



Warszawa, dnia 12 grudnia 2008 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Janusz KOCHANOWSKI*

**RPO-604624-I/08/MK/MZ**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 0-22 827 64 53

## **Trybunał Konstytucyjny** **Warszawa**

### **Wniosek** **Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.)

wnoszę o

stwierdzenie, iż:

1. Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. Nr 29 poz. 154)  
- jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)  
w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.);

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

- jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL;

3. 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. Nr 29, poz. 157)

- jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL;

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

- jest niezgodna z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL.

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

- jest niezgodna z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 8 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL;

## **Uzasadnienie**

### **1. Cel wniosku**

W roku 2009 r. minie dwadzieścia lat od rozpoczęcia w Polsce transformacji ustrojowej. Polegała ona m.in. na odejściu od zasad ustrojowych i sposobów funkcjonowania totalitarnego państwa. Współczesny ustrojodawca bardzo wyraźnie, negatywnie odnosi się do tego okresu w dziejach Rzeczypospolitej, o czym świadczy

choćby treść wstępu do Konstytucji z 1997 r. Nie doszło jednak do prawnej oceny wielu aktów normatywnych powstałych w okresie *ancien regime*. Jednym z najbardziej dramatycznych oraz destrukcyjnych wydarzeń dla wolności i praw człowieka w Polsce, mających swoje skutki w pewnych wymiarach także do dnia dzisiejszego, było wprowadzenie przez Radę Państwa stanu wojennego w grudniu 1981 r.

Mimo iż od kilkunastu już lat obowiązuje Konstytucja RP oraz nowa ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.), które zniosły pierwotne ograniczenia w kognicji polskiego sądu konstytucyjnego, nie doszło do zbadania konstytucyjności dekretów, jakie Rada Państwa wydała w związku z wprowadzeniem stanu wojennego. Należy bowiem zauważyć, że w przeciwieństwie do wcześniejszej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.) w obecnym stanie normatywnym brak jest jakichkolwiek ograniczeń temporalnych w zakresie możliwości orzekania przez Trybunał. Brak rozstrzygnięcia tych kwestii przez Trybunał skutkuje często tym, że osoby pokrzywdzone działaniem oprawców komunistycznych, powołujących się na bezprawie legislacyjne jakimi były owe dekrety, mają utrudnione a niekiedy zamknięte drogi dochodzenia swoich wolności i praw w demokratycznym państwie prawa.

Na niektóre aspekty zaniechania oceny konstytucyjności dekretów z grudnia 1981 r. wskazywał sam Trybunał Konstytucyjny. Odnosząc się wprost do tych dekretów - w 2001 r. - sygnalizował, że „ich treść daje świadectwo epoce, w której - jak wskazuje preambuła Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. - «podstawowe prawa i wolności człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane», ale też zakres ich prawnego obowiązywania jest niepewny i niejasny. Nie ulega bowiem wątpliwości, że niektóre fragmenty tych aktów uległy derogacji z dniem wejścia w życie nowej Konstytucji, inne zaś, choć nie utraciły mocy obowiązującej, są z Konstytucją RP niezgodne” (postanowienie TK z dnia 6 marca 2001 r., sygn. akt S 1/01, OTK ZU 2001, Nr 2, poz. 35).

Rzecznik Praw Obywatelskich składając wnioski, stara się ułatwić jednostkom pokrzywdzonym działaniem osób wchodzących w skład aparatu represji państwa

totalitarnego, przybierającym niekiedy pozór legalności działania organów PRL, dochodzenie moralnego i prawnego zadośćuczynienia oraz uczynić zadość sprawiedliwości dziejowej. Stojąc na straży wolności i praw każdego, Rzecznik chce tym samym wywiązać się z pozytywnego obowiązku realizacji Konstytucji RP, poprzez wyeliminowanie przeszkód wynikających z nieobalonego do dnia dzisiejszego domniemania konstytucyjności dekretów z grudnia 1981 r. Urzędowe stwierdzenie niekonstytucyjności tychże dekretów jest również procesowo istotne do rozstrzygnięcia przez organy sprawujące wymiar sprawiedliwości kwestii ewentualnego ponoszenia odpowiedzialności przez osoby, które swoim działaniem doprowadziły do wydania tych dekretów.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o przebaczeniu i puszczaniu w niepamięć niektórych przestępstw i wykroczeń (Dz. U. Nr 29, poz. 158). Uznanie niekonstytucyjności tego aktu normatywnego nie jest bowiem konieczne ze względu na ochronę praw i wolności jednostki, a jego uchylenie mogłoby spowodować większy stan niekonstytucyjności w sferze rozstrzygnięć indywidualnych. Dekret ten bowiem zawierał przepisy amnestyjne, które były korzystne dla jednostek objętych zakresem jego działania.

## 2. Zagadnienia wprowadzające

Rada Państwa, w świetle Konstytucji PRL, była naczelnym organem władzy państwowej. W stylistyce obecnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych, należałoby ją uznać za centralny konstytucyjny organ państwa.

Jedną z kompetencji przewidzianych dla Rady Państwa (art. 30 ust. 1 pkt 5 Konstytucji PRL, w numeracji tekstu jednolitego z 1976 r.) była możliwość wydawania dekretów z mocą ustawy. Kompetencja ta aktualizować się miała wyłącznie między sesjami Sejmu (art. 31 ust. 1 zd. 1 Konstytucji PRL). Konstytucja PRL przewidywała konieczność przedstawienia Sejmowi dekretów Rady Państwa do zatwierdzenia na najbliższej sesji (art. 31 ust. 1 zd. 2 Konstytucji PRL). Dekrety wydawane przez Radę Państwa Konstytucja PRL zrównywała mocą z ustawami

uchwalanymi przez Sejm. Podobnie, jak do tych ostatnich, wymagała ich ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw” (art. 31 ust. 2 zd. 2 Konstytucji PRL).

Konstytucja PRL w art. 33 ust. 2 upoważniała Radę Państwa do wprowadzenia, ze względu na „obronność lub bezpieczeństwo państwa”, stanu wojennego na części lub na całym terytorium państwa. Od chwili wejścia w życie Konstytucji PRL do grudnia 1981 r. nie zostało jednak przyjęte ustawodawstwo, które regulowałoby reżim prawny w stanie wojennym. Nastąpiło to dopiero w dekreście z mocą ustawy wydanym przez Radę Państwa, a sygnowanym na dzień 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym i towarzyszących mu dekretach z tą datą. Dekrety te zostały zatwierdzone przez Sejm ustawą z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego.

Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym został uchylony dopiero przez art. 38 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.). Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa została uchylona przez § 2 ust. 1 uchwały Rady Państwa z dnia 20 lipca 1983 r. w sprawie zniesienia stanu wojennego (Dz.U. Nr 39, poz. 178). Ustawa z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego została uchylona przez art. 38 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

W żadnym akcie normatywnym nie ma wyraźnego przepisu derogującego pozostałe dekrety mocą ustawy. Zgodnie jednak z art. 2 ustawy z 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, wszystkie dekrety miały obowiązywać „do czasu wydania ustawy o stanie wojennym”, co należało rozumieć, jako wejście w życie przepisów nowych. Ustawą taką była dopiero ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Została ona ogłoszona w „Dzienniku Ustaw” z dnia 25 września 2002 r.,

a weszła w życie w dniu 26 października 2002 r. Zatem, jako dzień uchylenia pozostałych dekretów datowanych na 12 grudnia 1981 r., należy przyjąć dzień, w którym weszła w życie powyższa ustawa.

### 3. Uzasadnienie dopuszczalności orzekania o przedmiocie zaskarżenia

Zgodnie z art. 188 pkt 1 i 3 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka między innymi w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją RP, oraz zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją RP. Trybunał bada hierarchiczną zgodność aktów normatywnych, które - co do zasady - posiadają moc obowiązującą w dniu orzekania.

a) Dekrety i uchwały Rady Państwa jako przedmiot kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny

Dekrety Rady Państwa stanowiły formę ustawodawstwa delegowanego. Jak wspomniano, miały one moc derogującą taką samą jak ustawy. Kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności ustaw należy więc w pełni odnieść do dekretów z mocą ustawy. Z kolei regulacje zawarte w uchwałach Rady Państwa powinny być traktowane jako „przepisy prawa, wydawane przez centralne organy państwowe” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji RP.

b) Normatywność skarżonych aktów

Należy przyjąć jako domniemanie, że wszystkie zaskarżone dekrety z mocą ustawy, a także ustawa z dnia 25 stycznia 1982 r. mają charakter aktu normatywnego. Zawierały one normy abstrakcyjne i generalne. Pewne wątpliwości mogą się co najwyżej rodzić w stosunku do uchwały Rady Państwa o wprowadzeniu stanu wojennego. Niemniej jednak, uchwała ta spełnia kryteria uznania jej za akt normatywny. Po pierwsze, uchwała wskazywała w § 2 przepisy ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (w wersji z Dz.U. z 1979 r., Nr 18, poz. 111), które miały mieć zastosowanie w czasie wprowadzanego przez nią stanu wojennego. Tym samym, regulowała ona

sytuację prawną jednostek, co już stanowi samodzielną przesłankę uznania jej normatywnego charakteru. Po drugie, wejście w życie kwestionowanej uchwały spowodowało aktualizację po stronie obywateli i organów państwa generalnych i abstrakcyjnych powinności, określonych m.in. w dekreście o stanie wojennym (podobny „test normatywności” zastosował Trybunał Konstytucyjny m.in. w uzasadnieniu orzeczenia z 19 czerwca 1992 r., U 6/92; OTK 1992, cz. I, poz. 13 w odniesieniu do uchwały Sejmu). Po trzecie, wejście w życie tej uchwały doprowadziło do „zawieszenia” konstytucyjnych wolności i praw jednostek, a zatem akt ten doprowadził do „przeformułowania” gwarancji zawartych w samej Konstytucji.

c) Aktualność kognicji Trybunału Konstytucyjnego do zbadania skarżonych przepisów

- Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza postępowanie, Jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”.

W świetle ustalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, „uchylenie aktu normatywnego nie zawsze oznacza utratę mocy obowiązującej” (por. postanowienie z dnia 3 lutego 2004 r., sygn. akt SK 12/02). Uchylony przepis może być przedmiotem kontroli TK, jeżeli wywiera - choćby w ograniczonym zakresie - w dalszym ciągu skutki prawne w odniesieniu do określonych stanów faktycznych (por. postanowienie z dnia 21 marca 2000 r., K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65). W wyroku z dnia 21 maja 2001 r. (sygn. akt SK 15/00) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „przepis musi być uznany za obowiązujący w takim zakresie, w jakim ma on zastosowanie do określonych zdarzeń prawnych (tzw. ograniczona moc obowiązująca przepisu), a więc przez taki okres, w jakim na jego podstawie są lub mogą być podejmowane decyzje stosowania prawa” (por. wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, wyrok z dnia 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, wyrok z dnia 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00).

W wyroku z dnia 11 grudnia 2001 r. (sygn. akt SK 16/00) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „przepis, którego konstytucyjność została zakwestionowana we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej, zachowuje moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym dopóty, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy dany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej".

Wspomnieć w tym miejscu należy, iż do norm dekretu odwołuje się w swym orzecznictwie Sąd Najwyższy, który rozpoznaje kasacje od wyroków skazujących lub umarzających postępowania karne (na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 1983 r. o amnestii, Dz.U. Nr 39, poz. 177) - za popełnienia przestępstw określonych w rozdziale VI dekretu o stanie wojennym (por. orzeczenia SN w sprawach oznaczonych sygn. akt III KK 218/03, III KK 127/05, III KK 339/05, WK 15/07).

O tym, że dekret o stanie wojennym bywa stosowany po jego formalnym uchyleniu przez ustawę o stanie wojennym z 2002 r. świadczyć może także, że wciąż wydawane są wyroki uniewinniające osoby skazane na podstawie dekretu. Podstawowym powodem uniewinnienia jest teza o braku społecznego niebezpieczeństwa czynu w momencie jego popełnienia (według stylistyki art. 26 § 1 Kodeksu karnego z dnia 19 kwietnia 1969 r.), bądź też nieświadomość bezprawności tegoż czynu po stronie sprawcy - co wyłącza odpowiedzialność karną. W jednym z wyroków dotyczących powyższego zagadnienia (wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt III KK 339/05) odnotowano, że uchylenie dekretu o stanie wojennym przez art. 38 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Zdaniem SN, „rozważania dotyczące odpowiedzialności karnej (...) odnosić należy bowiem do stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę, a więc do czasu gdy sprawca działał lub zaniechał działania do którego był obowiązany (...)”.

Widać zatem, że wobec nieuchylenia domniemania konstytucyjności dekretu o stanie wojennym przyjmuje się, iż czyn konkretnej osoby był czynem zabronionym prawem karnym (tj. czynem bezprawnym), jednak nie posiadał znamienia społecznego niebezpieczeństwa, bądź też sprawca pozostawał w nieświadomości co do jego bezprawności. W przypadku obalenia wspomnianego domniemania wyrokiem TK nie



byłoby konieczne opieranie wyroków uniewinniających na tezie o braku społecznego niebezpieczeństwa czynu (lub nieświadomości jego bezprawności), zabronionego prawem w momencie popełnienia, lecz mogłoby to nastąpić z powodu niekonstytucyjności samej regulacji penalizującej - na podstawie generalnej normy zawartej w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Niewątpliwie prowadziłyby to do usprawnienia wydawania wyroków uniewinniających osoby skazane w stanie wojennym, a także do umocnienia argumentacji przemawiającej na rzecz uniewinnień.

Ponadto właściwe sądy powszechne oraz sądy wojskowe orzekają o uznaniu za nieważne orzeczeń wydawanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (por. ustawa z dnia 23 lutego 1991 r., o uznaniu za nieważne orzeczeń wydawanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, Dz.U. Nr 34, poz. 149). Będzie jeszcze o tym mowa w dalszej części wniosku.

Innym przykładem na poparcie tezy o dalszym wywieraniu skutków prawnych przez zaskarżone w niniejszym wniosku akty normatywne, mimo uchylecia ich obowiązywania, jest również stosunkowo niedawno podjęta uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. I KZP 37/07, w której Sąd Najwyższy dokonał wykładni zdania pierwszego art. 80 § 2b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.) stwierdzając, 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 przestępstwa z dekretu Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. Nr 29, poz. 154) nie były zwolnione z obowiązku stosowania retroaktywnych przepisów karnych rangi ustawowej”. Cytowaną uchwałę SN wpisał do księgi zasad prawnych.

Sąd Najwyższy w przywołanej wyżej uchwale odniósł się bezpośrednio do retroaktywnych przepisów dekretu o stanie wojennym, pomijając zupełnie kwestię związaną z brakiem kompetencji Rady Państwa do wydania dekretów. Nie skorzystał

również z możliwości jaką mu daje art. 193 Konstytucji RP do przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu co do konstytucyjności dekretu.

- W myśl art. 39 ust. 3 ustawy o TK, umorzenie postępowania przed Trybunałem z uwagi na utratę mocy obowiązującej zaskarżonej regulacji nie jest dopuszczalne, jeżeli wydanie orzeczenia merytorycznego „jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, konieczność orzekania o konstytucyjności przepisu mimo utraty jego mocy obowiązującej zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:

- => po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery chronionych konstytucyjnie wolności i praw;
- => po drugie, nie istnieje inny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą;
- => po trzecie, stwierdzenie niekonstytucyjności danego przepisu stanowić może skuteczny środek przywrócenia ochrony praw, naruszonych zastosowaniem kwestionowanej regulacji prawnej (por. m.in. wyrok z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 36/06, wyrok z dnia 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00, a także wyrok z dnia 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00).

W sprawie będącej przedmiotem wniosku niewątpliwie zachodzą wszystkie trzy powyższe przesłanki.

Kwestionowane regulacje niewątpliwie wkraczały w sferę chronionych konstytucyjnie wolności i praw jednostki. O powyższym świadczą chociażby uregulowania dekretu o stanie wojennym, który w art. 4 ust. 1 stanowił, że wprowadzenie stanu wojennego powoduje czasowe:

- => zawieszenie lub ograniczenie określonych w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innych ustawach oraz umowach

międzynarodowych, których Polska Rzeczpospolita Ludowa jest stroną, podstawowych praw obywateli, a w szczególności: nietykalności osobistej (art. 87 ust. 1 Konstytucji PRL), nienaruszalności mieszkań i tajemnicy korespondencji (art. 87 ust. 2 Konstytucji PRL), prawa zrzeszania się (art. 84 ust. 1 Konstytucji PRL), wolności słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji (art. 83 ust. 1 Konstytucji);

=> zmiany w zakresie prawa pracy;

=> nałożenie na obywateli oraz jednostki organizacyjne nie będące jednostkami gospodarki uspołecznionej szczególnych obowiązków;

=> podporządkowanie działalności wszystkich organów władzy i administracji państwowej, jednostek organizacyjnych gospodarki uspołecznionej oraz organizacji społecznych interesom państwa i narodu;

=> ustanowienie szczególnej odpowiedzialności obywateli, a w tym funkcjonariuszy publicznych, za nieprzestrzeganie porządku prawnego oraz niesumienne wypełnianie obowiązków wobec państwa.

W tym miejscu wskazać również należy, iż obecnie kwestia odpowiedzialności osób, które stosowały nielegalne i zarazem retroaktywne przepisy wyżej wymienionego dekretu ma znaczenie dla ochrony konstytucyjnych praw pokrzywdzonych, w tym ujętych w art. 45 Konstytucji RP.

Jak wskazuje się bowiem w orzecznictwie Sądu Najwyższego, „prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez uzasadnionej zwłoki przez sąd w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP zagwarantowane zostało także pokrzywdzonemu, który ma prawo domagać się od Państwa, aby udzieliło mu ochrony prawnej, gdy na jego szkodę popełnione zostało przestępstwo” (uchwała SN z dnia 20 czerwca 2000 r., sygn. akt I KZP 14/00).

Prawo do sądu, w świetle dotychczasowej interpretacji Trybunału Konstytucyjnego, to 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 (wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03; por. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99).

Wszystkie osoby pokrzywdzone w czasie stanu wojennego przez reżim komunistyczny i działającej na jego rzecz junty wojskowej powinny mieć otwarte prawo do uzyskania sądowego rozstrzygnięcia, potwierdzającego naruszenie ich wolności i praw.

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności aktów normatywnych stanowiących podstawę wprowadzenia w 1981 r. stanu wojennego w Polsce przyczyniłoby się do wzmocnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw osób pokrzywdzonych. Praktyka potwierdza, że nie istnieje bowiem żaden efektywny instrument prawny - poza ewentualnym wznowieniem postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP (i implementujących go przepisów ustawowych) - który mógłby doprowadzić do zmiany sytuacji prawnej wszystkich pokrzywdzonych. Możliwość wznowienia postępowania na powyższej podstawie otwiera się zaś dopiero z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Natomiast w wyroku z dnia 10 lutego 2005 r. (sygn. akt II Aka 440/04) Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił do ponownego rozpoznania wyrok Sądu I instancji, a przyczyną uchylenia było nie rozważenie przez Sąd I instancji zagadnienia konstytucyjności dekretu o stanie wojennym.

Przywołane wyżej wyroki sądów pokazują zatem konieczność zajęcia stanowiska przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie konstytucyjności aktów normatywnych będących podstawą wprowadzenia w Polsce w 1981 r. stanu wojennego - celem uniknięcia wątpliwości przy stosowaniu prawa przez sądy - zwłaszcza w zakresie obowiązywania przepisów dekretu.

Podkreślić również należy, iż nie wszyscy pokrzywdzeni w stanie wojennym mają prawnie zagwarantowaną możliwość dochodzenia swoich roszczeń. Wskazać tu chociażby wypada, że ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 34 poz. 149 z późn. zm.) ogranicza w art. 1 ust. 1 i 2 możliwość uznania za nieważne orzeczeń wydanych przez polskie organy ścigania

i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe - jedynie do sytuacji, gdy czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności, oraz gdy orzeczenie wydano za opór przeciwko kolektywizacji wsi oraz obowiązkowym dostawom, a także w sytuacji, gdy czyn został popełniony w celu uniknięcia w stosunku do siebie lub innej osoby represji za działalność, o której mowa w cytowanym wyżej przepisie - pozostawiając pozostałe przypadki poza swoim zakresem.

Powołana ustawa zawiera ponadto ograniczenia w możliwości ubiegania się przez pokrzywdzonego o odszkodowanie lub zadośćuczynienie w związku ze szkodami powstałymi wskutek wprowadzenia w Polsce stanu wojennego, jedynie do sytuacji, w których właściwy sąd stwierdził nieważność orzeczenia lub wobec pokrzywdzonego wydano decyzję o internowaniu, a także osobom, co do których zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności orzeczenia, jeżeli oskarżonego uniewinniono lub postępowanie umorzono z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie, a osoby te były zatrzymane lub tymczasowo aresztowane. Oznacza to, między innymi, że nie znajduje podstawy w powyższych rozwiązaniach możliwość restytucji szkód niewynikających z działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Do szkód niepodlegających kompensacji na podstawie wymienionej wyżej ustawy zaliczać się mogą uszczerbki związane z ograniczaniem praw do wolności osobistej, ograniczaniem możliwości wyjazdów za granicę w celach prywatnych, czy zawodowych, ograniczaniem swobody artystycznej oraz wolności słowa, które niekoniecznie musiały wiązać się z propagandą polityczną, czy wymierzaniem wyroków skazujących za czyny z rozdziału VI dekretu o stanie wojennym, w szczególności za czyny z art. 50 ust. 2-8 i z art. 51 dekretu, które nie związane były z działalnością, o której mowa w art. 1 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego.

Do takich szkód można zaliczyć również utratę przez pokrzywdzonego dochodów na pokrycie utrzymania 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 równocześnie nie zapadło w związku z powyższym żadne orzeczenie karne, decyzja o zatrzymaniu czy internowaniu.

W tym miejscu należy podkreślić, iż do Rzecznika Praw Obywatelskich nadal wpływają skargi obywateli poruszające omawianą problematykę (por. sprawa nr RPO-583589-II/08/MK), wskazujące na brak prawnej możliwości ochrony konstytucyjnych praw w obecnym kształcie porządku prawnego.

W tym stanie rzeczy ocena konstytucyjności zaskarżonych aktów normatywnych może również wpływać na ukształtowanie praw pokrzywdzonych, bowiem ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego uwzględniający wniosek otworzyłby wszystkim pokrzywdzonym możliwość podważenia wyroków skazujących za czyny penalizowane dekretem o stanie wojennym.

Pokreślić nadto należy, iż przepisy zaskarżonych w niniejszym wniosku aktów normatywnych nadal mogą być powoływane przez sądy jako podstawa dla ustalenia, czy akty normatywne wydane na podstawie zaskarżonych przepisów posiadały w przeszłości moc obowiązującą. Powyższe może mieć również znaczenie w procesie, jaki toczy się obecnie przed Sądem Okręgowym w Warszawie przeciwko twórcom stanu wojennego o bezprawne wprowadzenie w Polsce stanu wojennego w 1981 r. Kwestia legalności stanu wojennego wydaje się być jedną z podstawowych, jaką winien będzie rozstrzygnąć sąd rozpoznający powyższą sprawę.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności zaskarżonych aktów normatywnych ze względu na brak podstawy prawnej do ich wydania mogłoby prowadzić do możliwości podważenia skuteczności prawnej wszelkich działań organów władzy, podjętych na podstawie skarżonych przepisów. Otwarta stałaby się m.in. możliwość odwołania się do reguł odpowiedzialności władzy publicznej, zakotwiczonych w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Wreszcie ocena konstytucyjności wprowadzenia stanu wojennego w 1981 r. jest nie bez znaczenia dla świadomości społecznej i wydobywania się z destrukcyjnych

skutków reżimu komunistycznego. Problemy te nadal budzą emocje w społeczeństwie. Obrazuje to chociażby komentarz redakcyjny zamieszczony w „Rzeczpospolitej” z dnia 5 listopada 2004 r., w którym podniesiono, że „ocena stanu wojennego ciągle nie jest jednoznaczna, a przywódcy reżimu, który tłumił wolność, wsadzał do więzień i zabijał, cofnął Polskę w cywilizacyjną przepaść, dziś uchodzą za ekspertów od historii, autorytety, ludzi honoru. Stworzono atmosferę, w której przez kilkanaście lat żadnemu prokuratorowi nie przyszło do głowy, żeby zająć się np. sprawą dekretu o wprowadzeniu stanu wojennego” (I. Janke, *Komentarz redakcyjny*, „Rzeczpospolita” z dnia 5 listopada 2004 r.).

Mając na względzie powyższe okoliczności należy stwierdzić, że - po pierwsze - zaskarżone akty normatywne nadal wywołują skutki prawne, mimo ich uchylecia, a także, że - po drugie - wydanie orzeczenia przez TK uwzględniającego wniosek jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Związek zaskarżonych regulacji, pochodzących z okresu, „gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane” (wstęp do Konstytucji RP), ze statusem prawnym jednostki nakazuje przyjęcie możliwie szerokiej wykładni przepisów dotyczących dopuszczalności rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z dnia 12 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 9/00, OTK ZU Nr 8/2000, poz. 297, w uzasadnieniu którego TK uznał, że jeśli ocena spełnienia przesłanek z art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie da jednoznacznego wyniku, to przyjąć należy swoistą dyrektywę interpretacyjną zgodnie z którą „w razie wątpliwości w tym względzie domniemanie przemawia na rzecz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej”). Na rzecz szerokiej wykładni wspomnianego przepisu ustawy o TK przemawia także okoliczność, że Konstytucja RP w żadnym miejscu nie przesądza, iż przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego mogą być wyłącznie obowiązujące normy prawne. Co więcej, aksjologia płynąca z art. 190 ust. 4 Konstytucji sugeruje raczej, że ustrójodawca przyjął założenie przeciwne, pozwalające na uznanie szerszego zakresu kognicji Trybunału.

#### 4. Określenie wzorca kontroli

Wszystkie kwestionowane we wniosku akty normatywne zostały wydane w czasie obowiązywania Konstytucji PRL. Zarzuty koncentrują się na kwestii braku normy kompetencji prawodawczej. Z tego też względu argumentacja odnosi się do spełnienia przesłanek warunkujących wydanie wspomnianych aktów. Jednocześnie jednak we wszystkich tych przypadkach dochodzi do naruszenia zasady legalizmu, wyrażonej tak w Konstytucji PRL, jak i w Konstytucji RP.

Z tych powodów, w stosunku do wszystkich aktów normatywnych wzorcami kontroli są: art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu) w związku z art. 31 ust. 1 (kompetencja Rady Państwa do wydawania dekretów z mocą ustawy) i art. 8 ust. 2 i 3 Konstytucji PRL (zasada praworządności i legalizmu).

#### 5. Naruszenie norm kompetencyjnych

W momencie wprowadzenia stanu wojennego obowiązywała w Polsce Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. w brzmieniu tekstu jednolitego z dnia 21 lutego 1976 r.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji PRL ścisłe przestrzeganie praw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej było podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela. Ustęp 3 cytowanego artykułu stanowił, iż wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa.

Rada Państwa była organem władzy państwowej, a zatem w świetle wyżej cytowanych postanowień art. 8 Konstytucji PRL wszelkie jej działania powinny odbywać się na podstawie wyraźnej normy kompetencyjnej.

Konstytucja PRL przyznała Radzie Państwa kompetencję do wydawania dekretów z mocą ustawy. Zgodnie z art. 31 ust. 1 zd. 1 Konstytucji PRL, upoważnienie to było aktualne wyłącznie w okresie między sesjami Sejmu.

Rada Państwa, uchwałą z dnia 24 marca 1981 r. (M.P. Nr 8, poz. 62), zwołała trzecią sesję Sejmu VIII kadencji. Sesja ta trwała od dnia 30 marca 1981 r. do dnia 26 marca 1982 r. Sesja została zamknięta uchwałą Sejmu z dnia 26 marca 1982 r. w sprawie zamknięcia sesji Sejmu PRL (M.P. Nr 10, poz. 68).



Oznacza to, że w świetle art. 31 ust. 1 zd. 1 Konstytucji PRL Rada Państwa, w całym powyższym okresie, nie miała kompetencji do wydawania dekretów z mocą ustawy. Wynika z tego w szczególności, że wydane pod datą 12 grudnia 1981 r. dekrety:

- o stanie wojennym,
- o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego,
- 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, zostały wydane i opublikowane w „Dzienniku Ustaw” wbrew powyższej regulacji konstytucyjnej. Stanowi to samoistną przesłankę oczywistej niekonstytucyjności tych aktów normatywnych.

Wydanie dekretów z mocą ustawy przez Radę Państwa z naruszeniem art. 31 ust. 1 zd. 1 Konstytucji PRL stanowiło równocześnie naruszenie art. 8 ust. 2 i 3 tejże Konstytucji. Niewątpliwie doszło zatem do pogwałcenia zasady legalizmu - tak w rozumieniu Konstytucji PRL, jak i art. 7 Konstytucji RP.

W myśl art. 31 ust. 1 zd. 2 Konstytucji PRL, Rada Państwa była zobowiązana przedstawić Sejmowi do zatwierdzenia wydane przez siebie w okresie między sesjami Sejmu dekrety z mocą ustawy. Zatwierdzenie dekretów z mocą ustawy stanowiło swoisty mechanizm kontroli sejmowej nad działalnością Rady Państwa (zob. art. 30 ust. 2 Konstytucji PRL). Oznacza to w szczególności, że zatwierdzenie dekretu z mocą ustawy musiało uwzględnić konstytucyjne wymogi dotyczące samego wydania dekretu z mocą ustawy. Dekret wydany wbrew art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL w ogóle nie mógł być przedmiotem zatwierdzenia. Sejm PRL powinien być zobligowany do usunięcia z porządku prawnego wadliwie wydanego dekretu przez Radę Państwa i wszystkich wywołanych przez nią skutków prawnych. Odmienne podejście oznaczałoby, że Sejm PRL przypisałby sobie kompetencje do jednorazowego odstępowania od Konstytucji PRL, jak i sankcjonowałby naruszenie tejże Konstytucji przez inne organy państwa.

Ustawą z dnia 25 stycznia 1982 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie stanu wojennego, Sejm zatwierdził dekrety datowane na dzień 12 grudnia 1981 r. Tym samym ustawa sankcjonowała dekrety wydane wbrew wyraźnej normie art. 31 ust. 1 zd. 1 Konstytucji PRL. Oznaczało to równocześnie, że ustawa ta podtrzymywała działanie aktu normatywnego wydanego wbrew wyraźnej normie kompetencyjnej. W konsekwencji, sama ta ustawa obarczona jest wadą niekonstytucyjności ze względu na przekroczenie kompetencji Sejmu do zatwierdzania wyłącznie dekretów z mocą ustawy, wydanych zgodnie z art. 31 ust. 1 zd. 1 Konstytucji PRL.

#### 6. Naruszenie obowiązku uprzedniej publikacji aktu normatywnego

Art. 31 ust. 2 zd. 2 Konstytucji PRL zobowiązywał Przewodniczącego Rady Państwa do ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw” każdego dekretu z mocą ustawy. Należy rozumieć, że celem publikacji - podobnie jak w przypadku ustaw (art. 25 ust. 2 zd. 2 Konstytucji PRL) - była realizacja założenia ustrojowego, uzależniającego wejście w życie przepisów prawa od ich należytego opublikowania.

W okresie obowiązywania Konstytucji PRL nie ulegało wątpliwości, że „ogłoszenie w Dzienniku Ustaw (...) jest jedyną urzędową formą ogłaszania ustaw. (...) Jeżeli dekret postanawia, iż wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, to konieczne jest stwierdzenie, iż przed ogłoszeniem nie mógł wejść w życie” (J. Kochanowski, T. de Virion, *Zagadnienie świadomości bezprawności a odpowiedzialność z dekretu o stanie wojennym*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 3, s. 96, por. S. Rozmaryn, *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 1, s. 15, por. J. Kochanowski, T. de Virion, *Głosa do wyroku z 1 III 1982, V KRN 50/82*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 9, s. 148 i 149).

Nie kwestionując możliwości wejścia w życie przepisów z dniem ich publikacji, zauważyć należy, że dekrety datowane na 12 grudnia 1981 r. obarczone są kolejną wadą niekonstytucyjności związaną z naruszeniem obowiązku należytego ogłoszenia aktu ustawodawczego.

„Dziennik Ustaw”, w którym opublikowane zostały dekrety Rady Państwa datowane na 12 grudnia 1981 r., jak i sama uchwała Rady Państwa o wprowadzeniu

stanu wojennego, został opatrzony datą 14 grudnia 1981 r. Faktycznie jednak skierowany był do druku i powielany dopiero w dniach 17-18 grudnia 1981 r., a do abonentów wysłany był w dniach 19-23 grudnia 1981 r. Powodowało to między innymi, że w początkowym okresie stanu wojennego sędziowie, którzy orzekali w sprawach dotyczących czynów popełnionych w dniu 13 grudnia 1981 r., posługiwali się maszynopisami dostarczonymi przez posłańca. Treść dekretów grudniowych została wprawdzie upubliczniona przez radio i telewizję w dniu 13 grudnia 1981 r., niemniej jednak okoliczność ta nie mogła być rozumiana jako tożsama z „prawnym ogłoszeniem” dekretu (szerzej zob. J. Kochanowski, *Sędziowie po ciemnej stronie mocy*, „Rzeczpospolita” z dnia 15 lutego 2008 r.; por. J. Zakrzewska, *Ocena podstaw prawnych stanu wojennego*, Warszawa 1990 r., s. 10; por. wyrok TK z dnia 25 lutego 1992 r., sygn. akt K 3/91, wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01; por. wyrok SN z dnia 27 września 1990 r., sygn. akt V KRN 109/90, wyrok SN z dnia 17 października 1991 r., sygn. akt II KRN 274/91, wyrok SN z dnia 21 stycznia 1992 r., sygn. akt Wo 135/91, wyrok SN z dnia 24 października 1991 r., sygn. akt II KRN 273/91, wyrok SN z dnia 24 sierpnia 2007 r., sygn. akt WK 15/07).

Stosowanie przepisów dekretów grudniowych w odniesieniu do okresu poprzedzającego ich faktyczne opublikowanie w „Dzienniku Ustaw” prowadziło równocześnie do działania prawa wstecz, w tym przepisów karnych. Było to naruszeniem nie tylko prawa zagwarantowanego w art. 1 Kodeksu karnego z 1969 r. (co istotne szczególnie w odniesieniu do uchwały o wprowadzeniu stanu wojennego), ale także i pogwałceniem ówczesnego porządku konstytucyjnego, a w szczególności art. 8 ust. 1, art. 9, art. 20 ust. 2 i art. 101 Konstytucji PRL z 1952 r. (por. wyrok TK z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. akt K 1/88, wyrok TK z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, wyrok TK z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99). Świadczyło to również o niedotrzymaniu zobowiązań międzynarodowych, jakie Polska Rzeczpospolita Ludowa przyjęła na siebie ratyfikując w dniu 3 marca 1977 r. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, który w art. 15 postulował uwzględnianie w prawie zasady *lex retro non agit*.

Powyższe okoliczności przesądzają również o naruszeniu przez dekrety grudniowe art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 2 zd. 2 i art. 8 ust. 2 i 3

Konstytucji PRL. Równocześnie oznacza to, że uchwała wprowadzająca stan wojenny - odwołująca się wprost do faktycznie niepublikowanego dekretu, który został wydany wbrew kompetencji normodawczej przewidzianej dla Rady Państwa w art. 31 ust. 1 zd. 1 Konstytucji PRL, a także aktualizująca zawarte w tymże dekrete powinności skierowane wobec jednostek - naruszała zasadę praworządności i legalizmu, określonej w art. 8 ust., 2 i 3 Konstytucji PRL.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

*/-/ Janusz Kochanowski*