

PIOTR KRZYSZTOF MARSZAŁEK (Warszawa)

Regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa w debacie parlamentarnej II Rzeczypospolitej

Problematyka stanów szczególnego zagrożenia państwa w polskim prawodawstwie okresu II Rzeczypospolitej ma już dość bogatą literaturę¹. Brak jest jednak szerszej analizy debaty parlamentarnej podejmującej te kwestie. Były to wszakże zagadnienia wywołujące niejednokrotnie namiętne spory polityczne w Sejmie odrodzonej Rzeczypospolitej. Szczególnie w okresie prowizorium konstytucyjnego lat 1918-1921, co zrozumiałe, zważywszy, że w tym czasie brakowało ram konstytucyjnych dla tych spraw, a wydawano i stosowano w praktyce kilkakrotnie regulacje prawne stanów szczególnych.

Pierwsze przepisy pojawiły się jeszcze przed wyborami do Sejmu Ustawodawczego w styczniu 1919 r. Nic też dziwnego, że jeden z pierwszych wniosków poselskich w nowo wybranym parlamencie dotyczył tego właśnie problemu. Tym bardziej że wprowadzone regulacje stanów szczególnych spotkały się ze słowami krytyki ze strony ugrupowań lewicowych. Wyrazem tego był wniosek I. Daszyńskiego i innych posłów socjalistycznych, złożony podczas posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 20 lutego 1919 r., wzywający rząd do zniesienia stanu wyjątkowego i sądów doraźnych w całym państwie². Posłowie socjalistyczni argumentowali:

¹ A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym doby II Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997; C. Grabarczyk, *Stany nadzwyczajne w okresie prowizorium konstytucyjnego 1918-1921*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Iuridica, 1992, z. 51; R. Socha, *Stan szczególnego zagrożenia państwa w polskim prawodawstwie*, Bielsko-Biała 2004, s. 11 i n.; P.K. Marszałek, *Polskie prawo stanów szczególnych 1918-1939. Wybór źródeł*, Wrocław 2004, s. 9 i n.; L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989*, Toruń 2006, s. 17 i n.; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 65 i n. Ostatnio P.K. Marszałek, *Spoleczeństwo wobec stanów szczególnych na tle doświadczeń II Rzeczypospolitej*, [w:] *Spoleczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, red. J. Przygodzki, M.J. Ptak, Wrocław 2010, s. 655-669; M. Szpajer, *Stany wyjątkowe w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-28*, [w:] *Spoleczeństwo a władza...*, op. cit., s. 691-703.

² Druk Sejmu Ustawodawczego nr 13 z dnia 21 lutego 1919 r., s. 1.

„Niezwyczajna powaga i spokój panujący w Kraju mimo najcięższych warunków życiowych, mimo plagi bezrobocia i niesłychanych braków aprowizacyjnych, niezwykle spokojny przebieg wyborów w całym państwie, oraz brak wszelkich strajków i demonstracji dowodzi bezcelowości dalszego istnienia stanu wyjątkowego i sądów doraźnych”³.

Wskazywali przy tym, że jeśli rząd zdecydował się na amnestionowanie uczestników zamachu styczniowego, to w istocie ocenia nastroje społeczne jako uspokojone. W podobnym tonie utrzymany był wniosek złożony również przez posłów socjalistycznych 25 lutego, przestrzegający rząd przed zamiarem wprowadzenia stanu wyjątkowego w województwie lubelskim i w Zagłębiu Dąbrowskim. Wzywano przy tym gabinet, aby bez uprzedniej zgody Sejmu nigdzie nie stosował nadzwyczajnych regulacji⁴.

Zanim doszło do debaty sejmowej nad zasadnością obowiązywania regulacji szczególnych, miały miejsce krwawe zajścia w Zagłębiu Dąbrowskim 12 marca 1919 r. W tamtym czasie był to region skupiający jak w soczewce wszelkie negatywne zjawiska powojennego życia w Polsce. Wysoki stopień bezrobocia i trudności aprowizacyjne w uprzemysłowionym regionie powodowały radykalizację społeczeństwa, potęgowaną wydarzeniami w Niemczech. Bliskość granicy niemieckiej sprzyjała przenikaniu agitatorów komunistycznych, a także powstawaniu zjawisk kryminalnych takich jak przemytnictwo. Nie bez znaczenia były przypadki infiltracji terenów przygranicznych przez niemieckie siły zbrojne. Istniejący stan rzeczy zagrażał bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych na bieżąco monitorowało rozwój sytuacji. Do Dąbrowy wysłano między innymi komendanta głównego Milicji Ludowej. Pojawiły się bowiem sygnały wskazujące na istnienie konfliktu między miejscowym dowództwem wojskowym a milicją. Ochrona zagrożonej granicy wymagała wprowadzenia nadzwyczajnych zarządzeń takich jak zakaz zgromadzeń i pochodów, co z kolei wzmagało niezadowolenie społeczne. W efekcie podczas manifestacji zorganizowanej 12 marca 1919 r. w Dąbrowie doszło do skrytobójczego zabójstwa kapitana Wojska Polskiego. W następstwie oddania salw karabinowych do tłumu 4 osoby poniosły śmierć, a 10 zostało rannych.

Przedłożonymi wnioskami zajęła się Komisja Administracyjna Sejmu, która na posiedzeniu 4 kwietnia 1919 r. wysłuchała stanowiska rządu w tej sprawie. Referował je ówczesny minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski. Przede wszystkim zakomunikował on rezolucję gabinetu, mówiącą, iż „Rada Ministrów, z uwagi na to, że za utrzymanie spokoju i porządku w Państwie odpowiedzialny jest Rząd, uważa zniesienie stanu wyjąt-

³ Ibidem, s. 1.

⁴ Druk Sejmu Ustawodawczego nr 19 z dnia 25 lutego 1919 r., s. 1.

kowego obecnie za niemożliwe”⁵. W dalszej części Wojciechowski przedstawił uzasadnienie do stanowiska zajętego przez rząd wskazujące, że zniesienie stanu wyjątkowego pociągnęłoby za sobą konieczność uwolnienia wszystkich osób zatrzymanych i internowanych na podstawie wydanych przepisów szczególnych, utrudniłoby też zwalczanie przeciwników niepodległego państwa i unieszkodliwianie osób niebezpiecznych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy mogłyby być samosądy dokonywane przez ludność cywilną na wojskowych, swoboda wiecowa prowadząca niejednokrotnie do zaburzeń i oblegania gmachów rządowych. Wraz ze zniesieniem stanu wyjątkowego rząd musiałby uchylić wszelkie zarządzenia ścigające m.in. spekulację i handel bonami żywnościowymi.

Członkowie Komisji, jakkolwiek uznawali zniesienie stanu wyjątkowego za pożądane, zwłaszcza tam, gdzie bezpieczeństwo i porządek publiczny mogły być utrzymywane przy użyciu innych środków, uważali, że ostateczna decyzja powinna należeć do rządu, który całkowicie odpowiada za utrzymanie porządku w państwie. Warto zaznaczyć, że nie był to jednolity pogląd Komisji.

Debata nad sprawozdaniem Komisji odbyła się w sejmie 4 kwietnia 1919 r. Referujący stanowisko Komisji Leopold Skulski powtórzył główne tezy zawarte w sprawozdaniu. Dla uzasadnienia swego stanowiska posłowie wzięli również pod uwagę fakt, iż Polska toczyła wojnę na trzech frontach i uwzględnienie wniosku lewicy mogłoby w konsekwencji spowodować, że rząd nie miałby możliwości sięgnięcia po środek, jakim jest stan wyjątkowy nawet w sytuacji, która by tego wymagała. Większość Komisji stała na stanowisku, że odebranie rządowi, który bez wątpliwości korzysta z nadzwyczajnych środków nader oszczędnie, szczególnych uprawnień pozwalających zapewnić bezpieczeństwa, ład i porządek publiczny pociągnęłoby za sobą przeniesienie odpowiedzialności w tej mierze z władzy wykonawczej na ustawodawczą. Skulski przypomniał jednocześnie, że niedawna dyskusja nad interpelacją posła Daszyńskiego w sprawie zajść w Zagłębiu Dąbrowskim pokazała, że o uspokojeniu społecznym nie można mówić⁶.

W imieniu mniejszości głos zabrał poseł Żuławski, reprezentujący lewicę. Przyznał, że wprowadzenie stanu wyjątkowego w Warszawie w styczniu 1919 r. było uzasadnione nadzwyczajną sytuacją, będącą następstwem próby prawicowego zamachu na rząd i naczelnika państwa. Po upływie jednak 3 miesięcy, gdy nastąpiło uspokojenie społeczne, dalsze stosowanie tego środka uznał za zbędne. Przytaczając szereg przykładów potwierdzających jego ocenę, wskazywał, że oczekiwania społeczne idą raczej w kierunku otrzymania pełni praw obywatelskich, a nie ich ograniczania. Odnosił się przy tym do słów ministra

⁵ Sprawozdanie Komisji Administracyjnej Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 226, s. 1 i n.

⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 4 kwietnia 1919 r., łam XXV/29 i n.

Wojciechowskiego, który przyznał, że resort spraw wewnętrznych zdaje sobie sprawę z niedoskonałości sił policyjnych i urzędników administracji odpowiedzialnych za wykonywanie zarządzeń wyjątkowych. Żuławski uważał, że jeśli rząd nie potrafi należycie administrować stanem wyjątkowym, to powinien go znieść⁷.

Ustosunkowując się do pytań zawartych w interpelacjach poselskich, minister Wojciechowski przyznał, że „wyraz »stan wyjątkowy« jest niemiły dla ucha polskiego i budzi wspomnienie tych czasów, kiedy stan wyjątkowy mierzył w cały naród polski”. Podkreślił jednak, że jest to inna zupełnie sytuacja, będąca następstwem toczących się konfliktów i niestabilnych stosunków powojennych. Przytoczył przy tym własne doświadczenia, gdy jako działacz niepodległościowy wielokrotnie znajdował się w więzieniu na mocy przepisów stanów wyjątkowych stosowanych przez zaborców. W sposób wielce obrazowy przedstawił Polskę jako organizm zdrowy, ale dotknięty wieloma otwartymi ranami, a „stan wyjątkowy jest skierowany ku temu właśnie, żeby usunąć wszystko, co mogłoby spotęgować stan zapalny, co mogłoby zagrozić zakażeniem naszego organizmu zdrowego naleciałościami ze wschodu”. Zwrócił też uwagę, że rygory stanu wyjątkowego dla przeciętnego obywatela właściwie nie były odczuwalne⁸.

Sejm większością głosów odrzucił wniosek o otwarcie debaty nad sprawozdaniem Komisji Administracji i wystąpieniem ministra Wojciechowskiego, ale aktualny pozostał wniosek nagły posłów lewicowych w sprawie rzekomego stanu wyjątkowego w Zagłębiu Dąbrowskim i zarządzeń ograniczających swobodę zgromadzeń wprowadzanych przez władze wojskowe. Wniosek ten stał się okazją do ponownego ataku na rząd, oskarżany o wykorzystywanie stanu wyjątkowego w walce z ruchem robotniczym i ludowym. Ignacy Daszyński w swoim przemówieniu argumentował, że ruch socjalistyczny w Polsce nie jest w stanie

„przeciwstawić się ani jednemu agitatorowi rosyjskiemu, komuniście czy [...] bolszewikowi, jeżeli nam zamkniecie drogę do zgromadzeń ludowych, do organizowania zawodowego masy chłopskiej, jeżeli nam przetniecie nerw życia nowoczesnego: prawo koalicji”⁹.

Przywódca socjalistów domagał się w konkluzji zniesienia stanu wyjątkowego, powołania specjalnej komisji sejmowej, która zajęłaby się badaniem nadużyć administracji, odsunięcia żandarmerii wojskowej od wykonywania funkcji policji politycznej wobec ludności cywilnej oraz odrzucenia odpowiedzi ministra spraw wewnętrznych. Domagał się również, by rząd zrealizował obiecane reformy społeczne.

⁷ Ibidem, łam XXV/36 i n.

⁸ Ibidem, łam XXV/40 i n.

⁹ Ibidem, łam XXV/48 i n.

Podobne stanowisko prezentował poseł Perl, reprezentujący ludowców. Wskazywał, że rząd, rozszerzając obowiązki stanu wyjątkowego na cały obszar „Kongresówki”, zignorował fakt obradującego sejmu. Uważał, że skoro parlament określa konstytucyjny zakres wolności i praw obywatelskich, jest on jedynie uprawniony do nakładania nawet okresowych ograniczeń. Powoływał się przy tym na przykład systemu obowiązującego we Francji¹⁰. Innego zdania był poseł Wojciech Korfanty, wskazując, że „Francja zna stan wyjątkowy i że nie wahała się tej broni używać wtedy, kiedy wolność i niebezpieczeństwo państwa tego wymagały”¹¹. Po zakończeniu debaty Sejm większością głosów odrzucił postulaty Daszyńskiego i przyjął stanowisko większości członków Komisji Administracyjnej¹².

Do dyskusji nad zasadnością stosowania stanu wyjątkowego powrócono 11 kwietnia 1919 r.¹³ Dzień wcześniej Ignacy Daszyński, wraz z grupą posłów socjalistycznych, złożył wniosek nagły w sprawie zniesienia stanu wyjątkowego w Kongresówce i sądów doraźnych w Galicji. Podczas debaty posłowie, zwłaszcza wywodzący się z PPS, przytaczali te same argumenty co kilka dni wcześniej, co wywołało zaskoczenie obecnego podczas obrad ministra Wojciechowskiego, który przypomniał, że sejm wówczas oddalił wniosek o zniesienie stanu wyjątkowego. Podkreślił jednak, że gotów jest znieść stan wyjątkowy w każdej chwili, pod warunkiem, że sejm wyposaży w drodze ustawowej rząd w inne środki. Ograniczenia miałyby dotyczyć zakazu zgromadzeń pod gołym niebem, powiadamiania odpowiednich władz z trzydniowym wyprzedzeniem o zebraniach w lokalach zamkniętych. Rząd miałby uzyskać prawo wydalania z kraju obcokrajowców uznanych za niebezpiecznych, zawieszania czasopism agitujących przeciwko państwu oraz wydawania rozporządzeń zabezpieczających ruch kolejowy, ruch uliczny i przebywanie w lokalach publicznych¹⁴.

W konkluzji przyjęto projekt rezolucji składającej się z dwóch części, złożony przez przewodniczącego Komisji Administracyjnej posła Jana Dąbskiego z Polskiego Stronnictwa Ludowego. W pierwszej części domagano się niezwłocznego zniesienia stanu wyjątkowego wprowadzonego w Kongresówce 1 kwietnia oraz sądów doraźnych w Galicji. W drugiej części zobowiązywano rząd do przedłożenia projektu ustawodawczego mającego „na celu zabezpieczenie Państwa przed wystąpieniami przeciw jego niepodległości i całości oraz bandytyzmem i paskarstwem”¹⁵. Odpowiedni projekt ustawy

¹⁰ Ibidem, łam XXV/62 i n.

¹¹ Ibidem, łam XXV/65 i n.

¹² Ibidem, łam XXV/83 i n.

¹³ Powodem było ogłoszenie przez rząd stanu wyjątkowego na okres 3 miesięcy, ale tym razem już na obszarze całej Kongresówki. Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1919 r., DzP PP Nr 28, poz. 249.

¹⁴ Protokół z 30 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 kwietnia 1919 r., SSSU, łam XXX/53 i n.

¹⁵ Ibidem, łam XXX/54 i n.

minister Wojciechowski sporządził i przedstawił jeszcze podczas tego samego posiedzenia, choć jako formalny wniosek rządowy został przesłany do Sejmu dopiero 3 dni później¹⁶.

Projekt regulacji, noszący tytuł „W przedmiocie zabezpieczenia spokoju i bezpieczeństwa publicznego w Państwie na czas wojny”, odchodził od dotychczasowego pojęcia „stan wyjątkowy”. Było to spowodowane głosami posłów socjalistycznych zarzucających rządowi stosowanie metod rosyjskich w walce z robotniczą ludnością miast i wsi dopominającą się o swoje prawa. Intencją ministra było zastąpienie obowiązującej regulacji stanu wyjątkowego specjalnymi pełnomocnictwami na okres przejściowy. Projektowane rozwiązania przewidywały wprowadzenie zakazu wszelkich zgromadzeń pod gołym niebem, pochodów i manifestacji oraz nakaz informowania władz policyjnych o zebraniach w zamkniętych pomieszczeniach z 48-godzinnym wyprzedzeniem.

Administratorem stanu wyjątkowego projektowano uczynić ministra spraw wewnętrznych, wyposażając go w uprawnienia do wydawania rozporządzeń zabezpieczających ruch kolejowy, funkcjonowanie urzędów i przedsiębiorstw użyteczności publicznej, np. telefony, poczta, transport miejski. Mógł ograniczać ruch uliczny oraz wprowadzać godzinę policyjną, wysiedlać cudzoziemców z terytorium państwa, konfiskować wydawnictwa, zawieszać czasopisma zawierające treści antypaństwowe, osadzać w areszcie policyjnym, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące, osoby występujące przeciwko niepodległości, integralności i bezpieczeństwu państwa. Naruszenie zarządzeń wyjątkowych zagrożone było karą do 3 miesięcy aresztu lub grzywny do 3000 marek. Projekt nie przewidywał przesłanek upoważniających władze do zastosowania środków zawartych w ustawie. Jedyne wskazaniem był czas wojny. Nie został też wskazany podmiot, który miałby rozstrzygać, czy zaistniały warunki dla użycia regulacji.

Przedstawiony projekt ustawy stał się przedmiotem obrad Komisji Prawniczej sejmu, która po blisko 2 miesiącach w dniu 6 lipca sporządziła swoje sprawozdanie. Projekt rządowy został podczas prac Komisji znacznie zmieniony i rozwinięty. Sam Wojciechowski zdawał sobie sprawę, że opracowany przez niego tekst ma wiele braków, czemu dał wyraz podczas posiedzeń Komisji i jednocześnie zgodził się, aby przedmiotem dyskusji był projekt opracowany przez Zygmunta Seydę¹⁷.

Ustawa wyraźnie wskazywała, że można ją stosować tylko w czasie wojny w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicz-

¹⁶ Ibidem, tam XXX/114 i n. Zob. też projekt ustawy w przedmiocie zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa publicznego w Państwie na czas wojny, druk Sejmu Ustawodawczego nr 366 z dnia 14 kwietnia 1919 r.

¹⁷ Sprawozdanie Komisji Prawniczej w sprawie ustawy w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego na czas wojny, druk Sejmu Ustawodawczego nr 794 z dnia 6 lipca 1919 r.

nego. Rada Ministrów mogła udzielić specjalnych pełnomocnictw ministrowi spraw wewnętrznych na okres nie dłuższy niż 3 miesiące i ograniczonych tylko do obszaru byłego zaboru rosyjskiego¹⁸. Przewidziano możliwość przedłużania nadzwyczajnych pełnomocnictw o kolejne 3 miesiące.

Pełnomocnictwa ministra określone w projekcie rządowym uległy pewnej modyfikacji. Mowa była już nie o areszcie policyjnym, a o pozbawieniu wolności. Dopuszczono zatem możliwość zastosowania różnych środków, w tym m.in. internowania i konfinowania. Podstawą pozbawienia wolności było już nie tylko działanie, ale i przygotowanie do podjęcia takiej działalności. Dopuszczono możliwość przeprowadzania rewizji. Możliwe stały się też zebrania pod gołym niebem, pochody, manifestacje i zebrania w lokalach zamkniętych, pod warunkiem jednakowoż, że 48 godzin wcześniej władze policyjne zostaną poinformowane o celu takiego zgromadzenia i będą mogły wysłać 2 swoich przedstawicieli. Z obowiązku tego były zwolnione zebrania członkowskie zarejestrowanych stowarzyszeń. Żadnym ograniczeniem nie podlegała działalność posłów. Zarządzenia ministra dla swej ważności musiały być publikowane w Monitorze Polskim, a ich wykonawcami była miejscowa władza administracyjna, poza przypadkami wydalenia cudzoziemca z granic państwa. Decyzje rządu o udzieleniu specjalnych pełnomocnictw ministrowi oraz o ich przedłużeniu musiały dla swojej skuteczności być publikowane w Dzienniku Praw.

W ustawie przewidziano środki odwoławcze od decyzji władz administracyjnych do ministra spraw wewnętrznych. Winnych nadużycia przepisów ustawy można było pociągnąć do odpowiedzialności sądowej. Śledztwo w tych sprawach wino było być zakończone w przeciągu miesiąca.

Debata poselska nad przedłożeniami Komisji odbyła się 24 lipca 1919 r. Referujący sprawozdanie Komisji poseł Zygmunt Seyda podkreślał:

„Ustawa więc ogranicza się do sprawy tak zwanego zabezpieczenia Państwa przed wystąpieniami przeciwko jego niepodległości i całości. [...] Sam fakt uchwalenia ustawy wpływać będzie hamująco na żywioły wrogie dla Państwa, które w przeciwnym razie będą się czuły zupełnie bezkarne. Lepiej zresztą ograniczyć pewne swobody obywatelskie na czas przejściowy, niż przetrzymywać wojsko potrzebne na froncie na wszelkie wypadki w kraju i korzystać z broni wobec popełnionych ekscesów”¹⁹.

Zaznaczał przy tym, że przyznawane ministrowi spraw wewnętrznych upoważnienia nie są wymierzone w legalnie działające organizacje, stojące na gruncie obowiązującego porządku prawnego, ale przeciwko działaniom lub

¹⁸ W ocenie Komisji obszary byłej dzielnicy austriackiej i pruskiej dysponowały odpowiednimi regulacjami i dlatego, poza pewnymi zmianami aktualizacyjnymi w ustawie austriackiej, nie było potrzeby wprowadzania nowej regulacji na obszar pozostałych dzielnic.

¹⁹ Protokół z 76 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 lipca 1919 r., SSSU, tom LXXVI/44 i n.

tylko przygotowaniom do działań, które zmierzają do wyrządzenia szkody albo zagrażają bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu²⁰.

Zabierający głos w imieniu klubu PPS poseł Kazimierz Pużak zaznaczył, że przedstawiony projekt nie uzyska poparcia posłów socjalistycznych. Projektowi ustawy zarzucano, że zawiesza absolutnie wszystkie prawa obywatelskie. Sejm pozbawiony został wpływu na ocenę zasadności korzystania ze środków wyjątkowych.

„Ale największe zło leży w tem, że władze centralne będą wypełniały swoje prawa poruczone przez Radę ministrów, przez swoich zastępców na prowincji. Będą wypełniały swoje pełnomocnictwa przez różnych komisarzy i przez urzędy policyjne”²¹.

Odpowiadając na zarzuty socjalistów minister Wojciechowski zwrócił uwagę, że

„Ludzie jeszcze nie są tak idealnymi ludźmi, jakimi by panowie z lewicy chcieli ich widzieć i mieć; muszą posiadać ponad sobą pełną powagę praw i pełną powagę przymusu, która im narzuci ograniczenie ich wolności w imię dobra i interesów całości”²².

Wojciechowski oskarżył posłów socjalistycznych o manipulowanie faktami i wywoływanie atmosfery strachu przed rzekomym niebezpieczeństwem pozbawienia wszelkich swobód. Podkreślał z naciskiem:

„W największym stopniu Rząd, nie w mniejszym stopniu Sejm i nie w mniejszym stopniu każde ugrupowanie polityczne w tym Sejmie reprezentowane, wszyscy którzy mówią, że chcą budować Państwo Polskie, muszą chcieć tych środków, które bronią Państwo przeciw zamachom, wymierzonym w jego całość i trwałość”²³.

Ustawa o specjalnych pełnomocnictwach dla ministra spraw wewnętrznych została uchwalona 24 lipca 1919 r., a weszła w życie z chwilą opublikowania, co nastąpiło 1 sierpnia 1919 r.²⁴ Uchylała ona jednocześnie obowiązujący dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Na mocy tej ustawy minister uzyskiwał specjalne pełnomocnictwa, co trzy miesiące przedłużane, obowiązujące na obszarze byłego zaboru rosyjskiego, do 2 maja 1921 r., kiedy wygasły one z mocy prawa. Na obszarze byłej dzielnicy pruskiej pełnomocnictwa wygasły z dniem 15 kwietnia 1921 r.²⁵ Formalnie stan wojny pomiędzy Polską

²⁰ Ibidem, łam LXXVI/45.

²¹ Ibidem, łam LXXVI/46 i n.

²² Ibidem, łam LXXVI/57 i n.

²³ Ibidem.

²⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny, DzP PP Nr 61, poz. 364.

²⁵ Po raz ostatni pełnomocnictwa dla ministra byłej dzielnicy pruskiej do wydawania zarządzeń wyjątkowych zostały udzielone przez rząd 13 stycznia 1921 r., DzU RP Nr 8, poz. 40.

a Rosją zakończył się 30 kwietnia 1921 r., kiedy nastąpiła wymiana dokumentów ratyfikacyjnych traktatu pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą, podpisanego w Rydze 18 marca 1921 r. W Galicji i Małopolsce postanowienia ustawy nie były stosowane, jako że na tamtym terenie nadal obowiązywały przepisy austriackie wprowadzone w chwili wybuchu I wojny światowej²⁶.

W czasie wojny polsko-rosyjskiej wprowadzono do polskiego systemu prawnego jeszcze jeden rodzaj stanu szczególnego. W okresie kryzysu wewnętrznego w lipcu i sierpniu 1920 r. i postępującej inwazji wojsk Armii Czerwonej pojawił się problem utrzymania administracji na zagrożonych działaniami wojennymi obszarach. Zdarzało się niejednokrotnie, że urzędnicy porzucali swoje stanowiska, zarządzając dzięki ewakuacje. Kwestie te były dyskutowane podczas posiedzenia Rady Obrony Państwa w dniu 20 lipca 1920 r.²⁷ W konkluzji ROP uchwaliła rozporządzenie upoważniające ministra spraw wewnętrznych do częściowego przekazywania władzy wykonawczej w zakresie zabezpieczenia i utrzymania porządku i spokoju publicznego władzom wojskowym²⁸. Weszło ono w życie 29 lipca. Dwa dni później ministrowie odpowiedzialni za bezpieczeństwo państwa wydali wspólne rozporządzenie „w przedmiocie uprawnień władz wojskowych w zakresie powoływania ludności do osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych tudzież w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego”²⁹. Zostało ono wydane z powołaniem się na wcześniejsze rozporządzenie ROP i przewidywało mianowanie na zagrożonych działaniami wojennymi obszarach gubernatorów wojskowych. Zawierało też ramowo określone kompetencje. Gubernator wojskowy lub dowódca otrzymali prawo bezpośredniego wydawania nakazów rekwizycyjnych dotyczących rzeczowych świadczeń wojennych ludności na zagrożo-

²⁶ Z chwilą objęcia w dniu 28 października 1918 r. władzy w Galicji Polska Komisja Likwidacyjna zniosła wszelkie przepisy zarządzane przez władze austriackie, a skierowane przeciwko prawom i wolnościom obywatelskim. Dotyczyły to także stanu wyjątkowego zarządzanego przez austriacką Radę Ministrów 25 lipca 1914 r. (RGBl austriacki z 1914 r., poz. 158). W praktyce jednak wojewodowie i starostowie małopolscy jeszcze w 1922 r. domagali się od organizatorów wieców, zgromadzeń i zebrań stosowania się do postanowień owego zarządzenia. Posłowie socjalistyczni z Małopolski próbowali w drugiej połowie 1921 r. przeprowadzić projekt ustawy znoszącej stan wyjątkowy, lecz utknął on w Komisji Administracyjnej. Ostatecznie poseł Żuławski z Klubu PPS zgłosił na posiedzeniu Sejmu w dniu 3 sierpnia 1922 r. wniosek nagły, zawierający projekt stosownej ustawy, domagający się zniesienia stanu wyjątkowego w byłej dzielnicy austriackiej. Uzasadnienie wniosku przedstawił poseł Hermann Lieberman. Jeszcze tego samego dnia przedstawiony projekt przeszedł szybką ścieżkę legislacyjną i Sejm uchwalił odpowiednią ustawę, która weszła w życie z dniem 11 sierpnia 1922 r. Zob. SSSU z 333 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 3 sierpnia 1922 r., łam CCCXXXIII/57 i n. Zob. też ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o zniesieniu stanu wyjątkowego w Małopolsce, DzU RP Nr 64, poz. 568.

²⁷ Szerzej na ten temat P.K. Marszałek, *Wojskowy Gubernator Warszawy. Sierpień-wrzesień 1920 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Nr 2616, seria Prawo CCLXXXVIII, Wrocław 2004, s. 238 i n.

²⁸ Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 20 lipca 1920 r. w przedmiocie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do częściowego przekazania władzy wykonawczej władzom wojskowym, DzU RP Nr 64, poz. 427.

²⁹ DzU RP Nr 67, poz. 457 z 1920 r.

nych terenach, powoływania osób cywilnych do osobistych świadczeń wojennych oraz prawo wydawania poleceń, w sprawach dotyczących bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, miejscowym władzom administracyjnym. Władze te zostały zobowiązane do natychmiastowego wykonywania wydanych poleceń. Minister spraw wewnętrznych powoływał przy dowódcy wojskowym lub gubernatorze komisarza cywilnego, którego zadaniem było zapewnienie skutecznej łączności pomiędzy władzami cywilnymi i wojskowymi. Weszło ono w życie 4 sierpnia 1920 r.³⁰

Dwa dni później Rada Obrony Państwa przyjęła rozporządzenie regulujące ustanowienie stanu oblężenia³¹. Przewidywano możliwość wprowadzenia jego rygorów na obszarach, zagrożonych pod względem wojennym, na których władzę wykonawczą przekazano gubernatorowi wojskowemu. Jego decyzjom podporządkowywano wszystkie miejscowe władze wojskowe i cywilne rządowe oraz samorządowe w okresie sprawowanej przezeń władzy³².

Rozporządzenie ROP wydatnie zwiększało przyznane wcześniej uprawnienia gubernatora wojskowego. Otrzymał on prawo wysiedlania ludności z miejsc zamieszkania, jeśli byłoby to uzasadnione względami obrony, wysiedlania pojedynczych jednostek z tych samych powodów, prawo niszczenia i usuwania wszystkich rzeczy mogących utrudniać przeprowadzanie operacji wojskowych bądź ułatwiać zadanie nieprzyjacielowi, wydawania zarządzeń pozwalających kontrolować działalność stowarzyszeń i zgromadzeń, zawieszania działalności stowarzyszeń utrudniających pośrednio lub bezpośrednio działania wojskowe, kontrolowania, zamykania, sekwestru lub ustanowienia zarządu przymusowego w przedsiębiorstwach handlowych i przemysłowych, jeśli okazałoby się, że ich działalność może mieć pośrednie lub bezpośrednie znaczenie dla celów obronnych albo dla nich szkodliwą, prawo wydawania postanowień aprowizacyjnych dla wojska i ludności cywilnych. Niewykonanie zarządzeń zagrożone było karą do roku więzienia lub grzywną w wysokości 500 000 marek polskich albo obiema karami łącznie. Winny naruszeń mógł być przekazany pod sąd doraźny. Taka sankcja groziła również za naruszenie przepisów o posiadaniu broni i amunicji wraz z zagrożeniem karą od 4 lat

³⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Spraw Wojskowych w przedmiocie uprawnień władz wojskowych w zakresie powoływania ludności do osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych tudzież w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego z dnia 31 lipca 1920 r., DzU RP Nr 67, poz. 457.

³¹ Protokół z 14 posiedzenia Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r., AAN, PRM, sygn. 20189, k. 157. Zob. też DzU RP Nr 69, poz. 460 z 1920 r. Projekt tego rozporządzenia referował Leopold Skulski, minister spraw wewnętrznych. Wątpliwości co do bardzo szerokich kompetencji gubernatora wojskowego wyrażał marszałek sejmu Wojciech Trąmpeczyński, proponując, aby można było zaskarżać zarządzenia do ROP. Skulski uważał, że zaskarżenia należałoby kierować do odpowiednich ministrów.

³² W przedstawionym ROP projekcie rozporządzenia władzy gubernatora podporządkowywano także wszelkie instytucje i organizacje społeczne. Ostatecznie z zapisów tych zrezygnowano na wniosek posła Barlickiego, protokół 14 posiedzenia Rady Obrony Państwa, AAN, zespół PRM, ROP/XIV, k. 157.

ciężkiego więzienia do kary śmierci włącznie. Gubernatorzy otrzymali prawo zawiadamiania wojewodów lub bezpośrednio starostów o zarządzeniach ewakuacyjnych wydanych przez Naczelne Dowództwo lub ministra spraw wojskowych.

Uprawnienia zawarte w rozporządzeniu gubernator wojskowy wykonywał za pośrednictwem władz cywilnych, w szczególności komisarza cywilnego i jego pomocników usytuowanych przy gubernatorze. Jedynie w razie usuwania przeszkód utrudniających działania wojskom gubernator mógł korzystać z pomocy wojska. Za mienie uszkodzone w takich wypadkach osobom prywatnym przysługiwało odszkodowanie w wysokości oszacowanej przez biegłego i zatwierdzonej przez gubernatora wojskowego. Na gubernatorze spoczywał obowiązek raportowania swojej działalności Nacelnemu Dowództwu i ministrowi spraw wojskowych. W sytuacjach, gdy z obszaru zagrożonego działaniami wojennymi ewakuowano władze cywilne, uprawnienia tychże przechodziły na gubernatora. Wykonywał je poprzez podległe sobie organa wojskowe albo poprzez władze samorządowe i organizacje społeczne. Zarządzenia wydane przez gubernatora podlegały zaskarżeniu do Rady Ministrów, jednakże fakt ten nie wstrzymywał ich wykonania³³. Rozporządzenie ROP weszło w życie już 7 sierpnia 1920 r. i miało obowiązywać na obszarach podległych władzy gubernatora do czasu jego derogowania przez Radę. Nastąpiło to z dniem 11 października 1920 r.³⁴ W okresie inwazji bolszewickiej mianowano jedynie wojskowego gubernatora Warszawy.

W okresie prowizorium konstytucyjnego, czyli do uchwalenia Konstytucji marcowej w 1921 r., funkcjonował jeszcze jeden rodzaj stanu szczególnego, a mianowicie stan wojenny. Pojawił się on w aktach normatywnych stanowionych przez naczelnego wodza. W dekreście z 3 stycznia 1919 r. mowa jest o tym, że „w okręgach i miejscowościach, w których ogłoszono stan wojenny, Naczelne Dowództwo Wojsk Polskich lub Dowództwo właściwego okręgu generalnego ustanawia wojenne sądy doraźne”³⁵. Z kolei w innym dekreście wydanym tego samego dnia stwierdzono, że „dla poszczególnych okręgów wojskowych wewnątrz państwa, niezależnie od ogłoszenia ich w stanie wojny lub oblężenia...”³⁶. W dniu 31 grudnia 1918 r. szef Sztabu Generalnego wydał rozkaz o objęciu linii kolejowych stanem wojennym³⁷. Natomiast 27 marca

³³ Takiego zapisu w projekcie rozporządzenia nie było. Wniosek, aby organem odwoławczym była Rada Ministrów, przedstawił poseł Kiernik. Zob. też przyp. 11.

³⁴ O uchyleniu stanu oblężenia i zniesieniu urzędu gubernatora wojskowego rozstrzygało rozporządzenie Ministrów spraw wewnętrznych i spraw wojskowych w przedmiocie zniesienia stanu oblężenia w m. st. Warszawie i przyległych powiatach, DzU RP Nr 96, poz. 634.

³⁵ Dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich z dnia 3 stycznia 1919 r., Dziennik Rozkazów Wojskowych (dalej: DzRW) Nr 1, poz. 5.

³⁶ Dekret Naczelnego Wodza Wojsk Polskich z dnia 3 stycznia 1919 r., DzRW Nr 2, poz. 94.

³⁷ Rozkaz szefa Sztabu Generalnego z dnia 31 grudnia 1918 r. o objęciu linii kolejowych stanem wojennym, Dziennik Rozkazów Ministerstwa Spraw Wojskowych (dalej: DzR MSWojsk.) Nr 2, poz. 103.

1919 r. ogłoszono stan wojenny w Brześciu Litewskim³⁸. Niestety nie wiadomo nic na temat szczegółów regulacji stanu wojennego. Przypuszczać jednak należy, że zarządzenie stanu wojennego sprowadzało się do przejścia władzy wykonawczej na danym terenie przez dowódców wojskowych, z możliwością wydawania przez nich zarządzeń o charakterze wyjątkowym.

Warto nadmienić, że kwestia stanów szczególnego zagrożenia państwa pojawiła się także 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 stanu³⁹. Jedynie projekt posłów Polskiej Partii Socjalistycznej łączył zawieszenie praw obywatelskich z wprowadzeniem stanu wyjątkowego, pozostającego pod kontrolą parlamentu⁴⁰. Projekt konstytucyjny, przygotowany przez Komisję Konstytucyjną i przedłożony Sejmowi Ustawodawczemu 12 czerwca 1920 r., syntetyzował propozycje zawarte w różnych projektach. Należy zauważyć, że zapisy dotyczące tej sprawy nie wywołały jakiegokolwiek merytorycznej dyskusji parlamentarzystów i ostatecznie redakcja zaproponowana przez Komisję Konstytucyjną do trzeciego czytania, po uchwaleniu, stała się zapisem konstytucyjnym. W rozwiązaniach tych nawiązywano bezpośrednio do regulacji austriackiej ustawy z maja 1869 r.⁴¹

Uchwalona w marcu 1921 r. konstytucja Rzeczypospolitej dokonała po raz pierwszy konstytucjonalizacji stanów szczególnych⁴². Warte podkreślenia jest, że dokonano tego w części poświęconej prawom i wolnościom obywatelskim. W art. 124 Konstytucji przewidywano możliwość czasowego zawieszenia praw obywatelskich ze względu na bezpieczeństwo państwa. Ograniczenie takie mogło nastąpić na całym obszarze państwa lub jego części w czasie wojny lub gdy groził jej wybuch albo w przypadku rozruchów wewnętrznych bądź rozległych knowań o charakterze zdrady stanu zagrażających konstytucyjnie-

³⁸ Dekret Naczelnego Wodza z dnia 27 marca 1919 r. o zarządzeniu stanu wojennego w Brześciu Litewskim, DzR MSWojsk. Nr 37, poz. 1195.

³⁹ 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.

⁴⁰ *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk SU RP, Nr 443C, s. 5.

⁴¹ 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 Verfügung zeitweiliger und örtlicher Ausnahmen von den bestehenden Gesetzen bestimmt werden, RGBl austriacki, Nr 31, poz. 66.

⁴² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa z dnia 17 marca 1921 r., DzU RP Nr 44, poz. 267.

mu systemowi politycznemu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że wprowadzenie stanu szczególnego możliwe było, gdy zagrożone było bezpieczeństwo obywateli. Ujęcie takie każe przyjąć, że poświęcenie dóbr, takich jak wolność osobista, nietykalność mieszkania, wolność prasy, tajemnica korespondencji, prawo zrzeszania się, prawo do zgromadzeń, możliwe było nie tylko w interesie zbiorowości, jaką jest państwo, ale także wówczas gdy zagrożenie dotyka grupy obywateli. Szczegółowe zasady stosowania stanu wyjątkowego i stanu wojennego określać miały ustawy. Warto zauważyć, że w czasie gdy wchodziły w życie postanowienia konstytucyjne, co nastąpiło z dniem 1 czerwca 1921 r.⁴³, nie obowiązywały w Polsce żadne akty normatywne dotyczące stanów wyjątkowego i wojennego⁴⁴. Ustawa z czerwca 1919 r. wygasła z chwilą zakończenia wojny na wschodzie. Rozporządzenie Rady Obrony Państwa o stanie oblężenia z sierpnia 1920 r. stało się niekonstytucyjne.

Wkrótce jednak użycie regulacji ograniczających prawa i wolności obywatelskie okazało się konieczne. W dniu 16 grudnia 1922 r., w niecały tydzień po zaprzysiężeniu pierwszego prezydenta Rzeczypospolitej Gabriela Narutowicza, Eligiusz Niewiadomski dokonał zamachu na jego życie. Marszałek Sejmu Maciej Rataj, który przejął obowiązki głowy państwa, powołał nowy rząd pod prezesurą gen. Władysława Sikorskiego. Premier, pełniący jednocześnie funkcję ministra spraw wewnętrznych, za zgodą marszałka Rataja, zarządził stan wyjątkowy w stolicy⁴⁵. O użyciu przez władze tego środka zdecydował nie sam fakt zabójstwa prezydenta, ale raczej wydarzenia, które do niego doprowadziły.

W dniu 9 grudnia 1922 r. zebrało się Zgromadzenie Narodowe dla wyboru pierwszego prezydenta Rzeczypospolitej. W wyniku piątej tury głosowania został nim Gabriel Narutowicz, dotychczasowy minister spraw zagranicznych. Był głównym kontrkandydatem dla popieranego przez ugrupowania prawicowe Maurycego Zamoyskiego. Narutowicza wybrano głosami centrolewicy i mniejszości narodowych. Ten ostatni fakt wywołał falę ataków ze strony prawicy. Obok napastliwych artykułów w prasie zorganizowano akcję wysyłania depesz do prezydenta elekta z żądaniem jego rezygnacji⁴⁶. Na 11 grudnia zaplanowano zaprzysiężenie elekta. Od samego rana na trasie przejazdu z Łazienek, gdzie znajdowało się mieszkanie Narutowicza, do Sejmu gromadził

⁴³ Zgodnie z postanowieniami samej Konstytucji poszczególne jej postanowienia wchodziły w życie wraz z wejściem w życie ustaw, które poszczególne kwestie regulowały. Na przykład postanowienia dotyczące sejmu weszły w życie z chwilą przeprowadzenia wyborów do parlamentu. Przepisy dotyczące prezydenta weszły w życie z chwilą jego wyboru, co nastąpiło 11 grudnia 1922 r.

⁴⁴ Wyjątkiem była tutaj ustawa o stanie wyjątkowym wydana w styczniu 1919 r. przez Komisariat NRL w Poznaniu, pruska ustawa o stanie oblężenia, której moc obowiązującą przywrócił pod koniec 1919 r. minister byłej dzielnicy pruskiej oraz postanowienia austriackich przepisów o stanie wyjątkowym obowiązujące we wschodniej Małopolsce od sierpnia 1914 r.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1922 r. w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze stoł. m. Warszawy, DzU RP Nr 110, poz. 1010.

⁴⁶ W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski*, Opole 1990, t. II, s. 598 i n.

się tłum zwolenników prawicy, chcący udaremnić zaprzysiężenie. Ostatecznie Narutowicz dopełnił wymogów konstytucyjnych i 14 grudnia z rąk Józefa Piłsudskiego przejął władzę najwyższą.

Prawica jednak nie zaprzestała ataków na głowę państwa. Do ataków prasowych dołączyły organizowane manifestacje. W atmosferze tej pojawiły się też pogłoski o zamachu na życie prezydenta⁴⁷. Na prowokacyjne zachowanie prawicy odpowiedziała warszawska organizacja PPS, organizując manifestacyjny pogrzeb robotnika zabitego podczas rozruchów w dniu zaprzysiężenia prezydenta. Planowano obstawienie siedzib osób i organizacji prawicowych inspirujących zamieszki. Działania te uzyskały akceptację Piłsudskiego⁴⁸. W dniu następnym, podczas zwiedzania dorocznego salonu sztuki w warszawskiej Zachęcie, prezydent został śmiertelnie ugodzony trzema kulami.

Doświadczenia grudniowe spowodowały, że już 12 kwietnia 1923 r. rząd przesłał do Sejmu projekt ustawy o stanie wyjątkowym⁴⁹. W uzasadnieniu projektu minister Sikorski zauważał, że na terenie Polski obowiązuje kilka dzielnicowych ustaw o stanie wyjątkowym, nieodpowiadających stanowi prawnemu wynikającemu z obowiązującej konstytucji. Potrzeba dostosowania ustawodawstwa w tym zakresie do wymogów konstytucyjnych oraz dążenie do unifikacji prawa w Polsce zmusiły rząd do przygotowania projektu⁵⁰.

Przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego zawarte zostały w art. 1, który powtarzał dokładnie zapisy art. 124 Konstytucji. Wprowadzenie stanu wyjątkowego miało polegać na zawieszeniu praw obywatelskich określonych w Konstytucji, udzieleniu ministrowi spraw wewnętrznych upoważnień do wydawania rozporządzeń i zarządzeń wyjątkowych oraz upoważnieniu władz administracyjnych do użycia sił zbrojnych w myśl postanowień art. 123 Konstytucji. Wprowadzenie stanu wyjątkowego miało następować na wniosek ministra spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia rządowego. W rozporządzeniu należało wskazać artykuły Konstytucji podlegające zawieszeniu oraz obszar, na jakim ograniczenia miały być stosowane. Stosowny akt rządowy podlegał ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw.

W dalszej części projekt szczegółowo określał, jakie skutki pociąga za sobą zawieszenie poszczególnych kategorii praw obywatelskich. W przypadku zawieszenia praw obywatelskich można było upoważnić ministra spraw wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych dotyczących broni, amunicji, materiałów wybuchowych, dowodów osobistych i meldunków, przebywania w miejscach publicznych, ograniczania ruchu osobowego, używania urzędzeń komunikacyjnych, zaopatrzenia w artykuły pierwszej potrze-

⁴⁷ Ibidem, s. 603.

⁴⁸ Ibidem, s. 604.

⁴⁹ Projekt ustawy przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych został przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 22 marca 1923 r. Zob. druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I, nr 423 z dnia 16 kwietnia 1923 r.

⁵⁰ Ibidem.

by, ochrony i utrzymania prawidłowego funkcjonowania środków komunikacyjnych oraz zakładów i przedsiębiorstw zaspokajających konieczne potrzeby ludności. Przekroczenie postanowień zarządzeń wyjątkowych zagrożone było karą grzywny albo aresztu do 6 miesięcy. Od orzeczenia władzy można było się odwołać do sądu okręgowego, który nie mógł zwrócić sprawy do ponownego rozpoznania władzy administracyjnej. Szczegóły funkcjonowania władz administracyjnych w okresie stanu wyjątkowego miał określać akt wykonawczy wydany przez ministra spraw wewnętrznych.

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się w Sejmie 27 kwietnia 1923 r. W dyskusji plenarnej głos zabrał tylko jeden mówca, Stefan Królikowski z komunistycznej frakcji parlamentarnej. W swoim wystąpieniu zarzucił rządowi, że ten

„chce, aby w tych bardzo ogólnikowo sformułowanych wypadkach można było nawet te kruche prawa, jakie robotnicy posiadają, zawiesić na kołku, ażeby samowola wojewodów, starostów, komisarzy i policji w gnębieniu robotników i biednych chłopów nie napotykała na żadną przeszkodę”⁵¹.

Ostatecznie projekt przekazano do Komisji Prawniczej. Nie znamy jednak dalszego jego losu. Zapewne utknął w Komisji, a i sam rząd nie był szczególnie zainteresowany dalszym jego promowaniem, tym bardziej że na posiedzeniu w dniu 4 lutego 1925 r. rząd przyjął kolejny projekt ustawy o stanie wyjątkowym i skierował go do Sejmu⁵². W nowym projekcie przyjęto rozwiązania znacznie bardziej nawiązujące do postanowień konstytucyjnych. Powtórzono zapisy dwóch pierwszych artykułów pierwotnego projektu. Zmodyfikowano regulację określającą tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego, dodając, że może się to odbyć za zezwoleniem prezydenta. Podobnie jak w starym projekcie naruszenie zarządzeń wyjątkowych władz zagrożone było karą grzywny do kwoty 3000 złotych albo karą aresztu do 6 miesięcy. Istotnym *novum* była możliwość przekazywania na czas ograniczony pewnych funkcji i uprawnień cywilnych władz administracyjnych władzom wojskowym lub podporządkowanie władz cywilnych władzom wojskowym. Nowy projekt znacznie dokładniej odzwierciedlał postanowienia zawarte w Konstytucji, choć wprowadzał także nowe, nawiązujące do rozwiązań z lipca i sierpnia 1920 r. W uzasadnieniu do projektu podkreślano, że ustawa o stanie wojennym regulować będzie szereg kwestii na obszarze działań wojennych. Natomiast konieczne jest uregulowanie różnych spraw związanych z czasem wojennym na innych obszarach państwa.

⁵¹ Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I z dnia 27 kwietnia 1923 r., łam XXXVI/8 i n.

⁵² Nowy projekt rządowy trafił do Sejmu 17 lutego 1925 r. Zob. druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I Nr 1732 z dnia 17 lutego 1925 r.

I tym razem odbyła się wstępna debata nad projektem rządowym, budzącym żywsze zainteresowanie niż poprzednio. Poseł Kazimierz Czapiński z frakcji socjalistycznej zarzucił, że rząd kolejny raz przedkłada projekt ustawy o stanie wyjątkowym, mimo iż do tej pory nie przedstawił szeregu innych ustaw dotyczących praw i wolności obywatelskich, do których został zobowiązany postanowieniami konstytucyjnymi, i wezwał do odrzucenia projektu w pierwszym czytaniu⁵³. Serhij Chrucky, poseł ukraiński, zwrócił uwagę, że analizując skutki wprowadzenia stanu wyjątkowego określone w projekcie ustawy, dochodzi do przekonania, iż stan wyjątkowy aktualnie obowiązuje na ziemiach Kresów Wschodnich⁵⁴. Z kolei poseł Ballin z Niezależnej Partii Chłopskiej zauważył, że zawiesić można jedynie obowiązujące prawa, a skoro ich nie ma, to przyjmowanie ustawy prawa te zawieszające jest przedwczesne⁵⁵. Ostatecznie projekt został skierowany do dalszych prac w Sejmie do Komisji Konstytucyjnej. Jednakże i ten projekt nie doczekał się uchwalenia. W dniu 25 czerwca 1926 r. wicemarszałek Sejmu powiadomił izbę, że nowy minister spraw wewnętrznych wycofał projekt ustawy⁵⁶.

Unifikacji regulacji dotyczącej stanu wyjątkowego dokonało dopiero rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 r. Weszło ono w życie z dniem 19 marca tego roku z chwilą publikacji w Dzienniku Ustaw⁵⁷. Rozporządzenie było w istocie poprawioną redakcyjnie wersją projektu ustawy o stanie wyjątkowym z 1925 r. Powtarzano w nim konstytucyjne przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego, ale nie odwoływano się wprost do art. 124 Konstytucji. Czasowe zawieszenie praw obywatelskich zostało wyliczone enumeratywnie. W rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego wystarczyło tylko wskazać obszar, na którym ograniczenia obowiązywały, oraz wymienić prawa obywatelskie podlegające zawieszeniu. Określając skutki zawieszenia poszczególnych praw obywatelskich, nie odwoływano się już do konkretnych artykułów konstytucyjnych, a jedynie dokonano ich opisowego przedstawienia. Uzupełnieniem zasad określonych w rozporządzeniu prezydenta były postanowienia zawarte w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych wydanym 12 lutego 1931 r.⁵⁸ Określały one kompetencje powiatowych i wojewódzkich władz administracji ogólnej do wydawania zarządzeń i decy-

⁵³ Sprawozdanie stenograficzne ze 184 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I z dnia 17 marca 1925 r., łam CLXXXIV/4 i n. Podobne poglądy wyrażał E. Grabowski, *W przededniu stanów wyjątkowych*, Warszawa 1922, s. 12 i n.

⁵⁴ Ibidem, łam CLXXXIV/7 i n.

⁵⁵ Ibidem, łam CLXXXIV/11 i n.

⁵⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 288 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I z dnia 25 czerwca 1926 r., łam CCLXXXVIII/3.

⁵⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym, DzU RP Nr 32, poz. 307.

⁵⁸ 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 Poczty i Telegrafów, DzU RP Nr 31, poz. 219.

zji wynikających z rozporządzenia o stanie wyjątkowym. Przewidziano możliwość wniesienia odwołania od decyzji organu, co jednak nie wstrzymywało jej wykonania.

Dwa miesiące wcześniej, 16 stycznia 1928 r., podpisane zostało inne ważne rozporządzenie, określające zasady zawieszania praw i wolności obywatelskich. Była nim regulacja dotycząca stanu wojennego⁵⁹. Po raz pierwszy od chwili restytucji państwa polskiego określono organizację władz na obszarach zagrożonych działaniami wojennymi oraz status prawny obywateli. Stan wojenny można było wprowadzić w czasie działań wojennych i tylko na obszarze objętym tymi działaniami. Granice tego obszaru określał rząd na wniosek ministra spraw wojskowych w drodze stosownych rozporządzeń ogłaszanych w Dzienniku Ustaw. Sama decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego należała jednak do naczelnego wodza, który jednocześnie mógł określać wewnętrzny podział wojskowo-administracyjny obszarów, na których stan wojenny mógł być wprowadzony.

Jego wprowadzenie pociągało za sobą zawieszenie enumeratywnie wyliczonych praw obywatelskich. Należały do nich: wolność osobista, nietykalność mieszkania, wolność prasy, tajemnica korespondencji oraz prawo zrzeszania się, zgromadzeń i zawiązywania stowarzyszeń. Ograniczenie wolności osobistej mogło polegać na poddawaniu osób zagrażających obronie państwa lub jego bezpieczeństwu rewizji osobistej i aresztowaniu. Osoby takie mogły być internowane w miejscach przeznaczonych dla osób skazanych i aresztowanych, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. Osoby takie mogły być też konfinowane poprzez zobowiązanie do zamieszkania w określonym przez władze miejscu, z zakazem jego opuszczania. Z obszaru wojennego można było, wreszcie, takie osoby wydalać z zakazem prawa powrotu. Decyzje w tych sprawach podejmowały powiatowe władze administracji ogólnej. Zawieszenie prawa nietykalności mieszkania dawało władzom administracyjnym prawo dokonywania rewizji domowych oraz zatrzymywania różnych przedmiotów bez zgody władz sądowych. Ograniczenie wolności prasy przejawiało się wprowadzeniem cenzury prewencyjnej, możliwością konfiskowania druków, odbieraniem debitu pocztowego oraz zakazem plakatowania i funkcjonowania „przemysłów i zajęć, które przez powielanie utworów literackich lub artystycznych zagrażałyby obronie państwa, jego bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu”⁶⁰. Zawieszenie prawa tajemnicy korespondencji dawało władzom administracyjnym możliwość otwierania i kontrolowania przesyłek pocztowych oraz kontroli telegramów i rozmów telefonicznych, jeśli ich treść zagrażała obronie państwa, bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu. Z kolei zawieszenie prawa koalicji dawało władzom administracyjnym możliwość

⁵⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym, DzU RP Nr 8, poz. 54.

⁶⁰ Ibidem.

reglamentowania tworzenia nowych stowarzyszeń i związków oraz kontrolowania ich działalności.

Na obszarach, na których obowiązywał stan wojenny, prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń przysługiwało naczelnemu wodzowi. W jego dyspozycji pozostawała także administracja cywilna, która ze względu na toczące się działania wojenne mogła być zastępowana administracją wojskową. Naczelnny wódz mógł także zawieszać zarządzenia centralnych władz państwowych, jeśli ich wykonanie mogłoby utrudnić prowadzenie działań wojennych.

Wprowadzenie stanu wojennego było dostateczną przesłanką do wprowadzenia na obszarze wojennym sądownictwa doraźnego. W tym wypadku było to sądownictwo wykonywane przez cywilny wymiar sprawiedliwości i w oparciu o zwykle ustawodawstwo. Sądy takie mogły być powoływane zarówno przez naczelnego wodza, jak i przez właściwe władze na mocy obowiązujących w tym zakresie przepisów⁶¹. Rząd mógł upoważnić ministra sprawiedliwości do wydawania rozporządzeń określających kategorie przestępstw podlegających temu sądownictwu oraz bez zachowania ograniczeń co do terminów przeprowadzania różnych czynności procesowych. Sądy doraźne mogły funkcjonować nadal, mimo zniesienia stanu wojennego. Dla ich zniesienia niezbędna była uchwała Rady Ministrów. Zniesienie sądów doraźnych w czasie trwania stanu wojennego wymagało również uchwały rządu podjętej na wniosek naczelnego wodza, za pośrednictwem ministra spraw wojskowych.

Na obszarach, na których ogłoszony został stan wojenny, wszystkie cywilne władze państwowe pozostawały nadal na miejscu, wykonując swoje funkcje. Ewentualne wycofanie władz, z wyjątkiem kolejowych, przeprowadzał wojewoda na zarządzenie naczelnego wodza lub też wyznaczonych przez niego władz wojskowych. Wycofanie policji państwowej i jej powrót na opuszczone stanowiska następował na podstawie zarządzeń właściwych władz wojskowych. Zarządzenia wydawane były przez wojewódzkie władze administracji ogólnej, natomiast w odniesieniu do władz centralnych decyzje należały do rządu.

Konstrukcja stanu wojennego zawarta w rozporządzeniu wyraźnie akcentuje podporządkowanie cywilnych władz administracyjnych władzom wojskowym. Dominującą pozycję odgrywał tutaj naczelnny wódz i upoważnieni przez niego dowódcy wojskowi, którzy stawali się swoistymi administratorami stanu wojennego. Rola rządu ograniczona została do określenia obszaru, na którym stan wojenny miał obowiązywać. Rozwiązania prawne przyjęte w rozporządzeniu nie odbiegały zasadniczo od podobnych regulacji obowiązujących w innych krajach. Zawarte w rozporządzeniach regulacje dotyczące stanu wyjątkowego i wojennego nigdy nie zostały w okresie II Rzeczypospolitej użyte w praktyce.

⁶¹ Chodzi o rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. o postępowaniu doraźnym, DzU RP Nr 33, poz. 315.

Lata trzydzieste XX w. przyniosły zmianę akcentów w poglądach na państwo, jego obywateli i ich wzajemne relacje. Obywatel był tylko częścią zbiorowości uosabianej przez państwo. Stąd wolności i prawa, jakimi dysponował, zawsze musiały być podporządkowane potrzebom państwa. Miało to bezpośredni wpływ na postrzeganie stanów szczególnych. Przystawały one być instytucjami czasowo zawieszającymi prawa obywatelskie, a stawały się instytucjami opisującymi sytuacje, w których dochodzić może do zagrożenia państwa. Znalazło to wyraz w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r., w której mówiono o stanach zagrożenia państwa⁶². W nowej ustawie konstytucyjnej odrębnie uregulowano stan wyjątkowy i wojenny, określając odrębnie dla każdego z nich przesłanki wprowadzenia.

Stan wyjątkowy można było wprowadzić w przypadku zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego państwa. Zagrożenie wewnętrzne miało przejawiać się rozruchami lub rozległymi działaniami mającymi charakter zdrady stanu, zagrażającymi ustrojowi państwa, jego bezpieczeństwu lub bezpieczeństwu obywateli. Decyzje o zastosowaniu tego środka podejmowała Rada Ministrów, za zezwoleniem prezydenta. Rząd zobowiązany był do powiadomienia Sejmu o podjętych zarządzeniach w terminie 7 dni. Sejm mógł domagać się uchylenia wydanych zarządzeń. Jeśli Senat poparł stanowisko Sejmu wówczas rząd musiał stan wyjątkowy znieść. Konstytucja nie wypowiedała się co do katalogu praw obywatelskich ulegających zawieszeniu. Zakres ten miała określić stosowna ustawa.

Stan wojenny mógł być ogłoszony w przypadku konieczności użycia sił zbrojnych do obrony państwa. Decyzja w tym zakresie należała do prezydenta. Stan ten mógł być wprowadzony na całym terytorium kraju lub jego części. W czasie stanu wojennego rząd korzystał z uprawnień przewidzianych w ustawie o stanie wyjątkowym oraz szczególnych uprawnień określonych ustawą o stanie wojennym. Odpowiednie regulacje ukazały się w kolejnych latach.

Rząd przyjął projekt ustawy o stanie wyjątkowym na posiedzeniu w dniu 23 listopada 1936 r.⁶³ Minister sprawiedliwości przesłał go do łaski marszałkowskiej 2 dni później. W uzasadnieniu minister stwierdzał, że projekt przedkładany jest w związku z nową ustawą konstytucyjną. Dotychczasowe uregulowania odwołujące się do uchylonych postanowień o prawach obywatelskich uległy dezaktualizacji. Uznano też za właściwe usunięcie z treści obowiązującego rozporządzenia powtórzeń zapisów konstytucyjnych oraz tych, które znalazły się w rozporządzeniach wykonawczych⁶⁴.

Ustawa nie wspominała o przesłankach wprowadzenia stanu wyjątkowego. Określono tylko, że jego wprowadzenie należy do Rady Ministrów, na

⁶² Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., DzU RP Nr 30, poz. 227.

⁶³ Rządowy projekt ustawy o stanie wyjątkowym, druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, kategoria IV Nr 202, s. 1.

⁶⁴ Ibidem, s. 3 i n.

wniosek ministra spraw wewnętrznych, za zgodą prezydenta. Odpowiednie zarządzenie powinno być opublikowane w Dzienniku Ustaw oraz w gminach, na terenie których stan wyjątkowy miał obowiązywać. Wprowadzenie stanu wyjątkowego wiązało się z czasowym zawieszeniem praw obywatelskich, enumeratywnie wymienionych. Ich katalog nie różnił się od tego, który zawarty był w dotychczasowym prawodawstwie. Administratorem stanu wyjątkowego stawał się minister spraw wewnętrznych, który został wyposażony w pełnomocnictwa upoważniające go do wydawania, w porozumieniu z odpowiednimi ministrami, stosownych rozporządzeń i zarządzeń. Na poszczególnych obszarach, na których ogłoszono stan wyjątkowy, kompetencje administratora stanu wyjątkowego należały do władz administracji ogólnej, które w przypadku gdyby dostępne jej środki okazały się niewystarczające, mogły użyć do pomocy organa wykonawcze wszystkich innych władz państwowych, znajdujące się na ich terenie, z siłami zbrojnymi włącznie. Na obszarze obowiązywania stanu wyjątkowego można było stosować przyspieszone postępowanie karno-administracyjne⁶⁵.

Rządowy projekt ustawy stał się przedmiotem obrad sejmowej Komisji Prawniczej w dniu 15 grudnia 1936 r. Wprowadzonych zostało kilka poprawek. Głównie jednak miały one charakter redakcyjny, jak chociażby zmiana kolejności praw obywatelskich ulegających zawieszeniu w czasie stanu wyjątkowego. Ale były też i istotniejsze. Komisja zaproponowała, aby możliwość internowania i konfinowania na czas do 30 dni przysługiwała powiatowym władzom administracji ogólnej, a powyżej tego okresu – wojewódzkim władzom administracyjnym. Przerwywanie rozmów telefonicznych i radiowych rozszerzono o możliwość ich kontrolowania⁶⁶.

Podczas obrad Komisji zgłoszono także wnioski mniejszości. Ich autorem był Emil Sommerstein. Domagał się on, aby ogłoszenie stanu wyjątkowego uzależnione było od ogłoszenia w siedzibie władz powiatowych, a nie wojewódzkich. Ponadto internowanie, jego zdaniem, miało być skutkiem naruszenia obowiązków wynikających z konfinowania. Należało także doprecyzować warunki zajmowania i konfiskowania korespondencji i ograniczyć je do przypadków zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu. Uważał też, że wszystkie szczegółowe kwestie związane z tokiem instancji i trybem postępowania władz administracyjnych w czasie trwania stanu wyjątkowego powinno być określone w ustawie, a nie w rozporządzeniu wykonawczym⁶⁷.

Debata sejmowa nad projektem ustawy i sprawozdaniem Komisji odbyła się 22 grudnia 1936 r. Referujący sprawozdania poseł J. Morawski szczegóło-

⁶⁵ Ibidem, s. 2 i n.

⁶⁶ Sprawozdanie Komisji Prawniczej o rządowym projekcie ustawy o stanie wyjątkowym z dnia 15 grudnia 1936 r., druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV Nr 267, s. 1 i n.

⁶⁷ Ibidem, s. 4 i n.

wo omówił poprawki nałożone przez Komisję oraz wnioski mniejszości, stwierdzając przy tym:

„Przez stan wyjątkowy rozumiemy zawieszenie czasowe praw obywatelskich [...] Jest to więc ofiara, którą daje społeczeństwo ze swoich praw zastrzeżonych Konstytucją, tak jak istnieje ofiara w chwilach niebezpiecznych dla Państwa, ofiara mienia i krwi na wojnie”⁶⁸.

Przedstawiany projekt nie wzbudzał już takich emocji, jak miało to miejsce w pierwszych latach odrodzonej Polski. Jedyńm dyskutantem był poseł Sommerstein, który na forum izby uzasadniał zgłoszone przez siebie poprawki. Ostatecznie Sejm przyjął projekt ustawy w brzmieniu przygotowanym przez Komisję. Do przyjętego tekstu poprawki wniósł Senat. Były one przedmiotem obrad Komisji Prawniczej 26 stycznia 1937 r., która rekomendowała Sejmowi przyjęcie poprawek senackich. Głównie były to poprawki redakcyjne. Najistotniejsza zmiana dotyczyła brzmienia art. 4, odnoszącego się do zawieszenia prawa nietykalności mieszkania⁶⁹. Głosowanie nad nimi odbyło się podczas posiedzenia Sejmu w dniu 9 lutego 1937 r.⁷⁰

Dwa lata później minister spraw wojskowych skierował do Sejmu rządowy projekt ustawy o stanie wojennym⁷¹. Konieczność nowelizacji prawodawstwa w tym zakresie była następstwem przyjęcia nowej ustawy o stanie wyjątkowym. Wynikało to z postanowień Konstytucji, która określała, że w okresie stanu wojennego rząd korzysta z uprawnień zawartych w ustawie o stanie wyjątkowym oraz ustawie o stanie wojennym. Dlatego też nowela ustawy wyraźnie nawiązywała do rozwiązań przyjętych w ustawie o stanie wyjątkowym. Istotna zmiana w stosunku do obowiązującego ustawodawstwa sprowadzała się do tego, że decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego podejmował prezydent na wniosek Rady Ministrów, inicjowany przez ministra spraw wojskowych. Uprawnienia do wydawania zarządzeń na obszarze objętym stanem wojennym przysługiwały rządowi i władzom administracji cywilnej, które jednak korzystając z przysługujących im uprawnień, zobowiązane były do stosowania się do postulatów naczelnego wodza oraz innych władz wojskowych. Z chwilą ogłoszenia stanu wojennego z mocy prawa wygasły zarządzenia związane ze stanem wyjątkowym. Uchylenie stanu wojennego następowało

⁶⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 32 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 grudnia 1936 r., SSSRP, łam 16 i n.

⁶⁹ Sprawozdanie Komisji Prawniczej o zmianach, wprowadzonych przez Senat do uchwalonego przez Sejm w dniu 22 grudnia 1936 r. projektu ustawy o stanie wyjątkowym (druki nr 202 i 267) z dnia 26 stycznia 1937 r., druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja IV, Nr 326, s. 2.

⁷⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 lutego 1937 r., SSSRP, łam 125. Nie jest jasne, dlaczego ustawa o stanie wyjątkowym opublikowana została pod datą 22 lutego.

⁷¹ Rada Ministrów przyjęła projekt na posiedzeniu w dniu 26 maja 1939 r. Do Sejmu projekt trafił dzień później. Zob. Rządowy projekt ustawy o stanie wojennym, druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja V, Nr 233.

w takim samym trybie jak jego ustanowienie, z tym tylko, że minister działał na podstawie postulatów naczelnego wodza. Nowa ustawa była znacznie krótsza aniżeli wcześniej obowiązujące rozporządzenie.

Rządowy projekt stał się przedmiotem obrad sejmowej Komisji Prawniczej, podczas 3 posiedzeń w dniach 31 maja – 2 czerwca 1939 r. Zmieniono postanowienia dotyczące uprawnień Rady Ministrów w zakresie wprowadzenia sądownictwa doraźnego oraz usunięto zapis o wyłączeniu kasacji od wyroków sądów okręgowych. Pozostałe zmiany miały jedynie charakter redakcyjny⁷². Debata plenarna nad projektem i sprawozdaniem Komisji odbyła się 6 czerwca, posłem sprawozdawcą był Antoni Deryng. W dyskusji wzięło udział 2 posłów, Stoch i Szczepański. Jednakże nie znamy treści ich wystąpień, gdyż nie zachowały się stenogramy z obrad⁷³. Sejm przyjął ustawę w drodze aklamacji. Nie wiadomo kiedy ostatecznie ustawa została uchwalona, gdyż 16 czerwca prezydent zamknął sesję Sejmu. Kolejne posiedzenie Sejmu i Senatu odbyło się 2 września 1939 r., już po rozpoczęciu niemieckich działań wojennych przeciwko Polsce. W Dzienniku Ustaw ustawa ta została opublikowana pod datą 23 czerwca 1939 r.⁷⁴

Stan wojenny wprowadził prezydent zarządzeniem w dniu 1 września 1939 r. Obowiązywał on do 17 grudnia 1945 r., a uchylony został zarządzeniem Prezydium Krajowej Rady Narodowej⁷⁵.

Realizacja przez państwo funkcji ochronnych przejawia się w różnych formach. Należą do nich regulacje stanów szczególnego zagrożenia państwa. W Polsce okresu II Rzeczypospolitej stosowane były dwie formy tych instytucji, które w polskiej doktrynie prawa określane są mianem stanów wyjątkowego i wojennego. Takich określeń używały także obie przedwojenne Konstytucje, choć tytuły aktów normatywnych zawierających te regulacje niejednokrotnie odbiegały od tego nazewnictwa. Nie zmieniało to wszakże ich istoty.

W latach 1919-1939 kilkakrotnie tworzono prawodawstwo dotyczące stanów szczególnych. Powstawało ono w odmiennych warunkach, nierazko w związku z sytuacją zewnętrzną i wewnętrzną. Tym głównie charakteryzowały się regulacje z okresu restytucji państwa polskiego. W latach późniejszych silniej nawiązywano do obowiązującej formy państwa i kształtowanego w Konstytucjach statusu prawnego obywatela. Mimo iż w stosunkowo krótkim okresie, blisko 20 lat, obowiązywało w różnym czasie aż 7 regulacji⁷⁶,

⁷² Sprawozdanie Komisji Prawniczej o rządowym projekcie ustawy o stanie wojennym z dnia 2 czerwca 1939 r., druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja V, Nr 245, s. 1 i n.

⁷³ Zob. Monitor Polski nr 129 z 7 czerwca 1939 r., s. 2.

⁷⁴ Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, DzU RP Nr 57, poz. 366.

⁷⁵ Zarządzenie Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r. o uchyleniu stanu wojennego, DzU RP Nr 57, poz. 320.

⁷⁶ W liczbie tej nie uwzględnia się przepisów o stanach szczególnych obowiązujących w różnych okresach w Wielkopolsce, na Śląsku i w Małopolsce.

władze stosunkowo rzadko sięgały po ten środek. Wyjątkiem był bez mała półtoraroczny okres nieprzerwanego obowiązywania przepisów o zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego w okresie wojny polsko-rosyjskiej w latach 1919-1920, co wydaje się zrozumiałe. Istotne jednak jest nie to, jak często i jak długo stany szczególne obowiązywały, ale jakie rygory, szczególnie w sferze zawieszania praw wolnościowych, stosowano. Z analizy źródeł wynika, że wszelkie ograniczenia dotyczące obywateli były stosowane niezwykle oszczędnie i w jak najniezbędniejszym zakresie. Świadczy o tym chociażby niemal zupełny brak społecznych protestów przeciwko wprowadzaniu stanów szczególnych. A gdy już do niego doszło potrafiono skutecznie zablokować jego wprowadzenie. Doświadczenia II Rzeczypospolitej pokazują, że regulacje stanów szczególnych powinny być elementem systemu prawa obowiązującego w państwie. Nie oznacza to jednak przyzwolenia na niczym nieograniczone korzystanie z nich.

LEGAL REGULATIONS OF A SPECIAL EMERGENCY STATE AND PARLIAMENTARY DEBATE IN THE SECOND REPUBLIC OF POLAND

S u m m a r y

A state is a social creation and as such is vested with certain functions that must be performed in order to satisfy the needs of individuals who constitute a community. One of the fundamental and vital needs of a human being is security. The fulfilment of that need is decisive for an individual and therefore the real, or even only implied, endangerment of one's living, or the living of those to whom one feels close, is particularly painful. The protective function exercised by a state is nothing more than the engagement of relevant measures to maintain security when a certain public good is being endangered. There are different sources of potential threat to a public good. They may be either internal or external. It is the state that must decide about the level and degree of the threat, but that assessment should, at least broadly, correspond to the social attitudes and expectations. Poland is a state that was resuscitated, or reborn, at the turn of October and November of 1918. And yet, even the emergence of a uniform executive power in Poland did not solve the fundamental problems of the newly independent state for which to maintain the legal and public order was a priority. The increasing destabilisation of the internal situation led to the introduction of an institution of a state of emergency, which has subsequently developed in accordance with the conceptions enclosed in the Constitutions of the Second Republic of Poland. The institution of martial law has followed suit.

RÉGULATIONS JURIDIQUES DE SITUATIONS DE MENACE PARTICULIÈRE POUR L'ÉTAT DANS LE DÉBAT PARLEMENTAIRE DE LA DEUXIÈME RÉPUBLIQUE

Résumé

L'État est une invention sociale à laquelle on a transmis des fonctions bien déterminées à remplir dans le but de satisfaire les besoins d'individus constituant une communauté. L'un des besoins fondamentaux et vitaux de l'homme est le sentiment de sûreté. Satisfaire à ce besoin a pour l'individu une importance décisive, c'est la raison pour laquelle ressentir une menace pour sa propre existence ou bien pour ses plus proches est très douloureux à l'individu. La fonction protectrice de l'État se réduit à l'application des moyens appropriés au maintien de la sûreté en cas de menace pour un bien à caractère public. L'origine de ce danger peut être diverse, elle peut avoir tant un caractère interne qu'externe. L'évaluation de ses caractéristiques ainsi que l'évaluation de son degré appartiennent à l'État, même si pour être acceptée, il faut qu'il y ait une corrélation avec les évaluations sociales. Entre les mois d'octobre et de novembre 1918, l'État polonais voit sa restitution. Cependant, l'instauration du pouvoir exécutif unique n'a pas résolu les problèmes fondamentaux du jeune État. L'un de ces problèmes était le maintien de l'ordre juridique et public. La montée de menaces pour la stabilité [phrase n'est pas claire dans l'original, l'auteur parle de « déstabilisation », NDT] de la situation interne est à l'origine de création de l'institution d'état d'urgence qui, des années après, a évolué conformément aux concepts de régimes, intégrés dans les constitutions de la Deuxième République. La démarche était analogique dans le cas de l'institution d'état de guerre.