

## **Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych**

### **1. Wstęp**

Stan nadzwyczajny zdefiniować należy jako szczególnego rodzaju reżim prawny, który wprowadzany jest w sytuacji szczególnego zagrożenia dla państwa lub jego części<sup>1</sup>. Obecnie obowiązująca Konstytucja RP<sup>2</sup> przewiduje trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych – stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Podstawowe kwestie związane z każdą z tych instytucji uregulowane zostały w ustawie zasadniczej. Oprócz przepisów odnoszących się indywidualnie do każdego z wymienionych stanów nadzwyczajnych Konstytucja RP zawiera również przepisy dotyczące jednolicie ich wszystkich. Przepisy te formułują tzw. zasady stanów nadzwyczajnych, które nie tylko współkształtują konstrukcję prawną każdego stanu nadzwyczajnego, ale również stanowią dyrektywę interpretacyjną przy wykładni pozostałych przepisów rozdziału XI Konstytucji oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych<sup>3</sup>.

W doktrynie nie występują w zasadzie poważniejsze spory dotyczące katalogu zasad stanów nadzwyczajnych. Zwykle zalicza się do nich wyłącznie normy wyrażone w art. 228 Konstytucji RP<sup>4</sup>. Niektórzy autorzy dołączają do nich również tzw. klauzulę antydiskryminacyjną, o której mowa w art. 233 ust. 2 Konstytucji RP<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 9. Szerzej o problemie zdefiniowania tego pojęcia – zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 11–21.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>3</sup> Zaliczyć do nich należy: ustawę 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.; ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.; ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm. oraz ustawę z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz. U. Nr 223, poz. 1955.

<sup>4</sup> Tak np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 392–394. Podobnie – K. Prokop, *op. cit.*, s. 17–43. W tym miejscu wskazać jednak należy, że autor ten dostrzega, że nie tylko w art. 228 Konstytucji znalazły się normy wspólne dla wszystkich stanów nadzwyczajnych (zob. *ibidem*, s. 17), niemniej jednak nie przyznaje on tym normom waloru zasad stanów nadzwyczajnych.

<sup>5</sup> Zob. M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 180.

Biorąc pod uwagę treść poszczególnych przepisów rozdziału XI Konstytucji, wydaje się, że do katalogu zasad stanów nadzwyczajnych zaliczyć należy zasady: ostateczności<sup>6</sup>, legalności<sup>7</sup>, wyrównywania strat majątkowych<sup>8</sup>, proporcjonalności<sup>9</sup>, celowości<sup>10</sup>, tymczasowości<sup>11</sup>, ochrony podstaw systemu prawnego<sup>12</sup> oraz ochrony organów przedstawicielskich, wyborów i referendów<sup>13</sup>, a także ochrony podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela<sup>14</sup>. Niniejsze opracowanie poświęcone jest ostatniej z nich.

- 
- <sup>6</sup> Przewidziana została ona w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nią stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony wyłącznie w sytuacji szczególnego zagrożenia, gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Szerzej na ten temat – zob. K. Działocha, uwagi do art. 228 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 1–3; K. Prokop, *op. cit.*, s. 18–23; M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 168–170.
- <sup>7</sup> Przewidziana została ona w art. 228 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Zgodnie z nią stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony jedynie na podstawie ustawy (która określa zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone prawa i wolności człowieka i obywatela w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego), w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Szerzej na ten temat – zob. K. Prokop, *op. cit.*, s. 23–30; K. Działocha, *op. cit.*, s. 5–9; M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 170–172.
- <sup>8</sup> Przewidziana została ona w art. 228 ust. 4 Konstytucji RP. Zgodnie z nią ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Szerzej na ten temat – zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 393; K. Prokop, *op. cit.*, s. 25–27; M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 172–173; K. Działocha, *op. cit.*, s. 9–11.
- <sup>9</sup> Przewidziana została ona w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP. Zgodnie z nią działania podejmowane w ramach stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi trwającego zagrożenia. Szerzej na ten temat – zob. K. Działocha, *op. cit.*, s. 11–14; K. Prokop, *op. cit.*, s. 31–32; M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 173–174.
- <sup>10</sup> Przewidziana została ona również w art. 228 ust. 5 Konstytucji RP. Zgodnie z nią działania podejmowane w ramach stanu nadzwyczajnego powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Szerzej na ten temat – zob. K. Prokop, *op. cit.*, s. 33–35; M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 174–175.
- <sup>11</sup> Nie została ona przewidziana wprost w żadnym przepisie konstytucyjnym, wynika ona natomiast pośrednio z zasad ostateczności i celowości. Zgodnie z nią stany nadzwyczajne powinny trwać jak najkrócej, wyłącznie do chwili, w której skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniu będzie możliwe przy zastosowaniu zwykłych środków konstytucyjnych – por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 393; M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 174.
- <sup>12</sup> Przewidziana została ona w art. 228 ust. 6 Konstytucji RP. Zgodnie z nią w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego nie mogą zostać zmienione: Konstytucja, ustawy wyborcze (z wyjątkiem ustaw odnoszących się do wyborów do Parlamentu Europejskiego) oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Szerzej na ten temat – zob. K. Działocha, *op. cit.*, s. 14–17; K. Prokop, *op. cit.*, s. 35–38; M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 175–176.
- <sup>13</sup> Przewidziana została ona w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP. Zakazuje ona w trakcie trwania stanów nadzwyczajnych oraz w okresie 90 dni po ich zakończeniu skracania kadencji parlamentu, przeprowadzania wyborów (poza wyborami do Parlamentu Europejskiego oraz organów tych jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze nie został wprowadzony stan nadzwyczajny), a także referendum ogólnokrajowego. Szerzej na ten temat zob. K. Prokop, *op. cit.*, s. 39–43; M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 176–180.
- <sup>14</sup> Nazwy drugiej, czwartej, piątej, szóstej i siódmej zasady zaproponowane zostały przez L. Garlickiego (zob. *idem*, *op. cit.*, s. 392–394). Posługuje się nimi również K. Prokop (zob. *idem*, *op. cit.*, s. 17–18). Zasadę określoną przez L. Garlickiego mianem zasady wyjątkowości (subsydiarności) M. Brzeziński nazywa zasadą ostateczności (zob. *idem*, *op. cit.*, s. 168–169), co uznać należy za właściwsze.

## 2. Prawa człowieka w stanach nadzwyczajnych

Przed przystąpieniem do szczegółowego omówienia konstytucyjnej zasady ochrony podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych zasadne wydaje się przedstawienie najważniejszych kwestii związanych z funkcjonowaniem praw i wolności człowieka i obywatela w ramach tych stanów. Zasada ta odnosi się bowiem do tej problematyki bezpośrednio i poprawnie odczytana może zostać jedynie w jej kontekście.

Zauważyć należy, że ograniczanie praw i wolności stanowi – obok modyfikacji reguł funkcjonowania organów władzy publicznej – istotę stanów nadzwyczajnych<sup>15</sup>. Jak wiadomo, ograniczenia takie możliwe są jednak również w warunkach normalnego funkcjonowania państwa. Wynika to z faktu, że niemal żadne prawa czy wolności nie mogą mieć charakteru absolutnego, ponieważ niekiedy pozostają w sprzeczności z prawami lub wolnościami innych podmiotów albo innymi szczególnie istotnymi wartościami, takimi jak np. bezpieczeństwo czy porządek publiczny<sup>16</sup>. W stanach nadzwyczajnych ograniczenia praw człowieka przyjmują jednak szczególny wymiar, są w znacznie większym stopniu restrykcyjne i uciążliwe dla podmiotów z tych praw korzystających.

Polska Konstytucja wyraźnie rozróżnia sytuację ograniczeń praw człowieka w warunkach normalnego funkcjonowania państwa oraz w ramach stanów nadzwyczajnych. W tym pierwszym wypadku kwestię ograniczeń praw i wolności reguluje ona w formie tzw. klauzul limitacyjnych, tj. przepisów, które szczegółowo określają, w jakich warunkach i formach oraz w jakim stopniu ograniczone mogą zostać prawa i wolności<sup>17</sup>. Konstytucja RP zawiera w swojej treści zarówno ogólną klauzulę limitacyjną (odnoszącą się jednolicie do wszystkich praw i wolności<sup>18</sup>), jak i kilka klauzul szczegółowych (dotyczących jedynie określonego prawa lub wolności). Klauzula ogólna przewidziana została w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej lub wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą jednak naruszać istoty wolności i praw. Szczegółową klauzulę limitacyjną odnaleźć można z kolei np. w art. 22 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest

<sup>15</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 374; *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 1086; K. Prokop, *op. cit.*, s. 9; M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 18–19.

<sup>16</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo...*, s. 371.

<sup>17</sup> Por. T. Jasudowicz, *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 35.

<sup>18</sup> Nie dotyczy ona jednak godności – zob. dalsza część opracowania.

dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Generalnie przyjmuje się, że szczegółowe konstytucyjne klauzule limitacyjne nie stanowią *leges speciales* w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>19</sup>, a tym samym ograniczanie praw, których one dotyczą, wymaga łącznego spełnienia warunków określonych zarówno w klauzuli generalnej, jak i w odnoszących się do nich klauzulach szczegółowych<sup>20</sup>.

Jak już zostało wskazane, powyższe regulacje odnoszą się do zwykłych ograniczeń praw i wolności charakterystycznych dla normalnego funkcjonowania państwa<sup>21</sup>. Oprócz nich Konstytucja RP w rozdziale XI przewiduje szczególne zasady ograniczania praw człowieka w stanach nadzwyczajnych. Jak wskazuje jej art. 228 ust. 1, stany nadzwyczajne mogą zostać wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, a zgodnie z jej art. 228 ust. 3 na treść stanu nadzwyczajnego składają się ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela oraz szczególne zasady funkcjonowania organów władzy publicznej. Zestawienie tych dwóch przepisów każe przyjąć, że w przypadku ograniczeń praw i wolności podejmowanych w ramach stanów nadzwyczajnych nie będą miały zastosowania ani klauzula generalna z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ani jakakolwiek inna klauzula limitacyjna zamieszczona w ustawie zasadniczej. Klauzule te zaliczyć bowiem trzeba do zwykłych środków konstytucyjnych, których uchylenie jest cechą charakterystyczną stanów nadzwyczajnych<sup>22</sup>. Oznacza to, że ograniczenia praw i wolności w stanach nadzwyczajnych mogą naruszać istotę danego prawa lub wolności<sup>23</sup>. Pozwala to władzom publicznym na głęboką ingerencję w sferę konstytucyjnych praw i wolności. Nie oznacza to jednak, że może ona mieć charakter nieograniczony. Do

<sup>19</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawo...*, s. 372; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 100.

<sup>20</sup> Zauważyć przy tym należy, że dochowanie warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zawsze skutkować będzie spełnieniem warunków przewidzianych w szczegółowych klauzulach limitacyjnych. Prezentowany pogląd czyni zatem klauzule te zbędnymi. Z tego względu należałoby rozważyć, czy nie traktować tych klauzul jako przepisów szczególnych w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji i legalność ograniczeń praw i wolności, do których się one odnoszą, oceniać wyłącznie z ich perspektywy, tj. z pominięciem wymogów klauzuli generalnej. Odpowiedź na to pytanie wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

<sup>21</sup> Nie oznacza to jednak, że nie mogą one być stosowane również w stanach nadzwyczajnych. Co więcej – zgodnie z zasadą proporcjonalności – władze publiczne powinny poprzestać wyłącznie na nich w każdej sytuacji, w której okażą się one wystarczające.

<sup>22</sup> Do zwykłych środków konstytucyjnych zaliczyć należy wszystkie normy konstytucyjne wyrażone poza rozdziałem XI i XII ustawy zasadniczej. Pogląd ten co do zasady podziela K. Prokop. Stwierdza on jednak, że nie można do zwykłych środków konstytucyjnych zaliczyć również stanu wojny oraz mobilizacji (zob. *idem*, *op. cit.*, s. 19–21).

<sup>23</sup> Zob. K. Działocha, *op. cit.*, s. 9. Pozostałe warunki przewidziane w art. 31 ust. 3 – mimo jego niestosowania w tym wypadku – muszą zostać zachowane ze względu na treść przepisów dotyczących stanów nadzwyczajnych. Tym samym muszą one zostać ustanowione w ustawie (wymaga tego art. 228 ust. 3 Konstytucji) oraz – zgodnie z zasadą proporcjonalności – mogą zostać zastosowane tylko wtedy, gdy są konieczne dla ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, takich jak np. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny czy zdrowie.

omawianej kwestii bowiem – a może zwłaszcza do niej – odnoszą się wspomniane na początku zasady proporcjonalności i celowości wyrażone w art. 228 ust. 5 Konstytucji. Tym samym omawiane ograniczenia nie mogą być stosowane dowolnie, lecz muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia oraz powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Warto wspomnieć, że nadzwyczajne sposoby ograniczania konstytucyjnych praw i wolności w sytuacjach szczególnych zagrożeń przewidują również niektóre wiążące Polskę umowy międzynarodowe, takie jak np. Europejska Konwencja Praw Człowieka<sup>24</sup> oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>25</sup>. Normują one tę kwestię w formie tzw. klauzul derogacyjnych. Zdefiniować należy je jako regulacje prawne określające warunki i zasady, na jakich – w przypadku szczególnego zagrożenia – dopuszczalne jest uchylenie określonych praw i wolności człowieka i obywatela<sup>26</sup>. W Europejskiej Konwencji Praw Człowieka klauzula derogacyjna znalazła się w jej art. 15. Zgodnie z tym przepisem w wypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu każda ze stron Konwencji może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań z niej wynikających, w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego. Powyższa klauzula nie pozwala jednak na uchylenie prawa do życia (za wyjątkiem śmierci stanowiącej konsekwencję zgodnych z prawem działań wojennych), wolności od niewoli lub poddaństwa, a także zasady *nul-lum crimen sine lege* oraz zakazu wymierzania kary surowszej od tej, która obowiązywała w czasie popełnienia czynu. Warunkiem zastosowania omawianej klauzuli jest wyczerpujące poinformowanie Sekretarza Generalnego Rady Europy o podjętych w jej ramach środkach oraz powodach ich użycia.

W przypadku Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych klauzula derogacyjna przewidziana została w jego art. 4. Zgodnie z tym przepisem w wypadku, gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone, strona Paktu może podjąć kroki mające na celu zawieszenie stosowania zobowiązań z niego wynikających, w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że kroki te nie są sprzeczne z innymi jej zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego. Klauzula ta nie pozwala jednak na zawieszenie takich praw i wolności lub zasad jak: prawo do

<sup>24</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

<sup>25</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>26</sup> Por. T. Jasudowicz, *op. cit.*, s. 35.

życia, wolność od tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, wolność od niewoli i poddaństwa, zakaz pozbawiania wolności za długi, zasada *nullum crimen sine lege*, zakaz wymierzania kary surowszej od tej, która obowiązywała w czasie popełnienia czynu, prawo do uznawania podmiotowości prawnej, a także wolność myśli, sumienia i wyznania. Warunkiem zastosowania omawianej klauzuli jest poinformowanie pozostałych stron Paktu – za pośrednictwem Sekretarza Generalnego ONZ – o podjętych środkach oraz powodach ich użycia.

### **3. Normy art. 233 ust. 1 i 2 Konstytucji RP jako zasada stanów nadzwyczajnych**

Zauważyć należy, że swobodę władz publicznych w ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności w ramach stanów nadzwyczajnych – poza zasadami proporcjonalności i celowości – krępują również postanowienia art. 233 Konstytucji RP. Przepis ten składa się z trzech ustępów. Pierwszy z nich wskazuje, że ustawa określająca zakres dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela w trakcie trwania stanu wojennego i wyjątkowego nie może przewidywać ograniczenia praw i wolności określonych w art. 30, art. 34, art. 36, art. 38–40, art. 41 ust. 4, art. 42, art. 45, art. 47–48, art. 53, art. 63 oraz art. 72 Konstytucji RP. Kolejny ustęp omawianego przepisu stanowi, że niedopuszczalne jest w trakcie trwania stanów nadzwyczajnych<sup>27</sup> ograniczanie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. Artykuł 233 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje z kolei, że ustawa określająca zakres dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela w trakcie trwania stanu klęski żywiołowej może przewidywać ograniczenia wyłącznie praw i wolności wskazanych w art. 22, art. 41 ust. 1, 3 i 5, art. 50, art. 52 ust. 1, art. 59 ust. 3, art. 64, art. 65 ust. 1 oraz art. 66 ust. 1 i 2 Konstytucji. Analiza powyższych przepisów każe przyjąć, że w treści art. 233 ust. 1 i 2 polskiej ustawy zasadniczej zamieszczony został zbiór ogólnych norm odnoszących się jednolicie do wszystkich trzech stanów nadzwyczajnych, który z tego względu określić możemy mianem zasady stanów nadzwyczajnych. Do norm tych zaliczyć należy przede wszystkim klauzulę antydyskryminacyjną określoną w art. 233 ust. 2 Konstytucji, której obowiązywanie w reżimie każdego stanu nadzwyczajnego nie powinno budzić większych kontrowersji. Wydaje się jednak, że za regułę odnoszącą się do wszystkich stanów nadzwyczajnych uznać należy również normę wyrażoną w art. 233 ust. 1 Konstytucji. Literalnie odnosi się ona co prawda wyłącznie do stanu wojennego i stanu wyjątkowego,

<sup>27</sup> O kontrowersjach, czy przepis ten ma również zastosowanie do stanu klęski żywiołowej – zob. dalsza część opracowania.



lecz analiza art. 233 ust. 3 Konstytucji każe przyjąć, że obowiązuje ona również w czasie stanu klęski żywiołowej. W stanie tym ograniczać na szczególnych zasadach można jedynie prawa wprost określone w tym przepisie. Oznacza to, że takie ograniczanie pozostałych praw i wolności w tym stanie nadzwyczajnym jest zabronione. Zauważyć przy tym należy, że żadne prawo lub wolność wymienione w art. 233 ust. 1, jako niemogące być ograniczane w stanie wojennym i wyjątkowym, nie zostało wskazane w art. 233 ust. 3, jako mogące być ograniczane w stanie klęski żywiołowej, a zatem z woli ustrojodawcy również prawa i wolności określone w pierwszym z tych przepisów nie mogą zostać naruszone w trakcie tego stanu. Z tego względu przyjąć można, że reguły, o których mowa w art. 233 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, mają walor zasady stanów nadzwyczajnych. Ze względu na jej treść wydaje się zasadne, by określić ją mianem zasady ochrony podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela.

#### **4. Zakaz ograniczania podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela**

Biorąc pod uwagę treść art. 233 Konstytucji RP, przyjąć można, że analizowana zasada ochrony praw człowieka składa się z dwóch zasadniczych elementów – zakazu ograniczania podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela oraz klauzuli antydyskryminacyjnej.

Pierwszy ze wskazanych elementów, jak już zostało określone, uregulowany został w odniesieniu do stanu wojennego i wyjątkowego wprost w art. 233 ust. 1, a w stosunku do stanu klęski żywiołowej pośrednio w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP. Z tego względu do jego omówienia wystarczające jest przeanalizowanie pierwszego z tych przepisów, albowiem wszelkie uzyskane w ten sposób wnioski będą miały odpowiednie zastosowanie również do stanu klęski żywiołowej.

Prezentację problematyki art. 233 ust. 1 Konstytucji RP trzeba, jak się wydaje, rozpocząć od przedstawienia katalogu praw i wolności, które polska Konstytucja uznaje za nienaruszalne. Zgodnie z tym przepisem należą do nich: godność człowieka (art. 30), prawo do nabycia obywatelstwa polskiego i zakaz jego przymusowego pozbawiania (art. 34), prawo obywatela polskiego do opieki konsularnej (art. 36), prawo do życia (art. 38), zakaz przymusowego poddawania eksperymentom naukowym (art. 39), wolność od tortur lub poniżającego traktowania lub karania (art. 40), nakaz humanitarnego traktowania osoby zatrzymanej (art. 41 ust. 4), zasada *nullum crimen sine lege*, prawo do obrony oraz domniemanie niewinności (art. 42), prawo do sądu (art. 45), prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47), prawo rodziców do wychowania dzieci

zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 48), wolność sumienia i wyznania (art. 53), prawo składania petycji, wniosków i skarg (art. 63) oraz prawa dziecka (art. 72). Zestawienie tego katalogu z listą praw niederegowalnych zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>28</sup> prowadzi do wniosku, że nie stanowi on prostego powtórzenia norm prawnomiędzynarodowych. W pierwszej kolejności zwraca uwagę brak w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP niektórych praw wymienionych w Pakcie jako praw niepodlegających nigdy ograniczeniu. Zaliczyć do nich można: wolność od niewoli i poddaństwa, zakaz wymierzania kary surowszej od tej, która obowiązywała w czasie popełnienia czynu, zakaz pozbawiania wolności za długi oraz prawo do uznawania podmiotowości prawnej. Pominięcie ich w katalogu określonym w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP nie zawsze da się wyjaśnić faktem, że w ogóle milczy ona na ich temat, uznając ich deklarowanie za zupełnie niepotrzebne w polskich warunkach społeczno-politycznych<sup>29</sup>. Pamiętać jednak przy tym należy, że zarówno Europejska Konwencja Praw Człowieka, jak i Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych stanowią na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa powszechnie obowiązującego, a zatem wszelkie prawa człowieka, o których w nich mowa, uznać należy w Polsce za obowiązujące.

Zauważyć trzeba, że art. 233 ust. 1 Konstytucji RP poza pominięciem niektórych praw wymienionych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych modyfikuje zawarty w nim katalog praw i wolności niederegowalnych przez poszerzenie go o takie prawa jak: godność, prawo do nabycia obywatelstwa i zakaz jego przymusowego pozbawiania, prawo obywatela do opieki konsularnej, zakaz przymusowego poddawania eksperymentom naukowym, nakaz humanitarnego traktowania osoby zatrzymanej, prawo do obrony oraz domniemanie niewinności, prawo do sądu, prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym, prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, prawo składania petycji, wniosków i skarg oraz prawa dziecka. Choć generalnie stworzenie standardu ochrony praw człowieka wyższego od standardów prawnomiędzynarodowych ocenić należy pozytywnie, to jednak uznanie niektórych z wymienionych wyżej praw za niemogące być ograniczane w stanach nadzwyczajnych

<sup>28</sup> Akt ten rozszerza katalog praw niederegowalnych określony w Konwencji, a zatem dla oceny zgodności danej regulacji z oboma tymi aktami wystarczające jest jej porównanie z normami samego Paktu.

<sup>29</sup> Por. K. Działocha, uwagi do art. 233 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 2; T. Jasudowicz, *op. cit.*, s. 67; L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 157–158. Trudno odnieść taką argumentację do np. milczenia Konstytucji na temat zakazu wymierzania kary surowszej niż obowiązująca w czasie popełnienia czynu. Normę taką da się oczywiście wywieść z art. 2 Konstytucji RP, niemniej jednak nie została ona objęta zakazem jej zawieszania w stanach nadzwyczajnych, co ocenić należy krytycznie.



jest kontrowersyjne. Wątpliwości budzić może np. pełne zagwarantowanie w stanach nadzwyczajnych prawa do ochrony życia prywatnego, czci i dobrego imienia, podczas gdy jego ograniczenie stanowiłoby jeden z podstawowych instrumentów stanu wojennego lub wyjątkowego<sup>30</sup>. Również z punktu widzenia tych stanów nadzwyczajnych krytycznie ocenić można zapewnienie rodzicom prawa do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami, a więc również z przekonaniami politycznymi<sup>31</sup>. Pozostałe gwarancje zawarte w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP nie powinny natomiast budzić żadnych wątpliwości.

Zauważyć należy, że z problematyką omawianego przepisu (jak i zresztą art. 233 ust. 3 Konstytucji) wiąże się również kwestia szczególnego sposobu jego zredagowania. Na gruncie polskiej ustawy zasadniczej jest to sposób wyjątkowy, nieznajdujący swojego powtórzenia w innych jej przepisach. Polega on na wskazaniu praw i wolności niepodlegających ograniczeniom w stanach nadzwyczajnych nie tylko przez odesłanie do przepisów je formułujących, ale również przez ich hasłowy opis. W doktrynie panuje spór co do znaczenia normatywnego tych opisów, tj. tego, czy powinny one wpływać na interpretację art. 233 ust. 1<sup>32</sup> Konstytucji. Zdaniem części autorów hasłowy opis prawa lub wolności, do której odsyła omawiany przepis ustawy zasadniczej, doprecyzowuje zakres tego odesłania<sup>33</sup>. Zwolennicy przeciwnego poglądu wskazują z kolei, że specyficzna technika legislacyjna przyjęta w art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji pełni wyłącznie rolę dydaktyczną i nie niesie ze sobą żadnych istotnych konsekwencji prawnych<sup>34</sup>. Jak się wydaje, pogląd ten zasługuje na uwzględnienie. Odesłania zawarte w art. 233 ust. 1 i 3 są bowiem jasne i nie zachodzi potrzeba ich doprecyzowania. Co więcej, nawet jeśli uznać, że doprecyzowanie takie w niektórych wypadkach byłoby potrzebne, to niewątpliwie stopień ogólności haseł, którymi posługuje się ustrojodawca w art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji, czyniłby taki zabieg nieskutecznym, a wręcz mógłby wprowadzać w tym zakresie jeszcze większą dezorientację. Z tego względu wydaje się, że omawiana technika legislacyjna ma jedynie charakter dydaktyczny i ma na celu głównie ułatwienie odbioru omawianych przepisów ich czytelnikom<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Np. poprzez działania propagandowe wymierzone w przedstawicieli środowisk destabilizujących sytuację w kraju.

<sup>31</sup> W stanie wojennym lub wyjątkowym konieczne dla przeciwdziałania zagrożeniu może być np. prowadzenie odpowiednich działań propagandowych wśród młodzieży, co – przynajmniej teoretycznie – może pozostawać w sprzeczności z prawem rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami.

<sup>32</sup> Spór ten dotyczy również art. 233 ust. 3 Konstytucji.

<sup>33</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 439–440; M. Brzeziński, *op. cit.*, s. 193.

<sup>34</sup> Zob. K. Działocha, *uwagi do art. 233...*, s. 2.

<sup>35</sup> Za argumentem tym przemawia również fakt, że tylko art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji zawiera tak rozbudowane katalogi odesłań do innych przepisów. Być może przyjęć trzeba, że jeżeli ustrojodawca w innym miejscu ustawy zasadniczej stanąłby przed koniecznością sformułowania równie rozbudowanego

Przy okazji szczegółowego omawiania art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji nie można również pominąć kwestii adresata norm w nich zawartych. Przepisy te wyraźnie wskazują, że są one kierowane wyłącznie do ustawodawcy<sup>36</sup>. To jego obowiązuje zakaz zamieszczania w ustawach o stanach nadzwyczajnych przepisów ograniczających prawa i wolności, które te przepisy uznają za nienaruszalne w ramach reżimu stanu nadzwyczajnego. Takie ujęcie tych przepisów ocenić należy krytycznie. Skierowanie norm w nich wyrażonych wyłącznie do ustawodawcy nie pozwala na uznanie za ich adresatów organów władzy publicznej, które w ramach stanów nadzwyczajnych decydować będą o ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności. Oznacza to, że w przypadku dokonania w ramach stanu nadzwyczajnego ograniczenia praw wskazanych w art. 233 ust. 1 Konstytucji wyłącznym podmiotem odpowiedzialnym za tę sytuację będzie ustawodawca, który przyjął niezgodną z Konstytucją ustawę, nigdy zaś organ decydujący bezpośrednio o takim naruszeniu<sup>37</sup>. Taki stan rzeczy nie może zasługiwać na aprobatę, albowiem zwolnienie z odpowiedzialności za tego typu działania podmiotów faktycznie o nich decydujących sprzyjać może poważnym nadużyciom. Z tego względu wydaje się konieczna nowelizacja art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji, która uczyni adresatem norm w nich zawartych nie tylko ustawodawcę, ale wszelkie organy władzy publicznej, które w ramach stanów nadzwyczajnych decydują o ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności<sup>38</sup>.

Z problematyką zakazu ograniczania podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela w ramach stanów nadzwyczajnych wiąże się również konieczność odpowiedzi na pytanie, na ile zakaz ten rozciąga się także na sytuację normalnego funkcjonowania państwa. Innymi słowy, czy wskazanie w Konstytucji, że określone prawa nie podlegają ograniczeniu w ramach stanów nadzwyczajnych, oznacza, iż prawa te w każdej sytuacji mają charakter bezwzględny? Z pozoru odpowiedź na to pytanie wydaje się oczywista. Wnioskowanie *a maiori ad minus* każe bowiem przyjąć, że jeżeli w stanach nadzwyczajnych, które cechuje większa swoboda w ograniczaniu praw i wolności, dane prawo jest nienaruszalne, to tym bardziej pozostaje ono takie w wypadkach normalnego funkcjonowania państwa, kiedy nie są konieczne żadne radykalne ograniczenia praw

---

katalogu odesłań, to wówczas także posłużyłby się omawianą techniką legislacyjną. Pogląd taki jest jednak trudny do zweryfikowania.

<sup>36</sup> Zob. K. Działocha, uwagi do art. 233..., s. 1.

<sup>37</sup> Oczywiście pod warunkiem, że ograniczenia takie dokonane byłyby z zachowaniem zasad proporcjonalności i celowości.

<sup>38</sup> Do osiągnięcia tego celu w przypadku art. 233 ust. 1 Konstytucji wystarczające byłoby zastąpienie fragmentu: „Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w [...]” zwrotem: „W czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie można ograniczać wolności i praw określonych w [...]”. Analogiczne rozwiązanie można byłoby przyjąć w przypadku art. 233 ust. 3 Konstytucji.

człowieka<sup>39</sup>. Pogląd ten słuszny jest jednak wyłącznie z pozoru, wydaje się bowiem, że przepisy konstytucyjne regulują tę kwestię w sposób odmienny. Jak już zostało wskazane, w trakcie trwania stanów nadzwyczajnych dopuszczalne są dwa rodzaje ograniczeń praw i wolności: zwykłe (dokonywane na podstawie klauzuli limitacyjnej określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz szczególne (dokonywane na podstawie ustawy o danym stanie nadzwyczajnym, które nie wymagają dochowania warunków opisanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji). Tylko ten drugi rodzaj jest instrumentem reżimu stanów nadzwyczajnych, a w konsekwencji tylko do niego odnoszą się regulacje rozdziału XI Konstytucji, a zatem również i jej art. 233. Oznacza to, że zakaz ograniczania niektórych praw i wolności wyrażony w tym przepisie odnosi się jedynie do ograniczeń podejmowanych w ramach stanów nadzwyczajnych – tj. dokonywanych z pominięciem zasad wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (tzn. bez konieczności zachowania istoty danego prawa lub wolności). Nie dotyczy on zatem zwykłych ograniczeń dopuszczalnych w warunkach normalnego funkcjonowania państwa, które jeżeli są wystarczające, mogą być również stosowane w trakcie stanu nadzwyczajnego, niejako niezależnie od jego wprowadzenia<sup>40</sup>. W konsekwencji uznać należy, że z zakazu sformułowanego w art. 233 Konstytucji nie wynika zakaz ograniczania wymienionych w nim praw na zasadach określonych w jej art. 31 ust. 3<sup>41</sup>. Absolutny zakaz ograniczania danego prawa wynikać może zatem jedynie z wyraźnego przepisu Konstytucji, który stanowić będzie, że nie może ono zostać ograniczone ani na zasadach ogólnych, ani w następstwie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. W obecnej polskiej ustawie zasadniczej regulację taką odniesiono wyłącznie do godności. Zgodnie z art. 30 jest ona nienaruszalna, a na podstawie art. 233 Konstytucji RP nie może ona zostać ograniczona również w ramach stanów nadzwyczajnych<sup>42</sup>.

Tezę o możliwości ograniczania praw określonych w art. 233 Konstytucji pod zwykłymi warunkami potwierdzają również niektóre z przepisów konstruujących te prawa. Przykładowo za nienaruszalne w stanach nadzwyczajnych Konstytucja RP uznaje

---

<sup>39</sup> Tak np. K. Prokop, *op. cit.*, s. 134.

<sup>40</sup> Ta ich niezależność od stanu nadzwyczajnego przejawia się również tym, że nie muszą one respektować zasady celowości (ich proporcjonalność jest natomiast wymagana przez art. 31 ust. 3 Konstytucji). Należy bowiem konsekwentnie przyjmować, że nie są one instrumentem stanów nadzwyczajnych, a zatem nie dotyczą ich żadne przepisy rozdziału XI Konstytucji.

<sup>41</sup> Zob. K. Działocha, uwagi do art. 233..., s. 3.

<sup>42</sup> Niejasne jest, czy samo sformułowanie art. 30 Konstytucji byłoby wystarczające dla uznania, że godność jest nienaruszalna również w ramach stanów nadzwyczajnych. Wydaje się jednak, że odpowiedź na to pytanie jest negatywna, bowiem art. 30 Konstytucji – jak wszystkie inne przepisy spoza jej rozdziału XI i XII – uznać należy za „zwykły środek konstytucyjny”, który skoro dotyczy praw człowieka, w czasie stanu nadzwyczajnego może zostać zawieszony. Przyjąć jednak należy, że zadeklarowanie danego prawa jako nienaruszalnego z jednoczesnym umożliwieniem jego ograniczenia w stanach nadzwyczajnych byłoby rozwiązaniem niespójnym, które należałoby wyeliminować poprzez odpowiednią nowelizację ustawy zasadniczej.

wskazane w jej art. 45 prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ten sam przepis (w ust. 2 zd. 1) wprost jednak wskazuje, że prawo do jawnego rozpoznania sprawy przez sąd może zostać ograniczone ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Podobna sytuacja występuje w przypadku art. 48 Konstytucji, który ustanawia nienaruszalne w stanach nadzwyczajnych prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem. Ustęp 2 tego przepisu wprost natomiast określa, że prawo to może zostać ograniczone, albowiem dopuszcza się – ale tylko w przypadkach określonych w ustawie i na mocy prawomocnego wyroku sądu – ograniczanie, a nawet pozbawianie praw rodzicielskich. W związku z powyższym uznać należy, że omawiany zakaz ograniczania podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela odnosi się jedynie do działań podejmowanych w ramach stanów nadzwyczajnych, a zatem nie ma charakteru absolutnego.

## 5. Klauzula antydyskryminacyjna

Jak już zostało wskazane, drugim elementem zasady ochrony podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych jest tzw. klauzula antydyskryminacyjna wyrażona w art. 233 ust. 2 Konstytucji RP. Stanowi ona, że w czasie stanów nadzwyczajnych niedopuszczalne jest ograniczanie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu: rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. Klauzula ta nawiązuje do podobnej regulacji zawartej w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, choć nie jest z nią zbieżna. Z jednej strony pomija ona bowiem taki czynnik jak kolor skóry<sup>43</sup>, z drugiej strony rozszerza zakaz dyskryminacji o przypadki ograniczania praw lub wolności z powodu majątku, urodzenia lub braku wyznania<sup>44</sup>.

Podstawową kwestią związaną z omawianą klauzulą jest jej rola w reżimie stanów nadzwyczajnych. Rozważania tej kwestii rozpocząć należy od wskazania, że polska Konstytucja przewiduje generalną klauzulę antydyskryminacyjną obowiązującą w czasie normalnego funkcjonowania państwa. Została ona uregulowana w jej art. 32 ust. 2. Zgodnie z tym przepisem nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Klauzulę tę – jako normę wyrażoną poza rozdziałem XI i XII Konstytucji – uznać należy za zwykły środek konstytucyjny, którego

<sup>43</sup> Kwestia ta mieści się jednak w zakazie dyskryminacji ze względu na rasę, więc jej pominięcie w art. 233 ust. 2 Konstytucji nie ma w zasadzie żadnego znaczenia.

<sup>44</sup> Niektórzy autorzy stoją jednak na stanowisku, że czynniki te mieszczą się w pojęciach użytych w art. 4 Paktu – zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 1109.

zawieszenie dopuszczalne jest w reżimie stanów nadzwyczajnych. W przypadku ograniczeń praw i wolności dokonywanych w ich ramach nie jest ona zatem stosowana, a jej miejsce zastępuje klauzula wyrażona w art. 233 ust. 2 Konstytucji<sup>45</sup>. W porównaniu do normy art. 32 ust. 2 zapewnia ona zdecydowanie mniejszy stopień ochrony praw i wolności. Jej sformułowanie w postaci katalogu zamkniętego nakazuje bowiem przyjąć, że dyskryminacja ze względu na czynniki w niej niewymienione w ramach stanów nadzwyczajnych jest – w granicach zasad proporcjonalności i celowości – w pełni dopuszczalna. Jej rola sprowadza się zatem do zapewnienia w stanach nadzwyczajnych jednostkom jedynie pewnego minimum ochrony przed dyskryminacją.

Zakres omawianej klauzuli antydyskryminacyjnej co do zasady nie powinien budzić większych kontrowersji. Pojęcia takie jak płeć, język, wyznanie (oraz jego brak), pochodzenie społeczne czy majątek są jasne i nie wymagają szerszego komentarza. Pewne wątpliwości budzić może jedynie rozumienie – jako czynnika, z powodu którego niedopuszczalna jest dyskryminacja – terminu „urodzenie”. Jak się wydaje, w tym kontekście zdefiniować należy je jako rodowód, przynależność do określonej – szeroko rozumianej – rodziny. Odróżnić trzeba je zatem od pochodzenia społecznego, które odnosi się do przynależności do określonej grupy społecznej czy etnicznej.

Wskazany powyżej zakres klauzuli antydyskryminacyjnej, o której mowa w art. 233 ust. 2 Konstytucji, prowadzi do wniosku, że obejmuje on wyłącznie czynniki neutralne z punktu widzenia jakiegokolwiek zagrożenia, które mogłoby uzasadnić wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. W tym kontekście zasadne jest pytanie o sens tego przepisu. Zakaz dyskryminowania z powodów, które w żaden sposób nie mogą ujemnie wpływać na skuteczność przeciwdziałania zagrożeniom, z powodów których wprowadzono stan nadzwyczajny, wywieść można bowiem już z samej zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 228 ust. 5 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, jak już zostało wskazane, działania podejmowane w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia. Oznacza to, że niedopuszczalna jest dyskryminacja, która nie pozostaje w ścisłym związku z trwającym zagrożeniem. W tym kontekście – z czysto jurydycznego punktu widzenia – art. 233 ust. 2 Konstytucji uznać można za przepis zbędny, niemniej jednak jego sensu doszukiwać się można w uwypukleniu przez niego konieczności ochrony podstawowych praw i wolności nawet w stanach nadzwyczajnych.

Z omawianą problematyką wiąże się również kwestia adresata norm zawartych w art. 233 ust. 2 Konstytucji RP. W przeciwieństwie do pozostałych ustępów tego przepisu jest on bowiem skierowany nie tylko do ustawodawcy, ale i do wszelkich organów władzy publicznej, które w ramach stanów nadzwyczajnych decydują o ograniczaniu

---

<sup>45</sup> Zob. *ibidem*, s. 1109; K. Działocha, uwagi do art. 233..., s. 6.

praw i wolności człowieka i obywatela<sup>46</sup>. Może mieć to szczególne znaczenie w przypadku naruszenia tego przepisu. Gdyby bowiem nawet ustawy o stanach nadzwyczajnych – niezgodnie z Konstytucją – dopuszczały możliwość dyskryminacji ze względu na którykolwiek z czynników wymienionych w jej art. 233 ust. 2, to zastosowanie tego typu środków przez osoby decydujące o ograniczaniu praw i wolności należałoby uznać za naruszenie przez nie ustawy zasadniczej<sup>47</sup>, co mogłoby się wiązać z pociągnięciem ich np. do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Przy okazji omawiania problematyki art. 233 ust. 2 Konstytucji RP wspomnieć warto o wyrażonych w doktrynie wątpliwościach dotyczących jego zakresu obowiązywania, tj. tego, czy odnosi się on jednolicie do wszystkich trzech stanów nadzwyczajnych, czy też tylko do stanu wojennego i wyjątkowego. Wskazane kontrowersje wynikają z dość osobliwej systematyki art. 233 Konstytucji. Przepis ten bowiem składa się z trzech ustępów: pierwszy z nich wprost odnosi się wyłącznie do stanu wojennego i wyjątkowego<sup>48</sup>, trzeci jedynie do stanu klęski żywiołowej, natomiast w przypadku drugiego Konstytucja milczy na temat jego zakresu obowiązywania<sup>49</sup>. Reguły wykładni systemowej pozwalają więc przyjąć, że skoro dopiero ostatni ustęp omawianego przepisu odnosi się do stanu klęski żywiołowej, to jego ust. 2 należy odczytywać w perspektywie ust. 1, a zatem omawiana klauzula antydyskryminacyjna ma zastosowanie wyłącznie do stanu wojennego i stanu wyjątkowego<sup>50</sup>. Pogląd taki jest jednak nieracjonalny, albowiem skutkuje koniecznością uznania, że Konstytucja RP w odniesieniu do stanu wojennego i wyjątkowego sformułowała wyższy standard ochrony praw i wolności niż w przypadku znacznie mniej restrykcyjnego stanu klęski żywiołowej. Z tego względu w tym wypadku pierwszeństwo należy przyznać wykładni funkcjonalnej omawianego przepisu, która każe przyjąć, że zapewnienie minimum ochrony przed dyskryminacją powinno być cechą wszystkich stanów nadzwyczajnych, a zatem klauzula, o której mowa w art. 233 ust. 2 Konstytucji, odnosi się zarówno do stanu wojennego i wyjątkowego, jak i stanu klęski żywiołowej<sup>51</sup>. Tym samym uznać możemy ją za zasadę stanów nadzwyczajnych albo za jeden z dwóch podstawowych elementów zasady ochrony podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela.

<sup>46</sup> Zob. K. Działocha, uwagi do art. 233..., s. 1.

<sup>47</sup> Zgodnie z przywołanymi wcześniej argumentami działanie takie zakwalifikowane byłoby również jako naruszenie zasady proporcjonalności.

<sup>48</sup> Choć, jak zostało wskazane, norma w nim zawarta – na mocy art. 233 ust. 3 – ma też zastosowanie do stanu klęski żywiołowej.

<sup>49</sup> Nie wspomina on o żadnym ze stanów nadzwyczajnych, co więcej jest to jedyny przepis rozdziału XI Konstytucji, w którym w ogóle nie występuje pojęcie stanu nadzwyczajnego ani nawet odesłanie do przepisu takim pojęciem się posługującym.

<sup>50</sup> Tak np. K. Działocha, uwagi do art. 233..., s. 7.

<sup>51</sup> Tak np. K. Prokop, *op. cit.*, s. 135.



## **6. Podsumowanie**

Zauważyć należy, że problematyka stanów nadzwyczajnych pozostaje niejako na uboczu głównych kierunków badań nad polskim prawem konstytucyjnym. Z tego powodu kwestia funkcjonowania praw i wolności człowieka i obywatela w ramach tych instytucji nie doczekała się do tej pory wielu szczegółowych analiz. Za analizę taką nie może zostać uznane również niniejsze opracowanie, które dotyczy zaledwie części tej problematyki. Pozwala ono jednak na sformułowanie wniosków, które mogą stanowić podstawę do dalszych badań zarówno nad rozdziałem XI Konstytucji, jak i ustawami o stanach nadzwyczajnych.

Zauważyć przede wszystkim należy, że niektóre przepisy odnoszące się do ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych mają – wbrew dominującemu w doktrynie stanowisku – rangę zasad konstytucyjnych. Z tego względu powinny one rzutować na interpretację postanowień rozdziału XI Konstytucji, jak i ustawodawstwa zwykłego.

Wydaje się, że normy art. 233 ust. 1 i 2 Konstytucji RP ocenić należy pozytywnie. Mimo zgłoszonych powyżej pewnych zastrzeżeń, uznać trzeba je za co do zasady spójne z wiążącymi Polskę aktami prawa międzynarodowego oraz za generalnie zachowujące odpowiednie proporcje między potrzebą ochrony konstytucyjnych praw i wolności a koniecznością przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom.

Refleksje na omawiany temat zakończyć wypada zastrzeżeniem, że nawet najlepiej sformułowane prawo stanów nadzwyczajnych nie daje jednak pełnej gwarancji jego przestrzegania. Konieczność szybkich działań w takich sytuacjach skutkować może bowiem nie tylko nadużyciami, ale i nawet niezamierzonymi błędami, których konsekwencje rozciągają się będą również na sferę konstytucyjnych praw i wolności. Z tego względu konieczne jest zintensyfikowanie wysiłków badaczy prawa konstytucyjnego w celu dogłębnego przeanalizowania prawa stanów nadzwyczajnych i rozstrzygnięcia kluczowych wątpliwości z nim związanych zawczasu, zanim konieczne stanie się sięgnięcie po tę dziedzinę prawa przez organy władzy publicznej.

