

Cezary Grabarczyk

STANY NADZWYCZAJNE
W OKRESIE PROWIZORIUM KONSTYTUCYJNEGO
1918—1921

Stany nadzwyczajne¹ należą do tych instytucji prawa konstytucyjnego, które w praktyce są stosowane bardzo rzadko. To zapewne stanowi przyczynę, że doktryna nie poświęca im wystarczająco dużo uwagi i są zbadane w stopniu niedostatecznym². Niniejszy artykuł stanowi próbę częściowego wypełnienia luki w nauce prawa w zakresie stanów nadzwyczajnych. Istotą tych instytucji jest czasowe zawieszenie lub ograniczenie podstawowych praw i wolności obywatelskich. Towarzyszy temu z reguły nałożenie na jednostki dodatkowych obowiązków oraz przesunięcie kompetencji w systemie organów państwa³. Tak daleko idące przekształcenia w konstytucyjnym ustroju państwa wymagają skutecznych gwarancji praworządności, które zabezpieczałyby przed nadużyciami stanów nadzwyczajnych⁴. Doświadczenie uczy, że brak takich gwarancji po-

¹ W doktrynie prawa konstytucyjnego spotkać można kilka zbiorczych określeń instytucji omawianych w niniejszym artykule, np. stany nadzwyczajne, stany szczególnego zagrożenia, stany wyjątkowe. Niektórzy autorzy zaznaczają, że terminy, którymi się posługują, mają wyłącznie charakter umowny. Por.: J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 7, przyp. 1 oraz S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 10, przyp. 7. Nie rozstrzygając tej kwestii, będę posługiwał się pojęciem „stany nadzwyczajne”.

² Por. J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1988, nr 11/12, s. 95 i 96.

³ Szerzej o istocie stanów nadzwyczajnych Gebethner, *Stany...*, s. 11

⁴ Por. Gebethner, *Stany...*, s. 19 oraz Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie...*, s. 41 i 42. J. Stembrowicz zamiast pojęcia „gwarancje praworządności” używa określenia „reguły zachowania niezbędnego quantum demokracji”.

woduje wykorzystanie tych stanów w sposób sprzeczny z celem, którym jest ochrona najwyższych dóbr publicznych. Zagrożenie tylko takich dóbr usprawiedliwić bowiem może czasowe zawieszenie podstawowych wolności i praw jednostek. Mamy wówczas do czynienia z poświęceniem jednych dóbr w celu ratowania innych⁵. Powstaje w związku z tym szereg problemów, które powinien rozwiązać prawodawca. W państwie praworządnym musi istnieć wyczerpująca regulacja prawna stanów nadzwyczajnych — zarówno konstytucyjna, jak i ustawowa. Negatywne skutki braku takiego unormowania odczuwają zawsze najdotkliwiej obywatele, których prawa i wolności ulegają ograniczeniu⁶.

W czasie prac nad nową konstytucją uzasadnione jest przeanalizowanie rozwiązań prawnych obowiązujących i stosowanych w przeszłości. W okresie międzywojennym powstało wiele regulacji stanów nadzwyczajnych. Odmiennym unormowaniom konstytucyjnym z 1921 i 1935 r. towarzyszyły odpowiednie regulacje szczegółowe. Pierwsze akty dotyczące tych instytucji pochodzą jednak z okresu prowizorium konstytucyjnego. Doświadczenia zdobyte w tym czasie doprowadziły do wykształcenia i unormowania w późniejszych konstytucjach dwóch postaci stanów nadzwyczajnych — stanu wyjątkowego i stanu wojennego. Przedmiot niniejszego opracowania stanowią regulacje z okresu przedkonstytucyjnego.

I

Prowizorium konstytucyjne 1918—1921 to stosunkowo krótki przedział czasu, ale dla odradzającego się państwa polskiego okres ten miał zasadnicze znaczenie. Wówczas, przy aktywności prawie wszystkich sił społecznych, kształtowały się granice niepodległej Polski. Rozpoczął się proces budowy ustroju politycznego i prace nad konstytucją. Podjęły działania organy państwowe, których władza rozpościerała się na ziemię byłych trzech zaborów. Przeprowadzono pierwsze demokratyczne wybory do parlamentu. Od stycznia 1919 r. niemal przez cały okres prowizorium stosowano przynajmniej jedną z postaci stanu nadzwyczajnego. Państwo nie posiadało jeszcze konstytucji — miał ją uchwalić Sejm

⁵ Ze względu na tę cechę, w doktrynie anglosaskiej stworzono termin „prawo publiczne wyższej konieczności” — patrz: Gebethner, *Stany...*, s. 11.

⁶ Wiele przykładów nadużyć stanów nadzwyczajnych przytacza N. Questiaux, *Etude sur les conséquences pour les droits de l'homme des développements récents concernant les situations dites d'état de siège ou d'exception*, Nations Unies, Conseil Economique et Social — Commission des droits de l'Homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (Trente-cinquième session; point 10 de l'ordre du jour provisoire).

Ustawodawczy. Okres ten można podzielić na dwa podokresy⁷. Do czasu zwołania Sejmu, a właściwie do 20 II 1919 r. dyktatorską władzę w odradzającym się państwie sprawował J. Piłsudski⁸. Podstawowym aktem prawnym o znaczeniu ustrojowym był w tym okresie wydany przez niego dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z 22 XI 1918 r.⁹ Opierając się na postanowieniach tego dekretu, Tymczasowy Naczelnik Państwa sprawował m. in. władzę ustawodawczą, zatwierdzając uchwalone przez Radę Ministrów projekty¹⁰. Dnia 2 I 1919 r. wydany został dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego¹¹ (cytowany dalej jako dekret). Był to pierwszy polski akt prawny, w którym użyto pojęcia stan wyjątkowy. Tytuł dekretu sugeruje, że aktem tym wprowadzono (proklamowano) stan wyjątkowy. Tak jednak nie było. Zawierał on natomiast szczegółowe postanowienia dotyczące kwestii związanych z jego proklamowaniem i podstawowe rygory tej instytucji.

Na mocy dekretu prawo wprowadzenia stanu wyjątkowego „w każdej miejscowości” przysługiwało Radzie Ministrów. Proklamacja nie mogła jednak nastąpić z własnej inicjatywy rządu. Procedura wymagała w tym celu współdziałania drugiego organu. Z wnioskiem o wprowadzenie tego stanu musiał wystąpić Minister Spraw Wewnętrznych (art. 1). Przesłanka wprowadzenia omawianej instytucji została określona w sposób mało precyzyjny. Sformułowanie artykułu pierwszego¹² pozwalało na swobodną ocenę stanu „bezpieczeństwa publicznego”, a tym samym dawało nieograniczoną w praktyce możliwość stosowania tego stanu nadzwyczajnego. Warto jednak zwrócić uwagę na skrepowanie rządu, jeżeli chodzi o określenie czasu trwania stanu wyjątkowego. Artykuł 1

⁷ Wyodrębnienie I i II prowizorium — ze względu na czas obowiązywania podstawowych aktów ustrojowych, czyli dekretu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z 22 XI 1918 r. i uchwały Sejmu Ustawodawczego z 20 II 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa — nie daje podstaw do analogicznego usystematyzowania stanów nadzwyczajnych. Instytucja unormowana w pierwszym okresie stosowana była jeszcze po wejściu w życie uchwały z 20 II 1919 r. Z tego powodu przy omawianiu stanów nadzwyczajnych nie można wykorzystać klasycznej systematyki.

⁸ Patrz D. Górecki, *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914—1919)*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 1983, Folia iuridica 13, s. 147 i n. oraz A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 78.

⁹ Dz.P.K.P. nr 17, poz. 41.

¹⁰ Por.: Górecki, *Powstawanie władz...*, s. 160.

¹¹ Dz.P.P.P. nr 1, poz. 79.

¹² „Art. 1 Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych może wprowadzić na czas nie dłuższy niż trzy miesiące stan wyjątkowy w każdej miejscowości, w której ze względu na bezpieczeństwo publiczne zastosowanie tego środka okaże się nieodzowne”.

wyraźnie stanowił, że Rada Ministrów mogła wprowadzić go „na czas nie dłuższy niż trzy miesiące”. Takie zawężenie okresu obowiązywania stanów nadzwyczajnych jest jedną z form czasowego ograniczenia tych instytucji — jest jedną z gwarancji praworządności¹³. Jednak w związku z treścią art. 9 dekretu¹⁴ mogą powstać wątpliwości co do skuteczności powyższej gwarancji. Przepis ten wymagał do zniesienia stanu wyjątkowego odrębnej uchwały Rady Ministrów. Być może twórcy tego rozwiązania mieli na myśli wcześniejsze uchylenie tego stanu — przed upływem terminu określonego przy proklamacji. Nie wynika to jednak ze sformułowania art. 9. Przy założeniu, że każdorazowo dla uchylenia stanu niezbędna jest uchwała rządu, można sobie wyobrazić sytuację, iż oznaczony przy proklamacji maksymalny termin trzymiesięczny upłynął, a Rada Ministrów zachowuje się biernie i nie wydaje uchwały o uchyleniu. W tym wypadku doszłoby do nieformalnego przedłużenia stosowania postanowień dekretu, a zarazem do nadużycia stanu nadzwyczajnego. Powyższy przykład doskonale uzasadnia potrzebę precyzji przy normowaniu tych instytucji. Jej brak może powodować, że założone gwarancje nie będą spełniały przypisanych im funkcji.

Wśród gwarancji zawartych w dekrete należy też wskazać rozwiązanie przewidziane w art. 8. Wprowadzał on możliwość stopniowania rygorów. Gdy nie zachodziła konieczność proklamowania stanu wyjątkowego „w całej rozciągłości”, mogły być wprowadzone „doraźne sądy wojskowe¹⁵ [...] bez ogłoszenia stanu wyjątkowego ze wszystkimi jego skutkami”. Dzięki temu można było łatwiej zachować, tak niezbędną proporcję między zastosowanymi rygorami a istniejącym realnie zagrożeniem chronionych dóbr. Przepis ten zapoczątkował przyjętą później

¹³ Gwarancja ta wynika z istoty stanów nadzwyczajnych, to zapewne decyduje, że należy do najczęściej wymienianych. Patrz E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 311; Gebethner, *Stany...*, s. 18 i 19; Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie...*, s. 41.

¹⁴ „Art. 9 Stan wyjątkowy i sądy doraźne znoszą się na mocy uchwały Rady Ministrów”.

¹⁵ Miały być one tworzone „wraz z ogłoszeniem danej miejscowości w stanie wyjątkowym”. Art. 5 dekretu, który regulował kwestie związane z tworzeniem tych sądów, wymieniał także katalog spraw karnych, które Minister Spraw Wewnętrznych mógł przekazywać do osądzenia przed nimi. Dekret nie rozstrzygał natomiast o trybie postępowania przed tymi sądami ani nie ustalał ich składu. W tym zakresie odsyłał do odrębnych przepisów. Zagadnienia te zostały unormowane ustawą w przedmiocie sądów doraźnych z dn. 30 VI 1919 r. (Dz.P.P.P. nr 55, poz. 341). Rygor w postaci sądów doraźnych należy uznać za dolegliwy. Tym bardziej, że zgodnie z art. 7 omawianego dekretu, „w razie wynikłej potrzeby” Rada Ministrów mogła przekazać sądom doraźnym do osądzenia także inne kategorie przestępstw — nie wymienione w dekrete.

w większości regulacji międzywojennych zasadę stopniowania rygorów. Realizacja tej zasady przy normowaniu stanów nadzwyczajnych prowadzi może do wyodrębnienia kilku postaci tych instytucji, różniących się nawet bardzo znacznie pod względem zakresu ograniczeń swobód jednostek. Rygory powinny być dostosowane do rodzaju zagrożonego dobra i rozmiaru zagrożenia realnie występującego. Sięganie za każdym razem po ten sam zestaw środków, siłą rzeczy przy jednej postaci stanu nadzwyczajnego najbardziej dolegliwych dla obywateli, sprzyja nadużyciom. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, rozwiązanie zawarte w dekreście należy ocenić pozytywnie.

Dekret przewidywał możliwość zawieszenia lub ograniczenia: wolności zgromadzeń, nietykalności osobistej, nienaruszalności mieszkania oraz wolności słowa i druku¹⁶. Podstawowy katalog ograniczeń praw i wolności obywatelskich został wymieniony w art. 2. Przepis ten regulował kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych, który został uprawniony do wprowadzenia wspomnianych ograniczeń. Z chwilą proklamowania stanu wyjątkowego przysługiwało temu ministrowi prawo:

„a) wydawania nadzwyczajnych rozporządzeń obowiązujących w przedmiocie utrzymania bezpieczeństwa publicznego;

b) wymierzania za przekroczenie tych rozporządzeń kary do wysokości trzech miesięcy więzienia lub trzech tysięcy marek grzywny z zamianą na areszt do trzech miesięcy w razie niewypłacalności;

c) zakazywania wieców, zebrań i zgromadzeń publicznych oraz pochodów publicznych, a w razie sprzeciwienia się zakazowi rozpraszania ich siłą zbrojną;

d) zarządzania rewizji, gdzie ku temu zajdzie potrzeba, oraz internowania czasowego osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu;

e) zarządzania konfiskaty wszelkich wydawnictw zagrażających bezpieczeństwu publicznemu i zamykania na czas trwania stanu wyjątkowego drukarni służących do ich rozpowszechniania”¹⁷.

Zakres tych kompetencji był bardzo duży. Szczególnego podkreślenia wymaga generalne uprawnienie Ministra Spraw Wewnętrznych do wydawania nadzwyczajnych rozporządzeń, świadczące o kluczowej roli tego organu w okresie stosowania stanu nadzwyczajnego¹⁸. Mało precyzyjne

¹⁶ W zakresie praw obywatelskich obowiązywało w tym okresie ustawodawstwo byłych państw zaborczych — patrz: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1979, s. 494.

¹⁷ Art. 2 dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.

¹⁸ Należy przy tym pamiętać, że organ ten inicjował procedurę proklamacyjną stanu wyjątkowego.

określenie przesłanek stosowania poszczególnych rygorów budzi zastrzeżenia. Użycie sformułowania „gdzie ku temu zajdzie potrzeba” bez podania, czym ta potrzeba ma być powodowana, stanowi chyba najbardziej rażący przykład braku tej precyzji. Dlatego sposób określenia przesłanek należy ocenić krytycznie z punktu widzenia gwarancji praworządności.

Wśród rygorów dopuszczalnych w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego w omawianym przepisie przewidziano internowanie. Pozbawienie wolności człowieka bez wyroku sądu jest jednym z najpoważniejszych ograniczeń praw obywatelskich. Dekret nie zawiera jednak szczegółowego unormowania tej instytucji. Akt ten po raz pierwszy w prawie polskim regulował internowanie; od tego momentu będzie ono pojawiało się prawie we wszystkich szczegółowych postaciach stanów nadzwyczajnych. Będzie też stosowane w praktyce.

W bezpośrednim związku z art. 2 pozostawał art. 4 dekretu. Zawierał on szczególną gwarancję praworządności. Dopuszczał możliwość odwoływania się od zarządzeń wyjątkowych Ministra Spraw Wewnętrznych poszczególnym obywatelom, poprzez wniesienie skargi. Przepis ten stanowił, że „zarządzenia wydane na mocy art. 2-go mogą być uchylone przez Radę Ministrów na skutek skargi strony interesowanej”¹⁹. To rozwiązanie w sposób istotny zwiększało zakres bezpieczeństwa jednostek. Godne jest szczególnej uwagi ze względu na daleko idący skutek skargi w postaci uchylenia zarządzeń oraz szeroki, w zasadzie nie ograniczony zakres podmiotów uprawnionych do jej wniesienia. Niestety brakuje w dekrete przepisów określających procedurę rozpatrzenia skargi. Zaskarżenie zarządzeń nie wstrzymywało ich wykonania.

Warto zatrzymać się dłużej nad inną normą zawartą w omawianym dekrete. Chodzi o art. 3. Przepis ten nawiązywał do sytuacji politycznej państwa polskiego z przełomu 1918 i 1919 r. Wydanie omawianego dekretu nastąpiło dosłownie w przeddzień wyborów do Sejmu Ustawodawczego. Wybory te zostały zapowiedziane przez J. Piłsudskiego już w dekrete Naczelnego Dowódcy z 14 XI 1918 r.²⁰ i miały się odbyć w drugiej połowie stycznia 1919 r. Proklamowanie stanu wyjątkowego przez Radę Ministrów i wykorzystanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych przysługujących mu uprawnień, wynikających z art. 2, musiałyby prowadzić do zakłócenia procesu wyborczego. Polityczne skutki takiej sytuacji dla państwa w czasie odbudowy mogłyby się okazać katastrofalne. Stąd właśnie przepis art. 3, który stanowił, że „ustępu c) art. 2-go nie stosuje się do zgromadzeń przedwyborczych, publicznych odby-

¹⁹ Art. 4 dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.

²⁰ Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z 14 XI 1918 r. (Dz.P.K.P. nr 17, poz. 40).

wających się dla przygotowania wyborów do Sejmu i ciał samorządowych". Umieszczenie w dekrete normy wyłączającej kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie ograniczania wolności zgromadzeń i manifestacji przedwyborczych świadczy o tym, że liczone się z możliwością proklamowania stanu wyjątkowego w czasie trwania kampanii. Stan nadzwyczajny, uregulowany w sposób wyżej przedstawiony, został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 I 1919 r. w Warszawie i powiecie warszawskim na okres trzech miesięcy²¹. Jednocześnie zostały utworzone na tych obszarach sądy wojskowe. Bezpośrednią przyczyną proklamowania stanu wyjątkowego była prawdopodobnie próba zamachu stanu przeprowadzona w nocy z 4 na 5 I 1919 r. przez działaczy politycznych związanych z endecją, m. in.: M. Januszajtisa, T. Dymowskiego, E. Sapiechę i J. Zdziechowskiego. Istnieją sprzeczne interpretacje tych wydarzeń²². Fakt zbagatelizowania ich przez Tymczasowego Naczelnika Państwa i udzielenie zamachowcom jedynie reprimendy pozwalają przypuszczać, że posłużyły one jako pretekst do proklamowania stanu wyjątkowego²³.

Rozporządzenie z 6 I 1919 r. nie ma typowej dla aktów prawnych systematyki — zawiera tekst nie podzielony na artykuły czy też paragrafy. Na szczególną uwagę zasługuje ostatni jego fragment: „... poleca się organom, zaopatrzonym w pełnomocnictwa wyjątkowe na podstawie niniejszego rozporządzenia, stosowanie ograniczeń względem wydawnictw prasowych oraz zebrań publicznych tylko w razie istotnej konieczności ze względu na zbliżające się wybory do Sejmu Ustawodawczego”. Stanowi on rozwinięcie art. 3 dekretu. Jednocześnie jest dowodem na to, jak duże znaczenie przywiązywano do sposobu przeprowadzenia kampanii przedwyborczej i samych wyborów. Wydanie dekretu poprzedziło o cztery dni jego proklamację. Z całą pewnością ochrona przebiegu wyborów nie była jedynym celem tej regulacji. Przyczyn jej wprowadzenia było znacznie więcej. Nie ma jednak żadnych wątpliwości co do tego, że cel ten był brany pod uwagę. Świadczą o tym omówione wyżej

²¹ Dz.P.P.P. nr 2, poz. 82.

²² Por. H. Zieliński, [w:] *Historia Polski*, t. IV, 1918—1939, cz. 1, red. T. Jędruszczyk, s. 165—167; M. Romeyko, *Przed i po maju*, Warszawa 1983, s. 102; Górecki, *Powstawanie władz*, s. 186; J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914—1918*, Warszawa 1985, s. 326 i n.; A. Garlicki, *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1983, s. 308 i n.; A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego*, Warszawa 1978, s. 57 i n.

²³ Tezę taką sformułował S. Mackiewicz (Cat), *Historia Polski od 11 listopada 1918 do 17 września 1939 r.*, Londyn 1941, s. 86 — podają za: Garlicki, *U źródeł...*, s. 308; Ajnenkiel, *Od rządów...*, s. 58; Romeyko, *Przed i po maju*, s. 102.

postanowienia dekretu z 2 I 1919 r. i rozporządzenia z 6 I 1919 r. Potwierdzeniem powyższej tezy mogą być również słowa wypowiedziane 20 II 1919 r. w Sejmie przez Prezydenta Ministrów I. J. Paderewskiego: „Zgodnie z myślą i postanowieniem Naczelnika Państwa, należało przede wszystkim przeprowadzić wybory, przyspieszyć i ustalić datę zwołania Sejmu. Dzięki powadze, ostrożności i skuteczności zarządzeń p. ministra spraw wewnętrznych, wybory, zwłaszcza w stolicy i wielkich miastach odbyły się dość pomyślnie...”²⁴.

Unormowanie stanu wyjątkowego, zawarte w dekrete, nie było wyczerpujące. W dniu 2 II 1919 r. został wydany inny akt prawny, którego postanowienia pozostawały w związku z przepisami omówionego dekretu. Był to dekret o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych. Został on opublikowany w tym samym numerze Dziennika Praw²⁵. Zgodnie z art. art. 1 i 2 dekretu o używaniu wojska..., w sytuacji gdy Minister Spraw Wewnętrznych nie był w stanie dostatecznie zabezpieczyć — przez podległe mu organy — porządku publicznego, „w wypadkach szczególnych”, na jego żądanie mogło być użyte wojsko. Szczegółowe przepisy określające sposób wykorzystania wojska mieli wypracować ministrowie: Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych. Dekret o używaniu wojska ...przewidywał zatwierdzenie tych przepisów przez Radę Ministrów²⁶. Już po wprowadzeniu stanu wyjątkowego w Warszawie i powiecie warszawskim, istniejące unormowanie zostało uzupełnione o przepisy wprowadzające surowe kary za przechowywanie lub użycie broni palnej i materiałów wybuchowych na terenie objętym tym stanem. Dokonano tego kolejnym dekretem z 11 I 1919 r. w przedmiocie kar za przechowywanie lub używanie broni palnej i materiałów wybuchowych w miejscowości ogłoszonej w stanie wyjątkowym²⁷. Uzyskał on natychmiastową moc obowiązującą. Opublikowany został dopiero 15 I 1919 r.

Cechą charakterystyczną regulacji wyjątkowych omawianego okresu jest ich nietrwałość. Wynikała ona zapewne z faktu, że system konstytucyjny państwa dopiero się kształtował, a w takiej sytuacji trudno wymagać stałej koncepcji stanu nadzwyczajnego. W dużym stopniu powodowana była ona także tym, iż akty prawne wydawano *ad hoc*, gdy niezbędnym było natychmiastowe zastosowanie instytucji w nich unormo-

²⁴ Sprawozdanie stenograficzne — Sejm Ustawodawczy, 3 posiedzenie, 20 II 1919 r., s. 62.

²⁵ Dz.P.P.P. nr 6, poz. 80.

²⁶ Kwestie te zostały uregulowane rozporządzeniem Rady Ministrów o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego (Dz.P.P.P. nr 35, poz. 276).

²⁷ Dz.P.P.P. nr 6, poz. 103.

wanych. Opinię powyższą potwierdza fakt, że w niewiele ponad miesiąc od wydania dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego nastąpiła jego nowelizacja. Została ona dokonana na wniosek Rady Ministrów dekretem z 7 II 1919 r. o częściowej zmianie dekretu z dnia 2 I 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego²⁸. Na mocy nowego dekretu, ustęp e) art. 2 dekretu z 2 I 1919 r. rozszerzony został o przepis dający możliwość zawieszania czasopism zagrażających bezpieczeństwu publicznemu na czas trwania stanu wyjątkowego. Jednocześnie zachowano prawo konfiskaty tego typu wydawnictw. Zmianie uległy także przepisy dotyczące sądownictwa doraźnego — rozszerzony został katalog przestępstw należących do właściwości sądów doraźnych (art. 6). Uchylono zarazem możliwość przekazywania przez Radę Ministrów sądom doraźnym do osądzenia innych kategorii przestępstw niż wymienione w art. 6. Najistotniejsze znaczenie miało jednak określenie zakresu przestrzennego obowiązywania dekretu. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 10 tego aktu, przepisy w nim zawarte miały obowiązywać na terenie byłego Królestwa Kongresowego. Takie ograniczenie było spowodowane zasadniczo dwiema przyczynami. Po pierwsze — w Małopolsce nie odwołany został jeszcze stan wyjątkowy, wprowadzony przez władze austriackie 25 VII 1914 r., i w związku z tym niecelowym było rozciąganie mocy obowiązującej dekretu na obszarze byłego zaboru austriackiego²⁹. Po drugie — władza polskich organów państwowych nie rozpościerała się jeszcze wówczas na ziemie byłego zaboru pruskiego³⁰. Zarówno dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, jak i dekret o częściowej zmianie dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego zostały przedłożone do zatwierdzenia Sejmowi Ustawodawczemu³¹. Obydwa uzyskały jego akceptację. Zostały one derogowane ustawą z 25 VII 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny. Do czasu uchylenia Rada Ministrów jeszcze dwukrotnie korzystała z tych regulacji³².

²⁸ Dz.P.P.P. nr 14, poz. 159.

²⁹ Stan ten został uchylony dopiero ustawą z dn. 3 VIII 1922 r. o zniesieniu stanu wyjątkowego w Małopolsce (Dz.U.R.P. nr 64, poz. 568).

³⁰ Inkorporacja ziem byłej dzielnicy pruskiej nastąpiła ustawą z 1 VIII 1919 r. Dopiero wówczas zaistniała możliwość objęcia ustawodawstwem wyjątkowym tych obszarów Polski. Nastąpiło to 14 VII 1920 r. Na temat kształtowania granicy zachodniej po I wojnie światowej patrz: Bardach, Leśnodorski, Pietrzak, *Historia państwa...*; H. Zieliński, *Historia Polski 1914—1939*, Wrocław 1983.

³¹ Sprawozdanie stenograficzne — Sejm Ustawodawczy, 1 posiedzenie, 10 II 1919 r.

³² Stan wyjątkowy został wprowadzony na całym obszarze b. Królestwa Kongresowego 1 IV 1919 r. (na 3 miesiące) oraz 30 VI 1919 r. na okres od 2 VII do 2 VIII 1919 r. w 15 powiatach Warszawie i Łodzi.

II

Kolejny polski stan nadzwyczajny unormowany został już w zmiennej sytuacji polityczno-ustrojowej. Dnia 10 II 1919 r. na pierwszym posiedzeniu zebrał się Sejm Ustawodawczy. Organ ten, uchwałą z 20 II 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa³³, przekształcił ustrój polityczny Polski. Na mocy uchwały z 20 II 1919 r. kompetencje Naczelnika Państwa uległy znacznemu ograniczeniu. W świetle jej postanowień, Sejm Ustawodawczy posiadał wyłączność w zakresie ustawodawstwa. W dniu 25 VII 1919 r. wydana została wspomniana wyżej ustawa w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny (cytowana dalej jako ustawa). Ogłoszono ją w Dzienniku Praw P.P. nr 61 (poz. 364) z dnia 1 VIII 1919 r. i, zgodnie z przepisami art. 9, w tym dniu uzyskała moc obowiązującą³⁴. W akcie tym termin „stan wyjątkowy” nie został użyty ani razu. Ustawodawca nie posłużył się żadnym innym terminem. Istota instytucji unormowanej 25 VII 1919 r. wskazuje jednoznacznie, że mamy do czynienia ze stanem nadzwyczajnym.

Zarówno z tytułu ustawy, jak i z art. 1 wynika ograniczenie do stosowania zawartych w niej przepisów. Regulacja ta miała zastosowanie tylko w czasie wojny. Podkreślił to Z. Cybichowski: „... wielką wagę ma postanowienie, że stan wyjątkowy jest dopuszczalny tylko w czasie wojny...”³⁵. Wskazuje jednocześnie na negatywną stronę takiego rozwiązania: „... autorzy tego postanowienia zapomnieli, że stan wyjątkowy może być potrzebny także w czasie pokoju...”³⁶. Trudno nie zgodzić się z tym zdaniem. Z chwilą wejścia w życie ustawy powstała niebezpieczna luka w regulacji stanów nadzwyczajnych, bo istniejące przepisy do-

³³ Dz.P.P.P. nr 19, poz. 226.

³⁴ Ponieważ z chwilą wejścia w życie ustawy z 25 VII 1919 r. została uchylona moc obowiązująca dekretu o wprowadzeniu... oraz dekretu o częściowej zmianie dekretu o wprowadzeniu..., a ustawa ta nie zawierała pojęcia „stan wyjątkowy”, dlatego uważam, że tym samym 1 VIII 1919 r. brak było podstawy do dalszego obowiązywania stanu wyjątkowego wprowadzonego rozporządzeniem Rady Ministrów z 30 VI 1919 r. Ustawa, uchylając podstawę obowiązywania, uchyliła również stan wyjątkowy. (Było to prawie bez znaczenia, bo stan ów miał trwać tylko do dnia następnego, czyli do 2 sierpnia).

³⁵ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, t. I, Warszawa 1933, s. 164.

³⁶ *Ibidem*. Z. Cybichowski wyraził pogląd, że „zmiana terminologii jest bez znaczenia”, gdyż ustawa, mimo iż nie używa nazwy „stan wyjątkowy”, to „utrzymuje jego treść”. Autor tej tezy przez „treść” rozumiał zapewne to, co na wstępie określone zostało jako istota stanów nadzwyczajnych.

tyczyły tylko okresu wojny. Wraz z zakończeniem wojny, w przypadku zagrożenia dóbr publicznych niebezpieczeństwem pochodzącym nie z zewnątrz, unormowanie to nie mogłoby być zastosowane bez naruszenia praworządności. Dziwić może fakt, że ustawodawca zrezygnował z możliwości pozostawienia w mocy przepisów o stanie wyjątkowym. Nie było przecież żadnych istotnych przeszkód dla istnienia dwóch postaci stanu nadzwyczajnego. Geneza ustawy wiąże się z pewnością z eskalacją działań wojennych między Rosją Radziecką i Polską. Znalazło to odzwierciedlenie w sposobie określenia przesłanki zastosowania rygorów przewidzianych w tym akcie. Omawiany stan nadzwyczajny mógł być wykorzystany tylko w czasie wojny „dla zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego...”³⁷. W stosunku do wyżej omówionego stanu wyjątkowego wyeksponowane zostało zagrożenie bezpieczeństwa państwa. W razie spełnienia tych warunków, a więc w czasie wojny, w celu utrzymania porządku publicznego, w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, Rada Ministrów mogła „na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych upoważnić go na okres czasu ściśle oznaczony nie przenoszący 3 miesięcy, do wydawania zarządzeń wyjątkowych, ograniczających prawa obywatelskie...”³⁸. Zachowana została główna konstrukcja z uchylonych dekretów — upoważnienie Ministra Spraw Wewnętrznych do wydawania przepisów wyjątkowych i tym samym ograniczania praw obywatelskich. Można wskazać przy tym pewną, niewielką, różnicę. Ustawa wymagała odrębnej decyzji Rady Ministrów określającej pełnomocnictwa ministra, podczas gdy zgodnie z przepisami dekretu analogiczne uprawnienia przysługiwały mu z mocy samego prawa z chwilą wprowadzenia stanu wyjątkowego. Ustawa nie wskazywała, w jakiej formie miało być dokonywane to upoważnienie. W praktyce udzielane było rozporządzeniem Rady Ministrów, które stanowiło w zasadzie akt proklamacji stanu nadzwyczajnego. Rozporządzenie to podlegało publikacji w Dzienniku Praw P.P.

Utrzymana została zasada czasowego charakteru stanu nadzwyczajnego. Każdorazowo termin jego stosowania nie mógł przekroczyć trzech miesięcy. Gwarancja stąd wynikająca została wzmocniona przez dodatkowy wymóg, aby upoważnienie dla ministra było przyznane na czas ściśle oznaczony. Rozwiązanie to było bardziej precyzyjne niż analogiczne zawarte w dekreście. Było też pozbawione wad tego ostatniego. W ustawie wyraźnie wskazano możliwość przedłużenia upoważnienia w razie potrzeby, ale za każdym razem na czas nie dłuższy niż trzy mie-

³⁷ Art. 1 ustawy w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny.

³⁸ *Ibidem*.

siące. Przedłużenie miało następować uchwałą Rady Ministrów — w praktyce dokonywano go rozporządzeniem³⁹.

Pełnomocnictwa Ministra Spraw Wewnętrznych mogły obejmować obszar całego byłego zaboru rosyjskiego bądź konkretne miejscowości. W ten właśnie sposób został określony zakres przestrzenny obowiązywania ustawy. Postanowienia w niej zawarte miały obowiązywać na obszarze byłego zaboru rosyjskiego. Rozszerzenie tego zakresu na tereny województw poznańskiego i pomorskiego nastąpiło rozporządzeniem Rady Obrony Państwa z 14 VII 1920 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej ustawy z dnia 25 VII 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny, na obszar byłej dzielnicy pruskiej. Kompetencje przysługujące na mocy ustawy Ministrowi Spraw Wewnętrznych w byłej dzielnicy pruskiej przekazane zostały ministrowi tej dzielnicy, który jednak miał je wykonywać w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Bezpośrednią przyczyną wydania tego rozporządzenia było przesunięcie frontu wojny na zachód i zbliżenie do linii Wisły. Koniecznym było bowiem rozciągnięcie obowiązywania ustawy na zagrożone obszary kraju, które w momencie jej uchwalania nie stanowiły formalnie części składowej Polski.

Katalog spraw, które mogły być przedmiotem rozporządzeń wyjątkowych Ministra Spraw Wewnętrznych, a tym samym zakres kompetencji tego organu w przedmiocie ograniczania praw obywatelskich, został zawarty w art. 2 ustawy. W porównaniu z analogicznym w dekrete uległ on rozszerzeniu. Obok uprawnień, które w zasadzie przeniesiono z uchylonego aktu (art. 2 pkt b—e), znalazły się w nim nowe (art. 2 pkt a i f). Omówienia wymagają te ostatnie. Zgodnie z pkt a art. 2 ustawy, przedmiotem rozporządzenia wyjątkowego mogło być wysiedlanie z granic państwa cudzoziemców. Rygor w postaci wysiedlania cudzoziemców stanowi logiczną konsekwencję nowego określenia przesłanki omawianego stanu nadzwyczajnego. Warto jednak podkreślić, że nie podlegali mu wszyscy cudzoziemcy znajdujący się na obszarze objętym pełnomocnictwami. Dotyczył jedynie tych, których obecność uznano za zagrażającą bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu. To zagrożenie podlegało osobistej ocenie ministra. Uprawnienia wynikające z punktu f art. 2 miały na celu utrzymanie prawidłowego funkcjonowania podstawowych instytucji państwowych i społecznych, a w szczególności: administracji, gospodarki i komunikacji. Te dziedziny zawsze mają istotne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, a zwłaszcza w cza-

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do wydawania na całym obszarze b. zaboru rosyjskiego zarządzeń wyjątkowych (Dz.U.R.P. 1919, nr 83, poz. 462; 1920, nr 9, poz. 54; 1920, nr 36, poz. 208) oraz dalsze.

sie wojny. Minister Spraw Wewnętrznych uzyskał prawo oddziaływania na nie poprzez zakazy i nakazy zawarte w rozporządzeniach wyjątkowych. Wiele późniejszych regulacji stanów nadzwyczajnych posiadało już podobne postanowienia.

W ustawie przewidziane zostały także przepisy określające sankcje za wykroczenia przeciwko niektórym rozporządzeniom wydanym w trybie pełnomocnictw wyjątkowych.

Instytucja skargi unormowana została nieco inaczej niż w stanie wyjątkowym. Regulacja ta była bardziej precyzyjna. Możliwość zaskarżenia zarządzeń i postanowień wydanych na mocy przepisów ustawy (art. 2 b—f i art. 5) przysługiwała zarówno osobom, jak i instytucjom. Artykuł 6, który w sposób szczegółowy określał tryb rozpatrywania skargi, przewidywał nawet możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności winnych nadużyć przepisów ustawy. Wskazywał jednocześnie bardzo krótki termin — jeden miesiąc — na przeprowadzenie śledztwa w sprawach wszczętych z powodu tych nadużyć. Wniesienie skargi nie wstrzymywało wykonania zaskarżonych decyzji.

Rada Ministrów kilkakrotnie wykorzystwała przysługujące jej uprawnienia i upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych do wydawania rozporządzeń wyjątkowych. Pierwszy raz rozporządzeniem z 1 VIII 1919 r. Upoważnienie to zostało przyznane na okres trzech miesięcy (od 2 VIII 1919 r.) i było systematycznie przedłużane, aż do 2 V 1921 r. — przysługiwało dłużej niż trwała wojna. Na mocy tego upoważnienia Minister Spraw Wewnętrznych wydał szereg rozporządzeń i zarządzeń⁴⁰. Analogiczne pełnomocnictwa Rada Ministrów przyznała — od 15 VII 1920 r. na trzy miesiące — ministrowi byłej dzielnicy pruskiej. Również i to upoważnienie było przedłużane — do 15 IV 1921 r.

III

Z okresu wojny z Rosją Radziecką pochodzi jeszcze jeden stan nadzwyczajny — stan oblężenia. Warto podkreślić, że stan ten został unormowany rozporządzeniem Rady Obrony Państwa, a nie ustawą. Akt ten pochodził od szczególnego organu, który powołany został do życia ustawą z 1 VII 1920 r.⁴¹ Organ ów utworzony został w celu wzmocnienia egzekutywy⁴². Rada Obrony Państwa wyposażona została w bardzo sze-

⁴⁰ M. in. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 VIII 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa i utrzymania porządku w czasie wojny (M.P. nr 172) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 22 VIII 1919 r. o obowiązku meldunkowym cudzoziemców (M.P. nr 189).

⁴¹ Ustawa z 1 VII 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa (Dz.U.R.P. nr 53, poz. 327).

⁴² Patrz: Burda, *Polskie prawo...*, s. 79, 80.

rokie kompetencje, w tym również w prawo wydawania aktów prawnych z mocą ustawy. W krytycznym momencie wojny, gdy zagrożona została stolica Polski, Rada Obrony Państwa wydała Rozporządzenie w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia⁴³. Rozporządzenie nosi datę 6 VIII 1920 r. Weszło w życie z chwilą ogłoszenia, w dniu następnym. Obowiązywało ono na obszarach podległych władzy gubernatorów wojskowych⁴⁴.

Stan oblężenia nie wymagał aktu proklamacji. Ustanawiany był z mocy samego prawa „na obszarach uznanych przez Ministra Spraw Wojskowych za zagrożone pod względem wojennym z chwilą przekazania na nich gubernatorowi wojskowemu władzy wykonawczej...”⁴⁵. Unormowanie z 6 VIII 1920 r. odpowiadało cechom klasycznego stanu oblężenia, które zostały wskazane przez J. Stembrowicza⁴⁶.

Gubernatorom wojskowym w czasie trwania ich władzy podporządkowane były wszelkie miejscowe organy władz cywilnych i wojskowych, w tym również samorządowe. Zasadę tę uzupełniał art. 5, który przewidywał, że w wypadku ewakuacji władz cywilnych z terytorium podległego władzy gubernatora, wszystkie uprawnienia tych władz przechodziły na niego. Zakres wyjątkowych pełnomocnictw, w które wyposażony został gubernator, był szeroki. Artykuł 3 rozporządzenia stanowił: „oprócz posiadanych na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów prawnych uprawnień, gubernatorowi wojskowemu przysługują następujące wyjątkowe pełnomocnictwa: a) prawo zarządzania wysiedlenia bądź całej ludności z miejscowości, z których usunięcie to uzna za wskazane ze względów na cele obrony, bądź poszczególnych jednostek,

⁴³ Dz.U.R.P. nr 69, poz. 460.

⁴⁴ Instytucja gubernatora wojskowego unormowana została rozporządzeniem Rady Obrony Państwa z dn. 20 VII 1920 r. w przedmiocie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do częściowego przekazania władzy wykonawczej władzom wojskowym (Dz.U.R.P. nr 64, poz. 427) oraz rozporządzeniem 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 (Dz.U.R.P. nr 67, poz. 457). Art. 1 tego ostatniego stanowił: „Na obszarach uznanych przez Ministerstwo Spraw Wojskowych za zagrożone pod względem wojennym, z chwilą przekazania na powyższych obszarach władzy wykonawczej w zakresie przewidzianym art. 1 rozporządzenia Rady Obrony Państwa z dn. 20 lipca r.b. Dowódcą Wojskowym może być mianowany gubernator wojskowy”. Art. 2 tego rozporządzenia określał kompetencje gubernatora wojskowego.

⁴⁵ Art. 1 rozporządzenia Rady Obrony Państwa z dn. 6 VIII 1920 r. w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia (Dz.U.R.P. nr 69, poz. 460).

⁴⁶ Por. J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 31 i 32.

których pozostanie na miejscu uzna za niepożądane; b) prawo niszczenia i usuwania wszystkiego, co mogłoby utrudniać operacje wojsk lub ułatwiać zadanie nieprzyjacielowi; c) prawo wydawania zarządzeń mających na względzie kontrolę działalności stowarzyszeń i zgromadzeń, oraz prawo zawieszania poszczególnych stowarzyszeń za działalność przeszkadzającą pośrednio lub bezpośrednio działaniom wojskowym; d) prawo kontrolowania, zamykania, sekwestru i objęcia w zarząd tych przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, których działalność pośrednio lub bezpośrednio może mieć znaczenie dla celów obrony bądź też może być dla nich szkodliwą; e) prawo wydawania pod sankcją karną do jednego roku więzienia lub pół miliona marek grzywny, bądź też obu kar łącznie postanowień w zakresie: 1) zaopatrywania armii, jako też prowadzenia robót obronnych, 2) zaopatrywania ludności w konieczne środki żywności; f) prawo przekazywania poszczególnych kategorii przestępstw, jako też sądenia pogwałceń postanowień przewidzianych w p. e) art. 3 niniejszego rozporządzenia oraz przepisów dotyczących posiadania broni i amunicji sądom doraźnym z wymiarem kary od 4-ch lat ciężkiego więzienia do kary śmierci włącznie; g) prawo zawieszania czynności organów samorządowych z jednoczesnym przekazaniem ich funkcji cywilnym urzędom państwowym lub mianowanym specjalnie w tym celu komisarzom rządowym; h) prawo komunikowania wojowodom, a w przypadkach nagłych wprost starostom hasła ewakuacji wstępnej lub ostatecznej, wydanej przez Naczelne Dowództwo (Dowództwo frontu Armii), względnie Ministra Spraw Wojskowych (DOG)⁴⁷. Realizacja tych uprawnień prowadziła bezpośrednio do ograniczania praw obywatelskich.

Rozporządzenie zawierało przepisy chroniące jednostki przed nadużyciami tych dotkliwych rygorów. Gwarancje w tym zakresie były dwójakiego rodzaju. Po pierwsze — przeciw rozporządzeniom gubernatora przysługiwało zażalenie do Rady Ministrów⁴⁸. Po drugie — za zniszczenie lub uszkodzenie mienia — w myśl pkt b) art. 3 rozporządzenia — wypłacane było odszkodowanie. Ta ostatnia reguła dotyczyła tylko mienia stanowiącego własność prywatną.

Omawiany akt miał utracić moc obowiązującą z chwilą — wyraźnie — odwołania go przez Radę Obrony Państwa⁴⁹. Nie można z tego powodu wskazać gwarancji czasowego charakteru stanu oblężenia.

⁴⁷ Art. 3 rozporządzenia Rady Obrony Państwa z dn. 6 VIII 1920 r. w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia.

⁴⁸ Podobnie jak we wcześniejszych regulacjach tego typu, zażalenie nie wstrzymywało wykonania rozporządzeń.

⁴⁹ Rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem z dn. 28 IX 1920 r. ministrów Spraw Wojskowych i Spraw Wewnętrznych w przedmiocie zniesienia stanu oblężenia w m. st. Warszawie i przyległych powiatach (Dz.U.R.P. nr 96, poz. 634).

Rozporządzenie w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia obowiązywało obok wcześniej uchwalonej ustawy w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny. Obydwa stany nadzwyczajne były przez pewien czas stosowane równocześnie. Większość rygorów stanu oblężenia była przeznaczona do stosowania na obszarach przyfrontowych i nie pokrywa się z zawartymi w ustawie. Rozporządzenie wprowadzało także nowe zasady odnośnie do sprawowania administracji na zagrożonych terenach i jednocześnie zwiększało kompetencje organów wojskowych. Ponieważ jednak obydwie omówione instytucje mogły być stosowane wyłącznie w czasie wojny, nasuwa się pytanie: dlaczego nie uregulowano ich w jednym akcie prawnym? Przyczyną było zapewne to, że stany te powstawały w pośpiechu, w sytuacji realnie istniejącego zagrożenia. Gdy pierwszy z nich okazał się niewystarczający, unormowano drugi, który zlikwidował braki pierwszego.

IV

Opracowanie niniejsze nie wyczerpuje problematyki stanów nadzwyczajnych w Polsce w okresie prowizorium konstytucyjnego po I wojnie światowej. Poza zasięgiem zainteresowań pozostały regulacje wyjątkowe byłych państw zaborczych. Stosowanie stanów nadzwyczajnych również wymaga odrębnego opracowania; z tego też względu zagadnienia związane z praktyką zostały jedynie zasygnalizowane.

W podsumowaniu rozważań nad stanami nadzwyczajnymi obowiązującymi i stosowanymi we wskazanym wyżej przedziale czasu można sformułować następujące wnioski.

1. Państwo polskie nie posiadało konstytucji, a co za tym idzie — nie było konstytucyjnych unormowań stanów nadzwyczajnych.

2. W zakresie praw obywatelskich, a także częściowo w zakresie stanów nadzwyczajnych obowiązywało ustawodawstwo byłych państw zaborczych.

3. W krótkim okresie obowiązywało wiele aktów prawnych normujących stany nadzwyczajne. Były one tworzone *ad hoc* w sytuacji grożącego niebezpieczeństwa. Brak było spójnej koncepcji stanów nadzwyczajnych.

4. W aktach prawnych regulujących te instytucje posługiwano się pojęciami wieloznacznymi i nieostrymi, pozwalającymi na rozszerzającą wykładnię norm w nich zawartych.

5. Rozbudowywano zespół gwarancji praworządności dotyczących zarówno procedur proklamacyjnych, jak i stosowania rygorów. Wprowadzono możliwość stopniowania rygorów.

6. Ukształtowały się w praktyce dwie postacie stanów nadzwyczajnych: stan wyjątkowy, który mógł być stosowany zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny, oraz stan nadzwyczajny czasu wojny (ustawa z 25 VII 1919 r. i stan oblężenia). Doświadczenia wówczas zdobyte zostały wykorzystane przy opracowywaniu Konstytucji Marcowej, w której unormowano stan wyjątkowy i stan wojenny.

7. Instytucje te były często stosowane. Praktycznie prawie przez cały ten okres (bo od 6 I 1919 r.) przynajmniej na części terytorium Polski obowiązywał stan nadzwyczajny w jednej z omówionych postaci, a przez pewien czas nawet w dwóch.

Wpłynęło do Redakcji
„Folia iuridica”
we wrześniu 1990 r.

Katedra Prawa
Państwowego
Uniwersytet Łódzki

Cezary Grabarczyk

STATE OF EMERGENCY REGULATIONS
DURING THE CONSTITUTIONAL INTERIM 1918—1921

Summary

During the inter-war period, in the Polish legal system several legal regulations were in force which collectively formed institutions known as the state of emergency. The essence of the institution is temporary suspending or restricting the basic rights and freedoms of citizens and temporary transformations in the system of authority organs. In the years 1918—1921 (the time of constitutional interim) three regulations of state of emergency were introduced and executed in Poland. It was a period of fierce political struggle between several political powers in Poland, but also a period of real hazard to independence, sovereignty and territorial integrity of the state. The legal acts, including regulations concerning the state of emergency, originated in three different organs. The decree of 2nd January 1919, concerning introduction of state of emergency, was issued by the Interim Head of State. The act of 25th July 1919, concerning ensuring security of the state and keeping public order, in the time of war, was enacted by the Constituent Sejm. The regulation of 6th August 1920, concerning introduction of state of siege, was issued by the Council of State Defence. The last two regulations were issued already in the time of the war with Soviet Russia. The frequent changes of binding regulations and issuing of new ones meant that optimal solutions were sought by legislators, and the restrictions of the state of emergency were to meet the emerging hazards.

A consistent conception emerged eventually as a result of experience and became realized in the form of regulations of the Constitution of 1921. During the constitutional interim two basic categories of state of emergency developed.

A system of guarantees of legality, protecting against abuse of that institution, was created. The above discussed regulation had also faults. However, an analysis of the normative texts proves that state of emergency was treated as an exception from the normal legal order, aimed only at protection of public welfare of vital importance from extraordinary hazards. For those reasons the institutions of 1918—1921 may constitute interesting comparative material for both research workers concerned with constitutional law and law-makers.

tłumaczył Ludwik Lamentowski

