

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie  
Instytut Prawa i Administracji

Tom VIII

# Studia Lubuskie

**PRAWO  
ADMINISTRACJA  
EKONOMIA  
REGIONALISTYKA**

STUDIA LUBUSKIE  
TOM 8



**Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa  
w Sulechowie  
Instytut Prawa i Administracji**

# **STUDIA LUBUSKIE**

**Sulechów 2012**

### **KOLEGIUM REDAKCYJNE**

Małgorzata Bielawska (sekretarz redakcji)  
Leszek Kania  
Jarosław Kundera  
Andrzej Łączak  
Piotr Krzysztof Marszałek (redaktor naczelny)  
Andrzej Ostrowski

### **RECENZJE**

Leonard Górnicki  
Urszula Kalina Prasznic

### **TLUMACZENIA**

Bartłomiej Madejski (j. angielski)  
Renata Konieczna (j. niemiecki)

### **KOREKTA**

Irena Bulczyńska

### **PROJEKT OKŁADKI**

Adam Feliński

Wersja drukowana czasopisma na prawach pierwodruku.  
Czasopismo stosuje zasady przeciwdziałania zjawisku „ghostwritingu”

Wydano za zgodą Jego Magnificencji Rektora PWSZ w Sulechowie  
© Copyright by Wydawnictwo PWSZ w Sulechowie

### **ISSN 1733-8271**

Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie  
ul. Armii Krajowej 51, 66-100 Sulechów  
Nakład 250 egz., format B5  
Wersja cyfrowa:  
<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/collectiondescription?dirids=76>

## Spis treści

### STUDIA I ARTYKUŁY

#### PRAWO

PIOTR KRZYSZTOF MARSZAŁEK <i>Ślady obcych regulacji w polskim prawie stanów szczególnych</i> .....	13
OLGA JASIŃSKA-CIEŚLIŃSKA, KRYSZYNA KNYSPEL <i>Organy sądowe Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej przed reformą lizbońską</i> .....	31
JAN OLSZANOWSKI, WOJCIECH PIĄTEK <i>Hipoteka przymusowa jako sposób zabezpieczenia należności finansowych jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowelizacji ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz pojawiających się problemach praktycznych</i> .....	51
WITOLD SAWICZ <i>Kształtowanie zasad wykonywania mandatu funkcjonariuszy spółki akcyjnej w warunkach „wrogiego przejęcia” na gruncie XIII Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ofert przejęcia (2004/25/WE)</i> .....	67
<b>ADMINISTRACJA</b>	
MALWINA JAWORSKA <i>Okoliczności wpływające na wysokość orzekanej grzywny za niewykonanie Wyroku w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego</i> .....	89
JACEK RONOWICZ <i>Akty prawa miejscowego wojewody</i> .....	109
ANDRZEJ SKIBIŃSKI <i>Regionalna izba obrachunkowa – audytor zewnętrzny samorządu terytorialnego w Polsce</i> .....	143

ŻAKLINA SKRENTY

*Wywłaszczenie jako ostateczny instrument pozyskiwania nieruchomości dla realizacji celów publicznych* ..... 163

EWA SZEWCZYK

*Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową* ..... 177

#### EKONOMIA

GRZEGORZ DROZDOWSKI

*Kształtowanie zatrudnienia w organizacjach publicznych* ..... 201

ANDRZEJ MICHALIK

*Samorząd terytorialny jako inkubator spółdzielczości socjalnej w Polsce* .... 225

ANDRZEJ POTOCZEK

*Interwencjonizm samorządowy w praktyce działania władz publicznych* ..... 245

#### RECENZJE, SPRAWOZDANIA, VARIA

LESZEK KANIA

*Recenzja monografii E. Jaroszuk, Żandarmeria Wojskowa w latach 1921-1939* ..... 269

PAWEŁ KACPRZAK

*Sprawozdanie z polsko-niemieckiej konferencji naukowej: Prawa podstawowe między państwem narodowym a globalizacją, polsko-niemieckie perspektywy* ..... 275

MAŁGORZATA BIELAWSKA

*Dorobek wydawniczy pracowników Instytutu Prawa i Administracji za rok 2011* ..... 281

# Contens

## STUDIES AND ARTICLES

### LAW

PIOTR KRZYSZTOF MARSZAŁEK

*Vestiges of foreign regulations in the Polish law of extraordinary measures at the 19<sup>th</sup> end the beginning of the 20<sup>th</sup> centuries* ..... 13

OLGA JASIŃSKA-CIEŚLIŃSKA, KRYSZYNA KNYSPEL

*Judicial bodies of European Communities and the European Union before the Lisbon Reform Treaty* ..... 31

JAN OLSZANOWSKI, WOJCIECH PIĄTEK

*Compulsory mortgage – a means of securing financial liabilities of the local self-government units in view of amendment of the law on land and mortgage register* ..... 51

WITOLD SAWICZ

*Forming the principles of exercising the mandate of a joint-stock company's functionary in the conditions of a hostile takeover in view of the XIII Directive of the European Parliament and the Council of Europe on the offers of takeover (2004/25/WE)* ..... 67

MALWINA JAWORSKA

*Circumstances affecting the fine for not carrying out a sentence in view of administrative courts' judicial decisions* ..... 89

### ADMINISTRATION

JACEK RNOWICZ

*Provincial governor's acts of local law* ..... 109

ANDRZEJ SKIBIŃSKI

*Regional accounting chamber – an independent auditor of the local self-government in Poland* ..... 143



ŻAKLINA SKRENTY <i>Expropriation as an ultimate instrument of acquisition for implementing public purposes</i> .....	163
---	-----

EWA SZEWCZYK <i>Appropriate application of regulations of the Code of Administrative Proceedings in supervisory proceedings carried out by the provincial governor and a regional accounting chamber</i> .....	177
---	-----

#### ECONOMICS

GRZEGORZ DROZDOWSKI <i>Influencing employment structure in public organizations</i> .....	201
--	-----

ANDRZEJ MICHALIK <i>Local self-government as a promoter of social cooperatives in Poland</i> .....	225
---	-----

ANDRZEJ POTOCZEK <i>Self-government interventionism in the practice of public authority activity</i> .....	245
---	-----

#### REVIEWS, REPORTS, VARIA

LESZEK KANIA <i>Review of the monograph by E. Jaroszuk, Military Police in 1921-1939, Kraków 2009, ss. 419</i> .....	269
---	-----

PAWEŁ KACPRZAK <i>Fundamental rights between a national state and globalization, Polish – German perspectives. Report from the Polish – German conference</i> .....	275
--	-----

MAŁGORZATA BIELAWSKA <i>Publications by the academic staff of the Institute of Law and Administration in 2011</i> .....	281
--	-----

# Inhaltsverzeichnis

## STUDIEN UND ARTIKEL

### RECHT

PIOTR KRZYSZTOF MARSZALEK

*Spuren fremder Regelungen im polnischen Recht der Sonderzustände  
19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts* ..... 13

OLGA JASIŃSKA-CIEŚLIŃSKA, KRYSZYNA KNYSPEL

*Gerichtsorgane der Europäischen Gemeinschaften  
und der Europäischen Union vor der Lissabon-Reform* ..... 31

JAN OLSZANOWSKI, WOJCIECH PIĄTEK

*Zwangshypothek als eine Absicherungsmethode der Forderungen  
der kommunalen Selbstverwaltungseinheiten im Lichte der Gesetzesnovelle  
über die Grundbücher und Hypothek.Probleme in der Praxis* ..... 51

WITOLD SAWICZ

*Die Gestaltung der Grundsätze der Mandatsausübung durch  
die Organmitglieder einer Aktiengesellschaft im Falle einer „feindlichen  
Übernahme“ auf der Grundlage der 8. Richtlinie des Europäischen  
Parlaments und des Rates betreffend Übernahmeangebote (2004/25/WE) ..* 67

### VERWALTUNG

MALWINA JAWORSKA

*Umstände, die Einfluss auf die Höhe der für die Nichtvollsteckung  
eines Urteils erkannten Geldbuße haben nach  
der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung* ..... 89

JACEK RNOWICZ

*Die Akte des örtlichen Rechts eines Woiwoden* ..... 109

ANDRZEJ SKIBIŃSKI

*Regionale Abrechnungskammer – der auswärtige Wirtschaftsprüfer  
der kommunalen Selbstverwaltung in Polen?* ..... 143

ŻAKLINA SKRENTY

*Enteignung als endgültiges Instrument, für die Ausführung öffentlicher Zwecke zu gewinnen* ..... 163

EWA SZEWCZYK

*Die richtige Anwendung der Vorschriften des Verwaltungsgesetzbuches in dem durch den Woiwoden und die Regionale Abrechnungskammer geführten Aufsichtsverfahren* ..... 177

#### EKONOMIA

GRZEGORZ DROZDOWSKI

*Die Gestaltung der Beschäftigung in öffentlich-rechtlichen Organisationen* ..... 201

ANDRZEJ MICHALIK

*Die kommunale Selbstverwaltung als Gründerzentrum der sozialen Genossenschaften in Polen* ..... 225

ANDRZEJ POTOCZEK

*Der Selbstverwaltungsinterventionismus in der Tätigkeitspraxis öffentlicher Behörden* ..... 245

#### REZENSIONEN, BERICHTE, VARIA

LESZEK KANIA

*Monographierezension E. Jaroszuk, Żandarmeria Wojskowa w latach 1921-1939 [Militärgendarmerie in den Jahren 1921-1939]* ..... 269

PAWEŁ KACPRZAK

*Bericht über die deutsch-polnische Konferenz zum Thema: Die Grundrechte zwischen dem Nationalstaat und der Globalisierung, deutsch-polnische Perspektiven* ..... 275

MAŁGORZATA BIELAWSKA

*Veröffentlichungen der wissenschaftlichen Mitarbeiter des Instituts für Recht und Verwaltung für das Jahr 2011* ..... 281

---

STUDIA I ARTYKUŁY



PIOTR KRZYSZTOF MARSZAŁEK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

## Ślady obcych regulacji w polskim prawie stanów szczególnych XIX w. i początków XX w.<sup>1</sup>

Współczesne instytucje stanów szczególnych wywodzą się z francuskich reżymów prawnych określających pozycję komendanta twierdzy w okresie jej oblężenia. Ujednoczenie zasad odnoszących się do tych kwestii nastąpiło w ustawodawstwie rewolucyjnej Francji z końcem XVIII w.<sup>2</sup> Tam w regulacjach dotyczących spraw wojennych pojawiły się po raz pierwszy pojęcia „stanu wojny” i „stanu oblężenia”. Niektóre z nich zachowały aktualność znaczeniową po dziś dzień. Inne uległy ewolucji i współcześnie znaczą zupełnie coś innego niż początkowo. Zapewne również w polskich twierdzach obowiązywały „artykuły wojskowe” określające uprawnienia komendantów. Jednakże doraźność „prawa hetmańskiego” tworzonego niemal do schyłku I Rzeczypospoli-

---

<sup>1</sup> Artykuł stanowi rozwinięcie referatu wygłoszonego podczas VII Opolskiego Colloquium Prawno-Historyczne w Brzegu w dniach 17-18 maja 2011 r.

<sup>2</sup> *Loi concernant la conservation, le classement des Places de guerre et Postes militaires, la police Fortifications, etc.* du 10 juillet 1791, Bulletin des lois de la République française, s. 323 i n ; *Loi qui détermine la manière dont les communes de l'intérieur de la République pourront être mises en état de guerre ou de siège* du 10 fructidor 1797, Bulletin des lois de la République française Nr 140, poz. 1380 ; *Loi contenant des mesures de salut public prises relativement à la conspiration royale* du 19 fructidor 1797, Bulletin des lois de la République française Nr 142, poz. 1400; *Arrêté du Directoire exécutif, concernant la mise en état de siège des communes des quatre départemens en-deçà du Rhin* du 28 termidor 1799, Bulletin des lois de la République française z 1799 r., poz. 3213.

tej uniemożliwiało przekształcenie się zawartych w nich zasad w osobne instytucje określane dziś mianem stanów szczególnych lub nadzwyczajnych. Takich rozwiązań prawnych brakowało w wielu pozostałych krajach Europy kontynentalnej. Dlatego francuskie regulacje prawne powstałe na przełomie XVIII i XIX w. zostały zaadoptowane w wielu krajach europejskich w okresie wojen napoleońskich – również w Polsce.

Przepisy wojennego prawa francuskiego na teren Księstwa Warszawskiego wprowadził rozkaz ówczesnego ministra wojny, ks. Józefa Poniatowskiego z 11 listopada 1807 r., w którym zaleca „więc wszystkim korpusom wojska Polskiego, aby od momentu dojścia i ogłoszenia niniejszego rozkazu, wszystkie korpusa służbę, policją i karność wojskową, podług przepisów i zwyczajów wojska Francuskiego naśladowali”<sup>3</sup>. Pierwsze francuskie ustawy wprowadzały trzy pojęcia: stanu pokoju, stanu wojny oraz stanu oblężenia. W czasie stanu pokoju wszelka władza znajdowała się w ręku urzędników i sędziów cywilnych, zgodnie z zasadami określonymi w konstytucji. Urzędnicy cywilni byli odpowiedzialni za porządek oraz administrację publiczną, określaną wówczas mianem policji wewnętrznej. Obejmowała ona zarówno zapewnienie spokoju i bezpieczeństwa publicznego, ale też sprawy nadzoru nad funkcjonowaniem handlu i manufaktur, opieki nad ubogimi, chorymi i inwalidami, tworzenia domów opieki społecznej, likwidacji żebractwa. Do zadań administracji należał również nadzór nad zaopatrzeniem w żywność, rozbudową i architekturą miast, obyczajami, widowiskami, loteriami, walka z prostytucją oraz opieka zdrowotna<sup>4</sup>. W tym czasie władza urzędników wojskowych mogła rozciągać się wyłącznie na wojsko i inne osoby z nim związane<sup>5</sup>.

Stan wojny ogłaszano, gdy określonej części albo całości terytorium państwa groził najazd nieprzyjacielski. Zgodę na ogłoszenie stanu wojny na wnio-

---

<sup>3</sup> „Gazeta Warszawska” 1807, nr 91 (14 listopada), s. 1335. Zob. też: G. Zych, *Armia Księstwa Warszawskiego 1807-1812*, Warszawa 1961, s. 42; P.K. Marszałek, *Regulacje prawne stanów szczególnych w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim w latach 1807-1831*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2010, nr 3270, seria Prawo CCCXI, s. 255; L. Kania, *Sądy wojskowe w armii Księstwa Warszawskiego (prawo, struktury, praktyka)*, [w:] „Studia Lubuskie” 2011, t. 7.

<sup>4</sup> N. de La Mare, *Traite de la police ou l'on trouvera l'histoire de son etablissement les fonctions et les prerogatives de ses magistrates*, Paris 1719-1722, t. 1-3. Zob. też: L.J.G. Chénier, *De l'état de siege, de son utilité et ses effets*, Paris 1848, s. 12 i n.

<sup>5</sup> *Loi concernant la conservation, le classement des Places de guerre et Postes militaires, la police Fortifications, etc.* du 10 juillet 1791, Bulletin des lois de la République française z 1791 r., s. 323 i n.

sek króla wyrażał organ przedstawicielski. Do niego też należał obowiązek opublikowania stosownego postanowienia. Gdyby ciało ustawodawcze nie było zebrane, król mógł ogłosić stan wojny własnym aktem, ale za kontrasygnatą odpowiednich ministrów. Akt taki podlegał zatwierdzeniu przez parlament na najbliższej sesji. Odmowa zatwierdzenia oznaczała uchylenie stanu wojny. W czasie jego trwania władze cywilne w dalszym ciągu wykonywały swoje dotychczasowe obowiązki i ponosiły za nie odpowiedzialność, jednakże w sprawach bezpieczeństwa oraz utrzymania ładu i porządku publicznego musiały dla swoich decyzji uzyskać zgodę właściwego komendanta wojskowego, albo wykonać jego zarządzenia. Zwykle byli nimi komendanci twierdz lub miast, dowódcy dywizji lub armii. Dla należytego komunikowania się władz cywilnych z wojskowymi powoływano radę wojenną<sup>6</sup>.

Natomiast stan oblężenia ogłaszano dla ściśle wyodrębnionego obszaru, zwykle ufortyfikowanej twierdzy lub miasta posiadającego strategiczne znaczenie dla państwa. Mogło to nastąpić tylko wówczas, gdy nieprzyjaciół, zamykając pierścień wokół miejscowości warownej przerywał komunikację ze światem zewnętrznym. Przerwanie okrążenia nieprzyjacielskiego pociągało za sobą zniesienie stanu oblężenia. Gdy ogłaszano stan oblężenia wszelkie uprawnienia władz cywilnych i wojskowych przechodziły na komendanta wojskowego. On też stawał się zwierzchnikiem władz cywilnych we wszystkich sprawach i ponosił pełną osobistą odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Dotychczasowe władze cywilne i wojskowe przechodząc pod zwierzchnictwo komendanta miasta i stawały się wykonawcą jego zarządzeń<sup>7</sup>. Kolejną regulacją było prawo z 10 *fructidora* (28 sierpnia) 1797 r., utrzymujące wyłączną legitymację ciała przedstawicielskiego do ogłoszenia stanu wojny. Jednakże uprawnienie do ogłoszenia stanu oblężenia przyznano już Dyrektoriatowi wykonawczemu<sup>8</sup>. Ustanowiony w ten sposób reżym prawny powtarzało prawo wydane 19 *fructi-*

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 324. Zob. też: L.J.G. Chénier, *De l'état de siege...*, *op. cit.*, s. 13 i n.

<sup>7</sup> *Loi concernant la conservation, le classement des Places de guerre et Postes militaires, la police Fortifications, etc.* du 10 juillet 1791 r., *Bulletin des lois de la République française* z 1791 r., s. 325.

<sup>8</sup> *Loi qui détermine la manière dont les communes de l'intérieur de la République pourront être mises en état de guerre ou de siège* du 10 fructidor 1797 r., *Bulletin des lois de la République française de la République française* Nr 140, poz. 1380.



dora (6 września) 1797 r., określające środki ocalenia publicznego w przypadku spisku rojalistycznego<sup>9</sup>.

Po raz pierwszy sprawa zastosowania stanów szczególnych na ziemiach polskich pojawiła się w związku z wybuchem wojny w 1809 r. między Austrią a Francją i jej sojusznikami – w tej liczbie Księstwem Warszawskim. W obliczu realnego zagrożenia zajęcia Warszawy przez wojska arcyksięcia Ferdynanda d'Este, rezydent francuski Jean-Charles Serra przedstawił na posiedzeniu Rady Ministrów i Rady Stanu w dniu 15 kwietnia 1809 r. projekt wprowadzenia w Warszawie stanu oblężenia. Polegać miał na wyposażeniu płk Louisa Saunier, komendanta stolicy, w odpowiednie pełnomocnictwa do wydawania poleceń władzom cywilnym<sup>10</sup>. Miasto miało być podzielone na osiem cyrkułów z dyrektorami na czele, którzy byliby odpowiedzialni za utrzymanie spokoju i porządku oraz organizację gwardii narodowej, formacji powołującej pod broń wszystkich dorosłych mężczyzn bez względu na przynależność stanową, wzorowanej na rozwiązaniach francuskich<sup>11</sup>. W przygotowanym projekcie pojawiła się sugestia, że to rezydent francuski wskaże kandydatów na dyrektorów cyrkułów, spośród osób mających zaufanie współobywateli i Francuzów. Serra odwoływał się do znanych mu rodzimych rozwiązań dotyczących stanu oblężenia. Wskazuje na to przede wszystkim instytucja komendanta miasta wyposażonego w szczególne uprawnienia władcze wobec władz cywilnych i wojskowych. Jednakże członkowie Rady odnieśli się do tego projektu sceptycznie, proponując własne rozwiązania, korzystając przy tym ze świeżo uzyskanych szczegó-

---

<sup>9</sup> *Loi contenant des mesures de salut public prises relativement à la conspiration royale* du 19 fructidor 1797 r., Bulletin des lois de la République française Nr 142, poz. 1400.

<sup>10</sup> Płk Louis Saunier został mianowany komendantem placu w Warszawie z dniem 2 września 1808 r. i zastąpił na tym stanowisku płka Targeta, protokół 178 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 2 września 1808 r., [w:] B. Pawłowski, *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1962, t. 1, cz. 2, s. 94.

<sup>11</sup> Protokół 319 wieczornej sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 15 kwietnia 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencil, *Protokoły...*, *op. cit.*, t. 2, cz. 1, s. 226 i n. Bronisław Pawłowski w swoich monografiach poświęconych wojnie polsko-austriackiej w 1809 r. i obronie Warszawy w tym okresie wskazuje, że zdarzenia te miały miejsce podczas posiedzenia w dniu 25 marca 1809 r., co jednak nie znajduje potwierdzenia w źródłach. Zob.: B. Pawłowski, *Historia wojny polsko-austriackiej 1809 roku*, Warszawa 1935, s. 120 i n. Zob. też: idem, *Warszawa w r. 1809*, [w:] Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu, rocznik 45-50 za lata 1940-1945, Toruń 1948, s. 24 i n.

nych pełnomocnictw monarszych<sup>12</sup>. Wniosek Serra został ostatecznie odrzucony, tym bardziej, że z uwagi na ogłoszenie Warszawy miastem neutralnym, co gwarantowało mieszkańcom bezpieczeństwo, porządek oraz ochronę życia i mienia, ogłaszanie stanu oblężenia stawało się zbyteczne<sup>13</sup>.

Jednakże miesiąc później, 16 maja stan oblężenia proklamował w Toruniu gen. Stanisław Woyczyński, mianowany 30 sierpnia 1808 r. komendantem twierdzy toruńskiej, a w grudniu tego roku gubernatorem tego miasta<sup>14</sup>. Miasto było twierdzą obsadzoną przez załogę francuską od chwili jej zajęcia w 1806 r. Dlatego nie dziwi, że wprost stosowano regulacje francuskie, tym bardziej, że proklamacja zawierała „urządzenia stosowne do stanu oblężenia”<sup>15</sup>. *Nota bene* nie obowiązywały długo, gdyż już 22 maja, wobec odstąpienia Austriaków spod Torunia do Inowrocławia, stan oblężenia został zniesiony. Brak jest informacji czy w późniejszym okresie powracano jeszcze do tej instytucji w Warszawie lub innym większym mieście Księstwa. Bez wątpienia jednak stan oblężenia według zasad prawa francuskiego był w Polsce okresu Księstwa Warszawskiego znany i stosowany.

Pierwotnie postanowienia odnoszące się do stanów szczególnych były bardzo ogólnikowe. Dopiero dekret cesarski z 24 grudnia 1811 r.<sup>16</sup> określił te

---

<sup>12</sup> Postanowiono utworzyć w Warszawie gwardię narodową i gwardię miejscową złożoną z mężczyzn w wieku od 16 do 60 lat. Całość miała być podzielona na osiem cyrkulów z dyrektorami na czele. Co ciekawe stanowiska te mieli objąć niemal ci sami ludzie, którzy zostali nieco wcześniej zaproponowani przez Serra. Oddziały gwardii miały być podzielone na części dziesiętne, setne i tysięczne. Na ich czele mieli stać komendanci zależni od komendanta miasta. Zob.: Protokół 320 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 15 kwietnia 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencil, *Protokoły...*, *op. cit.*, t. 2, cz. 1, s. 228 i n.

<sup>13</sup> Konwencja w sprawie neutralności Warszawy z dnia 21 kwietnia 1809 r., Protokół z 327 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 22 kwietnia 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencil, *Protokoły...*, *op. cit.*, t. 2, cz. 1, s. 253 i n.

<sup>14</sup> Protokół 330 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 29 kwietnia 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencil, *Protokoły...*, *op. cit.*, t. 2, cz. 1, s. 263. Zob. też: Protokół 347 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 21 maja 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencil, *Protokoły...*, *op. cit.*, t. 2, cz. 1, s. 301. P.K. Marszałek, *Polscy gubernatorzy miasta stołecznego Warszawy w okresie porozbiorowym 1807-1831*, [w:] „Studia Lubuskie” 2010, t. 6, s. 16.

<sup>15</sup> Protokół 347 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 21 maja 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencil, *Protokoły...*, *op. cit.*, t. 2, cz. 1, s. 301.

<sup>16</sup> *Décret impérial relatif à l'Organisation et au Service des États-majors des Places* du 24 décembre 1811 r., Bulletin des lois de la République française, Nr 411, poz. 7543.

kwesie bardziej szczegółowo. Utrzymano rozróżnienie na stan pokoju, stan wojny i stan oblężenia. Choć tym razem stan pokoju został zdefiniowany jako istniejący w każdym przypadku, gdy nie nastąpiło ogłoszenie stan wojny lub oblężenia. W tym czasie władza komendanta wojskowego rozciągała się wyłącznie na teren wojskowy. Pod pojęciem tym rozumiano obszar fortyfikacji i wałów ochronnych w miejscach warownych, posterunków i obozów wojskowych oraz budynki i zakłady wojskowe. Natomiast w cytadelach, fortach i zamkach teren wojskowy obejmował całość obszaru ufortyfikowanego.

Stan wojny mógł być ogłoszony w wypadku ataku nieprzyjacielskiego, buntu lub zamieszek wewnętrznych albo, gdy okoliczności wymagały wyposażenia żandarmerii wojskowej w dodatkowe uprawnienia, a ogłoszenie stanu oblężenia nie było konieczne oraz, gdy ze względu na roboty fortyfikacyjne nastąpiło otwarcie twierdzy. Z chwilą ogłoszenia stanu wojny straże miejskie i gwardie narodowe przechodziły pod władzę komendanta wojskowego. Podobnie straże pożarne w miastach. Władze cywilne dalej zachowywały swoje uprawnienia, ale musiały uzgadniać wydawanie zarządzeń administracyjnych z władzami wojskowymi, szczególnie mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i spokoju publicznego. Ponadto, władze cywilne musiały uzgadniać z władzami wojskowymi gromadzenie zapasów niezbędnych do utrzymania mieszkańców i gwardii narodowej oraz innych środków niezbędnych do prac wojskowych i potrzeb garnizonu.

Natomiast stan oblężenia ogłaszano w danej miejscowości, gdy groziło niebezpieczeństwo okrążenia przez wojska nieprzyjacielskie, bunt lub zamieszki wewnętrzne. W czasie jego trwania wszelka władza wykonawcza przechodziła w ręce komendanta wojskowego, który zostawał gubernatorem albo wysokiego rangą dowódcy wojskowego. Miał obowiązek konsultowania swoich decyzji z radą wojenną, tworzoną przez komisarza wojennego oraz dowódców artylerii, wojsk inżynieryjnych. Ostateczna decyzja należała jednak do gubernatora, który nie był związany opinią rady. Stan oblężenia trwał tak długo, jak długo przerwana była komunikacja miejsca warownego ze światem zewnętrznym. Przerwanie okrążenia uchylało stan oblężenia. W dekrete pojawił się nowy rodzaj stanu szczególnego – stan obrony. Obowiązywał na obszarze, na którym zniesiono stan oblężenia, ale nie odwołano stanu wojny.

Ówczesne regulacje były przede wszystkim ustawami kompetencyjnymi, określającymi tryb wprowadzania stanów szczególnych, organy wykonawcze i ich kompetencje. Brak było natomiast katalogu praw obywatelskich, ulegających ograniczeniu lub zawieszeniu. Nie zawierały też procedur powodujących ich uchylenie, poza przypadkiem stanu oblężenia. Warto w tym miejscu zwró-

cić uwagę, że postanowienia dotyczące stanów szczególnych ujęte były nie w jednolitym akcie prawnym, a w wielu aktach normatywnych, regulujących różne kwestie związane z zagrożeniem wojennym.

Rozwiązania dotyczące stanów szczególnych przetrwały Księstwo Warszawskie i obowiązywały także w Królestwie Polskim. Sięgnięto po nie w okresie wojny polsko-rosyjskiej 1830-1831 r. Bezpośrednim powodem był marsz wojsk rosyjskich na Warszawę. W tych okolicznościach izby sejmowe powzięły w dniu 7 lutego 1831 r. uchwałę w sprawie ogłaszania stanu wojny<sup>17</sup>. W myśl tej uchwały Rząd Narodowy uzyskiwał prawo ogłaszania w poszczególnych częściach kraju (gmina, miasto, powiat, obwód, województwo), gdyby zostały zagrożone najazdem nieprzyjacielskim, stanu wojny. W konsekwencji władze zostały wyposażone w prawo użycia wszelkich środków celem niszczenia dróg, mostów, przepraw, składów i zabudowań, które mogły ułatwiać nieprzyjacielowi pochód lub wycofywanie się. Rząd mógł także wywozić z zagrożonych terenów zapasy żywności, furaz, a także nakazać ludności przeniesienie się do wskazanych miejsc. W swoich działaniach rząd nie mógł być ograniczany obowiązującymi prawami o własności i wolności osobistej<sup>18</sup>. Osoby, które nie wykonałyby poleceń rządu lub – zobowiązane do wyjazdu – pozostały na obszarze zajęтым przez nieprzyjaciela (zwłaszcza urzędnicy), uznawane byłyby za zdrajców kraju i podlegały odpowiedzialności karnej.

Stan wojny został ogłoszony w Warszawie już 8 lutego i obejmował obszar miasta wraz z obwodem w promieniu jednej mili od miasta<sup>19</sup>. Z chwilą ustanowienia stanu wojny następowało zwiększenie uprawnień gubernatora miasta o specjalne pełnomocnictwa. Gubernator zyskiwał do pomocy komitet złożony z dowódcy gwardii narodowej oraz szefa wojsk inżynieryjnych, a także dyrektora generalnego policji oraz poczty. Komitet mający charakter doradczy mógł być uzupełniany innymi przedstawicielami władz cywilnych lub wojskowych, w zależności od uznania gubernatora. Spod wynikających z ogłoszenia stanu wojny obostrzeń zwolnieni byli senatorowie, posłowie oraz przedstawiciele państw obcych. Gubernator został zobowiązany do udzielenia wszelkiej pomocy, gdyby takiej potrzebowali<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> B. Pawłowski, *Źródła do dziejów wojny polsko-rosyjskiej 1830-1831 r.*, Warszawa 1931, t. 1, s. 257 i n.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 257.

<sup>19</sup> Postanowienie Rządu Narodowego o ogłoszeniu Warszawy w stanie wojny z dnia 8 lutego 1831 r., [w:] B. Pawłowski, *Źródła do dziejów wojny...*, *op. cit.*, s. 262 i n.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 262.

Stan wojny z czasów powstania listopadowego nie był jeszcze w pełni stanem szczególnym, choć zwiększano uprawnienia władz wykonawczych kosztem praw obywatelskich. Uchwała sejmowa wymieniała co prawda tylko dwie ich kategorie, ale na tyle istotne, że zasadniczo zmieniały status prawny mieszkańców Królestwa. Interesujące, że uchwała przewidywała prawo do odszkodowań za straty poniesione w związku z decyzjami rządu. Dostrzegano zatem konieczność odpowiedzialności władzy publicznej za działania na rzecz dobra wspólnego.

Ogłoszony w początkach lutego w Warszawie stan wojny został 26 lutego rozszerzony na cały kraj. W każdym województwie ustanowiono dowódcę militarnego podległego naczelnemu wodzowi<sup>21</sup>. Do jego obowiązków należało organizowanie i ćwiczenie gwardii ruchomej, jazdy oraz straży bezpieczeństwa. Był zwierzchnikiem dowódców tych formacji zbrojnych. Ponadto w każdym województwie powołano do życia sąd wojenny „dla niezwłocznego karania wykroczeń prawami wojskowymi przewidzianych”<sup>22</sup>.

Kilka dni wcześniej, 18 lutego, Rząd Narodowy ogłosił Warszawę w stanie oblężenia. Z chwilą jego ogłoszenia gubernator miasta uzyskiwał pełnię praw wynikających z prawa wojennego. Wszystkie osoby cywilne i wojskowe zobowiązane zostały do ścisłego wykonywania poleceń gubernatora. Spod jego władzy wyłączono senatorów i posłów oraz przedstawicieli państw obcych rezydujących w Warszawie<sup>23</sup>.

Stany wojny i oblężenia stosowane w okresie powstania listopadowego regulowane były już polskimi przepisami, choć wyraźne były jeszcze wpływy francuskie. Było to szczególnie widoczne w przepisach regulujących kompetencje gubernatora, które odwoływały się do wspomnianego już wyżej dekretu napoleońskiego z 24 grudnia 1811 r., a w treści postanowienia rządowego zacy-

---

<sup>21</sup> Powołania na dowódców militarnych nastąpiły z dniem 2 marca 1831 r. Dowódcą na województwo krakowskie został gen. Stanisław Woyczyński, na województwo sandomierskie gen. Julian Jan Kanty Sierawski, na województwo kaliskie gen. Józef Gabriel Biernacki, a w województwie mazowieckim płk Ludwik Kamiński. Zob.: Zawiadomienie o nominacji dowódców województw z dnia 2 marca 1831 r., [w:] B. Pawłowski, *Źródła do dziejów...*, *op. cit.*, t. 1, s. 453.

<sup>22</sup> Postanowienie Rządu Narodowego mocą którego cały kraj ogłoszony został w stanie wojny z dnia 26 lutego 1831 r., [w:] B. Pawłowski, *Źródła do dziejów...*, *op. cit.*, t. 1, s. 420 i n.

<sup>23</sup> Postanowienie Rządu Narodowego o ogłoszeniu Warszawy w stanie oblężenia z dnia 18 lutego 1831 r., [w:] B. Pawłowski, *Źródła do dziejów...*, *op. cit.*, t. 1, s. 371 i n.

towano dokładnie przepis art. 95 wspomnianego dekretu<sup>24</sup>. Warto jednak zaznaczyć, że regulacje odnoszące się do stanu wojny były w dużo większym stopniu rodzimego pochodzenia.

Ponownie polskie władze stanęły przed problemem zastosowania stanów szczególnych, w pierwszych tygodniach restytucji państwa polskiego, w związku z narastającą falą napięć społecznych przeradzającą się w ataki na przedstawicieli legalnych władz. W Polsce brakowało głębszej tradycji własnych regulacji w tym względzie i miały one archaiczny charakter. W większości krajów europejskich nowoczesne instytucje tego rodzaju rozwijały się w 2. poł. XIX w., wówczas, gdy Polska nie miała swojej państwowości. Na ziemiach polskich stosowane były regulacje tworzone przez państwa zaborcze. Często wykorzystywano je w walce przeciwko dążeniom narodowym Polaków. Dlatego władze niepodległego państwa nie chciały, przynajmniej wprost, odwoływać się do tych wzorów<sup>25</sup>.

Pierwsze polskie regulacje prawne stanów szczególnego zagrożenia państwa pojawiły się w początkach 1919 r. 2 stycznia 1919 r. naczelnik państwa

---

<sup>24</sup> Postanowienie Rządu Narodowego z dnia 20 lutego 1831 r. w sprawie określenia władzy gubernatora Warszawy, Biblioteka Uniwersyteku Warszawskiego (dalej: BUW), archiwum Jana Krukowieckiego, Rkps, sygn. 549/II/1, k. 15 i n.

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

podpisał dekret normujący stan wyjątkowy<sup>26</sup>. W tytulaturze tego aktu prawnego posłużono się ogólnym pojęciem, stosowanym wówczas do określenia stanów szczególnych, choć zawarte w nich normy wskazywały na odwoływanie się do regulacji dotyczących stanu oblężenia. Mowa w nich była o możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego nie na określonym obszarze, ale w konkretnej miejscowości. Istotą stanu oblężenia było wyposażanie wojskowego komendanta twierdzy w szerokie uprawnienia w stosunku do urzędników wojskowych i cywilnych oraz mieszkańców, dzięki którym mógł wydawać zarządzenia regulujące ich zakres kompetencyjny, podległość służbową oraz status prawny, szczególnie w zakresie praw i wolności obywatelskich. W uprawnienia takie rząd wyposażał ministra spraw wewnętrznych, co zbliżałoby polskie rozwiązania do obowiązującej w Rzeszy pruskiej ustawy o stanie oblężenia z 1851 r.<sup>27</sup> W przeciwieństwie jednak do regulacji niemieckich, dowódców wojskowych nie wyposażono we władzę zwierzchnią nad cywilnymi władzami administracyjnymi i samorządowymi. Nadal pozostawała ona w ręku ministra spraw wewnętrznych lub wyznaczonego przez niego nadzwyczajnego komisarza. Zapewne powodem była zbyt szczupła odpowiednia kadra dowódcza, jaką ówczesne wojsko polskie rozporządzało. W miejscowościach objętych stanem wyjątkowym wprowadzono jednak wojskowe sądy doraźne, których jurysdykcji poddano szczególnie groźne przestępstwa przeciwko życiu i mieniu mieszkańców oraz przestępstwa będące zamachami na bezpieczeństwo sił zbrojnych, całość urzędów komunikacyjnych, wojskowe materiały amunicyjne i prowiantowe. Dwa miesiące później przepisy powyższe zostały znowelizowane<sup>28</sup>. Dokonano wówczas wyraźnego określenia właściwości wspomnianych sądów doraźnych poprzez wskazanie, że podlegają im zarówno osoby wojskowe, jak i cywilne. Rozszerzono też katalog przestępstw podlegających orzecznictwu sądów doraźnych, co było konsekwencją przywrócenia na obszarze Królestwa Kongresowego mocy obowiązującej części IV rosyjskiego kodeksu karnego z 1903 r. oraz przyjęciem dla wojska polskiego niemieckiego kodeksu wojskowego z 1872 r.

Wprowadzone w Polsce w początkach 1919 r. rozwiązania w zakresie stanów szczególnych nie stanowiły prostego naśladownictwa istniejącego ustawo-

---

<sup>26</sup> *Dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego z dnia 2 stycznia 1919 r.*, Dz.P. PP Nr 1, poz. 79.

<sup>27</sup> *Ustawa o stanie oblężenia z dnia 4 czerwca 1851 r.*, P.K. Marszałek, *Polskie prawo stanów szczególnych 1918-1939. Wybór źródeł*, Wrocław 2004, s. 24 i n.

<sup>28</sup> *Dekret o częściowej zmianie dekretu z dn. 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego z dnia 7 lutego 1919 r.*, Dz.P. PP Nr 14, poz. 159.

dawstwa obcego, szczególnie pochodzącego z byłych państw zaborczych, choć podejmowanie tej problematyki w literaturze każe zauważyć, że kwestie te znane były w kręgach polskich prawników i polityków<sup>29</sup>. Nie mniej jednak w konstrukcji polskich instytucji stanów szczególnych tamtego okresu odnaleźć możemy inspirację prawem niemieckim, co też nie powinno dziwić, zważywszy, że w okresie tworzenia zrębów odrodzonej polskiej państwowości (w latach 1917-1918) chętnie sięgano do wzorów niemieckiego prawa wojskowego, a zapewne i wojennego.

Inspirację niemieckimi regulacjami dotyczącymi stanów szczególnych odnajdziemy również w jedynym akcie normatywnym odnoszącym się do tej kwestii, a wytworzonym przez lokalny ośrodek władzy politycznej, jakim był Komisariat Naczelnej Rady Ludowej w Poznaniu. Tam, w czerwcu 1919 r., wydana została ustawa o stanie wyjątkowym, zastępująca dotychczas obowiązujące niemieckie przepisy o stanie oblężenia<sup>30</sup>. Według niej stan wyjątkowy można było zarządzić w razie niebezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Dokonywał tego Komisariat Naczelnej Rady Ludowej na całości lub części podległego sobie terytorium. Ogłoszenie stanu wyjątkowego powodowało przejście wszelkich uprawnień władz cywilnych w zakresie utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego na władze wojskowe. Z tym, że władze cywilne nadal wykonywały swoje obowiązki w zakresie nie objętym przez władze wojskowe. Władzom wojskowym przysługiwało prawo: tworzenia sądów polowych, przeprowadzania rewizji domowych, internowania i konfinowania osób, żądania wydania broni, amunicji i sprzętu wojskowego, zakazywania organizowania zgromadzeń i pochodów oraz kolportowania ulotek i odezw, za wyjątkiem tych związanych z wyborami do Sejmu i ciał samorządowych, zawieszania tajemnicy korespondencji oraz swobody komunikacji i poruszania się, wprowadzenia cenzury prewencyjnej w odniesieniu do informacji dotyczącej wojska, zawieszania wydawnictw periodycznych oraz zamykania drukarni. Działalność władz wojskowych kontrolowana była przez Komisariat NRL, który wspólnie z Dowództwem Głównym, powoływał Komisje dla Stanu Wyjątkowego. Komisariat rozstrzygał także o zakresie kompetencyjnym władz wojskowych i cywilnych.

---

<sup>29</sup> H.A. Konn, *Prawa wyjątkowe*, Warszawa 1909; E. Grabowski, *Z dziedziny teorii i praktyki stanów wyjątkowych*, Warszawa 1911.

<sup>30</sup> *Ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 2 czerwca 1919 r.*, Tygodnik Naczelnej Rady Ludowej (dalej: TU NRL) Nr 19, poz. 67.



Poznańska regulacja stanu wyjątkowego opierała się również na rozwiązaniach niemieckich, uwzględniających zarówno pierwotną ustawę o stanie oblężenia, jak i jej uzupełnienia pochodzące z okresu I wojny światowej<sup>31</sup>. Należy zauważyć, że wśród przepisów znalazły się i takie, które nawiązywały do polskiego dekretu o stanie wyjątkowym ze stycznia 1919 r., gdy mowa była o wyłączeniu ograniczeń dotyczących zebrań, pochodów oraz kolportowaniu ulotek i odezw w związku z wyborami do organów przedstawicielskich.

Odmienne oceniać należy przepisy wprowadzone rok później, w okresie zagrożenia zajęcia Warszawy przez bolszewików. 20 lipca 1920 r. Rada Obrony Państwa (ROP) wydała rozporządzenie upoważniające ministra spraw wewnętrznych, na wniosek ministra spraw wojskowych, do przekazywania na obszarach zagrożonych działaniami wojennymi władzy cywilnej w zakresie utrzymania bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego oraz do wydawania nakazów i zakazów zmierzających do utrzymania bezpieczeństwa państwa dowódcom wojskowym<sup>32</sup>. Dowódcy wojskowemu można było nadać tytuł gubernatora wojskowego, któremu przysługiwały znaczące uprawnienia w zakresie bezpośredniego wydawania nakazów rekwizycyjnych, związanych z rzeczowymi świadczeniami wojennymi, powoływania ludności do osobistych świadczeń wojennych oraz wydawania poleceń w sprawach dotyczących bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego miejscowym władzom administracyjnym<sup>33</sup>. Mianowanie takie miało istotne skutki, gdyż w myśl rozporządzenia ROP z 6 sierpnia 1920 r., z chwilą przekazania władzy gubernatorowi wojskowemu na obszarze tym ustanawiano stan oblężenia oraz podporządkowywano mu wszystkie miejscowe władze wojskowe oraz cywilne państwowe i samorządowe<sup>34</sup>.

Gubernatorowi wojskowemu przysługiwały pełnomocnictwa obejmujące: prawo wysiedlania ludności z miejscowości, z których usunięcie będzie uzasad-

---

<sup>31</sup> P.K. Marszałek, *Polskie prawo stanów szczególnych 1918-1939. Wybór źródeł*, Wrocław 2004, s. 39 i n.

<sup>32</sup> *Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 20 lipca 1920 r. w przedmiocie upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych do częściowego przekazania władzy wykonawczej władzom wojskowym*, Dz.U. RP Nr 64, poz. 427.

<sup>33</sup> *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Spraw Wojskowych w przedmiocie uprawnień władz wojskowych w zakresie powoływania ludności do osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych tudzież w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego z dnia 31 lipca 1920 r.*, Dz.U. RP Nr 67, poz. 457.

<sup>34</sup> *Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 r. w przedmiocie ustanowienia stanu oblężenia*, Dz.U. RP Nr 69, poz. 460.

nione celami obrony lub poszczególnych jednostek, jeśli ich obecność zostanie uznana za niepożądaną, prawo niszczenia i usuwania wszystkiego, co mogłoby utrudniać operacje wojskowe lub ułatwiać zadanie nieprzyjacielowi, prawo kontrolowania działalności stowarzyszeń i zgromadzeń oraz zawieszania ich działalności, gdyby szkodziły działaniom wojskowym, prawo kontrolowania i ustanawiania zarządu nad przedsiębiorstwami, których działalność ma znaczenie dla celów obronnych, prawo przekazywania poszczególnych kategorii przestępstw pod sądownictwo doraźne, prawo zawieszania czynności organów samorządu i przekazywania ich kompetencji cywilnym władzom państwowym, prawo nakazywania władzom wojewódzkim lub powiatowym ewakuacji wstępnej lub ostatecznej. Powyższe uprawnienia gubernatorzy wykonywali przez władze cywilne za pośrednictwem specjalnie powołanych komisarzy cywilnych. Na postanowienia gubernatora wojskowego przysługiwało zażalenie do Rady Ministrów. W okresie wojny polsko-rosyjskiej 1919-1920 gubernatora wojskowego powołano tylko w Warszawie<sup>35</sup>.

Zarówno w rozporządzeniach ROP, jak i rozporządzeniach wykonawczych do nich dostrzec można konstrukcję francuskiej instytucji stanu oblężenia z 1849 r. i następnie wielokrotnie nowelizowanej<sup>36</sup>. Przede wszystkim, instytucja gubernatora wojskowego, znana – co prawda – także w wielu innych krajach, ale wiązana z innymi reżymami prawnymi, tylko we Francji kojarzona była ze stanami szczególnymi, a stanem oblężenia przede wszystkim. W ustawodawstwie francuskim stan oblężenia wiązany początkowo z ufortyfikowaną twierdzą uległ rozszerzeniu i mógł obejmować obszar gminy, obwodu lub departamentu<sup>37</sup>. Szeroki zakres uprawnień gubernatora wojskowego, któremu podporządkowywano całą administrację wojskową i cywilną został w polskich przepisach szczegółowo opisany, pamiętać jednak należy, że powstawał

---

<sup>35</sup> Zob.: F. Latinik, *Bój o Warszawę. Rola Wojskowego Gubernatora i I-szej armii w bitwie pod Warszawą w 1920 r.*, Bydgoszcz 1930; J. Strychalski, *Wojskowe Gubernatorstwo Warszawy 29.7.-23.9.1920 roku*, [w:] „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1995, nr 3-4, s. 12-21; P.K. Marszałek, *Wojskowy Gubernator Warszawy. Sierpień-wrzesień 1920 roku*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2004, nr 2616, seria Prawo CCLXXXVIII, s. 237-260.

<sup>36</sup> *Loi du 9 août 1849 sur l'état de siège*, Bulletin des lois de la République française No186, page 146; *Loi relative à l'État de siège du 3 avril 1878*, Bulletin des lois de la République française No 383, poz. 6827; *Loi relative au fonctionnement et à la compétence des tribunaux militaires en temps de guerre du 27 Avril 1916*, Bulletin des lois de la République française No 176, poz. 9841.

<sup>37</sup> Terytorialną a nie miejscową konstrukcję stanu oblężenia przyjęto również w późniejszej ustawie pruskiej z 1851 r.

w zupełnie innych warunkach. Również uprawnienia w stosunku do ludności cywilnej były rezultatem doświadczeń, jakie francuskie regulacje zebrały w okresie swego obowiązywania. Sięgnięcie po rozwiązania francuskie było spowodowane, jak się wydaje, znacznym wpływem Francuskiej Misji Wojskowej w Polsce, która wspierała polskie władze, szczególnie wojskowe, w walce z Rosją.

Wkrótce po zakończeniu wojny na wschodzie rozpoczęły się prace nad opracowaniem zasad przyszłej konstytucji. Kwestia stanów szczególnego zagrożenia państwa pojawiła się w różnych projektach konstytucyjnych dla restytuowanej Rzeczypospolitej. Projektowano zawieszenie praw obywatelskich, gdyby wymagało tego zachowanie bezpieczeństwa publicznego. Można było tego dokonać tylko w czterech przypadkach: w czasie wojny, gdy groził jej wybuch, gdy doszło do rozruchów wewnętrznych albo miały miejsce rozległe knowania o charakterze zdrady stanu<sup>38</sup>. Jedyne projekt posłów Polskiej Partii Socjalistycznej łączył zawieszenie praw obywatelskich z wprowadzeniem stanu wyjątkowego, pozostającego pod kontrolą parlamentu<sup>39</sup>. Projekt konstytucyjny, przygotowany przez Komisję Konstytucyjną i przedłożony Sejmowi Ustawodawczemu 12 czerwca 1920 r., syntetyzował propozycje zawarte w różnych projektach. Należy zauważyć, że zapisy dotyczące tej sprawy nie wywołały jakiegokolwiek merytorycznej dyskusji parlamentarzystów i ostatecznie redakcja zaproponowana przez Komisję Konstytucyjną do trzeciego czytania, po uchwaleniu, stała się przepisem konstytucyjnym.

Uchwalona w marcu 1921 r. konstytucja Rzeczypospolitej dokonała po raz pierwszy konstytucjonalizacji stanów szczególnych w naszym kraju<sup>40</sup>. Warto podkreślić, że dokonano tego w części poświęconej prawom i wolnościom obywatelskim. W art. 124 konstytucji przewidywano możliwość czasowego zawieszenia praw obywatelskich: wolności osobistej, nietykalności

---

<sup>38</sup> Rozwiązania takie znalazły się w projekcie konstytucyjnym przygotowanym przez konstytucjonalistów na podstawie ankiety, zob.: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Druk SU RP), Nr 443B, s. 21. W podobny sposób ujmował tę sprawę projekt posłów Związku Ludowo-Narodowego (endecja), zob.: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk SU RP, Nr 443D, s. 6 oraz projekt przygotowany przez rząd, zob. *Projekt Ustawy Konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk SU RP, Nr 443F, s. 13.

<sup>39</sup> *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk SU RP, Nr 443C, s. 5.

<sup>40</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. RP Nr 44, poz. 267.

mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa zrzeszania się i zgromadzeń na całym obszarze państwa lub dla pojedynczej miejscowości mogło nastąpić, gdy okazało się to konieczne ze względu na bezpieczeństwo publiczne. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że wprowadzenie stanu szczególnego możliwe było, gdy zagrożone było bezpieczeństwo obywateli. Ujęcie takie każe przyjąć, że zawieszenie praw obywatelskich możliwe było nie tylko w interesie zbiorowości, jaką jest państwo, ale także wówczas, gdy zagrożenie dotyka grupy obywateli. Zawieszenie mógł zarządzić tylko rząd, za zezwoleniem prezydenta, podczas wojny, gdy groził jej wybuch, w czasie rozruchów wewnętrznych lub rozległych kłótni o charakterze zdrady stanu, zagrażających konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli. Rząd został zobowiązany do niezwłocznego przedłożenia wydanego zarządzenia Sejmowi do zatwierdzenia. Gdyby zarządzenie o stanie wyjątkowym zostało wydane w przerwie między sesjami parlamentu lub po jego rozwiązaniu, Sejm miał się zebrać, z urzędu, w ciągu 8 dni od daty ogłoszenia, albo powinien je otrzymać do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu po zebraniu się. Gdyby Sejm odmówił zatwierdzenia, traciło ono moc obowiązującą. Szczegółowo sprawy stanu wyjątkowego miała regulować odrębna ustawa<sup>41</sup>.

Mimo przygotowywanych przez rząd projektów i podejmowanych przez Sejm dyskusji nad nimi odpowiedni akt prawny udało się wprowadzić w życie dopiero w 1928 r. Nastąpiło to w drodze rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej. Weszło ono w życie z dniem 19 marca tego roku z chwilą publikacji w Dzienniku Ustaw<sup>42</sup>. Rozporządzenie było w istocie poprawioną redakcyjnie wersją rządowego projektu ustawy o stanie wyjątkowym z 1925 r. Powtarzano w nim konstytucyjne przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego, ale nie odwoływano się wprost do art. 124 konstytucji. Czasowe zawieszenie praw obywatelskich zostało wyliczone enumeratywnie. W rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wyjątkowego wystarczyło tylko wskazać obszar, na którym obowiązywały ograniczenia oraz wymienić prawa obywatelskie, podlegające zawieszeniu. Określając skutki zawieszenia poszczególnych praw obywatelskich, nie odwoływano się już do konkretnych artykułów konstytucyjnych, a jedynie dokonano ich opisowego przedstawienia.

---

<sup>41</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. RP Nr 44, poz. 267.

<sup>42</sup> *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym*, Dz.U. RP Nr 32, poz. 307.

Analiza porównawcza treści przepisu konstytucyjnego oraz rozporządzenia prezydenckiego o stanie wyjątkowym wskazuje, iż w przyjętej konstrukcji przesłanek wprowadzenia, uprawnień organów do zastosowania stanu wyjątkowego oraz skutków zastosowania stanów szczególnych zastosowano przepisy austriackiej ustawy z maja 1869 r.<sup>43</sup> Interesujące, że w samej Austrii konstytucja republikańska z 1920 r. uchylila tę ustawę.

Korzystanie z obcych regulacji w zakresie stanów szczególnych nie było tylko polską specyfiką. Podkreślić należy, że w polskim systemie prawnym, poza okresem napoleońskim, nie obowiązywały kopie obcych regulacji, tak jak w Holandii i Belgii, gdzie dekrety francuskie obowiązywały do końca XIX w. W Prusach, tworząc ustawę o stanie oblężenia, odwoływano się do francuskiej ustawy z 1849 r. W Polsce, szczególnie po restytucji państwa, sięgano raczej po inspiracje do regulacji obowiązujących w innych systemach, by je następnie rozwinąć. Było to zjawisko charakterystyczne tylko dla części okresu II Rzeczypospolitej. Pod rządami konstytucji kwietniowej konstrukcja instytucji stanów szczególnie zagrożenia państwa była już bowiem wyłącznie rodzimego autorstwa.

## Vestiges of foreign regulations in the Polish law of extraordinary measures at the 19<sup>th</sup> end the beginning of the 20<sup>th</sup> centuries

### Summary

Modern law institutions of extraordinary measures are rooted in French legal regimes determining the powers of a fortress's commander during the state of siege. Lacking similar legal solutions, many countries of continental Europe, including Poland, adopted French legal regulations from the turn of the 19<sup>th</sup> century during Napoleonic wars. Contemporary regulations were the laws primarily focusing on the competences, determining the manner of introducing extraordinary measures, appointing executive bodies and defining their powers, while ignoring the catalogue of civil rights that were subject to restriction or

---

<sup>43</sup> Gesetz vom 5 mai 1869 womit auf Grund des Artikel 20 des Staatsgrundgesetzes vom 21. December 1867, R.G.Bl. Nr 142, die Befugnisse der verantwortlichen Regierungsgewalt zur Berfügung zeitweiliger und örtlicher Ausnahmen von den bestehenden Gesetzen bestimmt warden, RGBI austriacki, Nr 31, poz. 66.

suspension as well as procedures of their abating, except for the state of siege. Provisions concerning extraordinary measures were not stipulated by one legal act but by numerous normative acts regulating various issues caused by a military threat. Adoption of foreign regulations concerning extraordinary measures was not limited only to Poland. It is worth noting that apart from the Napoleonic period Polish legal system did not resort to copying foreign patterns, unlike Holland or Belgium, where French decrees were in force till the end of the 19<sup>th</sup> century, while the Prussian law on the state of siege was indebted to the French law of 1849. The Polish system tended to be inspired by the regulations binding in other systems, which it subsequently developed. This phenomenon was characteristic for the 2<sup>nd</sup> Polish Republic for a greater part of the period of its existence. When the April Constitution came into force, its provisions determining the construction of the institution of states caused by an extraordinary threat to the state were based solely on Polish solutions.

## Spuren fremder Regelungen im polnischen Recht der Sonderzustände 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts

### Zusammenfassung

Die gegenwärtigen Institutionen der Sonderzustände haben ihre Wurzeln in den französischen rechtlichen Regime, die die Position des Festungskommandanten während einer Festungsbelagerung bestimmten. Derartige Regelungen fehlten in vielen sonstigen Ländern des Kontinentaleuropa. Die französischen, an der Wende des 18. zum 19. Jahrhundert ins Leben gerufenen rechtlichen Regelungen, wurden daher während der napoleonischen Kriege in zahlreichen europäischen Ländern, darunter auch in Polen, eingeführt. Die damaligen Regelungen hatten vor allem den Charakter von Kompetenzgesetzen, die das Einführungsverfahren der Sonderzustände, die Exekutivorgane und ihre Befugnisse bestimmten. Es fehlte dagegen ein Katalog der Bürgerrechte, die der Einschränkung oder Aussetzung unterliegen würden. Es waren dort auch keine Verfahren genannt, nach denen man diese Rechte außer Kraft setzen könnte. Eine Ausnahme stellte lediglich der Belagerungszustand dar. Die Bestimmungen betreffend die Sonderzustände waren nicht von einer einheitlichen Rechtsakte umfasst, sondern sie befanden sich in zahlreichen normativen Akten, die diverse,

mit der Kriegsgefahr verbundene Fragen regelten. Die Nutzung fremder Regelungen betreffend die Sonderzustände war nicht nur für Polen charakteristisch. Es ist jedoch hervorzuheben, dass im polnischen Rechtssystem, außer der napoleonischen Zeit, keine Kopien fremder Regelungen galten. Anders sah die Situation in den Niederlanden und in Belgien aus, wo die französischen Dekrete bis Ende des 19. Jahrhunderts rechtswirksam waren. In Preußen hat man bei der Gestaltung des Gesetzes über den Belagerungszustand Bezug auf das französische Gesetz von 1849 genommen. In Polen griff man eher an Muster der Regelungen, die in anderen Systemen galten und entwickelte sie dann weiter. Diese Vorgehensweise war für einen Teil der Zeit der II. Republik Polen charakteristisch. Unter der Herrschaft der Aprilverfassung war dann die Konstruktion der Institution der Ausnahmezustände im Falle einer besonderen Staatsgefährdung ausschließlich einheimischen Ursprungs.