określenia: *marital law* i *emergency powers*; zob. G. Agamben, *Stan wyjątkowy...*, s. 11. Na Ukrainie „stan nadzwyczajny” występuje jako osobna instytucja obok „stanu wojennego” i reżimu „strefy nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej”; zob. A.Á. Prihod’ko, *Normatiwne zakriplenná osobliwogo derżawno-prawowogo reżimu w Ukraïi ta inših kraïnah switu*, „Problemi zakonnosti” 2009, nr 101, s. 216–222.

¹⁸ Niektórzy publicyści i badacze dziejów państwa i prawa polskiego za pierwowzór współczesnych stanów nadzwyczajnych w dziejach dawnej Rzeczypospolitej Obojga Narodów uznają instytucję *interregnum*, w związku ze specyfiką norm prawnych obowiązujących w okresie bezkrólewia; por. E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne...*, s. 13–15. Na temat bezkrólewia w dawnej Rzeczypospolitej zob. S. Płaza, *Historia państwa i prawa polskiego. Zarys wykładu, cz. I: Polska przedrozbiorowa*, Katowice 1971, s. 134–135; H. Michnik, L. Mosler, *Historia Polski do roku 1795*, Warszawa 1961, s. 417; K. Olejnik, S. Kowal, J. Faryś, W. Lizak, *Historia Polski, t. II: Od 1386 do 1795 roku*, Poznań 1998, s. 100.

¹⁹ W polskiej literaturze przedmiotu wyrażono pogląd o analogicznym charakterze w dziejach prawa polskiego tzw. artykułów hetmańskich, przyjmując, że „artykuły wojenne” określające uprawnienia komendantów stosowane były również w polskich twierdzach. Podkreślono jednocześnie względność podobieństwa stosownych regulacji francuskich i polskich, zwracając uwagę

można również opinie kontestujące to stanowisko²⁰. Pierwotnie oznaczało ono specjalny reżim wprowadzany przez komendanta twierdzy broniącej się przed atakiem wroga. Dopiero później pojęcie to zaczęto odnosić do całego państwa. Stan oblężenia cechowały: formalne ogłoszenie przez parlament lub głowę państwa, podstawa ustawowa oraz określenie praw i wolności jednostki ulegających zawieszeniu²¹. Ujednolicenie zasad odnoszących się do tych kwestii nastąpiło w ustawodawstwie rewolucyjnej Francji z końcem XVIII w.²²

STAN OBLĘŻENIA W DOBIE MONARCHII

Zwolennicy szerokiej perspektywy ujmowania genezy francuskiego *état de siège* początków tej instytucji upatrują jeszcze w czasach absolutnej Francji Ludwika XV. Łączą ją mianowicie z wydaniem i ogłoszeniem u schyłku lat 60. XVIII w. królewskiego ordonansu regulującego służbę wojskową w wyznaczonych miejscach i okręgach z 1 marca 1768 r.²³ Jednak zarówno treść, jak i charakter postanowień zamieszczonych w tej wyjątkowo obszernej regulacji prawnej zdają się czynić podobny punkt widzenia co najmniej kontrowersyjnym²⁴.

na tymczasowy charakter postanowień prawnych stosowanych w dawnej Rzeczypospolitej. Por. P.K. Marszałek, *Ślady obcych regulacji w polskim prawie stanów szczególnych XIX w. i początków XX w.*, „Studia Lubuskie” 2012, t. VIII, s. 13. Szerzej na temat artykułów hetmańskich: L. Kania, *Przegląd i charakterystyka źródeł wojskowego prawa karnego w dawnej Polsce na tle dziejów polskich sił zbrojnych (do 1795 r.): rys prawno-historyczny*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2005, s. 31–50; K. Łopatecki, *Cywilna jurysdykcja wobec wojskowych w Koronie na przełomie XVI i XVII stulecia*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2007, t. V, s. 33–56; idem, „Disciplina militaris” w wojskach Rzeczypospolitej do połowy XVII wieku, Białystok 2012, passim; W. Organiściak, *Artykuły wojenne Augusta III Sasa z 1749 roku*, „Kwartalnik Historyczny” 2002, z. 1, s. 41–59; L. Ratajczyk, *Historia wojskowości*, Warszawa 1980, passim.

²⁰ W doktrynie ukraińskiej można spotkać pogląd, że pierwsze elementy instytucji stanu nadzwyczajnego pojawiły się w *Konstytucji wojska zaporoskiego* hetmana Filipa Orlika z 1710 r. Zob. A.Á. Prihod'ko, *Nadzwyczajnij stan sistei derżawno-prabowith reżimiv*, „Pidpriëmnictwo, gospodarstwo i prawo” 2010, nr 2, s. 35.

²¹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 12.

²² P.K. Marszałek, *Ślady obcych regulacji...*, s. 13 (publikacja stanowi rozwinięcie referatu ogłoszonego podczas VII Opolskiego „Colloquium Prawno-Historycznego” w Brzegu, 17–18 maja 2011 r.).

²³ Ordonnance du Roi du Premier Mars 1768 pour régler le Service des Caporaux dans les Places & dans les Quartiers, <https://www.e-rara.ch/zut/doi/10.3931/e-rara-29910> [dostęp: 13.04.2020].

²⁴ Liczące setki przepisów rozporządzenie drobiazgowo reguluje kwestie dyslokacji poszczególnych formacji wojskowych, warunków i miejsc zakwaterowania i żywienia żołnierzy, ich szkolenia, zasad i warunków urlopowania, finansowania i współfinansowania ich pobytu przez władze lokalne, etc. Ordonans nie zawiera jednak precyzyjnych przepisów dotyczących uprawnień

Wydarzenia, które nastąpiły po zburzeniu Bastylii 14 lipca 1789 r., stały się początkiem kapitalnej przebudowy rzeczywistości państwa francuskiego we wszystkich jej aspektach. Nagłe pojawienie się napięć społeczno-politycznych spowodowało wzrost zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, wewnętrznego i zewnętrznego. Wymagało to szybkiej reakcji – podjęcia kroków prawnych w odpowiedzi na powstały stan rzeczy, działań legislacyjnych, których wymagała racja stanu.

Pierwszą, doraźną jeszcze legislacyjną reakcją rewolucyjnej Francji na tę sytuację była ustawa z dnia 21 października 1789 r.²⁵ o przeciwdziałaniu zgromadzeniom oraz o stanie wojennym. W istocie był to dekret Konstytuanty, przyjęty na podstawie raportu Honoré Mirabeau²⁶ i usankcjonowany przez Ludwika XVI jeszcze tego samego dnia. Postanowienia ustawy nie dotyczyły jednak „stanu oblężenia” (ustawa w ogóle nie posługuje się tym określeniem). I nie jest to kwestia terminologii, lecz *ratio legis* aktu prawnego. Zawarte w nim przepisy dotyczą „stanu wojennego” (*loi martiale*), tworząc reżim stanu nadzwyczajnego, mającego zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne na wypadek zamieszek, zgromadzeń i zbrojnych wystąpień skierowanych przeciwko władzom państwowym. Ustawa przewidywała, że w przypadku zagrożenia powszechnego bezpieczeństwa²⁷ lokalne władze gminne powinny podjąć określone działania zmierzające do przywrócenia spokoju publicznego. W tym celu zostały zobowiązane do użycia sił gwardii narodowej, które pozostawały w ich dyspozycji, lub wezwania dodatkowych posiłków zbrojnych. Stan wojenny miał obowiązywać od momentu jego ogłoszenia poprzez wywieszenie czerwonych flag w miejscach publicznych²⁸. Z tą chwilą kilku wybranych w tym celu i uprawnionych przedstawicieli władz lokalnych na czele oddziałów gwardii powinno skierować się naprzeciw demonstrantom, trzykrotnie wezwać ich do zakończenia manifestacji pod groźbą użycia broni, a w przypadku braku stosownej reakcji tłumu – wydać rozkazy do pacyfikacji²⁹. Dekret przewidywał odpowiedzialność karną dla przywódców nielegalnych wystąpień w postaci kary pozbawienia wolności do 3 lat lub kary śmierci (w zależności od okoliczności

dowódców wojskowych na wypadek działań militarnych, zwłaszcza w relacji do kompetencji władz cywilnych oraz organów wymiaru sprawiedliwości.

²⁵ Loi du 21 octobre 1789 contre les attroupements, ou loi martiale, https://fr.wikisource.org/wiki/Loi_du_21_octobre_1789_contre_les_attroupements_ou_loi_martiale [dostęp: 14.04.2020] [dalej: DKR 1789].

²⁶ Honoré Gabriel Victor de Riqueti, comte de Mirabeau – jedna z najbardziej wpływowych osób na francuskiej scenie politycznej w pierwszych latach Wielkiej Rewolucji. Wybitny polityk, pisarz i publicysta czasów Oświecenia, w 1789 r. został wybrany do Stanów Generalnych z okręgu Aix-en-Provence i Marsylii. W 1790 r. został przewodniczącym Klubu Jakobina, a w 1791 – przewodniczącym Zgromadzenia Narodowego; https://de.wikipedia.org/wiki/Honor%C3%A9_Gabriel_de_Riqueti,_comte_de_Mirabeau [dostęp: 14.04.2020].

²⁷ DKR 1789, art. 1: „Dans le cas où la tranquillité publique sera en péril [...]”.

²⁸ Ibidem, art. 2–3.

²⁹ Ibidem, art. 4-6.

zdarzeń i ich skutków). Członków gwardii narodowej, którzy przyłączyliby się do manifestujących, miano uznać za zdrajców narodu, przewidując ukaranie ich śmiercią³⁰. Stan wyjątkowy (po zakończeniu wystąpień) był zawieszany przez zastąpienie czerwonych flag białymi. Po upływie ośmiu dni od wywieszenia białych flag stan wojenny miał przestać obowiązywać z mocy prawa³¹.

Badacze zajmujący się problematyką instytucji „stanu oblężenia” najczęściej upatrują jej pierwowzoru w regulacjach prawnych ustawy z 8–10 lipca 1791 r.³² dotyczącej ochrony i klasyfikacji miejsc i stanowisk wojskowych, policji fortyfikacji i innych związanych z nimi obiektów³³. Stanowisko to uzasadnia choćby fakt, że jest to pierwszy w dziejach prawa francuskiego akt normatywny, w którym *expressis verbis* użyto terminu „stan oblężenia”³⁴ (obok istniejącego już „stanu wojny”³⁵). W literaturze wyrażono pogląd, że geneza *état de siège* wiąże się z potrzebą zarzucenia instytucji *loi martiale*, a jednocześnie zachowania możliwości rozszerzenia jurysdykcji sądów wojskowych na ludność cywilną³⁶. Ustawa z 1791 r. wyodrębniła ponadto stan pokoju³⁷, regulowała więc ostatecznie trzy reżimy praw-

³⁰ Ibidem, art. 8–10.

³¹ Ibidem, art. 12.

³² Akt znany jest jako dekret z dnia 8 lipca 1791 r. lub ustawa z dnia 10 lipca 1791 r. Jego właściwa nazwa to: ustawa z dnia 8–10 lipca 1791 r. dotycząca zachowania i klasyfikacji miejsc wojennych i posterunków wojskowych, policji fortyfikacji i innych powiązanych obiektów. Podwójne datowanie wynika stąd, że została ona najpierw (tj. 8 lipca) uchwalona przez Konstytuante, a następnie (tj. 10 lipca) usankcjonowana podpisem króla Ludwika XVI.

³³ Loi du 10 juillet 1791 concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets y relatifs; https://fr.wikisource.org/wiki/Loi_du_10_juillet_1791_concernant_la_conservation_et_le_classement_des_places_de_guerre_et_postes_militaires_la_police_des_fortifications_et_autres_objets_y_relatifs [dostęp: 14.04.2020] [dalej: Pr. 1791].

³⁴ Pr. 1791, Art. 12: „L'état de siège ne cessera que lorsque l'investissement sera rompu, et, dans le cas où les attaques auraient été commencées, qu'après que les travaux des assiégés auront été détruits, et que les brèches auront été réparées ou mises en état de défense”.

³⁵ W czasie jego trwania władze cywilne w dalszym ciągu wykonywały swoje obowiązki i ponosiły za nie odpowiedzialność, jednak w sprawach bezpieczeństwa oraz utrzymania ładu i porządku publicznego musiały dla swoich decyzji uzyskać zgodę właściwego komendanta wojskowego albo wykonać jego zarządzenia. Zwykle byli nimi komendanci twierdz lub miast, dowódcy dywizji lub armii. Dla należytego komunikowania się władz cywilnych z wojskowymi powoływano radę wojenną; J.G. Chénier, *De l'état de siège, de son utilité et ses effets*, Paris 1848, s. 13.

³⁶ K. Complak, *Stany nadzwyczajne à la française oraz à la polonaise*, „Studia Iuridica Lublensia” 2014, nr 22, s. 53, <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/25/23> [dostęp: 16.04.2020]; K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012, s. 154.

³⁷ W czasie stanu pokoju wszelka władza znajdowała się w ręku urzędników i sędziów cywilnych, zgodnie z zasadami określonymi w konstytucji. Urzędnicy cywilni byli odpowiedzialni za porządek oraz administrację publiczną, określaną wówczas mianem policji wewnętrznej. Obejmowała ona zarówno zapewnienie spokoju i bezpieczeństwa publicznego, jak i sprawy nadzoru nad funkcjonowaniem handlu i manufaktur, opieki nad ubogimi, chorymi i inwalidami, tworzenia domów opieki społecznej, likwidacji zebraństwa. Do zadań administracji należał również nadzór nad

ne³⁸, z których dwa pierwsze miały charakter stanów nadzwyczajnych. Zamieszczone w ustawie postanowienia dotyczyły wyłącznie wymienionych w niej enumeratywnie³⁹ strategicznych miast, fortyfikacji i innych obiektów (np. urzędów pocztowych czy zakładów przemysłowych) podzielonych w oparciu o uznanie ich wagi i znaczenia strategicznego na trzy grupy (klasy) takich miast, miejsc warownych i posterunków wojskowych⁴⁰. Następnie dekret regulował obowiązki związane z utrzymaniem fortyfikacji oraz uprawnienia komendantów wojskowych, wreszcie ich relacje z władzami cywilnymi i wojskowymi. W przypadku ogłoszenia określonej miejscowości lub obszaru jako znajdujących się „w stanie wojny” władze cywilne z podległymi im służbami oraz władze wojskowe odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego nadal wykonywały swoje obowiązki i ponosiły za nie odpowiedzialność. Komendant wojskowy takiego miasta (obszaru) mógł żądać wykonania określonych czynności, a jego zarządzenia musiały być uwidocznione m.in. w księgach municypalnych. Natomiast w przypadku ogłoszenia danego miasta jako pozostającego w stanie oblężenia cała władza cywilna i wojskowa przechodziła w ręce komendanta wojskowego, ponoszącego osobistą odpowiedzialność za wszystkie podejmowane decyzje. Dotychczasowe władze cywilne i wojskowe przechodziły pod zwierzchnictwo komendanta miasta i stawały się wykonawcą jego zarządzeń. Wspomniane prawo nie wymieniało stanowiska gubernatora z nazwy, jednakże nad Sekwaną zwyczajowo dowódca wojskowy, otrzymujący pełnię władzy cywilnej i wojskowej, nosił miano gubernatora⁴¹.

L'ÉTAT DE SIÈGE W CZASACH I REPUBLIKI

Stan prawny określony ustawą Konstytuanty z 1791 r. pozostawał bez zmian przez kilka kolejnych lat. Nie zmieniono go po proklamowaniu republiki, w czasach dyktatury jakobińskiej ani w ciągu pierwszych dwóch lat rządów Dyktatoriatu. Odsunięcie od władzy jakobinów w drodze zamachu stanu i objęcie steru rządów przez umiarkowanych zwolenników republiki, zwanych termidorianami, w 1795 r. nie zmniejszyło zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, tak wewnętrznego, jak

zaopatrzeniem w żywność, rozbudową i architekturą miast, obyczajami, widowiskami, loteriami, walka z prostytutką oraz opieka zdrowotna; P.K. Marszałek, *Ślady obcych regulacji...*, s. 14. Zob. także L.J.G. Chénier, *De l'état de siège...*, s. 12 i n.

³⁸ Pr. 1791, art. 5.

³⁹ Ibidem, Annexes, in fine.

⁴⁰ Ibidem, art. 1–3.

⁴¹ Ibidem, art. 6–10. Zob. też: P.K. Marszałek, *Gubernatorzy wojskowi w systemie polskiej administracji*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, t. LXIV, z. 1, s. 40.

zewnątrznego. W 1796 r. doszło do udaremnienia radykalnego spisku (tzw. Sprzysiężenia Równych) dążącego do przejścia władzy w drodze rebelii⁴².

Za legislacyjną reakcją na te wydarzenia można uznać uchwalenie ustawy z 27 sierpnia (10 *fructidor*) 1797 r. o sposobie wprowadzenia stanu wojennego i stanu oblężenia w gminach Republiki⁴³. Pozornie tylko nie wprowadziła ona istotnych zmian w dotychczasowym systemie normatywnym. Notabene trudno byłoby oczekiwać tego po dokumencie liczącym zaledwie dwa stosunkowo krótkie artykuły. A jednak. Pierwszy z nich dotyczył stanu wojennego i stanowił, że decyzję upoważniającą do wprowadzenia tego reżimu prawnego na terytorium państwa francuskiego podjąć może jedynie władza prawodawcza (*Corps législatif*) w drodze ustawodawczej. Dopiero na tej podstawie władza wykonawcza (*Directoire exécutif*) decydować miała o zastosowaniu odpowiednich przepisów na określonym obszarze kraju⁴⁴. Drugi z przepisów dotyczył już bezpośrednio stanu oblężenia i choć sprawiał wrażenie dość lakonicznego, to wprowadzał pewne istotne *novum*. Po raz pierwszy stan oblężenia miał mieć zastosowanie nie, jak dotąd, jedynie w ściśle określonych ustawowo miejscach, *a priori* uznanych za obiekty o szczególnym znaczeniu militarnym, lecz na jakimkolwiek obszarze terytorium Francji. Ponadto mógł on zostać wprowadzony zarówno w przypadku agresji nieprzyjacielskiej armii, jak i w wyniku oblężenia (militarnego zagrożenia) będącego następstwem rebelianckich lub powstańczych działań cywilów⁴⁵. Ustawa z 27 sierpnia 1797 r. przekształciła dotychczasową, ściśle militarną instytucję stanu oblężenia w instytucję, której nie musiały towarzyszyć zdarzenia o charakterze wojskowym (np. faktyczne otoczenie niektórych punktów kraju przez wroga), względnie inne, niebezpieczne dla rządzących czy spokoju publicznego. Wystarczyła obawa wystąpienia takich zjawisk nie tylko w określonych miejscach, ale w całym państwie⁴⁶.

⁴² W marcu 1796 r. François Noël Babeuf założył konspiracyjne Sprzysiężenie Równych, radykalną organizację postulującą m.in. zlikwidowanie własności prywatnej, wymordowanie bądź deportację arystokracji i odsunięcie bogatych mieszczan od władzy. Przygotowywali powstanie, które miało obalić Dyrektoriat i rządy burżuazji. W maju 1796 r. jeden z członków Sprzysiężenia wydał plan spisku władzom, w wyniku czego wielu członków Sprzysiężenia aresztowano. Wkrótce po tym w Paryżu doszło do demonstracji na rzecz uwolnienia uwięzionych. Została ona stłumiona przez Gwardię Narodową i wojsko; https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9volution_fran%C3%A7aise [dostęp: 13.04.2020].

⁴³ Loi qui détermine la manière dont les communes de l'intérieur de la République pourront être mises en état de guerre ou de siège du 10 fructidor 1797 [dalej: Ust. 1797 o sposobie]; Bulletin des lois de la République française de la République française Nr 140, poz. 1380; https://fr.wikisource.org/wiki/Loi_du_10_fructidor_an_V_qui_d%C3%A9termine_la_mani%C3%A8re_dont_les_communes_de_l%E2%80%99int%C3%A9rieur_de_la_R%C3%A9publique_pourront_%C3%AAtre_mises_en_%C3%A9tat_de_guerre_ou_de_si%C3%A8ge [dostęp: 14.04.2020].

⁴⁴ Ust. 1797 o sposobie, art. 1.

⁴⁵ Ibidem, art. 2.

⁴⁶ K. Complak, *Stany nadzwyczajne...*, s. 54.

Niespełna 10 dni później udaremniono kolejny spisek, mający doprowadzić do obalenia dotychczasowych władz w drodze zbrojnego zamachu stanu, tym razem przygotowanego przez francuskich rojalistów⁴⁷. Efektem tych wydarzeń stało się uchwalenie, wkrótce po udaremnieniu przewrotu⁴⁸, nowej legislacji, jaką stała się ustawa o środkach bezpieczeństwa podjętych w związku ze spiskiem królewskim z 5 września (19 *fructidor*) 1797 r.⁴⁹ Jej postanowienia nie wprowadziły jednak żadnych istotnych zmian w obowiązującym porządku prawnym, ograniczając się do usankcjonowania dotychczasowych przepisów poprzez powtórzenie postanowień poprzedniej ustawy⁵⁰.

Nowe przepisy nie pozostały martwą literą prawa w burzliwej historii zmagania militarnych rewolucyjnej Francji. Wkrótce, jeszcze w ostatnich miesiącach rządów Dyktatoriatu, znalazły praktyczne zastosowanie, czego wyrazem stały się postanowienia zarządzenia o stanie oblężenia w gminach czterech departamentów dolnego Renu z 15 sierpnia (28 *thermidor*) 1799 r.⁵¹

Jeżeli zaakceptujemy ugruntowany w literaturze pogląd, że nie sposób mówić o instytucji stanu nadzwyczajnego, póki do kompetencji głowy państwa należy dyskrecjonalne prawo zawieszania konstytucji, i że powstaje ona dopiero wówczas, gdy zawieszenie konstytucji (ale tylko w określonym zakresie) zaczyna być kontrolowane przez parlament⁵², to początki konstytucjonalizacji *état de siège*

⁴⁷ W wyborach do Ciała Prawodawczego w 1797 r. niemal cała 1/3 wybieranych deputowanych była rojalistami. Byli nimi teraz m.in. przewodniczący Rady Pięciuset generał Pichegru, dyrektor-generał Carnot i dyrektor François-Marie marquis de Barthélemy. Planowali oni przeprowadzenie zamachu stanu, który miałby przywrócić monarchię; https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9volution_fran%C3%A7aise [dostęp: 14.04.2020].

⁴⁸ Dowodzący siłami zbrojnymi wiernymi dotychczasowym, republikańskim władzom generał Pierre François Augereau dowiedział się, że rojalistyczny przewrót jest planowany na 4 września 1797 r. (18 *fructidor* roku V). Tego dnia rano Augereau na czele żołnierzy zajął Tuileries, gdy tylko spiskowcy podjęli pierwsze działania. Aresztowano prawie sto osób, w tym 53 deputowanych Ciała Prawodawczego. Dyktariat unieważnił wybory w 48 departamentach i zarządził nowe, które już nie przyniosły sukcesu rojalistom; https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9volution_fran%C3%A7aise [dostęp: 15.04.2020].

⁴⁹ Loi contenant des mesures de salut public prises relativement à la conspiration royale du 19 fructidor 1797 r.); Bulletin des lois de la République française Nr 142, poz. 1400; https://archive.org/details/loicontenantdesm00fran_7/mode/2up [dostęp: 15.04.2020].

⁵⁰ M.K. Marszałek, *Ślady obcych regulacji...*, s. 15–16.

⁵¹ Arrêté du Directoire exécutif, concernant la mise en état de siège des communes des quatre départemens en-deçà du Rhin du 28 thermidor 1799; Bulletin des lois de la République française z 1799 r., poz. 3213; https://books.google.de/books?id=_IdfAAAACAAJ&pg=PA265&lpg=PA265&dq=Bulletin+des+lois+de+la+R%C3%A9publique+fran%C3%A7aise+1799+an,+3213&source=bl&ots=2_MgbX_vV-&sig=ACfU3U1ouEoOE325OalC4LxhCZH3zIdQsQ&hl=de&sa=X&ved=2ahUKewj81P-i2evoAhVNNOWKHdt7BxUQ6AEwAnoECAsQnQ#v=onepage&q=Bulletin%20des%20lois%20de%20la%20R%C3%A9publique%20fran%C3%A7aise%201799%20an%2C%203213&f=false [dostęp: 16.04.2020].

⁵² K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 8.

należy łączyć z początkiem Konsulatu w ostatnich latach XVIII-wiecznej Francji, a ściślej z przyjęciem Konstytucji roku VIII (*Constitution de l'an VIII*) z 13 grudnia (22 *frimaire*) 1799 r.⁵³ Zawierała ona postanowienie, zgodnie z którym w wypadku zbrojnej rewolty lub zamieszek, które zagrażają bezpieczeństwu państwa ustawa może zawiesić obowiązywanie konstytucji. Ustawa taka powinna zawsze określać miejsce i czas tego zawieszenia. Z powyższych powodów zawieszenie konstytucji może być ogłoszone tymczasowo przez dekret rządowy, jeżeli Ciała Ustawodawcze nie obraduje. Akt taki powinien jednocześnie ogłosić zwołanie Ciała Ustawodawczego w możliwie najkrótszym terminie⁵⁴. Niektórzy badacze⁵⁵ łączą konstytucjonalizację stanu obłężenia dopiero z Aktem Dodatkowym do konstytucji konsularnej z 22 kwietnia 1815 r.⁵⁶, który *expressis verbis* posługuje się terminem *état de siège*⁵⁷.

PODSUMOWANIE

Instytucja stanu obłężenia (jak również stanu wojny), które pojawiły się w prawie francuskim u schyłku XVIII w., z racji braku podobnych rozwiązań w ustawodawstwach innych państw Starego Kontynentu zostały w tym okresie, a zwłaszcza w dobie wojen napoleońskich, zaadaptowane w wielu krajach europejskich⁵⁸, w tym na ziemiach polskich – na obszarze Księstwa Warszawskiego⁵⁹. Prawdziwy rozwój stanu nadzwyczajnego jako instytucji prawnej nastąpił dopiero w XIX w. Jego historia we Francji, Niemczech, Szwajcarii, Włoszech, Stanach Zjednoczonych, Polsce i wielu innych krajach dowodzi, że mimo pewnych podobieństw każde z tych państw podążyło własną drogą kształtowania tej instytucji ustrojowej. Uzasadnia to w pełni przekonanie, by dla przejrzystości kreowanego obrazu i możliwości weryfikowania wniosków kompleksową jej analizę prowadzić odrębnie w ramach

⁵³ Constitution du 22 Frimaire An VIII [dalej: FK 1799]; <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-22-frimaire-an-viii> [dostęp: 16.04.2020].

⁵⁴ FK 1799, *Titre VII: Dispositions générales*, art. 92. Zob. P. Sarnecki, *Najstarsze konstytucje z końca XVIII i pierwszej połowy XIX wieku*, Warszawa 1997, s. 126.

⁵⁵ Tak np. K. Complak, *Stany nadzwyczajne...*, s. 54.

⁵⁶ Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815; <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/acte-additionnel-aux-constitutions-de-l-empire-du-22-avril-1815> [dostęp: 16.04.2020].

⁵⁷ Ibidem, *Titre VI: Droits des citoyen*, art. 66.

⁵⁸ Pierwsze konstytucje z końca XVIII i początku XIX w. na ogół niechętnie odnosiły się do kwestii stanów nadzwyczajnych, skupiając się raczej na obronie ustroju konstytucyjnego przed nawrotem absolutyzmu. Stąd do dzisiaj obowiązujące konstytucje z tego okresu albo w ogóle nie wspominają o stanach nadzwyczajnych, albo czynią to w sposób zdawkowy; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 10–11.

⁵⁹ Szerzej: P.K. Marszałek, *Ślady obcych regulacji...*, s. 13–28; idem, *Gubernatorzy...*, s. 39–64.

poszczególnych systemów politycznych⁶⁰. Francuskie doświadczenia odgrywają w tym kontekście rolę szczególną, na co niejednokrotnie zwracano już uwagę. Dla uzyskania optymalnych wyników badawczych korzystne, a nawet konieczne wydaje się szersze sięgnięcie do instrumentarium i metodyki komparatystyki prawniczej.

L'ÉTAT DE SIÈGE IN THE 18TH CENTURY LEGISLATION OF FRANCE
IN THE PERIOD OF THE REVOLUTION

Abstract

The article is devoted to the history of legal regulations concerning the so-called states of emergency in France during the Revolution in the 18th century. For centuries, they have constituted specific legal regimes, which have been applied in various countries during periods of serious danger to public safety. Numerous historians believe that the origins of the modern legal solutions in this area can be found in French public law from the turn of the 18th and the 19th century. The paper follows this path by undertaking an analysis of French normative regulations from the period of the Great French Revolution which were dedicated to the specificity of the concept of *l'état de siège*. The issue is explored by using a variety of methodological instruments, mainly exegesis of the legal text and comparative law.

Keywords: legal history, public law, extraordinary legal regime, French law, state of siege

⁶⁰ K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 8.