

NAUKI PRAWNE / LEGAL SCIENCES**KONRAD ŻUREK****ROZWÓJ INSTYTUCJI STANÓW NADZWYCZAJNYCH
W OKRESIE II RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
I ICH WPŁYW NA BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA
– WYBRANE ASPEKTY****Wprowadzenie**

Zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wymagają wprowadzenia regulacji instytucji gwarantujących ochronę i obronę kraju. Z chwilą odrodzenia państwa polskiego w konstytucji marcowej z 1921 r. pojawiły się unormowania prawne określające instytucje stanów nadzwyczajnych. Równoległe z odbudową państwa polskiego oraz tożsamości narodowej tworzone były fundamenty prawa polskiego. Wprowadzanie stanów nadzwyczajnych obejmowało sytuacje związane z zagrożeniem utraty niepodległości, konieczności prowadzenia wojen lub sytuacji wewnętrznej, które mogły przyczynić się do ponownej utraty suwerenności państwa polskiego. Podobnie konstytucja kwietniowa z 1935 r. potwierdzała konieczność ustawowego uregulowania kwestii stanów nadzwyczajnych.

W artykule przedstawiono rozwój instytucji stanów nadzwyczajnych w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej; dokonano tego w sposób chronologiczny. Celem artykułu jest przybliżenie i omówienie rozwoju instytucji stanów nadzwyczajnych w odrodzonej Polsce w oparciu o konstytucję marcową z 17 marca 1921 r. oraz konstytucję kwietniową z 23 kwietnia 1935 r., a także inne akta prawne wydane w omawianym okresie, a mające duży wpływ na bezpieczeństwo państwa polskiego. Zwrócono również uwagę na rosnące kompetencje Prezydenta. W artykule posłużono się metodą dogmatyczno-prawną oraz historyczno-prawną, niezbędną ze względu na omawiane zagadnienie.

Geneza i istota stanów nadzwyczajnych

Korzeni instytucji stanów nadzwyczajnych należy doszukiwać się już w antycznym Rzymie, kiedy to na czas szczególnego zagrożenia republiki powoływany był dyktator. Uściślając, należy je datować na okres od roku 509 p.n.e., w którym zdeponizowany został król Tarkwiniusz Pyszny¹.

Jak spostrzegł Jan Rudnicki, owa instytucja w aspekcie rzymskim miała na celu przede wszystkim usunięcie określonego zagrożenia. Zdaniem przywołanego autora, był to w pełni system praworządny². Idea wprowadzania uregulowań nadzwyczajnych na czas zagrożenia państwa wywodzi się jeszcze z okresu republiki rzymskiej (dyktatura). Z kolei w czasach nowożytnych idea ta odrodziła się najpierw w państwach anglosaskich (tzw. prawo wojenne – *martial law*), a następnie w dobie rewolucji francuskiej (stan oblężenia). Warto wspomnieć, że konstytucje z końca XVIII i początku XIX w. zwykle nie najlepiej odnosiły się do instytucji stanów nadzwyczajnych, skupiając się raczej na obronie ustroju konstytucyjnego przed nawrotem absolutyzmu. Jak słusznie podaje Krzysztof Prokop, do dzisiaj obowiązujące konstytucje z tego okresu albo w ogóle nie wspominają o stanach nadzwyczajnych, albo czynią to w sposób zdawkowy. Jak ukazała historia, brak przepisów konstytucyjnych w czasie działań wojennych I lub II wojny światowej nie przeszkadzał w zorganizowaniu skutecznej obrony państwa. Rządy, wdrażając szczególne regulacje prawne na czas wojny, odwoływały się wówczas do stanu wyższej konieczności państwowej³.

W późniejszych ustawach zasadniczych przepisy odwołujące się do stanów nadzwyczajnych na ogół znajdowały swoje miejsce, czasem w rozbudowanych, czasem tylko w bardzo skąpych regulacjach prawnych⁴.

Instrumentem prawnym służącym do zwalczania poważnych zagrożeń godzących tak w bezpieczeństwo państwa, jak i jego obywateli są – jak już wspomniano – stany nadzwyczajne. Istnieje wiele różnych definicji tej instytucji. Jedna z nich głosi, że stan nadzwyczajny oznacza reżim prawny wprowadzany w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia, którego usunięcie jest możliwe tylko przy pomocy środków o wyjątkowym charakterze. Reżim ten charakteryzuje się głównie ograniczeniem określonych praw i wolności jednostki⁵.

Dariusz Górecki stan nadzwyczajny definiował jako „sytuację szczególnego zagrożenia, którego rozwiązanie wymaga sięgnięcia po szczególne środki, gdy te, które zostały przewidziane w Konstytucji, są niewystarczające”⁶. Stan nadzw-

¹ A. Krawczuk, *Kronika starożytnego Rzymu*, Warszawa 1994, s. 20–21.

² J. Rudnicki, *Instytucja dyktatury w Republice Rzymskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, z. 63, s. 41–43.

³ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 10–11.

⁴ Tamże.

⁵ Tamże, s. 9.

⁶ D. Górecki, *Stany nadzwyczajne w państwie, w: Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2012, s. 295.

czajny jest pojęciem prawnym odnoszącym się do konstrukcji prawnej, w której koncentrują się wszystkie cechy poszczególnych typów stanów nadzwyczajnych⁷.

Podstawowym celem kształtowania stanów nadzwyczajnych była potrzeba ocalenia państwa, będąca zarazem najwyższym prawem usprawiedliwiającym podjęcie w trudnej sytuacji działań obok obowiązującego w stanie pokoju porządku prawnego⁸.

Stany nadzwyczajne stanowią instytucję prawa wewnątrznie obowiązującego. W doktrynie prawa instytucja ta związana jest ze stanami szczególnego zagrożenia państwa⁹ i jako takie wymagają szczególnych uprawnień dla władzy wykonawczej¹⁰. Ważną cechą stanu nadzwyczajnego jest to, że wraz z jego wprowadzeniem zmianie ulega przejściowy układ uprawnień organów państwowych. W dużym stopniu rośnie pozycja organów wykonawczych, co wynika z faktu, iż organy te winny być zdolne do pełnego działania, którego celem nadrzędnym jest przewyciężenie kryzysu¹¹.

Stanisław Gebethner uważał, że sens wprowadzenia stanu nadzwyczajnego „polega na tym, że dla ratowania dobra nadrzędnego poświęca się inne dobro”¹². Stany nadzwyczajne cechuje również pewna aksjologia. Jak słusznie spostrzegł Krzysztof Eckhardt, wartościami, które ustawodawca konstytucyjny zwykle gotów jest poświęcić, tworząc instytucję stanu nadzwyczajnego, są przede wszystkim wolności i prawa człowieka¹³.

Istotą stanu nadzwyczajnego jako instytucji konstytucyjnej, jak twierdził K. Eckhardt, jest legalne, znajdujące podstawę w konstytucji, ograniczone w czasie odejście od normalnego porządku w państwie w celu ratowania jakiegoś dobra prawnie chronionego. Brak hierarchii konstytucyjnych praw i wolności jednostki jest elementem tego „normalnego porządku prawnego”. Na okres stanu nadzwyczajnego ustawodawca postanowił ten stan rzeczy zmienić¹⁴.

⁷ Zob. m.in. E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 57.

⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 407.

⁹ S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 5–19.

¹⁰ T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 224.

¹¹ J. Buczkowski, L. Buczkowski, K. Eckhardt, *Prawo konstytucyjne (instytucje wybrane)*, Rzeszów–Przemyśl 2012, s. 504.

¹² S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia...*, s. 11.

¹³ K. Eckhardt *Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 99.

¹⁴ Tenże, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012, s. 12–21.

Stany nadzwyczajne w świetle konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r. i innych aktów prawnych

W okresie odzyskiwania niepodległości Polska nie dysponowała regulacjami prawnymi, dającymi rządowi stosowne narzędzia dla zapewnienia młodemu państwu bezpieczeństwa wewnętrznego. W większości europejskich państw odpowiednie przepisy kształtowały się w drugiej połowie XIX w., a w początkach XX w. pod wpływem I wojny światowej¹⁵.

Podkreślić trzeba, że Polska nie mogła wówczas odwołać się do własnej tradycji w tym względzie, zaś doświadczenie wyniesione z praktyki stosowania takich unormowań w państwach zaborczych, nierzadko wykorzystywanych przeciwko niepodległościowym dążeniom Polaków, powodowało odrzucanie tych instytucji¹⁶.

Problematyka szczególnych regulacji w polskim prawodawstwie doby II Rzeczypospolitej ma bogatą literaturę. Tuż po odzyskaniu niepodległości przez państwo polskie prowadzone były debaty parlamentarne podejmujące te kwestie, szczególnie w okresie tzw. prowizorium konstytucyjnego realizowanego w latach 1918–1921. Nadmienić warto, że w tym okresie brakowało ram konstytucyjnych dla tych zagadnień, jednak kilkakrotnie stosowano szczególne regulacje prawne¹⁷. Pierwszymi aktami prawnymi w dobie odrodzenia państwa polskiego, normującymi problematykę działania państwa w sytuacjach nadzwyczajnych, stanowiło wydanie przez Naczelnika Państwa *Dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego*¹⁸ oraz *Dekret o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych*¹⁹.

Na mocy dekretu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego Rada Ministrów, na wniosek ministra spraw wewnętrznych (MSW), mogła wprowadzić na okres nie dłuższy niż trzy miesiące stan wyjątkowy w każdej miejscowości, w której ze względu na bezpieczeństwo publiczne zastosowanie tego środka było niezbędne. W czasie ogłoszonego stanu wyjątkowego MSW lub wyznaczony przez niego nadzwyczajny komisarz miał uprawnienie do wydawania nadzwyczajnych rozporządzeń w przedmiocie utrzymania bezpieczeństwa publicznego, za nieprzestrzeganie których groziła sankcja w wysokości do trzech miesięcy więzienia lub do 3 tys. marek grzywny. Ponadto MSW miał uprawnienie do zabrania organizacji wieców, zebrań, zgromadzeń publicznych oraz pochodów, zarządzania rewizji oraz internowania osób, których działalność zagrażała bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu, oraz dokonywania konfiskat wszelkich wydawnictw bądź zamykania drukarni zagrażających swą działalnością interesom państwa.

¹⁵ P.K. Marszałek, *Prawo stanów szczególnych II Rzeczypospolitej na tle ówczesnych rozwiązań europejskich*, „Studia Lubuskie” 2011, nr 7, s. 49–74.

¹⁶ E. Grabowski, *W przededniu stanów wyjątkowych*, Warszawa 1922, s. 7.

¹⁷ P.K. Marszałek, *Regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa w debacie parlamentarnej II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2010, t. LXII, z. 2, s. 192.

¹⁸ Dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Dz.U. 1919, nr 1, poz. 79.

¹⁹ Dekret o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych, Dz.U. 1919, nr 1, poz. 80.

W przypadku organizowania – mimo zakazów – zebrań, wieców i zgromadzeń do ich rozproszenia można było użyć wojska²⁰.

Konstytucja marcowa²¹ była swoistym symbolem demokracji w okresie II Rzeczypospolitej. Nie została jednak ciepło przyjęta przez część prominentnych polityków. Negatywnie o ustawie zasadniczej z 1921 r. wypowiadał się przede wszystkim sam Józef Piłsudski oraz utworzony w 1927 r. Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (BBWR)²².

W konstytucji marcowej przyjęty został klasyczny podział stanów nadzwyczajnych jako uprawnienie Prezydenta do wypowiedzenia wojny oraz zawarcia pokoju i jako uprawnienie właściwych organów do zarządzania w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa stanu wyjątkowego lub wojennego. Na mocy art. 124 ustawy zasadniczej 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 lub bezpieczeństwu obywateli²³.

Z treści art. 124 ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r. wnioskować można, że decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego mogła zostać podjęta, zarówno gdy wymagał tego wzgląd na obronność państwa, tj. w przypadku wybuchu wojny i w sytuacjach typowych dla stanu wojny, jak również ze względu na bezpieczeństwo państwa, tj. groźby jej wybuchu.

W konstytucji z 1921 r. przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych zostały odzwierciedlone w rozdziale o obowiązkach i prawach obywatelskich, ponieważ cechą istotną stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego w świetle postanowień konstytucji marcowej było przede wszystkim czasowe zawieszenie praw i ograniczenie wolności obywatelskich. Z kolei stan wojenny odróżniał się od stanu wyjątkowego tym, że mógł zostać wprowadzany jedynie w czasie wojny (na obszarze objętym działaniami wojennymi). Uprawnienia organów ustawodawczych w zakresie stanów szczególnego zagrożenia państwa konstytucja podzieliła na ustawodawcze i kontrolujące. Pierwsze z nich sprowadzały się do stanowienia praw publicznych i prywatnych. I tak, art. 3 rozdziału II stanowił, że: „Nie ma ustawy bez zgody sejm, wyrażonej w sposób regulaminem ustalony”. Według art. 124 konstytucji ustawa o stanie wojennym i wyjątkowym mogła być wydana jedynie za zgodą sejm. Z kolei jedną z form kontroli sprawowanych przez sejm było wyrażenie zgody na wypowiedzenie wojny przez Prezydenta, zawarcie pokoju czy zatwierdzenie stanu wyjątkowego wprowadzonego przez Radę Ministrów²⁴.

²⁰ R. Socha, *Szczególne regulacje prawne II RP*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka–Praktyka–Refleksje” 2013, nr 14, s. 174.

²¹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

²² Zob. J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. V, Warszawa 1937, s. 288–292. Szerzej: P. Skorut, *Odwolania do Konstytucji RP z 17 marca 1921 roku i ewolucja rozwiązań konstytucyjnych w projektach ustawy zasadniczej RP z lat 90. XX wieku. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach*, „Studia Środkowoeuropejskie i Bałkanistyczne” 2021, nr 30, s. 121–142.

²³ R. Socha, *Szczególne regulacje prawne II RP*, s. 184.

²⁴ Tamże, s. 186–187.

Konstytucja marcowa przewidywała dwie kategorie stanów nadzwyczajnych: stan wojenny i stan wyjątkowy. Ustawa zasadnicza z 1921 r. wprowadzała parlamentarny system rządów, który tworzył podstawę państwa demokratycznego. Wzorem rozwiązań przyjętych przez ówczesnego prawodawcę była Trzecia Republika Francuska. Należy zaznaczyć, że stan wyjątkowy w konstytucji marcowej charakteryzowała możliwość zawieszenia praw obywatelskich. Organem uprawnionym do takiego działania była Rada Ministrów. Niezbędna była również zgoda Prezydenta oraz zatwierdzenie decyzji przez Sejm. W przypadku sprzeciwu – stan wyjątkowy ulegał zakończeniu. Do chwili uchwalenia konstytucji kwietniowej z 1935 r. stan wyjątkowy był wprowadzany trzykrotnie. Pierwszy raz stało się to w grudniu 1922 r. po zabójstwie Gabriela Narutowicza, a następnie dwukrotnie w 1926 r. Powodem był zamach majowy dokonany przez Józefa Piłsudskiego. Z kolei „marcowy” stan wojenny był kwalifikowaną postacią stanu wyjątkowego²⁵. Mógł obowiązywać wyłącznie na terenie objętym działaniami zbrojnymi.

Oprócz instytucji stanów nadzwyczajnych, ustawa zasadnicza z 1921 r. normowała także kwestie wypowiedzenia wojny oraz zawierania pokoju. Jak stanowił art. 50 konstytucji marcowej, owo prawo przysługiwało Prezydentowi Rzeczypospolitej. Zaznaczyć trzeba, że wypowiedzenie wojny lub zawarcie pokoju przez głowę państwa nastąpić mogło jedynie za uprzednią zgodą Sejmu. Wykonaniem postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r. było wydanie przez najważniejszą osobę w państwie rozporządzeń: z 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym²⁶ oraz 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym²⁷.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym zawierało przesłanki jego wprowadzenia (art. 1) dotyczące zarówno zagrożeń zewnętrznych („[...] Podczas wojny, albo gdy grozi wybuch wojny [...]”), jak również wewnętrznych („[...] jako, też w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knozań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa, lub bezpieczeństwa obywateli”). Stan wyjątkowy na wniosek szefa MSW zarządzała za zezwoleniem Prezydenta, w drodze rozporządzenia, Rada Ministrów, o czym stanowił art. 4. Wówczas rozporządzenie winno zostać bez zbędnej zwłoki przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia. Ważną cechą tego stanu stanowiło głównie czasowe zawieszanie praw wolności osobistej i ograniczanie wolności obywatelskich, nakładanie nakazów i zakazów. Owo rozporządzenie gwarantowało MSW, w porozumieniu z innymi właściwymi ministrami, prawo zarządzania świadczeń osobistych i rzeczowych ludności. Torowało to również drogę do wprowadzenia sądów doraźnych, o czym informował art. 12 tego aktu prawnego²⁸.

²⁵ Zob. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP – część ogólna*, Warszawa 2013, s. 171.

²⁶ Dz.U. 1928, nr 8, poz. 54.

²⁷ Dz.U. 1928, nr 32, poz. 307.

²⁸ T.J. Kęsoń, *Stan wyjątkowy, stan wojenny i stan wojny w konstytucjach i aktach prawnych Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 8, s. 159–161.

Stany nadzwyczajne w świetle ustawy zasadniczej z 23 kwietnia 1935 r. i analiza porównawcza z konstytucją marcową

Unormowania prawne zawarte w konstytucji z 23 kwietnia 1935 r.²⁹ odbiegały od dotychczasowych rozwiązań konstytucji marcowej. Postanowienia, mieszczące się dotychczas w rozdziale o powszechnych obowiązkach i prawach obywatelskich, umieszczone zostały w rozdziale o stanach zagrożenia państwa. Nie pisano już o wojnie jako przesłance wprowadzenia stanu wyjątkowego, ale o zagrożeniu zewnętrznym. Owo zagrożenie musiało być skierowane przeciwko ustrojowi lub bezpieczeństwu państwa albo bezpieczeństwu obywateli. Rząd nie był zmuszony niezwłocznie zawiadamiać parlamentu o wydanych zarządzeniach. Mógł to zrobić w ciągu siedmiu dni. Ponadto Sejm nie zbierał się z urzędu. I tak, gdy izby były rozwiązane, zarządzenie o stanie wyjątkowym należało przedłożyć na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego parlamentu. Co jednak istotne, na tym posiedzeniu wniosek nie mógł być głosowany. Sejm miał prawo żądać uchylecia wprowadzonych zarządzeń, jednakże było ono skuteczne wówczas, gdy takie żądanie zgłosił Senat. Konstytucja kwietniowa nie określała, które prawa obywatelskie ulegały zawieszeniu. Aspekty te miała rozstrzygać dopiero stosowna ustawa. Stan wojenny można było ogłosić wówczas, gdy zachodziła konieczność użycia sił zbrojnych dla obrony państwa. W momencie ogłoszenia stanu wojennego głowa państwa mogła wydawać dekrety w zakresie ustawodawstwa (z wyjątkiem zmiany ustawy zasadniczej), Prezydent mógł przedłużyć kadencję parlamentu do czasu zawarcia pokoju, mógł także zwoływać izby w zmniejszonym składzie (wylonionym przez izby). Rząd korzystał z uprawnień wskazanych w ustawie o stanie wyjątkowym i szczególnych uprawnień wynikających z ustawy o stanie wojennym³⁰.

Poddając analizie dwie ustawy zasadnicze, należy zwrócić uwagę na fakt, że przesłanki przedmiotowe oraz podmiotowe wprowadzenia stanu wyjątkowego w konstytucji kwietniowej określone zostały w sposób zbliżony, acz nie identyczny, jak te z konstytucji marcowej. Różnice ujawniły się w zakresie uprawnień do zawieszania swobód obywatelskich. I tak, ustawa zasadnicza z 1921 r. w art. 124 ust. 1 wskazywała siedem praw obywatelskich, które mogły ulec czasowemu zawieszeniu w czasie trwania stanów wyjątkowego i wojennego, z kolei konstytucja kwietniowa informowała w art. 78 ust. 7 ogólnie o prawie rządu do zawieszania swobód obywatelskich³¹.

Konstytucja kwietniowa, podobnie jak jej poprzedniczka, wymagała, aby zarządzenie dotyczące wprowadzenia stanu wyjątkowego Rada Ministrów przekazała Sejmowi. I, co należy podkreślić, analogie regulacji konstytucyjnej w okresie międzywojennym tutaj się kończą. Konstytucja z 1921 r. stanowiła,

²⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. uchwalona przez Sejm 23 marca 1935 r., Dz.U. nr 30, poz. 227.

³⁰ P.K. Marszałek, *Prawo stanów szczególnych II Rzeczypospolitej...*, s. 52–53.

³¹ Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 91.

że zarządzenie o stanie wyjątkowym winno być przesłane Sejmowi w czasie trwania jego sesji „natychmiast” po wydaniu w celu „zatwierdzenia”, a więc poddane obligatoryjnej kontroli izby niższej, ze skutkiem ewentualnego jego uchylecia przez parlament w trybie natychmiastowym. Z kolei jej następczyni wspominała o możliwości żądania przez Sejm „uchylecia zarządzenia”, tym samym ustanawiała kompetencję fakultatywną izby niższej i narzucała termin siedmiu dni od ogłoszenia zarządzenia na przesłanie go Sejmowi. Zarówno konstytucja marcowa, jak i kwietniowa stanowiły, aby zarządzenie o stanie wyjątkowym wydane w okresie między kadencjami Izb Ustawodawczych było złożone nowo wybranemu Sejmowi na pierwszym jego posiedzeniu. Ponadto pierwsza z nich uwzględniała automatyczne zebranie się izby w ciągu ośmiu dni od ogłoszenia stanu wyjątkowego w celu powzięcia odpowiedniej decyzji, jeżeli zarządzenie o jego wprowadzeniu, mające obowiązywać na obszarze więcej niż jednego województwa, zostałyby wydane w czasie przerwy w obradach sejmowych (a więc w okresie międzysesyjnym lub w czasie ferii parlamentarnych). Ustawa zasadnicza z 1935 r. stanowiła, że wniosek w sprawie uchylecia zarządzenia o stanie wyjątkowym nie mógł być głosowany w Sejmie „na posiedzeniu, podczas którego został zgłoszony”. Jak podkreślił Piotr A. Tusiński, prawo żądania uchylecia zarządzenia o stanie wyjątkowym nie było od roku 1935 uprawnieniem wyłącznie izby niższej, ale kompetencją obu izb parlamentu, z tym że uprawnienie inicjowania procedury w tym zakresie przysługiwało wyłącznie Sejmowi. Ustawa zasadnicza stanowiła, że „rząd niezwłocznie uchyli zarządzenie” o stanie wyjątkowym – a więc nie Sejm jak poprzednio – ale dopiero wówczas: „jeżeli Senat wypowie się za uchwałą Sejmu” tego żądającą. Podobnie do poprzedniej konstytucji, konstytucja kwietniowa nie zawierała przepisów poddających kontroli parlamentarnej zarządzenia prezydenta w sprawie stanu wojennego i jego poczynąń w czasie trwania tego stanu³².

Zwiększone kompetencje Prezydenta w świetle konstytucji kwietniowej – krótka charakterystyka

W kontekście niniejszych rozważań warto pochylić się nad pozycją ustrojową Prezydenta w świetle konstytucji kwietniowej, a mającą duże znaczenie dla bezpieczeństwa państwa polskiego. Otóż konstytucja kwietniowa, której przyjęcie w 1935 r. było zwieńczeniem kilkuletniego procesu ewolucji ustroju II Rzeczypospolitej po zamachu majowym Józefa Piłsudskiego z 1926 r., ustanawiała system rządów określaną jako hiperprezydencjalizm³³.

Duże umocnienie pozycji ustrojowej Prezydenta Rzeczypospolitej – jak słusznie zauważył K. Prokop – odpowiadało kierunkowi przemian, jakie miały miejsce

³² P.A. Tusiński, *Ustawodawstwo polskie w latach 1935–1939 wobec zagrożenia wojennego*, „Niepodległość i Pamięć” 2009, nr 16, s. 18–20.

³³ Por. E. Zwierzchowski, *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 63.

w europejskich państwach w latach trzydziestych ubiegłego wieku, dążących do ograniczenia, a także częściowego unicestwienia, demokracji parlamentarnej. Nie mieściło się jednak w trendzie europejskiego konstytucjonalizmu, któremu początek dała konstytucja Republiki Weimarskiej i który po II wojnie światowej został sklasyfikowany jako prezydencko-parlamentarny system rządów, gdyż Prezydent Rzeczypospolitej w świetle ustawy zasadniczej z 1935 r. nie stanowił organu egzekutywy, lecz czynnik zwierzchni względem naczelnych organów państwowych³⁴. Istotnym argumentem na rzecz uwypuklenia uprawnień nadzwyczajnych jest fakt, że w art. 79 konstytucji kwietniowej stanowiącym o stanie wojennym, ustrojodawca wymieniał szereg uprawnień głowy państwa, które przyznawały mu władzę niemal dyktatorską. Dlatego też wielu prawników utożsamiało uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta z kompetencjami związanymi ze stanem wojennym, względnie okresem wojny. W takim układzie nadzwyczajne uprawnienia głowy państwa obejmowały:

- 1) wyznaczenie na czas wojny następcy Prezydenta RP;
- 2) postanowienie o użyciu Sił Zbrojnych do obrony państwa (łącznie z możliwością pełnienia przez Prezydenta funkcji Naczelnego Wodza);
- 3) mianowanie Naczelnego Wodza oraz pociągnięcie go do odpowiedzialności na zasadach określonych w art. 63 ust. 4 Konstytucji;
- 4) wprowadzenie stanu wojennego;
- 5) wydawanie dekretów z mocą ustawy w zakresie całego ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany Konstytucji;
- 6) kompetencje realizowane wobec parlamentu, do których zaliczały się: możliwość przedłużenia kadencji Izb Ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju, otwieranie, odraczanie i zamykanie sesji obu izb w terminach dostosowanych do potrzeb obrony państwa oraz powoływanie Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie³⁵.

Ogół przepisów konstytucyjnych normujących nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta wskazuje, że uzyskiwał on nieograniczoną kompetencję prowadzenia polityki państwa, głównie okresu wojny. Zabezpieczenie państwa na wypadek zbrojnego konfliktu, który w połowie lat trzydziestych XX w. stawał się coraz bardziej realny, było jednym z podstawowych zadań, jakie stawiali przed sobą twórcy ustawy zasadniczej z 1935 r.³⁶

Wykonanie przez Prezydenta uprawnień nadzwyczajnych w okresie stanu wojennego było równoznaczne z rosnącym ograniczeniem pozycji ustrojowej Izb Ustawodawczych. Działalność parlamentu została w dużej mierze uzależniona od woli głowy państwa stosownie do okoliczności wojennych³⁷.

W konstytucji kwietniowej rozbudowaniu uległy przepisy normujące stan wojenny. Z powodu silnej pozycji głowy państwa, to Prezydent miał kompetencje

³⁴ K. Prokop, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. XVIII, z. 2, s. 204–205.

³⁵ M. Pietrzak, *Druga Rzeczpospolita*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.

³⁶ K. Prokop, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 221.

³⁷ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 249.

pozwalającą na wprowadzenie tej szczególnej instytucji. Dodatkowo mógł on wydawać dekrety z mocą ustawy, a także decydować o skróceniu lub przedłużeniu kadencji parlamentu. Do chwili wybuchu II wojny światowej żaden z „kwietniowych” stanów nadzwyczajnych nie był formalnie i konstytucyjnie wprowadzony³⁸.

Państwo Polskie wobec rosnących zagrożeń w latach 1933–1939 i wprowadzone rozwiązania

Początek intensywnego etapu przygotowań wewnętrznych władz do odparcia zagrożenia wojennego przypada na lata 1933–1935. W tym okresie zauważalny był duży wzrost napięcia międzynarodowego odczuwanego – jak trafnie spostrzegł P.A. Tusiński – bardziej w Polsce wyczulonej na punkcie swej niepodległości niż w innych krajach Europy. Napięcie to powodowała sytuacja w Niemczech związana z przejęciem władzy przez Adolfa Hitlera oraz działania Rzeszy na arenie międzynarodowej, które oznaczały przybranie ostrego kursu rewindykacyjnego wymierzonego w ład wersalski³⁹. Ponadto państwo polskie nie mogło być bezpieczne od strony wschodniej (ZSRR). W tym czasie ośrodek kierownictwa ruchu komunistycznego z siedzibą w Moskwie, formalnie we władzach Kominternu, praktycznie zaś pod opieką Józefa Stalina i Biura Politycznego Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii (bolszewików), aktywnie głosił hasła walki z faszyzmem. Na uwagę zasługuje fakt, że ruch komunistyczny nazywał mianem faszystowskich rządy nie tylko we Włoszech i Niemczech, ale wskazywał także rządy sanacyjne w Polsce. Sanacja – ich zdaniem – miała grozić inwazją Ukrainie sowieckiej. Centrala komunistyczna jeszcze w 1933 r., a obradujący w Moskwie VII Kongres Kominternu w 1935 r., wezwały do powołania tzw. jednolitych frontów klasy robotniczej, jak i frontów ludowych przeciwko faszyzmowi. W Rzeczypospolitej zostało to odebrane jako zapowiedź organizowanych oraz inspirowanych przez komunistów i lewicową opozycję antysanacyjną wystąpień antyrządowych⁴⁰.

Co istotne, Komintern i ZSRR udzieliły w drugiej połowie 1936 r. wsparcia lewicowemu rządowi Hiszpanii przeciwko rewolcie generała Francisco Franco, kiedy po stronie generała stanęły Niemcy i Włochy. Działalność Międzynarodówki Komunistycznej nie przeszła bez echa. W 1936 r. Niemcy i Japonia podpisały pakt antykominternowski, w 1937 r. dołączyły do nich Włochy⁴¹.

Działalność ustawodawcza pod egidą konstytucji kwietniowej w okresie 1935–1939 aż do wybuchu II wojny światowej obejmowała stanowienie ustaw przez Sejm i Senat oraz dekretów przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Do tej drugiej grupy należy zaliczyć trzy podstawowe rodzaje aktów z mocą ustawy,

³⁸ I. Niczyporuk-Chudecka, *Instytucje stanów nadzwyczajnych jako gwarancja bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia – aspekt konstytucyjny*, w: *Istota i perspektywy bezpieczeństwa w drugiej dekadzie XXI wieku*, pod red. K. Sówki, D. Jarnickiego, Siedlce 2018, s. 183–184.

³⁹ P.A. Tusiński, *Ustawodawstwo polskie w latach 1935–1939...*, s. 5–39.

⁴⁰ W. Dobrzycki *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych 1815–1945*, Warszawa 1996, s. 417–420.

⁴¹ P.A. Tusiński, *Ustawodawstwo polskie w latach 1935–1939...*, s. 9–10.

tj. dekrety wydawane w trybie art. 56 konstytucji w ramach wyłącznej kompetencji ustawodawczej Prezydenta. Mieściły się tam również m.in. akty prawne obejmujące kwestie zwierzchnictwa sił zbrojnych (wydawane na mocy art. 63 ust. 1 konstytucji), ponadto dekrety stanowiące w trybie art. 55 ust. 2 konstytucji „w razie konieczności państwowej” w okresie między kadencjami Sejmu, jak i dekrety wydawane w trybie art. 55 ust. 1 na podstawie pełnomocnictw udzielonych głowie państwa ustawą „w czasie i zakresie przez nią oznaczonym”. Od momentu wejścia w życie konstytucji kwietniowej aż do wybuchu II wojny światowej głowa państwa skorzystała dwa razy z instytucji wydawania dekretów w okresie międzykadencyjnym (w latach 1935 i 1936), zaś Sejm i Senat dwóch ostatnich kadencji uchwaliły cztery ustawy udzielające głowie państwa pełnomocnictw ustawodawczych. Ustawy delegacyjne, z których pierwsza została uchwalona w 6 listopada 1935 r.⁴² i obowiązywała aż do chwili zamknięcia sesji zwyczajnej izb, czyli przez około pięć miesięcy, i druga z 30 marca 1936 r.⁴³ z mocą do momentu otwarcia najbliższej (nadzwyczajnej) sesji Sejmu i Senatu, tj. przez okres trzech miesięcy – przyznawały głowie państwa kompetencje do wydawania dekretów w zakresie spraw gospodarczych oraz finansowych. Zakres pełnomocnictw nie obejmował jednak spraw obronności państwa w czasie ich funkcjonowania, dlatego głowa państwa wydała cztery dekrety odnoszące się do tego aspektu. Ostatnia ustawa w omawianym okresie, przyznająca Prezydentowi pełnomocnictwa ustawodawcze, została uchwalona przez Sejm w 13 maja 1939 r. i miała obowiązywać do dnia otwarcia jego najbliższej sesji zwyczajnej, co ze względu na wybuch wojny nie nastąpiło. Ustawa ta utrzymana została w mocy aż do 1 września 1939 r., kiedy to zarządzony został stan wojenny. Zakres pełnomocnictw ustawodawczych Prezydenta ustanowiony tą ustawą był zbieżny z ustawą z 2 lipca 1936 r.⁴⁴

Ciekawie przedstawiały się działania władz II RP w dniu wybuchu II wojny światowej. Wprowadzono wówczas dwa stany nadzwyczajne na terytorium całego państwa. Jak zauważył Piotr Hac, nie wynikało to ze zmienności decyzji, ale z obowiązującej w tamtym okresie konstrukcji dotyczących ich unormowań. Stan wojenny – przy wszystkich różnicach w przesłankach, jak i procedurze wprowadzania – w sposób faktyczny przyjmował niektóre rozwiązania ze stanu wyjątkowego. Można to było zauważyć, porównując obostrzenia możliwe do zastosowania w obu tych stanach. Najpierw wprowadzony został stan wyjątkowy, a później stan wojenny, co z mocy ustawy powodowało zerwanie zarządzenia o stanie wyjątkowym przy pozostawieniu jako obowiązujące poprzednio wydane rozporządzenia i zarządzenia wyjątkowe⁴⁵.

⁴² Ustawa z dnia 6 listopada 1935 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów, Dz.U. nr 81, poz. 501.

⁴³ Ustawa z dnia 30 marca 1936 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów, Dz.U. nr 23, poz. 186.

⁴⁴ P.A. Tusiński, *Ustawodawstwo polskie w latach 1935–1939...*, s. 22–25.

⁴⁵ P. Hac, *Wybrane aspekty proceduralne stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce*, „Wiedza Obronna” 2022, nr 78(1), s. 195.

Podsumowanie

W okresie II RP, jak przedstawiono w artykule, sporadycznie sięgano po środki nadzwyczajne, a ich wprowadzanie w pełni (zdaniem autora) uzasadnione było ówczesną sytuacją wewnętrzną i zewnętrzną państwa. Porównując konstytucję marcową z kwietniową można dostrzec wiele różnic, takich jak np. rozbudowanie przepisów regulujących stan wojenny, ale również analogii odnoszących się m.in. do przesłanek przedmiotowych i podmiotowych przy wprowadzeniu stanu wyjątkowego, a także wymogu, aby zarządzenie odnoszące się do wprowadzenia stanu wyjątkowego Rada Ministrów przekazała do Sejmu. Trzeba również zwrócić uwagę na fakt, że za sprawą konstytucji kwietniowej wydatnie wzrosła rola Prezydenta, który zyskał znacznie więcej uprawnień w zakresie szeroko rozumianej obronności. Należy również docenić sprawne działanie władz państwowych w dniu wybuchu II wojny światowej, kiedy to na terytorium całego państwa wdrożono niezwłocznie stan wyjątkowy i stan wojenny. Ponadto okres obowiązywania szczególnych środków ograniczono do czasu niezbędnego dla zażegnania niebezpieczeństwa państwa, zaś podejmowane środki prawne oraz stosowane ograniczenia były proporcjonalne do okoliczności, z jakimi przyszło się zmierzyć.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.
- Ustawa z dnia 6 listopada 1935 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów, Dz.U. nr 81, poz. 501.
- Ustawa z dnia 30 marca 1936 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów, Dz.U. nr 23, poz. 186.
- Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 1, poz. 80.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym, Dz.U. 1928, nr 8, poz. 54.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 1928, nr 32, poz. 307.

Opracowania:

- Bożek M., *Kształt ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych w okresie odbudowy państwowości (1918–1921)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, nr 16.
- Bryk T., *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 223–234.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Buczkowski J., Buczkowski L., Eckhardt K., *Prawo konstytucyjne (instytucje wybrane)*, Rzeszów–Przemyśl 2012.
- Cieszyński A., *Stany nadzwyczajne w prawie konstytucyjnym doby II Rzeczypospolitej*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997.
- Dobrzycki W., *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych 1815–1945*, Warszawa 1996.

- Eckhardt K., *Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
- Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.
- Górecki D., *Stany nadzwyczajne w państwie*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2012⁴.
- Grabowski E., *W przededniu stanów wyjątkowych*, Warszawa 1922.
- Hac P., *Geneza asystencji wojskowej w II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2021, nr 3.
- Hac P., *Wybrane aspekty proceduralne stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce*, „Wiedza Obronna” 2022, nr 78(1).
- Kęsoń T.J., *Stan wyjątkowy, stan wojenny i stan wojny w konstytucjach i aktach prawnych Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 8.
- Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M., *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP – część ogólna*, Warszawa 2013.
- Komarński W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937.
- Kordik A., *Regulacje stanów nadzwyczajnych w ustawie zasadniczej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 3738.
- Krawczuk A., *Kronika starożytnego Rzymu*, Warszawa 1994.
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.
- Marszałek P.K., *Prawo stanów szczególnych II Rzeczypospolitej na tle ówczesnych rozwiązań europejskich*, „Studia Lubuskie” 2011, nr 7.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.
- Mierzwa J., *Unifikacja, modernizacja, opresja. Przemiany aparatu administracyjnego II Rzeczypospolitej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2020, nr 4.
- Niczyporuk-Chudecka I., *Instytucje stanów nadzwyczajnych jako gwarancja bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia – aspekt konstytucyjny*, w: *Istota i perspektywy bezpieczeństwa w drugiej dekadzie XXI wieku*, pod red. K. Sówki, D. Jarnickiego, Siedlce 2018.
- Pietrzak M., *Druga Rzeczpospolita*, w: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Piłsudski J., *Pisma zbiorowe*, t. V, Warszawa 1937.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Prokop K., *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1925 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. XVIII, z. 2.
- Rudnicki J., *Instytucja dyktatury w Republice Rzymskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, vol. 63, nr 1.
- Skorut P., *Odwolania do Konstytucji RP z 17 marca 1921 roku i ewolucja rozwiązań konstytucyjnych w projektach ustawy zasadniczej RP z lat 90. XX wieku. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach*, „Studia Środkowoeuropejskie i Bałkanistyczne” 2021, nr 30.
- Socha R., *Szczególne regulacje prawne II RP*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka–Praktyka–Refleksje” 2013, nr 14.
- Tusiński P.A., *Ustawodawstwo polskie w latach 1935–1939 wobec zagrożenia wojennego*, „Niepodległość i Pamięć” 2009, vol. 16, nr 2.
- Zwierzchowski E., *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.

**DEVELOPMENT OF INSTITUTIONS OF EMERGENCY STATES IN THE PERIOD
OF THE SECOND POLISH REPUBLIC AND THEIR IMPACT ON STATE SECURITY
– SELECTED ASPECTS**

SUMMARY

The legal system of each country should provide for specific regulations in the event of a threat to the functioning, and even more so, the existence of the state. These situations are states of emergency. Responsibilities relating to the security of the state and its citizens rest primarily with state administration bodies. Legal provisions should be constructed in such a way that in emergency cases there are no doubts as to the scope of liability of each of them. A state of emergency can only be introduced when ordinary constitutional measures are insufficient. The purpose of this article is to present and discuss the development of the institution of states of emergency in reborn Poland based on the March Constitution of March 17, 1921 and the April Constitution of April 23, 1935, as well as other legal acts issued in the period in question and having a significant impact on impact on the security of the Polish state. In the period in question, the application of specific legal regulations was justified by the current internal or external situation of the country. The article uses dogmatic-legal and historical-legal methods.

KEYWORDS: states of emergency, security, Constitution, Interwar Poland