

Michał Stokowski

Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
e-mail: michal.pawel.stokowski@gmail.com

ORCID: 0000-0002-6239-6587

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.16

Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa z 1981 r. Przyczynek do genezy stanu wojennego

ABSTRAKT

13 grudnia 1981 r. w przemówieniu telewizyjnym gen. Wojciech Jaruzelski ogłosił wprowadzenie stanu wojennego po uprzednio otrzymanej w dniu 12 grudnia 1981 r. zgodzie na jego wprowadzenie od Rady Państwa. Władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na czele z gen. Wojciechem Jaruzelskim w ciągu kolejnych 2 lat na podstawie dekretu o stanie wojennym drastycznie ograniczyły życie codzienne milionów Polaków, próbując przeciwstawić się opozycji politycznej, której uosobieniem była „Solidarność”. Podjęcie tak drastycznego środka przeciwko opozycji politycznej w literaturze przedmiotu budzi wielokrotnie dyskusję, czy nie było innych możliwości w celu wyegzekwowania spokoju politycznego w Polsce. Wielu autorów wskazuje jako alternatywę dla dekretu o stanie wojennym projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa, który w swoich przepisach był znacznie bardziej liberalnym i mniej skrajnym aktem prawnym. Niniejszy tekst ma za zadanie przedstawić projekt ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu (alternatywna nazwa projektu ustawy). Praca została w dużej mierze oparta na materiałach uzyskanych w toku kwerendy archiwalnej akt z Instytutu Pamięci Narodowej oraz akt z Archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, które w toku gromadzenia materiału zostały przekazane do Archiwum Akt Nowych w Warszawie. Materiał badawczy został również pozyskany z artykułów prasowych „Solidarności” oraz z „Trybuny Ludu”, licznych publikacji naukowych, stenogramów i druków sejmowych będących w cyfrowym zasobie Biblioteki Sejmowej.

ABSTRACT**Draft Law on Extraordinary Measures of Action in the Interest of the Protection of Citizens and the State of 1981. A Contribution to the Genesis of Martial Law in Poland**

On 13th December 1981, in a televised speech, General Wojciech Jaruzelski announced the imposition of the martial law after having previously received permission for its imposition from the Council of State on 12th December 1981. The authorities of the People's Republic of Poland, headed by General Wojciech Jaruzelski, drastically curtailed the daily lives of millions of Poles over the next two years on the basis of the martial law decree, in an attempt to oppose the political opposition, of which Solidarity was the epitome. The adoption of such a drastic measure against the political opposition in the literature repeatedly raises the debate whether there were no other options to enforce political peace in Poland. Many authors point out the draft law on extraordinary measures of action in the interest of the protection of citizens and the state as an alternative to the martial law decree, as the draft law in its provisions was a much more liberal and extreme piece of legislation. The contemporary text is intended to present the draft of the Emergency Powers of Government Act (the alternative name of the bill). The work is largely based on the material obtained from an archival search of files from the Institute of National Remembrance and from the files from the Archives of the Chancellery of the Prime Minister, which were transferred to the Archives of New Records in Warsaw in the course of collecting material. The research material was also obtained from Solidarity and Tribune of the People press articles, from numerous scientific publications, from transcripts and Sejm prints which are in the digital resource of the Sejm Library.

Słowa kluczowe: stan wojenny, projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa, projekt ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu

Key words: martial law in Poland, draft law on emergency measures in the interest of protecting citizens and the state, draft law on emergency powers for the government

Wprowadzenie

Sierpień 1980 r. był niezwykle gorącym okresem nie tylko pod względem aury. Polska przeżywała rewolucję „Solidarności”. Strajkowały kopalnie, stocznie i huty zaś ludzie łapali jeszcze eteryczny powiew, tłamszonej od dawna, wolności. Zaniepokojona PZPR uznając, że niepokoje społeczne ze względu na swój zasięg nie mogą być skutecznie stłumione, podjęła grę z wyłonionymi w toku akcji strajkowej przedstawicielami organizacji związkowych i społecznych. W zawartych porozumieniach sierpniowych strona partyjna i rządowa publicznie deklarowały chęć wywiązania się z zawartych umów społecznych, jednocześnie jednak podjęła niejawne działania mające na celu likwidację niezależnych od władz komunistycznych organizacji związkowych i społecznych. Koncepcje trybu i sposobu przywrócenia omnipotencji władzy komunistycznej wielokrotnie zmieniały się. Swój ostateczny kształt znalazły jednak w dekreście z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym, który definitywnie zakończył okres znany w historiografii jako „Karnawał Solidarności”¹.

Pomimo upływu prawie 40 lat od wprowadzenia stanu wojennego w opinii publicznej pojawiają się liczne pytania m. in. czy nie było innych środków na opanowanie sytuacji w kraju. W literaturze przedmiotu jako alternatywę wskazuje się projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa z 1981 r.², zwanego również zamiennie projektem ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu.

Początki historii projektu ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa sięgają 26 października 1981 r., kiedy na posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR gen. Wojciech Jaruzelski przedstawił projekt tego aktu prawnego. Nosił on wówczas nazwę „o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony państwa i obywateli”. Przedstawiony projekt został prawdopodobnie przygotowany przez KOK³ i miał zostać przedłożony Sejmowi PRL, jednak w toku prowadzonej debaty członkowie Biura Politycznego Włodzimierz Mokrzyński oraz gen. Mirosław Milewski wskazali, że jeśli nie ma pewności co do przyjęcia projektu ustawy przez Sejm, to powinno się wstrzymać z pracami legislacyjnymi. Ponadto wskazywano, że przedstawiony projekt ustawy wymaga dopracowania⁴. Przedstawiony przez

¹ P. Piątek, P. Nalepa, *Wokół genezy stanu wojennego. Studium historyczno-prawne*; <https://stapp.ipn.gov.pl/sip/art/geneza.pdf>, (28 marca 2023).

² L. Mażewski, *Problem legalności stanu wojennego z 12–13 grudnia 1981 r. Studium z historii prawa polskiego*, Warszawa 2012, s. 31, 131.

³ A. Paczkowski, *Droga do „mniejszego zła”. Strategia i taktyka obozu władzy lipiec 1980 – styczeń 1982*, Kraków 2002, s. 233.

⁴ *Tajne Dokumenty Biura Politycznego PZPR a „Solidarność” 1980–1981*, red. Zbigniew Włodek, Londyn 1992 r., s. 511–512; *PZPR a „Solidarność” 1980–1981. Tajne dokumenty Biura Politycznego*, red. P. Chojnacki, Warszawa 2013, s. 743–744.

Jaruzelskiego na posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR projekt, nigdy nie trafił pod obrady Sejmu, a nad projektem ustawy pracowano nadal w Urzędzie Rady Ministrów, który na bieżąco przekazywał kolejne projekty Ministrowi Spraw Wewnętrznych – Czesławowi Kiszczałowi do rąk własnych⁵. Projektowi ustawy została nadana klauzula „poufne”.

Podczas kwerendy archiwalnej w Instytucie Pamięci Narodowej oraz Archiwum Akt Nowych w Warszawie odnalazłem cztery wersje projektu ustawy. Dwie wersje projektu ustawy zapisane pismem maszynowym, które zawierały pisma przewodnie oraz dwie wersje projektu ustawy, które nie zawierały pism przewodnich, ale dokonywano na nich licznych odręcznych poprawek, skreśleń i dopisków. Z uwagi na brak podpisu nie jest możliwe ustalenie, czy tych odręcznych poprawek dokonał sam Czesław Kiszczał, czy też może jeden z jego podwładnych. Pewne jest, że pracami nad projektem w Urzędzie Rady Ministrów kierował podsekretarz stanu Zygmunt Rybicki⁶, który przysyłał projekty do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz otrzymywał wytyczne w sprawie projektu wewnątrz Urzędu Rady Ministrów⁷.

Odnosnie do dwóch wersji projektu ustawy zapisanych pismem maszynowym, które zawierają pisma przewodnie należy wskazać, że pierwsza wersja maszynopisu pochodzi z dnia 29 października 1981 r.⁸ oraz druga wersja maszyno-

5 Archiwum IPN Oddział w Białymstoku [dalej: AIPN Bi], IPN BU 1098/8 tom 722, Proj. Ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa, Koperta zaadresowana do Obywatela Ministra Spraw Wewnętrznych z adnotacją „do rąk własnych”.

6 Zygmunt Rybicki (1925–1989) – prawnik i nauczyciel akademicki. W czasie II wojny światowej studiował na tajnym uniwersytecie i należał do „Szarych Szeregów”. W 1950 r. został zatrudniony na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego jako starszy asystent. Wkrótce otrzymał stanowisko adiunkta, a w 1957 r. doktoryzował się. W 1963 r. rozpoczął kierowanie Zakładem Organizacji i Pracy Rad Narodowych, a w 1965 r. został prorektorem UW. Był współodpowiedzialny za stłumienie protestów studenckich w marcu 1968 r. i późniejsze represje. W latach 1969–1980 r. pełnił funkcję rektora Uniwersytetu Warszawskiego. Jesienią 1980 r. został podsekretarzem stanu w Urzędzie Rady Ministrów, a pięć lat potem sekretarzem. Jednocześnie z odejściem ze stanowiska rektora UW awansował w hierarchii partyjnej, zostając członkiem Komitetu Centralnego PZPR.

T. Mołdawa, *Ludzie Władzy 1944–1991. Władze państwowe i polityczne Polski według stanu na dzień 28 lutego 1991 r.*, Warszawa 1991, s. 179; G. Bałtrusajtys (red.), *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, Warszawa 2008, s. 262, 263.

7 Archiwum Akt Nowych w Warszawie [dalej: AAN], Urząd Rady Ministrów, nr 2/290/0/-/2.5/16, Pismo dyrektora gabinetu wiceprezesa Rady Ministrów z dnia 26 listopada 1981 r. w sprawie zgłoszenia uwag do projektu ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa nadesłane do podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów, s. 2.

8 AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722, Pismo przewodnie podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów z dnia 29 października 1981 r. wraz z projektem ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa. Z dokonanej kwerendy archiwalnej wynika, że pierwszy projekt maszynopisu ustawy został wysłany w dniu 29 października 1981 r. przez podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów – Zygmunta Rybickiego do rąk własnych Ministra Spraw Wewnętrznych – Czesława Kiszczała. Potwierdzeniem tej daty jest pismo przewodnie przekazujące pierwszy projekt maszynopisu, gdzie wskazano „Ze względu na szczególny charakter tego projektu

pisu pochodzi z dnia 15 listopada 1981 r.⁹ Wersje te nie różnią się w większym stopniu od siebie. Poprawki są raczej stylistyczne. Do wyżej wymienionych projektów ustawy dołączono również uzasadnienie projektu ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu, które po raz pierwszy zostało dołączone do wersji maszynopisu z dnia 29 października 1981 r. Treść uzasadnienia projektu ustawy pozostawała bez zmian i nie dokonywano w nim poprawek.

W kwestii kolejnych dwóch projektów ustawy, które nie zawierały pism przewodnich, ale wyłącznie odręczne dopiski w prawych górnych rogach: „wersja z 30 XI 81”¹⁰ oraz „wersja z 11 XII 81”¹¹. W toku prowadzonych badań ustaliłem, że projekty te posiadają identyczny tekst jak projekt maszynopisu z dnia 15 listopada 1981 r., jednak naniesiono na nie sporą liczbę poprawek, dopisków i skreśleń, które w znacznej mierze zaostrzyły przedmiotowy projekt ustawy. Projekty te, jak już wspominałem, nie zawierają pisma przewodniego (w przeciwieństwie do maszynopisów z dnia 29 października i 15 listopada 1981 r.) i nie jest wiadome czy zostały nadesłane przez Urząd Rady Ministrów, czy też były to jedynie kopie pisma znajdujące się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych na których dokonywano zmian, które później miały zostać przekazane do Urzędu Rady Ministrów. Zarówno „wersja z 30 XI 81” oraz „wersja z 11 XII 81” posiadają identyczne poprawki, dopiski i skreślenia, jednak charakter pisma i umiejscowienie dopisków różni się.

– w przypadku niezbędności zgłoszenia ewentualnych uwag merytorycznych uprzejmie proszę o bezzwłoczne ich przekazanie na moje ręce. Brak zgłoszenia uwag do godz. 15:00 dnia dzisiejszego uznaję jako uzgodnienie projektu”. Powyższe potwierdza również pieczęć wpływu dokumentów do sekretariatu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, gdzie odręczne wpisano datę 29.10.1981 r.

9 AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722 oraz AAN, Urząd Rady Ministrów, nr 2/290/0/-/2.5/16, Pismo przewodnie podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1981 r. wraz z projektem ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa, s. 1. Z dokonanej kwerendy archiwalnej wynika, że drugi projekt maszynopisu ustawy musiał zostać skierowany przez podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów – Zygmunta Rybickiego do Ministra Spraw Wewnętrznych – Czesława Kiszcza w okresie od 15 listopada 1981 r. do 19 listopada 1981 r. Pismo przewodnie przekazujące drugi projekt maszynopisu nosi datę 15 listopada 1981 r., natomiast na pieczęci wpływu dokumentu widnieje data 19 listopada 1981 r. Treść pisma przewodniego sugeruje, że w dniu 29 października 1981 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przekazało poprawki, o które ewentualnie proszono w piśmie przewodnim z 29 października 1981 r. (brak takiego dokumentu w archiwach IPN i AAN). W piśmie przewodnim wskazano „W nawiązaniu do pisma z dnia 29 października 1981 r. uprzejmie przedstawiam do wiadomości nowy tekst projektu ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa. Załączony tekst projektu ustawy uwzględnia wyniki rozpatrzenia uwag zgłoszonych do poprzedniej wersji”. Mając na uwadze konieczność rozróżnienia wersji maszynopisu projektu, drugi projekt maszynopisu będzie w tekście oznaczony jako wersja maszynopisu z dnia 15 listopada 1981 r.

10 AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722, Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa „wersja z 30 XI 81”.

11 Ibidem, Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa „wersja z 11 XII 81”.

Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa został dołączony do niniejszej pracy jako dokument archiwalny¹² wraz z uzasadnieniem projektu¹³. Tekst został poddany edycji materiału źródłowego i opublikowany poniżej. Bazę stanowi maszynopis projektu z dnia 15 listopada 1981 r., natomiast wszelkie przypisy wynikają z dopisków, skreśleń i poprawek dokonanych na projekcie ustawy, który zawiera odręczny dopisek w prawym górnym rogu „wersja z 11 XII 81”.

Echa projektu

W dniu 30 października 1981 r., podczas XVII posiedzenia Sejmu PRL Wojciech Jaruzelski poinformował, że przekazał do Prezydium Sejmu rządowy projekt o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa. Premier PRL wskazał także, że Konwent Seniorów ma przedstawić Sejmowi projekt uchwały stawiającej stanowczo sprawę niezwłocznego zaniechania akcji strajkowych, a także położenia kresu wszelkim działaniom naruszającym ład społeczny. Wojciech Jaruzelski w swoim wystąpieniu podkreślił, że w wypadku braku respektowania wydanej uchwały zwróci się w trybie pilnym o nadanie legislacyjnego biegu złożonemu projektowi ustawy¹⁴.

W drugim dniu obrad XVII posiedzenia Sejmu PRL, tj. 31 października 1981 r., podjęto wspomnianą wyżej uchwałę w sprawie pokoju społecznego w kraju. W przedmiotowej uchwale wskazano, że „administracja państwowa i organy porządku publicznego oraz wymiaru sprawiedliwości muszą w sposób konsekwentny strzec porządku publicznego i stosować zgodne z prawem środki. Zobowiązuje się Rząd do wydania zdecydowanej walki anarchii i wszelkim przejawom bezprawia. Jeżeli wezwanie Sejmu nie odniesie skutku, jeżeli powstanie stan wyższej konieczności i zagrożenia bytu narodu, Sejm rozpatrzy propozycje w sprawie wyposażenia Rządu w takie ustawowe środki, jakich wymagać będzie sytuacja”¹⁵.

Sytuacja z projektem ustawy pozostawała rozwojowa. Obradujące w dniach 27–28 listopada 1981 r. VI Plenum KC PZPR zaapelowało o podjęcie nadzwycy-

¹² Dokument nr 1: Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa, AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722.

¹³ Dokument nr 2: Uzasadnienie do projektu ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa, AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722; AAN, Urząd Rady Ministrów, nr 2/290/0/-/2.5/16, s. 12-15.

¹⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 17. Posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 30 października 1981 r., s. 17.

¹⁵ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 października 1981 r. w sprawie pokoju społecznego w kraju (M.P. 1981 nr 28 poz. 239).

czajnych środków dla rozprawienia się z problemami gospodarczymi i politycznymi kraju. Komitet Centralny uznał za konieczne wyposażenie rządu PRL w pełnomocnictwa niezbędne dla skuteczniejszego przeciwstawiania się destrukcyjnym akcjom niszczącym kraj i jego gospodarkę, zagrażającym socjalistycznemu państwu, porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu¹⁶. Klub poselski PZPR na życzenie Komitetu Centralnego miał wystąpić z inicjatywą natychmiastowego wdrożenia postępowania w sprawie projektu ustawy¹⁷.

Informacji o rzekomym przedłożeniu projektu ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu nie pozostawiła bez komentarza „Solidarność”. W czasie posiedzenia Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” i przewodniczących regionów Związku w dniu 3 grudnia 1981 r. w Radomiu przedstawiono stanowisko, że „niezależnie od tego, czy ustawa o nadzwyczajnych środkach działania upoważni rząd do stawiania cywilnych obywateli przed sądami wojskowymi, zakazu zgromadzeń i ograniczenia podróży, czy tylko zniesienia prawa do strajku, nie da się wprowadzić jej w życie inaczej niż drogą terroru. Równałoby się to próbie obezwładnienia społeczeństwa przemocą. Dlatego na ewentualne uchwalenie przez Sejm nadzwyczajnych uprawnień dla rządu, Związek odpowie 24-godzinnym ogólnopolskim strajkiem protestacyjnym. W przypadku, gdy rząd, korzystając z przyznanych mu przez Sejm uprawnień, zastosuje środki nadzwyczajne, ogniwa Związku i wszystkie załogi winny przystąpić niezwłocznie do strajku powszechnego”¹⁸.

Zamieszanie związane z projektem ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa skomentował również Kościół, pełniący już funkcję swoistego mediatora między władzami PZPR a „Solidarnością”. Jak podaje Andrzej Paczkowski projekt ustawy do wglądu miał otrzymać prymas Józef Glemp¹⁹. W niedzielę 6 grudnia 1981 r. skierował on list do marszałka Sejmu – Stanisława Gucwy i do Konwentu Seniorów w sprawie projektu ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu. Prymas wskazał w nim, że „Kościół wyraża głęboką troskę i obawę, że uchwalenie przez Sejm wspomnianej ustawy zakłóci spokój wewnętrzny i zerwie z trudem zawiązujące się nici porozumienia i wywoła groźny konflikt społeczny”. Jednocześnie w skierowanej korespondencji zaapelował o pokój wewnętrzny, wzajemne

¹⁶ Uchwała VI Plenum KC PZPR, „Życie Warszawy”, 30 listopada 1981 r.

¹⁷ J. Kędzierski, *Polityka i prawo. Wprowadzenie i prawna ocena stanu wojennego w Polsce w 1981 r.* [w:] A. Grześkowiak, *Prawo karne stanu wojennego*, Lublin 2006, s. 19, 20.

¹⁸ Tekst źródłowy nr 24. Stanowisko prezydium KK i przewodniczących ZR NSZZ „Solidarność”, 3 grudnia 1981 r., *Stan Wojenny 1981–1983, Zeszyt 3, Wybór Źródeł*, Teki edukacyjne IPN, Katowice 2021, s. 45; L. Mażewski, *Problem legalności...*, s. 33.

¹⁹ A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska. Stan wojenny, czyli kontrrewolucja generałów*, wyd. rozszerzone, Warszawa 2021, s. 84.

zrozumienie i unikanie konfliktów²⁰. W środę 9 grudnia 1981 r. prymas spotkał się z kolei z liderami „Solidarności”. Miał przekazać wówczas związkowcom, że ich obowiązkiem jest niedopuszczenie do rozlewu krwi. Na uboczu można wskazać, że kilka dni po spotkaniu miał opowiedzieć członkom Episkopatu, że „spotkanie było bardzo przykre i ujawniło, że przywódcy „Solidarności” nie myśleli narodowo i zdradzają świat pracy”. Prymas uważał, że część doradców, którzy wcześniej należeli do KOR, jest trockistami i odpowiada za radykalizację nastrojów w związku²¹.

Podsumowanie i wnioski

Ponadpółtoramiesięczne zamieszanie w związku z projektem ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa był bezapelacyjnie okresem niezwykle gorącym i drastycznie pogarszającym stosunki PZPR-u i „Solidarności”. Przeprowadzone przeze mnie badania nasuwają zasadne domniemanie, że omawiany projekt ustawy nie stanowił bynajmniej chęci znalezienia „złotego środka” przez władze PRL zamiast wprowadzenia stanu wojennego. Projekt ten został wykorzystany przez władze komunistyczne w celu wszczęcia gorącej debaty, która miała za zadanie oderwać uwagę od ostatecznych przygotowań do wprowadzenia stanu wojennego.

Za potwierdzeniem powyższego przemawia m.in. powoływane przez wielu badaczy przedmiotu rzekome działanie w postaci złożenia projektu ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu do Sejmu w dniu 28 października 1981 r.²² lub 28 listopada 1981 r.²³ Prawdą jednak jest, że projekt ustawy nigdy nie został do Sejmu złożony. W toku prowadzonej kwerendy archiwalnej, zarówno w Instytucie Pamięci Narodowej, jak i Archiwum Akt Nowych (dokąd przekazano akta o projekcie ustawy z Archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) ustaliłem, że brak jest jakiegokolwiek pisma przekazującego projekt do łaski marszałkowskiej. Faktem jest również, że prace nad projektem ustawy toczyły się nadal w Urzędzie Rady Ministrów i Ministerstwie Spraw Wewnętrznych po 28 października 1981 r., czyli po rzekomym złożeniu projektu ustawy do Sejmu. Potwierdzeniem powyższego jest również brak projektu w drukach sejmowych, dostępnych w cyfrowych zbiorach Biblioteki Sejmowej. Analiza tych zbiorów wskazała, że w dniu

²⁰ Pismo Prymasa Józefa Glempa do marszałka Sejmu, 6 grudnia 1981 r., [w:] P. Raina, *Kościół w PRL. Dokumenty*, t. 3, Poznań – Pelpin 1996.

²¹ I. Rakowski-Kłos, *Dzień przed. Czym żyliśmy 12 grudnia 1981 r.*, Kraków 2021, s. 60.

²² J. Kędzierski, *Polityka i prawo...*, s. 20; L. Mażewski, *Problem legalności...*, s. 31.

²³ A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska...*, s. 66.

28 października 1981 r. przedłożono do Sejmu jedynie poselski projekt ustawy o zawodzie radcy prawnego²⁴.

Można się domyślać, że informacja o rzekomym złożeniu projektu ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu pochodziła jedynie od Wojciecha Jaruzelskiego, który oświadczył to na XVII posiedzeniu Sejmu w dniu 30 października 1981 r. Działanie to być może było celowe i czysto propagandowe, ale kłóciłyby się z jego słowami, które napisał po latach „Żałuję, że ostatecznie nie doszło do przyjęcia tej ustawy. Była to próba ratowania konającej gospodarki. Niestety przeważało zdecydowanie «nie» «Solidarności», grożącej strajkiem generalnym, ze wszystkimi tego konsekwencjami”²⁵.

Należy również podkreślić, że tekst projektu ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa nie był dostępny publicznie i nie była znana jego treść. „Solidarność” w udzielonych informacjach prasowych, na pytanie o projekt ustawy wskazywała: „nie znamy tego projektu, nie wiemy co on zawiera, jak wyglądałaby nowa sytuacja”²⁶. Można przypuszczać, że działacze „Solidarności” opierali swoje wyobrażenia co do planów władzy na znanym im pobieżnie i raczej z relacji niż z samych dokumentów scenariuszu „wpełzania” i zapewne o to architektom stanu wojennego chodziło²⁷.

Reasumując analizę samego projektu ustawy należy częściowo podzielić pogląd Lecha Mażewskiego, który w swojej publikacji *Problem legalności stanu wojennego z 12–13 grudnia 1981 r. Studium z historii prawa polskiego* podkreślał, że w sensie ustrojowym projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa był aktem prawnym bez gwałcenia przepisów Konstytucji PRL ani tym bardziej formalnego kreowania reżimu prawnego stanu nadzwyczajnego. Projekt ustawy nie przewidywał zawieszenia działalności NSZZ „Solidarność” ani wprowadzenia trybu doraźnego w procesie karnym, ani posłużenia się instytucją internowania, a zakres proponowanych ograniczeń praw obywatelskich był doprawdy niewielki w porównaniu z rozwiązaniami dekretowymi²⁸. Formułując tę opinię Lech Mażewski opierał się jednak na materiałach znajdujących się w Archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (obecnie przekazanych do Archiwum Akt Nowych), które po dokonanej przeze mnie kwerendzie okazały się niekompletne. O wiele bogatszy materiał badawczy przyniosły akta z IPN.

²⁴ Zasoby cyfrowe Biblioteki Sejmowej, Parlamentaria polskie 1919-2001; <https://bs.sejm.gov.pl>, (28.03.2023).

²⁵ W. Jaruzelski, *Stan wojenny. Dlaczego...*, Warszawa 1992, s. 345.

²⁶ „Trybuna Ludu” nr 286 (11604) Rok XXXIII, 5–6 grudnia 1981 r., s. 5.

²⁷ A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska...*, s. 84.

²⁸ L. Mażewski, *Problem legalności...*, s. 35, 131-132.

Przyjęcie jednak, że projekt ustawy mógł być rzeczywistą alternatywą dla dekretu o stanie wojennym i dobrą wolą władz PRL kłóci się z ustalonymi do tychczas faktami przedstawionymi w literaturze przedmiotu. Władze Polski Ludowej jeszcze w czasie letnich strajków 1980 r. zastanawiały się nad wprowadzeniem stanu wojennego, wtedy jednak na to się nie zdecydowały i wybrały „mniejsze zło”²⁹. Nie chcąc powtórzyć tej kompromitacji od sierpnia 1980 r. w sposób tajny przygotowywano plany i harmonogramy działań, których celem była likwidacja przeciwnika skupionego głównie wokół NSZZ „Solidarność”³⁰. Jedną z osób, które aktywnie zajmowały się od lata 1980 r. prawnymi aspektami stanu wojennego był płk Tadeusz Malicki z sekretariatu Komitetu Obrony Kraju³¹.

Lech Kowalski w swojej pracy zatytułowanej *Komitet Obrony Kraju* wskazywał, że problematyka stanu wojennego w Sekretariacie KOK została podjęta już w I półroczu 1980 r. co było reakcją na pierwsze odnotowane strajki robotnicze w lipcu 1980 r. W tym samym miesiącu zastępca szefa Sekretariatu KOK, a wspomniany wyżej – Tadeusz Malicki otrzymał projekty aktów prawnych dotyczących ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w czasie stanu wojennego³².

Ponadto 27 marca 1981 r. podczas rozmowy telefonicznej Stanisława Kania z Leonidem Breżniewem ten drugi miał stwierdzić, że sytuacja weszła w krytyczną fazę i zalecił, aby w przeddzień strajku generalnego (ogłoszonego po prowokacji bydgoskiej i zaplanowanego na dzień 31 marca 1981 r.) ogłosić stan wojenny³³. W tym samym dniu Kania jako I sekretarz oraz Wojciech Jaruzelski jako premier PRL zatwierdzili dokument pod nazwą „Myśl przewodnia wprowadzenia na terytorium PRL stanu wojennego z uwagi na bezpieczeństwo państwa”. Dokument ten stanowił podstawę przygotowań hekatombi zgotowanej w grudniu 1981 r.³⁴ Niecały tydzień później Kania oraz Jaruzelski spotkali się w Brześciu z Jurijem Andropowem oraz marszałkiem Ustinowem. Podczas spotkania towarzysze z „bratniego narodu” zgodzili się, że rozwiązanie problemu nastąpi siłami polskimi bez udziału wojsk sojuszników³⁵. Spotkanie to było zapewne podyktowane po części informacją podaną w dniu 24 marca 1981 r. dotyczącą przedłużenia ćwiczeń wojskowych „Sojusz-81”. W dniu 7 kwietnia 1981 r., czyli już po spotkaniu w Brześciu, ćwiczenia zostały zakończone.

29 A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska...* s. 57, 58.

30 P. Piątek, P. Nalepa, *Wokół genezy...*, s. 7;

31 A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska...*, s. 105.

32 L. Kowalski, *Komitet Obrony Kraju (MON-PZPR-MSW)*, Warszawa 2011, s. 375.

33 Do strajku jednak nigdy nie doszło z uwagi na podpisanie tzw. ugody warszawskiej.

34 A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska...*, s. 94.

35 Ibidem, s. 62.

Należy również wspomnieć o ustaleniu ostatecznej daty wprowadzenia stanu wojennego. W wywiadzie przeprowadzonym z płk. Ryszardem Kuklińskim wskazał on, że decyzja ta została podjęta 28 października 1981 r. w związku z ogłoszeniem przez „Solidarność” strajku ostrzegawczego³⁶. Tytułem przypomnienia należy zaznaczyć, że data ta jest zbieżna z rzekomym złożeniem omawianego projektu ustawy do Sejmu.

Projekt ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu, w mojej ocenie, nie należy traktować jako wspomnianego „złotego środka”. Władza ludowa nie chciała korzystać z półśrodków i stosować ugodowej polityki wobec „kontrrewolucjonistów”. Przygotowywany projekt, jak wskazano powyżej, był ustrojowo o wiele lepszym rozwiązaniem niż dekret o stanie wojennym, jednak celem projektu ustawy nie było uspokojenie sytuacji politycznej w kraju zgodnie z literą obowiązującego prawa, a podstępne działanie propagandowe mające na celu wprowadzenie opinii publicznej w błąd poprzez pokazanie, że to władze PZPR dążą do stabilizacji społeczno-gospodarczej, a „Solidarność” jest tą, która to uniemożliwia. Reakcja Związku wyrażona oświadczeniem z dnia 3 grudnia 1981 r., dotyczącym tego, że w przypadku przyjęcia omawianego projektu ustawy „Solidarność” odpowie 24 godzinnym ogólnopolskim strajkiem była połączaniem przysłowiowego haczyka i podaniem władzy ludowej bezpośredniego *casus belli* na planowane od dawna działanie w postaci wprowadzenia stanu wojennego³⁷. Zamieszanie wokół projektu ustawy miało także ukryć ostatnie prace wdrożeniowe stanu wojennego.

Pozostaje jeszcze jedna kwestia. Gdyby władzy ludowej rzeczywiście zależało na uspokojeniu gorącej atmosfery w kraju dlaczego nie skierowała omawianego projektu ustawy do Sejmu, a jedynie pozorowała to poprzez wspomniane przemówienie Jaruzelskiego w Sejmie czy wystosowaniem uchwały w sprawie pokoju społecznego w kraju. Skoro władza ludowa miała świadomość jak skonstruować akt prawny, który wystarczająco ograniczyłby działalność „Solidarności”, a jednocześnie nie łamałby konstytucyjnych przepisów to dlaczego wdrożyła w grudniu 1981 r. dekret o stanie wojennym tak bardzo sprzeczny z ówczesną Konstytucją PRL? Pozostaje również otwarte pytanie czy projekt ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu był wykorzystywany do późniejszych prac legislacyjnych.

³⁶ R. Kukliński, *Wojna z Narodem widziana od środka*, Warszawa 1987, s. 53.

³⁷ A. Paczkowski, *Droga do „mniejszego zła”...*, Kraków 2002, s. 233.

DOKUMENT I

1981, Warszawa – projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa

POUFNE

U S T A W A^a
z dnia 1981 r,

o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa.

Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, po dokonaniu wszechstronnej oceny obecnej sytuacji i uznaniu jej za stanowiącą bezpośrednie zagrożenie dla żywotnych interesów państwa i obywateli, stwierdza potrzebę podejmowania przez organy administracji państwowej i jednostki gospodarki uspołecznionej działań odpowiadających wyjątkowości sytuacji oraz zmierzających do umocnienia gospodarki narodowej,^b a także^b dyscypliny społecznej i porządku publicznego koniecznego do zwalczania następstw kryzysu zagrażającego prawidłowemu funkcjonowaniu państwa i żywotnym potrzebom ludności. W szczególności koniecznym jest zabezpieczenie ludności przed skutkami zimy oraz klęskami żywiołowymi. W tym celu stanowi się, co następuje:

Art. 1.

1. Kierownicy uspołecznionych zakładów pracy i innych jednostek organizacyjnych obowiązani są:
 - 1) przejawiać w sposób szczególny troskę o mienie społeczne, jego racjonalne, celowe i oszczędne używanie,
 - 2) wykorzystywać mienie i inne środki zakładów zgodnie z zasadami gospodarności i w sposób zapewniający ochronę interesu społecznego,
 - 3) zapobiegać marnotrawieniu i rozrzutnej gospodarce środkami społecznymi.
2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio także do innych osób odpowiedzialnych za nadzór, przechowywanie i wykorzystanie mienia w uspołecznionych jednostkach organizacyjnych.
3. Korzystanie z mienia będącego w dyspozycji zakładu pracy w celach nie związanych z wykonywaniem obowiązków wynikających ze stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody kierownika zakładu pracy.

^a Powyżej z prawej strony odręczny dopisek „wersja z 11 XII 81”.

^{b-b} Fragment przekreślony odręcznie.

– 2 –

4. Naruszanie obowiązków, o których mowa w ust. 1 i 2 stanowi podstawę do niezwłocznego ^codwołania pracownika z zajmowanego stanowiska^c, niezależnie od odpowiedzialności materialnej za wyrządzoną szkodę oraz odpowiedzialności karnej^d.

Art. 2.

1. Kierownik zakładu pracy ponosi odpowiedzialność za przestrzeganie dyscypliny i porządku w zakładzie pracy oraz zabezpieczenie ochrony mienia społecznego będącego w dyspozycji zakładu.
2. W celu wykonania przepisu ust. 1, kierownik zakładu pracy może wydawać pracownikom niezbędne polecenia, nawet wykraczające poza zakres ich obowiązków wynikających z umowy o pracę. Niewykonanie takiego polecenia może być uznane za ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych.
3. Przebywanie pracowników w zakładzie pracy po godzinach ich pracy dopuszczalne jest tylko w warunkach określonych w regulaminie pracy, a w zakładzie pracy, w którym nie ma regulaminu - za zezwoleniem kierownika zakładu pracy.
4. Zasady przebywania na terenie zakładu pracy osób nie będących pracownikami określa kierownik zakładu pracy^e.

Art. 3.

W razie istotnego zagrożenia interesu społecznego, a w szczególności w celu zapewnienia zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli w okresie zimy lub klęsk żywiołowych, Rada Ministrów^f może:

- 1) wprowadzić w określonych gałęziach gospodarki narodowej obowiązek pracy w niektóre dni wolne od pracy,
- 2) ^gzarządzić pracę w godzinach nadliczbowych, w wymiarze wyższym niż określony w Kodeksie pracy^g, przemysłe spożywczym oraz handlu artykułami żywnościowymi, w przemyśle farmaceutycznym i materiałów opatrunkowych, zakładach zaopatrujących

– 3 –

ludność w energię elektryczną i ciepłą, transporcie, komunikacji, łączności oraz wykonującym zadania w dziedzinie ochrony zdrowia i pomocy społecznej,

^{c-c} Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *rozwiązanie stosunku pracy <nieczytelnie> winy.*

^d Odręczny dopisek *w tych wypadkach nie stosuje się przepisu art. 52 §3 Kodeksu pracy.*

^e Poniżej odręczny dopisek *Art. 2a, poniżej tego odręczny dopisek 1. W celu zapewnienia zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności w zakresie środków żywności Rada Ministrów wskaże rozporządzeniem <nieczytelnie> zawierania <nieczytelnie> i ustawy przez <nieczytelnie>. 2. Rozporządzeniem tym Rada Ministrów określi byt i warunki zawierania i wykonywania tych umów.*

^f Odręczny dopisek *w drodze rozporządzenia.*

^{g-g} Fragment odręcznie podkreślony, do którego prowadzi strzałka do odręcznego dopisku *nakierować zadania.*

- 3) ^hwydawać zarządzenia określające uprawnienia^h wojewodów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego do nakładania na państwowe i inne uspołecznione jednostki organizacyjneⁱ oraz osoby fizyczne obowiązku udzielania określonej pomocy organom i jednostkom organizacyjnym wykonującym zadania w zakresie zaopatrzenia ludności w czasie zimy w podstawowe środki żywności.

Art. 4.

1. ^jDo czasu wydania ustawy o związkach zawodowych zabronione jest^j organizowanie strajków bez uprzedniego wyczerpania możliwości polubownego załatwienia sporu oraz bez uprzedniego wyrażenia zgody na strajk przez większość załogi w głosowaniu tajnym, ^ka ponadto^k bez zgody nadrzędnego organu związkowego.
2. Spory zbiorowe między organami związków zawodowych administracji podlegają rozpatrzeniu na wniosek każdej ze stron przez Kolegium Arbitrażu Społecznego przy Sądzie Najwyższym, a spory o charakterze lokalnym i spory ubezpieczeń społecznych. Rozstrzygnięcia kolegiów arbitrażu społecznego są wiążące zakładowe przez kolegia arbitrażu społecznego przy okręgowych sądach pracy i dla stron.
3. W skład kolegium wchodzi: przewodniczący wyznaczony spośród sędziów danego sądu oraz 6 członków wyznaczonych po 3 członków przez każdą ze stron.
4. Tryb postępowania przed kolegiami arbitrażu społecznego^l regulują przepisy wydane przez^l Radę Państwa^m.

Art. 5.

1. Prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w jednostkach wojskowych, przedsiębiorstwach państwowych

– 4 –

podlegających Ministrowi Obrony Narodowej, zakładach, wydziałach i oddziałach przemysłu obronnego, zakładach zaopatrujących ludność w wodę, energię elektryczną i ciepłą, gaz, środki żywności, leki, środki higieny osobistej, zakładach służby zdrowia i opieki społecznej, aptekach, a także w placówkach oświaty i wychowania, w których niezbędny jest stały nadzór nad podopiecznymi.

2. Prawo do strajku nie przysługuje także pracownikom administracji państwowej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, banków, sądów i prokuratur, jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i więziennictwa, funkcjonariuszom pożarnictwa, pracownikom zatrudnionym na stanowiskach związanych z obronnością kraju, pracownikom zatrudnionym w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym i morskim, w zakładach łączności, stacjach i rozgłośniach radiowych i telewizyjnych, a także przy ropociągach i gazociągach.

^{h-h} Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *upoważnia*.

ⁱ⁻ⁱ Odręczny dopisek *inne osoby prawne*.

^j Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *Zabrania się*.

^{k-k} Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *oraz*.

^{l-l} Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *określa*.

^m Odręczny dopisek *w drodze regulaminu*.

Art. 6.

^mW sytuacjach wyjątkowych, uzasadnionych krytycznym stanem gospodarki narodowej, Rada Państwa na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić na okres obowiązywania ustawy zakaz organizowania i udziału w strajkachⁿ.

Art. 7.

Za czas niewykonywania pracy z powodu udziału w strajku wynagrodzenie nie przysługuje.

Art. 8.

1. Zwoływanie i odbywanie wszelkiego rodzaju zgromadzeń podlegających przepisom ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach /Dz.U. Nr 20, poz. 89/ dopuszczalne jest tylko za uprzednią zgodą właściwych organów administracji państwowej.
2. Przepisy ust. 1 dotyczy także zgromadzeń organizowanych przez związki zawodowe.

– 5 –

Art. 9.

1. W razie naruszenia przepisów art. 8, a także w razie, gdy zgromadzenie mogłoby zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu albo przebieg jego jest sprzeczny z celami zgromadzenia lub przepisami prawa stosuje się przepisy art. 17 ustawy o zgromadzeniach,
2. W celu rozwiązania zgromadzenia, o którym mowa ust. 1, organy porządku publicznego stosują, w razie konieczności, środki bezpośredniego przymusu.

Art. 10.

W razie bezprawnego zajęcia budynku lub innego obiektu^o będącego w dyspozycji organów oraz instytucji i przedsiębiorstw państwowych, organizacji politycznych lub społecznych, organy porządku publicznego na wezwanie uprawnionych dysponentów usuwają osoby, które dokonały bezprawnego zajęcia – stosując w razie konieczności środki bezpośredniego przymusu.

Art. 11.

W razie szczególnego i bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, życia lub zdrowia obywateli albo w znacznym stopniu mienia – wojewoda

ⁿ⁻ⁿ Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *W sytuacjach uzasadnionych krytycznym stanem gospodarki Narodowej lub potrzeby wprowadzenia spokoju, ładu i porządku publicznego, Rada Państwa na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić na określony czas zakaz organizowania i udziału w strajkach lub akcjach protestacyjnych w określonych województwach bądź na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*

^{o-o} Odręczny dopisek albo lokalu.

oraz prezydent miasta stopnia wojewódzkiego może, w drodze zarządzenia, wprowadzić na terenie województwa lub jego części:

- 1) zakaz przebywania w określonych miejscach publicznych we wskazanych godzinach doby,
- 2) zakaz przeprowadzania publicznych imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych oraz zbiórek publicznych.

Art. 12.

W razie poważnego i bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zdrowia lub życia obywateli, mienia państwowego lub^P Pospołecznego, jeżeli użyte przez terenowe organy administracji państwowej

– 6 –

środki, a w szczególności działania organów porządkowych okazałyby się niewystarczające, wojewoda oraz prezydent miasta stopnia wojewódzkiego^Q zwróci^Q się do organu wojskowego o udzielenie niezbędnej pomocy.

Art. 13.

Wprowadza się kontrolę wstępną, określoną w art. 3 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk /Dz. U. Nr 20, poz. 99/, w stosunku do biuletynów^r zawierających informację i opinię w sprawach wykraczających pozastatutową działalność związków zawodowych i innych organizacji społecznych^r.

Art. 14.

Zabrania się wytwarzania, rozpowszechniania i wywieszania w miejscach publicznych wszelkiego rodzaju druków, plakatów, ulotek, wizerunków i napisów o treści godzącej w interes państwa lub mogących wywoływać niepokój społeczny.

Art. 15.

Kto popełnia czyn określony w art. 17 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk /Dz. U. Nr 20, poz. 99/ lub narusza przepisy art. 14 niniejszej ustawy, podlega karze pozbawienia wolności do 2 lat lub karze grzywny.

Art. 16.

1. Kto wbrew zakazom wynikającym z art. 4-6 ustawy organizuje strajk lub kieruje nim, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2 lub karze grzywny.
2. Tej samej karze podlega, kto:

^{P-P} Odręczny dopisek *innego mienia*.

^{Q-Q} Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *może zwrócić się*.

^{r-r} Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *określonych w art. 4 ust. 1 pkt 11 tej ustawy*.

- 1/ utrudnia lub uniemożliwia kierownikowi zakładu pracy lub innemu pracownikowi zakładu upoważnionemu cło działania w imieniu tego zakładu obowiązków określonych w art. 1 i 2,
- 2/ dysponuje mieniem zakładu pracy w sposób naruszający obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa.

– 7 –

Art. 17.

1. Sprawca czynu określonego w art. 52 prawa o wykroczeniach podlega karze aresztu lub karze grzywny do 15 tysięcy złotych.
2. Orzekanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, następuje w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Art. 18.

Wprowadza się postępowanie przyspieszone na terenie całego kraju w sprawach o występki o charakterze chuligańskim.

Art. 19.

W razie wyższej konieczności, w celu zapewnienia powszechnego porządku publicznego, Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić:

- 1) zakaz zwoływania i odbywania ^swszelkiego rodzaju^s zgromadzeń, z wyjątkiem zgromadzeń^t odbywających się w obrębie kościołów, kaplic i przeznaczonych wyłącznie do tych celów domów modlitwy
- 2) zakaz działalności ustalonych stowarzyszeń, których funkcjonowanie zagraża utrzymywaniu ładu i porządku publicznego,
- 3) ograniczenia w ruchu osobowym i towarowym z zagranicą ze względu na interes gospodarczy lub społeczny państwa,
- 4) ograniczenia w ruchu pocztowym i telekomunikacyjnym,

Art. 20.

1. ^uW razie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony podstawowych interesów państwa^u, sprawy określone o przestępstwa określone w:
 - 1) art. 122, 128 §1 i 129 Kodeksu karnego w zakresie, w jakim sprawy należały dotychczas do właściwości sądów powszechnych,

– 8 –

^{s-s} Fragment przekreślony odręcznie.

^{t-t} Odręczny dopisek o charakterze religijnym.

^{u-u} Fragment przekreślony odręcznie.

- 2) art. 123, 126 i 127, 130-133,^v 270 i 271, 273 i 276^w Kodeksu karnego – podlegają ^xprzekazaniu do^x ^yorzecznictwa^y sądów wojskowych.
2. ^zRada Państwa ustala stan faktyczny, o którym mowa w ust. 1, oraz termin przekazania i przyjęcia spraw określonych w ust. 1^z.
3. Postępowanie przygotowawcze w sprawach o przestępstwa wymienione w ust. 1, wszczęte przed dniem przejęcia, prowadzi do końca prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na zasadach ogólnych; jednakże akt oskarżenia wnosi do sądu wojskowego i popiera go przed tym sądem prokurator wojskowy.
4. Postępowanie przed sądem w sprawach o przestępstwa wymienione w ust. 1, rozpoczęte przed dniem przekazania, toczy się do końca postępowania w danej instancji przed sądem powszechnym na zasadach ogólnych.

Art. 21.

1. Orzecznictwu sądów wojskowych podlegają sprawy o przestępstwa wymienione w art. 20 ust. 1, popełnione na obszarze właściwości tych sądów.
2. Sprawy o przestępstwa w art. 20 ust. 1, które dotychczas należały do właściwości sądu wojewódzkiego, rozpoznaje w pierwszej instancji wojskowy sąd okręgowy / sąd równorzędny/.
3. Jeżeli tę samą osobę oskarżono o kilka przestępstw pozostających ze sobą w związku, z których co najmniej jedno podlega orzecznictwu sądów wojskowych, sprawy rozpoznaje łącznie sąd wojskowy. Przepis art. 24 §3 Kodeksu postępowania karnego stosuje się odpowiednio.

Art. 21.

1. W sprawach o przestępstwa wymienione w art. 20 ust. 1, czynności procesowe prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych

– 9 –

- Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wykonują prokuratorzy wojskowi.
2. W sprawach o przestępstwa przekazane do orzecznictwa sądów wojskowych, w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym przez prokuratora wojskowego stosuje się odpowiednio art. 586 Kodeksu postępowania karnego.

Art. 21.

Ustawa wchodzi w życie z dniem uchwalenia i obowiązuje do dnia 31 marca 1982 r.

Źródło: AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722

^v Odrębny dopisek 233, 234, 260.

^{w-w} Odrębny dopisek i 286.

^{x-x} Fragment przekreślony odręcznie.

^{y-y} Fragment przekreślony odręcznie nad tym odrębny dopisek *orzecznictwu*.

^z Fragment przekreślony odręcznie.

DOKUMENT II

1981, październik 29, Warszawa – uzasadnienie do projektu ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa

UZASADNIENIE

Aktualną sytuację w kraju charakteryzuje brak poszanowania prawa i porządku w istotnych dziedzinach życia społecznego. Zjawiska te zwiększają trudności spowodowane kryzysem gospodarczym, a w razie dalszego ich pogłębienia mogą prowadzić do całkowitej dezintegracji państwa.

Zachodzi więc potrzeba przeciwdziałania marnotrawstwu i niegospodarności oraz naruszeniom ładu i porządku jako zjawiskom szczególnie szkodliwym w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej.

Naruszenia dyscypliny i porządku są również skierowane bezpośrednio przeciwko interesom obywateli, zwiększając uciążliwości wynikające z kryzysu, warunków zimowych, trudności zaopatrzeniowych itp.

Obowiązujące w sprawach porządku publicznego przepisy są niewystarczające, a w szczególności nie obejmują one różnych szkodliwych stanów faktycznych, jakie wystąpiły obecnie. Zachodzi więc potrzeba s-prowadzenia stosownych uzupełnień oraz nowych rygorów.

Uwzględniając aktualne potrzeby wynikłe z sytuacji kryzysowej oraz działań skierowanych przeciwko państwu i jego socjalistycznemu porządkowi społeczno-gospodarczemu, projektowana ustawa wprowadza szereg nowych regulacji dotyczących następujących zagadnień:

1. Zapewnienie ładu i porządku w zakresie funkcjonowania zakładów pracy.
Ustawa określa obowiązki i uprawnienia oraz odpowiedzialność kierowników zakładów pracy w zakresie ochrony mienia, prawidłowej gospodarki oraz umocnienia dyscypliny w zakładach /art. 1 i 2/. Obowiązki kierowników zakładów pracy zostają przy tym powiązane z ich uprawnieniami i odpowiedzialnością.
Sprawy powyższe reguluje częściowo Kodeks pracy; w obecnej sytuacji zachodzi potrzeba dodatkowych rygorów i uściśleń oraz zwiększenie odpowiedzialności.

– 2 –

- Projektowana ustawa wprowadza odpowiedzialność karną za czyny polegające na uniemożliwianiu kierownikom zakładów pracy i innym osobom pełniącym funkcje kierownicze wykonywanie ich zadań, a także za wszelkie samowolne dysponowanie mieniem zakładu /art. 18 ust.2/. Dotyczy to zwłaszcza dysponowania środkami transportu i łączności, a także uzyskanymi efektami produkcji.
2. Zapewnienie ładu i porządku w zakresie funkcjonowania zakładów pracy.
Praktyka ostatnich miesięcy wykazuje, że prawo do strajku jest często wykorzystywane do celów sprzecznych z interesami pracowniczymi, przy czym strajki organizuje się bez wyczerpania procedury mediacyjnej i z błahych powodów oczywiście

niewspółmiernych do szkodliwości gospodarczej i społecznej jaką przynoszą strajki. Projektowana ustawa wprowadza w sprawach strajków unormowania zawarte w projektowanej ustawie o związkach zawodowych, z modyfikacjami podyktowanymi obecnie występującą sytuacją kryzysową /art. 4 -7/.

Unormowania te mają obowiązywać od czasu uchwalenia nowej ustawy o związkach zawodowych.

W szczególności projektowana ustawa:

- 1) wprowadza zakaz strajku w dziedzinach o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa i gospodarki /art. 5/; wykaz tych dziedzin został recypowany z projektowanej ustawy o związkach zawodowych,
 - 2) upoważnia Radę Państwa do wprowadzenia na wnioszek Rady Ministrów zakazu organizowania i udziału w strajkach /art. 6/.
3. Ochrona ładu oraz bezpieczeństwa państwa i obywateli
 W celu zapobiegania różnym szkodliwym zjawiskom projektowana ustawa:
- 1) wprowadza obowiązek uzyskiwania zgody na organizowanie zgromadzeń także przez związki zawodowe /art.6/.

– 3 –

Stosownie do obowiązujących przepisów zgromadzeniami są zjazdy, wiece, manifestacje, pochody, prelekcje, odczyty, przy czym zgromadzenia organizowane przez związki zawodowe /także organizacje polityczne/ nie podlegają tej ustawie, a zatem mogą być organizowane bez zgody organów administracji państwowej. Nowa ustawa ma zmienić ten stan rzeczy,

- 2) określa uprawnienia organów porządku publicznego w zakresie zapobiegania naruszeniom prawa na zgromadzeniach /art. 9/, a także przy nielegalnym zajmowaniu obiektów państwowych i społecznych /art. 10/. W celu zapobiegania wrogiej propagandzie godzącej w interes państwa oraz sojusze międzynarodowe wprowadza się szereg przepisów mających zapobiegać temu szkodliwemu zjawisku /art.- 13-17/,
- 3) wprowadza odpowiedzialność karną za wydawanie i upowszechnianie nielegalnych publikacji, w tym także plakatów o treści skierowanej przeciwko ustrojowi i władzom PRL oraz jej sojuszom międzynarodowym /art. 15/, a także zaostrza odpowiedzialność za naruszanie przepisów ustawy o zgromadzeniach oraz o używaniu urządzeń radiofonicznych /art. 17/. Obecnie czyny takie zagrożone są karą grzywny do 5 tys. złotych. Są to czyny nader szkodliwe i występujące obecnie często, w związku z czym zachodzi potrzeba zastosowania skuteczniejszych środków zapobiegawczych i represyjnych.

Konieczność umacniania porządku publicznego uzasadnia potrzebę wprowadzenia postępowania przyspieszonego w stosunku do występków o charakterze chuligańskim /art. 18/. Liczba tych występków w ostatnim czasie wzrosła; zjawisko to wymaga energicznego przeciwdziałania m. in. w formie szybszej reakcji ze strony sądów.

4. Udzielenie Radzie Ministrów szczególnych upoważnień

– 4 –

W razie wyższej konieczności, w celu zapewnienia powszechnego porządku Rada Ministrów została upoważniona do wprowadzenia, w drodze rozporządzenia, zakazu zwoływania i organizowania wszelkiego rodzaju zgromadzeń /z wyjątkiem

zgrupowań religijnych/ i zakazu działalności stowarzyszeń, których funkcjonowanie zagraża utrzymaniu ładu i porządku publicznego oraz może wprowadzić ograniczenia w ruchu osobowym i towarowym z zagranicą ze względu na interes gospodarczy i społeczny państwa /art. 19/.

5. Udzielenie Radzie Ministrów szczególnych upoważnień

Ustawa zakłada, że w razie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony podstawowych interesów państwa niektóre sprawy karne - należące dotychczas do właściwości sądów powszechnych zostaną przekazane sądom wojskowym. Ustawa określa szczegółowo rodzaje spraw oraz tryb ich rozpoznawania, upoważniając Radę Państwa do określenia stanu zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony podstawowych interesów państwa oraz ustalenia terminu przekazania spraw przez sądy powszechne i przejęcia przez sądy wojskowe /art. 20 - 22/.

Źródło: AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722 oraz AAN, Urząd Rady Ministrów, nr 2/290/0/-/2.5/16, s. 12-15.

Bibliografia

Publikatory aktów prawnych

Monitor Polski

Materiały źródłowe

Pismo Prymasa Józefa Glempa do marszałka Sejmu, 6 grudnia 1981 r., [w:] P. Raina, *Kościół w PRL. Dokumenty*, t. 3, Poznań – Pelpin 1996.

Tajne Dokumenty Biura Politycznego PZPR a „Solidarność” 1980–1981, red. Z. Włodek, Londyn 1992.

PZPR a „Solidarność” 1980–1981. Tajne dokumenty Biura Politycznego, red. P. Chojnacki, Warszawa 2013.

Stan Wojenny 1981–1983, Zeszyt 3, Wybór Źródeł, Teki edukacyjne IPN, Katowice 2021.

Opracowania

- Bałtruszajtys G. (red.), *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, Warszawa 2008.
- Jaruzelski W., *Stan wojenny. Dlaczego...*, Warszawa 1992.
- Kędzierski J., *Polityka i prawo. Wprowadzenie i prawna ocena stanu wojennego w Polsce w 1981 r.*, [w:] A. Grześkowiak, *Prawo karne stanu wojennego*, Lublin 2006.
- Kowalski L., *Komitet Obrony Kraju (MON-PZPR-MSW)*, Warszawa 2011.
- Kukliński R., *Wojna z Narodem widziana od środka*, Warszawa 1987.
- Mażewski L., *Problem legalności stanu wojennego z 12–13 grudnia 1981 r. Studium z historii prawa polskiego*, Warszawa 2012.
- Mołdawa T., *Ludzie Władzy 1944–1991. Władze państwowe i polityczne Polski według stanu na dzień 28 lutego 1991 r.*, Warszawa 1991.
- Paczkowski A., *Wojna polsko-jaruzelska. Stan wojenny, czyli kontrrewolucja generałów*, wydanie rozszerzone, Warszawa 2021.
- Paczkowski A., *Droga do „mniejszego zła”. Strategia i taktyka obozu władzy lipiec 1980 – styczeń 1982*, Kraków 2002.
- Piątek P., Nalepa P., *Wokół genezy stanu wojennego. Studium historyczno-prawne*; <https://stapp.ipn.gov.pl/sip/art/geneza.pdf>, (28.03.2023).
- Rakowski-Kłós I., *Dzień przed. Czym żyliśmy 12 grudnia 1981 r.*, Kraków 2021.

Prasa

- „Życie Warszawy” 1981 r.
- „Trybuna Ludu” 1981 r.

Druki sejmowe

- Sprawozdanie stenograficzne z 17. Posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 30 października 1981 r.

Źródła archiwalne

- Archiwum Akt Nowych, Urząd Rady Ministrów, nr 2/290/0/-/2.5/16.
- Archiwum IPN Oddział w Białymstoku, IPN BU 1098/8 tom 722, Proj. Ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa.

Inne

- Zasoby cyfrowe Biblioteki Sejmowej, Parlamentaria polskie 1919–2001; <https://bs.sejm.gov.pl>.

STRESZCZENIE

Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa z 1981 r. Przyczynek do genezy stanu wojennego

Artykuł został poświęcony analizie dekretu o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa, który wielokrotnie w literaturze przedmiotu przedstawiany jest jako alternatywa dla wprowadzenia stanu wojennego w dniu 13 grudnia 1981 r. Pomysł na pracę zrodził się po lekturze książki Andrzeja Paczkowskiego pt. *Wojna polsko-jaruzelska. Stan wojenny, czyli kontrrewolucja generałów* oraz publikacji Lecha Mażewskiego pt. *Problem legalności stanu wojennego z 12–13 grudnia 1981 r. Studium z historii prawa polskiego*. Tekst rozpoczyna się opisaniem drogi, jaką przebył projekt o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu od chwili przedstawienia go na posiedzeniu Biura Politycznego Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, przez oświadczenie Wojciecha Jaruzelskiego o jego rzekomym złożeniu na 17. posiedzeniu Sejmu kończąc na analizie prac, jakie prowadzono nad projektem w Urzędzie Rady Ministrów oraz Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego. Kolejna część artykułu została poświęcona opisaniu reakcji, jaką wywołało oświadczenie o rzekomym złożeniu projektu ustawy do Sejmu w różnych środowiskach, głównie „Solidarności”. Ostatnia część pracy została poświęcona podsumowaniu projektu ustawy oraz jego rzeczywistym przeznaczeniu politycznym. Do pracy dołączono również tekst projektu ustawy, który nie jest dostępny w domenie publicznej oraz uzasadnienie projektu. Oba dokumenty zostały poddane edycji tekstu źródłowego. Załączone teksty są wynikiem odbytej kwerendy archiwalnej w Instytucie Pamięci Narodowej oraz Archiwum Akt Nowych.

SUMMARY

Draft Law on Extraordinary Measures of Action in the Interest of the Protection of Citizens and the State of 1981. A Contribution to the Genesis of Martial Law in Poland

The article was devoted to the analysis of the decree on extraordinary measures for the protection of citizens and the state, which is repeatedly presented in the literature as an alternative to the introduction of martial law on 13th December 1981. The idea for the work was born after reading the book by Andrzej Paczkowski entitled *The Polish-Jaruzel War. Stan wojenny, czyli kontrrewolucja generałów (Martial Law, or the counter-revolution of the generals)* and the publication by Lech Mażewski entitled *Problem legality stanu wojennego z 12-13 grudnia 1981 r. Studium z historii prawa polskiego*. The text begins with a description of the way in which the project on extraordinary powers of attorney passed, from the moment it was presented at a meeting of the Political Bureau of the Central Committee of the Polish United

Workers' Party, through Wojciech Jaruzelski's statement about its alleged submission at the 17th sitting of the Sejm, ending with an analysis of the work that was carried out on the project in the Office of the Council of Ministers and the Ministry of Public Security. The next part of the article was devoted to describing the reaction that the statement about the alleged submission of the bill to the Sejm had provoked in various circles, mainly the Solidarity movement. The last part of the paper was devoted to a summary of the bill and its actual political purpose. The text of the bill, which is not available in the public domain, and the explanatory memorandum of the bill are also included in the thesis. Both documents have undergone editing of the source text. The attached texts are the result of an archival search at the Institute of National Remembrance and in the Archives of New Records.