

Piotr Hac

Działania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w stanie wyjątkowym

Aspekty prawne, historyczne oraz operacyjne



WARSZAWA
2023

Działania
Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej
w stanie wyjątkowym

Aspekty prawne, historyczne oraz operacyjne

Piotr Hac

**Działania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej
w stanie wyjątkowym**

Aspekty prawne, historyczne oraz operacyjne

Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej
Warszawa 2023

Recenzenci:

dr hab. Marek Fałdowski

dr hab. Mariusz Antoni Kamiński

Konsultacja merytoryczna:

prof. dr hab. inż. Waldemar Kitler

Redaktor:

dr Zbigniew Moszumański

© Copyright by Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej, 2023.

© Copyright by Piotr Hac, 2023.

ISBN 978-83-960228-8-2

ISBN (e-book) 978-83-960228-9-9

Wydanie I, dodruk poprawiony

Wydawca:

Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej

ul. 11 Listopada 15/17, Warszawa

www.two.edu.pl

Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej znajduje się w wykazie wydawnictw publikujących recenzowane monografie naukowe, ogłoszonym przez Ministra Edukacji i Nauki: poziom I – 80 pkt, Lp. 745, UIW – 75 200.

Projekt okładki i opracowanie graficzne: Jakub Hac

Skład i łamanie: Jakub Hac

Spis treści

Wstęp.....	7
1. Warunki formalne i materialne stosowania w Polsce stanu wyjątkowego.....	14
1.1. Stany nadzwyczajne jako element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego.....	15
1.1.1. Definicja i istota stanów nadzwyczajnych	16
1.1.2. Kształtowanie się poszczególnych rodzajów stanów nadzwyczajnych	19
1.1.3. Dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu stanów nadzwyczajnych przez polskie władze publiczne.....	22
1.2. Podstawy prawne i uwarunkowania stosowania stanu wyjątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej	33
1.2.1. Ogólne zasady stosowania	34
1.2.2. Przesłanki wprowadzenia	36
1.2.3. Procedura zastosowania oraz przedłużenia	38
1.2.4. Katalog możliwych do wykorzystania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.....	42
1.2.5. Specyficzne regulacje dotyczące funkcjonowania organów władzy publicznej w strefie stanu wyjątkowego	44
1.3. Hipotetyczne założenia podstaw wprowadzenia w Polsce stanu wyjątkowego.....	44
1.3.1. Szczególne zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa	45
1.3.2. Szczególne zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego	50
1.4. Wnioski.....	60
2. Przewidywana rola i zadania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w stanie wyjątkowym.....	62
2.1. Usytuowanie Sił Zbrojnych w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej	63
2.2. Zadania, formy działania i uprawnienia Sił Zbrojnych w związku z zapewnianiem bezpieczeństwa wewnętrznego	73
2.3. Uregulowania prawne dotyczące funkcjonowania Sił Zbrojnych w stanie wyjątkowym	80
2.3.1. Procedura użycia.....	81
2.3.2. Przewidywane zadania	88
2.3.3. Szczególne uprawnienia.....	90
2.4. Wymogi formalne dotyczące współdziałania Sił Zbrojnych z innymi podmiotami bezpieczeństwa wewnętrznego w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego	94
2.5. Wnioski.....	98
3. Doświadczenia polskie i innych wybranych państw związane z użyciem wojska do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym w warunkach stanu wyjątkowego.....	100
3.1. Historyczne aspekty wykorzystania sił zbrojnych do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego przed pierwszą wojną światową	100

3.2.	Doświadczenia polskie z lat 1918–1939	104
3.3.	Doświadczenia polskie z lat 1945–1989	112
3.4.	Doświadczenia polskie z lat 1990–2020	126
3.5.	Udział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej podczas stosowania stanu wyjątkowego w 2021 roku.....	130
3.5.1.	Przesłanki zastosowania stanu wyjątkowego oraz użycia Sił Zbrojnych	131
3.5.2.	Czynności wykonywane przez żołnierzy w strefie stanu wyjątkowego	136
3.5.3.	Siły i środki Sił Zbrojnych zaangażowane w działania związane ze stanem wyjątkowym	139
3.6.	Doświadczenia innych wybranych państw z wykorzystania wojska do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.....	140
3.7.	Wnioski.....	146
4.	Zasady wykorzystania i sposoby prowadzenia działań przez Siły Zbrojne w stanie wyjątkowym.....	148
4.1.	Działania przygotowujące do wykonywania zadań w stanie wyjątkowym.....	148
4.2.	Organizacja i koordynacja przedsięwzięć	152
4.3.	Możliwe warianty postępowania.....	157
4.4.	Rodzaje wykonywanych czynności i sposoby prowadzenia działań przez Siły Zbrojne w stanie wyjątkowym.....	161
4.4.1.	Monitorowanie zagrożeń	162
4.4.2.	Działania nakierowane na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz ustrojowego	163
4.4.3.	Działania nakierowane na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli.....	194
4.4.4.	Inne działania	198
4.4.5.	Militaryzacja wybranych jednostek organizacyjnych.....	209
4.5.	Wnioski.....	210
5.	Kierunki doskonalenia gotowości Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do działania w warunkach stanu wyjątkowego	213
5.1.	Dostosowanie regulacji prawnych.....	213
5.2.	Rozwiązania strukturalno-techniczne dotyczące Sił Zbrojnych.....	217
5.3.	Zagadnienia mające wpływ na współdziałanie Sił Zbrojnych z podmiotami systemu pozamilitarnego	221
	Zakończenie	223
	Bibliografia	227
	Załączniki.....	256
	Wykaz skrótów.....	268
	Wykaz tabel i rysunków.....	269

Wstęp

Potrzeba zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń powoduje, że w wielu krajach, w tym również w Polsce, istnieje instytucja stanu wyjątkowego – jednego z kilku rodzajów stanów nadzwyczajnych. Istotą tego rozwiązania jest – w przypadku wystąpienia określonych przesłanek – poszerzenie zakresu uprawnień organów władz publicznych w celu uporządkowania sytuacji w państwie i przywrócenia porządku istniejącego przed wprowadzeniem stanu przy jednoczesnym częściowym i czasowym ograniczeniu wolności oraz praw człowieka i obywatela¹. Stan wyjątkowy w Polsce można zastosować w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym bądź w cyberprzestrzeni².

Unormowania charakterystyczne dla tej instytucji wskazują na wagę skutków jej zastosowania. W polskim porządku prawnym tylko w stanie wyjątkowym można zastosować odosobnienie, czyli pozbawienie osoby wolności na czas dłuższy niż 48 godzin, jedynie w wyniku wydania decyzji administracyjnej. Wyłącznie w tym stanie prawo użycia broni przysługuje pododdziałom zwartym Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Sił Zbrojnych), a nie tylko poszczególnym funkcjonariuszom bądź żołnierzom. Tym samym stan wyjątkowy, w porównaniu do innych stanów nadzwyczajnych, wyróżnia się przede wszystkim nakierowaniem na przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego wywołanym celową aktywnością ludzką³.

Uwzględniając wszelkie ewentualności, polski ustawodawca przewidział także – przy zachowaniu stosownych rygorów proceduralnych – możliwość użycia Sił

¹ Z. Ścioborek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2015, s. 313.

² Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, tekst jednolity (dalej – t.j.) Dz.U. 2017, poz. 1928, art. 2 (dalej – u.o.s.wyj.).

³ T. Miłkowski, *Funkcjonowanie służb porządku i bezpieczeństwa państwa w stanach nadzwyczajnych*, [w:] *Bezpieczeństwo – powinność czy gwarancja*, t. 2, *Stany nadzwyczajne a szczególne zagrożenia państwa*, red. nauk. T. Miłkowski, Sosnowiec 2015, s. 10.

Zbrojnych w ramach wdrożonego stanu wyjątkowego⁴. Rozwiązanie to nie jest nowe, bazuje na historycznych doświadczeniach i jest również spotykane w wielu innych państwach. Trzeba przyznać, że w sytuacji poważnego kryzysu ma racjonalne uzasadnienie. „[...] Powaga armii polega zarówno na jej aktualnej sile fizycznej, jak i na otaczającym ją uroku grozy i niezwykłości. Wojsko, czy zebrane w koszarach, czy w wielkich masach przeciągające ulicami miast, jest dla wyobraźni przeciętnego człowieka groźnym użyciem najwyższej potęgi, która, nawet nie występując czynnie, samym urokiem swej potęgi zmusza wszystkich do posłuszeństwa” – pisał Józef Piłsudski, wprawdzie o armii carskiej, lecz uwypuklając istotny i ponadczasowy punkt widzenia⁵. Wiele zależy przy tym od okoliczności – użycie żołnierzy do pomocy poszkodowanym podczas klęski żywiołowej nie budzi większych wątpliwości, niekiedy jest nawet oczekiwane. W sytuacji zagrożenia zewnętrznego, a zwłaszcza militarnego, wojsko jest siłą, przy której jednoczy się społeczeństwo, widząc w niej najbardziej pożądaną siłę obrony.

W przypadku stanu wyjątkowego Siły Zbrojne odgrywają jednak rolę wymuszania przestrzegania norm prawnych oraz przywracania zaburzonego porządku publicznego. Zadania te, często wykonywane w bezpośrednim kontakcie z obywatelami własnego kraju, niekiedy także w czasie wzburzenia społecznego lub kryzysu politycznego, z założenia nie tylko nie są łatwe, lecz mogą być negatywnie odbierane przez część opinii publicznej. Użycie żołnierzy do wykonywania czynności, do których – na pierwszy rzut oka – nie są powołani, zawsze wiązało się z pojawieniem się u nich ogromnych napięć moralnych, zupełnie odmiennych od tych, które występują podczas działań wojennych. Właściwy dobór pododdziałów, sposób ich wyszkolenia, wyznaczenie realnych zadań i uświadomienie żołnierzy pod kątem czekających ich wyzwań, mają ogromne znaczenie dla sprawności działań wojska i dla ograniczenia niepotrzebnej eskalacji przemocy. Ważne jest także odpowiednie prowadzenie działań informacyjnych wśród ludności cywilnej przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków w tym zakresie.

Celem głównym niniejszej publikacji jest próba naukowego opisu prawnych, historycznych oraz operacyjnych aspektów użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w stanie wyjątkowym. Zamiarem autora jest bowiem powiązanie ze sobą wspomnianego rodzaju stanu nadzwyczajnego, charakteryzującego się określonymi surowymi obostrzeniami, z przewidywaniami odnośnie do aktywności wojska, które „[...]

⁴ Vide: u.o.s.wyj., art. 11.

⁵ J. Piłsudski, *Polityka walki czynnej*, [w:] J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe. Wydanie prac dotychczas drukiem ogłoszonych*, t. 2, Warszawa 1937, s. 268. Nieco wcześniej napisał także, że: „[...] Przewaga armii nad ludnością opiera się nie tylko na tym, że wojsko posiada działa, broń i amunicję, a ludność tego nie posiada, lecz na całym szeregu innych czynników: na sprawnej organizacji przeciwstawiającej się niezorganizowanej masie, na specjalnych umiejętnościach żołnierza i jego kierowników, wreszcie na będącym wynikiem wyszkolenia usposobieniu żołnierza, odróżniającym go od człowieka spoza szeregów”, *ibidem*, s. 267.

urokiem swej powagi zmusza wszystkich do posłuszeństwa”⁶ – tzn. jest ostatecznym środkiem używanym przez władze publiczne. Celem poznawczym natomiast jest usystematyzowanie wiedzy na temat obowiązujących w tym zakresie rozwiązań normatywnych, zagrożeń mogących skutkować wprowadzeniem stanu wyjątkowego, procedur dotyczących użycia Sił Zbrojnych oraz doświadczeń związanych z wykorzystaniem wojska w tego typu stanie nadzwyczajnym. Celem użytecznym z kolei jest opracowanie propozycji rozwiązań zmierzających do uzyskania możliwie najskuteczniejszych zdolności Sił Zbrojnych do realizacji przedsięwzięć w stanie wyjątkowym. Wyzyskanie w tytule monografii wyrażenia „działania”, rozumianego jako „[...] wykonywanie zadań (przedsięwzięć) administracyjnych, szkoleniowych, bojowych, wspierających i zabezpieczających, niezbędnych do osiągnięcia celu lub treści zadania”⁷, pozwoliło na skupienie się na możliwych, realnych czynnościach Sił Zbrojnych, które mogą przecież nie brać udziału w przywracaniu normalnego funkcjonowania państwa w ramach każdego wprowadzonego stanu wyjątkowego. Badaniami objęto wszystkie komponenty Sił Zbrojnych, w tym Żandarmerię Wojskową, co powinno zapewnić szersze spojrzenie na opisywaną problematykę oraz wyciągnięcie wniosków o charakterze generalnym dla wojska. Z tych względów niniejsza praca ma charakter transdyscyplinarny – z przewagą nauk o bezpieczeństwie i elementami wiedzy prawniczej oraz historycznej.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że podnoszone kwestie, pomimo doniosłości znaczenia dla bezpieczeństwa narodowego, zajmują w literaturze przedmiotu dość odległe miejsce. Nie powstała dotychczas ani jedna naukowa pozycja zwarta odnosząca się do działań Wojska Polskiego w warunkach (nawet hipotetycznie) wprowadzonego stanu wyjątkowego. Tematyka użycia żołnierzy do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego jest podejmowana niechętnie, a gros prac odnośnie do wojska koncentruje się raczej na przeciwdziałaniu zagrożeniom bezpieczeństwa powszechnego, jak również na reagowaniu na niebezpieczeństwa o charakterze hybrydowym lub terrorystycznym⁸. Także stan wyjątkowy, jako szczególnie kojarzący się z możliwością ograniczenia wolności oraz praw człowieka i obywatela, nie pozostaje w centrum zainteresowania naukowców, choć w przyszłości sytuacja ta może ulec zmianie. Jak zauważa Waldemar Kitler: „[...] administracja publiczna przygotowuje się na sytuacje kryzysowe (w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym) oraz na stan wojenny, jednak stan wyjątkowy należy uznać za stan «osierocony»”⁹. Badacz ten zauważa pewne odium

⁶ Ibidem, s. 268.

⁷ *Regulamin działań Wojsk Lądowych*, sygn. DWLąd wewn. 115/2008, Warszawa 2008, s. 411.

⁸ Omówienie literatury dotyczącej przedsięwzięć wojska (i Sił Zbrojnych) w zakresie bezpieczeństwa publicznego, jak też dotyczącej stanu wyjątkowego, znajduje się w rozdziałach 1 i 2, natomiast w kontekście historycznym – w rozdziale 3.

⁹ W. Kitler, *Aspekty kompetencyjne kierowania bezpieczeństwem narodowym w warunkach stanu wyjątkowego*, „Zeszyty Naukowe AON” 2014, nr 4, s. 50.

stanu wojennego z grudnia 1981 r. – z czym pewnie należy się zgodzić¹⁰ – a które wciąż bywa widoczne w działaniach polskich władz publicznych¹¹. Być może zainteresowanie stanem wyjątkowym wzrosło po zastosowaniu tej instytucji we wrześniu 2021 r. w związku z kryzysem migracyjnym na granicy polsko-białoruskiej. Obecnie tematyka ta stanowi jednak zazwyczaj jeden z fragmentów publikacji poświęconych wszystkim rodzajom stanów nadzwyczajnych.

Przy czym warto zauważyć, że pojawiające się obecnie zagrożenia powinny skłaniać zarówno teoretyków, jak i praktyków do większego zaangażowania się w podejmowanie rozważań o aspektach stosowania stanu wyjątkowego. Należy tu wspomnieć chociażby o możliwych napięciach społecznych związanych ze zmianami klimatycznymi, częściowo powiązanych z tymi zjawiskami kryzysem gospodarczym i energetycznym, jak też z przerwami w dostawach kluczowych towarów i usług, migracją ludności (w tym prowadzoną w sposób masowy bądź wspieraną przez władze innych państw), tendencjami separatystycznymi, atakami terrorystycznymi (w tym cyberterrorystycznymi) czy działaniami hybrydowymi. Wspomniany już stan wyjątkowy, wprowadzony na części terytorium Polski w 2021 r., jak również agresja Rosji na Ukrainę w 2022 r. pokazały, że niektóre niebezpieczeństwa są bliższe niż nam się wydaje i może okazać się, że w przyszłości ponownie wystąpi konieczność sięgnięcia po rozwiązania nadzwyczajne. Zakres obostrzeń stanu wyjątkowego powoduje, że może on być rozpatrywany także w związku z wystąpieniem klęski żywiołowej (np. wobec rozruchów na tle dystrybucji artykułów niezbędnych dla ludności lub ze względu na masową skalę plądrowania opuszczonych domów i sklepów) bądź w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny (np. wobec konieczności odosobnienia niektórych osób bądź w celu zapewnienia porządku publicznego poza strefą bezpośrednich działań wojennych).

Wspomniane przemyślenia skłaniały do określenia głównego problemu badawczego, który przyjął formę pytania: jakie zadania, w jakich warunkach i w jaki sposób będą wykonywane przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w ramach przywracania normalnego funkcjonowania państwa w związku z wprowadzonym stanem wyjątkowym?

¹⁰ Ibidem. Odnosi się do tego także W. Bawej, *Uwarunkowania zastosowania w Polsce środków nadzwyczajnych*, „Kwartalnik Bellona” 2013, nr 3, s. 77. Należy pamiętać, że wprowadzony w 1981 r. „[...] ze względu na bezpieczeństwo państwa” stan wojenny w wielu aspektach przypominał stan wyjątkowy – więcej o tym w rozdziale 3.

¹¹ Na przykład, podczas epidemii koronawirusa (Sars-CoV2), w związku z niezastosowaniem zakazu przemieszczania się w określonym czasie w Sylwestra z 2020 na 2021 r., rzecznik rządu Piotr Müller w wystąpieniu telewizyjnym stwierdził: „Godzina policyjna kojarzy się w Polsce w sposób jednoznaczny”, co można było odebrać właśnie w kontekście niechęci do porównania ze stanem wojennym z 1981 r. Vide: *Ograniczenia w Sylwestra*, <https://www.wprost.pl/polityka/10403324/ograniczenia-w-sylwestra-piotr-mueller-godzina-policyjna-kojarzy-sie-w-polsce-w-sposob-jednoznaczny.html> [dostęp: 23.08.2022 r.].

Naukowe odniesienie się do tak określonego problemu wymagało podjęcia m.in. rozważań nad rolą Sił Zbrojnych i ich zadaniami w stanie wyjątkowym według obowiązujących aktów normatywnych. Ważnym elementem badań były ustalenia odnośnie do możliwości wykorzystania polskich lub zagranicznych doświadczeń w użyciu wojska do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a także dotyczącymi warunków towarzyszących w dotychczasowym użyciu Sił Zbrojnych w stanie wyjątkowym i określenia, czy okoliczności te mogą wystąpić obecnie. Jedną z ważniejszych kwestii było także zobrazowanie przewidywanych w tym stanie czynności i najefektywniejszych sposobów ich wykonywania przez żołnierzy Sił Zbrojnych. W toku prac poruszono również zagadnienia odnoszące się do oceny obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych (pod kątem kompletności uregulowań i ich przejrzystości), określenia realnych obecnie w Polsce zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego, jak też wskazania formalnych i faktycznych możliwości współdziałania Sił Zbrojnych z innymi podmiotami (formacjami, służbami, strażami) odpowiedzialnymi za zapewnienie tego bezpieczeństwa.

W trakcie badań zastosowano metody teoretyczne oraz empiryczne, wykorzystano dostępną literaturę przedmiotu (polską i zagraniczną), a także analizę dokumentów przechowywanych w Centralnym Archiwum Wojskowym Wojskowego Biura Historycznego oraz w Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej. Należy nadmienić, że specyfika podejmowanego tematu wiązała się z pewnymi ograniczeniami badawczymi, tzn. z brakiem możliwości wykorzystania informacji niejawnych, które są zawarte zarówno w aktualnych, jak też w zarchiwizowanych dokumentach służbowych o charakterze planistycznym, a będących zapewne w posiadaniu Sił Zbrojnych.

Niniejsza monografia jest zmienioną, rozszerzoną (m.in. o niektóre rodzaje przewidywanych czynności żołnierzy) i uzupełnioną (m.in. o opis udziału Sił Zbrojnych podczas stanu wyjątkowego z 2021 r.) wersją rozprawy doktorskiej opracowanej pod kierunkiem naukowym profesora Tomasza Kośmidra i obronionej w 2019 r. w Akademii Sztuki Wojennej. Układ pracy stanowią: wstęp, pięć rozdziałów oraz zakończenie.

W pierwszym rozdziale pt.: *Warunki formalne i materialne stosowania w Polsce stanu wyjątkowego* ukazano stany nadzwyczajne jako element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, podstawy prawne i uwarunkowania stosowania stanu wyjątkowego, jak też hipotetyczne założenia wprowadzenia tego stanu w świetle obecnych zagrożeń.

W następnym rozdziale przedstawiono przewidywaną rolę i zadania Sił Zbrojnych w stanie wyjątkowym. Omówiono m.in. usytuowanie Sił Zbrojnych w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej, a także uregulowania formalne dotyczące działania Sił Zbrojnych w stanie wyjątkowym i wymagania prawne

podejmowania współdziałania w ramach tego stanu nadzwyczajnego. Rozdział ten opracowano m.in. na podstawie uchwalonej w 2022 r. ustawy o obronie Ojczyzny¹².

Rozdział trzeci został zatytułowany: *Doświadczenia polskie i innych wybranych państw związane z użyciem wojska do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym w warunkach stanu wyjątkowego*. Dokonano w nim oceny działania Wojska Polskiego w omawianym obszarze w okresie II Rzeczypospolitej, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak też po 1989 r. Istotną część tego rozdziału stanowią omówienie przedsięwzięć podejmowanych przez Siły Zbrojne w ramach stanu wyjątkowego wprowadzonego w 2021 r. oraz synteza doświadczeń innych państw z użycia wojska w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

Rozdział czwarty, zatytułowany: *Zasady wykorzystania i sposoby prowadzenia działań przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach stanu wyjątkowym*, poświęcono przedstawieniu przedsięwzięć przygotowujących wojsko do wykonania zadań w omawianym stanie, organizacji i koordynacji przedsięwzięć, możliwym wariantom postępowania oraz rodzajom czynności i sposobom ich wykonania.

W ostatnim rozdziale przedstawiono propozycje postulowanych zmian w treści niektórych aktów normatywnych, uwagi związane z organizacją, wyposażeniem, uzbrojeniem, szkoleniem i logistyką Sił Zbrojnych, jak również problematykę mającą wpływ na podejmowanie efektywnego współdziałania z podmiotami układu pozamilitarnego.

Uzupełnieniem zasadniczego toku rozważań stanowią tabele i schematy oraz załączniki, którymi są dokumenty o znaczeniu historycznym.

Niniejsza synteza obejmuje pod względem podmiotowym wszystkie rodzaje sił zbrojnych oraz wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbę – Żandarmerię Wojskową. Ze względu na obszerność poruszanej problematyki, tylko skrótowo zostały omówione zagadnienia związane z działaniami Sił Zbrojnych po ogłoszeniu powszechnej lub częściowej mobilizacji, co skutkuje włączeniem w ich skład Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego¹³. W podobny sposób przedstawiono skomplikowane szczegóły ewentualnych czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, jakie niewątpliwie prowadzą m.in. żołnierze Żandarmerii Wojskowej. Z założenia natomiast nie uwzględniono rozważań na temat finansowania prezentowanych przedsięwzięć oraz zagadnień związanych z funkcjonującym systemem dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Ze względu na zakres tematyczny pracy, opis czynności wykonywanych przez żołnierzy w stanie wyjątkowym będzie dotyczył działań prowadzonych wyłącznie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym niektóre informacje operacyjno-rozpoznawcze, jak i te związane z zagrożeniami w cyberprzestrzeni mogą być uzyskiwane ze źródeł znajdujących się na terenie państw trzecich.

¹² Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022, poz. 655 z późn. zm.

¹³ Ibidem, art. 15 ust. 5.

Monografia ta nie powstałaby bez życzliwego wsparcia ze strony wielu osób. Przed wszystkim pragnę podziękować recenzentom dr. hab. Markowi Fałdowskiemu oraz dr. hab. Mariuszowi Antoniemu Kamińskiemu, jak również prof. dr. hab. inż. Waldemarowi Kitlerowi za cenne merytoryczne uwagi i spostrzeżenia. Szczególne wyrazy wdzięczności kieruję do prof. dr. hab. Tomasza Kośmidra – promotora oraz płk. dr. hab. inż. Andrzeja Sobonia – promotora pomocniczego za okazane wsparcie podczas przygotowywania rozprawy doktorskiej, która stanowi bazę niniejszej monografii. Podziękowania kieruję także do dr. Zbigniewa Moszumańskiego za przeprowadzenie redakcji pracy, jak też do pracowników Centralnego Archiwum Wojskowego WBH oraz Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej za pomoc w wyszukiwaniu materiałów archiwalnych. Bliskim dziękuję za wsparcie i zrozumienie.

1. Warunki formalne i materialne stosowania w Polsce stanu wyjątkowego

Właściwa ocena problematyki wynikającej z tytułu niniejszej publikacji wymaga choćby syntetycznego przedstawienia istoty oraz zasad stosowania stanu wyjątkowego. Rozważania na temat hipotetycznego użycia Sił Zbrojnych powinny być podjęte na bazie wcześniejszego zapoznania się z cechami charakterystycznymi tego stanu, podstawami prawnymi oraz procedurą jego wprowadzenia, a także z możliwymi do zastosowania ograniczeniami wolności oraz praw człowieka i obywatela. W głównej mierze te właśnie zagadnienia wypełniają treść rozdziału pierwszego. W celu zobrazowania specyfiki korzystania w Polsce ze stanów nadzwyczajnych w niniejszym rozdziale zawarto także pewne odniesienia historyczne, jak również podano przykłady zagrożeń, które w przeszłości uzasadniały sięgnięcie po regulacje nadzwyczajne. Odnośnie do tego ostatniego zakresu przytoczono także niektóre doświadczenia zagraniczne.

Literatura fachowa odnosząca się do stanów nadzwyczajnych w Polsce nie jest zbyt obszerna, a w kontekście praktycznych aspektów ich stosowania zupełnie nie wyczerpuje problematyki. Dotychczasowe wydawnictwa zwarte koncentrują się przede wszystkim na aspektach formalnych omawianych stanów bądź też na analizie zagadnień historycznych związanych z ich stosowaniem¹. Wiele prac poświęcono – zapewne z powodu wagi tego wydarzenia dla historii Polski – postępowaniu władz publicznych oraz realiom stosowania stanu wojennego z grudnia 1981 r., choć trzeba pamiętać o specyficznej sytuacji związanej z jego wdrażaniem, poprzedzonej m.in. ponadrocznymi skonkretyzowanymi przygotowaniem². Kwestie dotyczące stanów nadzwyczajnych znajdują się także w pozycjach zajmujących się ogólnie zagadnieniami z zakresu bezpieczeństwa³, a całość literatury tematu uzupełniają artykuły naukowe, wśród których warto wyróżnić opracowania autorstwa Krystiana Compla i Waldemara

¹ Najważniejsze z nich – to: W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002; P.K. Marszałek, *Polskie prawo stanów szczególnych 1918–1939. Wybór źródeł*, Wrocław 2004; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005; idem, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012; L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989. Szkic ustrojowopolityczny*, Toruń 2007; R. Socha, *Instytucja stanu wyjątkowego w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Mińsk Mazowiecki 2013; E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.

² Vide: *Stan wojenny w Polsce 1981–1983*, red. A. Dudek, Warszawa 2003; A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska. Stan wojenny w Polsce 13.12.1981–22.07.1983*, Warszawa 2006; F. Puchała, *Kuliszy stanu wojennego 1981–1983*, Warszawa 2016; T. Ruzikowski, *Stan wojenny w Warszawie i wojództwie stołecznym 1981–1983*, Warszawa 2009.

³ Na przykład: *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, red. nauk. W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek, Warszawa 2014; Z. Ścibiorek et al., op.cit.

Kitlera⁴. Analiza treści zawartych w wybranych publikacjach oraz aktach normatywnych obejmujących omawianą problematykę stanowiła podstawę do przedstawienia niniejszych rozważań.

1.1. Stany nadzwyczajne jako element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego

Można założyć, że zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie jest w jest procesem o dużym stopniu skomplikowania i wymagającym zaangażowania wielu różnego rodzaju środków. W Rzeczypospolitej Polskiej utworzono w tym celu system bezpieczeństwa wewnętrznego, który Włodzimierz Fehler definiuje jako: „[...] uporządkowany zbiór rozwiązań prawnych, organizacyjnych i materialnych, którego celem jest osiągnięcie i utrzymywanie optymalnego w danych okolicznościach poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz realizowanie zadań wynikających z prowadzonej przez państwo polityki bezpieczeństwa wewnętrznego”⁵. W literaturze przedmiotu system ten jest dzielony na podsystemy odpowiadające poszczególnym obszarom składowym bezpieczeństwa wewnętrznego, w których skład wchodzi zarządzające na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym, a także gminnym i wykonujące swoje zadania zgodnie z posiadanymi kompetencjami organy administracji rządowej i samorządowej oraz podległe im podmioty wykonawcze⁶. Zgodnie z podaną definicją system bezpieczeństwa wewnętrznego zawiera w sobie również stosowne rozwiązania prawne, pozwalające na realizowanie przedsięwzięć w omawianej materii. W związku

⁴ K. Complak, *Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr XXXI; idem, *Stany nadzwyczajne à la française oraz à la polonaise*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22; W. Kitler, *Aspekty kompetencyjne kierowania bezpieczeństwem narodowym w warunkach stanu wyjątkowego*, „Zeszyty Naukowe AON” 2014, nr 4. Oprócz tego m.in. także: T. Bąkowski, *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 8; M. Bożek, *Charakterystyka przesłanek stosowania instytucji stanu wyjątkowego i stanu wojennego w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, nr 3; R. Giętkowski, *Odosobnienie w czasie stanu wyjątkowego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12; W. Bawej, *Uwarunkowania zastosowania w Polsce środków nadzwyczajnych*, „Kwartalnik Bellona” 2013, nr 3; M. Radajewski, *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6; M. Karpiuk, *Działanie organów administracji publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 14; M. Brzeziński, *Odrębność stanu wojennego od pozostałych stanów nadzwyczajnych*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 49; P. Hac, *Wybrane aspekty proceduralne stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce*, „Wiedza Obronna” 2022, nr 1.

⁵ W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 175.

⁶ Warto pamiętać, że przyjęty podział ma charakter umowny. W skład podsystemu bezpieczeństwa ustrojowego wchodzi także podmioty władzy sądowniczej, natomiast w skład bezpieczeństwa powszechnego i społecznego – także organizacje pozarządowe. Confer: J. Falecki, *Możliwości doskonalenia udziału Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, red. nauk. J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk, Katowice 2018, s. 33–35.

z tym wskazane jest wyjaśnienie roli regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych w opisanym systemie.

1.1.1. Definicja i istota stanów nadzwyczajnych

Zadaniem władzy w państwie demokratycznym jest podejmowanie działań mających na celu zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania społeczeństwa oraz stabilnego rozwoju kraju. Sprawowanie tych rządów odbywa się na zasadzie swoistej umowy społecznej, której reguły są zazwyczaj określone w przepisach rangi konstytucyjnej. W ramach tego porozumienia z państwem obywatele, posiadający wiele praw i wolności, zgadzają się na możliwą, lecz tylko w ściśle określonych sytuacjach oraz według opisanej procedury, ingerencję w te prawa w celu uzyskania przez władze skuteczności postępowania, zwłaszcza w związku z zagrożeniami mogącymi naruszać bezpieczeństwo ustrojowe, publiczne i powszechne. W ramach takiego „codziennego” administrowania państwo oraz obywatele są narażeni na liczne zagrożenia i sytuacje kryzysowe, z którymi wszakże instytucje państwa radzą sobie środkami pozostającymi na co dzień w ich dyspozycji, jak również na podstawie regulacji prawnych, które nie wykraczają poza przyjęte ogólne normy. Zagrożenia te zwykle nie przekraczają przy tym akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego, który ze względu na pojawiające się różnice w odczuciach władz i społeczeństwa oraz posiadanego przez państwo potencjału – nie jest linią prostą⁷. Rzeczywistość taką zwykle się traktuje jako normalne funkcjonowanie państwa⁸.

Doświadczenia historyczne pokazują, że zagrożenie może niekiedy przybrać postać szczególnie niebezpieczną, a środki pozostające w gestii państwa będą niewystarczające do jego zniwelowania, przy czym zostanie przekroczony akceptowalny poziom bezpieczeństwa wewnętrznego. To „szczególne zagrożenie” jest trudne do zdefiniowania, pozostając subiektywnym odczuciem władz, które posiadają wiedzę zarówno o rodzaju i skali niebezpieczeństwa, jak również o zasobach państwa i przebiegu dotychczasowych poczynań podmiotów bezpieczeństwa wewnętrznego. Z

⁷ Akceptowalny poziom bezpieczeństwa bywa niekiedy traktowany jako linia prosta, wydaje się jednak, że dwa jego elementy składowe, tzn. rodzaj i natężenie zagrożenia oraz rozmiar potencjału państwa, będą wartościami wciąż ulegającymi wahaniom. Confer: A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 63.

⁸ Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w obowiązujących przepisach prawa, choć występuje w kilku aktach normatywnych. K. Łojek używa sformułowania zamiennego – „stan zwyczajny”, definiując go „[...] jako stan normalnego funkcjonowania państwa i życia obywateli, w którym zapobieganie i reagowanie na istniejące zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego są dokonywane za pomocą zwykłych środków codziennego (nienadzwyczajnego) oddziaływania, niebędących realizacją prawnych procedur reagowania w stanach: wojennym, wyjątkowym, klęski żywiołowej oraz reagowania kryzysowego”. Vide: K. Łojek, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Rozprawa doktorska*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 42. Definicja ta została powtórzona w: idem, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2019, s. 28.

pewnością jednak zagrożenie takie będzie nagłe, a od organów państwa będzie oczekiwane podejmowanie szybkich i efektywnych działań. W tej sytuacji pełne przestrzeganie uprawnień przysługujących obywatelom, mogłoby stanowić utrudnienie dla skutecznego postępowania władz państwa, a to z kolei stanowić przeszkodę w przywróceniu normalnego funkcjonowania kraju. W przypadku dokonania oceny wskazującej na poważne zagrożenie oraz na niedostatek zwykle używanych sił i środków uprawnione organy władzy mogą dojść do wniosku, że jedynym sposobem opanowania sytuacji będzie ograniczenie praw podstawowych przysługujących obywatelom, które mogą stanowić utrudnienie dla sprawnego działania podmiotów bezpieczeństwa wewnętrznego. Tym samym w celu ratowania dobra nadrzędnego (bezpieczeństwo struktur państwa) poświęca się inne dobro (prawa i wolności obywatelskie) przy założeniu, że niezwłocznie po uregulowaniu sytuacji dobro poświęcone zostanie przywrócone⁹. Niekiedy elementem korzystania z takiej oceny sytuacji będzie również zwiększenie kompetencji wybranych instytucji (formacji) państwa. Opisywany sposób postępowania władzy państwowej oraz jego konsekwencje zwykle się nazywać „stanem nadzwyczajnym”. Rolą każdego takiego stanu jest usprawnienie działania władz podczas wystąpienia szczególnego zagrożenia w celu możliwie najszybszego powrotu do normalnego funkcjonowania państwa¹⁰.

Należy podkreślić, że samo przekroczenie akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego i wypełnienie przesłanek do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nie będzie się wiązało z automatycznym uruchomieniem tej instytucji. W dalszym ciągu faktyczną podstawą decyzji jej zastosowania będzie subiektywna ocena sytuacji dokonywana przez podmiot uprawniony, który tę kompetencję powinien traktować jako uprawnienie, a nie obowiązek¹¹.

Istotę stosowania stanu nadzwyczajnego na tle normalnego funkcjonowania państwa obrazuje wykres 1.

Posługując się definicją zaproponowaną przez Sabinę Sanetrę-Półgrabi oraz Pawła Skoruta, można przyjąć, że stan nadzwyczajny – to „[...] przejściowy, usankcjonowany polityczno-społecznie reżim prawny, którego celem jest przywrócenie «status quo» lub umniejszenie bądź złagodzenie skutków zagrożeń (wewnętrznych lub zewnętrznych), jakie oddziałują na państwo (czyli ludność, terytorium, władzę polityczną oraz kulturę) i które nie mogą być rozwiązane zwykłymi, przewidzianymi przez normy konstytucyjne rozwiązaniami”¹². Inne spotykane definicje wynikają wprost wynikających z zapisów w aktach prawnych bądź też traktują omawiane stany jako „szczególny

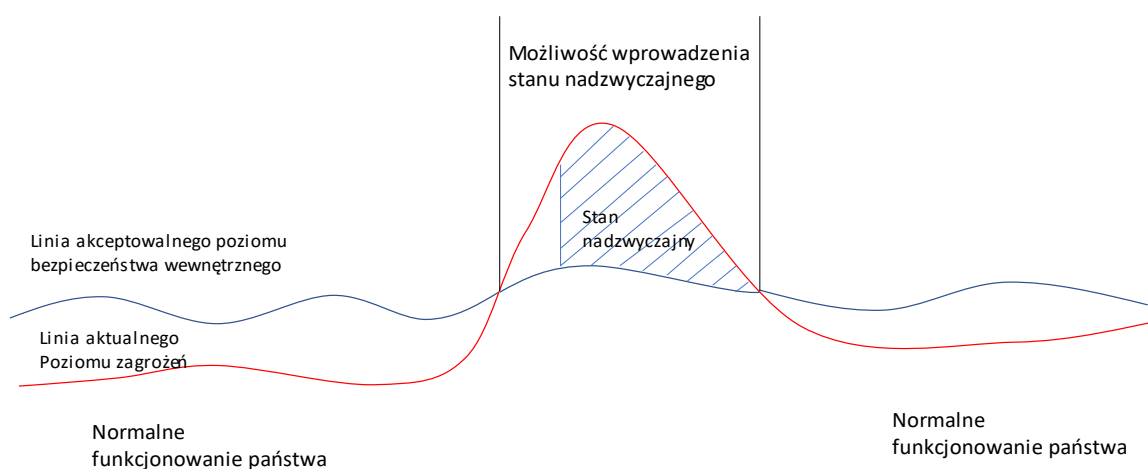
⁹ R. Socha, op.cit., s. 6. Odnosi się do tego również E. Kurzępa, op.cit., s. 73.

¹⁰ Z. Ścibiorek et al., op.cit., s. 313 i nast.

¹¹ P.K. Marszałek, op.cit., s. 10; S. Koziej et al., *Stany wyższej konieczności państwa oraz zadania organów władzy i administracji państwowej w tym zakresie*, Warszawa 1996, s. 27.

¹² *Stany nadzwyczajne jako trwałe element bezpieczeństwa państwa. Od historycznych rozważań do współczesnych rozwiązań*, red. S. Sanetra-Półgrabi, P. Skorut, Kraków 2019, s. 13, przypis 12.

czasookres w wewnętrznym porządku państwa, w którym z uwagi na zagrożenia, część lub całość regulacji konstytucyjnych, na czas trwania stanu nadzwyczajnego, zostaje zawieszona”¹³. W podobny sposób pojęcie to objaśnia Tadeusz Kęsoń, dodając, że w miejsce zawieszonych norm konstytucyjnych stosuje się regulacje wyjątkowe¹⁴. Według Jerzego Ciapały istota stanu nadzwyczajnego sprowadza się do „[...] wprowadzenia szczególnego reżimu prawnego, zakładającego przede wszystkim wyłączenie lub ograniczenie uprawnień i wolności obywateli”, a następnie do „[...] zmiany w sposobie funkcjonowania aparatu państwowego”¹⁵. Krzysztof Prokop przytacza z kolei anglosaskie rozumienie stanu nadzwyczajnego (*emergency powers*) jako: „[...] częściowe lub całkowite zawieszenie normalnego systemu prawnego, obejmujące rozszerzenie uprawnień rządu, przede wszystkim przez ograniczenie praw jednostki i (lub) nowy podział kompetencji między szczególnymi władzami państwowymi”¹⁶.



Wykres 1. Istota stosowania stanu nadzwyczajnego na tle normalnego funkcjonowania państwa

Źródło: opracowanie własne.

¹³ Cit. per: J. Smalcuga, *Rola i uprawnienia Sił Zbrojnych RP w czasie stanu wojennego w świetle prawa wewnętrznego*, [w:] *Stany nadzwyczajne jako trwałe element bezpieczeństwa państwa...*, s. 180–181. Vide: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. nauk. J. Pawłowski, Warszawa 2001, s. 128.

¹⁴ T.J. Kęsoń, *Stan wojny a stan wojenny – zagadnienia formalno-prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 2, s. 149.

¹⁵ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 195, cit. per: K. Prokop, op.cit., s. 13.

¹⁶ K. Prokop, op.cit., s. 11–12.

Jak widać z przytoczonych rozważań podstawowymi cechami charakterystycznymi stanów nadzwyczajnych są: tymczasowość stosowania oraz możliwość wprowadzenia specjalnych przepisów z jednej strony ograniczających dotychczas obowiązujące unormowania, a z drugiej – przewidujących szczególne rozwiązania prawne, niewystępujące w innych okolicznościach.

1.1.2. Kształtowanie się poszczególnych rodzajów stanów nadzwyczajnych

Omawiając problematykę stanów nadzwyczajnych, należy mieć świadomość, że instytucja ta kreowała swój kształt od stuleci, a jej pierwowzorów można doszukiwać się w czasach starożytnych. Już w okresie wczesnej i środkowej Republiki Rzymskiej (509–202 r. p.n.e.) mieliśmy do czynienia z regulacjami dotyczącymi dyktatury, tj. wyposażonego w specjalne uprawnienia urzędu wyjątkowego, po który sięgano w nadzwyczajnych sytuacjach związanych z zagrożeniem państwa. Zakres władzy dyktatora przekraczał kompetencje zwykłych urzędników – chociaż nie była to władza absolutna, do tego ograniczona czasowo zazwyczaj do sześciu miesięcy. Cechą charakterystyczną było jednak to, że powołanie dyktatora znacznie ograniczało prawa obywateli przysługujące im wobec innych urzędów. Do jego kompetencji zaliczano także możliwość zawieszenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a czasami również wprowadzenie czasowych ograniczeń w obrocie gospodarczym¹⁷. Wydaje się, że pierwotnym zadaniem takiego rozwiązania było zapewnienie sprawności przeciwstawienia się bezpośredniemu zagrożeniu zewnętrznemu o podłożu militarnym. Jak zauważa Jan Rudnicki, „[...] prowadzenie wojny było zadaniem najwyższym, któremu dyktator musiał podporządkować wszystkie inne swoje działania”¹⁸. Dopiero później do przypadków stosowania instytucji dyktatury włączono niepokoje wewnętrzne, takie jak powstania czy rewolty zbuntowanego wojska. Z czasem w obszarze zapewnienia ładu w państwie wypracowano specjalne uchwały Senatu (*senatus consultum ultimum*), podejmowane w momentach nadzwyczajnych zagrożeń wewnętrznych i przyznające konsulom specjalne uprawnienia, w tym także umożliwiające zawieszanie działalności niektórych instytucji. Z kolei w kilku przypadkach związanych z katastrofami naturalnymi powoływano w Rzymie dyktatorów, którzy – pełniąc najwyższą władzę urzędową – mieli swoją osobą wspomóc „[...] przebłaganie bogów” i odwrócenie biegu tego typu zjawisk¹⁹.

¹⁷ J. Rudnicki, *Instytucja dyktatury w Republice Rzymskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, t. LXIII, z. 1. Odnosi się do tego także K. Prokop, op.cit., passim.

¹⁸ J. Rudnicki, op.cit., s. 22.

¹⁹ Ibidem, s. 30–31. Autor ten na podstawie dostępnych źródeł wylicza, że tego typu dyktatorów trzykrotnie powoływano w przypadku wystąpienia zarazy, a raz w sytuacji „kamiennego deszczu” (zapewne roju meteorytów).

Opisane rozwiązania rzymskie były już w czasach nowożytnych komentowane przez filozofów prawa, w tym szczególnie przez Niccolo Machiavellego, zauważającego w swoich pracach ułomności ustroju republikańskiego w sytuacji wystąpienia poważnego zagrożenia²⁰. W brytyjskich realiach XVII i XVIII wieku wykształciła się koncepcja tzw. *martial law*, która sprowadzała się do założenia, że utrzymanie funkcjonowania władz jest zasadniczym warunkiem zapewnienia porządku publicznego, a konieczność ta pozostawała jedynym kryterium skorzystania z norm wyjątkowych i narzucenia ludności zakresu wymaganych obostrzeń²¹. W kontynentalnej części Europy praktyka stosowania przepisów nadzwyczajnych poszła w kierunku odpowiedniego uregulowania tej problematyki w stosownych aktach normatywnych, najlepiej w ustawie zasadniczej. Wykreowały się wówczas dwa główne modele stanów nadzwyczajnych – monarchiczny oraz republikański, różniące się przede wszystkim podmiotem uprawnionym do wprowadzania regulacji wyjątkowych (monarcha lub rząd pod kontrolą parlamentu) i szczegółowością odpowiednich przepisów²². Możemy wtedy mówić o stanie wojny, który ogłaszano, gdy terytorium państwa groził wrogowi najazd, oraz o stanie oblężenia, który stosowano wobec ściśle wyodrębnionego obszaru kraju – zazwyczaj mającego strategiczne znaczenie – w sytuacji przerwania jego komunikacji z resztą państwa przez nieprzyjaciela. W dekreście cesarskim Napoleona Bonapartego z grudnia 1811 r. podstawy wprowadzenia stanu wojny i stanu oblężenia rozszerzono także na wypadek buntu lub zamieszek wewnętrznych²³. W większości krajów europejskich prawo tego typu ukształtowało się w XIX wieku i na początku XX wieku. Jako charakterystyczne dla tego okresu można przywołać francuską ustawę z 1849 r. o stanie oblężenia, pruską ustawę z 1851 r. o stanie oblężenia, austro-węgierską ustawę z 1867 r. uprawniającą odpowiedzialne władze państwowe do wydawania postanowień o czasowych i lokalnych wyjątkach od istniejących ustaw czy też zmiany wprowadzone w konstytucji holenderskiej w 1887 r.²⁴ W carskiej Rosji na początku XX wieku

²⁰ N. Machiavelli wyraził wówczas myśl, że „[...] republiki, które w obliczu grożącego niebezpieczeństwa nie uciekną się do dyktatury lub innych podobnych środków, skazane są na nieuchronną zagładę”. Cit. per: J. Rudnicki, op.cit., s. 42. O komentarzach N. Machiavellego wspomina także K. Prokop, op.cit., s. 21.

²¹ W systemie „martial law” wojsko przejmowało władzę nad ludnością cywilną i pełniło wszystkie funkcje rządu lub ich część, zawieszając przy tym normalne prawo oraz wprowadzając sądy wojskowe. Dlatego też zwrot „martial law” jest często tłumaczony jako „stan wojenny”, co niezupełnie oddaje sens tej instytucji w rozumieniu polskiego prawa konstytucyjnego. K. Prokop szczegółowo porusza trudności z przełożeniem istoty pojęcia „martial law” na podstawowe języki europejskie, dodając, że z pewnych względów najważniejsze byłoby użycie wyrażenia „rządy wojskowe” („martial rule”). Vide: idem, op.cit., s. 87–89.

²² P.K. Marszałek, *Prawo stanów szczególnych II Rzeczypospolitej na tle ówczesnych rozwiązań europejskich*, „Studia Lubuskie” 2011, t. VII, s. 49, 53–54. Vide: K. Prokop, op.cit., s. 18–19.

²³ P.K. Marszałek, *Ślady obcych regulacji w polskim prawie stanów szczególnych XIX w. i początków XX w.*, „Studia Lubuskie” 2012, t. VIII, s. 14–18.

²⁴ Więcej w: P.K. Marszałek, *Prawo stanów szczególnych...*, passim. Autor ten przytacza w publikacji niektóre z wymienionych aktów prawnych. Vide: ibidem, s. 24–33.

wyróżniano natomiast: stan wojenny (ogłaszany w razie wojny), stan oblężenia oraz stan wyjątkowy (stosowany wobec zaburzeń wewnętrznych)²⁵.

Można zatem przyjąć, że w pierwszych dekadach XX wieku ostatecznie ukształtowały się dwa podstawowe rodzaje stanów nadzwyczajnych: jeden nakierowany na działanie w warunkach zagrożenia napaścią zewnętrzną (stan wojenny), a drugi – wprowadzany w przypadku niepokojów wywodzących się z sytuacji wewnętrznej państwa (stan wyjątkowy). Podobny podział został zaimplementowany do prawa konstytucyjnego II Rzeczypospolitej. W drugiej połowie XX wieku większą uwagę zwracano także na konieczność zagwarantowania skuteczności działań władz publicznych w przypadku wystąpienia zagrożenia katastrofami naturalnymi lub poważnymi awariami technicznymi, co ostatecznie przyniosło wyodrębnienie w niektórych krajach specjalnych regulacji dotyczących tego typu sytuacji (stan klęski żywiołowej). Wzrost zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego wraz z ewolucją pojęć w tej materii oraz katalogiem sytuacji nadzwyczajnych (np. związanych z terroryzmem i działaniami w cyberprzestrzeni) skutkowało koniecznością dostosowania rodzajów regulacji wyjątkowych do obecnych wyzwań.

Należy pamiętać, że pomimo poruszania się w podobnym dla wszystkich państw obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, pomiędzy poszczególnymi rozwiązaniami krajowymi dotyczącymi stanów nadzwyczajnych zachodzą niekiedy znaczne różnice zarówno w kontekście ich nazewnictwa, procedur stosowania, jak i zakresu oddziaływania. W tabeli 1 przedstawiono obecnie stosowane nazewnictwo stanów nadzwyczajnych w wybranych państwach Europy.

Tabela 1. Wykaz aktualnie stosowanego nazewnictwa stanów nadzwyczajnych w wybranych państwach europejskich

Nazwa państwa	Nazwy rodzajów stanów nadzwyczajnych	Zakres oddziaływania
Francja	1. Stan oblężenia. 2. Stan zagrożenia	1. Stosowany w sytuacji bezpośredniego zagrożenia wojną lub powstaniem zbrojnym. 2. Stosowany w przypadku poważnego i bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego (w tym z powodu klęsk żywiołowych)
Niemcy	1. Stan napięcia. 2. Stan obrony. 3. Stan zagrożenia porządku ustrojowego.	1. Stosowany w okresie silniejszych napięć międzynarodowych. 2. Stosowany w przypadku napaści zbrojnej lub zagrożenia napaścią. 3. Stosowany w przypadku zagrożenia porządku ustrojowego państwa.

²⁵ Stan wyjątkowy dzielono na stan ochrony wzmocnionej oraz stan ochrony nadzwyczajnej. Podstawą prawną była ustawa o środkach ochrony porządku państwowego i spokoju społecznego z dnia 14/26 sierpnia 1881 r. Rosyjskie władze wielokrotnie nie były konsekwentne w stosowaniu tego podziału i niekiedy także w przypadku zagrożeń natury wewnętrznej wprowadzano stan wojenny. Vide: E. Grabowski, *Z dziedziny teorii i praktyki stanów wyjątkowych*, Warszawa 1911, s. 3–4 i 12–18.

	<ol style="list-style-type: none"> 4. Stan zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. 5. Stan klęski żywiołowej 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Stosowany w razie wystąpienia poważnych zamieszek, wielkich demonstracji i niepokojów społecznych. 5. Stosowany w związku z wystąpieniem katastrofy naturalnej lub poważnej awarii
Rumunia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stan oblężenia. 2. Stan nadzwyczajny. 3. Stan alarmowy 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stosowany w konieczności obrony przed zagrożeniem niepodległości i suwerenności. 2. Stosowany przy zagrożeniu innego rodzaju (np. klęsce żywiołowej). 3. Stosowany przed wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego
Węgry	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stan wojenny. 2. Stan wyjątkowy. 3. Stan zagrożenia 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stosowany w sytuacji bezpośredniej agresji na kraj lub w przypadku wojny. 2. Stosowany w przypadku zbrojnych działań zmierzających do obalenia porządku konstytucyjnego a także w sytuacji poważnych zbrojnych działań, zagrażających w masowej skali życiu ludzkiemu lub własności. 3. Stosowany w sytuacji zagrożenia życia, zdrowia i majątku obywateli oraz środowiska (np. klęski żywiołowej)

Źródło: K. Prokop, op.cit., s. 186–190 i 280–327; K. Complak, *Stany nadzwyczajne à la française...*, s. 52–56; A. Dubicki, *Ewolucja postrzegania instytucji stanu nadzwyczajnego w państwie rumuńskim*, [w:] *Stany nadzwyczajne jako trwałe element...*, s. 275–277; T. Kopyś, P. Skorut, *Stany nadzwyczajne w węgierskim systemie prawno-konstytucyjnym w XX i XXI wieku. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach*, [w:] *Stany nadzwyczajne jako trwałe element...*, s. 294–300.

1.1.3. Dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu stanów nadzwyczajnych przez polskie władze publiczne

Do upadku I Rzeczypospolitej w 1795 r. nie wypracowano w polskim porządku prawnym regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych, choć zapewne funkcjonowały do tego czasu normy przyznające komendantom twierdz określone uprawnienia w sytuacji zagrożenia²⁶. W okresie napoleońskim i w latach późniejszych wzorowano się natomiast na przepisach francuskich, co skutkowało wprowadzeniem w maju 1809 r. stanu oblężenia w Toruniu podczas wojny polsko-austriackiej, jak również stanu wojny w Warszawie (a potem na obszarze całego kraju) w 1831 r. podczas powstania listopadowego²⁷. Każdy z tych przypadków związany był z wystąpieniem niebezpieczeństwa o charakterze militarnym, a przyjęte rozwiązania zwiększały zarówno

²⁶ P.K. Marszałek, *Ślady obcych regulacji...*, s. 13. E. Kurzępa dostrzega pewną analogię do instytucji stanu nadzwyczajnego w okresach bezkrólewia w I Rzeczypospolitej, kiedy to powoływano „interrexa”, który kierował administracją państwową oraz przygotowywał elekcję nowego władcy. Vide: idem, op.cit., s. 14–15.

²⁷ Ogłoszony 8 lutego 1831 r. stan wojny w Warszawie, 18 lutego przekształcono go w stan oblężenia. Vide: P.K. Marszałek, *Ślady obcych regulacji...*, s. 19–20.

uprawnienia władz wykonawczych, jak i ograniczały prawa obywatelskie. Na przykład, w 1831 r. sprowadzało się to do możliwości niszczenia prywatnej własności w celu utrudnienia przemarszu wojsk nieprzyjacielskich oraz nakazania ludności przeniesienia się do określonych miejsc²⁸.

Pod zaborami Polacy często spotykali się ze stosowaniem stanów nadzwyczajnych, które były wykorzystywane do pacyfikowania nastrojów społecznych oraz dążeń niepodległościowych²⁹. Kolejne doświadczenia przyniosła w tym względzie pierwsza wojna światowa, kiedy wszystkie państwa zaborcze wprowadziły specjalne rozwiązania na czas tego konfliktu³⁰. Restytucja Rzeczypospolitej w 1918 r. odbywała się w niełatwych warunkach budowania instytucji państwowych, scalania różnych porządków prawnych, prowadzenia walk o granice państwa oraz występowania poważnych konfliktów społecznych. Z tego względu m.in. władze dość wcześnie wydały własne przepisy dotyczące stosowania stanów nadzwyczajnych, jak również utrzymały w mocy część zarządzeń wyjątkowych uchwalonych jeszcze w czasie wojny przez zaborców³¹.

Już 2 stycznia 1919 r. Naczelnik Państwa wydał dekret normujący problematykę stanu wyjątkowego³². Zgodnie z zapisami w tym akcie „[...] mógł on być wprowadzony w każdej miejscowości, w której ze względu na bezpieczeństwo publiczne zastosowanie tego środka okaże się nieodzowne”, co zbliżało go do koncepcji stanu oblężenia. Po raz pierwszy przepis ten został zastosowany 6 stycznia 1919 r. w Warszawie oraz w powiecie warszawskim w związku z nieudanym prawniczym zamachem stanu³³. W kwietniu tegoż roku stan wyjątkowy zastosowano na obszarze byłego Królestwa Kongresowego, a w lipcu – w Warszawie, Łodzi oraz 13 powiatach³⁴. Należy w tym miejscu także wspomnieć o wydanej w czerwcu 1919 r. w Poznaniu przez Komisariat Naczelnej Rady Ludowej Ustawie o stanie wyjątkowym, która zastępowała dotychczas obowiązujące w Wielkopolsce niemieckie regulacje o stanie oblężenia³⁵. Pod koniec lipca tegoż roku Sejm uchwalił Ustawę w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa

²⁸ Ibidem.

²⁹ Na terenie Królestwa Polskiego stany nadzwyczajne stosowano w latach 1833–1856, 1861–1887, 1905–1913. Więcej w: E. Kurzępa, op.cit., s. 18–19.

³⁰ Ibidem, s. 19–21; P.K. Marszałek, *Polskie prawo stanów szczególnych...*, s. 35–43.

³¹ Stan wyjątkowy w Galicji został wprowadzony przez władze austro-węgierskie dnia 25 lipca 1914 r., formalnie zniesiono go dopiero w sierpniu 1922 r. Vide: *Zarządzenia wyjątkowe*, „Czas” 1914, 26 lipca, nr 299, s. 1; Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o zniesieniu stanu wyjątkowego w Małopolsce, Dz.U. 1922, nr 64, poz. 568; P.K. Marszałek, *Ślady obcych regulacji...*, przypis 25.

³² Dekret z dnia 2 I 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Dz.Pr. PP 1919, nr 1, poz. 79 z późn. zm.

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1919 r. w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego w stołecznym mieście Warszawie i w powiecie warszawskim, Dz.Pr. PP 1919, nr 2, poz. 82.

³⁴ Odpowiednio: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1919 r. o wprowadzeniu na trzy miesiące stanu wyjątkowego na obszarze b. Królestwa Kongresowego, Dz.Pr. PP 1919, nr 28, poz. 249; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1919 r. w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego w Warszawie, Łodzi i niektórych powiatach, Dz.Pr. PP 1919, nr 53, poz. 337.

³⁵ P.K. Marszałek, *Ślady obcych regulacji...*, s. 23–24.

państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny, która przewidywała przyznanie uprawnień ministrowi spraw wewnętrznych do wydawania zarządzeń wyjątkowych ograniczających prawa obywatelskie³⁶. Z zapisów tej ustawy wielokrotnie korzystano w latach 1919–1921 zarówno w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (w tym wprowadzenia tzw. godziny policyjnej), jak i stosowania innych restrykcji, np. ograniczenia zużycia prądu bądź też określenia godzin działania teatrów i kin³⁷. Natomiast, w związku ze zbliżaniem się linii frontu do Warszawy, w sierpniu 1920 r. w mieście tym oraz na obszarze 18 przyległych powiatów ustanowiono stan oblężenia, przekazując gubernatorowi wojskowemu nadzwyczajne kompetencje, w tym podporządkowując mu wszystkie miejscowe władze wojskowe oraz cywilne. Na początku października 1920 r., w związku z oddaleniem się zagrożenia dla stolicy, stan oblężenia zniesiono³⁸.

Konstytucja marcowa regulowała problematykę stanów nadzwyczajnych w art. 124, przewidując możliwość wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. Znacznie więcej uwagi poświęcono przy tym stanowi wyjątkowemu, który można było wprowadzić zarówno ze względu na przesłanki zewnętrzne („podczas wojny albo gdy grozi wybuch wojny”), jak i wewnętrzne („w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych kłótni o charakterze zdrady stanu”)³⁹. Ustrojodawca przewidywał użycie wojska w ramach tych dwóch rodzajów stanów nadzwyczajnych, choć wskazywała na to jedynie pośrednio treść art. 123 – bez jakiegokolwiek określenia przewidywanych w tym zakresie zadań.

W związku z dokonaniem 16 grudnia 1922 r. zabójstwem Prezydenta Rzeczypospolitej Gabriela Narutowicza, Rada Ministrów jeszcze tego samego dnia postanowiła wprowadzić na obszarze miasta Warszawy stan wyjątkowy⁴⁰. Przepis ten faktycznie wszedł w życie w dniu 18 grudnia po wydaniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych

³⁶ Ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny, Dz.Pr. PP 1919, nr 61, poz. 364.

³⁷ Vide: przykładowe akty wykonawcze do tej ustawy: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 listopada 1919 r. dotyczące ograniczenia zużycia prądu, Dz.U. 1919, nr 93 poz. 503; Rozporządzenie Kierownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 15 lipca 1920 r. w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny w powiatach: płońskim, łowickim, rypińskim, sierpeckim i przasnyskim, Dz.U. 1920, nr 57, poz. 359; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 sierpnia 1920 r. w przedmiocie uregulowania ruchu publicznego, Dz.U. 1920, nr 72, poz. 495.

³⁸ Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r. w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia, Dz.U. 1920, nr 69, poz. 460; Rozporządzenie Ministrów Spraw Wojskowych i Spraw Wewnętrznych z dnia 28 września 1920 r. w przedmiocie zniesienia stanu oblężenia w m. st. Warszawie i przyległych powiatach, Dz.U. 1920, nr 96, poz. 634 (ogłoszone 11 października 1920 r.).

³⁹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267. W obydwu wymienionych rodzajach stanów nadzwyczajnych można było ograniczać takie prawa obywatelskie, jak: wolność osobista, nietykalność mieszkania, wolność prasy, tajemnicę korespondencji, prawa koalicji, gromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1922 r. w przedmiocie zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze stoł. m. Warszawy, Dz.U. 1922, nr 110, poz. 1010.

przepisów, które uszczegółowiły zapisy rozporządzenia Rady Ministrów⁴¹. Faktycznym powodem wprowadzenia rozwiązania nadzwyczajnego była chęć powstrzymania prób zakłócania porządku publicznego przez sfery niechętne zamordowanemu Prezydentowi, a przede wszystkim obawa przed rozruchami mającymi charakter zemsty na tym środowisku ze strony organizacji lewicowych⁴². Rygory stanu wyjątkowego sprowadzały się do możliwości dokonywania internowania osób na okres do trzech miesięcy, konfiskowania wydawnictw i czasopism, zawieszenia działalności stowarzyszeń, rozszerzenia uprawnień Policji Państwowej w zakresie przeszukiwania mieszkań i innych pomieszczeń. Zakazano także urządzania manifestacji, pochodów oraz zebrań publicznych bez zgody właściwych organów, jak również posiadania wszelkiej broni palnej lub siecznej bez zgody komisarza na miasto stołeczne Warszawę. W dniu 9 stycznia 1923 r. stan wyjątkowy został zniesiony. Pomimo wątpliwości formalnych związanych z jego wdrożeniem, stan ten był elementem pokazującym zdecydowanie oraz siłę strony rządowej, w ten sposób przyczyniając się do opanowania zaistniałej sytuacji kryzysowej⁴³.

Na przełomie października i listopada 1923 r., w związku z falą strajków robotniczych, Rada Ministrów postanowiła wprowadzić stan wyjątkowy w Warszawie, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lwowie i Łodzi, lecz nie podjęto wówczas decyzji odnośnie do terminu wydania stosownego zarządzenia, przez co nie można uznać, że do zastosowania regulacji nadzwyczajnych ostatecznie doszło⁴⁴. Rozważania dotyczące wprowadzenia stanu wyjątkowego miały miejsce także w sierpniu 1924 r. na posiedzeniach Komitetu Politycznego Rady Ministrów w związku z uciążliwymi atakami grup dywersyjnych z terytorium Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Także i w tym przypadku nie doszło do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, przy czym podnoszono zarówno argumenty o wątpliwościach prawnych takiego rozwiązania, wizerunkowych na arenie międzynarodowej oraz propagandowych w stosunkach wewnętrznych⁴⁵.

Faktyczny stan wyjątkowy zastosowano natomiast w związku z zamachem stanu przeprowadzonym przez Józefa Piłsudskiego w maju 1926 r., choć przybrało to

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 grudnia 1922 r. w przedmiocie wykonania zarządzenia stanu wyjątkowego na obszarze m. st. Warszawy, Dz.U. 1922, nr 111, poz. 1013.

⁴² Sytuację tę szerzej opisuje L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce...*, s. 57–59.

⁴³ Problemem był brak ustawy o stanie wyjątkowym, wymaganej przez Konstytucję marcową, aby przepisy dotyczące stanu były obowiązujące. Należy w związku z tym przyjąć, że obydwie wymienione wcześniej rozporządzenia dotyczące wprowadzenia stanu wyjątkowego były wydane z naruszeniem ustawy zasadniczej. Więcej o tym zagadnieniu w: L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce...*, s. 53–55.

⁴⁴ Szczegóły postępowania władz w opisywanej sytuacji podaje L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce...*, s. 57–61.

⁴⁵ *O niepodległą i granice. Protokoły Komitetu Politycznego Rady Ministrów 1921–1926*, wstęp, wybór, opracowanie i przygotowanie do druku M. Jabłonowski, W. Janowski, Warszawa – Pułtusk 2004, s. 283–286.

formę Rozporządzenia Rady Ministrów o zawieszeniu praw obywatelskich⁴⁶. Zakres terytorialny ogłoszonej regulacji dotyczył miasta stołecznego Warszawy, województw warszawskiego i wileńskiego oraz powiatów siedleckiego i łukowskiego, a merytorycznie sprowadzał się do zawieszenia wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń. Może zastanawiać powód, dla którego nie zdecydowano się na wdrożenie stanu wyjątkowego w całym województwie lubelskim i jeszcze innych województwach lub – co byłoby zrozumiałe przy zaistniałych wydarzeniach – na terenie całego kraju. Prawdopodobnie przeważyła tutaj niechęć do okazywania przez rząd objawów utraty kontroli nad sytuacją bądź zbyt optymistyczne podejście do możliwości zlikwidowania zamachu. Niektórzy wojewodowie wydawali odrębne zarządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, mające na celu niedopuszczenie do powstania zagrożenia dla porządku publicznego (np. przez demonstracje lub rozruchy na tle różnic politycznych), objęto nimi z pewnością województwo poznańskie, pomorskie oraz miasto Lwów⁴⁷. Wdrożony przez Radę Ministrów stan wyjątkowy nie przyniósł większego efektu lub został wręcz zignorowany. Natomiast zarządzenia nadzwyczajne wojewodów należy ocenić pozytywnie jako środek do zademonstrowania siły władzy państwowej i uspokojenia nastrojów społecznych, co niewątpliwie pomagało w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego.

Z wydarzeniami z maja 1926 r. wiążą się dwa wydane akty normatywne: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1926 r. o zawieszeniu praw obywatelskich na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego oraz – uszczegóławiające jego treść – Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 czerwca 1926 r. o zawieszeniu praw obywatelskich, dotyczące jednak już tylko województwa pomorskiego⁴⁸.

W 1928 r. uregulowano wreszcie prawne zasady stosowania w Polsce stanów nadzwyczajnych. Odbyło się to przez wydanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej w

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1926 r. o zawieszeniu praw obywatelskich, Dz.U. 1926, nr 46, poz. 281. Pomimo nieużycia w nazwie rozporządzenia terminu „stan wyjątkowy”, wprowadzone ograniczenia za taki stan należy uważać – wskazuje na to przywołana podstawa prawna – art. 124 Konstytucji RP z 1921 r. Wielu uczestników opisywanych wydarzeń w ten właśnie sposób odbierało zresztą wydany przez Radę Ministrów akt. Więcej na temat problemów z legalnością wydanego aktu w: L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce...*, s. 63–66.

⁴⁷ W tym przypadku podstawą prawną był również art. 124 Konstytucji oraz Uchwała Rady Ministrów z 14 maja 1926 r. w sprawie upoważnienia wojewodów do wprowadzania w razie potrzeby stanów wyjątkowych w podległych województwach. Uchwała ta była sprzeczna z Konstytucją. Przykład takiej decyzji wojewody pomorskiego podaje Z. Cieślowski, *Zamach stanu. Materiały źródłowe do przewrotu majowego*, Warszawa 2002, s. 436. Tam również znajduje się informacja o stanie wyjątkowym w Wielkopolsce (s. 139). We Lwowie wojewoda wprowadził stan wyjątkowy 14 maja 1926 r., powołując się na przepisy austriackiej ustawy z dnia 3 maja 1869 r. i patentu z dnia 20 kwietnia 1854 r. (sic!). Vide: *Stan wyjątkowy we Lwowie*, „Gazeta Lwowska” 1926, 16 maja, nr 109, s. 1.

⁴⁸ Odpowiednio: Dz.U. 1926, nr 54, poz. 320 i nr 54, poz. 321. Podobnie jak regulacje rządowe z maja 1926 r., z powodu braku unormowania ustawowego, także i te rozporządzenia wydano z naruszeniem przepisów prawa konstytucyjnego.

styczniu 1928 r. rozporządzenia o stanie wojennym, a w marcu tego roku – rozporządzenia o stanie wyjątkowym⁴⁹. Stan wojenny można było wprowadzić w czasie wojny na obszarze objętym działaniami wojennymi, którego granice ustalałaby Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wojskowych. Natomiast w zakresie stanu wyjątkowego powtórzono brzmienie jego zastosowania określone w ustawie zasadniczej. W stanie tym przyznano władzy cywilnej uprawnienia korzystania z „[...] pomocy siły zbrojnej w wypadku, gdy użycie wszelkich rozporządzalnych sił i środków władz cywilnych nie jest w stanie zapewnić na obszarze stanu wyjątkowego wykonania wydanych rozporządzeń i zarządzeń”. W pewnych sytuacjach przewidywano także możliwość przejmowania przez władze wojskowe kompetencji władz cywilnych lub podporządkowania tych władz dowódcom wojskowym.

Pomimo wprowadzonych uregulowań prawnych, niechętnie podchodzono do kwestii ewentualnego zastosowania stanów nadzwyczajnych, na co niewątpliwy wpływ miało zdanie J. Piłsudskiego. Marszałek był przeciwnikiem posługiwania się instytucją stanu wyjątkowego, jako niepotrzebnie podkreślającego znaczenie protestów społecznych i jego oponentów⁵⁰. Poza tym do neutralizowania politycznych przeciwników ówczesne władze wykorzystywały inne, prostsze metody, w tym sądy doraźne i odosobnienie w specjalnych ośrodkach. Tak więc regulacji nadzwyczajnych nie wprowadzono ani w reakcji na działania sabotażowe organizacji ukraińskich w Małopolsce Wschodniej w latach 1930–1934, ani w związku z poważnymi zaburzeniami na wsi w latach 1932–1933 oraz w 1937 r.

W Konstytucji kwietniowej z 1935 r. do problematyki stanów nadzwyczajnych odnosił się rozdział XII zatytułowany „Stan zagrożenia Państwa”. W art. 78 uregulowano wówczas instytucję stanu wyjątkowego, powtarzając przesłanki jego zastosowania opisane w poprzedniej ustawie zasadniczej, natomiast w art. 79 odniesiono się do instytucji stanu wojennego, który można było wprowadzić „[...] w razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony Państwa”⁵¹. W kolejnych latach uchwalono nową ustawę o stanie wyjątkowym⁵² oraz ustawę o stanie wojennym⁵³. Konstrukcja obydwu tych aktów normatywnych opierała się na przyjętej zasadzie, że stan wojenny

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Marszałek Polski Józef Piłsudski w 1930 r. miał stwierdzić do swoich współpracowników namawiających go do zastosowania stanu wyjątkowego: „Trzeba się rozprawić z samymi podżegaczami, a nie z tłumem wyprowadzanym przez nich na ulicę przeciwko policji i wojsku”, L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce...*, s. 80–81.

⁵¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

⁵² Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 1937, nr 17, poz. 108. Ponadto w dniu 5 czerwca 1937 r. Minister Spraw Wewnętrznych wydał Rozporządzenie o toku instancji i trybie postępowania władz przy wykonywaniu przepisów ustawy o stanie wyjątkowym, Dz.U. 1937, nr 48, poz. 373.

⁵³ Ustawa z dnia 23 czerwca 1939 r. o stanie wojennym, Dz.U. 1939, nr 57, poz. 366.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

