

Krzysztof Prokop

- ▶ Uniwersytet w Siedlcach
(Siedlce University, Poland)
- ▶ e-mail: krzysztof.prokop@uws.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-3447-4592

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.01.10

**KONIECZNOŚĆ JAKO LEGITYMIZACJA DZIAŁAŃ
ORGANÓW PAŃSTWOWYCH W SZWAJCARII****Abstrakt**

W Szwajcarii uprawnienia nadzwyczajne organów państwowych realizowane na podstawie konstytucji, a w razie potrzeby bez podstawy konstytucyjnej, przyjmują postać prawa konieczności (*Notrecht*), które stanowi odpowiednik stanu nadzwyczajnego w innych państwach. Konstytucjom Konfederacji Szwajcarskiej (z 1874 roku i obecnie obowiązującej konstytucji z 1999 roku) nieznana jest bowiem instytucja stanu nadzwyczajnego w takim kształcie, jaka występuje w innych państwach europejskich. Wynika to głównie z faktu, że w dziewiętnastowiecznej Szwajcarii nie przyjął się stan oblężenia, wywodzący się z okresu rewolucji francuskiej. Zagrożenia związane z wybuchem pierwszej i drugiej wojny światowej przyczyniły się do wypracowania koncepcji konieczności, która ma legitymizować działania organów państwowych (zwłaszcza Rady Federalnej) w warunkach uzasadniających w innych państwach wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Dwukrotnie (w 1914 i 1939 roku) Rada Federalna otrzymała od Zgromadzenia Federalnego upoważnienie do podejmowania wszelkich koniecznych środków, również o charakterze ustawodawczym, w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa (*Vollmachtenregime*).

Krytyka tego stanu rzeczy przyczyniła się do ulepszenia konstrukcji ustawodawstwa pilnego, dzięki któremu parlament może podejmować w razie potrzeby szybkie działania legislacyjne. Ustawodawstwo pilne znane było już w pierwotnej wersji konstytucji z 1874 roku, niemniej dopiero w roku 1949 nadano mu postać, która została przejęta

w konstytucji z 1999 roku. Rada Federalna została ponadto upoważniona w obecnie obowiązującej konstytucji do wydawania rozporządzeń nadzwyczajnych.

Słowa kluczowe: konstytucja Szwajcarii, prawo konieczności, Rada Federalna, Zgromadzenie Federalne, stan nadzwyczajny

NECESSITY AS A LEGITIMISATION OF THE ACTIONS OF STATE BODIES IN SWITZERLAND

Abstract

In Switzerland extraordinary powers exercised on the basis of the constitution, and, if necessary, without a constitutional basis, have taken the form of the law of necessity (*Notrecht*), which is the equivalent of the state of emergency in other countries. The constitutions of the Swiss Confederation (from 1874 and the currently applicable constitution of 1999) are unknown to the institution of the state of emergency in the form that occurs in other European countries. This is mainly due to the fact that in the nineteenth-century Switzerland, the state of siege, which originated from the period of the French Revolution, was not adopted. The threats related to the outbreak of World War I and II contributed to the development of the concept of necessity, which is to legitimise the actions of state bodies (especially the Federal Council) in conditions that justify the introduction of a state of emergency in other countries. On two occasions (in 1914 and 1939) the Federal Council received authorisation from the Federal Assembly to take all the necessary measures, including legislative measures, in order to ensure state security (*Vollmachtenregime*).

Criticism of this state of affairs contributed to the improvement of the design of urgent legislation, which enables the parliament to take rapid legislative action if necessary. Urgent legislation was already known in the original version of the constitution of 1874, but it was not until 1949 that it was given the form that was adopted in the constitution of 1999. The Federal Council was also authorised in the current constitution to issue emergency regulations.

Key words: Swiss constitution, law of necessity, Federal Council, Federal Assembly, state of emergency

1. Uwagi wstępne

Wraz z początkami konstytucjonalizacji ustrojów państwowych na przełomie XVIII i XIX wieku w większości państw europejskich wykształciła się instytucja stanu

nadzwyczajnego, której istotą jest określenie sposobu funkcjonowania państwa w warunkach zagrożenia. Najistotniejsze znaczenie w tym procesie przypisać należy stanowi obłączenia, który wykształcił się w drodze praktyki ustrojowej (rychło zaaprobowanej w drodze odpowiedniej regulacji ustawowej, a później również i konstytucyjnej) w rewolucyjnej Francji. Zrodził się w ten sposób republikański model stanu nadzwyczajnego, który był stosowany w ciągu kolejnych dziesięcioleci aż do czasów współczesnych. Również znad Sekwany pochodzi alternatywny model stanu nadzwyczajnego, wzorowany na Karcie Konstytucyjnej Ludwika XVIII (1814) i z tego tytułu określany jako model monarchiczny¹.

Od tego czasu rozpoczął się w większości państw europejskich proces recepcji francuskich wzorców ustrojowych określających sposób funkcjonowania państwa w okresie szczególnych zagrożeń (zwłaszcza wojny lub rewolucji). Wyjątkiem stała się Szwajcaria. Należy ona nadal do grupy tych państw, których konstytucje nie przewidują *expressis verbis* instytucji stanu nadzwyczajnego. Konfederacja Szwajcarska rządzi się, jak wiadomo, swoimi specyficznymi rozwiązaniami ustrojowymi. Są one związane nie tylko z niespotykanym nigdzie indziej systemem rządów, lecz także określeniem sposobu funkcjonowania państwa w warunkach zagrożenia. Promieniujący na współczesne rozwiązania konstytucyjne² brak regulacji stanu nadzwyczajnego w dziewiętnastowiecznych konstytucjach Konfederacji Szwajcarskiej³ zrodził w praktyce ustrojowej potrzebę odwołania się do koncepcji konieczności, rozumianej najczęściej jako prawo konieczności (*Notrecht*). W ten sposób został wypracowany model pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego, którego praktyczne zastosowanie miało szczególnie istotne znaczenie w czasach pierwszej i drugiej wojny światowej.

W przypadku braku odpowiedniej regulacji konstytucyjnej koncepcja prawa konieczności ma legitymizować działania organów państwowych (w szczególności Zgromadzenia Federalnego i Rady Federalnej) w warunkach zagrożenia⁴. Podnieść

¹ Zob. K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012, s. 151–153 i 216–219.

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2024), AS 1999 2556, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de> (dostęp: 14.01.2025); *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, tłum. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.

³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874; Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 12. Herbstmonat 1848.

⁴ Nadzwyczajne uprawnienia realizowane przez organy władzy publicznej przewidziane są także na szczeblu kantonów (np. konstytucja kantonu Turgowia z 1987 roku, konstytucja

przy tym należy, że w przypadku Szwajcarii koncepcja prawa konieczności jest dużo bardziej złożona niż w przypadku innych państw. Obejmuje bowiem nie tylko kwestię legitymizacji działań organów państwowych bez odpowiedniej podstawy prawnej, lecz także kompetencje Zgromadzenia Federalnego i Rady Federalnej przewidziane w konstytucji i realizowane w okolicznościach, które w przypadku innych państw uzasadniają wprowadzenie stanu nadzwyczajnego.

2. Istota prawa konieczności

Termin „prawo konieczności” używany jest na określenie środków podejmowanych przez władze państwowe poza granicami normalnie obowiązującego porządku konstytucyjnego. Najogólniej rzecz ujmując, istota prawa konieczności zakłada, że byt państwa i życie obywateli mogą być zagrożone wskutek wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń, takich jak wojna, zamieszki czy klęska żywiołowa. Dlatego też dopuścić należy możliwość zastosowania przez władze publiczne szczególnych środków ochrony państwa i ludności. Źródło zagrożenia nie ma znaczenia: może mieć charakter zarówno zewnętrzny, jak i wewnętrzny. Warunkiem zastosowania środków nadzwyczajnych jest bezpośrednie zagrożenie zdarzeniami godzącymi w byt państwa lub życie ludzi⁵.

Mimo że koncepcja prawa konieczności nie jest obca doświadczeniom ustrojowym innych państw demokratycznych, w przypadku Szwajcarii cechuje się wysoką oryginalnością. Wynika ona w dużej mierze z faktu, że w XIX wieku Szwajcaria odrzuciła francuską koncepcję stanu oblężenia⁶. Tym samym nie przyjęto wywodzącego się z tradycji republikańskiej modelu stanu nadzwyczajnego. Nie do przyjęcia z kolei był też typ uprawnień nadzwyczajnych głowy państwa, jako że wywodził się on z tradycji monarchicznej. Trzeba też zauważyć, że poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o sposób

kantonu Glarus z 1988 roku). Zob. M. Wilhelm, *Kantonales Notrecht: Bewährungsprobe bestanden?*, [w:] *Recht in der Krise*, red. I. Lehner [et al.], Zürich 2022, s. 181–201; por. C. Kull, *Das kantonale Notrecht und seine Stellung im schweizerischen Rechtssystem*, Zürich 1980, s. 145 i nast.

⁵ Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 192–193.

⁶ Poczynione w XIX wieku akty wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (stanu oblężenia) przez rządy kantonalne zostały uznane za nielegalne (zob. H.A. Konn, *Prawa wyjątkowe*, Warszawa 1909, s. 2–3).

funkcjonowania państwa w warunkach szczególnych zagrożeń dziewiętnastowiecznemu ustrojodawcy szwajcarskiemu nie spędzało specjalnie snu z powiek. Pod tym względem pierwsze konstytucje Konfederacji Szwajcarii hołdowały założeniu charakterystycznemu dla autorów konstytucji z końca XVIII wieku, którzy wychodzili z założenia, że rolą konstytucji jest uregulowanie porządku ustrojowego państwa na czas pokoju, a nie wojny⁷. W przypadku Szwajcarii dopiero czasy pierwszej i drugiej wojny światowej skłoniły do głębszej refleksji i przyniosły, wobec niewystarczalności regulacji konstytucyjnej, odwołanie się do idei podejmowania środków nadzwyczajnych na podstawie koncepcji konieczności, która ma legitymizować akty organów państwowych nieznajdujących odpowiedniej podstawy prawnej⁸.

Prawo konieczności, ostatecznie zaadaptowane w ustroju konstytucyjnym Szwajcarii w czasie obu konfliktów o charakterze globalnym, miało podstawowe znaczenie w procesie kształtowania się uprawnień nadzwyczajnych konstytucyjnych organów państwowych w Szwajcarii. Znaczenie tego pojęcia uznaje się przy tym za złożone. Inaczej niż w przypadku innych demokracji europejskich szwajcarska koncepcja prawa konieczności nie obejmuje wyłącznie zakresu kompetencji realizowanych poza normami prawa pozytywnego, lecz także te, które są w konstytucji przewidziane na okoliczność wystąpienia szczególnych zagrożeń i realizowane przez Zgromadzenie Federalne oraz Radę Federalną.

Ze względu na brak bezpośredniego odniesienia szwajcarskiej konstytucji do koncepcji prawa konieczności przedstawione wyżej ujęcie bywa w doktrynie szwajcarskiej kwestionowane. Podkreśla się jego dwuznaczność czy też niejasność⁹. Dyskusyjna jest również legalność środków nadzwyczajnych podejmowanych poza literą konstytucji.

⁷ Jak pisałem w innym miejscu: „Pierwsze konstytucje z końca XVIII i początku XIX wieku na ogół niechętnie odnosiły się do kwestii stanów nadzwyczajnych, skupiając się raczej na obronie ustroju konstytucyjnego przed nawrotem absolutyzmu. Stąd do dzisiaj obowiązujące konstytucje z tego okresu albo w ogóle nie wspominają o stanach nadzwyczajnych, albo czynią to w sposób zdawkowy”. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 10–11.

⁸ Niemniej w doktrynie szwajcarskiej do dziś dominuje pogląd o znaczeniu konstytucji jako aktu regulującego proces polityczny w czasie pokoju, czym uzasadnia się ograniczony zakres regulacji sposobu funkcjonowania państwa w warunkach zagrożenia. U. Häfelin, W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Die neue Bundesverfassung*, Zürich 2005, s. 528.

⁹ R. Trümpler, *Notrecht. Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda*, Zürich 2012, s. 1.

Tymczasem, jeśli można mówić o właściwości terminu „prawo konieczności” w odniesieniu do ustroju konstytucyjnego Szwajcarii, to przede wszystkim należy mieć na uwadze podstawowe znaczenie tego pojęcia. W tym kontekście prawem konieczności był system specjalnych pełnomocnictw realizowany przez Radę Federalną w czasie pierwszej i drugiej wojny światowej z upoważnienia Zgromadzenia Federalnego, ale poza literą konstytucji z 1874 roku¹⁰.

Niekwestionowane, z racji bezpośredniej regulacji konstytucyjnej, jest natomiast uprawnienie Rady Federalnej do wydawania rozporządzeń nadzwyczajnych¹¹. Nie mają one charakteru ustawodawczego, nie można ich zatem zrównać z dekretemi z mocą ustawy, które w przypadku innych państw stanowią odpowiedź na szczególne zagrożenia, z jakimi musi zmierzyć się państwo w celu ochrony bytu swojego i obywateli. O ile jednak sama kompetencja Rady Federalnej do stanowienia rozporządzeń nadzwyczajnych nie jest kwestionowana, o tyle za dyskusyjne można uważać odnoszenie do nich terminu *Notrecht*. Obejmowanie nim zarówno wynikających wprost z konstytucji kompetencji Rady Federalnej, jak i uprawnień legitymizowanych jedynie koncepcją konieczności (bez oparcia w normie prawa pozytywnego) zaciera różnicę między okresem normalnego funkcjonowania państwa a stanem nadzwyczajnym. Tego rodzaju rozwiązania uważa się współcześnie za niewłaściwe¹².

Wobec problematyczności i złożoności koncepcji *Notrecht* wyróżnić można w porządku konstytucyjnym Szwajcarii wewnątrzkonstytucyjne i pozakonstytucyjne prawo konieczności. Możliwość odwołania się w sytuacji zagrożenia do wewnątrzkonstytucyjnego prawa konieczności nie podlega wątpliwości, jako że chodzi w tym przypadku o konstytucyjnie przewidziane kompetencje Zgromadzenia Federalnego i Rady Federalnej. Jeśli jakieś wątpliwości można w tej mierze sformułować, to byłyby one związane z odnoszeniem terminu *Notrecht* wobec tychże uprawnień. Niemniej stanowisko doktryny szwajcarskiej wobec takiego ujęcia jest na tyle ustabilizowane, że należy moim zdaniem przejść nad nim do porządku dziennego i uznać za jedną z licznych cech specyficznych ustroju konstytucyjnego Szwajcarii. Więcej wątpliwości budzi natomiast pytanie o dopuszczalność odwołania się do pozakonstytucyjnego prawa konieczności. Kwestię tę należy ocenić jako sporną

¹⁰ Zob. pkt 4a niniejszego opracowania.

¹¹ Zob. pkt 3.2 niniejszego opracowania.

¹² Por. K. Prokop, *Modele...*, s. 14.

w doktrynie szwajcarskiej, niemniej przeważa pogląd, że Zgromadzenie Federalne i Rada Federalna mają prawo i obowiązek działania poza jakimkolwiek porządkiem konstytucyjnym w sytuacji nadzwyczajnej, która zagraża istnieniu państwa¹³.

3. Wewnątrzkonstytucyjne prawo konieczności

3.1. Ustawodawstwo pilne

Dopuszczalność odwołania się do prawa konieczności uzasadniona jest potrzebą szybkiego podejmowania działań natury legislacyjnej w razie zaistnienia sytuacji szczególnego zagrożenia¹⁴. W Szwajcarii normalnie obowiązujący proces legislacyjny jest wyjątkowo skomplikowany i długotrwały. Obejmuje nie tylko tryb ustawodawczy realizowany w dwuizbowym parlamencie¹⁵, ale dopuszcza również możliwość odwołania się do woli obywateli wyrażonej bezpośrednio w drodze referendum. Tego typu procesy demokratyczne wymagają czasu. Istnieją jednak sytuacje, w których należy natychmiast podjąć szybkie działania, aby zapobiec poważnym zakłóceniom bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Realizacja koncepcji prawa konieczności ma na celu zachowanie zdolności państwa do działania w takich sytuacjach.

Istoty ustawodawstwa pilnego należy upatrywać w potrzebie przyspieszenia procedury ustawodawczej. Nie jest ono realizowane wyłącznie w sytuacjach kryzysowych, lecz stanowi typ postępowania z projektami ustaw, cechujący się swoistymi odrębnościami¹⁶. Innymi słowy, mowa jest w tym przypadku o szczególnym trybie ustawodawczym, który w pewnych sytuacjach (uzasadnionych potrzebą ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego) sprowadzony zostaje do środka nadzwyczajnego właściwego reżimowi stanu nadzwyczajnego.

Koncepcja ustawodawstwa pilnego przeszła znamiennej ewolucję pod rządami konstytucji z 1874 r., a jej ostateczną postać nadała dopiero aktualnie obowiązująca

¹³ Por. U. Häfelin, W. Haller, op. cit., s. 528–529.

¹⁴ Por. K. Dobrzeński, *Prawo wobec sytuacji nadzwyczajnej. Między legalizmem a koniecznością*, Toruń 2018, s. 51–52.

¹⁵ Zgromadzenie Federalne tworzone jest przez Radę Narodową i Radę Kantonów.

¹⁶ P. Tschannen, *Komentarz do art. 165*, [w:] *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, t. 2, red. B. Ehrenzeller [et al.], Zürich–St. Gallen 2014, s. 2697.

ustawa zasadnicza. Pierwotny tekst konstytucji z 1874 roku (art. 89 ust. 2) kładł nacisk na wyłączenie możliwości poddania pod referendum powszechnie obowiązującej uchwały federalnej przyjętej w trybie pilnym¹⁷. Sytuacja zmieniła się w pierwszej połowie XX wieku pod wpływem doświadczeń związanych z przyznaniem specjalnych (pozaconstytucyjnych) pełnomocnictw, na mocy uchwał federalnych podjętych przez Zgromadzenie Federalne w obliczu zagrożenia związanego z wybuchem pierwszej i drugiej wojny światowej. Wątpliwości co do konstytucyjności tych aktów oraz postulat zwiększenia kontroli obywatelskiej nad działaniami parlamentu skłoniły ustrojodawcę do ulepszenia konstrukcji uchwał pilnych Zgromadzenia Federalnego.

Jeszcze w latach trzydziestych XX wieku zgłoszono kilka inicjatyw zmierzających do ograniczenia uprawnień Zgromadzenia Federalnego w zakresie ustawodawstwa pilnego. Skutkiem zgłaszanych postulatów była przeprowadzona w 1939 roku nowelizacja art. 89 konstytucji. Za pilne można było uznać tylko te ustawy federalne, których wejście w życie nie cierpiało zwłoki. Uchwała była podejmowana większością głosów członków obu izb parlamentu¹⁸. Zmiana konstytucji nie wpłynęła zasadniczo na sposób reakcji władz państwowych w obliczu kolejnego konfliktu o charakterze globalnym. W przededniu wybuchu pierwszej wojny światowej Zgromadzenie Federalne ponowiło rozwiązanie zastosowane ćwierć wieku wcześniej i upoważniło Radę Federalną do podejmowania środków ustawodawczych bez odpowiedniego umocowania konstytucyjnego.

Krytyka tego stanu rzeczy doprowadziła tuż po zakończeniu wojny do uzupełnienia przepisów szwajcarskiej konstytucji o postanowienia, które stworzyły możliwość poddania pilnych uchwał pod referendum. Pierwsza inicjatywa, zgłoszona w 1946 roku, została odrzucona przez obie izby parlamentu, niemniej jej powtórzenie trzy lata

¹⁷ Zob. W. Burckhardt, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*, Bern 1931, s. 700–714. W świetle aktualnej konstytucji z 1999 roku chodzi o ustawę federalną. Różnica między uchwałami powszechnie obowiązującymi a ustawami w dawnej konstytucji polegała na tym, że materia regulowana w tych pierwszych miała charakter nietrwały (podlegała częstym modyfikacjom), natomiast moc prawna tych aktów była jednakowa (miały one charakter ustawodawczy). P. Sarnecki, *Szwajcaria*, [w:] *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, red. A. Jamróz, Warszawa 1989, s. 307.

¹⁸ Pierwotna inicjatywa przewidywała większość dwóch trzecich głosów. Zob. H. Hungerbühler, *Der dringliche Bundesbeschluß unter besonderer Berücksichtigung der Bundesversammlung*, Zürich 1951, s. 18–19.

później zakończyło się sukcesem¹⁹. Do szwajcarskiej konstytucji z 1874 roku został wprowadzony art. 89^{bis}. Jego postanowienia przejęto do obecnie obowiązującej konstytucji (z niewielkimi zmianami) jako art. 165.

W świetle tego przepisu ustawa federalna, której wejście w życie nie cierpi zwłoki, może być większością głosów każdej z izb uznana za pilną i natychmiast wchodzi w życie. W takiej sytuacji należy określić termin jej obowiązywania. W ciągu stu dni od uchwalenia ustawy grupa pięćdziesięciu tysięcy obywateli może zażądać poddania ustawy pod referendum. Jeżeli ustawa zostanie zatwierdzona przez Naród (zasada „pojedynczej większości”), obowiązuje do czasu, który został wskazany jako termin jej obowiązywania. Jeżeli została odrzucona, traci moc obowiązującą po roku od jej uchwalenia.

Szczególnym przypadkiem ustawy pilnej jest ustawa, która nie ma podstawy konstytucyjnej (art. 165 ust. 3–4 konstytucji z 1999 roku). Taka ustawa federalna traci moc po roku od jej uchwalenia, jeżeli w tym czasie nie zostanie przyjęta przez Naród i kantony (zasada „podwójnej większości”). Także i w tym przypadku należy określić termin jej obowiązywania. Ustawa federalna, która nie zostanie przyjęta w drodze referendum, nie może zostać ponowiona. O ile uchwalenie ustawy mieszczącej się w literze konstytucji (art. 165 ust. 1–2) można uznać jedynie za szczególny tryb ustawodawczy, o tyle znaczenie ustawodawstwa niemającego podstawy konstytucyjnej (art. 165 ust. 3–4) jest dużo poważniejsze. Stanowi ono *de facto* środek nadzwyczajny, umożliwiający uchwalenie aktu rangi ustawowej sprzecznego z konstytucją²⁰. Dlatego uznaje się, że odwołanie do ustawodawstwa pilnego możliwe jest zwłaszcza w sytuacji ciężkiego kryzysu państwa, na okoliczność którego konstytucje innych państw przewidują możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

3.2. Wewnątrzkonstytucyjne prawo konieczności: rozporządzenia nadzwyczajne Rady Federalnej

Zgromadzenie Federalne, jako organ najwyższej władzy w Federacji, jest szczególnie legitymowane do podejmowania środków zapewniających ochronę bezpieczeństwa

¹⁹ A. Kley, *Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz*, Bern 2004, s. 170.

²⁰ Por. M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Białystok 2009, s. 147.

wewnętrznego²¹. Fakt ten nie może jednak przekreślić roli Rady Federalnej, która, pełniąc funkcje zarówno rządu, jak i głowy państwa, ponosi odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, oraz niezawisłości i neutralności Szwajcarii²². Środki podejmowane przez Radę Federalną mają tym istotniejsze znaczenie, jeśli zważyć na brak kompleksowej regulacji stanu nadzwyczajnego i potencjalnie czasochłonny tryb pracy parlamentu, którego działania realizowane nawet w drodze przyspieszonych procedur mogą nie odpowiadać wymogom chwili i dynamice pojawiających się zagrożeń.

Mając na uwadze ten fakt, ustrojodawca wyposażył Radę Federalną w kompetencję do wydawania aktów określanych jako rozporządzenia nadzwyczajne – *Notverordnungen* (art. 185 ust. 3 konstytucji z 1999 roku). Do ich wydawania Rada Federalna nie potrzebuje dodatkowego upoważnienia ze strony parlamentu. Wystarczającą legitymacją jest upoważnienie konstytucyjne. Stanowi o tym *expresiss verbis* rzeczony przepis, w którym mowa o środkach „bezpośrednio opartych na niniejszym artykule”. Wydawanie rozporządzeń nadzwyczajnych służy zapobieżeniu występującym lub bezpośrednio grożącym poważnym zakłóceniom porządku publicznego albo bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego. Kompetencja Rady Federalnej do wydawania rozporządzeń nadzwyczajnych jest szczególnym instrumentem, mającym na celu zapewnienie zdolności państwa do działania w sytuacji, gdy istniejące środki systemu prawnego okazują się niewystarczające. Uznaje się zwłaszcza, że Rada Federalna władna jest uciec się do rozporządzeń nadzwyczajnych, gdy stosownych działań nie jest w stanie podjąć Zgromadzenie Federalne, czyli w drodze ustawodawstwa zwykłego albo pilnego²³.

Akty podejmowane na podstawie art. 185 ust. 3 konstytucji Szwajcarii przybierają postać rozporządzeń (*Verordnungen*) zawierających normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym albo zarządzeń (*Verfügungen*), które mają charakter konkretno-indywidualny. Adresatem takich rozporządzeń i zarządzeń mogą być organy administracji, w tym władze kantonalne, oraz obywatele. W jednym i drugim przypadku

²¹ K. Prokop, *Szwajcaria*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 221 i 235.

²² Por. art. 102 pkt 9–11 konstytucji z 1874 roku, art. 185 konstytucji z 1999 roku. R. Rhinow, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel 2003, s. 402.

²³ U. Saxer, *Komentarz do art. 185*, [w:] *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, t. 2, red. B. Ehrenzeller [et al.], Zürich–St. Gallen 2014, s. 2970.

wymagają one określenia terminu ich obowiązywania. Nie mają waloru prawa trwałego, są ograniczone pod względem temporalnym. Rozporządzenie Rady Federalnej traci moc, jeżeli w ciągu sześciu miesięcy od dnia jego wejścia w życie nie przedłoży ona Zgromadzeniu Federalnemu projektu aktu prawnego zastępującego rozporządzenie nadzwyczajne²⁴. Maksymalnie dopuszczalny okres obowiązywania rozporządzenia nadzwyczajnego Zgromadzenia Federalnego wynosi trzy lata²⁵. Rada Federalna ma obowiązek informowania parlamentu o każdym przypadku wydania rozporządzenia nadzwyczajnego²⁶.

W doktrynie nie zostało jednoznacznie ustalone, czy rozporządzenia nadzwyczajne mogą mieć charakter aktów *contra legem*, to jest zawierać postanowienia sprzeczne z ustawami, czy też mogą być uchwalane wyłącznie w celu uzupełnienia postanowień aktów prawnych uchwalanych przez parlament (*praeter legem*). Możliwość wydawania przez Radę Federalną rozporządzeń nadzwyczajnych sprzecznych z ustawami jest z reguły aprobowana przez doktrynę. Zwolennicy tego stanu rzeczy uważają, że ochrona porządku publicznego czy też zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego może być osiągnięte niekiedy wyłącznie za pomocą środków, które są sprzeczne z obowiązującymi ustawami²⁷. Niemniej możliwość taka dopuszczalna jest jedynie wówczas, gdy parlament nie jest w stanie podjąć szybkiej interwencji ustawodawczej.

Rozporządzenia nadzwyczajne podlegają kontroli parlamentarnej. Zgromadzenie Federalne może w razie potrzeby skorygować lub uzupełnić akt wydany przez Radę Federalną. Kompetencja parlamentu jest pochodną wykonywania zwierzchniego nadzoru nad Radą Federalną. Dlatego też jego akty mają pierwszeństwo przed środkami podejmowanymi przez Radę Federalną. W tym sensie kompetencje Zgromadzenia Federalnego i Rady Federalnej do podejmowania środków nadzwyczajnych mają charakter konkurencyjny. Rada Federalna władna jest skorzystać ze swoich uprawnień tylko wówczas, gdy stosownych działań nie podejmie parlament²⁸.

²⁴ Art. 7d ust. 2 ustawy z 1997 roku o organizacji rządu i administracji (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010).

²⁵ Ibidem, art. 7d ust. 3.

²⁶ Art. 151 ust. 2^{bis} ustawy o parlamencie; Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10); art. 7d ust. 3 RVOG.

²⁷ U. Saxer, op. cit., s. 2979–2980.

²⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 88.

4. Pozakonstytucyjne prawo konieczności

4.1. Środki nadzwyczajne Rady Federalnej podejmowane na podstawie upoważnienia Zgromadzenia Federalnego

Wraz z wybuchem pierwszej wojny światowej Szwajcarzy musieli porzucić przekonanie, że rola konstytucji ogranicza się do kształtowania porządku ustrojowego państwa jedynie w czasie pokoju. Konstytucja federalna przyjęta w 1874 roku nie zawierała postanowień określających funkcjonowania państwa w czasie wojny czy zagrożenia wojną. W obliczu takiej sytuacji została podjęta decyzja o faktycznym zawieszeniu konstytucji i odwołaniu się do pozakonstytucyjnego prawa konieczności.

3 sierpnia 1914 roku Zgromadzenie Federalne, działając na wniosek Rady Federalnej, wyposażyło ją w system specjalnych pełnomocnictw (*Vollmachtenregime*)²⁹. Rada Federalna otrzymała nieograniczone uprawnienia do podejmowania wszelkich środków niezbędnych do utrzymania bezpieczeństwa, integralności i neutralności Szwajcarii oraz ochrony interesów finansowych i gospodarczych kraju, w szczególności w celu zabezpieczenia środków utrzymania. Na realizację tego zadania został ustalony nieograniczony kredyt, niezbędny do pokrycia związanych z tym wydatków. Podejmowane środki podlegały kontroli parlamentarnej. Rada Federalna miała obowiązek przedstawić Zgromadzeniu Federalnemu na najbliższym posiedzeniu sprawozdanie z wykonania przyznanych jej uprawnień.

Efektem udzielonych pełnomocnictw była niespotykana dotąd koncentracja władzy państwowej w rękach Rady Federalnej. Wykluczenie parlamentu z procesu stanowienia prawa oznaczało również zawieszenie mechanizmów demokracji bezpośredniej związanych z procesem legislacyjnym. Enigmatycznie określone w uchwale federalnej „niezbędne środki” oznaczały w praktyce akty, które można określić jako dekrety

²⁹ Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität (Vom 3. August 1914), „Eidgenössische Gesetzsammlung” nr 25, s. 347. Termin *Vollmachtenregime* jest odpowiednikiem francuskiego *les pleins pouvoirs*. Działania podjęte u progu pierwszej wojny światowej miały swój precedens w przeszłości. Zgromadzenie Federalne wyposażyło Radę Federalną w uprawnienia natury ustawodawczej w czasie kryzysu w Neuchâtel (1856), wojny francusko-austriackiej (1859) czy wojny francusko-pruskiej (1870). H. Marti, *Der Vollmachtenbeschluss vom 30. August 1939*, Zürich 1944, s. 5.

z mocą ustawy (dla odróżnienia od rozporządzeń nadzwyczajnych, o których była mowa wyżej, w pkt. 3b niniejszego opracowania). W latach pierwszej wojny światowej Rada Federalna wydała niemal 1400 dekretów, z których wiele oceniano jako sprzeczne z konstytucją³⁰. Niektóre z nich zostały wydane nie tyle przez samą Radę Federalną, ile przez departamenty lub podległe im wydziały. Niezależnie od tego administracja federalna wydała tysiące zarządzeń. Poszczególnym departamentom przyznano uprawnienia do nakładania kar, od których nie można było odwołać się do sądu. Dodać należy, iż naturalną konsekwencją powierzenia Radzie Federalnej samodzielnych kompetencji natury ustawodawczej stało się ograniczenie funkcji kontrolnej parlamentu³¹.

System specjalnych pełnomocnictw ustawodawczych utrzymał się długo po zakończeniu działań wojennych. Było to spowodowane faktem, że w czasie pierwszej wojny światowej pogłębiał się kryzys społeczno-gospodarczy. Rosły napięcia między kantonami niemiecko- i francuskojęzycznymi, jak również między partiami burżuazyjnymi i socjaldemokratycznymi. Doprowadziły one do wybuchu strajku generalnego 11–14 listopada 1918 roku. Po pierwszej wojnie światowej nastąpiła jedynie częściowa normalizacja, niemniej z czasem okazało się, że nadzwyczajne uprawnienia prawodawcze, jakimi dysponowała Rada Federalna, były już zbędne³². Z tego powodu system specjalnych pełnomocnictw został ostatecznie zniesiony przez Zgromadzenie Federalne, ale dopiero w 1921 roku³³.

Kolejna ustawa o pełnomocnictwach specjalnych została uchwalona tuż przed wybuchem drugiej wojny światowej – 30 sierpnia 1939 roku³⁴. Stanowiła ona co do zasady powtórzenie ustawy z roku 1914. Niemniej nie użyto w tym przypadku określenia „nieograniczone pełnomocnictwo” (*unbeschränkte Vollmacht*), w czym należy postrzegać wolę limitowania władzy Rady Federalnej i niedopuszczenia do ponownego uszczuplenia pozycji ustrojowej Zgromadzenia Federalnego (jak miało

³⁰ F. Bellanger, *Droit de nécessité et état d'exception*, [w:] *Verfassungsrecht der Schweiz*, red. D. Thürer, J.-F. Aubert, J.P. Müller, Zürich 2001, s. 1269.

³¹ F. Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923, s. 165–166.

³² A. Kley, op. cit., s. 170.

³³ Bundesbeschluss betreffend die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates (Vom 19. Oktober 1921).

³⁴ Bundesbeschluss über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität (Vom 30. August 1939).

to miejsce w okresie poprzedniej wojny). Temu celowi służyło też skonkretyzowanie form parlamentarnej kontroli nad nadzwyczajnymi kompetencjami Rady Federalnej. Na mocy ustawy z 1939 roku Rada Federalna miała obowiązek przedstawiać Zgromadzeniu Federalnemu sprawozdania ze zrealizowanych działań. Czyniła to dwa razy w roku (na sesjach w czerwcu i grudniu). Parlament podejmował ostateczną decyzję w sprawie dalszego utrzymywania mocy obowiązującej dekretów. Bieżącą kontrolę nad nadzwyczajnymi uprawnieniami sprawowały komisje parlamentarne. Rozpatrywały one sprawozdania rządowe, a ponadto Rada Federalna miała obowiązek uprzedniego przedkładania do oceny komisji projektów środków nadzwyczajnych, które planowała wprowadzić.

Podobnie jak w pierwszym przypadku wyposażenia Rady Federalnej w system specjalnych pełnomocnictw ustawodawczych również i tym razem obowiązywał on długo po zakończeniu działań wojennych. Został zniesiony przez Zgromadzenie Federalne dopiero pod koniec 1950 roku³⁵, a dodać należy, że jeszcze przez dwa kolejne lata obowiązywały przepisy wydane na podstawie ustawy upoważniającej z 1939 roku.

Wyposażenie Rady Federalnej w uprawnienia ustawodawcze wzbudziło gorącą polemikę w doktrynie. Zwolennicy poczynionych kroków odwoływali się do idei konieczności, która miała legitymizować podejmowane środki, nawet jeśli nie były one przewidziane przez konstytucję. Poglądowi temu przeciwstawiano argument, że konstytucja z 1874 roku nie przewidywała możliwości wyposażenia Rady Federalnej w kompetencję do stanowienia aktów o randze ustawy, dlatego też uchwałąm federalnym z roku 1914 i 1939 zarzucano sprzeczność z konstytucją³⁶. W krytyce tej celował zwłaszcza Zaccaria Giacometti. Jego zdaniem praktyka stosowania środków nadzwyczajnych była równoznaczna z zawieszeniem konstytucji, a tym samym nielegalna³⁷.

³⁵ Bundesbeschluss über die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates (Vom 18. Dezember 1950).

³⁶ Por. J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 39.

³⁷ Z. Giacometti, *Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft*, Zürich 1945, s. 34–61; por. R. Küffer, *Eine liberale Kritik am Notrecht Zaccaria Giacometti als Protagonist der Schweizer Notrechtsdebatte*, Tübingen 2014, s. 151.

4.2. Prawo konieczności *sensu stricte*

Zagadnieniem jeszcze bardziej kontrowersyjnym niż możliwość wydawania przez Radę Federalną środków ustawodawczych wyłącznie na podstawie upoważnienia parlamentu jest kwestia realizacji kompetencji domniemanych, nieznajdujących podstawy w jakimkolwiek przepisie prawnym. Mowa w tym przypadku o prawie konieczności *sensu stricte*, czyli w takim znaczeniu, w jakim jest ono zwykle rozumiane w innych państwach.

Podstawę pełnej legitymizacji środków nadzwyczajnych podejmowanych przez Radę Federalną wyłącznie na podstawie samej koncepcji konieczności, to jest bez współdziałania rządu z parlamentem, stworzył Sąd Federalny w czasie pierwszej wojny światowej, a więc okresie obowiązywania systemu pełnomocnictw określonego uchwałą federalną z 3 sierpnia 1914 roku. Fakt ten zasługuje na podkreślenie, jako że z punktu widzenia litery konstytucji z 1874 roku trudna była do obrony nawet tego rodzaju legitymizacja działań Rady Federalnej. Niemniej Sąd Federalny uznał, że nawet specjalne (pozaconstytucyjne) upoważnienie parlamentu nie przekreśla możliwości podejmowania przez Radę Federalną jeszcze innych, dodatkowych środków specjalnych.

Orzekając w sprawie *Milliau* z 14 grudnia 1915 roku Trybunał orzekł, że „jeśli w następstwie okoliczności wyjątkowych Rada Federalna zmuszona jest podjąć wszystkie niezbędne środki w obronie zagrożonego dobra publicznego, nie jest ona w tym zakresie związana przez konstytucję”³⁸. Tym samym Sąd Federalny wskazał kierunek pełnej legitymizacji pozaconstytucyjnego prawa konieczności.

Nie ulega wątpliwości, że uznanie w czasie pierwszej wojny światowej za dopuszczalne legitymizowanie środków nadzwyczajnych samą koncepcją konieczności dokonało się pod wpływem konstytucjonalizmu francuskiego. Rada Stanu opracowała bowiem w tym czasie teorię tak zwanych okoliczności wyjątkowych. Dała w niej wyraz przekonaniu o potrzebie pełnej legitymizacji prawa konieczności w warunkach wojennych, niezależnie od reżimu stanu oblężenia, obowiązującego we Francji w czasie pierwszej wojny światowej. W tym samym kierunku zmierzało też orzecznictwo szwajcarskiego Sądu Federalnego.

Wypracowana w ten sposób koncepcja prawa konieczności *sensu stricto* spotkała się z ostrą krytyką niektórych przedstawicieli doktryny szwajcarskiej. Wskazać tu należy

³⁸ K. Prokop, *Modele...*, s. 15.

przede wszystkim na pogląd Walthera Burckhardta. Jego zdaniem próba legitymizacji działań organów państwowych wyłącznie na podstawie koncepcji konieczności daje przyzwolenie do naruszania konstytucji i ustaw. Zdaniem Burckhardta nie należy ryzykować naruszenia bytu państwa, ale też nie można z góry zezwalać na łamanie konstytucji. Nie powinna ona stanowić podstawy odwoływania się do prawa konieczności. Zawsze bowiem istnieje niebezpieczeństwo, że koncepcja konieczności zostanie ujęta zbyt szeroko lub zbyt wąsko. Tym samym prawa konieczności nie da się uzasadnić względami prawnymi, co najwyżej odnoszącymi się do interesu państwa, racją stanu. Rozwiązaniem problemów związanych z odwoływaniem się do koncepcji konieczności byłoby stworzenie instrumentów konstytucyjnych na wypadek sytuacji przewidywalnych³⁹.

Również we współczesnych czasach kwestia legitymizacji działań Rady Federalnej wyłącznie na podstawie koncepcji konieczności daleka jest od jednoznaczności. Uznaje się w szczególności, że odwołanie się do prawa konieczności nie może samo w sobie stanowić upoważnienia do wyposażenia rządu w uprawnienia ustawodawcze. Podkreśla się, iż art. 185 ust. 3 konstytucji z 1999 roku, który to przepis przyznaje Radzie Federalnej kompetencję do stanowienia rozporządzeń nadzwyczajnych, nie może stanowić podstawy do ustanawiania żadnego prawa pozakonstytucyjnego prawa konieczności. Ustrojodawca nie przyznaje bowiem Radzie Federalnej uprawnień do podejmowania działań sprzecznych z konstytucją.

Jeśli zatem można byłoby poprzeć pogląd o możliwości odwołania się przez Radę Federalną do koncepcji konieczności, to tylko w takim zakresie, który z jednej strony byłby naznaczony niewystarczalnością konstytucyjnego upoważnienia do stanowienia rozporządzeń nadzwyczajnych na podstawie art. 185 ust. 3 konstytucji, a z drugiej strony brakiem możliwości zebrania się na posiedzenie przez Zgromadzenie Federalne⁴⁰. Jedynie w takich okolicznościach Rada Federalna mogłaby sama zastosować wszelkie konieczne środki nadzwyczajne, nawet jeśli byłyby sprzeczne z konstytucją⁴¹.

³⁹ W. Burckhardt, *Die Krisis der Verfassung*, [w:] W. Burckhardt, *Aufsätze und Vorträge 1910–1938*, Bern 1970, s. 346–352.

⁴⁰ Pierwszeństwo parlamentu w dziedzinie stosowania środków nadzwyczajnych uzasadnione jest jego pozycją ustrojową jako organu zwierzchniego w Federacji. Por. M. Hefti, *Rechtsstellung und Tätigkeit der Vollmachtenkommissionen der eidg. Räte im zweiten Weltkrieg und in der Nachkriegszeit*, Zürich 1951, s. 16–17.

⁴¹ F. Bellanger, op. cit., s. 1269; por. – na tle konstytucji z 1874 roku: E. Ruck, *Schweizerisches Staatsrecht*, Zürich 1957, s. 237.

5. Podsumowanie

Problem legitymizacji działań organów państwowych na podstawie przesłanki konieczności jest w Szwajcarii wyjątkowo skomplikowany i wielowątkowy. Wynika to w głównej mierze z braku adaptacji w ustroju konstytucyjnym tego państwa instytucji stanu nadzwyczajnego, jak ma to miejsce w innych państwach europejskich. Jeśli przyjąć, że prawo konieczności stanowi wyraz szwajcarskiej koncepcji stanu nadzwyczajnego, dostrzegalna jest jej niezwykła oryginalność, nieznajdująca odpowiednika w doświadczeniach ustrojowych innych państw.

Stanowi ona próbę połączenia pozakonstytucyjnych uprawnień nadzwyczajnych organów państwowych z kompetencjami wyraźnie przewidzianymi przez ustrojodawcę (ustawodawstwo pilne, rozporządzenia nadzwyczajne). Jeśli przy tym uwzględnić możliwość podejmowania działań legislacyjnych wbrew literze konstytucji, widoczny staje się obraz specyficznego podejścia do problemu funkcjonowania państwa w warunkach szczególnych zagrożeń, cechujący się z jednej strony poszanowaniem prawa pozytywnego, a z drugiej możliwością podejmowania działań poza literą obowiązującego prawa.

Doktrynalne próby podważenia legalności aktów Rady Federalnej wydawanych na podstawie przesłanki konieczności pod rządami konstytucji z 1874 roku spowodowały, że przy uchwalaniu aktualnej konstytucji z 1999 roku szwajcarski ustrojodawca świadomie zrezygnował z kompleksowego odniesienia się do sposobu funkcjonowania państwa w warunkach szczególnych zagrożeń. Uznać należy, iż w obecnym stanie prawnym sama konstytucja nie może być uznana za podstawę koncepcji konieczności. Rada Federalna nie jest bowiem konstytucyjnie upoważniona do stanowienia prawa niezgodnego z konstytucją (co innego Zgromadzenie Federalne, które władne jest uchylać ustawy pilne poza literą konstytucji). Niemniej koncepcja odwołania się do prawa konieczności nie jest niemożliwa, z takim jednak zastrzeżeniem, że potrzebuje własnego uzasadnienia prawnego. Tym samym uznaje się możliwość funkcjonowania pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego, uzasadnionego stanem konieczności państwowej.

Bibliografia

- Aleksandrowicz Maciej, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Białystok 2009.
- Bellanger François, *Droit de nécessité et état d'exception*, [w:] *Verfassungsrecht der Schweiz*, red. Daniel Thürer, Jean-François Aubert, Jörg Paul Müller, Zürich 2001, s. 1261–1271.
- Bundesbeschluss betreffend Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechthaltung der Neutralität (Vom 3. August 1914), "Eidgenössische Gesetzsammlung" 1914, nr 25.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2024), AS 1999 2556, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de> (dostęp: 14.01.2025).
- Burckhardt Walther, *Die Krisis der Verfassung*, [w:] Walther Burckhardt, *Aufsätze und Vorträge 1910–1938*, Bern 1970, s. 340–355.
- Burckhardt Walther, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1974*, Bern 1931.
- Czeszejko-Sochacki Zdzisław, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.
- Dobrzeńcki Karol, *Prawo wobec sytuacji nadzwyczajnej. Między legalizmem a koniecznością*, Toruń 2018.
- Fleiner Fritz, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1923.
- Giacometti Zaccaria, *Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft*, Zürich 1945.
- Häfelin Ulrich, Haller Walter, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Die neue Bundesverfassung*, Zürich 2005.
- Hefti Markus, *Rechtsstellung und Tätigkeit der Vollmachtenkommissionen der eidg. Räte im zweiten Weltkrieg und in der Nachkriegszeit*, Zürich 1951.
- Hungerbühler Hellmut, *Der dringliche Bundesbeschluss unter besonderer Berücksichtigung der Bundesversammlung*, Zürich 1951.
- Kley Andreas, *Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz*, Bern 2004.
- Konn Henryk Apolinary, *Prawa wyjątkowe*, Warszawa 1909.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, tłum. i wstęp Zdzisław Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.
- Küffer Rafael, *Eine liberale Kritik am Notrecht Zaccaria Giacometti als Protagonist der Schweizer Notrechtsdebatte*, Tübingen 2014.
- Kull Claudius, *Das kantonale Notrecht und seine Stellung im schweizerischen Rechtssystem*, Zürich 1980.
- Marti Hans, *Der Vollmachtenbeschluss vom 30. August 1939*, Zürich 1944.
- Prokop Krzysztof, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
- Prokop Krzysztof, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Prokop Krzysztof, *Szwajcaria*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. Stanisław Bożyk, Marian Grzybowski, Białystok 2012, s. 215–244.

- Rhinow René, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel 2003.
- Ruck Erwin, *Schweizerisches Staatsrecht*, Zürich 1957.
- Sarnecki Paweł, *Szwajcaria*, [w:] *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, red. Adam Jamróz, Warszawa 1989.
- Saxer Urs, *Komentarz do art. 185*, [w:] *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, t. 2, red. Bernhard Ehrenzeller et al., Zürich-St. Gallen 2014.
- Stembrowicz Jerzy, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „*Studia Nauk Politycznych*” 1983, nr 3, s. 7–44.
- Trümpler Ralph, *Notrecht. Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata e de lege ferenda*, Zürich 2012.
- Tschannen Pierre, *Komentarz do art. 165*, [w:] *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, t. 2, red. Bernhard Ehrenzeller et al., Zürich-St. Gallen 2014, s. 2693–2701.
- Wilhelm Martin, *Kantonales Notrecht: Bewährungsprobe bestanden?*, [w:] *Recht in der Krise*, red. Irina Lehner et al., Zürich 2022.
- Wojtyczek Krzysztof, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

► STRESZCZENIE

Konieczność jako legitymizacja działań organów państwowych w Szwajcarii

Przedmiotem artykułu jest koncepcja prawa konieczności na tle konstytucji Szwajcarii z roku 1874 i 1999. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, prawo konieczności w Szwajcarii obejmuje ustawodawstwo pilne realizowane przez Zgromadzenie Federalne, rozporządzenia nadzwyczajne Rady Federalnej wydawane na podstawie art. 185 ust. 3 konstytucji, akty o randze ustawy, które były wydawane w czasie pierwszej i drugiej wojny światowej na podstawie szczególnego (pozakonstytucyjnego) upoważnienia parlamentu przez Radę Federalną, jak również kompetencje Rady Federalnej legitymizowane samą koniecznością, realizowane przez w sytuacji nagłych zagrożeń, jeżeli inne środki konstytucyjne okazują się niewystarczające, zaś Zgromadzenie Federalne nie jest w stanie podjąć odpowiednich działań.

Szwajcarska koncepcja prawa konieczności stanowi próbę połączenia pozakonstytucyjnych uprawnień nadzwyczajnych organów państwowych z kompetencjami wyrażnie przewidzianymi przez ustrojodawcę (ustawodawstwo pilne, rozporządzenia nadzwyczajne). O ile możliwość realizacji uprawnień przewidzianych w konstytucji nie budzi wątpliwości, o tyle za dyskusyjne uważa się odwołanie do samej koncepcji konieczności, a zwłaszcza przyznanie Radzie Federalnej środków o charakterze ustawodawczym na podstawie

decyzji parlamentu, jak miało to miejsce w 1914 i 1939 roku. Zdaniem autora niniejszego opracowania w przypadku Szwajcarii konstytucja nie może być uznana za podstawę koncepcji konieczności. Rada Federalna nie jest bowiem konstytucyjnie upoważniona do stanowienia prawa niezgodnego z konstytucją. Niemniej koncepcja odwołania się do prawa konieczności jest możliwa, z takim jednak zastrzeżeniem, że potrzebuje własnego uzasadnienia prawnego. Tym samym należy uznać, iż w przypadku Szwajcarii występuje model pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego, uzasadnionego stanem konieczności.

► SUMMARY

Necessity as a Legitimation of the Actions of State Bodies in Switzerland

The subject of the article is the concept of the law of necessity against the background of the Swiss constitution of 1874 and 1999. As it results from the conducted analysis, the law of necessity in Switzerland includes urgent legislation implemented by the Federal Assembly, emergency regulations of the Federal Council issued on the basis of Article 185 paragraph 3 of the constitution, acts with the rank of a statute, which were issued during World War I and II on the basis of a special (extra-constitutional) authorisation of the parliament by the Federal Council, as well as the competences of the Federal Council legitimised by necessity itself, implemented by in the event of sudden threats, if other constitutional measures prove insufficient and the Federal Assembly is unable to take appropriate action.

The Swiss concept of the law of necessity is an attempt to combine the extra-constitutional powers of emergency state bodies with the competences expressly provided for by the legislator (urgent legislation, emergency regulations). While the possibility of exercising the powers provided for in the constitution is not in doubt, the reference to the concept of necessity itself is considered controversial, especially the granting of legislative measures to the Federal Council on this basis by a parliamentary decision, as it was in 1914 and 1939. According to the author of this study, in the case of Switzerland, the constitution cannot be considered the basis for the concept of necessity. The Federal Council is not constitutionally authorised to enact law that is inconsistent with the constitution. Nevertheless, the concept of referring to the law of necessity is possible, but with the reservation that it requires its own legal justification. Thus, it should be recognised that in the case of Switzerland, there is a model of an extra-constitutional state of emergency, justified by the state of necessity.