

PIOTR KRZYSZTOF MARSZAŁEK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Regulacje prawne stanów szczególnych w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim w latach 1807–1831

Problematyka stanów szczególnych cieszy się nadal zainteresowaniem badaczy. Podjęto kilka prób ogólniejszego spojrzenia na to zagadnienie¹. Dotąd jednak uwaga autorów koncentrowała się przede wszystkim na okresie międzywojennym i powojennym oraz doświadczeniach wynikających z wprowadzenia stanu wojennego w Polsce w grudniu 1981 r. i debaty nad rozwiązaniami konstytucyjnymi z 1997 r. Natomiast zupełnie pomijana była kwestia regulacji prawnych stanów szczególnego zagrożenia państwa na ziemiach polskich w okresie zaborów². Badania w tej mierze wydają się potrzebne, tym bardziej że kształtowany jest w literaturze pogląd, iż w owym czasie nie było potrzeby tworzenia prawnych regulacji stanów szczególnych, gdyż Polska nie była bytem suwerennym i nie istniały dobra wymagające szczególnej ochrony³. Autorzy formułujący taki pogląd nie dostrzegają, że mimo utraty przez naród polski bytu państwowego na obszarze ziem polskich nadal żyli ludzie, istniały określone porządki społeczne, prawne i polityczne, wymagające nierzadko szczególnych form ochrony w chwilach zagrożenia. Istniejącą lukę zamierzamy wypełnić naszymi ustaleniami.

¹ R. Socha, *Stany szczególnego zagrożenia państwa w polskim prawodawstwie*, Bielsko-Biała 2004; L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989*, Toruń 2006; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007; A. Cieszyński, *Stany nadzwyczajne w polskim prawie konstytucyjnym 1921–1997*, maszynopis pracy doktorskiej, Biblioteka Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, zbiory specjalne.

² Prace: H.A. Konna, *Prawa wyjątkowe*, Warszawa 1909; E. Grabowskiego, *Z dziedziny teorii i praktyki stanów wyjątkowych*, Warszawa 1911; *idem*, *W przededniu stanów wyjątkowych*, Warszawa 1922, stanowią wyjątek.

³ Pogląd taki formułuje R. Socha, *op. cit.*, s. 11 n. Zob. *idem*, *Instytucja stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2003, nr 4, s. 16.

Pojawienie się prawnych regulacji stanów szczególnego zagrożenia państwa związane było z upowszechnianiem się u schyłku XVIII w. teorii inspirujących tworzenie aktów normujących funkcjonowanie władz publicznych, także w sytuacjach szczególnych, mających zabezpieczyć spokój i porządek publiczny. Początkowo w aktach rangi konstytucyjnej nie występowały regulacje stanów szczególnych. W ustawach zasadniczych tamtego okresu zawierano zazwyczaj nadzwyczajne pełnomocnictwa dla władz najwyższych do zastosowania specjalnych środków w celu ochrony lub przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Konstytucja Republiki Francuskiej z 22 Frimaire (13 grudnia) roku VIII (1799) określała w art. 92, że w wypadku zbrojnego buntu albo niepokojów, zagrażających bezpieczeństwu państwa, może nastąpić zawieszenie postanowień konstytucyjnych. Zawieszenie takie ogłaszał rząd, co powodowało niezwłoczne zebranie się legislatury⁴. Natomiast francuska Karta konstytucyjna z 4 czerwca 1814 r. w art. 14 uznawała króla za najwyższego przełożonego państwa i wyposażała go w prawo do wydawania zarządzeń i rozporządzeń niezbędnych do zapewnienia państwu bezpieczeństwa⁵. Nie brakowało też rozwiązań przeciwnych. Konstytucja holenderska z 1815 r. nie zawierała jakichkolwiek postanowień w sprawie stanów szczególnych czy choćby nadzwyczajnych pełnomocnictw dla monarchy, a w art. 2 podkreślano, że zarówno uprawnienia władz publicznych, jak i prawa pozostają obowiązujące, póki nie zostaną inaczej określone przez konstytucję. Jeszcze dalej szła belgijska ustawa konstytucyjna, pochodząca z 7 lutego 1831 r., która wręcz zakazywała w art. 130 zawieszania jakichkolwiek jej postanowień całkowicie lub chociażby częściowo⁶.

Za ojczyznę prawnych regulacji stanów szczególnych powszechnie uważa się Francję. Tam bowiem pojawiły się pierwsze akty normatywne odnoszące się do tej kwestii. Należała do nich ustawa z 10 lipca 1791 r. Dotyczyła przede wszystkim określenia rodzajów miejscowości warownych i posterunków wojskowych, obowiązków związanych z utrzymaniem fortyfikacji oraz uprawnień komendantów wojskowych i ich relacji z władzami cywilnymi i wojskowymi. Wprowadzała 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, jak i sprawy nadzoru nad funkcjonowaniem handlu i manufaktur, opieki nad ubogimi, chorymi i inwalidami, tworzeniem domów opieki społecznej, likwidacją żebractwa. Do zadań administracji należał również nadzór nad zaopatrzeniem w żywność, rozbudową i architekturą miast, obyczajami, wi-

⁴ *Constitution de la republic Frances*, Bulletin des lois z 1799 r., nr 333, s. 18 n.

⁵ *Charte constitutionnelle*, Bulletin des lois z 1814 r., nr 17, poz. 133.

⁶ J.T. Buijs, *De grondwet. Toelichting en krietiek*, Arnhem 1884; A. Giron, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, t. 1, Bruxelles 1895, hasło: *Constitution* nr 2.

dowiskami, loteriami, walka z prostytutką oraz opieka zdrowotna⁷. W tym czasie władza urzędników wojskowych mogła rozciągać się wyłącznie na wojsko i inne osoby z nim związane⁸.

Stan wojny ogłaszano, gdy określonej części albo całości terytorium państwa groził najazd nieprzyjacielski. Zgodę na ogłoszenie stanu wojny wyrażał organ przedstawicielski, na wniosek króla. 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 wojenną⁹.

Natomiast stan oblężenia ogłaszano dla ściśle wyodrębnionego obszaru, zwykle ufortyfikowanej twierdzy lub miasta mającego strategiczne znaczenie dla państwa. Mogło to nastąpić tylko wówczas, gdy nieprzyjaciel 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 stał 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 stawały się wykonawcą jego zarządzeń¹⁰.

Kolejną regulacją było prawo z 10 fructidora (28 sierpnia) 1797 r., które utrzymywało wyłączną legitymację ciała przedstawicielskiego do ogłoszenia stanu wojny. Jednakże uprawnienie do ogłoszenia stanu oblężenia przyznano już dyrektoriatowi wykonawczemu¹¹. Ustanowiony w ten sposób reżym prawny po-

⁷ 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*, t. 1–3, Paris 1719–1722. Zob. też L.J.G. Chénier, *De l'état de siege, de son utilité et des effets*, Paris 1848, s. 12 n.

⁸ *Loi concernant la conservation, le classement des Places de guerre et Postes militaires, la police Fortifications, etc. z 10 lipca 1791 r.*, Bulletin des lois z 1791 r., s. 323 n.

⁹ *Ibidem*, s. 324. Zob. też L.J.G. Chénier, *op. cit.*, s. 13 n.

¹⁰ *Loi concernant la conservation, le classement des Places de guerre et Postes militaires, la police Fortifications, etc. z 10 lipca 1791 r.*, Bulletin des lois z 1791 r., s. 325.

¹¹ *Loi qui détermine la manière dont les communes de l'intérieur de la République pourront être mises en état de guerre ou de siège z 10 fructidora 1797 r.*, Bulletin des lois nr 140, poz. 1380.

wtarzało prawo wydane 19 fructidora (6 września) 1797 r., określające środki ocalenia publicznego w wypadku spisku rojalistycznego¹².

Pierwsze polskie konstytucje w odniesieniu do interesującego nas problemu zachowywały milczenie. W Ustawie Rządowej z 3 maja 1791 r., pierwszym polskim akcie konstytucyjnym, nie odnajdziemy żadnego odniesienia do instytucji stanów szczególnych. Nie znajdziemy tam także żadnych specjalnych pełnomocnictw dla monarchy na wypadek zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Brak jest też katalogu praw i wolności obywatelskich, które mogłyby ulec ograniczeniu lub zawieszeniu, poza stwierdzeniem, że wszyscy mieszkańcy są ludźmi wolnymi. W konstytucji zawarto jedynie zapis mówiący o możliwości użycia siły zbrojnej narodowej do egzekucji praw. Postanowienie to trudno uznać za regulację stanu szczególnego. Było ono jedynie dyspozycją umożliwiającą wykorzystanie sił zbrojnych do przywrócenia porządku prawnego w przypadku, gdy posiadane przez władze cywilne środki okazały się niewystarczające¹³. Rozwiązania takie stosowane były i są do tej pory powszechnie nie tylko w Europie, ale w wielu krajach świata, szczególnie tam, gdzie brak wystarczająco rozwiniętych formacji policyjnych.

Podobnie rzecz wyglądała w konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r.¹⁴ Nie zawierała ona ani specjalnych pełnomocnictw dla monarchy, ani szczególnych regulacji na wypadek wojny czy zaburzeń wewnętrznych, co było typowe dla konstytucji francuskich tamtego czasu. Mówi o tym wspomniane już prawo z 10 fructidora 1797 r., uzasadniając potrzebę jego uchwalenia, „zważywszy że Konstytucja nie określa wypadków i form, w których gminy krajowe będą mogły być ogłoszone w stanie wojny i w stanie oblężenia”¹⁵. Nie oznacza to jednak, że instytucje stanu wojny i oblężenia nie były w ówczesnej Polsce znane. Przeczą temu chociażby dokumenty związane z wojną polsko-austriacką toczoną w roku 1809.

Wobec zagrożenia związanego z możliwością zajęcia Warszawy przez wojska austriackie i spodziewanym wyjazdem króla ze stolicy obradujące wspólnie Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa na posiedzeniu 25 marca 1809 r. postanowiły zwrócić się do monarchy o udzielenie specjalnych pełnomocnictw, by „na wypadłe zdarzenia pod nieprzytomność króla, gdy Rada Stanu trudniąc się tylko roztrząsaniem i układem projektów, a Rada Ministrów porozumiewaniem się względem egzekucji rozkazów królewskich, zostają bez decyzji: bacząc przeto na okoliczności, które kraj otaczają, uznano za potrzebę przełożyć NPanu przed

¹² *Loi contenant des mesures de salut public relativement à la conspiration royale z 19 fructidora 1797 r.*, Bulletin des lois nr 142, poz. 1400.

¹³ „Użytym być więc wojsko narodowe może na [...] pomoc prawu, gdyby kto egzekucji jego nie był posłusznym”, J. Kowecki, *Konstytucja 3 Maja 1791*, Warszawa 1983, s. 100.

¹⁴ *Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r.*, DzP KW, nr 1, s. I–XLVII.

¹⁵ *Loi qui détermine la manière dont les communes de l'intérieur de la République pourront être mises en état de guerre ou de siège z 10 fructidora 1797 r.*, Bulletin des lois nr 140, poz. 1380.

jutrzejszym jego wyjazdem prosił, aby raczył upoważnić dekretem swoim Radę Ministrów albo Radę Stanu, albo tychże prezesa, iżby w przypadkach nagłych i zwłoki nie cierpiących, w imieniu JKMcI decydować jedna z tych władz mogła¹⁶. Stosowny dekret Fryderyk August podpisał w dniu wyjazdu z Warszawy, 26 marca. Dwa dni później Rada Stanu poinformowała wszystkich ministrów o specjalnych pełnomocnictwach, jakie zostały im udzielone¹⁷.

W chwili bezpośredniego zagrożenia Warszawy, spowodowanego marszem wojsk austriackich pod komendą 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 Sauniera, komendanta stolicy w odpowiednie pełnomocnictwa do wydawania poleceń władzom cywilnym¹⁸. 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 francuskich¹⁹. 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 szczególnych pełnomocnictw monarszych²⁰. Ich obawy wy-

¹⁶ Protokół 307 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 25 marca 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencel, *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego*, t. 2, cz. 1, Toruń 1965, s. 194.

¹⁷ *Ibidem*, s. 199.

¹⁸ Płk Louis Saunier został mianowany komendantem placu w Warszawie z dniem 2 września 1808 r. i zastąpił na tym stanowisku płk. Targeta, Protokół 178 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 2 września 1808 r., [w:] B. Pawłowski, *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego*, t. 1, cz. 2, Toruń 1962, s. 94.

¹⁹ Protokół 319 wieczornej sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 15 kwietnia 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencel, *Protokoły...*, s. 226 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 n. Zob. też *idem*, *Warszawa w r. 1809*, „Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu”, R. 45–50 za lata 1940–1945, Toruń 1948, s. 24 n.

²⁰ 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 cyrkułów z dyrektorami na czele. Co ciekawe, stanowiska te mieli objąć niemal ci sami ludzie, którzy zostali nieco wcześniej zaproponowani przez Serra. Oddziały gwardii byłyby podzielone na części dziesiętne, setne i tysięczne. Na ich czele mieli stać komendanci zależni od komendanta miasta. Zob. Proto-

nikały przypuszczalnie ze słabej znajomości przepisów, na które powoływał się rezydent. Zdaniem Bronisława Pawłowskiego zaniepokoił się, że oddanie specjalnych uprawnień ludziom sprzyjającym Francuzom może spowodować ograniczenie pozycji konstytucyjnych organów Księstwa²¹. Ostatecznie wniosek Serra został odrzucony. Projekt rezydenta okazał się zbyteczny także ze względu na ogłoszenie Warszawy miastem neutralnym, co gwarantowało mieszkańcom bezpieczeństwo, porządek oraz ochronę życia i mienia²². Do wykonania tych zadań mianowano komisarzem rządowym ks. Stanisława Jabłonowskiego, który otrzymał pełnomocnictwa do prowadzenia rozmów w tych sprawach z dowódcami austriackimi.

Jednakże miesiąc później, 16 maja gen. Stanisław Woyczyński, mianowany 30 sierpnia 1808 r. komendantem twierdzy toruńskiej, a w grudniu tego roku gubernatorem Torunia, proklamował w mieście stan oblężenia²³. Miasto było twierdzą obsadzoną przez załogę francuską od chwili jej zajęcia w 1806 r. Dlatego przyjąć należy, że wprost stosowano regulacje francuskie, tym bardziej że proklamacja zawierała „urządzenia stosowne do stanu oblężenia”²⁴. *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 wątplenia jednak stan oblężenia według zasad prawa francuskiego był w Polsce okresu Księstwa Warszawskiego znany i stosowany.

Z wojną polsko-austriacką wiąże się również pojawienie się nowego urzędu — gubernatora²⁵. Obok wspomnianego już gubernatora Torunia mianowany został gubernator Warszawy, którym został gen. Antoni Amilkar Kosiński. Odbyło się to w czasie, gdy w stolicy nie było rządu Księstwa, przebywającego tymcza-

kół 320 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 15 kwietnia 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencil, *Protokoły* ..., s. 228 n.

²¹ Por. B. Pawłowski, *Historia wojny...*, s. 120 n. *Idem*, *Warszawa w r. 1809*, s. 24 n.

²² 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*..., s. 253 n.

²³ Protokół 330 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 29 kwietnia 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencil, *Protokoły*..., s. 263. Zob. też protokół 347 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 21 maja 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencil, *Protokoły*..., s. 301. Zob. też P.K. Marszałek, *Polscy gubernatorzy miasta stołecznego Warszawy w okresie porozbiorowym 1807–1831*, „*Studia Lubuskie*” 6, 2010, s. 16.

²⁴ Protokół 347 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 21 maja 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencil, *Protokoły*..., s. 301.

²⁵ Urząd ten był znany na ziemiach polskich już wcześniej i wiąże się z rządami pruskimi. W Warszawie gubernatorami byli gen. Johann Heinrich von Günther Hoym i gen. Georg Ludwig Köhler. Zob. P.K. Marszałek, *Polscy gubernatorzy...*, s. 13 n. Por. też M.M. Drozdowski, A. Zahorski, *Historia Warszawy*, Warszawa 2001, s. 132. Po upadku Księstwa Warszawskiego na krótko urząd generał-gubernatora wprowadzili Rosjanie.

sowo w Tykocinie. Nominacji dokonał gen. Henryk Dąbrowski, jako głównodowodzący wojskami polskimi na lewym brzegu Wisły. Powołanie odbyło się bez porozumienia z Radą Stanu. Dlatego Rada na swoim pierwszym posiedzeniu po powrocie do Warszawy w dniu 8 czerwca 1809 r. uznała za niezbędne, „ażeby atrybucje i stosunki urzędu tego, jako zupełnie nowego, z rządem oznaczyć”²⁶. Do sprawy tej powrócono dwa dni później, podczas kolejnego posiedzenia Rady. Wówczas to ks. Poniatowski objaśniał relacje między gubernatorem a władzami cywilnymi²⁷. Nie znamy szczegółów tych wyjaśnień. Możemy jednak przyjąć, że urząd gubernatora oparty był na przepisach francuskich, które właśnie ministrowi wojny przydawały kompetencji do określania zakresu władzy gubernatora.

Pierwotnie postanowienia odnoszące się do stanów szczególnych były bardzo ogólnikowe. Dopiero dekret cesarski z 24 grudnia 1811 r.²⁸ określił te kwestie 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 jest ogłoszony 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 koniecznych do utrzymania mieszkańców i gwardii narodowej oraz innych środków niezbędnych do prac wojskowych i na potrzeby garnizonu.

Natomiast stan oblężenia ogłaszano w danej miejscowości, gdy groziło niebezpieczeństwo okrażenia 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 on obowiązek konsultowania swoich decyzji

²⁶ Protokół 363 sesji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 8 czerwca 1809 r., [w:] B. Pawłowski, T. Mencil, *Protokoły...*, s. 8.

²⁷ *Ibidem*, s. 14.

²⁸ *Décret impérial relatif à l'Organisation et au Service des États-majors des Places* z 24 grudnia 1811 r., Bulletin des lois nr 411, poz. 7543.

z radą wojenną tworzoną przez komisarza wojennego oraz dowódców artylerii i 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 z mocy prawa.

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. Natomiast brakowało katalogu praw obywatelskich ulegających ograniczeniu lub zawieszeniu. Nie zawierały też procedur powodujących ich uchylenie, poza stanem oblężenia. Warto w tym miejscu zwrócić 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.

Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r. była skonstruowana już nieco inaczej aniżeli ustawa konstytucyjna Księstwa. Gwarantowała pewien zakres praw i wolności obywatelskich. Zastrzegła przy tym możliwość ich ustawowego ograniczania. Nie było jednak żadnych specjalnych pełnomocnictw dla władz najwyższych w wypadkach zagrożenia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Nie było też mowy o stanach szczególnych. Mimo to w okresie wojny polsko-rosyjskiej w 1831 r. sięgnięto po te rozwiązania. 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 wojny²⁹. 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 ułatwić 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 osobistej³⁰. Osoby, które by nie wykonały poleceń rządu lub zobowiązane do wyjazdu pozostały na obszarze zajęтым przez nieprzyjaciela, szczególnie urzędnicy, uznawane były za zdrajców kraju i podlegały odpowiedzialności karnej.

Stan wojny z czasów powstania listopadowego nie był jeszcze w pełni stanem szczególnym, choć zwiększano uprawnienia władz wykonawczych kosztem

²⁹ B. Pawłowski, *Źródła do dziejów wojny polsko-rosyjskiej 1830–1831 r.*, t. 1, Warszawa 1931, s. 257 n.

³⁰ *Ibidem*, s. 257.

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.

Stan wojny został ogłoszony w Warszawie już 8 lutego i obejmował obszar miasta wraz z obwodem w promieniu jednej mili od miasta³¹. 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 obostrzeń, wynikających z ogłoszenia stanu wojny, zwolnieni byli senatorowie, posłowie oraz przedstawiciele państw obcych. Gubernator został zobowiązany do udzielenia im wszelkiej pomocy, gdyby takiej potrzebowali³².

Kilka dni później 18 lutego Rząd Narodowy ogłosił w Warszawie stan 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 Warszawie³³.

Ogłoszony w początkach lutego w Warszawie stan wojny został 26 lutego rozszerzony na cały kraj. W każdym województwie ustanowiono dowódcę militarnego podległego naczelnemu wodzowi³⁴. 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 wykroczzeń prawami wojskowymi przewidzianych”³⁵.

W związku z ogłoszeniem stanu wojny na obszarze całego Królestwa dwa dni później 28 lutego Rząd Narodowy ustanowił urząd komisarza rządowego przy naczelnym wodzu. Do jego obowiązków należało przede wszystkim uzgadnianie

³¹ Postanowienie Rządu Narodowego o ogłoszeniu Warszawy w stanie wojny z dnia 8 lutego 1831 r., [w:] *ibidem*, s. 262 n.

³² *Ibidem*, s. 262.

³³ Postanowienie Rządu Narodowego o ogłoszeniu Warszawy w stanie oblężenia z dnia 18 lutego 1831 r., [w:] *ibidem*, s. 371 n.

³⁴ 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:] *ibidem*, s. 453.

³⁵ Postanowienie Rządu Narodowego mocą którego cały kraj ogłoszony został w stanie wojny z dnia 26 lutego 1831 r., [w:] *ibidem*, s. 420 n.

z naczelnym wodzem wszelkich spraw, które rząd uznałby za istotne i w zakresie tym miał kierować się instrukcjami otrzymanymi od rządu. Ponadto zobowiązany został do stałego informowania rządu o sytuacji wojennej w formie specjalnie redagowanych biuletynów. Na komisarzu rządowym spoczywał także obowiązek należytej dbałości o właściwe rozlokowanie magazynów żywnościowych, furażu i lazaretów, aby żywność była dostarczana regularnie i dobrego gatunku. Wszelkie przypadki nadużyć służb intendentury miały być przez niego wnioskowane do naczelnego wodza celem ukarania. Komisarz dysponował organem wykonawczym składającym się z Kancelarii i Wydziału. Wnioski nominacyjne przedkładał rządowi, któremu w całości podlegał. Komisarzowi rządowemu podlegali komisarze wojenni mianowani w poszczególnych województwach. Komisarzem rządowym mianowany został hrabia Aleksander Bniński, minister spraw wewnętrznych Rządu Narodowego³⁶.

Stany wojny i oblężenia ogłoszone w okresie powstania listopadowego opierały się już na polskich regulacjach, choć wyraźne były jeszcze wpływy francuskie. Jest to szczególnie widoczne w przepisach regulujących kompetencje gubernatora, które odwołują się do wspomnianego już wyżej dekretu napoleońskiego z 24 grudnia 1811 r., a w treści postanowienia rządowego zacytowano wprost przepis art. 95 wspomnianego dekretu³⁷. Warto jednak zaznaczyć, że regulacje odnoszące się do stanu wojny były wyraźnie rodzimego pochodzenia.

Pozostaje do wyjaśnienia kwestia recypowania przepisów dotyczących stanów szczególnych z systemu francuskiego do systemu prawa polskiego. W myśl konstytucji zarówno Księstwa Warszawskiego, jak i Królestwa Polskiego za prawo powszechnie obowiązujące uznawano tylko to, co zostało opublikowane w Dzienniku Praw. Na próżno jednak będziemy szukać w tym dzienniku promulgacyjnym aktów normatywnych określających zakres obowiązywania przepisów francuskich dotyczących stanu wojny i stanu oblężenia w Polsce. Jednoznacznej odpowiedzi w tej mierze nie dają także autorzy zajmujący się problematyką tworzenia prawa, w tym wojennego i wojskowego, w omawianym przez nas okresie³⁸.

³⁶ Postanowienie Rządu Narodowego o nominacji senatora Bnińskiego komisarzem rządowym przy Naczelnym Wodzu i jego zakresie władzy z dnia 28 lutego 1831 r., [w:] *ibidem*, s. 431 n.

³⁷ Postanowienie Rządu Narodowego z dnia 20 lutego 1831 r. w sprawie określenia władzy gubernatora Warszawy, Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego (dalej: BUW), archiwum Jana Krukowieckiego, Rkps, sygn. 549/II/1, k. 15 n.

³⁸ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964; J. Adamus, *Przegląd źródeł polskiego prawa wojskowego z czasów Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego i powstania listopadowego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1931, nr 4, s. 22–41; W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego*, t. 1, Warszawa 1964, s. 14 n.; L.A. Sulek, *Wojskowy kodeks karny w armii Księstwa Warszawskiego*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości” 25, 1982, s. 179–188.

Pewne światło na ten problem może rzucić sprawa obowiązywania w Polsce francuskiego prawa wojskowego i wojennego. Wynikało ono z faktu, że formacje polskie dotarły na ziemie polskie jako część składowa armii francuskiej, a następnie do końca istnienia Księstwa znajdowały się pod zwierzchnią komendą dowództwa napoleońskiego. Także w dobie Królestwa Polskiego okresu konstytucyjnego w wojsku obowiązywało prawo francuskie. W literaturze wspomina się, że 12 grudnia 1807 r. Fryderyk August podpisał dekret wprowadzający „artykuły wojskowe”³⁹. Choć nie ma bezpośredniego źródła potwierdzającego ten fakt. L.A. Sułek przytacza zapis z protokołu Sekretariatu Stanu Księstwa Warszawskiego z dnia 24 stycznia 1809 r.: „Chcemy, żeby wspomniane dopiero artykuły wojskowe dotąd w wojsku naszym Księstwa Warszawskiego przestrzegane – ogłoszone i zachowane zostały nadal, dopóki innego w tej mierze nie uczynimy urządzenia”⁴⁰.

Stosowanie praw francuskich w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim było jednak faktem, co potwierdza chociażby powoływanie się na te przepisy przy podejmowaniu rozstrzygnięć przez polskie organy publiczne w tym okresie. Na przykład już 4 lutego 1807 r. Napoleon miał podpisać dekret o obowiązywaniu w tworzonym wojsku polskim francuskich regulaminów wojskowych⁴¹. Wydaje się, że odpowiedzi udziela jeden z rozkazów wydany przez ks. Poniatowskiego jako ministra wojny. Otóż Poniatowski podpisał 11 listopada 1807 r. rozkaz dzienny, 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”⁴². Pamiętać jednak należy o próbach zastąpienia regulacji francuskich rodzimymi rozwiązaniami, choć ostatecznie z niewielkimi rezultatami.

Pomimo podejmowanych wielu prób nie udało się stworzyć rodzimego prawa wojskowego, nad czym ubolewał m.in. generalny audytor Wojska Polskiego z okresu powstania listopadowego Hieronim Kaliński, pisząc: „Prawa wojskowe dziś obowiązujące, [...] nie są z sobą w harmonii i nie odpowiadają potrzebom kraiu. Prawo wojskowe Francuskie porzucane, nie iednostayne, składające się z dekretów nagle w razie potrzeby stanowionych, nie tworzy systematycznej całości, stoi częstokroć w sprzeczności z innymi prawami u nas obowiązującymi”⁴³. Podobnie porzucane w różnych ustawach i dekretach były przepisy dotyczące stanów szczególnych, traktowane wówczas jako prawa wojenne. Trafiły one do

³⁹ L.A. Sułek, *op. cit.*, s. 183.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 184.

⁴¹ Informacja pochodzi z polskiej edycji Wikipedii (<http://pl.wikipedia.org/wiki/1807>). Wspomniany dekret nie został opublikowany.

⁴² „Gazeta Warszawska” z dnia 14 listopada 1807 r., nr 91, s. 1335. Zob. też G. Zych, *Armia Księstwa Warszawskiego 1807–1912*, Warszawa 1961, s. 42.

⁴³ „Gazeta Warszawska” z dnia 19 lipca 1831 r., nr 191, s. 1565.

Polski tą samą drogą, co francuskie prawa wojskowe. Kraj nasz nie był tutaj wyjątkiem. W podobny sposób francuskie przepisy dotyczące stanów szczególnych trafiły m.in. do Holandii i później Belgii.

Wbrew ukształtowanemu w literaturze pogładowi regulacje prawne stanów szczególnych były w Polsce znane już od czasów Księstwa Warszawskiego i, co nietrudno zauważyć, jak w wypadku innych państw europejskich, wzory przywędrowały z Francji. Nic dziwnego, skoro były to wówczas jedyne tego typu wzory, a ponadto w okresie napoleońskim często narzucano krajom europejskim rozwiązania prawne rodem znad Sekwany. Podobnie było w Królestwie Polskim po 1815 r., ale nie dlatego, że, jak wskazują niektórzy autorzy, wraz z utratą przez Polskę suwerenności i niepodległości utracone zostały dobra wymagające szczególnej ochrony. Ziemie dawnej Rzeczypospolitej nie stały się próżnią prawnopolityczną. Organizmy państwowe powstające na ziemiach polskich, szczególnie na obszarze drugiego i trzeciego zaboru pruskiego, były podmiotami międzynarodowymi, nawet jeżeli posiadały ograniczoną suwerenność. Wymagały zatem obrony przed zagrożeniami zewnętrznymi. Ponadto wewnętrznie były zorganizowane według określonego porządku prawnego i społecznego, wymagającego także ochrony. Konstytucje Księstwa i Królestwa zawierały bardzo ogólne postanowienia określające status prawno-polityczny obywateli, w tym podstawowe prawa i wolności obywatelskie, choć już wówczas wiązano ochronę bezpieczeństwa zewnętrznego oraz ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego wewnątrz państwa z ograniczaniem gwarantowanych konstytucyjnie praw obywatelskich. W tym czasie pojawiły się też pojęcia stanu wojny, oblężenia i obrony, określające zróżnicowane stany zagrożeń, funkcjonujące po dziś dzień, choć niektóre z nich zmieniły sens znaczeniowy. Już jednak w Królestwie Polskim w okresie wojny polsko-rosyjskiej 1830–1831 r. pojawiają się własne rozwiązania na wypadek zagrożeń, choć jeszcze z wyraźnymi zapożyczeniami francuskimi.

Rechtliche Regelungen der Sonderzustände im Warschauer Fürstentum und Königreich Polen in den Jahren 1807–1831

Zusammenfassung

Rechtliche Regelungen der Zustände einer besonderen Gefährdung des Staates erfolgten Ende des 18. Jahrhunderts. Damals entstanden die ersten normativen Akten, die auf die Tätigkeit der öffentlichen Organe, die Ruhe und öffentliche Ordnung auch in besonderen Situationen sichern sollten, bezogen waren. Anfangs gab es in den Akten des konstitutionellen Grades keine Regelungen betreffend die Sonderzustände. In den Grundgesetzen dieser Zeit waren allgemei-

ne außerordentliche Vollmachten für die obersten Verwaltungsorgane zu finden, die erlaubten, Sondermaßnahmen zum Schutz oder Wiederherstellung der Staatsordnung und Staatssicherheit zu treffen. Die ersten Regelungen traten im französischen Recht auf. Das war vor allem das Gesetz vom 10. *fructidor* 1791 und Erlass vom 24. Dezember 1811. In Polen erschienen Regelungen dieser Art in der Zeit des Warschauer Fürstentums und es waren französische Vorschriften. Zurückgegriffen hat man auf diese im Königreich Polen in der Zeit des polnisch-russischen Krieges 1830–1831. Damals versuchte man jedoch eigene Lösungen zu finden, obwohl französische Muster weiterhin als Basis dienten.