

Robert Socha

SZCZEGÓLNE REGULACJE PRAWNE II RP



Abstrakt:

W okresie II Rzeczypospolitej Polskiej stosowanie szczególnych regulacji prawnych było uzasadnione aktualną sytuacją wewnętrzną lub zewnętrzną państwa. Z kolei okres obowiązywania ograniczano do czasu niezbędnego dla zażegnania konkretnego niebezpieczeństwa, podejmowane środki i wprowadzane ograniczenia można uznać natomiast za adekwatne do konkretnej sytuacji.

Słowa kluczowe: stan, nadzwyczajny, wyjątkowy, wojenny,

Abstract:

During the Second Polish Republic the use of special regulations were justified by the current situation inside or outside the state. The duration was limited to the time necessary to resolve the particular danger of the measures taken and put constraints on the other hand can be as relevant to a particular situation.

Key words: state of emergency, martial law, rule under emergency powers

Problematyka szczególnych regulacji w polskim prawodawstwie okresu II Rzeczypospolitej ma dość bogatą literaturę. Na wstępie warto zwrócić uwagę na debaty parlamentarne, podejmujące te kwestie, zwłaszcza w okresie prowizorium konstytucyjnego w latach 1918-1921, z uwagi na fakt, że w tym czasie brakowało ram konstytucyjnych dla tych zagadnień, a stosowano kilkakrotnie szczególne regulacje prawne¹.

¹ P. K. Marszałek, *Regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa w debacie parlamentarnej II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno -Historyczne” 2010, Tom LXII, Zeszyt 2, s. 192.

Pierwszymi aktami prawnymi w okresie narodzin polskiej państwowości regulującymi problematykę działania państwa w sytuacjach wyjątkowych były dekrety: *o wprowadzeniu stanu wyjątkowego*² oraz *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych*³ z dnia 2 stycznia 1919 r. Zgodnie z tym pierwszym rada ministrów, na wniosek ministra spraw wewnętrznych, mogła wprowadzić na czas nie dłuższy niż trzy miesiące stan wyjątkowy w każdej miejscowości, w której ze względu na bezpieczeństwo publiczne zastosowanie tego środka było nieodzowne. W trakcie ogłoszonego stanu wyjątkowego minister spraw wewnętrznych lub wyznaczony przez niego nadzwyczajny komisarz miał prawo do wydawania nadzwyczajnych rozporządzeń w przedmiocie utrzymania bezpieczeństwa publicznego, za nieprzestrzeganie których groziła kara w wysokości do trzech miesięcy więzienia lub do trzech tysięcy marek grzywny. Mógł on również zabraniać organizacji wieców, zebrań, zgromadzeń publicznych oraz pochodów, zarządzać rewizje oraz internować osoby, których działalność zagrażała bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu, a także dokonywać konfiskat wszelkich wydawnictw oraz zamykać drukarnie zagrażające swą działalnością interesom państwa. W przypadku organizacji- mimo zakazów - zebrań, wieców i zgromadzeń do ich rozproszenia można było użyć wojska.

Ponadto z dniem ogłoszenia w danej miejscowości stanu wyjątkowego tworzone doraźne sądy wojskowe, których działalność regulowały specjalne, odrębne przepisy. Zniesienie stanu wyjątkowego i sądów doraźnych następowało w drodze uchwały rady ministrów.

Zmiany w dekrecie o stanie wyjątkowym wprowadzono dekretem z dnia 7 lutego 1919 r. Ministra spraw wewnętrznych upoważniono do wydawania zarządzeń w przedmiocie zawieszania czasopism zagrażających bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu. Dokonano również zmian w zakresie sądownictwa wyjątkowego poprzez wprowadzenie, z dniem ogłoszenia w danej miejscowości stanu wyjątkowego, wojennych sądów doraźnych,

² DzP z 1919 r., nr 1, poz. 79.

³ DzP z 1919 r., nr 1, poz. 80.

którym podlegała zarówno ludność cywilna, jak i wojskowi. Ponadto przepisy dekretu zaostrzyły odpowiedzialność karną za czyny, które po umorzeniu postępowania doraźnego przeszły na drogę postępowania karnego zwykłego: zamiast kary grzywny lub aresztu wprowadzono karę więzienia, zamiast kary więzienia – karę domu poprawy, zamiast domu poprawy lub twierdzy – karę ciężkiego więzienia, zamiast ciężkiego więzienia terminowego – ciężkie więzienie bezterminowe i zamiast kary ciężkiego więzienia bezterminowego – karę śmierci przez rozstrzelanie.

Natomiast dekret o *używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych* upoważniał ministra spraw wewnętrznych do występowania z wnioskiem o użycie wojska w sytuacjach, w których siły jemu podlegające nie były wystarczające do zapewnienia porządku publicznego. Chodziło m.in. o użycie siły zbrojnej do rozpraszania nielegalnych wieców, manifestacji i pochodów.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wprowadzone regulacje dotyczące organizacji działań w sytuacjach kryzysowych spotkały się ze słowami krytyki ze strony ugrupowań lewicowych, co znalazło wyraz m.in. we wniosku I. Daszyńskiego i innych posłów socjalistycznych, złożonym podczas posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 20 lutego 1919 r., w którym wezwano rząd do zniesienia stanu wyjątkowego i sądów doraźnych w całym państwie. „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”⁴ – argumentowali posłowie.

W podobnym tonie utrzymany był wniosek złożony 25 lutego, także przez posłów socjalistycznych, przestrzegający rząd przed zamiarem wprowadzenia stanu wyjątkowego w województwie lubelskim i w Zagłębiu Dąbrowskim. Jednocześnie

⁴ Druk Sejmu Ustawodawczego nr 13 z dnia 21 lutego 1919 r., s. 1.

wezvano gabinet do niestosowania, bez uprzedniej zgody Sejmu, nadzwyczajnych regulacji⁵.

Przedłożonymi wnioskami zajęła się Komisja Administracyjna Sejmu. Na posiedzeniu, 4 kwietnia 1919 r., ówczesny minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski przedstawił następujące stanowisko rządu: „Rada Ministrów, z uwagi na to, że za utrzymanie spokoju i porządku w Państwie odpowiedzialny jest Rząd, uważa zniesienie stanu wyjątkowego obecnie za niemożliwe”⁶. Mimo że członkowie Komisji uznali zniesienie stanu wyjątkowego za pożądane, to doszli jednak do przekonania, że ostateczna decyzja powinna należeć w tym względzie do rządu, który jest odpowiedzialny za utrzymanie porządku w państwie, przy czym nie był to jednolity pogląd Komisji. Debata nad sprawozdaniem Komisji odbyła się w sejmie jeszcze w tym samym dniu. Warto podkreślić, że minister Wojciechowski ustosunkowując się do pytań zawartych w interpelacjach poselskich, przyznał, że „wyraz *stan wyjątkowy* jest niemiły dla ucha polskiego i budzi wspomnienie tych czasów, kiedy stan wyjątkowy mierzył w cały naród polski”⁷, zaznaczając, że jest to zupełnie inna sytuacja, będąca następstwem toczących się konfliktów i niestabilnych stosunków powojennych. Ponadto 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”⁸. Zwrócił także uwagę na

⁵ Zanim doszło do debaty sejmowej nad zasadnością obowiązywania regulacji szczególnych, 12 marca 1919 r. w Zagłębiu Dąbrowskim podczas manifestacji doszło do skrytobójczego zabójstwa kapitana Wojska Polskiego. W następstwie oddania salw karabinowych do tłumu 4 osoby poniosły śmierć, a 10 zostało rannych (źródło: P. K. Marszałek, *Regulacje prawne...*, s. 193).

⁶ Sprawozdanie Komisji Administracyjnej Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 226, s. 1 i n.

⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 4 kwietnia 1919 r., łam XXV/40 i n.

⁸ Tamże.

fakt, że rygory stanu wyjątkowego dla przeciętnego obywatela są właściwie nieodczuwalne⁹.

Kilka dni później, 10 kwietnia 1919 r., na skutek ogłoszenia przez rząd stanu wyjątkowego na okres 3 miesięcy na obszarze całej Kongresówki, I. Daszyński wraz z grupą posłów socjalistycznych złożył wniosek w sprawie zniesienia stanu wyjątkowego w Kongresówce i sądów doraźnych w Galicji, co spowodowało, że powrócono do dyskusji nad zasadnością stosowania stanu wyjątkowego. Efektem toczonej debaty było przyjęcie projektu rezolucji składającej się z dwóch części. W pierwszej domagano się niezwłocznego zniesienia stanu wyjątkowego wprowadzonego w Kongresówce oraz sądów doraźnych w Galicji, z kolei w drugiej – zobowiązywano rząd do przedłożenia projektu ustawodawczego, mającego „na celu zabezpieczenie Państwa przed wystąpieniami przeciw jego niepodległości i całości oraz bandytyzmem i paskarstwem”¹⁰. Projekt regulacji o nazwie *W przedmiocie zabezpieczenia spokoju i bezpieczeństwa publicznego w Państwie na czas wojny* odchodził od dotychczasowego pojęcia *stan wyjątkowy*, gdyż posłowie socjalistyczni zarzucali rządowi stosowanie metod rosyjskich w walce z robotniczą ludnością miast i wsi, dopominającą się o swoje prawa. Ponadto zamiarem ministra było zastąpienie obowiązującej regulacji stanu wyjątkowego specjalnymi pełnomocnictwami na okres przejściowy¹¹.

Zanim doszło do debaty nad ostateczną wersją rządowego projektu w dniu 18 kwietnia 1919 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie *O sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego*¹², stanowiące rozwinięcie postanowień dekretu *O używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych*. W rozdziale pierwszym omówiono zasady ogólne użycia wojska do pomocy władzom cywilnym. I tak udzielenie pomocy wojskowej mogło nastąpić jedynie na rozkaz dowódcy

⁹ P. K. Marszałek, *Regulacje prawne stanów...*, s. 194.

¹⁰ Protokół z 30 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 kwietnia 1919 r., SSS U, łam XXX/54 i n.

¹¹ P. K. Marszałek, *Regulacje prawne stanów...*, s. 197.

¹² DzP z 1919 r., nr 35, poz. 276.

właściwego Okręgu Generalnego do celów zapobiegawczych i ratowniczych podczas klęsk żywiołowych, do przeciwdziałania lub stłumienia zbiorowych aktów gwałtu publicznego, zbrojnych wystąpień przeciw Państwu, bezpieczeństwu życia lub mienia obywateli oraz we wszystkich innych sytuacjach przewidzianych prawem.

Z kolei rozdział drugi i trzeci zawierał przepisy określające tryb postępowania wojska w czasie wystąpienia rozruchów, a rozdział czwarty zasady użycia broni podczas ich tłumienia. Zgodnie z rozporządzeniem siła wojska kierowanego do przywracania naruszonego ładu i porządku publicznego powinna być na tyle wystarczająca, aby dawała pod każdym względem rękojmię, że powierzone do realizacji zadanie zostanie wykonane, zaś honor oręża nie zostanie narażony na szwank. Zasadniczo pomoc wojska miała na celu ochronę władzy publicznej i ich organów oraz zapewnić bezwzględny posłuch społeczeństwa, a nie pełnić funkcji przypisanych bezpośrednio policji. Ponadto zobowiązano dowództwo wojskowe do stosowania w celu przerywania rozruchów wszelkich możliwych środków tak, aby uniknąć użycia broni i niepotrzebnego rozlewu krwi.

W art. 23. dekretu określono przypadki użycia broni przez wojsko. Broni można było użyć w trakcie rozruchów lub manifestacji mającej charakter rozruchów, na wyraźne i umotywowane żądanie uprawnionych przedstawicieli władzy cywilnej, w każdym wypadku, kiedy uprzednie wezwanie do przywrócenia stanu prawnego pozostawało bez skutku, a dowódca oddziału wojska uznał tego rodzaju interwencję za konieczną. Konsekwencją użycia broni winno być zupełne rozpedzenie tłumu i schwytywanie podżegaczy. Ponadto można było użyć broni w przypadku ataku na oddział lub w przypadku utrudniania realizacji przez wojsko zadań, do których zostało ono skierowane.

W międzyczasie w Komisji Prawniczej Sejmu trwały intensywne prace nad rządowym projektem regulacji w *Przedmiocie zabezpieczenia spokoju i bezpieczeństwa publicznego w Państwie na czas wojny*. W trakcie debaty

poselskiej, która odbyła się w lipcu 1919 r., referujący sprawozdanie Komisji poseł Zygmunt Seyda zaznaczył, że „ustawa [...] 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”¹³. Podkreślił jednocześnie, że przyznawane ministrowi spraw wewnętrznych upoważnienia nie są wymierzone w legalnie działające organizacje, stojące na gruncie obowiązującego porządku prawnego, ale przeciwko działaniom lub przygotowaniom do działań, które zmierzają do wyrządzenia szkody albo zagrażają bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu. Z kolei minister Wojciechowski, odpowiadając na zarzuty posłów socjalistycznych, którzy projektu nie poparli, stwierdził, 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. [...] 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”¹⁴.

Mimo sporów nad ostatecznym kształtem regulacji prawnej, w dniu 25 lipca 1919 r. uchwalono ustawę w *przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny*¹⁵, na mocy której wycofano

¹³ Protokół z 76 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 lipca 1919 r., SSS U, łam LXXVI/44 i n.

¹⁴ Tamże., łam LXXVI/46 i n.

¹⁵ DzP z 1919 r., nr 61, poz. 364.

postanowienia dekretu *o wprowadzeniu stanu wyjątkowego*. W polskim prawodawstwie, do czasu uchwalenia konstytucji marcowej, przestało obowiązywać pojęcie *stan wyjątkowy*, które zastąpiono określeniem *czas wojny*, ale z uwagi na swoją treść ustawa dotyczyła właśnie stanu wyjątkowego. W czasie wojny w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego rada ministrów mogła upoważnić ministra spraw wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych, ograniczających prawa obywatelskie na okres do trzech miesięcy, z tym, że w razie potrzeby rada ministrów w drodze uchwały mogła ten czas przedłużyć na kolejne trzy miesiące. Zatem wzgląd na bezpieczeństwo państwa stanowił podstawową przesłankę wprowadzenia *czasu wojny*.

Rozporządzenia ministra mogły dotyczyć wysiedlenia z granic państwa cudzoziemców, których obecność zagrażała bezpieczeństwu kraju lub jego porządkowi publicznemu, pozbawienia wolności na okres do trzech miesięcy osób, które swoją działalnością lub poprzez przygotowanie do takich działań szkodziły lub zagrażały państwu. Ponadto minister spraw wewnętrznych mógł, jeżeli wymagał tego interes państwa, zarządzić konfiskatę czasopism, rewizje i poszukiwania, a także mógł zawiesić działalność wydawnictw zagrażających interesom państwa.

Interes bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego stanowił kryterium wartościujące ocenę zaistniałego stanu faktycznego, a zarazem cel, dla którego wprowadzało się tego rodzaju ograniczenia. Był przedmiotem ochrony zarządzeń wydanych na podstawie tego przepisu. Określone w nim ograniczenia można było wprowadzić wówczas, gdy dotychczas istniejące gwarancje polityczne, ekonomiczne, organizacyjne i prawne nie były w stanie zabezpieczyć tego interesu.

Ponadto organizację manifestacji ulicznych, pochodów i zebrań pod gołym niebem uzależniono od uprzedniego uzyskania zezwolenia właściwych władz, a w przypadku organizacji zebrań w zamkniętych pomieszczeniach należało powiadomić na 48 godzin przed planowanym ich rozpoczęciem

władzę policyjną o celu, miejscu, dniu i godzinie takiego zebrania. Wówczas policja miała prawo wysłania dwóch swoich przedstawicieli na takie zebranie w celu kontroli jego przebiegu. Z obowiązku zgłaszania organizacji zebrań w zamkniętych lokalach zwolnione były zarejestrowane stowarzyszenia, które organizowały spotkania w składzie swoich członków. Wymienione ograniczenia nie dotyczyły również działalności prowadzonej przez posłów.

Ustawą z dnia 25 lipca 1919 roku upoważniono także ministra spraw wewnętrznych do wydawania rozporządzeń zmierzających do utrwalenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, poprzez zapewnienie ciągłości i prawidłowości pracy poczty, telegrafów, telefonów, kolei, tramwajów oraz wszelkich innych urządzeń, mających istotne znaczenie dla zaspokojenia koniecznych potrzeb ludności, a także poprzez zapewnienie normalnego funkcjonowania zakładów i urzędów rządowych i samorządowych, a w szczególności biur, składów i zakładów wojskowych. Przyznanie ministrowi spraw wewnętrznych tak szerokich uprawnień w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego świadczyło niewątpliwie o przekształcaniu się państwa w państwo typu policyjnego.

Wykonanie postanowień zarządzeń wyjątkowych powierzono właściwej miejscowo władzy administracyjnej, z wyjątkiem wysiedlania cudzoziemców z granic państwa, co leżało w kompetencji ministra spraw wewnętrznych. Rozporządzenia ograniczające prawa obywatelskie podlegały ogłoszeniu w Monitorze Polskim i Dzienniku Rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych oraz rozplakatowaniu w miejscach publicznych, a także należało je podać do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Obowiązywały od następnego dnia po podaniu ich do powszechnej wiadomości we właściwym mieście powiatowym.

Za nieprzestrzeganie wymienionych postanowień groziła kara aresztu do trzech miesięcy lub grzywny do 3000 marek. Rozporządzenie dawało również możliwość obywatelowi obrony swoich interesów. Na postanowienia władzy administracyjnej

mógł on złożyć skargę do ministra spraw wewnętrznych w terminie do 7 dni od daty otrzymania zaskarżonej decyzji, a w przypadku gdy decyzja została już wykonana bez uprzedniego powiadomienia, termin liczony był od daty jej wykonania. Z tym, że wniesienie skargi nie wstrzymywało wykonania decyzji.

Podsumowując, ustawa z dnia 25 lipca 1919 roku wybrała typ cywilnego stanu wyjątkowego, upoważniając ministra spraw wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych, ograniczających prawa obywatelskie. Ponadto unikała ona nazwy stanu wyjątkowego, lecz utrzymywała jego treść, wobec czego zmiana terminologii jest bez znaczenia. Wielką wagę w ustawie miał zapis, że stan wyjątkowy jest dopuszczalny tylko w czasie wojny. Autorzy tego postanowienia zapomnieli, że stan wyjątkowy może być potrzebny także w czasie pokoju¹⁶. Istotną cechą ówczesnych rozwiązań był obowiązek utrzymania stałej gotowości wojska do udzielania wsparcia władzom cywilnym. Ponadto *Regulamin służby wewnętrznej*, wprowadzony do użytku rozkazem Ministra Spraw Wojskowych z dnia 23 listopada 1925 r. nakazywał wszystkim dowódcom oddziałów i oddziałów terytorialnych traktowanie tej działalności jako jednej z najważniejszych dziedzin funkcjonowania sił zbrojnych w czasie pokoju¹⁷.

Warto zaznaczyć, że w okresie kryzysu wewnętrznego, latem 1920 r., i postępującej inwazji wojsk Armii Czerwonej pojawił się problem utrzymania administracji na zagrożonych działaniami wojennymi obszarach, co stało się przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia Rady Obrony Państwa w dniu 20 lipca 1920 r. Efektem debaty było uchwalenie przez Radę Obrony Państwa w tym samym dniu rozporządzenia upoważniającego ministra spraw wewnętrznych do częściowego przekazywania władzy wykonawczej w zakresie zabezpieczenia i utrzymania porządku

¹⁶ Zob. Z. Cybichowski, *Polskie Prawo Państwowe*, Warszawa 1925, t.1, s. 164.

¹⁷ K. Gąsiorek, *Aspekty prawne i organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w II Rzeczypospolitej i w okresie drugiej wojny światowej* [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. K. Gąsiorek, W. Kitler, AON, Warszawa 2005, s. 76.

i spokoju publicznego władzom wojskowym¹⁸. Dnia 31 lipca 1920 r. ministrowie odpowiedzialni za bezpieczeństwo państwa wydali rozporządzenie *w przedmiocie uprawnień władz wojskowych w zakresie powoływania ludności do osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych tudzież w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego*¹⁹, w którym przewidziano mianowanie na zagrożonych działaniami wojennymi obszarach gubernatorów wojskowych. Ponadto gubernator wojskowy lub dowódca otrzymał prawo bezpośredniego wydawania nakazów rekwizycyjnych dotyczących rzeczowych świadczeń wojennych ludności na zagrożonych terenach, powoływania osób cywilnych do osobistych świadczeń wojennych oraz prawo wydawania poleceń, w sprawach dotyczących bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, miejscowym władzom administracyjnym.

W sierpniu 1920 r. Rada Obrony Państwa przyjęła także rozporządzenie regulujące ustanowienie stanu oblężenia²⁰, w którym przewidziano możliwość wprowadzenia jego rygorów na obszarach, zagrożonych pod względem wojennym, na których władzę wykonawczą przekazano gubernatorowi wojskowemu. Jednocześnie zwiększono uprawnienia gubernatora wojskowego, który otrzymał 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

¹⁸ 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.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Spraw Wojskowych z dnia 31 lipca 1920 r. *w przedmiocie uprawnień władz wojskowych w zakresie powoływania ludności do osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych tudzież w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego* DzU RP Nr 67, poz. 457.

²⁰ Protokół z 14 posiedzenia Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r., AA N, PRM, sygn. 20189, k. 157.

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 być dla nich szkodliwą. Gubernator miał także prawo do wydawania postanowień aprowizacyjnych dla wojska i ludności cywilnych. Rozporządzenie weszło w życie 7 sierpnia 1920 r. i miało obowiązywać na obszarach podległych władzy gubernatora do czasu jego derogowania przez Radę. Warto zaznaczyć, że w okresie inwazji bolszewickiej mianowano jedynie wojskowego gubernatora Warszawy²¹.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. zwana *konstytucją marcową*²², kształtuje ponownie instytucję stanu wyjątkowego oraz wprowadza drugi rodzaj stanu nadzwyczajnego - stan wojenny, a także zawiera delegację, co do bliższego ustawowego określenia tych stanów.

W *konstytucji marcowej* przyjęto klasyczny w tym okresie podział stanów nadzwyczajnych jako uprawnienie prezydenta do wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju oraz jako uprawnienie właściwych organów do zarządzania w razie szczególnego zagrożenia państwa stanu wyjątkowego lub wojennego²³. Zgodnie z art. 124. Rada Ministrów, za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej, mogła zarządzić czasowe zawieszenie praw obywatelskich w przypadku wybuchu wojny albo groźby jej wybuchu, jak również w razie wystąpienia rozruchów wewnętrznych lub rozległych kłótni o charakterze zdrady stanu zagrażających postanowieniom konstytucji bądź bezpieczeństwu obywateli.

Należy zauważyć, że stan wojenny wiąże się ze stanem wojny, gdyż stan wojenny może wynikać, aczkolwiek nie musi, ze stanu wojny. Niemniej jednak są to w istocie instytucje

²¹ P. K. Marszałek, *Regulacje prawne stanów...*, s. 200 – 201.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., DzU z 1921 r., nr 44, poz. 267.

²³ Zob. T. Malicki, *Stan wyższej konieczności państwa*, „Przegląd Obrony Terytorialnej Kraju” 1982, nr 2.

różne²⁴, gdyż najogólniej rzecz ujmując, stan wojny oznacza taką sytuację między dwoma lub więcej państwami, która w myśl *III Konwencji Haskiej* z 1907 roku powoduje między innymi następujące skutki prawnomiędzynarodowe:

- możliwość prowadzenia przeciwko sobie wszelkich niezabronionych przez prawo międzynarodowe akcji militarnych;
- przerwanie stosunków dyplomatycznych, konsularnych, gospodarczo-kulturalnych;
- ograniczenie praw obywateli państwa nieprzyjacielskiego na terytorium drugiego państwa oraz konfiskatę własności nieprzyjacielskiej;
- zawieszenie lub wygaśnięcie umów między państwami wojującymi²⁵.

Ogłoszenie stanu wojny nie musi oznaczać rozpoczęcia działań wojennych. W tym sensie stan wojny jest stanem prawnym, a nie faktycznym. Stanem faktycznym jest natomiast wojna, która rozpoczyna się z chwilą jej wypowiedzenia lub też z chwilą rozpoczęcia działań wojennych²⁶.

Z brzmienia art. 124. *konstytucji marcowej* można wnioskować, że decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego mogła być podjęta nie tylko wtedy, gdy wymagał tego wzgląd na obronność państwa, tj. w przypadku wybuchu wojny, a więc w sytuacjach typowych dla stanu wojny, lecz także przez wzgląd na bezpieczeństwo państwa, tj. groźby jej wybuchu.

Z kolei przez *wystąpienie rozruchów* czy *rozległych knowań* należy rozumieć wszelkie formy aktywności społecznej zmierzające do wyrządzenia szkody interesom bezpieczeństwa państwa. Chodzi tu o spowodowanie poważnych zakłóceń normalnego funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Nie może to być wypadek incydentalny, lecz zjawisko, które ma charakter

²⁴ Szerzej, F. Prusak, *Prawo stanu wojennego w Polsce*, Warszawa 1981, s. 14.

²⁵ *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa 1980, s. 706.

²⁶ Zob. R. Bierzanek, J. Jakubowski, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980, s. 379.

masowy i powoduje poważne, znacznych rozmiarów zakłócenie spokoju, ładu i porządku publicznego.

Jeżeli chodzi o czasowe zawieszenie praw obywatelskich, takich jak: wolności osobistej; nietykalności mieszkań; wolności prasy; tajemnicy korespondencji; prawa koalicji; zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń - mogło ono nastąpić dla całego obszaru państwa lub dla określonej miejscowości tylko ze względów bezpieczeństwa publicznego. Takie zarządzenie w czasie trwania sesji sejmowej wymagało natychmiastowego zatwierdzenia przez sejm. W razie wydania zarządzenia, mającego obowiązywać na obszarze obejmującym więcej niż jedno województwo, w czasie przerwy w obradach sejmowych – sejm miał obowiązek zebrać się automatycznie w ciągu 8 dni od ogłoszenia owego zarządzenia celem powzięcia stosownej decyzji. Natomiast, jeżeli sejm odmówiłby zatwierdzenia, stan wyjątkowy natychmiast tracił obowiązującą moc. W przypadku zarządzenia przez radę ministrów stanu wyjątkowego po zakończeniu okresu sejmowego lub po rozwiązaniu sejmu, przedmiotowe zarządzenie winno być przedstawione nowo wybranemu sejmowi niezwłocznie na pierwszym posiedzeniu. Szczegóły związane z wprowadzeniem stanu wojennego i wyjątkowego miała określić ustawa.

W konstytucji z 1921 r. przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych słusznie zostały umieszczone w rozdziale o obowiązkach i prawach obywatelskich, gdyż istotą stanu wojennego i stanu wyjątkowego w świetle postanowień tejże konstytucji było przede wszystkim czasowe zawieszenie praw i ograniczenie wolności obywatelskich. Natomiast stan wojenny tym różnił się od stanu wyjątkowego, że mógł być wprowadzany tylko w czasie wojny na obszarze objętym działaniami wojennymi.

Kompetencje organów ustawodawczych w przedmiocie stanów szczególnego zagrożenia państwa konstytucja dzieliła na: ustawodawcze i kontrolujące. Uprawnienia ustawodawcze sprowadzały się do stanowienia praw publicznych i prywatnych. Artykuł 3. rozdziału II głosił : „Nie ma ustawy bez zgody sejmu,

wyrażonej w sposób regulaminem ustalony”. Zatem zgodnie z dyspozycją art. 124. konstytucji ustawa o stanie wojennym i wyjątkowym mogła być wydana tylko za zgodą sejmu. Natomiast jedną z form kontroli sprawowanych przez sejm było wyrażenie zgody na wypowiedzenie wojny przez prezydenta, zawarcie pokoju oraz zatwierdzenie stanu wyjątkowego wprowadzonego przez radę ministrów.

Podsumowując, konstytucja marcowa przewidywała dwa rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojenny i stan wyjątkowy. W przedmiocie ograniczenia swobód obywatelskich w trakcie trwania jednego z wymienionych stanów konstytucja przyznawała kompetencje władzy wykonawczej, lecz i tak ostateczną decyzję pozostawiono w rękach sejmu. Ówczesne ustawodawstwa państw europejskich używały jeszcze innych nazw na określenie stanu wyjątkowego, jak np. stan oblężenia, przy czym odrębna nazwa nie świadczy o tym, że mieliśmy do czynienia z odrębną instytucją prawną²⁷.

Należy zaznaczyć, że w chwili, gdy wchodziły w życie postanowienia zawarte w konstytucji marcowej, w Polsce nie obowiązywały żadne akty normatywne regulujące problematykę stanów nadzwyczajnych. 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. Wyjątkiem były *Ustawy: 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.²⁸.

W dniu 16 grudnia 1922 r. Eligiusz Niewiadomski dokonał zamachu na życie pierwszego prezydenta Rzeczypospolitej Gabriela Narutowicza. Ówczesny premier, pełniący jednocześnie funkcję ministra spraw wewnętrznych, za zgodą marszałka

²⁷ Z. Cybichowski, *Polskie Prawo Państwowe...*, s. 165.

²⁸ P. K. Marszałek, *Regulacje prawne stanów...*, s. 204.

Sejmu, zarządził stan wyjątkowy w stolicy²⁹. Zdarzenia te spowodowały, że już w kwietniu 1923 r. rząd przesłał do Sejmu projekt ustawy o stanie wyjątkowym³⁰. W uzasadnieniu powoływano się na obowiązujące na terenie Polski kilku dzielnicowych ustaw o stanie wyjątkowym, nieodpowiadających stanowi prawnemu wynikającemu z obowiązującej konstytucji. Stąd też wynikała konieczność unifikacji prawa. Zgodnie z projektem wprowadzenie stanu wyjątkowego miało następować na wniosek ministra spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia podlegającego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw i miało polegać na zawieszeniu zagwarantowanych konstytucją praw obywatelskich, na udzieleniu ministrowi spraw wewnętrznych upoważnień do wydawania rozporządzeń i zarządzeń wyjątkowych oraz na upoważnieniu władz administracyjnych do użycia sił zbrojnych w myśl postanowień konstytucji. Projekt ponadto szczegółowo określał skutki związane z zawieszeniem poszczególnych kategorii praw obywatelskich. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się jeszcze w kwietniu 1923 r. Stefan Królikowski, reprezentant komunistycznej frakcji parlamentarnej, zarzucił wówczas rządowi, że „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”³¹. Projekt przekazano następnie do Komisji Prawniczej. Dalsze jego losy nie są już znane.

Kolejny projekt *Ustawy o stanie wyjątkowym* rząd przyjął na posiedzeniu w dniu 4 lutego 1925 r., a następnie skierował go do Sejmu³². W nowym projekcie m.in. zmodyfikowano treści dotyczące trybu wprowadzenia stanu wyjątkowego, dodając, że może on zostać wprowadzony za zezwoleniem prezydenta.

²⁹ 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.

³⁰ Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I, Nr 423 z dnia 16 kwietnia 1923 r.

³¹ Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I z dnia 27 kwietnia 1923 r., łam XXXVI/8 i n.

³² Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I, Nr 1732 z dnia 17 lutego 1925 r.

Novum w zakresie proponowanych regulacji była możliwość przekazywania na czas ograniczony pewnych funkcji i uprawnień cywilnych władz administracyjnych władzom wojskowym lub podporządkowanie władz cywilnych władzom wojskowym. W porównaniu do projektu z 1923 r. nowy projekt dokładniej odzwierciedlał postanowienia zawarte w konstytucji z 1921 r., nie mniej jednak wprowadzał także nowe rozwiązanie, nawiązujące do tych z lipca i sierpnia 1920 r. Mimo zainteresowania problematyką, projekt nie doczekał się uchwalenia, gdyż został wycofany przez nowego ministra spraw wewnętrznych. Być może przyczyna tkwiła w tym, jak twierdził poseł Kazimierz Czapiński, że rząd kolejny raz przedkładał projekt ustawy o stanie wyjątkowym, mimo że do tej pory nie przedstawił szeregu innych ustaw dotyczących praw i wolności obywatelskich, do których został zobowiązany postanowieniami konstytucyjnymi³³.

Unifikacji regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych dokonały rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o *stanie wojennym*³⁴ oraz z dnia 16 marca 1928 r. o *stanie wyjątkowym*³⁵. Zgodnie z tymi rozporządzeniami stan wyjątkowy mogła wprowadzić rada ministrów, na wniosek ministra spraw wewnętrznych, za zezwoleniem prezydenta, natomiast decyzja o proklamowaniu stanu wojennego należała do Naczelnego Wodza. Wprowadzenie tych stanów mogło nastąpić tylko w drodze rozporządzenia, przy czym rozporządzenie o *stanie wyjątkowym* podlegało ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, a o *stanie wojennym* w Dzienniku Rozporządzeń Naczelnego Wodza. Ponadto podlegały one obwieszczeniu w sposób zapewniający ich upowszechnienie w miejscu zastosowania. Jeżeli w rozporządzeniu nie został wskazany termin późniejszy, wówczas wchodziło ono w życie na obszarze każdego powiatu z dniem obwieszczenia go w mieście stanowiącym siedzibę powiatowej władzy administracji ogólnej. Ponadto stan wojenny

³³ Sprawozdanie stenograficzne ze 184 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I z dnia 17 marca 1925 r., łam CLXXXIV/4 i n.

³⁴ DzU z 1928 r., nr 8, poz. 54.

³⁵ DzU z 1928 r., nr 32, poz. 307.

mógł być wprowadzony tylko na czas wojny, na obszarze objętym działaniami wojennymi. Granice obszaru objętego tymi działaniami ustalała, zmieniała i znosiła rada ministrów na wniosek ministra spraw wojskowych w drodze rozporządzenia ogłaszanego w Dzienniku Ustaw. Zniesienie tych granic powodowało z mocy prawa zniesienie stanu wojennego.

Uchylenie stanu wyjątkowego i wojennego następowało również w drodze rozporządzenia z tym, że rozporządzenie o uchyleniu stanu wyjątkowego zyskiwało moc obowiązującą następnego dnia po jego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, a rozporządzenie o uchyleniu stanu wojennego z chwilą obwieszczenia w miejscowości stanowiącej siedzibę powiatowej władzy administracji ogólnej. Ponadto wymagało ogłoszenia w Dzienniku Rozporządzeń Naczelnego Wodza. Decyzja o uchyleniu powodowała z mocy prawa uchylenie wszelkich rozporządzeń i zarządzeń³⁶, wydanych dla obszaru, na którym uchylono ten stan.

Rozporządzenia z 1928 r. o stanie wojennym i wyjątkowym szczególną uwagę poświęcały problematyce czasowego zawieszenia praw obywatelskich w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Zawieszenie konstytucyjnych praw i wolności dotyczyło przede wszystkim sfery praw i wolności osobistych oraz sfery praw i wolności politycznych. W odniesieniu do sfery pierwszej wskazać należy: wolność osobistą; nienaruszalność mieszkań; tajemnicę korespondencji. Natomiast, co do drugiej grupy wymienić należy: wolność prasy, prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń.

W razie czasowego zawieszenia prawa wolności osobistej, podyktowanego wprowadzeniem stanu wyjątkowego, władze administracji ogólnej mogły, bez uprzedniej zgody władz sądowych, poddać rewizji osobistej i aresztowaniu z prawem przytrzymania w areszcie do ośmiu dni, a w sprawach należących

³⁶ Nie dotyczyło to kar i postępowania karnego przewidzianego w art. 13 i 14 rozporządzenia oraz odpowiedzialności gmin lub wsi za szkody i straty, a także postępowania odszkodowawczego. W przypadku stanu wojennego nie dotyczyło, także zarządzeń i rozporządzeń w zakresie sądownictwa doraźnego.

do orzecznictwa karno-administracyjnego zarządzić jako środek zapobiegawczy - aresztowanie na czas nie dłuższy niż dwa miesiące - osobę zagrażającą bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu. Władze administracji ogólnej mogły również nakazać takim osobom zamieszkanie, na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, na oznaczonym obszarze lub w pewnej miejscowości z równoczesnym zakazem opuszczania wyznaczonego miejsca oraz obowiązkiem stosowania się do wszelkich zakazów bądź nakazów określonych przez władzę (tzw. konfinowanie). Ponadto można było osobę zagrażającą interesom państwa wydalić z obszaru objętego stanem wyjątkowym lub z jego części z jednoczesnym zakazem powrotu. W okresie stanu wojennego władza administracyjna korzystała z tych samych uprawnień, jakie przysługiwały jej podczas stanu wyjątkowego, z tym, że aresztować z prawem przytrzymania w areszcie można było do 14 dni, a w sprawach należących do orzecznictwa karno-administracyjnego zarządzić jako środek zapobiegawczy zaaresztowanie na czas nie dłuższy niż trzy miesiące. Wymienione w art. 5 ograniczenia wolności osobistej dotyczyły ponadto osób, które swym zachowaniem zagrażały obronie państwa.

W okresie stanu wyjątkowego i wojennego władze administracji ogólnej mogły także przytrzymać, na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, osoby zagrażające bezpieczeństwu narodowemu w miejscach nieprzeznaczonych dla osób skazanych lub aresztowanych z powodu przestępstw. Internowanie można było zarządzić tylko wtedy, gdy celu zabezpieczenia nie dało się osiągnąć przez konfinowanie albo wówczas, jeżeli konfinowany naruszał obowiązki wynikające z konfinowania.

Decyzję o internowaniu lub konfinowaniu na okres do 30 dni podejmowała powiatowa władza administracji ogólnej, natomiast na okres dłuższy - wojewódzka władza administracji ogólnej. Tryb postępowania w sprawie internowania lub konfinowania przedstawiał się następująco: powiatowa władza administracji ogólnej zobowiązana była w ciągu 10 dni od wydania decyzji w przedmiotowej sprawie przekazać akta organom władzy

wojewódzkiej, w której kompetencji leżało decydowanie o dalszym trwaniu nałożonego środka zapobiegawczego bądź o jego zakończeniu. Istniał również obowiązek powiadomienia zainteresowanej strony o podjętej decyzji przed zakończeniem wspomnianego 30-dniowego terminu. Ponadto czasowe zwieszenie prawa wolności osobistej powodowało, że względem osób oskarżonych (obwinionych) o popełnienie na obszarze objętym stanem wojennym bądź wyjątkowym zbrodni lub występku należało stosować - jako środek zapobiegawczy - aresztowanie, które można było uchylić tylko za kaucją albo poręczeniem, pod warunkiem uzyskania zgody prokuratora.

W przypadku czasowego zawieszenia prawa nietykalności mieszkania władze administracji mogły zarządzić rewizję domową i zająć dokumenty oraz przedmioty, pozostające w związku z dochodzeniem prowadzonym w stosunku do osoby zagrażającej, w zależności od rodzaju stanu, obronie państwa bądź bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu. Z kolei czasowe zawieszenie prawa tajemnicy korespondencji pozwalało organom władzy bez pozwolenia sądu na kontrolę przesyłek pocztowych, telegramów oraz rozmów telefonicznych. Cenzura obejmowała wychodzące i przychodzące, krajowe i zagraniczne przesyłki pocztowe (paczki, listy, kartki i inne) oraz korespondencję telekomunikacyjną (telegraficzną). Natomiast kontrola rozmów telefonicznych dotyczyła rozmów prowadzonych w ruchu krajowym i zagranicznym w sieci telekomunikacyjnej użytku publicznego. Zarówno cenzura jak i kontrola były niezależne od osoby nadawcy i adresata przesyłki bądź korespondencji ani też od osób prowadzących rozmowę. W stosunku do przesyłek pocztowych i korespondencji telekomunikacyjnej organy cenzury uprawniono do ich otwierania, przeglądania, zatrzymywania, zajęcia lub konfiskowania. Konfiskaty należało dokonać wówczas, gdy przesyłki czy korespondencje zawierały treści zagrażające obronie państwa, jego bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu. Natomiast w odniesieniu do rozmów telefonicznych uprawnienie właściwych organów polegało na

możliwości przerywania połączeń, jeżeli przekazywane w nich treści zagrażały wymienionym wyżej dobrom.

Znacznie szerzej przedstawiał się katalog uprawnień władzy administracyjnej w okresie czasowego zawieszenia prawa wolności prasy. Zgodnie z art. 8. rozporządzenia *o stanie wyjątkowym* oraz art. 7 rozporządzenia *o stanie wojennym* władza administracji ogólnej mogła:

- wprowadzać cenzurę prewencyjną dla druków i innych utworów przeznaczonych do rozpowszechniania lub też wyznaczać terminy do składania obowiązkowych egzemplarzy druków. I tak: dla czasopism – do 6 godzin, dla innych druków i utworów przeznaczonych do rozpowszechniania – do 7 dni, przed wpuszczaniem ich w obieg;
- konfiskować i zawieszać druki i inne utwory przeznaczone do rozpowszechniania, jeżeli zagrażały one obronie państwa bądź bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu;
- odbierać debit pocztowy i ograniczać ich rozpowszechnianie;
- uzależniać powstanie nowych czasopism od uprzedniego zezwolenia władzy;
- czasowo do trzech miesięcy wstrzymywać wykonywanie przemysłów i zajęć, które przez powielanie utworów literackich lub artystycznych albo przez ich rozszerzanie zagrażały obronie państwa, bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu;
- zakazywać plakatowania, wystawiania na widok publiczny, kolportowania lub innego rozszerzania druków i innych utworów przeznaczonych do rozpowszechniania, bez specjalnego zezwolenia władzy.

Pisząc o ograniczeniu wolności prasy podczas stanów nadzwyczajnych należy wspomnieć o dyskryminacyjnej polityce władz wobec prasy opozycyjnej okresu międzywojennego, wyrażającej się m.in. w naciskach politycznych, pociągnięciach fiskalnych, utrudnieniach w rozpowszechnianiu. Choć nie istniała

w zasadzie cenzura prewencyjna, funkcjonowanie cenzury represyjnej stwarzało niewątpliwie ograniczenia wolności prasy, zwłaszcza w okresach większych napięć społecznych, strajków i innych niepokojów. W latach 1921-1924 zawieszono co najmniej 59 czasopism o charakterze rewolucyjnym, skrajnie lewicowym i mniejszościowym. Po przewrocie majowym stosunki te uległy dalszemu pogorszeniu. Liczba konfiskat sięgała w latach trzydziestych 2-3 tys. rocznie, przy czym coraz częściej ofiarą padały pisma legalne, centroprawicowe. Jeszcze dotkliwymi, niż konfiskaty poszczególnych numerów, formami represji były zawieszanie i likwidacja czasopism. Władze sanacyjne podniosły też znacznie wysokość kar pieniężnych za wykroczenia prasowe. Aby uniknąć katastrofy finansowej, niektóre wydawnictwa przedstawiały cenzorom „dobrowolnie” określone materiały, jeszcze przed ich publikacją. W ten sposób obok cenzury represyjnej zaczynała funkcjonować cenzura prewencyjna i autocenzura. Sankcjonowała to pośrednio *konstytucja kwietniowa* z 1935 roku, w której artykuły o wolności prasy zostały pominięte.

Wielką wagę „rządy pomajowe” przywiązywały także do kontroli systemu rozpowszechniania prasy. Ważnym instrumentem kontroli była spółka akcyjna Ruch, mająca prawie całkowity monopol na kolportaż prasy. Sanacyjna polityka wobec prasy miała jednak skuteczność ograniczoną. Z różnych względów społeczno-politycznych, a także organizacyjno-technicznych wymykały się spod jej kontroli ważne kanały oddziaływania na opinię publiczną³⁷.

Jako ostatnie z możliwych ograniczeń praw obywatelskich w przypadku zarządzenia stanu wyjątkowego bądź wojennego, rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 roku wymieniały czasowe zawieszenie prawa koalicji, zgromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń. Istota ograniczenia wolności zgromadzeń sprowadzała się do ograniczenia swobody uzewnętrznionego wyrażania własnych przekonań i poglądów. Ograniczenie to wpływało także pośrednio na możliwość korzystania przez

³⁷ Szerzej, H. Zielinski, *Historia Polski 1914-1939*, „Ossolineum” 1985, s. 344-346.

obywateli z przysługujących im obywatelskich praw politycznych związanych z udziałem w sprawowaniu władzy państwowej, a zwłaszcza dotyczących tworzenia i funkcjonowania organów przedstawicielskich oraz przedstawicielskich form demokracji. Zawieszenie wymienionych swobód obywatelskich zapewniało również władzy całkowitą kontrolę nad wszelkimi formami działalności społecznej. Dla utworzenia nowych stowarzyszeń, związków czy ich oddziałów, oprócz spełnienia podstawowych wymagań, niezbędne było uzyskanie zezwolenia stosownego organu. Władze administracji ogólnej mogły: zawiesić działalność stowarzyszeń; uzależnić ich funkcjonowanie od szczególnych warunków; wejrzeć w ich akta, jak również wstrzymywać wykonywanie ich uchwał. Ponadto wszelkie zgromadzenia publiczne, czy to w zamkniętych lokalach, czy pod odkrytym niebem zabawy publiczne, pochody nie mogły odbywać się bez uprzedniego pisemnego zezwolenia władzy administracji ogólnej. Istniał również obowiązek uprzedniego zawiadomienia władzy o posiedzeniach i zebraniach stowarzyszeń i związków oraz wszelkich innych niepublicznych zgromadzeniach i zebraniach. Administracja miała także prawo zakazać organizacji zrzeszeń i wszelkich czynności agitacyjnych, mogących w warunkach miejscowych wyrzucić ujemny wpływ na utrzymanie porządku publicznego. Występowały w tym względzie dwie formy wyrażania, przez właściwy organ administracji państwowej, zgody na zwoływanie i odbywanie zgromadzenia, posiedzenia i zebrania, a mianowicie zawiadomienie oraz wydanie zezwolenia.

Zawiadomienie stanowiło prostszą formę reglamentacji prawa koalicji i gromadzenia się. Czynnością prawną wyrażającą zgodę na odbycie posiedzenia czy przeprowadzenia zebrania było w tym przypadku przyjęcie zawiadomienia przez kompetentny organ. Nie istniała zatem możliwość niewyrażenia zgody na przeprowadzenie posiedzenia czy zebrania przez uprawniony podmiot. Jedynym uprawnieniem władzy państwowej było wysłanie swoich przedstawicieli celem kontroli ich przebiegu. Jeżeli chodzi o uzyskanie pisemnego zezwolenia, to sprawa przedstawiała się

inaczej. Przesłanką do odmowy wydania zezwolenia na zwołanie i odbycie zgromadzenia mogło być stwierdzenie, że zgromadzenie jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami czy interesem społecznym bądź zagraża bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu.

Władza administracyjna miała również prawo zakazywania zmów, zrzeszeń i wszelkich czynności agitacyjnych mogących zagrażać interesom kraju. Tym uprawnieniem wyposażono organy władzy administracyjnej w narzędzie pozwalające skutecznie kontrolować wszelkie przejawy wyrażania własnych przekonań i poglądów. Samo uznanie, że dana działalność może zagrozić obronie Państwa, jego bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu, stanowiło wystarczającą podstawę do wydania przedmiotowego zakazu.

W razie wprowadzenia stanu wyjątkowego rada ministrów mogła upoważnić ministra spraw wewnętrznych do wydawania, w porozumieniu z właściwymi ministrami, wyjątkowych rozporządzeń i zarządzeń dotyczących broni, dokumentów, sposobów zachowywania się w miejscach publicznych, zasad organizacji środków przekazu, ograniczenia ruchu osobowego i towarowego, jak również w zakresie ochrony i utrzymania prawidłowego funkcjonowania środków komunikacyjnych, urzędów, instytucji, etc. Natomiast Naczelnemu Wodzowi przysługiwało prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń z mocą obowiązującą dla całego obszaru objętego stanem wojennym lub jego części w sprawach: obrony państwa; jego bezpieczeństwa publicznego; bezpieczeństwa sił zbrojnych; osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych oraz wzmocnienia służby bezpieczeństwa.

Ponadto podczas trwania stanu wyjątkowego władze cywilne w porozumieniu z władzami wojskowymi mogły korzystać z pomocy sił zbrojnych w wypadku, gdy użycie wszelkich sił i środków będących w dyspozycji władz cywilnych nie było w stanie zapewnić- na obszarze objętym stanem wyjątkowym- realizacji postanowień wynikających z wydanych zarządzeń i rozporządzeń. Aby osiągnąć jednolitość w działaniach mających

na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem spraw wojskowych mógł, na czas oznaczony, przekazać pewne funkcje i uprawnienia cywilnych władz administracyjnych - władzom wojskowym oraz uzależnić te władze od dowództwa wojskowego. Przepis ten pozwalał na angażowanie wojska w tłumienie niepokojów społecznych, których w okresie obowiązywania rozporządzenia w Polsce nie brakowało.

W czasie stanu wojennego władza cywilna została podporządkowana władzy wojskowej. Wojewódzkie władze administracji ogólnej zobowiązano do wykonywania zarządzeń Naczelnego Wodza lub wyznaczonych przez niego dowódców armii bądź komendantów okręgów etapowych w zakresie czasowego ograniczenia swobód obywatelskich. Ponadto władze wojskowe, w razie konieczności, mogły żądać od władzy administracyjnej usunięcia podległych im funkcjonariuszy państwowych i wyznaczenia ich zastępców. W sprawach dotyczących stosunku służbowego między armią a ludnością cywilną i władzami cywilnymi w okresie wojennym powoływano Generalnego Komisarza Cywilnego przy Naczelnym Wodzu oraz komisarzy cywilnych przy oznaczonych przez Naczelnego Wodza organach władzy wojskowej. W sytuacji wymagającej interwencji, współdziałania czy wydania zarządzeń ze strony cywilnych władz państwowych lub samorządowych, władze wojskowe zobowiązane były zwrócić się z żądaniem do właściwych wojewodów. Z tym, że istniała możliwość pominięcia wojewody w procesie decyzyjnym, gdyż w wypadkach niecierpiących zwłoki można było zwracać się bezpośrednio do powiatowych władz administracji ogólnej. O tym, który wypadek można było uznać za niecierpiący zwłoki decydowała wyłącznie władza wojskowa.

W okresie wewnętrznego niepokoju państwa, jak również zewnętrznego zagrożenia, bardzo ważne było, aby władza państwowa posiadała w swoich rękach odpowiednie narzędzia pozwalające na szybkie i skuteczne przywracanie naruszonego ładu i porządku publicznego oraz ochronę jego granic przed

nieprzyjacielem. Omawiane rozporządzenia stanowiły właśnie takie narzędzia w rękach władzy państwowej, ponieważ jasno i precyzyjnie określały prawa i obowiązki zarówno obywateli, jak i organów władzy w sytuacjach kryzysowych.

Rozporządzenie *o stanie wyjątkowym* obowiązywało do 10 marca 1937 roku, natomiast *o stanie wojennym* do 30 czerwca 1939 roku. Wówczas ogłoszono teksty nowych ustaw regulujących omawianą problematykę.

*Konstytucja kwietniowa*³⁸ była przygotowana w okresie kryzysu demokracji parlamentarnej i ostrej krytyki zasad jej funkcjonowania. Zjawisko to występowało nie tylko w Polsce, lecz także w innych krajach Europy. W Niemczech, we Włoszech czy w Portugalii panowały totalitarne ustroje faszystowskie, których idee promieniowały na inne państwa. Wszystko to rzutowało na wymowę konstytucji przygotowywanej w Polsce przez sanację. *Konstytucja kwietniowa* stanowiła zaprzeczenie naczelných zasad liberalno-demokratycznych *konstytucji marcowej*³⁹. Model ustroju w niej zawarty historiografia polska określa jako rządy autorytarne, dla podkreślenia jej odmienności od totalnego ustroju faszystowskiego⁴⁰.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. w rozdziale XII, zatytułowanym *Stany szczególnego zagrożenia*, reguluje kwestie stanu wyjątkowego oraz stanu wojennego. W razie zagrożenia państwa z zewnątrz, jak również w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu państwa albo bezpieczeństwu obywateli – Rada Ministrów, za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zobowiązana była do zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze całego państwa lub zagrożonej części. W słowie „zarządzenie” zawarte było upoważnienie do wydania aktu normatywnego, który dokona zmiany sytuacji prawnej podmiotów objętych regulacją konstytucyjną w zakresie i na zasadach w niej określonych.

³⁸ *Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, DzU z 1935 r., nr 30, poz. 277.

³⁹ Zob. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 107.

⁴⁰ Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa*, Warszawa 1979, s.123.

Zarządzenie takie należało przesłać do sejmu w ciągu siedmiu dni od jego ogłoszenia, a w przypadku, gdy sejm został rozwiązany - złożyć nowo wybranemu sejmowi na pierwszym posiedzeniu. Konstytucja przyznała sejmowi prawo złożenia wniosku z żądaniem uchylecia zarządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, z tym, że wniosek taki nie mógł być poddany głosowaniu na posiedzeniu, podczas którego został zgłoszony. W sytuacji, w której senat wypowiedziałby się za uchwałą sejmu, rząd niezwłocznie musiał uchylć zarządzenie. Ogłoszenie stanu wyjątkowego dawało rządowi prawo zawieszania na czas jego trwania swobód obywatelskich oraz możliwość korzystania z uprawnień szczególnych przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym.

Jeżeli chodzi o wprowadzenie drugiego z wymienionych w konstytucji stanów nadzwyczajnych, to Prezydent Rzeczypospolitej w razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony państwa był zobowiązany do zarządzenia stanu wojennego na obszarze całego państwa lub jego części. Podczas jego trwania prezydent miał prawo bez upoważnienia izb ustawodawczych wydawać, do czasu zawarcia pokoju, dekry w zakresie ustawodawstwa państwowego, z wyjątkiem zmiany konstytucji oraz przedłużania kadencji izb ustawodawczych. Ponadto mógł otwierać, odraczać i zamykać sesje sejmu i senatu w terminach dostosowanych do potrzeb obrony państwa, jak również mógł powoływać do rozstrzygania spraw wchodzących w zakres działania izb ustawodawczych - sejm i senat w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez te izby.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, że pierwszy z omawianych stanów, zdefiniowany analogicznie jak w *konstytucji marcowej*, dotyczył sytuacji wewnętrznej. Rząd dysponował znacznie dłuższym niżli poprzednio okresem, w którym mógł wprowadzić stan wyjątkowy. Korzystał też ze znacznie bardziej ogólnikowo sformułowanego upoważnienia do zawieszania w tym okresie praw obywatelskich. Dawało mu to w konsekwencji większą swobodę działania. Ograniczono także kontrolną rolę sejmu. Co do stanu wojennego, to podczas jego trwania

prezydent miał prawo, do momentu zawarcia pokoju, wydawać dekrety prawie we wszystkich dziedzinach życia społecznego⁴¹.

Ponadto *konstytucja kwietniowa* w znacznie większym zakresie ograniczała prawa i wolności obywatelskie w porównaniu z *konstytucją marcową*. Zadania państwa widziała nie w ochronie praw indywidualnych, lecz w wypełnianiu funkcji organizatorsko-społecznych. Stała na stanowisku podporządkowania jednostki interesom zbiorowości reprezentowanym przez państwo. Zmalało znaczenie praw politycznych na skutek zmniejszenia roli sejmu i senatu. Znacznemu uszczupleniu uległy prawa społeczne, a prawom wolnościowym nadano ogólny charakter, akcentując mgliste i wieloznaczne „dobro powszechne” jako granicę praw wolnościowych, co pozwalało uzasadniać nawet najdalej idące ich ograniczenia.

Zgrupowanie artykułów odnoszących się do stanu wyjątkowego i wojennego w odrębnym rozdziale stanowiło trafne rozwiązanie z punktu widzenia techniki legislacyjnej, jak również było wyrazem zasadniczo odmiennej filozofii ustrojowej twórców konstytucji kwietniowej, dla których zagrożenie państwa było ważniejsze niż kwestia uchylecia gwarancji wolności i praw obywatelskich⁴².

Reasumując, art. 79 Konstytucji nasuwa mnóstwo trudności interpretacyjnych. Pierwszy jego ustęp stanowi, iż „w razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony Państwa, Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi stan wojenny na obszarze całego państwa lub jego części”. Z kolei ustęp drugi wymienia szereg uprawnień, jakie przysługują prezydentowi „podczas trwania stanu wojennego”. Przede wszystkim wątpliwości budzi związanie owych uprawnień prezydenta z trwaniem stanu wojennego, a więc uzależnienie od zarządzenia przez prezydenta stanu wojennego zaktualizowania się jego uprawnień, wprowadzających głębokie, choć tylko czasowe, zmiany w samym ustroju państwa. O wiele bardziej stosowne byłoby związanie przez konstytucję nadzwyczajnych uprawnień dla prezydenta

⁴¹ Szerzej, A. Ajnenkiel, *Polskie Konstytucje*, Warszawa 1983, s. 329.

⁴² Szerzej, S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia...*, s. 5-6.

z powstaniem stanu wojny międzynarodowej. Wówczas prawo prezydenta do zarządzania stanem wojennym, polegającego na wprowadzeniu pewnych zmian w położeniu prawnym obywateli oraz w stosunku władz administracji cywilnej (nie centralnych) do władz wojskowych, byłoby tylko jednym z uprawnień prezydenta wynikającym ze stanu wojny. Nie tylko konstrukcja byłaby bardziej poprawna, a nadto nie byłoby w niej miejsca na niejasności mogące w praktyce wywołać znaczne trudności. Niejasności te pozostają zwłaszcza w związku z dwoma momentami: możliwością nie pokrywania się czasu stanu wojny ze stanem wojennym i możliwością objęcia przez stan wojenny tylko części obszaru państwa⁴³.

Należy również wspomnieć o istotnej kwestii z punktu widzenia konstytucyjnych regulacji prawnych okresu międzywojennego w przedmiocie bezpieczeństwa państwa tj. o określeniu organu państwa decydującego o wojnie i pokoju, która to materia od zarania niemal rozwoju konstytucjonalizmu wymagała uregulowania właśnie w konstytucji. Konstytucja z 1921 roku stanowiła w art. 50, że „Prezydent Rzeczypospolitej może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu”. Natomiast w konstytucji z 1935 roku stanowienie o wojnie i pokoju stało się samodzielne, choć nie było zaliczane do osobistych prerogatyw, uprawnieniem Prezydenta RP. W żadnej z obu przedwojennych konstytucji nie wiązano kompetencji organów państwowych w kwestii wojny i pokoju ze stanami szczególnego zagrożenia⁴⁴.

Na skutek uchwalenia w dniu 22 lutego 1937 r. ustawy o stanie wyjątkowym⁴⁵ oraz w dniu 23 czerwca 1939 r. ustawy o stanie wojennym⁴⁶ moc obowiązującą utraciły rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. Uregulowanie problematyki stanu wyjątkowego i wojennego w aktach prawnych rangi ustawy

⁴³ Zob. M. Starzewski, *Kilka dalszych zagadnień konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 2, s. 248.

⁴⁴ S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia...*, s. 5.

⁴⁵ DzU z 1937 r., nr 17, poz. 108.

⁴⁶ DzU z 1939 r., nr 57, poz. 366.

świadczyło o znaczeniu, jakie przywiązywano do stanów nadzwyczajnych, w tym ciężkim dla Polski okresie.

Ustawa z 1937 r. *o stanie wyjątkowym* w większości przepisów stanowi kalkę rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu z 1928 r. Ustawodawca precyzuje treści poszczególnych artykułów, skupiając się na istocie danego zagadnienia, odchodząc od jego opisowego charakteru. Powoduje to, że artykuły są bardziej zrozumiałe, czytelne i stanowią całość. Można stwierdzić, że różnica między ustawą a rozporządzeniem tkwi przede wszystkim w konstrukcji aktu prawnego, gdyż przedmiot treści nie uległ zmianie. Wprowadzenie stanu wyjątkowego powodowało zawieszenie tych samych swobód obywatelskich oraz dawało takie same uprawnienia władzy administracji ogólnej, jakie zostały wymienione w rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 roku⁴⁷. Różnica występuje natomiast w rodzaju aktu prawnego proklamującego stan wyjątkowy. Zgodnie z ustawą następuje on w drodze zarządzenia rady ministrów, a nie jak to miało miejsce dotychczas – w drodze rozporządzenia. Ponadto zarządzenie o uchyleniu stanu wyjątkowego wchodziło w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, a nie w następnym dniu po jego ogłoszeniu.

Podobnie przedstawia się sytuacja, jeżeli chodzi o zmiany wprowadzone wejściem w życie ustawy z 23 czerwca 1939 r. *o stanie wojennym*. Zawarte w niej rozwiązania prawne stanowiły w znacznej mierze odzwierciedlenie rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu z 1928 r. Ponadto ustawa w swych przepisach często odsyłała do postanowień ustawy z 1937 r. *o stanie wyjątkowym*. Jako przykład można wymienić zawieszenie swobód obywatelskich w okresie stanu wojennego, które pociągało za sobą takie same skutki prawne, jak w czasie stanu wyjątkowego, z tym że:

⁴⁷ Zmiana polegała na tym, iż czasowemu zawieszeniu podlegało zamiast wolności prasy - wolność słowa oraz wolność zrzeszeń zamiast wolności koalicji, zgromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń. Z tym, że uprawnienia władzy administracji ogólnej w zakresie tych ograniczeń nie uległy zmianom.

- uprawnienia, które przysługiwały władzy administracji ogólnej wobec osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu, przysługiwały również osobom zagrażającym interesom obrony państwa;
- można było zatrzymać osobę w areszcie na czas do jednego miesiąca;
- w sprawach karnych administracyjnych można było stosować areszt na czas do trzech miesięcy;
- internowanie i konfinowanie można było zarządzić na czas trwania stanu wojennego lub krótszy. Decyzję taką na okres do trzech miesięcy podejmowała powiatowa władza administracji ogólnej, natomiast na okres dłuższy – wojewódzka władza administracji ogólnej.

Podsumowując, katalog uprawnień władzy administracyjnej wymieniony w ustawie z 1939 w przedmiocie ograniczenia swobód obywatelskich pokrywa się z uprawnieniami określonymi w rozporządzeniu z 1928 r. *o stanie wojennym*.

Istotne różnice występują natomiast w zakresie zarządzania i uchylecia stanu wojennego. Zgodnie z ustawą, stan wojenny proklamuje a następnie uchyla Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek rady ministrów, uchwalony z inicjatywy ministra spraw wojskowych, w drodze zarządzenia podlegającego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Zarządzenie o stanie wojennym wchodzi w życie z dniem obwieszczenia, a zarządzenie uchylające ten stan - z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ustawodawca przekazując wymienione uprawnienia najwyższym organom władzy państwowej ograniczył tym samym rolę i znaczenie parlamentu w procesie decyzyjnym państwa w przedmiocie stanów nadzwyczajnych.

Zarówno ustawa z 1937 r. *o stanie wyjątkowym*, jak również ustawa z 1939 r. *o stanie wojennym* nie wprowadziły żadnych nowych rozwiązań prawnych, które można byłoby zastosować w sytuacji szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Istota zmian polegała na tym, że zagadnienia dotyczące stanów nadzwyczajnych zostały zawarte w akcie prawnym rangi ustawy,

co stanowiło o wadze problemu. Natomiast wszelkie zmiany, w porównaniu do rozporządzeń z 1928 roku, miały bardziej charakter redakcyjny, wpływający na szatę aktu prawnego, aniżeli na treść ich postanowień.

Ustrój polityczny okresu II Rzeczypospolitej miał za podstawę dwie ustawy zasadnicze: *konstytucję marcową* z 1921 r. oraz *konstytucję kwietniową* z 1935 r. Wymienione konstytucje zawierały w swej treści dwie przeciwstawne sobie koncepcje sprawowania władzy oraz odmienne zasady naczelne. Ta odmienność była konsekwencją faktu ewaluowania form organizacyjnych, struktury i sposobu działania aparatu państwowego, którą to ewolucję determinowały przesunięcia w układzie sił społecznych odrodzonej polskiej państwowości⁴⁸. W zakresie ograniczenia praw i wolności w czasie stanu nadzwyczajnego prawodawstwo, oparte na postanowieniach konstytucji z 1935 roku, nie odbiegało w zasadzie od regulacji zawartych w rozporządzeniach wydanych na bazie konstytucji z 1921 r. Różnica polegała głównie na tym, że *konstytucja kwietniowa* odrzuciła koncepcję państwa jako organizacji narodu i zastąpiła ją programem państwa porządku prawnego. W sprawie swobód obywatelskich akcent został przeniesiony na obowiązki obywateli, a nie na ich prawa. Miało to oczywiście wpływ na ukształtowanie instytucji stanów nadzwyczajnych. Przepisy dotyczące tych stanów zostały zawarte w osobnym rozdziale, odmiennie od konstytucji z 1921 roku, w której przepisy te znajdowały się w rozdziale o obowiązkach i prawach obywateli. To też było wyrazem odmiennej filozofii twórców obu konstytucji⁴⁹. Ponadto w konstytucji z 1935 r. bardziej rygorystyczne były środki prewencyjne i karne wobec osób zagrażających bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu czy interesowi obrony państwa.

W latach 1919-1939 kilkakrotnie tworzone było prawodawstwo dotyczące stanów nadzwyczajnych. Powstawało ono w odmien-

⁴⁸ Szerzej, A. Burda, *Konstytucja marcową*, Lublin 1983, s. 5.

⁴⁹ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, „Krajowa Agencja Wydawnicza”, Rzeszów 1988, s. 334.

nych warunkach, nierzadko w związku z zaistniałą sytuacją zewnętrzną czy też wewnętrzną. Tym głównie charakteryzowały się regulacje z okresu początku kształtowania się polskiej państwowości. Mimo że w stosunkowo krótkim okresie obowiązywało aż 7 różnych regulacji, nie uwzględniając przepisów o stanach szczególnych w Wielkopolsce, na Śląsku i w Małopolsce, to władze stosunkowo rzadko sięgały po ten środek. Wyjątkiem był okres nieprzerwanego obowiązywania przepisów o zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i utrzymaniu porządku publicznego w związku z działaniami wojennymi w latach 1919-1920.

W związku z próbą przeprowadzenia zamachu stanu przez płk. M. Januszajtisa, T. Dymarskiego, ks. Sapiechę i innych sympatyków endecji przeciwko rządowi Moraczewskiego w dniu 6 stycznia 1919 roku zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego w m. st. Warszawie i w powiecie warszawskim⁵⁰. Zamach nie powiódł się, ale wprowadzony na trzy miesiące stan wyjątkowy znacznie utrudniał sytuację lewicy w okresie wyborów do Sejmu Ustawodawczego, mimo zastrzeżenia w rozporządzeniu, by ograniczenia względem wydawnictw prasowych oraz zebrań publicznych stosowane były tylko w razie istotnej konieczności⁵¹.

Art. 124. *konstytucji marcowej* pozwalał na wprowadzenie stanu wyjątkowego w czasie pokoju, lecz zastosowanie tej zasady wymagało wydania przepisów wykonawczych. Wydanie takich przepisów wykonawczych konstytucja zastrzegła wyraźnie ustawodawcy, lecz mimo tego, po śmierci pierwszego prezydenta Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 16 grudnia 1922 roku⁵² wprowadziła stan wyjątkowy na obszarze stołecznego miasta Warszawy, wydając jednocześnie przepisy wykonawcze wbrew wyraźnemu postanowieniu konstytucji. Upoważniono ministra spraw wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych, ograniczających prawa obywatelskie w zakresie pozbawienia

⁵⁰ DzP z 1919 r., nr 2, poz. 82.

⁵¹ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa...*, s. 328.

⁵² DzU z 1922 r., nr 110, poz. 1010.

wolności, konfiskowania i zawieszenia wydawnictw i czasopism, rewizji, kontrolowania działalności stowarzyszeń i zgromadzeń, a także w zakresie organizacji manifestacji, pochodów, funkcjonowania poczty oraz sądownictwa doraźnego. Stan wyjątkowy uchylono rozporządzeniem z dnia 4 stycznia 1923 roku.

Praktyka ta utrzymywała się nadal. Kolejny raz stan wyjątkowy wprowadzono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 maja 1926 roku⁵³, unikając jednakże nazwy *stan wyjątkowy* na rzecz określenia *zawieszenia praw obywatelskich* na mocy art. 124. konstytucji z 1921 r., przez co nie zmienił się fakt zastosowania tego artykułu przed wydaniem ustawy wykonawczej. Rozporządzenie głosiło, że „na obszarze m. Warszawy, województw wileńskiego i warszawskiego oraz powiatów siedleckiego i łukowskiego zawiesza się prawa obywatelskie: wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa koalicji, zgromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń”. Szczegółowe rozporządzenia wykonawcze, określające granicę uprawnień właściwych władz, miał wydać minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z odpowiednimi ministrami. Rozporządzenie to miało wejść w życie w dniu ogłoszenia, tj. 12 maja 1926 r. (Dziennik Ustaw nr 46). Na skutek wypadków majowych numer ten rozesłano dopiero łącznie z Dziennikiem Ustaw nr 49. z 18 maja, zawierającym jednocześnie rozporządzenie znoszące stan wyjątkowy. Stan wyjątkowy trwał zatem od 12 do 18 maja, lecz rozporządzeń wykonawczych w Dzienniku Ustaw nie ogłoszono. Stan wyjątkowy wprowadził rząd Witosa w celu uśmierzania akcji marszałka Piłsudskiego, lecz ze stanu wyjątkowego skorzystał także rząd następny, internując osoby cywilne i wojskowe oraz sprawując cenzurę prewencyjną nad prasą. Dnia 14 maja prezydent Wojciechowski łącznie z rządem Witosa ustąpił, a dnia następnego marszałek sejmu, w charakterze zastępcy prezydenta, mianował nową radę ministrów, do której wszedł także marszałek Piłsudski.

⁵³ DzU z 1926 r., nr 46, poz. 281.

Kolejnym przykładem stosowania art. 124. *konstytucji marcowej* w okresie dwudziestolecia międzywojennego było wydanie przez Radę Ministrów w dniu 2 czerwca 1926 r. rozporządzenia *o zawieszeniu praw obywatelskich*⁵⁴. Rozporządzenie to głosiło, że „na obszarze województwa poznańskiego i pomorskiego zawiesza się prawa obywatelskie w art. 124. konstytucji wskazane”. Wydanie przepisów wykonawczych powierzono również ministrowi spraw wewnętrznych, który skorzystał ze swych uprawnień w stosunku do województwa pomorskiego. Rada ministrów wymienionym rozporządzeniem zawiesiła prawa obywatelskie na czas nieokreślony, choć konstytucja pozwalała tylko na czasowe zawieszenie tych praw. Podobnie minister spraw wewnętrznych, zawieszając prawa obywatelskie na Pomorzu, uczynił to, aż do odwołania. Ponadto zarządzenie stanu wyjątkowego rząd powinien był natychmiast przedstawić sejmowi do zatwierdzenia, lecz tego nie uczynił. Stan wyjątkowy został zniesiony rozporządzeniem z dnia 16 czerwca 1926 r.⁵⁵, które weszło w życie dnia następnego.

Nędzza, głód, niechęć do rządu i jego polityki powodowały wzrost ruchu strajkowego i radykalnych nastrojów. Jesienią 1923 roku inflacja przybrała zastraszające tempo, rozpoczęła się tzw. hiperinflacja. Wśród mas pracujących rosły nastroje walki. Dnia 5 października proklamowano na Śląsku strajk powszechny w górnictwie i hutnictwie. Do strajku przyłączyli się kolejno kolejarze i pocztowcy. Pod koniec października władze zarządziły mobilizację pracowników kolei. Oznaczało to częściową militaryzację kolei. Dowódca okręgu korpusu w Krakowie, gen. Czikiel, podpisał komunikat powołujący kolejarzy na ćwiczenia wojskowe. Opornych traktowano jak dezertersów i groziły im sądy doraźne. Podobną drogą poszły władze pocztowe. Rząd kontynuował politykę twardej ręki. Oświadczył w oficjalnym komunikacie, że w celu „zapobieżenia ewentualnym zakłóceniom pracy i spokoju publicznego poczynił wszystkie odpowiednie przygotowania i wydał odnośne zarządzenia. Rząd zapewni

⁵⁴ Ogłoszonym w Dzienniku Ustaw nr 54 z dnia następnego.

⁵⁵ DzU z 1926 r., nr 59, poz. 344.

wszystkim pragnącym pracować możliwość i swobodę pracy oraz wystąpi przeciw wszystkim zamiarom i próbom szerzenia niepokoju i zamętu”⁵⁶. Na kolei rozpoczęły się „czystki”. W ślad za militaryzacją kolei przyszły zarządzenia wyjątkowe, w kilku województwach wprowadzono zakaz zgromadzeń, a w prasie konfiskowano artykuły o ruchach strajkowych. Czwartego listopada rząd wprowadził stan wyjątkowy dla Warszawy, Lwowa, Krakowa, Katowic i Łodzi. Wojewoda krakowski, K. Gadecki, ogłosił piątego listopada zakaz pochodów i zebrań pod gołym niebem, a szóstego - zakaz zgromadzeń w lokalach. Władze Krakowa sprowadziły do miasta 16. pułk piechoty oraz pułk strzelców podhalańskich. Wojsko objęło kontrolą koleje, wodociągi, elektrownie i gazownie. 6 listopada w wyniku starć wojska z robotnikami zginęło 16 robotników i 14 żołnierzy. Do walk, w których byli zabici, doszło również w Borysławiu i Tarnowie. W efekcie porozumienia, rząd cofnął militaryzację kolei i sądy doraźne. PPS (Polska Partia Socjalistyczna) natomiast odwołała strajk generalny⁵⁷.

Rok 1939 to okres największego napięcia w stosunkach polsko-niemieckich. 23 marca 1939 r. zarządono częściową mobilizację wojska polskiego, w wyniku wymuszonego układu z Litwą. Była to tzw. *alarmowa tajna mobilizacja*, obejmująca cztery dywizje piechoty, brygadę kawalerii i oddziały pozadywizyjne, które następnie skierowano w rejon granicy z Niemcami. Powołano ściśle sztaby operacyjne armii: Modlin, Poznań, Łódź i Kraków. 24 sierpnia 1939 r. E. Rydz-Śmigły zarządził mobilizację armii, która objęła 75% stanu wojska. Była to mobilizacja w systemie kartkowym bez wcześniejszego rozplakatowania. Natomiast 30 sierpnia prezydent Mościki wydał obwieszczenie zarządzające powszechną mobilizację. W efekcie, w dniu 1 września 1939 r. Rada Ministrów, za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej, zarządzeniem wprowadziła stan

⁵⁶ Szerzej, A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego*, Warszawa 1978, s. 325-328.

⁵⁷ Tamże.

wyjątkowy⁵⁸ na obszarze całego państwa. Tego samego dnia Prezydent zarządził stan wojenny⁵⁹. W związku z prowadzonymi działaniami wojennymi został ogłoszony dekret Prezydenta z dnia 1 września 1939 r. *o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, o organizacji naczelnych władz wojskowych i o komisarzach cywilnych od chwili mianownika naczelnego wodza*⁶⁰. W myśl przywołanego dekretu zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi sprawował poprzez Naczelnego Wodza i Ministra Spraw Wojskowych – Prezydent.

Na podstawie ustaw o stanie wyjątkowym i wojennym, minister spraw wewnętrznych rozporządzeniem wyjątkowym powołał pomocniczą służbę bezpieczeństwa⁶¹. Była ona tworzona na żądanie powiatowej władzy administracji ogólnej, przez zarządy miast, gmin i sołtysów. Zobowiązywała ona miejscową ludność do pełnienia bezpłatnej, pomocniczej służby bezpieczeństwa. Zadaniem jej było współdziałanie z Policją Państwową w zakresie ochrony obiektów i urządzeń ważnych dla państwa. Ponadto w czasie kampanii wrześniowej wydano szereg innych rozporządzeń wyjątkowych.

Stan wojenny formalnie uchylono dopiero zarządzeniem Prezydium Krajowej Rady Narodowej z 16 listopada 1945 roku⁶².

Podsumowując, należy stwierdzić, że w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej sporadycznie sięgano po środki nadzwyczajne, a ich wprowadzanie uzasadnione było aktualną sytuacją wewnętrzną lub zewnętrzną państwa. Z kolei okres obowiązywania ograniczono do czasu niezbędnego dla zażegnania konkretnego niebezpieczeństwa, a podejmowane środki i stosowane ograniczenia można uznać za adekwatne do konkretnej sytuacji⁶³.

⁵⁸ DzU z 1939 r., nr 85, poz. 542.

⁵⁹ DzU z 1939 r., nr 86, poz. 544.

⁶⁰ DzU z 1939 r., nr 86, poz. 543.

⁶¹ DzU z 1939 r., nr 88, poz. 560.

⁶² Zarządzenie Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r. *o uchyleniu stanu wojennego*, DzU RP Nr 57, poz. 320.

⁶³ Zob. A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym doby II Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach...*, s. 136

BIBLIOGRAFIA

1. Ajnenkiel A., *Od rządów ludowych do przewrotu majowego*, Warszawa 1978.
2. Ajnenkiel A., *Polskie Konstytucje*, Warszawa 1983.
3. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa*, Warszawa 1979.
4. Bierzanek R., Jakubowski J., Symonides J., *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1980.
5. Burda A., *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983.
6. Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977.
7. Cybichowski Z., *Polskie Prawo Państwowe*, Warszawa 1925, t.1.
8. Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I, Nr 1732 z dnia 17 lutego 1925 r.
9. Druk Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I, Nr 423 z dnia 16 kwietnia 1923 r.
10. Druk Sejmu Ustawodawczego nr 13 z dnia 21 lutego 1919r.
11. Gąsiorek K., *Aspekty prawne i organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w II Rzeczypospolitej i w okresie drugiej wojny światowej* [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. K. Gąsiorek, W. Kitler, AON, Warszawa 2005.
12. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., DzU z 1921 r., nr 44, poz. 267.
13. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r., DzU z 1935 r., nr 30, poz. 277.
14. Malicki T., *Stan wyższej konieczności państwa*, „Przegląd Obrony Terytorialnej Kraju” 1982, nr 2.
15. *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa 1980.
16. Marszałek P. K., *Regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa w debacie parlamentarnej II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno -Historyczne” 2010, Tom LXII, Zeszyt 2

17. Protokół z 14 posiedzenia Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r., AA N, PRM, sygn. 20189, k. 157.
18. Protokół z 30 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 kwietnia 1919 r., SSS U, łam XXX/54 i n.
19. Protokół z 76 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 lipca 1919 r., SSS U, łam LXXVI/44 i n.
20. Prusak F., *Prawo stanu wojennego w Polsce*, Warszawa 1981.
21. Sprawozdanie Komisji Administracyjnej Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 226.
22. Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 4 kwietnia 1919 r., łam XXV/40 i n.
23. Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I z dnia 27 kwietnia 1923 r., łam XXXVI/8 i n.
24. Sprawozdanie stenograficzne ze 184 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, okres I z dnia 17 marca 1925 r., łam CLXXXIV/4 i n.
25. Starzewski M., *Kilka dalszych zagadnień konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 2.
26. Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, „Krajowa Agencja Wydawnicza”, Rzeszów 1988.
27. Zielinski H., *Historia Polski 1914-1939*, „Ossolineum” 1985.

PUBLIKATORY

1. DzP z 1919 r., nr 1, poz. 79.
2. DzP z 1919 r., nr 1, poz. 80.
3. DzP z 1919 r., nr 2, poz. 82.
4. DzP z 1919 r., nr 35, poz. 276.
5. DzP z 1919 r., nr 61, poz. 364.
6. DzU RP z 1920 r., nr 64, poz. 427.

7. DzU RP z 1920 r., nr 67, poz. 457.
8. DzU RP z 1922 r., nr 110, poz. 1010.
9. DzU RP z 1945 r. nr 57, poz. 320.
10. DzU z 1922 r., nr 110, poz. 1010.
11. DzU z 1926 r., nr 46, poz. 281.
12. DzU z 1926 r., nr 59, poz. 344.
13. DzU z 1928 r., nr 32, poz. 307.
14. DzU z 1928 r., nr 8, poz. 54.
15. DzU z 1937 r., nr 17, poz. 108.
16. DzU z 1939 r., nr 57, poz. 366.
17. DzU z 1939 r., nr 85, poz. 542.
18. DzU z 1939 r., nr 86, poz. 543.
19. DzU z 1939 r., nr 86, poz. 544.
20. DzU z 1939 r., nr 88, poz. 560.