

Dekrety stanu wojennego – kulisy powstania

GRZEGORZ MAJCHRZAK

Biuro Badań Historycznych IPN

ORCID: 0000-0002-9267-7769

Dekrety, na podstawie których w nocy z 12 na 13 grudnia 1981 roku wprowadzono w Polsce stan wojenny (obowiązujący do 22 lipca 1983 roku), były przygotowywane przez wiele miesięcy. Pracowano nad nimi w ścisłej tajemnicy w wąskim gronie, chcąc w ten sposób zwiększyć prawdopodobieństwo powodzenia siłowej pacyfikacji niepokornej części społeczeństwa, zwłaszcza członków NSZZ „Solidarność”. Projekty aktów prawnych opracowywano w Sztapie Generalnym Wojska Polskiego, a następnie były one opiniowane przez prawników z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Całość prac koordynował Komitet Obrony Kraju (KOK), kolegialny organ komitetu Rady Ministrów, odpowiedzialny w latach 1967–1983 za kwestie obronności i bezpieczeństwa państwa. Nie dysponujemy niestety wiedzą, kiedy dokładnie zakończono te prace. Wiadomo natomiast, że już podczas posiedzenia KOK, które odbyło się 4 listopada 1980 roku, minister obrony narodowej Wojciech Jaruzelski poinformował, iż został przygotowany „zestaw niezbędnych aktów prawnych dotyczących stanu wojennego”¹. Nie oznaczało to jednak, że prace nad nimi zostały zakończone. W międzyczasie zmieniała się również sama koncepcja stanu wojennego – początkowo rozważano bowiem możliwość jego wprowadzenia jedynie na części terytorium kraju.

Zdecydowanie więcej wiemy natomiast o okolicznościach – dość specyficznych – jego uchwalenia. Posiedzenie Rady Państwa, w trakcie którego zatwierdzono cały pakiet przepisów stanu wojennego, rozpoczęło się około 1.00 w nocy 13 grudnia 1981 roku, czyli godzinę po formalnym wprowadzeniu przez Radę stanu wojennego i kilka godzin po uruchomieniu całej operacji – w tym czasie niektórzy przywódcy i działacze Solidarności oraz opozycji byli już zatrzymani (internowani), a wojsko i milicja opanowywały ulice oraz „obiekty strategiczne”, w tym budynki Polskiego Radia i Telewizji Polskiej czy urzędy telekomunikacyjne. Członkowie Rady Państwa w zdecydowanej większości zostali zresztą przed północą niespodziewanie wyrwani z łóżek i zwiezieni (w asyście oficerów ochrony) do Belwederu na nadzwyczajne posiedzenie Rady². Nie byli zatem przygotowani ani też nie mieli czasu na dokładne przestudiowanie aktów prawnych, które uchwalali. Po prostu wysłuchali całego ich pakietu. Towarzyszyło im

1. L. Kowalski, *Narodziny stanu wojennego*, „Arka” 1993, nr 48, s. 176.

2. K. Barcikowski, *U szczytów władzy*, Warszawa 1998, s. 308.

grono wojskowych, niebędących członkami Rady Państwa, w tym między innymi wiceminister obrony narodowej Tadeusz Tuczapski, naczelny prokurator wojskowy Józef Szewczyk, prezes Izby Wojskowej Sądu Najwyższego Kazimierz Lipiński oraz Tadeusz Malik z sekretariatu KOK, który przygotowywał dokumenty prawne stanu wojennego, a także wiceminister sprawiedliwości Tadeusz Skóra³.

Atmosferę, w jakiej uchwalano przepisy regulujące funkcjonowanie kraju po wprowadzeniu stanu wojennego, najlepiej chyba oddają wspomnienia Ryszarda Reiffa – jedyne go członka Rady Państwa, który głosował przeciwko uchwaleniu dekretów. Relacjonował on po latach: „W Belwederze, gdzie miało odbyć się owo nadzwyczajne posiedzenie Rady Państwa, było już pełno. Na sali było drugie tyle ludzi w mundurach – wyższych oficerów i generałów z wiceprzewodniczącym Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (WRON) generałem Tadeuszem Tuczapskim. Nastrój ciężki, wojskowi i cywile trzymali się oddzielnie. Ktoś z boku zapytał stojącego oficera: – Czy wkroczyli Rosjanie? – Nie, ale ich sztab jest dwieście metrów stąd. – Oficer oddalił się szybko”⁴. Z kolei inny członek Rady Państwa, Kazimierz Barcikowski, wspominał: „Posiedzenie otworzył przewodniczący Rady profesor Henryk Jabłoński. Przed członkami leżały na stole projekty uchwał i dekretów. Profesor Jabłoński udzielił głosu generałowi Tadeuszowi Tuczapskiemu, wiceministrowi obrony, który z grupą kilku wyższych oficerów zajmował miejsce przy stole w sali posiedzeń. Generał w zwartym i krótkim wystąpieniu poinformował o przejęciu inicjatywy przez wojsko oraz zgłosił wniosek, by Rada Państwa

przyjęła uchwałę o wprowadzeniu stanu wojennego i dekrety zawierające przepisy prawne właściwe w nowej sytuacji. Główna teza wystąpienia zawarta była w stwierdzeniu, że ponieważ politycy okazali się niezdolni do opanowania kryzysu i postępuje upadek państwa, wojsko bierze inicjatywę w swoje ręce, by ratować kraj”⁵. Według Reiffa Tuczapski miał zażądać uchwalenia stanu wojennego, a – jak wynika z relacji innego członka Rady, Emila Kołodzieja – wręcz straszyć, że „grozi nam konfrontacja siłowa z «Solidarnością» i interwencja wojsk radzieckich”⁶.

Swoje obiekcje zgłosił Reiff, a także prof. Jan Szczepański, który później, w trakcie głosowania nad dekretami wstrzymał się od głosu⁷. Ten ostatni podnosił kwestię braku możliwości zapoznania się z uchwalanymi przepisami. W odpowiedzi Tuczapski, jak relacjonował wiele lat później Barcikowski, „zwrócił uwagę na fakt, że akcja już się toczy i tylko Rada Państwa może jej nadać ramy prawne”⁸. Następnie wojskowi prawnicy krótko scharakteryzowali przedłożone członkom Rady akty prawne, po czym odbyła się krótka dyskusja. W jej trakcie Władysław Kruczek zaapelował do Reiffa „o przyłączenie głosu do większości, aby uniknąć wrażenia rozbieżności w tak ważnej sprawie”⁹. Miał on argumentować: „Jeśli jeden z nas będzie głosował przeciw, trudno będzie przekonać kraj, że stan wojenny ma na celu jedynie obronę narodowych interesów. Znajdą się bowiem i tacy, którzy powiedzą, że zmierza on wyłącznie do obrony władzy”¹⁰. Reiff nie zamierzał jednak zmieniać swojego stanowiska. Stwierdził też, że „odwołując struktury władzy z linii dialogu, mobilizując siły przymusu

3. A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska. Stan wojenny w Polsce 13 XII 1981 – 22 VII 1983*, Warszawa 2007, s. 55.

4. Cyt. za: G. Majchrzak, *Tajemnice stanu wojennego*, Warszawa 2016, s. 29.

5. K. Barcikowski, *U szczytów władzy...*, s. 308–309.

6. [Wypowiedź Emila Kołodzieja, oskarżonego członka Rady Państwa], „Gazeta Wyborcza”, 22.04.2005.

7. J. J. Szczepański stwierdził, że „nie wypowiada się za nimi, lecz także nie zgłasza sprzeciwu” – A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska...*, s. 56.

8. K. Barcikowski, *U szczytów władzy...*, s. 309.

9. Ibidem.

10. G. Méréfik, *Noc generała*, przeł. M. Radgowski, Warszawa 1989, s. 83.

i uzbrajając do wojny z narodem służby specjalne i wojsko, sprawiamy, że następuje zasadniczy rozłam. Naród traci możliwość wyegzekwowania swych racji, bo jego część, ci rządzący, nie tylko nie jest razem z nim, ale zwraca się przeciwko rządzonemu". Na marginesie dodajmy, że według Reiffa kilku członków Rady Państwa „nie tając przygnębienia i smutku, milczało do końca”¹¹.

Posiedzenie Rady zakończyło się około 3.00. Prawdopodobnie kilka godzin później z uchwalonymi dokumentami, a przynajmniej z dekretem o stanie wojennym, zapoznali się członkowie Rady Ministrów¹².

Uchwalone wówczas przepisy prawne, regulujące funkcjonowanie kraju w okresie stanu wojennego, nie zostały jednak – jak mogłoby się wydawać – niezwłocznie oddane do druku w „Dzienniku Ustaw”. Stała się rzecz niezwykła, a z perspektywy reguł stanowienia prawa wręcz niedopuszczalna – wysłano je do dalszej obróbki w Urzędzie Rady Ministrów (URM). Co więcej, dekrety „uchwalone” przez Radę Państwa rozesłano do ministerstw, które w kolejnych dniach (do godziny 10.00 16 grudnia) nadsyłały do URM swoje uwagi¹³. Departament Prawny Ministerstwa Sprawiedliwości miał zastrzeżenia do niektórych regulacji „Dekretu o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego” oraz „Dekretu 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 obo-

wiązywania stanu wojennego”. Do tego pierwszego resort sprawiedliwości zgłosił dwa, natomiast do drugiego trzy zastrzeżenia. Ministerialni prawnicy stwierdzili między innymi, że „zbyt szeroki katalog przestępstw objętych postępowaniem doraźnym” budzi wątpliwości, a „tak znaczne rozszerzenie możliwości stosowania w postępowaniu doraźnym kary śmierci może spotkać się z krytyką społeczeństwa, jak i międzynarodowej opinii publicznej”¹⁴. Mieli oni też „istotne zastrzeżenia” do „idei przekazywania spraw w okresie pokoju (nawet w czasie stanu wojennego) z kompetencji sądów powszechnych do kompetencji sądów wojskowych” czy możliwości „istnienia stanu, w którym na obszarze właściwości sądu wojskowego nie działa sąd powszechny”¹⁵. Niestety nie wiemy, w jakim stopniu powyższe uwagi zostały uwzględnione – do dzisiaj nikt nie porównał dekretów w wersji z 13 grudnia z tymi, które opublikowano kilka dni później.

Ponadto wpływ na ostateczny kształt „Dekretu o stanie wojennym” miał – jak się okazuje – Kościół katolicki. Otóż jedną z pierwszych osób, która mogła się z nim zapoznać, był prymas Polski Józef Glemp. Był to ze strony peerelowskich władz ukłon – zresztą już kolejny po Sierpniu '80 i powstaniu Solidarności – w stronę Kościoła, którego celem była jednak neutralizacja tego ostatniego. „Dekret o stanie wojennym” przestudiowali uważnie dwaj prawnicy związani z episkopatem – Andrzej Stelmachowski i Władysław Siła-Nowicki. Ten pierwszy relacjonował: „Do dziś dnia mam kserokopię tego bardzo osobliwego tekstu. Dekret ten był jeszcze bez daty, wykropkowane było tylko miejsce na nią,

11. Cyt. za: A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska...*, s. 55.

12. Zob. Stenogram z niejawnego posiedzenia Rady Ministrów poświęconego ocenie zaistniałej sytuacji i ustaleniu zadań na przyszłość z 13 grudnia 1981 r., [w:] *Stan wojenny z perspektywy Urzędu Rady Ministrów*, oprac., wybór i przygotowanie do druku M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtysiak, Warszawa 2017, s. 60.

13. Centralne Archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urząd Rady Ministrów Biuro Prasowe Rządu, 360, Pismo Zygmunta Rybickiego podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów do członków Rady Ministrów, 13.12.1981, b.p.

14. Ibidem, Uwagi Departamentu Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości do „Dekretu o postępowaniach szczególnych i wykroczeniach w okresie obowiązywania stanu wojennego”, 15.12.1981, b.p.

15. Ibidem, Uwagi Departamentu Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości do „Dekretu o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa”, 15.12.1981, b.p.

u góry było napisane tajne, numer taki i taki [...]”. Wytyczne prymasa były jasne: „nie poruszać spraw gospodarczych, nie poruszać spraw organizacyjnych [...] napisać o tym, gdzie jest naruszone prawo człowieka i naruszone prawo Kościoła”¹⁶.

Kościelni prawnicy zwrócili uwagę na dwie kwestie: uregulowania ograniczające możliwość działania Kościoła w okresie stanu wojennego, oznaczające wręcz powrót do okresu stalinowskiego, i bardzo niską delegację pozwalającą na użycie broni (mógł o tym zdecydować na miejscu dowódca pododdziału, co oczywiście zwiększało niebezpieczeństwo rozlewu krwi). W tym pierwszym przypadku chodziło o artykuł 35., który brzmiał: „1. Tworzenie, przekształcanie i znoszenie oraz ustalanie granic terytorialnych i siedzib jednostek organizacyjnych kościołów i związków wyznaniowych, a także obsadzanie stanowisk kościelnych wymaga zgody Kierownika Urzędu do Spraw Wyznań w odniesieniu do diecezji (równorzędnych) albo wojewody w odniesieniu do parafii (równorzędnych). 2. W razie obsadzenia stanowiska kościelnego bez zgody, o której mowa w ust[ępie] 1 lub wykonywania funkcji kościelnych w sposób zagrażający interesom bezpieczeństwa lub obronności państwa, jak również w razie powzięcia uzasadnionego przypuszczenia możliwości takiego ich wykonywania właściwy organ administracji państwowej, określony w ust[ępie] 1, może podjąć niezbędne środki administracyjne”¹⁷.

Delegacja kościelna, w której oprócz Stelmachowskiego znaleźli się biskup Bronisław Dąbrowski i ksiądz Alojzy Orszulik, jeszcze 13 grudnia spotkała się z reprezentującym władze członkiem Biura Politycznego Komitetu Centralnego PZPR

i Rady Państwa Kazimierzem Barcikowskim. W trakcie rozmowy przedstawiono powyższe zastrzeżenia oraz zaapelowano o niestosowanie internowania. W kwestiach nie dotyczących Kościoła Barcikowski okazał się jednak nieustępliwy. Początkowo zresztą także w odniesieniu do kwestii kościelnych zadeklarował: „tych przepisów antykościelnych nie będziemy stosować”, ale kiedy usłyszał, że to „za mało, te przepisy muszą być wykreślone”, miał zadzwonić do redakcji „Dziennika Ustaw” z pytaniem, czy numer zawierający „Dekret o stanie wojennym” został już wydrukowany. W odpowiedzi miał usłyszeć: „Nie, bo jest niedziela, drukarze przyjdą dopiero w poniedziałek”. Barcikowski stwierdził wówczas: „A, jak tak, to proszę artykuł ten i ten [tj. przytoczony wyżej artykuł 35. – przyp. GM] skreślić, resztę przenieść od nowa”¹⁸. W ten sposób z dekretu uchwalonego przez całą Radę Państwa, decyzją jednego z jej członków, usunięto jeden z artykułów.

Jak wspominałem, na tym zmiany w prawodawstwie stanu wojennego się nie zakończyły. W URM przepisy zostały poddane dalszej redakcji. Dzięki materiałom śledztwa prowadzonego przed laty przez prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej wiadomo, że rankiem 14 grudnia z aktami prawnymi „uchwalonymi” przez Radę Państwa zapoznali się „główni legislatorzy”, czyli radcowie prawni z URM, redaktor „Dziennika Ustaw” oraz dyrektor Biura Prawnego URM Kazimierz Siarkiewicz – łącznie od siedmiu do ośmiu osób. To oni przygotowali ostateczną, opublikowaną w „Dzienniku Ustaw” wersję dekretów. Prawnicy URM mimo pośpiechu – każdy z nich dla przyspieszenia prac otrzymał „pewien pakiet” prawodawstwa stanu

16. *Kościół i społeczeństwo wobec stanu wojennego*, pod red. W. J. Wysockiego, Warszawa 2004, s. 475.

17. Cyt. za: G. Majchrzak, *Dekret do poprawki*, „Rzeczpospolita”, 17.03.2003.

18. *Kościół i społeczeństwo...*, s. 476. Nie było to jedyne spotkanie strony kościelnej z władzami PRL w sprawie prawodawstwa stanu wojennego. Do kolejnego doszło już dzień później (14 grudnia). Kościół miał zastrzeżenia do przepisów o przymusie pracy, przepisów o internowaniu, przepisów karnych – będących „z nieznacznym tylko odchyleniem, przywróceniem przepisów tzw. «małego kodeksu karnego»” – a przede wszystkim przepisu dotyczącego zasad użycia broni palnej, który uznano za „szczególnie rażący i prowokujący rozlew krwi”. Zob. Sekretarz Episkopatu do rządu w sprawie dekretu Rady Państwa, [w:] *Jan Paweł II, Prymas i Episkopat Polski o stanie wojennym. Kazania, listy, przemówienia i komunikaty*, oprac. P. Raina, Londyn 1982, s. 57–58.

wojennego – poprawiali dekrety przez cały dzień, a pracę zakończyli w godzinach wieczornych.

Do 16 grudnia zbierano uwagi i poprawki nąpywające z poszczególnych ministerstw. Jeszcze tego samego dnia po południu ostateczną wersję dekretów skierowano do druku. Zgodnie z osobistym zaleceniem premiera Wojciecha Jaruzelskiego „Dziennik Ustaw” antydatowano. Pozostały już tylko poprawki zecerskie oraz korekta, którą wykonano w nocy z 16 na 17 grudnia. Po zatwierdzeniu dokumentów przez dyrektora Biura Prawnego URM, 17 grudnia w godzinach porannych rozpoczęto druk. Odbywał się on w Zakładach Graficznych „Tamka” w Warszawie. Zakończono go rankiem 18 grudnia.

Na następnych stronach zaprezentowane zostały protokoły przesłuchań prawników URM – Anatola Kornasia, Jerzego Tadeusza Michałowskiego, Janiny

Biernat oraz Alicji Paprockiej-Boczkowskiej – którzy brali udział w pracach nad „uchwalonymi” przez Radę Państwa dekretami. Byli oni przesłuchiwani – w charakterze świadków – w styczniu i lutym 2006 roku w ramach śledztwa prowadzonego przez prokuratorów Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej (IPN) w Katowicach. Dotyczyło ono przekroczenia przez Radę Państwa przysługujących jej uprawnień poprzez uchwalenie wbrew Konstytucji dekretów stanu wojennego. Śledztwo zakończyło się 16 kwietnia 2007 roku skierowaniem aktu oskarżenia przeciwko dziewięciu osobom do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia¹⁹.

Przy edycji protokołów przesłuchań pominięto wyjaśnienia dotyczące licznych przepisów prawnych obowiązujących w 2006 roku, o których prokuratorzy IPN informowali przesłuchiwanych. W zeznaniach świadków zachowano pisownię oryginalną.

19. Zob. Akt oskarżenia przeciwko Wojciechowi J., Tadeuszowi T., Stanisławowi K., Florianowi S., Czesławowi K., Emilowi K., Krystynie M.-M., Eugenii K., Tadeuszowi S., <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/stan-wojenny/24204,Akt-oskarzenia-przeciwko-Wojciechowi-J-Tadeuszowi-T-Stanislawowi-K-Florianowi-S-.html> (dostęp: 9.09.2021).