



LECH MAŻEWSKI

**Problem legalności stanu wojennego
z 12-13 grudnia 1981 r.**

Studium z historii prawa polskiego

Wydawnictwo
von Borowiecky

**Problem legalności stanu wojennego
z 12–13 grudnia 1981 r.**

Studium z historii prawa polskiego

Lech Mazewski

**Problem legalności stanu wojennego
z 12–13 grudnia 1981 r.**

Studium z historii prawa polskiego

WYDAWNICTWO *von borosiecky*
Warszawa 2012

© Copyright by Lech Mażewski

© Copyright for this edition by wydawnictwo von borowiecky,
Warszawa 2012

Żadna część tej książki nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych — bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

Projekt i wykonanie okładki: Empestudio

Korekta: Marta Sieciechowicz

WYDAWNICTWO von borowiecky

05-250 Radzymin

ul. Korczaka 9E

tel./fax (0 22) 631 43 93

tel. 0 501 102 977

www.vb.com.pl

e-mail: ksiegarnia@vb.com.pl

ISBN 978-83-66480-43-8

Skład i łamanie: WYDAWNICTWO ***von borowiecky***

Druk i oprawa: Sowa — Druk na życzenie, www.sowadruk.pl

*Mojemu niedoszłemu Promotorowi,
prekursorowi badań
nad instytucją stanu nadzwyczajnego w PRL,
śp. Prof. Jerzemu Stembrowiczowi*

Spis treści

Wstęp	9
I. Instytucja stanu nadzwyczajnego w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. wraz z dekretem Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym	13
II. Prawne możliwości proklamacji stanu wojennego	25
III. Wady prawne proklamacji stanu wojennego z 12/13 grudnia 1981 r.	39
IV. Ratyfikacyjno-walidacyjny charakter ustawy z 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego	57
V. Sprawozdanie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej ..	65
VI. Sąd Najwyższy o niektórych aspektach prawnych stanu wojennego	73

VII. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i Trybunału Konstytucyjnego w sprawie legalności stanu wojennego	89
VIII. Akt oskarżenia przeciwko sprawcom stanu wojennego ...	107
IX. Historycy Instytutu Pamięci Narodowej o braku groźby militarnej interwencji w PRL w latach 1980–1981	117
X. Problem legalności stanu wojennego z 12/13 grudnia 1981 r.	131
Bibliografia	139
Indeks osobowy	151

Wstęp

Sejm RP od początku stara się rozstrzygnąć kwestię legalności stanu wojennego z 12/13 grudnia 1981 r. W uchwale z 1 lutego 1992 r. w sprawie uznania decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego za nielegalną oraz powołaniu Komisji Nadzwyczajnej (Monitor Polski (dalej cyt. jako MP), Nr 5, poz. 23) uznał „decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego za nielegalną”. Z kolei w uchwale z 15 grudnia 1995 r. w sprawie uczczenia ofiar stanu wojennego (MP, Nr 67, poz. 753) potępił sprawców stanu wojennego „i uznał ich działania za nielegalne”. I wreszcie w uchwale z 29 grudnia 2005 r. w sprawie upamiętnienia 24. rocznicy wprowadzenia stanu wojennego (MP z 2006 r., Nr 1, poz. 4) stwierdza się, że: „Dwadzieścia cztery lata temu, 13 grudnia 1981 roku, Rada Państwa dekretem, niezgodnie z obowiązującym prawem, wprowadziła na terytorium Rzeczypospolitej stan wojenny”.

Dwie pierwsze uchwały zawierają stwierdzenia nazbyt kategoryczne, słabo odnoszące się do skomplikowanej rzeczywistości prawnej, jaka powstała w wyniku decyzji podjętych w nocy 12/13 grudnia 1981 r.; w przypadku zaś ostatniej uchwały Sejm zwyczajnie myli tryb wprowadzenia stanu wojennego z jego reżimem prawnym, czego organ odpowiedzialny za stanowienie prawa w Polsce nie powinien czynić.

Nie ulega wątpliwości, że problem legalności stanu wojennego z 12/13 grudnia 1981 r. jest sprawą rzeczywiście istotną; z różnym nasileniem spory toczą się na ten temat właściwie od samego początku do dziś.

Wydawało się, że od zakończenia prac przez Sejmową Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej w czerwcu 1996 r. sprawa siłą rzeczy ucichnie i tak rzeczywiście na pewien czas się stało.

Ale mniej więcej w 10 lat później prokuratorzy z Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sprawili, że sprawa legalności stanu wojennego na nowo odżyła.

Efektem wysiłków podjętych przez tych prokuratorów w celu uchylecia immunitetu przysługującego jednemu z sędziów w stanie spoczynku Sądu Najwyższego, wyrokującemu w okresie stanu wojennego, było przyjęcie uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt I KZP 37/07, OSNKW 2007, z. 12, poz. 86), w reakcji na co pojawił się wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 6 maja 2008 r. do Trybunału Konstytucyjnego oraz jego pisma procesowe z 17 kwietnia 2009 r. i 8 marca 2010 r., a to z kolei doprowadziło do wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny z 27 października 2010 r. (sygn. akt K 10/08, OTK. ZU, 2010, Nr 8, seria A, poz. 81).

RPO wystąpił z jeszcze jednym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 35/08); tym razem wprost chodziło o stwierdzenie nielegalności stanu wojennego. Trybunał w wyroku z 16 marca 2011 r. (sygn. akt 35/08, ZU 2011/Nr 2A/11) jedynie w pewnym stopniu podzielił stanowisko wnioskodawcy.

Osobną sprawą jest akt oskarżenia sformułowany przez prokuratora z Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Katowicach w sprawie autorów stanu wojennego.

Wrywkowo problemem prawnych podstaw proklamacji stanu wojennego z 12/13 grudnia 1981 r. zajmowałem się już uprzednio; po raz pierwszy w 2006 r.¹ i później — w 2010 r.² Wykorzystując swoje dotychczasowe ustalenia, pragnę teraz spojrzeć na tę kwestię bardziej kompleksowo, z uwzględnieniem wymienionych przeze mnie nowych faktów prawnych.

W *Ekspertyzie* sformułowanej w połowie lat 90. ubiegłego wieku na użytek Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Andrzej Paczkowski napisał, że „tajność przygotowań, rozpoczęcie się skutków prawnych przed wejściem w życie prawa (dekretów),

¹ L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989*, Toruń 2006, część III, rozdz. VI.

² L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Toruń 2010, szczególnie rozdz. VII. 2.

prewencyjny cel całej operacji — nadaje aktowi wprowadzenia stanu wojennego charakter „prawnego zamachu stanu”³. Czy rzeczywiście stan nadzwyczajny z 12/13 grudnia 1981 r. był rodzajem „prawnego zamachu stanu”? A może to tylko dość typowa reakcja państwa na sytuację kryzysową, której nie dało się w inny sposób opanować, tyle że oparta na nie w pełni jasnych podstawach prawnych? To problem o istotnym znaczeniu, chociaż niejedyny, który będę starał się rozstrzygnąć w tym niewielkim studium z historii prawa polskiego.

Przy okazji niejako warto zaznaczyć, iż w Polsce w latach 1918–1939 jedynie ustanowienie stanu wyjątkowego i stanu wojennego z 1 września 1939 r. miało odpowiednie podstawy konstytucyjne i ustawowe, chociaż nie miało to większego znaczenia dla dalszych losów państwa polskiego; wszystkie inne proklamacje stanów nadzwyczajnych nie posiadały wystarczających podstaw prawnych albo odbywały się z naruszeniem prawa.

Mimo że od proklamacji stanu wojennego upłynęło już ponad 30 lat i napisano w tym czasie dosłownie dziesiątki książek na temat wydarzeń zapoczątkowanych decyzjami podjętymi przez Radę Państwa w nocy z 12 na 13 grudnia 1981 r., nie ma ani jednej pracy, chociaż istnieje mnóstwo przyczynków, poświęconej wyłącznie analizie aspektów prawnych tamtych wydarzeń, a tym bardziej badającej problem legalności stanu wojennego.

To dla badacza zarówno zła, jak i dobra wiadomość; zła, bo zdany jestem tu głównie na własne umiejętności, nie mogąc się podeprzeć sądami innych autorów, co z kolei ma tę dobrą stronę, że o rezultacie końcowym prezentowanych rozważań zadecydują właśnie posiadane przeze mnie umiejętności, a nie opinie innych prawników czy historyków prawa. Słowem, stoję przed dużym naukowym wyzwaniem, z czego w pełni zdaję sobie sprawę.

Mam świadomość emocji, jakie ciągle wzbudza stan wojenny wśród dużej części Polaków. W niniejszej studium interesować mnie będzie wyłącznie problem prawnych podstaw wydarzeń, jakie miały

³ A. Paczkowski, *Ekspertyza*, (w:) *O stanie wojennym w Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, Warszawa 1997, s. 140.

miejsce w nocy z 12 na 13 grudnia 1981 r. Na ile będzie to tylko możliwe, będę starał się unikać rozważań na temat okoliczności tak zewnętrznych, jak i wewnętrznych towarzyszących proklamacji tamtego stanu nadzwyczajnego, pozostawiając to uwadze historyków i politologów, a także żyjących jeszcze aktorów ówczesnych wydarzeń.

Lech Mażewski

Gdańsk, lato 2012 r.

I.

Instytucja stanu nadzwyczajnego w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. wraz z dekretem Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym¹

W pierwotnym tekście Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (Dziennik Ustaw (dalej cyt. jako DzU), Nr 33, poz. 232) regulacji stanu nadzwyczajnego poświęcony był art. 28 ust. 2: „Rada Państwa może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium PRL, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z tych samych powodów Rada Państwa może ogłosić częściową lub powszechną mobilizację”². Po nowelizacji Konstytucji z 10 lutego 1976 r. (DzU, Nr 5, poz. 29) powyższy artykuł uzyskał nową numerację (art. 33 ust. 2)³, ale jego treść nie uległa zmianie. Zmiana treści tego przepisu miała miejsce dopiero 20 lipca 1983 r., w trakcie trzynastej z rzędu nowelizacji Konstytucji PRL⁴, ale nie jest to przedmiotem tego studium.

Przepis poświęcony regulacji stanu nadzwyczajnego znalazł się w rozdz. III Konstytucji zatytułowanym *Naczelne organy władzy państwowej*. Odrzucono tu więc zarówno regulację z Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. (DzU, Nr 44, poz. 267), gdzie instytucję stanu

¹ Wykorzystałem tu ustalenia zawarte w: L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Toruń 2010, rozdz. VI.1.

² W konstytucji sowieckiej z 1936 r. (Konstytucja ZSRR z 5 XII 1936 r., (w:) J. Stalin, *O projekcie konstytucji Związku SRR*, Warszawa 1951) odpowiedni przepis był dużo pełniej zredagowany. Art. 49 pkt r) brzmiał: „Prezydium Rady Najwyższej ZSRR: (...) ogłasza stan wojenny w poszczególnych miejscowościach lub w całym ZSRR w celu obrony ZSRR lub zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa”.

³ Dalej będę posługiwał się tekstem jednolitym Konstytucji PRL ogłoszonym w Obwieszczeniu Przewodniczącego Rady Państwa z 21 lutego 1976 r. (DzU, Nr 7, poz. 36). Jeśli będę wracał do pierwotnej numeracji Konstytucji PRL, to w tekście wyraźnie to zaznaczę.

⁴ J. Stembrowicz, *Konstytucja PRL z 1952 r. na tle nowelizacji 1954–1980*, (w:) *Konstytucje Polski*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, t. II, s. 416; L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 138–141.

nadzwyczajnego umieszczono w rozdziale traktującym o prawach i wolnościach obywatelskich, jak i tym bardziej nie naśladowano ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. (DzU, Nr 30, poz. 227), w której problematyce stanu nadzwyczajnego poświęcony był specjalny rozdział. Zdaniem Michała Brzezińskiego „treść konstytucji wyraziła nowy, nieobecny w dotychczasowym konstytucjonalizmie stosunek do problematyki stanów nadzwyczajnych”, polegający na tym, że „stany nadzwyczajne znalazły się na marginesie ówczesnych zainteresowań”⁵, ale, jak pokażą narastające konflikty społeczne, staną się wkrótce jedną z ważniejszych instytucji ustrojowych w PRL.

W lipcowej ustawie zasadniczej widoczne było wyraźne nawiązanie do rozwiązań ustrojowych z okresu powojennego prowizorium konstytucyjnego. I w ustawie o organizacji i zakresie działania rad narodowych z 11 września 1944 r. (DzU, Nr 5, poz. 22), i w ustawie konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów RP (DzU, Nr 18, poz. 71) przepisy dotyczące stanu nadzwyczajnego były umieszczane w tych rozdziałach, które traktowały o kompetencjach organów uprawnionych do ich proklamacji⁶. Ale kontynuacja dotyczyła nie tylko tego. Już *prima facie* widać, jak skromna była regulacja konstytucyjna z 1952 r. Przypominało to nawet bardziej rozwiązania z roku 1944 niż 1947, chociaż, z drugiej strony, kluczowa rola Rady Państwa wskazywałaby na pewne powiązania z drugim podokresem prowizorium konstytucyjnego.

W art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL wymieniono wprost jedynie jeden rodzaj stanu nadzwyczajnego: był to stan wojenny, który mógł być wprowadzony ze względu na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Brakowało więc regulacji drugiego ze stanów nadzwyczajnych, czyli stanu wyjątkowego.

Andrzej Gwiżdż uważał, że brak instytucji stanu wyjątkowego była to „istotna, zawiniona przez twórców Konstytucji, luka w prawie”⁷. Sprawa nie wyglądała jednak tak prosto, gdyż wiele wskazuje na to, iż

⁵ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 127, 128.

⁶ Szerzej L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne...*, rozdz. V.

⁷ A. Gwiżdż, *Opinia w sprawie zagadnień związanych z wprowadzeniem w Polsce stanu wojennego w 1981 r.*, luty 1992, mps, s. 2.

był to świadomy wybór ustrojodawcy⁸. Mogło chodzić o dwie sprawy. Po pierwsze, oczywista była niechęć wśród działaczy komunistycznych do instytucji typu stan wyjątkowy⁹, co wynikało choćby z faktu, że w czasie powstawania Konstytucji PRL w elicie rządzącej dobrze pamiętano, jak często w okresie II RP rozwiązania wyjątkowe były używane przeciwko nim¹⁰; po wtóre, brak regulacji stanu wyjątkowego był pochodną założenia głoszącego wygaśnięcie niepokojów społecznych w państwie socjalistycznym, a w konsekwencji sytuacje kryzysowe mogły wystąpić jedynie w związku z działaniami wojennymi¹¹.

W sformułowanym na koniec prac Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej *Wniosku Mniejszości* znajdujemy jeszcze inną odpowiedź na pytanie, co było powodem braku regulacji stanu wyjątkowego w Konstytucji PRL. Otóż wedle posłów: „Była to świadoma decyzja ustawodawcy wynikająca z komunistycznej doktryny: trudno było pomieścić w Konstytucji ewentualność czynnych wystąpień społeczeństwa przeciwko rzekomo własnej, a w rzeczywistości narzuconej z zewnątrz władzy”¹². Gdyby rzeczywiście tak było, to twórcy lipcowej ustawy zasadniczej — z jednej strony — wykazaliby się dużą przenikliwością, o co ich nie posądzam, z drugiej zaś działaliby na swoją szkodę, o czym świadczą chociażby zdarzenia związane z proklamacją stanu wojennego z 12/13 grudnia 1981 r.

Ale jak by nie było, zasadnicze pytanie brzmi, czy Konstytucja PRL rzeczywiście regulowała tylko jeden rodzaj stanu nadzwyczajnego? Jerzy Stembrowicz pisał, że „konstytucja posługując się w art. 33 ust. 2 słowami *obronność lub bezpieczeństwo państwa*, obejmuje jedną tylko postać stanu nadzwyczajnego, a mianowicie: stan wojenny rozumiany jako obrona państwa w razie agresji lub przed agresją,

⁸ Wyrażnie o tym pisała Janina Zakrzewska (*Ocena podstaw prawnych stanu wojennego*, (w:) *Ocena podstaw prawnych stanu wojennego*, H. Szafraniec (red.), Katowice 1990, s. 8).

⁹ Na „niechęć do używania znanych i budzących przykre skojarzenia nazw” w kontekście szerokiego ujmowania stanu wojennego zwracał uwagę T. Smoliński, *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1982, z. 3, s. 110.

¹⁰ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 369.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Wniosek mniejszości*, (w:) *O stanie wojennym w Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, Warszawa 1997, s. 248.