WIEDZA OBRONNA
2023, Vol. 285 No. 4
ISSN: 2658-0829 (Online) 0209-0031 (Print)
Journal homepage: http://wiedzaobronna.edu.pl
DOI: https://doi.org/2023-i285

PIOTR HAC*
Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

STOSOWANIE INSTYTUCJI ODOSOBNIENIA (INTERNOWANIA) W CZASIE KONFLIKTU ZBROJNEGO. ASPEKTY PRAWNE I REALIA ORGANIZACYJNE W OPARCIU O POLSKIE DOŚWIADCZENIA Z 1939 ROKU

THE USE OF THE INSTITUTION OF ISOLATION (INTERNMENT) DURING ARMED CONFLICT. LEGAL ASPECTS AND ORGANIZATIONAL REALITIES BASED ON THE POLISH EXPERIENCES OF 1939.

ABSTRAKT: W artykule autor porusza problematykę odosobnienia (internowania) w czasie konfliktu zbrojnego. W szczególności podjęto temat prawnych możliwości zastosowania tego typu instytucji w polskim systemie prawnym, ewentualnych wyzwań oraz potencjalnej potrzeby wprowadzenia równolegle do stanu wojennego także stanu wyjątkowego. Kwestie dotyczące aktualnych regulacji prawnych zostały porównane do rozwiązań z czasów przedwojennej Polski a szczegóły planowania, przygotowania i przeprowadzenia operacji internowania w czasie konfliktu zbrojnego omówiono na przykładzie działań podjętych w tym zakresie w 1939 roku przez stronę polską.

SŁOWA KLUCZOWE: Odosobnienie, internowanie, konflikt zbrojny, Rzeczpospolita Polska, 1939 rok.

ABSTRACT: In the article, the author discusses the issue of isolation (internment) during an armed conflict. In particular, the subject of the legal possibilities of applying this type of institution in the Polish legal system,

* dr Piotr Hac, War Studies University, Warsaw, Poland
https://orcid.org/0000-0002-4524-0900 p.hac@pracownik.akademia.mil.pl

Copyright (c) 2023 Piotr HAC This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

possible challenges and the potential need to introduce state of emergency in parallel to martial law were discussed. Issues concerning current legal regulations have been compared to solutions from the pre-war times of Polish, the details of planning, preparing and carrying out the operation of internment during the armed conflict have been discussed on the example of actions taken in this area in 1939 by the Polish side.

KEYWORDS: Isolation, internment, armed conflict, Republic of Poland, 1939.

UWAGI WSTĘPNE

Wyraz *internowanie*, rozumiane jako „przymusowe umieszczenie osoby w wyznaczonym miejscu”[1], jak i słowo *odosobnienie*, czyli „odseparowanie się, odizolowanie się od otoczenia”[2], są synonimami, i w ten sposób były w przeszłości traktowane przez polskiego ustawodawcę. Oba te zwroty w praktyce oznaczają pozbawienie osoby wolności jedynie na podstawie decyzji o charakterze administracyjnym wydanej przez organ wykonawczych władz publicznych, nie zaś na podstawie orzeczenia sądu. Co więcej, internowania (odosobnienia) nie stosuje się w reakcji na czyn zabroniony, lecz w celu zapobieżenia dopuszczenia się takiego czynu[3]. Sama instytucja internowania wywodzi się od zawieszania charakterystycznego dla krajów anglosaskich średniowiecznego prawa *habeas corpus* tj. zakazu zatrzymania osoby bez decyzji sądu, choć oczywiście już wcześniej władcy wielokrotnie więzili swoich politycznych przeciwników lub osoby dla siebie niewygodne[4]. Niemniej, wraz z rozwojem cywilizacji, systemu prawa i administracji publicznej, pozbawianie ludzi wolności bez wyroku sądu stało się przedmiotem zarówno regulacji prawnych, jak i licznych kontrowersji.

Analiza bieżących zagrożeń bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w zakresie militarnym, wskazuje na poważne niebezpieczeństwo wystąpienia zdarzeń, które mogą być przejawem skierowanych przeciwko Polsce działań hybrydowych, bądź też znajdować się na granicy konfliktu zbrojnego. Przedłużająca się agresja Rosji na Ukrainę i wynikające stąd doświadczenia pokazują z kolei, że państwo musi być przygotowane na

[1] Słownik języka polskiego PWN, tom I, Warszawa 1982, s. 801.
[2] Ibidem, t. II, s. 465.
[3] Zob. R. Giętkowski, *Odosobnienie w czasie stanu wyjątkowego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12, s. 39.
[4] K. Complak, *Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 217. Należy pamiętać także o polskich normach prawnych mających to samo znaczenie co *habeas corpus*. Przykładowo w czasach Władysława Jagiełły przyznano szlachcie immunitet nietykalności, gwarantujący, że nie zostaną oni uwięzieni bez wyroku sądowego (*Neminem captivabimus nisi iure victum*), por. M.A. Pieńkowski, *Kogo dotyczył przywilej zwany neminem captivabimus nadany przez Władysława II Jagiełłę 4 III 1430 r. w Jedlni*?, „Teka Historyka” 2015, z. 50, s. 43.

wszelkie ewentualności, w tym także na eskalację działań hybrydowych w pełnoskalową wojnę, przy wciąż aktualnej konieczności zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, mającego olbrzymi wpływ na trwanie zwiększonego wysiłku wojennego społeczeństwa, przemysłu i struktur władzy publicznej[5]. Internowanie, niekiedy kojarzone jedynie z rozbrojeniem i przetrzymywaniem w specjalnych obozach jednostek wojskowych, które przekroczyły granicę państwa neutralnego (na podstawie V Konwencji Haskiej), w sytuacji wybuchu konfliktu zbrojnego ma znacznie szersze znaczenie. W dzisiejszych czasach za oczywisty można przyjąć pobyt obywateli państwa agresora na terytorium kraju zaatakowanego – co może wynikać z trwających do wybuchu wojny relacji handlowych, turystyki, bądź też być przejawem utrzymywania kontaktu z mniejszościami narodowymi. Ta grupa obcokrajowców może stanowić dla państwa zaatakowanego zagrożenie z uwagi na możliwe podjęcie działań sabotażowych, dywersyjnych lub szpiegostwa, jak też stanowić cel samosądów ze strony miejscowej ludności. Nie można z kolei wykluczyć sytuacji, w której to wśród obywateli państwa zaatakowanego znajdą się osoby, które – niezależnie od pobudek – będą przejawiały zachowania utrudniające podniesienie i utrzymanie wysiłku zbrojnego m. in. poprzez dokonywanie sabotaży, wzniecanie strajków, obniżanie morale społeczeństwa, przeszkadzanie w wykonywaniu zadań przez policjantów lub żołnierzy, blokowanie dróg. Ponieważ w sytuacji zagrożenia agresją militarną podstawowym dobrem chronionym stają się struktury państwa, należy wówczas rozważyć odosobnienie przedstawicieli tej grupy własnych obywateli, tak aby zapobiec ich szkodliwej dla ogólnego wysiłku wojennego działalności.

Internowanie (odosobnienie) obywateli własnego państwa w czasie wojny wielokrotnie było stosowane w przeszłości, także w krajach o rozbudowanym ustroju demokratycznym. Jako przykłady takiego podejścia można podać działania brytyjskich władz publicznych wobec osób narodowości niemieckiej w pierwszej i drugiej wojnie światowej, jak również władz amerykańskich i kanadyjskich wobec osób narodowości japońskiej w drugiej wojnie światowej[6]. Przedsięwzięcia tego typu wymagały poważnego zaangażowania ze strony podmiotów

[5] W kontekście bezpieczeństwa publicznego zob. P. Hac, *Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w warunkach konfliktu zbrojnego – próba analizy doświadczeń ukraińskich*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne Polski w perspektywie konfliktów w państwach sąsiednich*, red. W. Cisowski, D. Palacz, Kielce 2023.

[6] Szerzej w: Z.A. Denness, *„A Question Which Affects Our Prestige as a Nation" The History of British Civilian Internment, 1899-1945*, Birmingham 2012; M.P. Wacławik, *Bolesna pamięć: Wysiedlenie i internowanie społeczności japońskiej w Kanadzie w czasie II wojny światowej*, „Sensus Historiae" 2014, vol. XIV; N. Filinowicz, *Życie amerykańskich Japończyków w obozach internowania*, „Białostockie Teki Historyczne" 2013, t. 11; eadem, *Internowanie społeczności japońskiej w Stanach Zjednoczonych w okresie II wojny światowej*, „Studia z Dziejów Wojskowości" 2015, t. IV.

bezpieczeństwa wewnętrznego a odpowiednie plany opracowywano przed wciągnięciem w konflikt zbrojny. Przykładowo, jeszcze przed grudniem 1941 roku, agenci FBI przez wiele miesięcy zbierali informacje o osobach politycznie podejrzanych, a aresztowania imigrantów japońskich, niemieckich i włoskich (z reguły liderów aktywnie biorących udział w życiu lokalnych społeczności) rozpoczęły się niemal natychmiast po napaści na Pearl Harbor. Ostatecznie w ciągu kilku miesięcy internowano w USA ponad 110 tys. osób, w zdecydowanej większości narodowości japońskiej[7].

Instytucja odosobnienia znajduje się aktualnie w polskim porządku prawnym, jednak nie w przepisach dotyczących stanu wojennego, tylko w regulacjach dotyczących stanu wyjątkowego, nakierowanego z założenia na przywrócenie porządku konstytucyjnego oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego[8]. Przy domniemaniu, że w czasie wojny może wystąpić konieczność zastosowania omawianej tu instytucji, ustalenie to wskazuje na podstawowy problem badawczy zawarty w pytaniu: czy w czasie konfliktu zbrojnego z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej możliwe jest w zgodzie z aktualnie obowiązującymi normami prawnymi zastosowanie instytucji odosobnienia? Oprócz odpowiedzi na to pytanie, celem artykułu jest także przedstawienie realiów zastosowania instytucji internowania w warunkach polskich w czasie wojny, bazując przy tym na opisie założeń i działania władz polskich we wrześniu 1939 roku w związku z agresją niemiecką. Przykład ten został wybrany, ponieważ charakteryzuje się podjęciem skomplikowanych przygotowań ze strony polskiej i przyniósł szereg przemyśleń na kanwie politycznej oraz organizacyjnej. Takie całościowe objęcie omawianej problematyki powinno pozwolić na odniesienie się do głównego problemu badawczego, jak też na wskazanie możliwych do wystąpienia czynników i rekomendacji.

Badaniami objęto przede wszystkim problematykę odosobnienia obywateli własnego państwa, gdyż kwestię internowania obywateli innych państw regulują przede wszystkim normy prawa międzynarodowego. Przy udzielaniu odpowiedzi na wskazany problem badawczy posłużono się metodami charakterystycznymi dla nauk społecznych, w tym analizą, dedukcją, porównywaniem, uogólnianiem oraz wnioskowaniem. Przy opisie działań władz polskich wykorzystano materiały archiwalne udostępniane przez Instytut Pamięci Narodowej oraz wybrane archiwa państwowe.

---

[7] N. Filinowicz, *Życie amerykańskich Japończyków*…, s. 214-216.

[8] M.A. Kamiński, *Military Law in the Republic of Poland*, „Safety & Defense", 2019, vol. 5. no 2, DOI: 10.37105/sd.51, s. 28-34

PRZEPISY REGULUJĄCE INSTYTUCJĘ ODOSOBNIENIA

Odosobnienie w polskim porządku prawnym reguluje ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku *o stanie wyjątkowym*[9]. Stan ten może być wprowadzony „w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych" (art. 2 ust. 1). Odosobnieniu może być poddana „osoba mająca ukończone 18 lat, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu" (art. 17 ust. 1)[10].

Zastosowanie odosobnienia sprowadza się do wypełnienia procedury, która powinna rozpocząć się od wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie odosobnienia, złożonego przez podmiot uprawniony – właściwy organ prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Na podstawie tego dokumentu, wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego lub czasowego osoby mającej być odosobnioną, powinien wydać decyzję w sprawie odosobnienia, która – w przypadku zastosowania omawianej instytucji – jest wykonywana przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji w drodze zatrzymania wskazanej osoby i przymusowego doprowadzenia jej do ośrodka odosobnienia podległego Ministrowi Sprawiedliwości. Decyzje wojewodów w sprawie odosobnienia będą ostateczne, lecz mogą być zaskarżane bezpośrednio do sądu administracyjnego. Pobyt w ośrodku

---

[9] Ustawa z dnia 21 VI 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1928 (dalej: u.o.s.wyj.)

[10] Odosobniona może też być osoba w wieku powyżej 17 lat, jeżeli przeprowadzona uprzednio z nią rozmowa ostrzegawcza okazała się nieskuteczna, ibidem, art. 17 ust. 2. W trakcie prac w komisji nad projektem ustawy o stanie wyjątkowym, przedstawiciel Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu przedstawił stanowisko, zgodnie z którym w przypadku popełnienia przestępstwa nie może być mowy o konieczności zastosowania odosobnienia z uwagi na możliwość wykorzystania norm prawa karnego. Z kolei przedstawiciel Komendy Głównej Policji operował argumentami, że „w stanie wyjątkowym każdy, kto naruszył prawo, powinien być pozbawiony ponownej możliwości naruszenia prawa przynajmniej przez kilka miesięcy (…) Chodziło nam o zastosowanie takich rozwiązań, które pozwolą na maksymalne zmniejszenie w czasie stanu wyjątkowego potencjalnych zagrożeń kryminalnych (…) byłoby niepożądane, gdyby odosobnienie miało być stosowane wobec osób prowadzących działalność o charakterze politycznym, nawet jeśli jest ona skierowana przeciwko konstytucyjnemu ustrojowi państwa (…) Jednak bez tego rozwiązania nie mielibyśmy instrumentów, które moglibyśmy stosować wobec pospolitych przestępców", zob. Biuletyn nr 418/IV z posiedzenia Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych z dn. 19 III 2002 r., https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrnr/NSN-12 [dostęp: 17 XII 2023 r.].

odosobnienia będzie przypominał tymczasowe aresztowanie, na które zresztą ustawodawca się powołał[11]. Czas stosowania odosobnienia będzie z jednej strony limitowany okresem na jaki wprowadzono stan wyjątkowy, a z drugiej przesłankami merytorycznymi – decyzję wojewody uchyla się niezwłocznie, gdy ustaną przyczyny uzasadniające odosobnienie[12].

Polskie regulacje dotyczące odosobnienia należy uznać za zgodne z przepisami międzynarodowymi. Między innymi, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w artykule 5 wskazuje na możliwość pozbawienia wolności w przypadku „zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą lub jeśli jest to konieczne w celu zapobieżenia popełnienia takiego czynu lub uniemożliwienia ucieczki po jego dokonaniu", dodatkowo przewidując w artykule 15 uchylenie zobowiązań wynikających z Konwencji w przypadku „wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu"[13]. Niemniej, należy pamiętać, że odosobnienie – nawet przy założeniu sądowej kontroli następczej – oznacza pozbawienie wolności osoby jedynie na podstawie decyzji administracyjnej, i jako takie jest najsurowszym ograniczeniem wolności i praw człowieka i obywatela w polskim systemie stanów nadzwyczajnych[14].

Ustawodawca przewidział możliwość zastosowania odosobnienia jedynie w stanie wyjątkowym, nie zaś w dwóch pozostałych stanach nadzwyczajnych: stanie wojennym oraz w stanie klęski żywiołowej[15]. O ile w tym ostatnim przypadku jest to zrozumiałe – stan klęski żywiołowej jest oceniany jako najmniej rygorystyczny, to jednak nie uwzględnienie omawianej instytucji prawnej w regulacjach dotyczących stanu wojennego może zastanawiać. Zarówno stan wojenny, jak i stan wyjątkowy, zostały przez ustrojodawcę zakwalifikowane do tej samej grupy stanów nadzwyczajnych ze względu na zakres możliwych ograniczeń wolności i praw

[11] U.o.s.wyj., art. 17 ust. 3-4, 6-8.
[12] Ibidem, art. 17 ust. 5.
[13] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 nr 61 poz. 284.
[14] W drugim czytaniu projektu ustawy o stanie wyjątkowym, pojawiła się poprawka, aby decyzję wojewody o zastosowaniu odosobnienia zastąpić poprzez orzeczenie sądu – poprawkę ta odrzucono, *Dodatkowe sprawozdanie Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych*, 24 IV 2002 r., https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/344-A/$file/344-a.pdf [dostęp: 17 XII 2023 r.].
[15] Szczegóły stosowania tych stanów te regulują odpowiednio: ustawa z dnia 29 VIII 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1932 (dalej: u.o.s.woj.) oraz ustawa z dnia 18 IV 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1897.

człowieka i obywatela[16]. W ustawach dotyczących obu tych stanów część rygorów powtarza się (np. cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu, kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych, zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń, obowiązek posiadania przy sobie w miejscu publicznym dowodu osobistego przez osobę, która ukończyła 18 lat), a w stanie wojennym – generalnie mającym na celu zapewnienie maksymalnego wysiłku struktur państwa w ramach procesu przeciwstawienia się szczególnym zagrożeniom – pojawiła się również instytucja bardzo specyficzna i raczej kojarzona z bezpieczeństwem publicznym. Chodzi tu o możliwość dokonania przeszukania osób, „których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa" oraz ich mieszkań[17].

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że problematyka stosowania w czasie wojny internowania (pozbawiania wolności decyzją organu władz administracyjnych) przewijała się w polskich aktach normatywnych przez cały XX wiek. Już w ustawie z 25 lipca 1919 roku *w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa Państwa i utrzymania porządku publicznego w czasie wojny* przewidziano ewentualność pozbawiania wolności na okres do 3 miesięcy osób, które „przez swą działalność czy też przez przygotowanie do takiej działalności" miały zagrażać bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu[18]. Rozwiązania tego typu powtarzano w kolejnych aktach prawnych, w tym w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 stycznia 1928 roku *o stanie wojennym*[19], jak i w ustawie z 23 czerwca 1939 roku *o stanie wojennym*[20]. W okresie PRL prace nad brzmieniem przepisów dotyczących stanu wojennego prowadzono od początku lat '60 i również wtedy zakładano możliwość internowania osób. W warunkach konfliktu zbrojnego internowaniu mieli podlegać indywidualnie wytypowani „obywatele państw należących do wrogich obozów wojskowych lub politycznych, nie korzystający z immunitetu dyplomatycznego" a spośród obywateli polskich „osoby, które na podstawie sprawdzonych danych organów Milicji Obywatelskiej lub Służby Bezpieczeństwa podejrzane są o prowadzenie lub możliwość prowadzenia działalności zagrażającej

[16] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 IV 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm., art. 233 ust. 1.

[17] U.o.s.woj., art. 20. Przepis ten jest zresztą podstawą wydania jednego z trzech aktualnie obowiązujących aktów wykonawczych do tej ustawy, zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 IX 2004 r. *w sprawie organów właściwych do stosowania w czasie stanu wojennego ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela wobec osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa oraz trybu postępowania w tych sprawach*, Dz.U. z 2004 nr 219 poz. 2219.

[18] Dz.Pr.P.P. z 1919 nr 61 poz. 364, art. 2.

[19] Dz.U. RP z 1928 nr 8 poz. 54, art. 5.

[20] Dz.U. RP z 1939 nr 57 poz. 366, art. 2.

bezpieczeństwu lub obronności Państwa albo państw sprzymierzonych (…) osoby karane za działalność skierowaną przeciwko podstawowym interesom politycznym i gospodarczym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, co do których – w oparciu o posiadane materiały istnieje uzasadnione podejrzenie, że w warunkach zagrożenia wojennego lub wojny mogą wznowić taką działalność", jak również „recydywiści i elementy pasożytnicze, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że w warunkach zagrożenia wojennego lub wojny mogą podjąć działalność zagrażającą bezpieczeństwu lub obronności Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej"[21]. Problematyka internowania znalazła się w ćwiczeniach obronnych „Kraj-73" oraz „Kraj-79", a ostatecznie jak wiadomo została zawarta w dekrecie z 12 grudnia 1981 r. *o stanie wojennym*[22]. Przeprowadzona od 13 grudnia 1981 roku akcja internowania opozycjonistów (ok. 10 tys. osób) wywarła bardzo negatywne wrażenie, a stając się jednym z symboli opresyjnych działań reżimu, pozostawiła odium w ogóle co do stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce, jak i uprzedzenia polityków co do instytucji internowania jako takiej. Należy pamiętać, że wspomniany dekret (a zatem i teoretyczna możliwość zastosowania internowania w stanie wojennym) obowiązywał w polskim porządku prawnym aż do października 2002 roku, tj. wejścia w życie u.o.s.woj[23]. Biorąc pod uwagę negatywne podejście niektórych środowisk politycznych do zawartej w projekcie ustawy o stanie wyjątkowym instytucji odosobnienia, być może w tym należy upatrywać rezygnację ustawodawcy co do dalszego pozostawienia jej również w ramach regulacji dotyczących stanu wojennego – na żadnym etapie prac nad u.o.s.woj. problem ten nie został w każdym razie podniesiony[24].

W aktualnym stanie prawnym zastosowanie odosobnienia w ramach stanu wojennego jest więc niemożliwe. Można jednak zadać pytanie, czy w czasie zaangażowania Rzeczypospolitej

---

[21] Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej (dalej: AIPN), sygn. BU 167/9, Zarządzenie ministra spraw wewnętrznych w sprawie podstaw i warunków internowania osób zagrażających obronności i bezpieczeństwu Państwa w okresie zagrożenia wojennego i wojny – projekt, [1967], k. 6–7.

[22] Dz.U. PRL z 1981 nr 29 poz. 154, rozdział V. Brzmienie tych przepisów oraz odnoszących się do odosobnienia w u.o.s.wyj. są częściowo zbieżne. Odnoszę się m. in. do tej problematyki w monografii P. Hac, *Rzeczywistość równoległa. Plany dotyczące wprowadzenia w Polsce w latach 1987-1989 stanu wyjątkowego na tle rozmów rządzących z opozycją*, Katowice-Warszawa 2023, s. 30-31.

[23] Podobna sytuacja dotyczyła zresztą także jednego z aktów wykonawczych do dekretu z grudnia 1981 r., tj. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 XII 1981 r. *w sprawie zasad postępowania w sprawach o internowanie obywateli polskich*, Dz.U. PRL z 1981 nr 29 poz. 159.

[24] W dyskusji na forum wspomnianej komisji sejmowej pojawił się wniosek jednej z posłanek, aby instytucję odosobnienia w ogóle z ustawy o stanie wyjątkowym wykreślić, natomiast podczas debaty przed uchwaleniem u.o.s.wyj. niektórzy posłowie nazywali ten akt prawny „kagańcowym projektem przypominającym najczarniejsze strony stanu wojennego" czy „stalowym gorsetem nadzwyczajnych uprawnień ze stanu wojennego z lat 80", por. Biuletyn nr 418/IV oraz Sprawozdanie Stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 25 i 26 IV 2002 r., s. 205-206.

Polskiej w konflikt zbrojny może wystąpić sytuacja, w której działania pewnych osób zostaną ocenione jako szkodliwe dla państwa i jego wysiłku zbrojnego? Odpowiedź na to pytanie jest niestety twierdząca a katalog tego typu dezorganizujących i demobilizujących aktywności jest bardzo szeroki (np. blokady dróg, nawoływanie do strajków, wzywanie do nie uczestniczenia w działaniach zbrojnych, sabotaże, rozsiewanie nieprawdziwych informacji, wzbudzanie paniki i wywoływanie niepotrzebnej ewakuacji ludności). Pojawia się wobec tego kolejne pytanie: czy w trakcie konfliktu zbrojnego można wykorzystać inne instytucje prawne dla poradzenia sobie z tym niebezpieczeństwem?

Pierwszym rozwiązaniem, które się nasuwa, jest skorzystanie z norm prawa karnego. W samej u.o.s.woj. przewidziano cztery typy przestępstw oraz dwadzieścia cztery typy wykroczeń. Wśród przestępstw wskazano: nie zaprzestanie udziału w przedsięwzięciach organizacji (zrzeszeń), których działalność została zawieszona (art. 31); organizowanie lub kierowanie strajkiem, akcją protestacyjną lub inną formą protestu (art. 32 ust. 1); zmuszanie przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem innej osoby do zaniechania pracy (art. 32 ust. 2); niszczenie, uszkadzanie lub czynienie niezdatnymi do użytku obiektów lub urządzeń w celu przeprowadzenia strajku, akcji protestacyjnej lub innej formy protestu (art. 32 ust. 3). Z kolei w *Kodeksie karnym* przewidziano przestępstwa, których znamiona mogą pojawić się w omawianym zakresie m. in. dokonywanie dywersji lub sabotażu, bądź rozpowszechnianie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji, mających na celu wywołanie poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej w związku z braniem udziału w działalności obcego wywiadu (art. 130 § 7-9)[25]. Należy jednak pamiętać, że skorzystanie z powyższych regulacji będzie wiązało się z wszczęciem postępowania przygotowawczego ze wszystkimi jego wymogami i ograniczeniami, a faktyczne pozbawienie wolności sprawcy może być odległe czasowo lub mało realne w kontekście tymczasowego aresztowania[26]. W jeszcze mniejszym stopniu wsparcie będą stanowiły przepisy dotyczące wspomnianych wykroczeń. Przepisy karne z reguły nie mają także charakteru zapobiegającego popełnieniu czynów zabronionych, lecz są formą reakcji państwa na ich dokonanie.

[25] Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. *Kodeks karny*, t.j. Dz.U. z 2022 poz. 1138 z późn. zm.

[26] Postępowanie przygotowawcze wymaga zebrania całościowego materiału dowodowego, przesłuchania osób, uzyskania opinii biegłych oraz dotrzymania wielu terminów procesowych. Przykładowo, przedstawienie osobie zarzutu z art. 130 kk będzie wiązało się z udowodnieniem brania udziału w działalności obcego wywiadu oraz możliwości wystąpienia „poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce". Normy karne zawarte w u.o.s.woj. tylko w jednym przypadku są zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej lat 5, co w praktyce utrudni zwracanie się z wnioskiem o zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania.

Wydaje się, że w trakcie trwania konfliktu zbrojnego, niezależnie od wprowadzenia stanu wojennego, istnieje prawna możliwość zastosowania na tym obszarze i w tym samym czasie stanu wyjątkowego. W okresie trwania wojny z pewnością wystąpią szczególne zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, a ewentualne skorzystanie z norm u.o.s.wyj. powinno przede wszystkim wynikać z oceny przydatności przewidywanych do zastosowania ograniczeń w kontekście zasady celowości. Wprowadzenie stanu wyjątkowego dawało by możliwość wykorzystania instytucji odosobnienia, choć jedynie – jak pamiętamy – wobec osób, które będą prowadziły „działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnienia czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu". Sformułowanie to nie jest tożsame z użytym w u.o.s.woj. zwrotem „zagrażania bezpieczeństwu lub obronności państwa", jednak trzeba przyznać, że użyte tutaj słowa mają charakter dość pojemny i nieskonkretyzowany. Teoretycznie można przecież przyjąć, że osoba mogąca nawoływać do strajku – z uwagi na osłabienie wysiłku wojennego państwa – z założenia zagraża „bezpieczeństwu obywateli", jak też dokona czynu zabronionego (przestępstwa z art. 32 ust. 1 u.o.s.woj.), któremu władza publiczna będzie chciała zapobiec. Jednoczesne stosowanie w jednym czasie i na jednym obszarze więcej niż jednego stanu nadzwyczajnego nie zostało jednakże wprost wyrażone przez ustrojodawcę, choć nie zostało również przez niego zakazane[27]. Ta sytuacja prawna jest odmienna od rozwiązania przyjętego w ostatnich latach II Rzeczypospolitej, gdy stan wojenny – przy wszystkich różnicach w przesłankach oraz procedurze wdrożenia – w sposób faktyczny konsumował niektóre rozwiązania ze stanu wyjątkowego, co najlepiej widać porównując możliwe do zastosowania w obu tych stanach obostrzenia[28].

Trzecim sposobem ewentualnego zastosowania odosobnienia w czasie obowiązywania stanu wojennego byłaby hipotetyczna nowelizacja u.o.s.woj., czyli przywrócenie niektórych rozwiązań prawnych sprzed 2002 roku. Ustawodawca musiałby określić przesłanki

[27] Do możliwości takiej odniosłem się w artykule: P. Hac, *Wybrane aspekty proceduralne stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce*, „Wiedza Obronna" 2022, nr 1.

[28] W regulacjach dotyczących stanu wojennego wprost wyrażono, że jego zarządzenie pociąga ze sobą z mocy prawa zawieszenie swobód obywatelskich ze skutkami określonymi w normach dotyczących stanu wyjątkowego. Różnice polegały m. in. na wydłużeniu terminów stosowania poszczególnych obostrzeń, przykładowo w stanie wyjątkowym władzom administracyjnym przysługiwało zatrzymanie w areszcie osoby do 8 dni, w stanie wojennym – do jednego miesiąca, tymczasowe aresztowanie – w stanie wyjątkowym do 2 miesięcy, w stanie wojennym do 3 miesięcy, por. art. 3 ustawy z dnia 22 II 1937 r. *o stanie wyjątkowym* (Dz.U. RP nr 17 poz. 108) oraz art. 2–4 i 7 ustawy z dnia 23 VI 1939 r. *o stanie wojennym*.

odosobnienia w ramach stanu wojennego, stosowną procedurę jego zastosowania (można założyć, że dalej opartą na siłach i środkach cywilnych formacji bezpieczeństwa publicznego, być może poza strefą bezpośrednich działań wojennych), choć przede wszystkim musiałby odnieść się do możliwego czasu trwania odosobnienia. Regulacje dotyczące stanu wojennego, z oczywistych względów, nie precyzują okresu, na jaki ten stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony, więc przesłanka trwania odosobnienia do czasu zakończenia stanu wojennego wydaje się niewystarczająca (podobnie jak kryterium „ustania przyczyn uzasadniających odosobnienie"). Niewątpliwie podjęcie takich prac legislacyjnych wywołałoby szeroką dyskusję publiczną na temat ograniczeń wolności obywatelskich jako takich oraz zasad stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce.

PRZEDWOJENNE PRZYGOTOWANIA DO ZASTOSOWANIA INTERNOWANIA ORAZ REALIA PRZEPROWADZENIA TEJ AKCJI W WARUNKACH WRZEŚNIA 1939 ROKU

Po przedstawieniu powyższych rozważań teoretycznych, w dalszej części artykułu omówione zostaną treści o charakterze historycznym, których analiza może być przydatna dla wskazania czynników związanych z praktycznym przeprowadzeniem akcji internowania. W doświadczonej wojnami, otoczonej przez państwa nieprzyjazne oraz borykającej się z poważnym procentem mniejszości narodowych II Rzeczypospolitej, zagadnienie funkcjonowania kraju w czasie konfliktu zbrojnego było jednym z pierwszoplanowych. Z punktu widzenia skuteczności prowadzenia działań operacyjnych przez siły zbrojne ważne było zapewnienie bezpieczeństwa w strefie tyłowej, w tym niwelowanie przejawów dywersji, sabotażu i bandytyzmu, ochrona obiektów użyteczności publicznej, zachowanie dyscypliny społecznej, jak też ułatwianie przeprowadzenia ewakuacji oraz uzyskiwania świadczeń osobistych i rzeczowych od ludności – czemu służyć miało m. in. zwalczanie wrogiej propagandy[29]. Całość przedsięwzięć mających na celu unieszkodliwienie czynników utrudniających funkcjonowanie państwa na tyłach sił zbrojnych i w kraju uznawano za bezpieczeństwo cywilno-wojskowe[30]. Biorąc pod uwagę możliwy wpływ państw sąsiednich na mniejszości narodowe (w szczególności na niemiecką, białoruską oraz ukraińską) oraz niektóre

[29] Zob. D. Nowak, G. Lewandowski, *Funkcjonowanie administracji publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Wybrane aspekty prawno-administracyjne*, Warszawa 2020, rozdział 3.

[30] Szerzej w: W. Rezmer, *Polski plan unieruchomienia w razie wojny tzw. elementów antypaństwowych (1931-1939)*, [w:] *Polska i jej sąsiedzi w czasach najnowszych. Studia i materiały ofiarowane profesorowi Karolowi Grünbergowi w 70-lecie urodzin*, Toruń 1995, s. 122-124.

opcje polityczne (komunistów) – co miało miejsca zarówno w okresie formowania granic II Rzeczypospolitej, jak i w latach późniejszych – jednym z podstawowych problemów było poradzenie sobie z przewidywanymi przejawami braku lojalności wobec państwa polskiego ze strony przedstawicieli tych grup społecznych. Kwestia ta narastała od drugiej połowy lat '30 XX wieku wraz ze wzrostem zagrożenia ze strony III Rzeszy oraz ZSRR[31]. Przykłady udziału mniejszości narodowych w działaniach skutecznie destabilizujących organizmy państwowe przyniosły z kolei *Anschluss* Austrii czy faktyczny rozpad Czechosłowacji w 1938 roku.

Prace nad zagadnieniem internowania osób w związku z konfliktem zbrojnym prowadzono w ramach resortów spraw wewnętrznych oraz spraw wojskowych co najmniej od roku 1930, gdy opracowano Instrukcję nr XIV *dla władz administracji ogólnej o unieruchomieniu osób i stowarzyszeń (związków) podejrzanych na wypadek osłony lub mobilizacji*. Zgodnie z tym dokumentem, uznawano, że „zagrożenie [wojenne] spowoduje konieczność usunięcia z danych terenów lub unieruchomienia na nich osób i stowarzyszeń (związków) podejrzanych lub uciążliwych dla interesów Państwa"[32]. Całość akcji podzielono na okresy: przygotowawczy oraz wykonawczy. Pierwszy z nich miał być poświęcony na sporządzenie i uaktualnianie w terminach półrocznych wykazów osób, które miały podlegać określonym zakazom lub nakazom, natomiast w drugim miano przeprowadzić „unieruchomienie, względnie wycofanie z terenów zagrożonych [wytypowanych] osób i stowarzyszeń"[33]. Od roku 1931 rozpoczęło się – trwające do wybuchu drugiej wojny światowej – opracowywanie list osób przewidzianych do internowania lub konfinowania (przymusowego czasowego przesiedlenia), jak też organizacji, których działalność zamierzano zawiesić[34]. Należy przyznać, że arkusze ewidencyjne osób prowadzono bardzo skrupulatnie, uwzględniając w nich m. in. podstawowe dane osobowe, wyznanie, narodowość, wykształcenie, adres, motywy ujęcia w ewidencji, a nierzadko także zdjęcie, bądź odbitkę daktyloskopijną. Do każdej wytypowanej osoby przygotowano wypełnione lecz nie podpisane przez właściwy organ druki zarządzenia

[31] Trzeba także pamiętać, że II Rzeczypospolita po Zamachu majowym z 1926 r. zmierzała w kierunku autorytaryzmu i wiele działań władz publicznych miało na celu ograniczenie aktywności opozycji politycznej. Najbardziej jaskrawym przykładem takiego podejścia było uruchomienie obozu odosobnienia w Berezie Kartuskiej na podstawie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 VI 1934 r. *w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu*, Dz.U. RP nr 50 poz. 473.

[32] AIPN, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, sygn. 01095/51, Instrukcja nr XIV dla władz administracji ogólnej o unieruchomieniu osób i stowarzyszeń (związków) podejrzanych na wypadek osłony lub mobilizacji, bez l.dz., na pierwszej stronie adnotacja odręczna o treści „opracowana w 1930 r.", k. 2.

[33] Ibidem.

[34] W. Jastrzębski, *Realizacja polskiego planu unieruchomienia tak zwanych elementów antypaństwowych (sierpień-wrzesień 1939 roku)*, „Res Historica" 2004, z. 16, s. 96.

aresztowania i rewizji domowej, internowania lub konfinowania poza miejscem dotychczasowego pobytu[35]. Powyższe prace prowadzone były przede wszystkim przez organy administracji państwowej szczebla wojewódzkiego i powiatowego, wojewódzkie i powiatowe jednostki organizacyjne Policji Państwowej, przy wsparciu wytypowanych komórek dowództw okręgów korpusów oraz Oddziału II Sztabu Głównego Wojska Polskiego, a całość koordynowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Ostatecznie, w 1937 roku wykaz osób, które mogły zagrozić bezpieczeństwu Polski zawierał 11 964 pozycje, spośród których zamierzano internować 8 334 osoby. Początkowo planowano uruchomienie ośmiu obozów dla internowanych (i ewentualnie ośmiu rezerwowych), choć później ze względów oszczędnościowych przyjęto opcję centralnego obozu w Berezie Kartuskiej, jak i przeznaczenia dla internowanych części miejsc w więzieniach. Ciągły wzrost zagrożeń powodował dalsze rozbudowywanie wspomnianego wykazu i pod koniec sierpnia 1939 roku liczba osób, wobec których przewidywano restrykcje na czas konfliktu zbrojnego wynosiła już 39 577, z czego zamierzano internować do 23 935 osób[36]. Od wiosny 1939 roku Minister Spraw Wewnętrznych[37] wprowadzał pewne korekty do wcześniej wydanych wytycznych w sprawach internowania. Ostatecznie przyjęto podział „elementów antypaństwowych" na dziewięć grup: karani lub podejrzani o szpiegostwo, karani lub podejrzani o dywersję, aktywni członkowie organizacji komunistycznych, aktywni członkowie mniejszości ukraińskiej, aktywni członkowie mniejszości niemieckiej, aktywni członkowie mniejszości litewskiej, aktywni członkowie mniejszości białoruskiej, aktywni członkowie mniejszości żydowskiej oraz podejrzanie zachowujący się cudzoziemcy. Dla każdej z tych grup rozróżniano po kilka podgrup a sam sposób wskazywania rozpoczęcia i zakresu akcji unieruchamiania miał bazować na telegraficznym przekazaniu informacji o konkretnych grupach i podgrupach[38].

---

[35] Wiele przykładów tego typu dokumentów znajduje się w: Archiwum Państwowe w Krakowie, Starostwo Grodzkie krakowskie, sygn. 29/218/0/3.8/571.

[36] Dane za: Archiwum Państwowe w Krakowie, Starostwo Grodzkie krakowskie, sygn. 29/218/0/3.8/571, Zarządzenie o postępowaniu z internowanymi i konfinowanymi poza miejscem zamieszkania (Wyjaśnienie do Instrukcji XIV), Warszawa 1939, Załącznik, s. 1997. O podanych liczbach wspominają również: W. Rezmer, op.cit., s. 127-128, 136-137; W. Jastrzębski, op.cit., s. 97. Należy pamiętać, że każdego wytypowanego do internowania kwalifikowano do tego przedsięwzięcia według kryterium wystąpienia konfliktu zbrojnego: z Niemcami, z ZSRR, bądź do internowania w każdym z tych przypadków. Stąd liczba internowanych w sytuacji wybuchu wojny z Niemcami lub z ZSRR różniłaby się od siebie.

[37] Ministrem Spraw Wewnętrznych był wówczas Sławoj Felicjan Składkowski, który pełnił także funkcję Prezesa Rady Ministrów.

[38] *Przygotowania obronne państwa 1935-1939*, tom 6/1: Prawo i Administracja, Wojskowe Teki Archiwalne, Warszawa 2014, dokument nr 147: Wytyczne aktualizacji elaboratu unieruchomienia i wprowadzania podziału na grupy (Uzupełnienie Instrukcji XIV).

Należy nadmienić, że całość bezpośredniego przeprowadzenia akcji unieruchamiania elementu niepożądanego w praktyce spadała na barki Policji Państwowej, formacji bardzo dociążonej dotychczasowymi obowiązkami służbowymi oraz borykającej się z niedoszacowaniem etatów[39]. W komendach Policji Państwowej szczebla powiatowego znajdowały się instrukcje postępowania w przypadku zarządzenia akcji unieruchomienia, jak też teczki i koperty zawierające imienne wykazy osób w podziale na wspomniane wcześniej grupy i podgrupy. Dodatkowym przewidywanym obowiązkiem było konwojowanie aresztowanych i internowanych do miejsc przewidzianego pobytu (zakładów karnych lub obozu odosobnienia) oraz ochrona planowanych do utworzenia obozów[40]. Pobocznym wymogiem stała się przy tym amnestia, która z jednej strony zwalniała w zakładach karnych miejsce dla części aresztowanych i internowanych, choć z drugiej mogła spowodować chwilowy wzrost przestępczości pospolitej.

Założenie skutecznego przeprowadzenia akcji internowania wiązało się z przyjęciem założenia, że przedsięwzięcie to powinno być wykonane niepodziewanie dla osób nią objętych i od razu na obszarze całego kraju. Biorąc pod uwagę ówczesne środki łączności i ich przewidywane przeciążenie w okresie narastania napięcia militarnego, Minister Spraw Wewnętrznych przyjął, że w chwili zarządzenia mobilizacji powszechnej Rada Ministrów wprowadzi stan wyjątkowy (będący podstawą prawną do internowania), a właściwe organy przystąpią do automatycznego wykonania akcji unieruchamiania elementów niepożądanych, nie czekając na stosowne polecenia z Warszawy. Automatycznie wraz z mobilizacją powszechną miała być również amnestia, zwalniająca część miejsc w zakładach karnych[41]. Plan ten, wydający się logicznym, nie przewidywał jednak – jak się wkrótce okazało – wszystkich ewentualności.

Jak wiadomo, odrębnie od częściowych mobilizacji z marca oraz 13 sierpnia 1939 roku, 23 sierpnia zarządzono mobilizację alarmową we wszystkich okręgach korpusów, które graniczyły z Niemcami oraz wśród jednostek specjalistycznych. Natomiast 29 sierpnia około godz. 16.00 na posiedzeniu Rady Ministrów podjęto decyzję o skierowaniu wniosku

---

[39] W II Rzeczypospolitej funkcjonowała również wyodrębniona organizacyjnie Policja Województwa Śląskiego, borykająca się z tym samymi problemami.

[40] Dla każdego z obozów dla internowanych zamierzano przeznaczyć po jednej kompanii ochrony Policji Państwowej na każdy tysiąc osób odosobnionych. Wobec przewidywanego dla tej formacji obciążenia zadaniami podczas wojny oraz przez wzgląd na wzrost zagrożenia od strony Śląska i Karpat, spowodowało to rezygnację z koncepcji ośmiu odrębnych obozów na rzecz jednego centralnego z Berezie Kartuskiej, por. W. Rezmer, op.cit., s. 128.

[41] Archiwum Państwowe w Krakowie, Starostwo Grodzkie Krakowskie, sygn. 29/218/0/3.8/571, Wytyczne unieruchamiania automatycznego (Uzupełnienie Instrukcji XIV), Warszawa 1939, s. 1987-1991.

do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzenie mobilizacji powszechnej, a po uzyskaniu podpisu głowy państwa, przekazano stosowne dyspozycje do wykonawców. Niestety, na skutek nacisków politycznych ze strony przedstawicieli Francji oraz Wielkiej Brytanii, przed godz. 18.00 mobilizacja powszechna została odwołana, by ostatecznie zostać wprowadzoną w godzinach porannych dnia 30 sierpnia. Wydarzenia te spowodowały poważne zamieszanie i konsternację u adresatów poleceń[42]. Z punktu widzenia akcji internowania największym problemem było jednak to, że wbrew przyjętym założeniom, wraz z mobilizacją powszechną nie wprowadzono stanu wyjątkowego, a po nim wojennego. Nie znamy powodu niepodjęcia tych decyzji, można jedynie domyślać się, że i w tym przypadku wpływ miały czynniki o charakterze politycznym[43]. Taki tok postępowania władz centralnych skutkował koniecznością pilnego telegraficznego poinformowania organów administracji zespolonej o nie wykonywaniu przez policjantów Instrukcji nr XIV w zakresie internowania, co przecież miało nastąpić automatycznie wraz z ogłoszeniem mobilizacji. Utracono także element zaskoczenia wobec osób, które mogły spodziewać się pewnych ruchów władz publicznych[44].

Ostatecznie, już po wybuchu działań zbrojnych, 1 września 1939 roku w godzinach przedpołudniowych wprowadzono w Polsce stan wyjątkowy (a następnie stan wojenny[45]), po czym zarządzono wykonanie akcji unieruchamiania elementu niepożądanego. Zdecydowano się wówczas na internowanie osób z grup obejmujących podejrzenie szpiegostwa, dywersji, mniejszości ukraińskiej, mniejszości niemieckiej oraz obywateli III Rzeszy[46]. Konieczność przeprowadzenia tej akcji dalej spadała na barki Policji Państwowej, której funkcjonariusze musieli już uczestniczyć w walkach z wrogiem, wycofywać się z terenów zagrożonych, bądź w stopniu podwyższonym dbać o bezpieczeństwo i porządek publiczny. Z powodu naturalnego

---

[42] Poruszyłem tą problematykę w: P. Hac, *Funkcjonowanie władz publicznych II Rzeczypospolitej w początkowym okresie zbrojnej napaści na Polskę we wrześniu 1939 roku – zarys problematyki*, [w:] *Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, red. nauk. W. Kitler, P. Hac, Warszawa 2022.

[43] Jedynie według relacji wicepremiera Eugeniusza Kwiatkowskiego wiemy, że decyzję o nie wprowadzeniu wraz z mobilizacją stanu wyjątkowego miał osobiście podjąć premier Sławoj Felicjan Składkowski, por. *To proste – będziemy się bić. Polskie przygotowania obronne marzec-sierpień 1939*, red. K. Stepan, A. Wesołowski, Warszawa 2019, s. 460.

[44] W ostatnich dniach sierpnia 1939 r. dokonano także wielu aresztowań osób podejrzewanych o działalność antypolską, m. in. w Bydgoszczy postąpiono w ten sposób z około 40 niemieckimi aktywistami, W. Jastrzębski, op.cit., s. 100.

[45] Zarządzenie Rady Ministrów z dnia 1 IX 1939 r. *o stanie wyjątkowym*, Dz.U. RP nr 85 poz. 542; Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 IX 1939 r. *o stanie wojennym*, Dz.U. RP nr 86 poz. 544.

[46] *Przygotowania obronne państwa…*, dokument nr 148: Telegram Ministra Spraw Wewnętrznych do Starosty Powiatowego w Działdowie w sprawie wykonania czynności stanu wojennego.

w pierwszych godzinach wojny zamieszania organizacyjnego oraz utraty czynnika zaskoczenia, zatrzymywanie osób internowanych było utrudnione i wiązało się zapewne z przeciążeniem pracą wielu funkcjonariuszy. Przykładowo, w Warszawie, gdzie policjanci musieli już borykać się z ochroną miejsc zbombardowanych i zwiększonym ruchem ludności, w pierwszym dniu wojny akcję unieruchamiania prowadzono aż do godz. 23.45 a na wytypowanych 543 osoby zatrzymano jedynie 106 – na noc przewidując zorganizowanie 20 zasadzek[47]. Podlegający internowaniu byli doprowadzani do jednostek Policji Państwowej, po czym odstawiani do punktu zbornego i stąd kierowani do obozu w Berezie Kartuskiej. Osoby te w czasie transportu miały być „wzajemnie od siebie izolowane, celem utrudnienia im porozumienia się, albo zamiany nazwisk lub dokumentów”[48]. O tym, że i tego typu przedsięwzięcia wiązały się z zagrożeniami może świadczyć przykład z 2 września, gdy w powiecie brzeżańskim nieustaleni sprawcy postrzelili funkcjonariusza konwojującego internowanych Ukraińców. Tego samego dnia, w powiecie stryjeńskim, doszło nawet do ataku na jeden z posterunków Policji Państwowej, przez osoby, które chciały uwolnić zatrzymane poprzedniego dnia osoby narodowości ukraińskiej[49].

Pomimo wielu przeciwwskazań, akcja unieruchamiania elementów antypaństwowych została jednak przeprowadzona, z częściowym sukcesem. Ostatecznie w obozie w Berezie Kartuskiej znalazło się około 3 500 osób narodowości niemieckiej, 1 600 ukraińskiej oraz ponad 650 polskiej. Zapewne kilkaset osób narodowości niemieckiej zatrzymano na terenie województwa śląskiego, choć ze względu na szybkie postępy *Wehrmachtu* nie udało się ich przetransportować na wschód. Z dużymi trudnościami z uwagi na brak środków transportu, podjęto próbę pieszego przekonwojowania internowanych z obszarów województw pomorskiego (co najmniej 1 300 osób) i poznańskiego (co najmniej 3 200 osób). Większość kolumn nie przekroczyła obszaru Łowicz – Kutno, nieliczne doszły do Warszawy a szczątkowe grupy przekroczyły Bug. Internowani ponosili wszelkie konsekwencje pieszego marszu przez

[47] Archiwum Akt Nowych, 2/1402/0/4/297/XI t. 1, Telefonogram z Urzędu Śledczego m. st. Warszawy do Komisariatu Rządu na m. st. Warszawę, Warszawa, 1 lub 2 IX 1939 r., k. 75.

[48] Po zgrupowaniu osób internowanych, należało przesłać do Starostwa zapotrzebowanie na bilety kredytowane z podaniem liczby tych osób oraz „zapewnić sobie odpowiednią ilość wagonów osobowych” i „ustalić w porozumieniu z władzami kolejowymi miejsce załadowania”. Można sobie wyobrazić jak to wyglądało w rzeczywistości w bombardowanym Krakowie, zob. Archiwum Państwowe w Krakowie, Starostwo Grodzkie Krakowskie, sygn. 29/218/0/3.8/571, Zasady postępowania z internowanymi i konfinowanymi w myśl wyjaśnienia do Instr[ukcji] nr XIV, s. 1985-1986.

[49] *Przygotowania obronne państwa…*, dokument nr 215: Fragment meldunku sytuacyjnego Wydziału Bezpieczeństwa Departamentu Dowodzenia Ogólnego Ministerstwa Spraw Wojskowych z 4 IX 1939 r.

teren objęty działaniami zbrojnymi. Część z tych osób zginęła w niemieckich bombardowaniach i ostrzale, niektórzy zaś nie wytrzymywali trudów pochodu[50]. Hitlerowska propaganda od razu wykorzystała przypadek „marszu ewakuacyjnego do Łowicza" (V*erscheppungsmarsch nach Lowicz*) do tworzenia ideologii męczeństwa osób narodowości niemieckiej w Polsce, pomnażając wielokrotnie liczbę strat oraz fałszując fakty. Niemniej samo przeprowadzenie przez funkcjonariuszy Policji Państwowej – już w warunkach toczącej się wojny – akcji internowania ponad 10 000 osób należy uznać za pewien sukces organizacyjny.

PODSUMOWANIE

Wskazane powyżej rozważania oraz przedstawione okoliczności akcji internowania we wrześniu 1939 roku nie wyczerpują tematu wykorzystania odosobnienia w związku z konfliktem zbrojnym, choć na ich podstawie można dojść do określonych wniosków:

- można założyć, że w czasie konfliktu zbrojnego będzie miała miejsce aktywność niektórych osób, która będzie utrudniała działanie władz publicznych i wywierała negatywny wpływ na podniesienie i utrzymanie zwiększonego wysiłku wojennego, ze szkodą dla państwa a pośrednio ogółu społeczeństwa. Internowanie takich osób stosowano w przeszłości w państwach o ustabilizowanym ustroju demokratycznym. Rozwiązanie takie przewidziane jest także w normach prawa międzynarodowego dla czasu wojny;
- w przeszłości, w polskich aktach normatywnych dotyczących stanu wojennego zawierano regulacje dotyczące internowania, z czego zrezygnowano w roku 2002. Nie można wykluczyć, że wpływ na tą rezygnację miały czynniki o charakterze polityczno-historycznym, bazujące na odium zastosowania internowania wobec opozycjonistów w 1981 roku. Od 2002 roku instytucję internowania (nazwaną aktualnie odosobnieniem) można stosować jedynie w ramach stanu wyjątkowego;
- w przypadku zaangażowania Rzeczypospolitej Polskiej w konflikt zbrojny oraz pojawienia się aktywności osób, które swoimi czynami zaburzały by bezpieczeństwo obywateli, możliwe będzie wykorzystanie wobec tych osób norm prawa karnego, co jednak wymagało by i tak wprowadzenia stanu wojennego oraz wiązało się

[50] W. Jastrzębski, op.cit., s. 101-103.

z wieloma ograniczeniami wynikającymi z norm postępowania karnego, nie posiadając przy tym waloru zapobiegania dopuszczeniu się czynów zabronionych;

- przy obecnym stanie prawnym jako możliwe wydaje się wprowadzenie obok stanu wojennego (tj. w tym samym okresie i na tym samym obszarze), również stanu wyjątkowego. Ruch ten pozwolił by na wykorzystanie instytucji odosobnienia, choć przy przesłankach, które musiałyby wynikać z regulacji stanu wyjątkowego, a nie stanu wojennego;
- powinno się rozważyć podjęcie dyskusji nad nowelizacją u.o.s.woj. w kontekście przywrócenia instytucji odosobnienia (internowania) – po dogłębnej analizie ewentualnych potrzeb, możliwości działania władz publicznych i przy zachowaniu maksymalnego poziomu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Wydaje się, że ważne w tym zakresie byłyby doświadczenia ukraińskie nabyte po rozpoczęciu pełnoskalowej agresji przez Rosję w lutym 2022 roku;
- problematyka stosowania w II Rzeczypospolitej instytucji internowania osób w czasie wojny nie wzbudzała większych kontrowersji i była poddana szczegółowemu planowaniu. Akcja przeprowadzenia internowania miała łączyć się automatycznie z zarządzeniem powszechnej mobilizacji i wprowadzeniem regulacji nadzwyczajnych, czyli miała poprzedzać faktyczne zaangażowanie się w działania zbrojne. Ze względów politycznych, w ostatnim momencie zrezygnowano z tego założenia, co okazało się błędem i poważnie utrudniło wykonanie samej akcji. Jej przeprowadzenie przez Policję Państwową już w warunkach wojennych spowodowało znaczne zaangażowanie funkcjonariuszy w ważnym momencie zapewniania bezpieczeństwa publicznego, a konwojowanie osób internowanych naraziło je na straty, który zostały propagandowo wykorzystane przez stronę niemiecką. Nie da się ocenić wpływu akcji internowania na zmniejszenie poziomu działań dywersyjnych i sabotażowych prowadzonych przeciwko Polsce, choć wydaje się, że wpływ taki zaistniał;
- odosobnienie (internowanie) zawsze będzie wiązało się z dylematem dla władz publicznych podjęcia skutecznych działań dla zapobieżenia szczególnym zagrożeniom, przy świadomości kontrowersyjności tej metody i podleganiu faktycznej ocenie zasad i sposobów jej stosowania przez międzynarodową opinię publiczną. Tym niemniej, władze te powinny mieć możliwość szerokiego

reagowania w skrajnych przypadkach, a do takich z pewnością zalicza się zbrojna napaść ze strony innego państwa. Zastosowanie we wrześniu 2021 roku stanu wyjątkowego na pograniczu polsko-białoruskim przypomniało istnienie norm dotyczących stanów nadzwyczajnych w polskim porządku prawnym oraz możliwości praktycznego ich użycia w kontekście bezpieczeństwa narodowego.

BIBLIOGRAFIA
REFERENCES LIST

PIŚMIENNICTWO
LITERATURE

Complak K., *Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2014, t. XXXI.

Denness Z.A., *„A Question Which Affects Our Prestige as a Nation" The History of British Civilian Internment, 1899-1945*, Birmingham 2012.

Filinowicz N., *Życie amerykańskich Japończyków w obozach internowania*, „Białostockie Teki Historyczne" 2013, t. 11.

Filinowicz N., *Internowanie społeczności japońskiej w Stanach Zjednoczonych w okresie II wojny światowej*, „Studia z Dziejów Wojskowości" 2015, t. IV.

Giętkowski R., *Odosobnienie w czasie stanu wyjątkowego*, „Państwo i Prawo" 2007, nr 12.

Hac P., *Wybrane aspekty proceduralne stosowania stanów nadzwyczajnych w Polsce*, „Wiedza Obronna" 2022, nr 1.

Hac P., *Funkcjonowanie władz publicznych II Rzeczypospolitej w początkowym okresie zbrojnej napaści na Polskę we wrześniu 1939 roku – zarys problematyki*, [w:] *Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, red. nauk. W. Kitler, P. Hac, Warszawa 2022.

Hac P., *Rzeczywistość równoległa. Plany dotyczące wprowadzenia w Polsce w latach 1987-1989 stanu wyjątkowego na tle rozmów rządzących z opozycją*, Katowice-Warszawa 2023.

Hac P., *Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w warunkach konfliktu zbrojnego – próba analizy doświadczeń ukraińskich*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne Polski w perspektywie konfliktów w państwach sąsiednich*, red. W. Cisowski, D. Palacz, Kielce 2023.

Jastrzębski W., *Realizacja polskiego planu unieruchomienia tak zwanych elementów antypaństwowych (sierpień-wrzesień 1939 roku)*, „Res Historica" 2004, z. 16.

Kamiński M.A., *Military Law in the Republic of Poland*, „Safety & Defense", 2019, vol. 5. no 2, DOI: 10.37105/sd.51.

Nowak D., Lewandowski G., *Funkcjonowanie administracji publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Wybrane aspekty prawno-administracyjne*, Warszawa 2020.

Pieńkowski M.A., *Kogo dotyczył przywilej zwany neminem captivabimus nadany przez Władysława II Jagiełę 4 III 1430 r. w Jedlni*?, „Teka Historyka" 2015, z. 50.

Przygotowania obronne państwa 1935-1939, tom 6/1: Prawo i Administracja, Wojskowe Teki Archiwalne, Warszawa 2014.

Rezmer W., *Polski plan unieruchomienia w razie wojny tzw. elementów antypaństwowych (1931-1939)*, [w:] *Polska i jej sąsiedzi w czasach najnowszych. Studia i materiały ofiarowane profesorowi Karolowi Grünbergowi w 70-lecie urodzin*, Toruń 1995.

To proste – będziemy się bić. Polskie przygotowania obronne marzec-sierpień 1939, red. K. Stepan, A. Wesołowski, Warszawa 2019.

Wacławik M.P., *Bolesna pamięć: Wysiedlenie i internowanie społeczności japońskiej w Kanadzie w czasie II wojny światowej*, „Sensus Historiae" 2014, vol. XIV.

ŹRÓDŁA
SOURCES

Archiwum Akt Nowych

Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej

Archiwum Państwowe w Krakowie

Biuletyn nr 418/IV z posiedzenia Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych z dn. 19 III 2002 r.

Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. *o stanie wojennym*, Dz.U. PRL nr 29 poz. 154.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 nr 61 poz. 284.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. *o stanie wojennym*, Dz.U. RP nr 8 poz. 54.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 1934 r. *w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu*, Dz.U. RP nr 50 poz. 473.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1981 r. *w sprawie zasad postępowania w sprawach o internowanie obywateli polskich*, Dz.U. PRL nr 29 poz. 159.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie organów właściwych do stosowania w czasie stanu wojennego ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela wobec osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa oraz trybu postępowania w tych sprawach*, Dz.U. z 2004 nr 219 poz. 2219.

Sprawozdanie Stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 25 i 26 IV 2002 r.

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

Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. *o stanie wyjątkowym*, Dz.U. RP nr 17 poz. 108.

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

Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. *Kodeks karny*, t.j. Dz.U. z 2022 poz. 1138 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, t.j. Dz.U. poz. 1897.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1928.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, t.j. Dz.U. z 2017 poz. 1932.

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 IX 1939 r. *o stanie wojennym*, Dz.U. RP nr 86 poz. 544.

Zarządzenie Rady Ministrów z dnia 1 IX 1939 r. *o stanie wyjątkowym*, Dz.U. RP nr 85 poz. 542.

Copyright (c) 2023 Piotr HAC

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.