

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

KONRAD ŻUREK
konrad456@o2.pl
ORCID: 0000-0001-6005-7787

Instytucja Rady Państwa oraz jej zadania z zakresu bezpieczeństwa w okresie Polski Ludowej

The Council of State of the Republic of Poland and Its Tasks in the Field of Security
at the Times of the Polish People's Republic

WPROWADZENIE

Nieuchronne zagrożenia wewnętrznego bezpieczeństwa państwa wywołują potrzebę wprowadzenia regulacji instytucji gwarantujących ochronę i obronę kraju. Unormowania prawne stanów nadzwyczajnych w demokratycznych strukturach państwa winny mieć swoje odzwierciedlenie w najważniejszym akcie normatywnym. Zważywszy na bogatą przeszłość naszego kraju, można uznać, że zagrożenia, które w normalnym czasie nie tworzą określonych trudności, mogą się ujawnić i tym samym stać się przyczyną dużego zaburzenia stabilności wewnętrznej, a nawet utraty suwerenności¹.

Do zasadniczych, wyróżniających cech modelu ustrojowego najwyższych państwowych organów w systemach konstytucyjnych państw bloku sowieckiego należało tworzenie – obok parlamentu – naczelnego organu władzy państwowej. Jednakże powołany organ nie miał charakteru instytucji przedstawicielskiej przede wszystkim dlatego, że nie wywodził się z wyborów powszechnych i bezpośrednich². Fundamentalne zasady ściśle określonego porządku społecznego

¹ M. Bożek, *Kształt ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych w okresie odbudowy państwowości (1918–1921)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, vol. 16, s. 95–96.

² S. Bożyk, *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Miscellanea Historica-Iuridica” 2009, vol. 7, s. 161.

w państwie zawarte są w ustawie zasadniczej. Należy pamiętać o tym, że bezpieczeństwo zostało wyróżnione w Konstytucji RP z 1997 r. jako jedna z naczelných wartości. Tym samym jego rola jest nieoceniona. W okresie Polski Ludowej, bogatej w doświadczenia, można zauważyć wiele nieścisłości, które autor postara się przybliżyć w niniejszym artykule.

INSTYTUCJA STANÓW NADZWYCZAJNYCH W POLSCE

Istotną cechą stanu nadzwyczajnego jest to, że wraz z jego wprowadzeniem zmianie ulega przejściowy układ uprawnień organów państwowych. Tym samym wydatnie wzrasta pozycja tzw. organów wykonawczych. Wynika to z faktu, iż organy te winny być zdolne do pełnego działania, którego celem nadrzędnym jest przezwyciężenie kryzysu³. Stany nadzwyczajne mają także pewną aksjologię. Jak słusznie zauważył K. Eckhardt, wartościami, które ustawodawca konstytucyjny zwykle gotów jest poświęcić, tworząc instytucję stanu nadzwyczajnego, są przede wszystkim wolności i prawa człowieka⁴. Stany nadzwyczajne są instytucją prawa wewnętrznemu obowiązującego⁵. Jak pisał W. Skrzydło, skrajne sytuacje wymagają konkretnych rozwiązań. Wskazał też m.in. na określenie podstaw prawnych stanów nadzwyczajnych oraz organów korzystających ze specjalnych uprawnień czy możliwości kontroli decyzji dotyczących wprowadzenia stanu, a nade wszystko na sprecyzowanie spraw silnie związanych z odpowiedzialnością organów państwowych⁶.

Podstawę prawną w odrodzonym państwie polskim tworzył dekret wydany przez Tymczasowego Naczelnika w dniu 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego⁷. Podobnie Konstytucje z 1921 r. oraz 1935 r. regulowały także instytucje stanu wojennego i stanu wyjątkowego. I tak do momentu uchwalenia Konstytucji kwietniowej stan wyjątkowy był wprowadzany trzykrotnie. Podstawą jego wprowadzenia po raz pierwszy, w grudniu 1922 r., było wydarzenie związane z zabójstwem prezydenta elekta Gabriela Narutowicza. Po raz drugi został wprowadzony w 1926 r., gdy Józef Piłsudski dokonał puczu majowego. Natomiast ostatni – jak pisze I. Niczyפורuk-Chudecka – „marcowy” stan wojenny

³ J. Buczkowski, L. Buczkowski, K. Eckhardt, *Prawo konstytucyjne (Instytucje wybrane)*, Rzeszów–Przemyśl 2012, s. 504.

⁴ K. Eckhardt, *Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 99.

⁵ S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 8, s. 5–19.

⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 300.

⁷ Dekret z dnia 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 1, poz. 79; Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 159).

był kwalifikowaną postacią stanu wyjątkowego i mógł obowiązywać wyłącznie na obszarze objętym działaniami zbrojnymi⁸.

W dniu 23 kwietnia 1935 r. wydano nową ustawę zasadniczą⁹, w literaturze przedmiotu figurującą również pod nazwą Konstytucji kwietniowej. W dobie jej obowiązywania funkcjonował inny niż uprzednio system rządów. Wówczas mieliśmy do czynienia z autorytarnym systemem z wyraźnie zarysowaną pozycją Prezydenta. W porównaniu z marcową ustawą zasadniczą należy wskazać, że w Konstytucji kwietniowej odrzucony został trójpodział władzy. W Konstytucji marcowej stan wyjątkowy na mocy nowych przepisów był wprowadzany przez Radę Ministrów (musiała uzyskać zgodę Prezydenta). W kwietniowej ustawie zasadniczej, co warto podkreślić, zwiększyła się liczba przepisów regulujących stan wojenny. Silna pozycja Prezydenta, jaką przyznawała, pozwoliła osobie pełniącej ten urząd na wprowadzenie tej instytucji. Najważniejsza osoba w państwie mogła również wydawać dekrety z mocą ustawy, a także decydować o skróceniu bądź przedłużeniu kadencji parlamentu. Jednakże do momentu wybuchu II wojny światowej żaden ze stanów szczególnych nie został formalnie wprowadzony. Warto dodać, że zagadnienia dotyczące stanów szczególnych znalazły też swoje odbicie tuż po II wojnie światowej w tzw. Małej Konstytucji z 1947 r.¹⁰

W dniu 22 lipca 1952 r. wydano Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL)¹¹. Należy zwrócić uwagę na to, że wśród krajów, które po II wojnie światowej znalazły się w radzieckiej strefie wpływów, Polska była jednym z ostatnich państw, które przyjęły nową konstytucję, wzorowaną na stalinowskiej ustawie zasadniczej ZSRR z 1936 r. Wcześniej od Polski ustrój socjalistyczny przyjęły bowiem Jugosławia, Albania, Bułgaria, Rumunia, Czechosłowacja, Węgry oraz Niemiecka Republika Demokratyczna. W porównaniu z innymi państwami komuniści w Polsce znacznie dłużej pracowali nad stworzeniem nowej ustawy zasadniczej¹².

Cechą szczególną Konstytucji PRL było to, że normowała wyłącznie sprawy dotyczące stanu wojennego. Był to „zabieg” szczególnie, gdyż stan wojenny

⁸ I. Niczyporuk-Chudecka, *Instytucje stanów nadzwyczajnych jako gwarancja bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia – aspekt konstytucyjny*, [w:] *Istota i perspektywy bezpieczeństwa w drugiej dekadzie XXI wieku*, red. K. Sówka, D. Jarnicki, Siedlce 2018.

⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).

¹⁰ P. Sarnecki, *Głowa państwa w obu polskich konstytucjach kwietniowych*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, vol. 22, s. 297–298.

¹¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232).

¹² K. Persak, „*Troskliwy opiekun i światły doradca Polski Ludowej*” – poprawki Józefa Stalina do Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku, [w:] *PRL. Trwanie i zmiana*, red. D. Stola, M. Zaremba, Warszawa 2003, s. 187.

niejako wiązał ze sobą dwa inne ujęte wcześniej stany nadzwyczajne. W 1983 r. nowelą wprowadzono pojęcie stanu wyjątkowego¹³.

Ustawa zasadnicza z dnia 22 lipca 1952 r., jak już wskazano, nie wprowadziła takiej instytucji jak stan wyjątkowy. Pojęcie to znane było w Polsce przed wojną, po wojnie natomiast tylko w innych krajach. Natomiast w dobie Polski Ludowej istniało pojęcie stanu wojennego. Tym samym przez wiele lat brakowało przepisów, które by regulowały, czym jest stan wojenny. Nie było również przepisów wykonawczych określających właściwy sposób działania państwowych organów w czasie stanu wojennego. Analizując literaturę, bliski wydaje się być pogląd głoszony przez A. Czubińskiego, zdaniem którego właściwy bodziec do zmian dały dopiero kryzysy światowe: berliński (1961) i kubański (1962). Wydarzenia te były impulsem do systematycznego i bardziej szczegółowego opracowania dokumentów wykonawczych na okoliczność rozmaitych rozruchów czy zamieszek w kraju¹⁴.

Należy podkreślić, że obowiązujące zasady zostały odzwierciedlone w 1981 r., kiedy to stan wojenny wprowadzono na obszarze całego kraju. Stan wojenny został wprowadzony w dniu 13 grudnia 1981 r. na terenie całej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na mocy uchwały Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r.¹⁵ na wniosek Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego. W tym miejscu należy zaznaczyć, że Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego była organem pozakonstytucyjnym, tymczasowym, a zarazem nadrzędnym względem konstytucyjnych władz państwowych¹⁶.

W 1992 r., już po transformacji systemowej, uchwalono tzw. Małą Konstytucję¹⁷. W tym akcie prawnym wymieniony został zarówno stan wojenny, jak i stan wyjątkowy. Jej przepisy obowiązywały do momentu uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Aktualnie wiążące informacje o stanach nadzwyczajnych ujęte zostały w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁸ Temu zagadnieniu poświęcono rozdział XI (art. 228–234), wskazując zarazem na trzeci rodzaj stanu nadzwyczajnego, tj. stan klęski żywiołowej (art. 232). Niemniej

¹³ T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 223.

¹⁴ A. Czubiński, *Stan wojenny w Polsce (13 XII 1981 – 22 VII 1983)*, Poznań 2001.

¹⁵ Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 155).

¹⁶ M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 187.

¹⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

dla Polaków „stany nadzwyczajne” nierozzerwalnie kojarzą się z wprowadzeniem w naszym kraju stanu wojennego w grudniu 1981 r.

POZYCJA USTROJOWA RADY PAŃSTWA

Ustrój organów państwowych w Polsce Ludowej opierał się na zasadzie centralizmu, jednakże zachowano pozory demokratycznej działalności państwa. Inaczej przedstawiała się sytuacja w państwach zachodnich, które w pełni przyjęły demokratyczne standardy sprawowania władzy przez państwowe organy, wdrażając monteskiuszowski model trójpodziału władzy oraz równowagi władczych sfer: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W Polsce Ludowej dominowała wyłącznie zasada jednolitości władzy państwowej, z wyraźnie zaakcentowaną rolą władzy wykonawczej. Taki model gwarantował Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej pełną kontrolę nad państwem. Nie inaczej było w przypadku sądownictwa, które w systemie jednolitości władzy umiejscowione było w instytucjonalnej zależności od organów władzy wykonawczej, tj. od Rady Państwa oraz Ministra Sprawiedliwości¹⁹.

W dobie Polski Ludowej istotną rolę odgrywała Rada Państwa. Jej usytuowanie było rezultatem „wschodnich” doświadczeń ustrojowych związanych z działalnością Prezydium Rady Najwyższej ZSRR oraz Prezydium Krajowej Rady Narodowej. Zgodnie z art. 30 ust. 2 Konstytucji Radę Państwa cechował stosunek podległości względem Sejmu, była bowiem wybierana z grona posłów, a tym samym działała pod jego kontrolą. Pełniła m.in. funkcję kontrolną nad działalnością rządu (wspólnie z Sejmem) oraz wraz z rządem dzieliła uprawnienia państwowego kierownictwa. Jak wskazał K. Nowak, Rada Państwa – będąca kolegiatną głową państwa – była zarazem organem odmiennym względem urzędu Prezydenta. To zupełnie naturalne, gdyż Radę Państwa cechował stosunek podległości względem Sejmu, a on jako jedyny miał uprawnienie do jego odwołania²⁰.

T. Sypniewski wydzielił trzy zasadnicze kategorie uprawnień Rady Państwa²¹, a mianowicie:

- uprawnienia związane z działalnością parlamentu lub wykonywane w jego zastępstwie,
- funkcje przypisane tradycyjnie głowie państwa,

¹⁹ K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo w latach 1980–1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji*, Białystok 2016, s. 6–7.

²⁰ K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016, s. 109.

²¹ T. Sypniewski, *Rada Państwa w systemie organów władzy państwowej Polski Ludowej (1947–1989)*, Toruń 2010, s. 162–163.

- uprawnienia dotyczące ogólnego kierownictwa państwowego, które polegały m.in. na kontrolowaniu oraz nadzorze nad innymi organami państwowymi.

Sejm wybierał Radę Państwa bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (według regulaminu Sejmu). W jej skład wchodziło: przewodniczący, czterech zastępców przewodniczącego, sekretarz oraz członkowie Rady Państwa²².

Proces wyboru na określone stanowiska odbywał się oddzielnie, chyba że Sejm postanowił inaczej. O doniosłej roli Rady Państwa w składzie aparatu państwowego PRL świadczą także jej kompetencje względem innych organów państwowych. Warto zaznaczyć, że były to uprawnienia mające wymiar zwierzchni, będące rezultatem silnej pozycji konstytucyjnej Rady Państwa, która *de facto* stanowiła naczelny organ władzy państwowej. Tego rodzaju uprawnienia przysługiwały Radzie Państwa przede wszystkim w stosunku do Rady Ministrów oraz ministrów²³.

Analizując usytuowanie ustrojowe Rady Państwa, należy podkreślić, że fundamentalne znaczenie dla jej właściwego funkcjonowania kształtował przede wszystkim układ wzajemnych relacji między nią a Sejmem²⁴. Na mocy art. 25 ust. 2 Konstytucji PRL z 1952 r. opierał się on na zasadzie podległości Rady Państwa wobec Sejmu. Uprzywilejowanie Sejmu wyrażało się m.in. w bieżącej kontroli funkcjonowania Rady Państwa oraz w uprawnieniu do wyłącznego decydowania o jej składzie personalnym²⁵.

Wzajemny układ stosunków pomiędzy Radą Państwa a Sejmem był istotny w jeszcze jednym aspekcie. Dotyczył on tych kompetencji omawianego organu, które torowały mu drogę do ich wykonywania w zastępstwie Sejmu. Uprawnienia przysługujące Radzie Państwa w zastępstwie Sejmu oraz przepisy wówczas obowiązującej Konstytucji pozwalały na podejmowanie ważnych decyzji. Wykonywanie przez Radę Państwa takich uprawnień przewidywano jednak tylko w okresach między sesjami Sejmu lub wtedy, gdy Sejm nie mógł zebrać się na posiedzenie²⁶.

Wskazując na pewne uprawnienia przysługujące Radzie Państwa, nie można pominąć jej obowiązków. Pierwszym z nich był obowiązek zwołania w ciągu roku dwóch sesji Sejmu, tj. sesji wiosennej oraz jesiennej. Ponadto Rada miała prawo do zwoływania sesji nadzwyczajnych. Mogła to czynić zarówno z inicjaty-

²² K. Nowak, *op. cit.*, s. 110.

²³ *Ibidem*, s. 110–111.

²⁴ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 167.

²⁵ *Ibidem*, s. 167.

²⁶ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 417.

wy własnej, jak i na wniosek formalny przy obecności co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby posłów²⁷.

Wśród kompetencji Rady Państwa, innych niż te wykonywane w zastępstwie Sejmu, znajdowały się uprawnienia, które gwarantowały jej pewną „autonomiczność”. Zalicza się do nich m.in. te powiązane z działalnością Sejmu, które jednak nie miały dużego wpływu na pozycję ustrojową naczelnego organu prezydalnego. Zdaniem S. Bożyk należy ograniczyć się do tych kompetencji, które zostały zawarte w obowiązującej wówczas Konstytucji. Do tych uprawnień autorka zaliczyła: zarządzanie wyborów do Sejmu, zwoływanie sesji Sejmu oraz wykonywanie inicjatywy ustawodawczej²⁸.

Jak już wspomniano, Rada Państwa w okresach między sesjami pełniła ważną funkcję kontrolną. Przysługiwało jej również prawo do tzw. uprawnień nominacyjnych oraz do przyjmowania sprawozdań od Prezesa Rady Ministrów, a w zakresie kontroli działania administracji pełniła nadzór nad terenowymi radami narodowymi. Takie uprawnienie dawało jej możliwość żądania oraz rozpatrywania sprawozdań z działalności rad narodowych. Było to wbrew pozorom ważne uprawnienie, gdyż Rada Państwa mogła w określonych okolicznościach uchylać uchwały rad, sprzeczne zwłaszcza z polityką prowadzoną przez obóz rządzący. Rada Państwa nad wyraz chętnie korzystała z prawa do rozwiązywania rad, szczególnie tych „niewygodnych” dla polityki państwa²⁹.

Ważny z perspektywy Rady Państwa był rok 1976. W tym czasie, a dokładniej w dniu 10 lutego 1976 r., „zrodziła” się nowela konstytucyjna. Zapewniła ona Radzie Państwa zupełnie nową, interesującą funkcję. Pisał o niej m.in. Z. Witkowski, podkreślając, że wraz z nowelą Rada Państwa uzyskała kompetencję do czuwania nad zgodnością ustaw i aktów prawnych niższego rzędu z Konstytucją³⁰.

W latach 80. przez Sejm przyjęte zostały nowe regulacje prawne, dzięki którym Rada Państwa wydatnie umocniła swoją pozycję. Uzyskała ona m.in. kompetencje zwierzchnie i nadzorcze względem takich państwowych organów jak np. Najwyższa Izba Kontroli, Państwowa Inspekcja Pracy czy Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk. W dniu 20 lipca 1983 r. dokonano nowelizacji Konstytucji PRL, na mocy której Rada Państwa „wzbogaciła” się o kolejną kompetencję – mogła podejmować wiążące decyzje w kwestii wprowadzenia stanu wyjątkowego³¹.

²⁷ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 171–172.

²⁸ *Ibidem*, s. 171.

²⁹ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2012, s. 436.

³⁰ Z. Witkowski, *Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1977, z. 7, s. 37–38.

³¹ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 173.

RADA PAŃSTWA A STAN WOJENNY

Rada Państwa odgrywała dużą rolę w zakresie bezpieczeństwa państwa. Za przykład może posłużyć art. 28 ust. 2 Konstytucji PRL, zgodnie z którym „Rada Państwa może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Z tych samych powodów Rada Państwa może ogłosić częściową lub powszechną mobilizację”.

W świetle Konstytucji PRL Rada Państwa była jedynym organem upoważnionym do podejmowania decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego. Przepisy najważniejszego wówczas aktu normatywnego nie tworzyły żadnych ograniczeń czasowych, np. w zakresie podjęcia przez Radę Państwa takiej decyzji. Zupełnie odmiennie sytuacja przedstawiała się w przypadku wprowadzenia stanu wojny, zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1 Konstytucji PRL mogło to mieć miejsce wyłącznie między sesjami Sejmu³².

W opinii B. Dobkowskiego przyznanie kolegialnej głowie państwa tego uprawnienia było zasadne, ponieważ Rada Państwa była jednym z dwóch naczelných organów władzy państwowej i miała dużą zdolność do niezwłocznego reagowania oraz do wprowadzenia stanu wojennego³³.

Poddając analizie Konstytucję PRL z 1952 r., nie sposób nie zauważyć, że gwarantowała ona obywatelom wiele praw, czego najlepszym dowodem może być chociażby art. 74, zgodnie z którym „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom nietykalność osobistą”. Jednakże w praktyce okazało się, że owe prawa miały charakter „martwy” i nie były respektowane. Właśnie w tym miejscu pojawia się pewna nieścisłość. Analogicznych przykładów było zresztą wiele. Szczególnym wyróżnikiem fikcyjności tych ograniczeń i zabezpieczeń, uznanych w ustawie zasadniczej z 1952 r. zarówno w odniesieniu do samej budowy dekretów, jak i do kontroli legalności ich stanowienia przez Sejm, było wydanie przez Radę Państwa dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym³⁴. Przyznawał on Radzie Państwa upoważnienie do wprowadzenia stanu wojennego w formie uchwały. W tym samym dniu został zatwierdzony, wraz z następującą adnotacją: „[...] ze względu na bezpieczeństwo państwa”. W dniu 13 grudnia 1981 r. na całym obszarze państwa wprowadzono stan wojenny, później zaś Sejm PRL uchwa-

³² T.J. Kęsoń, *Stan wyjątkowy, stan wojenny i stan wojny w Konstytucjach i aktach prawnych Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, vol. 8(2).

³³ B. Dobkowski, *Konstytucyjne aspekty stanu wojennego*, [w:] *Stan wojenny w Polsce. Refleksje prawnopolityczne*, red. F. Prusak, Warszawa 1982, s. 63–65.

³⁴ Zob. S. Patyra, *Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 261.

lił ustawę o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego³⁵. Stanowiła ona podstawę prawną do zatwierdzenia dekretu, sygnalizując zarazem w preambule niezbędną potrzebę podjęcia nadzwyczajnych środków prawnych w celu przeciwdziałania dezorganizacji życia społeczno-gospodarczego oraz zapewnienia sprawnego funkcjonowania organów państwowych³⁶. Oprócz dekretu o stanie wojennym Rada Państwa w dniu 12 grudnia 1981 r. wydała jeszcze dwa inne dekrety. Pierwszym z nich był dekret o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego³⁷, a drugi to dekret o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w czasie obowiązywania stanu wojennego³⁸. Rosnąca w siłę Rada Państwa, oprócz uchwały w sprawie wprowadzenia stanu wojennego, uchwaliła także cztery dekrety wykonawcze, które *de facto* należały do kompetencji Sejmu. Tym samym Rada Państwa jawnie wykroczyła poza swoje uprawnienia. Warto odnotować, że owe dekrety zostały oficjalnie ogłoszone w dniu 18 grudnia 1981 r., natomiast w praktyce ich wykonywanie miało miejsce już 13 grudnia 1981 r.

Zasadny wydaje się być pogląd K. Niewińskiego, zdaniem którego ówczesne władze, chcąc uratować ustrój socjalistyczny, zastosowały rozwiązanie siłowe, brutalne w skutkach. Jak wspomniał ten autor, oprócz konstytucjonalistów owym zagadnieniem interesowali się także autorzy wojskowi. Z pewnością jest to słuszny pogląd, mając na uwadze fakt, iż w represjach w sposób czynny uczestniczyło sądownictwo wojskowe i karne, które zostało użyte do walki z opozycją tuż po ogłoszeniu stanu wojennego, co z pewnością budziło zainteresowanie wśród wojskowych autorów³⁹.

Przedstawicielom obozu rządzącego zależało na tym, aby uzyskać odpowiednią legitymizację społeczną, uzasadniającą zasadność wprowadzenia stanu wojennego. Dążono również do podziału społeczeństwa. Niezbędna okazała się silnie rozwinięta akcja propagandowa. Już po wprowadzeniu na terenie całego kraju stanu wojennego można było zaobserwować „militaryzację mediów” oraz kadro-

³⁵ Ustawa z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz.U. 1982, nr 3, poz. 18).

³⁶ G. Krawiec, *Czy wprowadzenie stanu wojennego w Polsce było zgodne z prawem?*, 14.01.2018, <https://twojahistoria.pl/2018/01/14/czy-wprowadzenie-stanu-wojennego-w-polsce-bylo-zgodne-z-prawem> [dostęp: 21.03.2021].

³⁷ Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 156).

³⁸ Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 157).

³⁹ K. Niewiński, *op. cit.*, s. 12.

w czystki w środowisku dziennikarskim, o czym piszą A. Dziurok i P. Piątek⁴⁰. Zwrócili oni uwagę również na to, że Biuro Polityczne oraz Sekretariat KC PZPR wytyczyły środkiem masowego przekazu pewne zadania. Silnie rozwinięta akcja propagandowa, prowadzona wówczas przez rząd i jego popleczników, trwała nieprzerwanie od momentu wprowadzenia stanu wojennego aż do pierwszej połowy stycznia 1982 r., a jej rudymmentarnym celem było „wyjaśnianie” przyczyn oraz celów wprowadzenia stanu wojennego⁴¹.

Wszelki ucisk towarzyszący wprowadzeniu stanu wojennego skutecznie odstraszał mniej odważnych. Poza tym wzrosła liczba osób, które twierdziły, że systemu nie da się przetrwać. Od momentu wprowadzenia stanu wojennego internowano około 10,5 tys. osób (w pierwszym roku), aresztowano około 11,5 tys. osób, a ponad 5 tys. osób zostało skazanych przez sądy wojskowe i cywilne. Pierwsze procesy miały miejsce pod koniec 1981 r. Jak podaje A. Paczkowski, w pierwszych miesiącach zapadały stosunkowo wysokie wyroki, na około 7–10 lat więzienia, a za samo posiadanie kilku egzemplarzy ulotek można było być skazanym na okres 2–3 lat⁴².

Posiłkując się publikacją T.J. Kęsonia⁴³, za podstawę prawną wprowadzenia stanu wojennego należy uznać:

- art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL: „Rada Państwa może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa (...)”;
- art. 1 ust. 2 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym⁴⁴: „Stan wojenny wprowadza się na części lub na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa”;
- art. 237 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴⁵: „W czasie obowiązywania stanu wojennego stosuje się w zakresie obowiązku służby wojskowej, służby w obronie cywilnej i służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz świadczeń na rzecz obrony przepisy obowiązujące w czasie wojny, jeżeli Rada Ministrów, wprowadzając stan wojenny, nie postanowi inaczej”.

W 1983 r. w wyniku zmian, jakie wprowadzono w ustawie zasadniczej z 1952 r., oprócz stanu wojennego wprowadzono stan wyjątkowy, który miał

⁴⁰ A. Dziurok, P. Piątek, *Wojskowe Święto Ocalenia Narodowego*, „Biuletyn IPN” 2007, nr 7.

⁴¹ *Ibidem*, s. 52.

⁴² A. Paczkowski, *Stan wojenny i „powojenny” od grudnia 1981 do stycznia 1989*, Warszawa 2010, s. 215.

⁴³ T.J. Kęsoń, *op. cit.*, s. 168–169.

⁴⁴ Dz.U. 1981, nr 29, poz. 154.

⁴⁵ Dz.U. 1979, nr 18, poz. 111.

swoje odbicie w ustawie o stanie wyjątkowym. Zdaniem J. Rzucidło i J. Węgrzyn taki stan prawny utrzymał się w zasadzie aż do uchwalenia ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Wcześniej zarówno nowela kwietniowa z 1989 r., jak i tzw. Mała Konstytucja z 1992 r. nie dokonały wiążących zmian za wyjątkiem tego, że stan wyjątkowy cechował pewien porządek, ograniczono bowiem czas jego trwania do 3 miesięcy, a jego przedłużenie wymagało zgody Sejmu. Mimo że problematykę stanów nadzwyczajnych w okresie Polski Ludowej cechowała pewna niespójność, należy uznać, że nie brakowało wówczas regulacji prawnych dotyczącej tej materii⁴⁶.

O zasadności wprowadzenia stanu wojennego w dniu 13 grudnia 1981 r. dyskutowano przez wiele lat. Problem ten próbowali zbadać m.in. prawnicy, historycy i politycy. Wydarzenie to bezsprzecznie zmieniło bieg historii naszego kraju. Po wielu latach udało się przynajmniej na gruncie prawnym określić stanowisko w przedmiotowej sprawie. Uczynił to Trybunał Konstytucyjny, który w dniu 16 marca 2011 r. orzekł: „Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. nr 29, poz. 154) jest niezgodny z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36) oraz z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167)”⁴⁷.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że – pomimo uchylecia w 2002 r. dekretów wydanych w dniu 12 grudnia 1981 r. – konieczne jest zbadanie wymienionych aktów prawnych na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Trafny wydaje się być pogląd sędziego Sądu Najwyższego A. Górskiego, według którego punktem wyjścia dla owej oceny była zasada bezwzględnego prymatu godności człowieka (art. 30 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny przypomniał swoje wcześniejsze stanowisko, wskazując, że przepis ten ustanawia przedpaństwowy i ponadkonstytucyjny charakter podstawowych praw człowieka, a owe prawa nie pochodzą z nadania prawodawcy, ich źródłem jest bowiem przyrodzona godność osoby ludzkiej, tym samym bez znaczenia jest to, z jakiej konstytucji się wywodzi⁴⁸.

Nie ma wątpliwości co do tego, że stan wojenny w tym okresie miał charakter wojskowy. Nie brakuje również osób uznających go za swoisty zamach

⁴⁶ J. Rzucidło, J. Węgrzyn, *Stany nadzwyczajne w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa w cyberprzestrzeni*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5, s. 135.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., K 35/08, OTK-A 2011, nr 2, poz. 10.

⁴⁸ A. Górski, *Stan wojenny w świetle konstytucji*, <http://krspl.home.pl/admin/files/201094.pdf> [dostęp: 23.03.2021].

stanu. W publikacji T. Ruzikowskiego widnieje wzmianka o tym, że gen. Wojciech Jaruzelski nierzadko porównywany był do gen. Augusta Pinocheta w Chile. Co ciekawe, zagadnienie związane ze stanem wojennym z grudnia 1981 r. oraz z rolą, jaką odegrała Rada Państwa, nawet wśród pracowników naukowych nie jest przedstawiane w sposób klarowny i jednoznaczny⁴⁹.

PODSUMOWANIE

W okresie Polski Ludowej istotne miejsce zajmowała Rada Państwa. Jak ukazano w opracowaniu, miała ona duży, doniosły wpływ na losy państwa, zwłaszcza w grudniu 1981 r. Konstytucjoniści i historycy prawa doceniają rolę tego kolegialnego organu naczelnej władzy państwowej, o czym świadczą liczne publikacje. Polska, będąca obecnie państwem demokratycznym, które uwolniło się spod jarzma autorytaryzmu, powinna bardziej interesować się zagadnieniem stanów nadzwyczajnych.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Bożek M., *Kształt ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych w okresie odbudowy państwowości (1918–1921)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, vol. 16.
- Bożyk S., *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Miscellanea Historica-Iuridica” 2009, vol. 7, DOI: <https://doi.org/10.15290/mhi.2009.08.10>.
- Bryk T., *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Buczkowski J., Buczkowski L., Eckhardt K., *Prawo konstytucyjne (Instytucje wybrane)*, Rzeszów–Przemyśl 2012.
- Czubiński A., *Stan wojenny w Polsce (13 XII 1981 – 22 VII 1983)*, Poznań 2001.
- Dobkowski B., *Konstytucyjne aspekty stanu wojennego*, [w:] *Stan wojenny w Polsce. Refleksje prawno-polityczne*, red. F. Prusak, Warszawa 1982.
- Dziurok A., Piątek P., *Wojskowe Święto Ocalenia Narodowego*, „Biuletyn IPN” 2007, nr 7.
- Eckhardt K., *Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2014.02.06>.
- Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 8.
- Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987.
- Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000.
- Kęsoń T.J., *Stan wyjątkowy, stan wojenny i stan wojny w Konstytucjach i aktach prawnych Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, vol. 8(2).
- Niczyporuk-Chudecka I., *Instytucje stanów nadzwyczajnych jako gwarancja bezpieczeństwa państwa w sytuacji szczególnego zagrożenia – aspekt konstytucyjny*, [w:] *Istota i perspektywy bezpieczeństwa w drugiej dekadzie XXI wieku*, red. K. Sówka, D. Jarnicki, Siedlce 2018.

⁴⁹ T. Ruzikowski, *Stan wojenny w Warszawie i województwie stołecznym 1981–1983*, Warszawa 2013, s. 522.

- Niewiński K., *PZPR a sądownictwo w latach 1980–1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji*, Białystok 2016.
- Nowak K., *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016.
- Paczkowski A., *Stan wojenny i „powojenny” od grudnia 1981 do stycznia 1989*, Warszawa 2010.
- Patyra S., *Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, „Przeegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2014.02.15>.
- Persak K., *„Troskliwy opiekun i światły doradca Polski Ludowej” – poprawki Józefa Stalina do Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku*, [w:] PRL. Trwanie i zmiana, red. D. Stola, M. Zaremba, Warszawa 2003.
- Ruzikowski T., *Stan wojenny w Warszawie i województwie stołecznym 1981–1983*, Warszawa 2013.
- Rzucidło J., Węgrzyn J., *Stany nadzwyczajne w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa w cyberprzestrzeni*, „Przeegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2015.05.07>.
- Sarnecki P., *Głowa państwa w obu polskich konstytucjach kwietniowych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, vol. 22, DOI: <https://doi.org/10.17951/sil.2014.22.297>.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sypniewski T., *Rada Państwa w systemie organów władzy państwowej Polski Ludowej (1947–1989)*, Toruń 2010.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2012.
- Witkowski Z., *Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1977, z. 7.

NETOGRAFIA

- Górski A., *Stan wojenny w świetle konstytucji*, <http://krspl.home.pl/admin/files/201094.pdf> [dostęp: 23.03.2021].
- Krawiec G., *Czy wprowadzenie stanu wojennego w Polsce było zgodne z prawem?*, 14.01.2018, <https://twojahistoria.pl/2018/01/14/czy-wprowadzenie-stanu-wojennego-w-polsce-bylo-zgodne-z-prawem> [dostęp: 21.03.2021].

AKTY PRAWNE

- Dekret z dnia 2 stycznia 1919 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 1, poz. 79; Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 159).
- Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 156).
- Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 157).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz.U. 1981, nr 29, poz. 155).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1979, nr 18, poz. 111).
- Ustawa z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego (Dz.U. 1982, nr 3, poz. 18).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).

ORZECZNICTWO

Wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., K 35/08, OTK-A 2011, nr 2, poz. 10.

ABSTRACT

The Council of State of the Republic of Poland was a collegial supervisory organ of state authority in 1947–1989 and played an important role at the times of the Polish People’s Republic. It functioned within the framework of the system of unity of state power. At the end of the 1980s, the role of the Council of State of the Republic of Poland clearly weakened, which resulted in the abolition of this organ in 1989, and subsequently its replacement by a one-man head of state. The article describes, among others, institutional position of the Council of State of the Republic of Poland and its tasks, especially in the field of security, in the period when it performed its functions, as well as its importance in 1981 related to the introduction of the martial law in Poland. Attention was also paid to the issue of states of emergency, because according to the Constitution of the Polish People’s Republic, the Council of State of the Republic of Poland was authorized to make decisions on the introduction of martial law.

Keywords: Council of State of the Republic of Poland; security; Polish People’s Republic; states of emergency

ABSTRAKT

Rada Państwa była kolegialnym organem nadzorczym władzy państwowej w latach 1947–1989 i odgrywała ważną rolę w dobie Polski Ludowej. Funkcjonowała w ramach systemu jednolitości władzy państwowej. Pod koniec lat 80. rola Rady Państwa wyraźnie słabła, czego efektem było zniesienie tego organu w 1989 r., a następnie zastąpienie go jednoosobową głową państwa. W artykule opisano m.in. usytuowanie ustrojowe Rady Państwa oraz jej zadania szczególnie z zakresu bezpieczeństwa w okresie, w którym pełniła swoje funkcje, a także wskazano jej znaczenie w 1981 r. związane z wprowadzeniem stanu wojennego w Polsce. Uwagę zwrócono również na zagadnienie stanów nadzwyczajnych, ponieważ zgodnie z Konstytucją PRL Rada Państwa była upoważniona do podejmowania decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego.

Słowa kluczowe: Rada Państwa; bezpieczeństwo; Polska Ludowa; stany nadzwyczajne