

Stan wojenny 13 grudnia 1981 był zamachem stanu dokonanym przez juntę wojskową. Jeśli ktoś pamięta powtarzane przy rocznicowych okazjach słowa gen. Jaruzelskiego: „Rada Państwa zgodnie z konstytucją...”, to powinien wiedzieć, że było wprost przeciwnie, gdyż stan wojenny został wprowadzony z pogwałceniem konstytucji. Nawet tej uważanej wówczas za obowiązującą konstytucji stalinowskiej z 1952 r., na którą się powoływano.

Bez uprawnień

Wprowadzono, jak wiadomo, w uchwale Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r. Podjęcie uchwały przez ten wówczas naczelny organ państwa odbyło się w oparciu o stan normatywny, na który składały się opublikowane w tym samym Dzienniku Ustaw z 14 grudnia 1981 r. dekrety Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym, o postępowaniach szczególnych, o przekazaniu sądom wojskowym spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i prokuratury w czasie stanu wojennego.

Zgodnie z art. 8 obowiązującej wówczas Konstytucji PRL ściśle przestrzeganie praw Polskiego Ludu było podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela. Konstytucja PRL przyznała wprawdzie Radzie Państwa kompetencję do wydawania dekretów z mocą ustawy, lecz tylko w okresie między sesjami Sejmu. Tymczasem w grudniu 1981 r. trwała sesja Sejmu. Już z tego względu owe dekrety były niezgodne z Konstytucją PRL. Ale nie tylko dlatego...

Również tryb zatwierdzenia dekretów wprowadzających w Polsce stan wojenny naruszył postanowienia Konstytucji PRL, która nakazywała Radzie Państwa przedstawienie dekretów Sejmowi do zatwierdzenia. Tymczasem Sejm uchwalił w styczniu 1982 r. ustawę o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, która zatwierdzała dekrety z 12 grudnia 1981 r. z mocą obowiązującą od tegoż samego dnia. I ta procedura była niezgodna z obowiązującym prawem.

Możliwość wprowadzenia przez Radę Państwa stanu wojennego na części lub na całym terytorium przewidywał art. 33 Konstytucji PRL. Nigdy nie przyjęto jednak ustaw, które precyzowałyby formę prawną aktu normatywnego, na podstawie którego Rada Państwa mogła wprowadzić stan wojenny. Nastąpiło to dopiero w dekrecie z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym wskazującym, iż wprowadzenie stanu wojennego następuje w drodze uchwały Rady Państwa.

Pozycje, pod jakimi kolejne akty normatywne o stanie wojennym umieszczono w Dzienniku Ustaw, wskazują na kolejność ich przyjmowania. Rada Państwa podjęła jako pierwszą decyzję o wydaniu dekretu o stanie wojennym – do czego nie miała uprawnień – a dopiero na podstawie tego nielegalnie uchwalonego dekretu podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia stanu wojennego.

Skoro Rada Państwa nie była upoważniona do wydawania

w okresie sesji Sejmu dekretów z mocą ustawy, tym bardziej nie miała upoważnienia do precyzowania – w dodatku w uchwale – poszczególnych norm Konstytucji PRL. Zresztą jeszcze w PRL Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zgodnie z ustalonym stanowiskiem doktryny wszelkie prawa i obowiązki obywateli powinny być regulowane na mocy ustawy, a wyjątkowo, na jej podstawie i z jej upoważnienia – w akcie niższego rzędu.

Do października 1997 r. właściwość Trybunału Konstytucyjnego była ograniczona w zakresie możliwości badania zgodności dekretów wprowadzających stan wojenny z konstytucją. Andrzej Wąsek przytacza pogląd wówczas powszechnie znany, iż ustawodawca PRL pragnął w szczególności uniemożliwić Trybunałowi kontrolę legalności dekretu o stanie wojennym, świetnie zdając sobie sprawę ze sprzeczności, jakie w systemie prawnym miały miejsce. Obecnie przeszkoda ta już nie istnieje.

Zamknąć sprawę dekretów

W obecnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny mógłby – i moim zdaniem powinien – raz na zawsze zamknąć sprawę nielegalności owych dekretów. Oczywiście wśród aktów normatywnych poddanych kontroli Trybunału Konstytucyjnego na pierwszy plan wysuwają się ustawy. Konstytucja posługuje się jednak pojęciem ustawy w znaczeniu materialnym, tzn. odnosi je do wszystkich aktów, którym przysługuje moc prawną ustawy. Z tych względów pojęcie „ustawa” odnosi się również do dekretów z mocą ustawy wydawanych przez Radę Państwa w okresie PRL.

Najistotniejszym wzorcem kontrolnym jest obecnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. i co do zasady tylko jej postanowienia mogą stanowić podstawę kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, a dawniejsze akty konstytucyjne zostały uchylone. Wyjątek od tej zasady stanowi jednak sytuacja, gdy Trybunał dokonuje oceny konstytucyjności aktu wydane go przed dniem wejścia w życie obowiązującej konstytucji.

Nadzieja na to, że Trybunał Konstytucyjny zajmie się przepisami, które już nie obowiązują, mogłaby wydawać się płonna, zwłaszcza że zgodnie z ustawą Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”. Z orzecznictwa Trybunału wynika jednak, że może on rozpatrzyć sprawę mimo utraty przez zaskarżoną normę mocy obowiązującej, gdy spełnione są trzy przesłanki.

A mianowicie, gdy oceniany przepis odnosi się do sfery chronionych konstytucyjnie wolności i praw. Ponadto, gdy poza uznaniem przepisu za niekonstytucyjny nie ma innego środka prawnego, by zmieniła staną sytuację prawną, oraz gdy stwierdzenie niekonstytucyjności danego przepisu może być skutecznym środkiem przywrócenia ochrony praw naruszonych zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Przyjrzyjmy się tym warunkom, co pozwoli nam

Posprzątać po stanie wojennym



Janusz Kochanowski

13 grudnia 1981 r. pogwałcono Konstytucję PRL. Trybunał powinien uznać, że dekret wprowadzający stan wojenny był z nią niezgodny, a więc bezprawny – pisze rzecznik praw obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego



+ Zamieszki na Starym Mieście w Warszawie 3 maja 1982 r.

zarazem lepiej zrozumieć rodzaj bezprawia, jakim charakteryzował się stan wojenny.

Prawo działające wstecz

Po pierwsze bez wątpienia jego wprowadzenie wkraczało – i to bardzo znacząco – w sferę chronionych konstytucyjnie wolności i praw. Świadczą o tym choćby uregulowania dekretu o stanie wojennym, który wyraźnie zawieszal lub ograniczał takie podstawowe prawa obywateli, jak nietykalność osobista, nienaruszalność mieszkani i tajemnicy korespondencji, prawo zrzeszania się, wolność słowa, druku, zgromadzeń, wiewców, pochodów i manifestacji, ponadto nakładał na obywateli oraz inne podmioty szczególne obowiązki.

W stanie wojennym działalność wszystkich organów władzy i administracji państwowej, przedsiębiorstw państwowych oraz organizacji społecznych podporządkowano interesom państwa i narodu oraz ustanowiono szczególną odpowiedzialność obywateli, w tym funkcjonariuszy publicznych, za nieprzezwiezanie porządku prawnego oraz niesumienne wypełnianie obowiązków wobec państwa.

Te uregulowania dekretu wydadają się merytorycznie (poza kwestią nadrzędną, tj. upoważnieniem Rady Państwa do wydania dekretu) niezgodne z Konstytucją PRL. Dodatkowo – zawieszenie lub ograniczenie praw obywateli stało w sprzeczności z postanowieniami konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy – którą Polska raty-

fikowała w 1957 r. – dotyczącymi wolności związkowej i ochrony praw związkowych oraz wolności zrzeszania się.

Niezgodności treści normy dekretu z Konstytucją PRL nie były zresztą jedyne. Dekret zawierał bowiem normy retroaktywne. Artykuł 61 dekretu z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym stanowił, że „dekret wchodzi w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia uchwalenia”. Retroaktywność dekretu spotęgowało znaczne opóźnienie publikacji Dziennika Ustaw z 14 grudnia 1981 r. Do niektórych miast Dziennik ten trafił dopiero w styczniu 1982 r.

Stosowanie dekretu o stanie wojennym przed jego „prawnym ogłoszeniem” – w szczególności do czynów, które miały miejsce 13 grudnia 1981 r., nie tylko naruszało art. 1 kodeksu karnego z 1969 r., ale także było pogwałceniem ówczesnego porządku konstytucyjnego. Świadczyło również o niedotrzymaniu zobowiązań międzynarodowych, jakie Polska Rzeczpospolita Ludowa przyjęła, ratyfikując w 1977 r. międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, który w art. 15 postulował uwzględnianie w prawie zakazu lex retro non agit. I nie pozwalał go łamać nawet w sytuacjach stanów wyjątkowych.

Być może najważniejsze dla uzasadnienia kognicji Trybunału Konstytucyjnego jest to, że niezgodne z Konstytucją PRL normy prawne w dalszym ciągu wywierają skutki prawne w odniesieniu do określonych stanów faktycznych. Do retroaktywnych norm dekretu odwołu-

je się na przykład Sąd Najwyższy, który rozpoznał kasację od wyroków skazujących lub umarzających postępowania karne (na podstawie ustawy z 21 lipca 1985 r. o amnestii) za popełnienie przestępstw określonych w rozdziale VI dekretu o stanie wojennym. Także inne sądy orzekają o uznaniu za nieważne orzeczeń wydawanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego.

Odszkodowania dla poszkodowanych

Przykładem dalszego wywierania skutków prawnych przez nieszczerne dekrety, mimo uchylecia ich obowiązowania, jest również ubiegłoroczna uchwała Sądu Najwyższego stwierdzająca, iż „ze względu na niezamieszczenie w Konstytucji PRL z 1952 r. zakazu tworzenia przepisów karnych z mocą wsteczną (zasady lex retro non agit) oraz brak mechanizmu prawnego umożliwiającego uruchamianie kontroli zgodności przepisów rangi ustawowej z Konstytucją lub z prawem międzynarodowym, a także ze względu na brak regulacji określającej miejsce umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym sądy orzekające w sprawach karnych o przestępstwach z dekretu Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym nie były zwolnione z obowiązku stosowania retroaktywnych przepisów karnych rangi ustawowej”. Tę skądinąd bulwersującą uchwałę SN wpisaliśmy do księgi zasad prawnych.

Kwestia odpowiedzialności osób, które stosowały nielegalne i zarazem retroaktywne przepisy dekretu, ma znaczenie dla ochrony konstytucyjnych praw pokrzywdzonych, w tym ujętego w art. 45 Konstytucji RP prawa do sądu (obejmującego między innymi prawo dostępu do sądu, tj. uruchomienia procedury przed sądem, i prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd).

Pokrzywdzonym nie powinno się uniemożliwiać wszczęcia postępowania przed sądem, które zakończyłoby się wydaniem przez sąd w konkretnej sprawie merytorycznego wyroku. Gdyby więc Trybunał Konstytucyjny uznał, iż akty normatywne wprowadzające w Polsce stan wojenny były niekonstytucyjne – do czego nie miał upoważnienia Sąd Najwyższy – przyczyniłoby się to do wzmocnienia ochrony konstytucyjnych praw pokrzywdzonych.

Jest też drugi istotny powód, dla którego Trybunał powinien zająć się dekretem wprowadzającym stan wojenny. Poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny nie ma bowiem żadnego instrumentu prawnego mogącego zmienić sytuację prawną ukształtowaną definitywnie, nim przepis ten utracił moc obowiązującą. Niestety, nie wszyscy pokrzywdzeni w wyniku wprowadzenia stanu wojennego mogą dziś dochodzić swoich roszczeń.

Ustawa z 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego ogranicza możliwość uznania za nieważne orzeczeń jedynie do sytuacji, gdy czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego albo gdy orzeczenie wydano z powodu takiej działalności, oraz gdy orzeczenie wydano za opór przeciwko kolektywizacji wsi i obowiązkowym dostawom, a także w sytuacji, gdy czyn został popełniony w celu uniknięcia represji w stosunku do siebie lub innej osoby.

Ustawa ta ogranicza też możliwość ubiegania się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie w związku ze szkodami powstałymi wskutek wprowadzenia w Polsce stanu wojennego. Poza tą regulacją pozostają szkody związane z ograniczaniem praw i wolności człowieka w sytuacjach, kiedy pokrzywdzeni nie działali na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego. A przecież takie szkody mogły powstać w związku z ograniczaniem praw do wolności osobistej, ograniczaniem możliwości prywatnych czy zawodowych wyjazdów za granicę, ograniczaniem swobody artystycznej oraz wolności słowa.

Do takich szkód można też zaliczyć utratę dochodów na utrzymanie dla siebie i rodziny, a także uprawnień do wcześniejszej emerytury, wskutek dyscyplinarnego zwolnienia z pracy za udział w strajku przeciwko wprowadzeniu w Polsce stanu wojennego, w sytuacji kiedy nie towarzyszył temu żaden wyrok karny, decyzja o zatrzymaniu czy internowaniu. I nie są to bynajmniej abstrakcyjne kazusy, gdyż do rzecznika praw obywatel-

skich wpływają skargi obywateli wskazujące na brak prawnej możliwości ochrony konstytucyjnych praw w obecnym kształcie porządku prawnego.

W tym stanie rzeczy ocena legalności stanu wojennego może również wpłynąć na ukształtowanie praw osób pokrzywdzonych w stanie wojennym, a ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego uznający niekonstytucyjność dekretów otworzyłby pokrzywdzonym drogę do sądowego dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa za szkody poniesione w związku z wprowadzeniem w Polsce stanu wojennego, a także spowodowałby możliwość podważania wyroków za czynny z dekretu o stanie wojennym, które nie były związane z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego. Wyrok Trybunału dałby też podstawę do wznowienia postępowań cywilnych, w których nie uwzględniano roszczeń obywateli za takie szkody.

Skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o formalnej niezgodności dekretów z Konstytucją PRL byłoby bowiem uznanie, iż akty te nigdy nie mogły wywoływać skutków prawnych, już bowiem w momencie ich kreowania były dotknięte nieusuwalną wadą sprzeczności z aktami stojącymi wyżej w hierarchii systemu prawa. Bezprawność normatywna, która pojawia się wskutek niezgodnego działania z prawem organu władzy publicznej, jest z kolei jedną z podstawowych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Nikomiu nie przyszło do głowy

Brak definitywnego rozstrzygnięcia kwestii legalności wciąż daje o sobie znać. Na przykład w wyroku z 10 lutego 2005 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił do ponownego rozpoznania wyrok sądu I instancji, a przyczyną uchylecia było nierozważenie przez ten sąd zagadnienia legalności dekretu o stanie wojennym.

Jak słusznie wskazywał Lech Garlicki w zdaniu odrębnym do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r.: „Uchylając się od zającia stanowiska merytorycznego, nie udzielono sądom odpowiedzi co do konstytucyjności przepisów dekretu, z którym przecież sądy nadal się stykają. Trudno traktować to jako zachętę do przedstawiania przez sądy trudnych problemów konstytucyjnych Trybunałowi Konstytucyjnemu. Trybunał wielokrotnie – i słusznie – krytykował zjawisko samodzielnego orzekania przez sądy o niekonstytucyjności ustaw. Jeżeli jednak Trybunał chce, by sądy szanowały jego orzecznictwo i uznawały jego monopol w rozstrzyganiu spraw konstytucyjnych, to nie osiągnie tego, demonstrując kunszt formalnych uników służących umarzaniu postępowania. Im częściej Trybunał będzie pokazywał sądom, iż nie otrzymają od niego odpowiedzi, tym bardziej będzie się w tych sądach utwierdzała tendencja do zastępowania Trybunału w rozstrzyganiu kwestii konstytucyjnych. Może to się przyczynić do stworzenia niepotrzebnego i nieuzasadnionego wyłomu w zasadzie monopolu TK dla rozstrzygania o niekonstytucyjności ustaw”.

Nie można też zapominać, iż przepisy dekretów nadal mogą być powoływane przez sądy jako podstawa do ustalenia, czy akty normatywne wydane na ich podstawie były legalne. Może to mieć zasadnicze znaczenie w procesie, jaki toczy się obecnie przed Sądem Okręgowym w Warszawie przeciwko

obrazuje chociażby komentarz redakcyjny Igora Janke, zamieszczony w „Rzeczpospolitej” z 5 listopada 2004 r. [pod tytułem „Wojna o pamięć” – red.], w którym podniesiono, że „ocena stanu wojennego ciągle nie jest jednoznaczna, a przywódcy reżimu, który tłumil wolność, wsadzał do więzień i zabijał, cof-

to rzeczywiście zastanawiające, dlaczego dotychczas nikomu nie przyszło to do głowy.

Będzie można wznowić postępowania

Jako ostatni ważny argument wskazać należy, że stwierdzenie niekonstytucyjności dekretów

postępowania cywilne, w których nie były uwzględniane roszczenia obywateli za szkody poniesione w wyniku wprowadzenia w 1981 r. stanu wojennego, a z którymi wiązało się wykazanie nielegalności aktów, na podstawie których wprowadzono w Polsce ów stan, czy też stanowiłoby podstawę do wznowienia postępowań karnych.

Nie wiem, czy argumenty te trafią do Trybunału Konstytucyjnego – do którego w kolejną rocznicę tej narodowej tragedii o formalne uznanie dekretu o stanie wojennym wczoraj się zwróciłem – ale mam nadzieję, że skorzysta on z szansy na spełnienie elementarnej wymogu sprawiedliwości, i to nie tylko wobec ofiar stanu wojennego, ale przede wszystkim wobec samego prawa, które bez ciągłego oczyszczania nie może zasługiwać na szacunek obywateli. Najwyższy już czas posprzątać po stanie wojennym.

Autor jest rzecznikiem praw obywatelskich, prawnikiem i dyplomata, założycielem fundacji Jus et Lex

„ Obecnie odszkodowania za straty w stanie wojennym mogą dostawać jedynie osoby, które działały na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego. Jeśli Trybunał uzna mój wniosek, roszczenia będą mogli zgłaszać także inni poszkodowani

twórcom stanu wojennego o bezprawne wprowadzenie w Polsce stanu wojennego w 1981 r.

Od kwestii legalności stanu wojennego nie ucieknie sąd rozpoznający tę sprawę, a ocena stanu wojennego nadal budzi emocje w społeczeństwie, co

nał Polskę w cywilizacyjną przepaść, dziś uchodzą za ekspertów od historii, autoritety, ludzi honoru. Stworzono atmosferę, w której przez kilkanaście lat żadnemu prokuratorowi nie przyszło do głowy, żeby zając się np. sprawą dekretu o wprowadzeniu stanu wojennego”. I jest

o stanie wojennym stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw przez nie naruszonych. Przede wszystkim dlatego, że orzeczenie Trybunału umożliwiło wznowienie postępowania, uchylenie decyzji lub innego rozstrzygnięcia. Można by więc wznowić zakończone