

MARIUSZ JABŁOŃSKI
Uniwersytet Wrocławski

OGRANICZENIE KONSTYTUCYJNYCH WOLNOŚCI I PRAW OSOBISTYCH W CZASIE TRWANIA STANÓW NADZWYCZAJNYCH

WPROWADZENIE

Z punktu widzenia regulacji międzynarodowych (europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹ oraz Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych²) do kategorii praw nienaruszalnych zalicza się: prawo do życia, zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, zakaz niewolnictwa i poddaństwa, zakaz karania za czyn niebędący przestępstwem w momencie jego popełnienia, prawo do podmiotowości prawnej, wolność sumienia i wyznania, wolność myśli, zakaz więzienia za długi³.

Mając na względzie powyższe, pożądane staje się ustalenie, czy i w jaki sposób postanowienia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁴ potwierdzają nienaruszalność wskazanej wyżej kategorii wolności i praw jednostki, która na poziomie rozwiązań międzynarodowych traktowana jest jako standard.

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284.

² Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167.

³ Zob. art. 4 ust. 2 w związku z art. 6, 7, 8 ust. 1 i 2, 11, 15, 16 i 18 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych.

⁴ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

WOLNOŚCI I PRAWA OSOBISTE W KONSTYTUCJI RP Z 2 KWIETNIA 1997 ROKU

Wolności i prawa osobiste jednostki⁵ — identyfikowane z kategorią uprawnień, których celem jest potwierdzenie każdemu człowiekowi gwarancji swobodnego rozwoju, wolnego od wszelkich pozaprawnych działań przyjmujących postać zewnętrznej ingerencji — dopiero w treści Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. doczekały się w miarę kompleksowego ujęcia. Wcześniej (w latach 1989–1997) istnienie tak zwanego deficytu konstytucyjnego w tym zakresie eliminowane było w drodze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który kilkakrotnie wyprowadził z zasady demokratycznego państwa treść konkretnych wolności i praw⁶. Po wejściu w życie ustawy zasadniczej Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że art. 2 Konstytucji RP pełni funkcję wskazówki w zakresie analizy treści wymienionych w tym akcie wolności i praw, to znaczy że podstawę konkretnej kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne, sama zaś zasada państwa prawnego winna służyć jako wskazówka interpretacyjna⁷. W konsekwencji Trybunał uznał, że zasada państwa prawnego nie powinna stanowić samoistnego źródła konstytucyjnych praw lub wolności o charakterze podmiotowym⁸.

Zakres regulacji wolności i praw osobistych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. jest bardzo szeroki (art. 38–53), choć z różnych względów nie stanowi pełnego odwzorowania katalogu tych uprawnień wyartykułowanego na płaszczyźnie międzynarodowych regulacji z zakresu praw człowieka⁹.

Przyjmując kryterium podmiotowe, można wyodrębnić katalog wolności i praw przysługujących każdemu, a nie tylko obywatelowi polskiemu. Zaliczać do niego będziemy:

- prawo do życia (prawną ochronę życia);
- wolność od eksperymentów naukowych (w tym medycznych) przeprowadzanych bez dobrowolnej zgody poddanej im osoby (osób);

⁵ Zob. na ten temat L. Wiśniewski, *Wolności i prawa osobiste w Konstytucji RP z 1997 r. i w prawie międzynarodowym*, Poznań 1998, s. 10 n.; na temat odróżnienia wolności i praw zob. też B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 6 n.; M. Chmaj, *Pojęcie i geneza wolności i praw człowieka*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. 1. *Zasady ogólne*, M. Chmaj et al., Kraków 2002, s. 11 n.

⁶ Dotyczyło to prawa do sądu — K 8/91; wolności od eksperymentów medycznych — W 16/92; — prawo do życia — życie jako wartość konstytucyjna K26/96; prawa do prywatności — K 21/96.

⁷ Np. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97.

⁸ O odstępstwach zob. więcej S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej — stan obecny i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 832–833.

⁹ Zob. więcej M. Jabłoński, *Problem zdefiniowania podmiotu wolności i praw w Konstytucji RP — wybrane zagadnienia*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 227 n.; M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony — zarys wykładu*, Wrocław 2006.

- wolność od tortur, okrutnego, nieludzkiego, poniżającego traktowania lub karania;
- wolność od stosowania kar cielesnych;
- prawo do nietykalności osobistej;
- wolność osobistą;
- prawo osób zatrzymanych do humanitarnego traktowania;
- prawo do poinformowania o przyczynach zatrzymania;
- prawo do odszkodowania za bezprawne zatrzymanie i pozbawienie wolności;
- prawo do wzruszania decyzji o zatrzymaniu osoby;
- wolność od skazania za czyn niebędący czynem zabronionym w momencie jego popełnienia;
- wolność od działania prawa wstecz;
- prawo do obrony we wszystkich stadiach procesu;
- prawo do respektowania swojej niewinności do czasu prawomocnego orzeczenia sądu;
- prawo do sądu;
- wolność od pozasądowego rozstrzygania o przepadku rzeczy;
- prawo do ochrony prywatności;
- prawo decydowania o własnym życiu osobistym;
- prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami;
- wolność od pozasądowego pozbawiania rodziców przysługujących im praw rodzicielskich;
- wolność i ochrona tajemnicy komunikowania się;
- prawo do ochrony danych osobowych;
- prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych dotyczących występującego;
- prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdźw, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą;
- wolność poruszania się;
- wolność wyboru miejsca zamieszkania;
- wolność wyboru miejsca pobytu;
- swoboda opuszczenia terytorium RP;
- wolność sumienia i wyznania;
- prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie z własnymi przekonaniami;
- wolność nauczania religii w szkole z jednoczesnym nakazem poszanowania wolności i praw innych osób;
- wolność od nakazu (obowiązku) uczestniczenia lub nieuczestniczenia w praktykach religijnych;
- wolność od nakazu (obowiązku) ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania organom władzy publicznej;

- wolność słowa;
- wolność pozyskiwania informacji;
- wolność rozpowszechniania informacji;
- zakaz cenzury prewencyjnej;
- zakaz ekstradycji osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych¹⁰.

Konieczne staje się podniesienie, że adresatem części wolności i praw osobistych jest wyłącznie obywatel polski¹¹. W istocie chodzi o potwierdzenie zakazów (wolności od):

- pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie;
- wydalenia obywatela polskiego z terytorium RP;
- uniemożliwiania powrotu obywatelowi polskiemu do kraju ojczystego,

a także:

- ekstradycji.

Charakterystyczne jest również to, że w rozdziale tym znajduje się potwierdzenie prawa, z którego korzystać będzie mógł wyłącznie cudzoziemiec, to jest prawa azylu oraz praw do ochrony przed prześladowaniami (prawa do uzyskania statusu uchodźcy).

Oprócz wymienionych wolności i praw, które mogą być realizowane samoistnie lub jako elementy szerszego kompleksu uprawnień (prawo do sądu i wszystkie z nim związane uprawnienia o charakterze procesowym: prawo do ochrony danych osobowych i wszelkie uprawnienia dotyczące dostępu do nich oraz ich weryfikacji), Konstytucja RP formułuje treść pewnych zasad ogólnych. Pierwszą z nich jest zasada wyłączająca możliwość przedawnienia zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości (art. 43), drugą zaś zasada zawieszenia biegu przedawnienia w stosunku do przestępstw — nieściganych z przyczyn politycznych — a popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie (art. 44). Zasady te mają na celu doprowadzenie do wszczęcia postępowania oraz wydania orzeczenia wobec popełniających najcięższe zbrodnie osób (stanowią więc swoistego rodzaju gwarancje prawa do sądu), stanowiąc odstępstwo od reguły, według której z upływem pewnego czasu (prawem określonego) następuje wyłączenie karalności czynów popełnionych przez jednostkę.

W aspekcie negatywnym można je więc rozumieć jako zasady wyłączające, to jest takie, które uniemożliwiają jednostce realizację prawa do powoływania się na uwolnienie od odpowiedzialności ze względu na upływ czasu, a więc *de facto* po-stanowienia te eliminują konkretne uprawnienie jednostki, a nie stanowią o nim.

¹⁰ Więcej na temat wszystkich wolności i praw zob. *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 29 n.

¹¹ Więcej na temat kryterium obywatelstwa również z punktu widzenia obowiązujących RP umów międzynarodowych zob. A. Wróbel, *Obywatelstwo polskie a prawa i wolności konstytucyjne*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, s. 153 n.

Dlatego też należy je traktować bardziej jako nakazy określonego zachowania się państwa i jego organów niż człowieka.

Jeszcze inaczej należy ocenić postanowienie o treści: osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium RP na stałe (art. 52 ust. 5). Jest to konstrukcja pośrednia między podmiotowym prawem do osiedlania się przysługującym obywatelowi polskiemu a możliwością zamieszkania przysługującą każdemu, a więc także obcokrajowcowi, który jednak musi zabiegać o wydanie mu pozwolenia na legalny pobyt.

Na koniec warto również podnieść, że na część wolności i praw osobistych może skutecznie powoływać się osoba prawna prawa prywatnego, a także inne podmioty prawa. Oczywiście Trybunał Konstytucyjny zasadniczo stoi na stanowisku, że podmiotem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki są osoby fizyczne, ale jednocześnie zauważa, co następuje: „Każdy” w przepisach Konstytucji może oznaczać również osobę prawną, jeśli z treści danej wolności lub prawa konstytucyjnego wynika, że realizacja tego prawa jest możliwa również przez osoby prawne. Klasycznym przykładem jest wyrażone w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP prawo do ochrony własności, które przysługuje zarówno osobom fizycznym, jak i osobom prawnym. Na marginesie trzeba zaznaczyć, że podmiotem praw konstytucyjnych może być również podmiot, który nie jest ani osobą fizyczną, ani osobą prawną. Przykładem jest stowarzyszenie zwykłe, będące podmiotem wolności zrzeszania wyrażonej w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. Zakres słowa „każdy” współwyznaczany jest przez „treść danego prawa konstytucyjnego, sposób jego realizacji oraz funkcję, jaką prawo to pełni w Konstytucji”¹². Wydaje się, że racjonalny jest pogląd, zgodnie z którym inne aniżeli osoby fizyczne podmioty prawa mogą bez jakichkolwiek przeszkód korzystać z gwarantowanych konstytucyjnie praw jednostki, jeśli z istoty konkretnych uprawnień nie wynika, że mogą być realizowane wyłącznie przez człowieka¹³. W zakresie wolności i praw osobistych nie powinno więc budzić wątpliwości, że zarówno osoby prawne, jak i inne podmioty prawa są uprawnione do respektowania następujących — gwarantowanych im przez Konstytucję RP z 2 kwietnia 1997 r. — wolności i praw:

- prawa do sądu,
- wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się,
- wolności religii,
- wolności słowa,
- wolności przemieszczania się,
- wolności pozyskiwania informacji,
- wolności rozpowszechniania informacji,
- zakazu cenzury prewencyjnej;

¹² Zdanie odrębne sędziego P. Tulei do postanowienia TK z dnia 2 grudnia 2015 r., SK 36/14.

¹³ Por. J. Trzeński, *Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeński, Warszawa 2000, s. 52 n.

z których ostatnie cztery immanentnie wiążą się z wolnością prasy gwarantowaną w rozdziale I Konstytucji RP (Rzeczpospolita — art. 14)¹⁴.

ZASADY I WARTOŚCI DETERMINUJĄCE SPOSÓB I ZAKRES OGRAŃCZANIA KONSTYTUCYJNYCH WOLNOŚCI I PRAW

ZASADY KONSTYTUCYJNE

Ogólnie zasady i przesłanki ograniczeń wolności i praw jednostki zostały wyartykułowane przez ustrojodawcę w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Podstawową zasadą, której dochowanie legalizuje wkroczenie w sferę gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw jednostki, jest zasada wyłączności ustawy. W wielu orzeczeniach poprzedzających wejście w życie obowiązującej Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że w pewnych dziedzinach odnoszących się do sytuacji jednostki konieczna jest większa szczegółowość czy wręcz zupełność unormowań zawartych w ustawie. Wymóg zupełności ustawy odnosił zwłaszcza do regulacji represyjnych dla obywatela, szczególnie prawa karnego i prawa podatkowego¹⁵. Tę linię orzecznictwa Trybunał podtrzymuje także na gruncie Konstytucji z 1997 r.¹⁶ Jak wskazuje S. Jarosz-Żukowska, wejście w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. spowodowało w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „przewartościowanie zasady wyłączności ustawy”¹⁷, co wiąże się z tym, że wykluczona została możliwość funkcjonowania w systemie prawa jakiegokolwiek regulacji podstawowej nieznajdującej „bezpośredniego oparcia w ustawie i które nie służy jej wykonaniu stosownie do art. 92 Konstytucji”¹⁸.

Oprócz zasady wyłączności konieczne jest wskazanie kolejnej — zasady proporcjonalności. W kontekście ograniczeń uprawnień jednostki chodzi o podkreślenie, że przyjęcie konkretnego rozwiązania ustawowego nie może przekraczać pewnego stopnia uciążliwości i w konsekwencji nie może stanowić ze względu na swój charakter i skutki nadmiernej ingerencji w sferę wartości (swobód, praw)

¹⁴ Beneficjentem konstytucyjnego prawa może być również podmiot prawa publicznego — zob. więcej A. Krzywoń, *Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 11, s. 21 n.

¹⁵ Por. orzeczenia TK z dnia: 13 czerwca 1994, S. 1/94; 26 kwietnia 1995, K. 11/94; 1 marca 1994, U. 7/93; 6 września 1995, W. 20/95; 15 maja 1996, W. 2/96; 29 października 1996, U. 4/96.

¹⁶ Por. orzeczenia TK z dnia: 16 listopada 1999, SK. 11/99; 16 czerwca 1998, U. 9/97; 1 września 1998, U. 1/98; 25 maja 1998, U. 19/97.

¹⁷ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjne przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 138.

¹⁸ *Ibidem*.

konstytucyjnie gwarantowanych jednostce¹⁹. Podkreśla się również, że konieczne jest w tym względzie zachowanie proporcji między zakresem ingerencji (ograniczeń) „a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie”²⁰.

Ocena tego pozostawiona jest przede wszystkim samemu ustawodawcy, następnie organowi powołanemu do kontroli konstytucyjności prawa, czyli Trybunałowi Konstytucyjnemu. Z dotychczasowej praktyki i ustaleń doktryny wskazać można, że badanie treści ustawy pod kątem ewentualnego stwierdzenia naruszenia zasady proporcjonalności odbywa się w oparciu o trzy kryteria²¹:

— przydatności, ocena dotyczy tego, czy wprowadzana regulacja może w praktyce doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu;

— konieczności (w demokratycznym państwie), ocena następuje w oparciu o wykazanie niezbędności ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności, w szczególności w odniesieniu do dobra (dóbr, innych konstytucyjnych wartości), którego ochrona stała się przesłanką jej ograniczenia;

— proporcjonalności *sensu stricto*, ocena ma na celu stwierdzenie, czy nałożone ograniczenia (stopień i zakres ingerencji) są proporcjonalne do osiągniętych (lub dopiero w przyszłości mających nastąpić) celów oraz korzyści²².

Ograniczenia wprowadzane w drodze ustawowej nie mogą również naruszać istoty wolności i praw²³. Ustrojodawca nie definiuje pojęcia „istoty” wolności oraz prawa, nie daje też jakichkolwiek dodatkowych wskazówek, jak należy rozumieć to pojęcie²⁴. Wprawdzie poglądy nauki prawa konstytucyjnego nie są w tej kwestii jednolite, dają jednak podstawę do wyróżnienia podstawowych koncepcji pojmowania istoty prawa lub wolności. Pierwsza z nich zakłada istnienie trwałej i niezmienniej wartości, całkowicie niezależnej od towarzyszących jej okolicz-

¹⁹ Szeroko na ten temat zob. *Zasada proporcjonalności a ochrona praw podstawowych w państwach Europy*, red. P. Szymaniec, Wałbrzych 2015.

²⁰ L. Garlicki, *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 29.

²¹ Na podstawie K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 150 n.; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 29 n.

²² W praktyce więc „chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu” — por. wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., K. 33/99.

²³ Zob. więcej A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 701–709.

²⁴ Jak wskazuje A. Ławniczak: „trudno jest jednoznacznie powiedzieć, gdzie istnieje granica, za którą zaczyna się ingerowanie w istotę wolności i praw, co przynajmniej teoretycznie stwarza spore możliwości dla kwestionowania wprowadzanych przez władze ograniczeń w sferze deklarowanych oficjalnie konstytucyjnych wolności”, *idem*, *Zasada poszanowania wolności i jej ograniczenia*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1. *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 394.

ności, druga zaś przyjmuje, że istota jest zmienna i każdorazowe jej ustalenie następuje na podstawie istniejącego w danym miejscu i czasie stanu faktycznego i prawnego²⁵. Wydaje się, że w świetle obowiązującej regulacji konstytucyjnej niedefiniującej pojęcia istoty żadnej z konstytucyjnych wolności oraz praw, uzasadnione jest przyjęcie drugiej ze wskazanych koncepcji. Konieczne jest bowiem określanie istoty konkretnej wolności lub prawa w trakcie rozstrzygania sporu, którego przedmiotem będzie ustalenie, czy mamy do czynienia z ich naruszeniem. Pogląd ten znajduje poparcie w literaturze przedmiotu²⁶.

Zasadniczo więc do określenia istoty prawa lub wolności konieczne będzie poszukiwanie w ramach każdego z konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności pewnych treści mających znaczenie podstawowe (rdzeń, jądro), których ograniczenie równoznaczne byłoby z ich eliminacją, oraz tak zwanych elementów dodatkowych (otoczka), ujmowanych i modyfikowanych w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Stanowisko to zdaje się potwierdzać dotychczasowa praktyka orzecznicza polskiego Trybunału Konstytucyjnego odwołującego się każdorazowo do „względów obiektywnych” właściwych konkretnemu przypadkowi. Przy czym należy zauważyć, że Trybunał formułuje jedynie ogólne dyrektywy, jakimi powinien kierować się ustawodawca w celu uniknięcia ewentualnego zarzutu dopuszczenia się naruszenia istoty prawa lub wolności. Zasadniczo zobowiązany jest nie tylko powstrzymać się od takiego działania, które wprowadzałoby rzeczywisty zakaz korzystania z określonej wolności, lecz także od takiego, które nadmiernie ograniczałoby daną wolność.

WARTOŚCI KONSTYTUCYJNE

Za wartości uzasadniające możliwość ograniczenia wolności i praw ustrojodawca uznał przede wszystkim:

- bezpieczeństwo państwa,
- porządek publiczny,
- ochrona środowiska,
- zdrowie i moralność publiczną,
- wolności i prawa innych osób (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP).

Żadne z nich nie zostało w sposób czytelny zdefiniowane, choć — jak łatwo zauważyć — najprościej zinterpretować przesłankę zapewnienia ochrony wolności i praw innych osób. W tym przypadku mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której chodzi o wyeliminowanie kolizji między konkretnymi wolnościami i prawami jednostki, do jakich mogłoby dochodzić (lub dochodzi) w praktyce

²⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 443 n.

²⁶ Pogląd taki wyraził również K. Wojtyczek, który uważa, że nie jest „możliwe wskazanie operatywnego kryterium naruszenia istoty poszczególnych praw. Można natomiast wskazać pewien schemat uzasadniania decyzji sądu konstytucyjnego w kwestii zgodności badanej regulacji prawnej”, *idem*, *op. cit.*, s. 212.

ich realizacji, a której rozstrzygnięcie musi wiązać się z ingerencją ustawodawcy. W rzeczywistości chodzić tu będzie o skonkretyzowanie w drodze ustawowej granic wolności oraz treści uprawnień gwarantowanych jednostce w taki sposób, który zapewnić ma odpowiednie realizowanie wolności i praw przez wszystkich uprawnionych, funkcjonujących w ramach wspólnoty będącej podstawowym elementem składowym państwa i w szerszym zakresie społeczności międzynarodowej. W wielu też przypadkach chodzić będzie o ustalenie, czy i w jakim zakresie realizacja jednej z wolności (bądź grupy wolności i praw) wymaga ograniczenia innej (bądź innych). W tym zakresie konieczne będzie przeprowadzenie swoistego procesu wartościowania (testu proporcjonalności)²⁷, którego efektem jest wykazanie, że wprowadzane ograniczenie nie prowadzi do naruszenia konstytucyjnych gwarancji.

Nie budzi wątpliwości, że ochrona wolności i praw jednostki immanentnie wiązać się musi z zapewnieniem „bezpieczeństwa” i „porządku publicznego”²⁸. Nie ma bowiem możliwości skutecznej gwarancji, a co za tym idzie — pełnej realizacji wolności i praw przez ogół uprawnionych, gdy chodzi o prewencyjne eliminowanie potencjalnych zagrożeń (zewnętrzne lub wewnętrzne) lub represyjne oddziaływanie w sytuacji ich ziszczenia się. W takim ujęciu pożądane z punktu widzenia ustawodawcy krajowego jest zapewnienie bezpieczeństwa, które utożsamia się ze stanem braku „zagrożeń dla istnienia państwa jako całości oraz dla jego demokratycznego ustroju”²⁹.

Oczywiście musimy sobie jednocześnie zdawać sprawę z tego, że

pojęcie bezpieczeństwa w Konstytucji RP występuje w czterech kontekstach i odmianach, a mianowicie jako: a) bezpieczeństwo obywateli (art. 5), które jest jednym z najważniejszych zadań państwa; b) bezpieczeństwo ekologiczne (art. 74), którego zapewnienie jest obowiązkiem władz publicznych; c) bezpieczeństwo państwa (art. 26 ust. 1, 31 ust. 3, 126 ust. 2, art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8), które stanowi cel istnienia Sił Zbrojnych, zadanie Prezydenta RP, a także przesłankę ograniczenia wolności i praw

²⁷ Konieczne jest każdorazowe wyważenie „rangi prawa czy wolności poddanego ograniczeniu oraz rangi prawa czy zasady to ograniczenie uzasadniającej. Niezachowanie koniecznej w tym przypadku proporcjonalności bądź stwierdzenie, że przyjęte ograniczenie jest w niepotrzebny sposób nadmierne, skutkować może niekonstytucyjnością danej regulacji”; „ustanowione ograniczenia nie mogą mieć charakteru arbitralnego, to znaczy nie mogą opierać się na klasyfikacjach pozbawionych uzasadnienia w racjonalnych i konstytucyjnie legitymowanych kryteriach, tj. sprzecznych z zasadą równości”, orzeczenie z dnia 26 stycznia 1993 r., U 10/92; zob. też wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K. 34/99; z 13 marca 2007 r., K 8/07.

²⁸ Na ścisły związek pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” wskazuje A. Chajbowicz, podkreślając, że mają one wspólny zakres, „jakim jest ochrona dobra publicznego wspólnego”, i w konkluzji stwierdzając: „Można więc przyjąć, że bezpieczeństwo publiczne jest wyższym stopniem porządku publicznego”, *idem, Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009, s. 46.

²⁹ K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 184.

unormowanych w ustawie zasadniczej [...]; d) bezpieczeństwo i nienaruszalność granic państwa (art. 26), które jest podkategorią bezpieczeństwa państwa³⁰.

Co więcej, trudno nie zauważyć, że pojęcie to w istotnym zakresie wiązać się musi z ochroną dobra wspólnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 1 Konstytucji RP)³¹. Wydaje się jednak, że z punktu widzenia ochrony wolności i praw jednostki (w tym oczywiście tych, które definiujemy jako osobiste), pojęcie bezpieczeństwa państwa użyte w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ma charakter kompleksowy, w tym znaczeniu, że obejmuje swym zakresem pozostałe odwołania się do tego pojęcia (bezpieczeństwo) w treści Konstytucji RP. W każdym bowiem przypadku zapewnienie bezpieczeństwa musi — bezpośrednio lub pośrednio — wiązać się z władczą ingerencją w sferę wolności i praw jednostki. Błędem byłoby jednocześnie odwoływanie się do różnych postanowień konstytucyjnych w celu wskazania podstawy uzasadniającej takie ograniczenia. Przyjąć zaś należy, że odwołanie się do pojęcia bezpieczeństwa (państwa, państwowego³², obywateli, ekologicznego, granic) jest swoistym uszczegółowieniem podmiotu i przedmiotu ochrony w każdym przypadku rozstrzygania o kolizji istniejącej na płaszczyźnie realnej potrzeby zapewnienia takiego bezpieczeństwa, a zakresem gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw jednostki³³.

Konsekwencją takiego założenia jest to, że w każdym przypadku ingerencji ustawodawcy konieczne staje się wykazanie, że wolności i prawa chronione „nie powinny być zauważalnie niższe od praw i wolności, w które następuje ingerencja”, co jest jednoznaczne z przyjęciem zasady, zgodnie z którą „Test proporcjonalności sprowadzałby się w tym ujęciu do wskazania wiązki praw (wolności), jakie miałyby podlegać ochronie dzięki wkroczeniu w obręb innych konstytucyjnych praw (wolności)”³⁴.

W literaturze przedmiotu zwrócono jednocześnie uwagę na podmiotowy i przedmiotowy element konstrukcji pojęcia „bezpieczeństwo”, choć i w tym

³⁰ P. Szymaniec, *Bezpieczeństwo a ograniczenie praw jednostki. Spojrzenie z perspektywy Konstytucji RP*, [w:] *Zasada proporcjonalności a ochrona praw podstawowych w państwach Europy*, s. 203.

³¹ O relacji bezpieczeństwa państwa z pojęciem dobra wspólnego zob. W.J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjno-prawne*, [w:] *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. 2. *Bezpieczeństwo*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 2010, s. 182 n.

³² Na temat bezpieczeństwa państwowego zob. N. Banaszak, *Administracyjnoprawne konsekwencje wprowadzenia stanów nadzwyczajnych — wybrane zagadnienia*, [w:] *Stan nadzwyczajny. Analizy z perspektywy nauk politycznych i prawnych*, red. J. Markiewicz-Stanny, P. Łukomski, Zielona Góra 2015, s. 116 n.

³³ Na temat relacji „bezpieczeństwo państwa” — „porządek publiczny” w kontekście zwrotu „niebezpieczeństwo publiczne, które zagraża życiu narodu”, jakim posługują się międzynarodowe regulacje z zakresu ochrony wolności i praw jednostki, zob. M. Szuniewicz, *„Niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu” w ujęciu nauk prawnych i nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Stan nadzwyczajny*, s. 67 n.

³⁴ P. Szymaniec, *op. cit.*, s. 222.

zakresie istnieją dwa, nieco odmienne stanowiska. Przyjmuje się, że w aspekcie podmiotowym, a w zasadzie jego szerszym rozumieniu „podmiotem działań w zakresie bezpieczeństwa jest [...] państwo, społeczeństwo i poszczególne jednostki”. W drugim, węższym, podmiotem działań jest społeczeństwo i jednostka³⁵. Podkreśla się jednocześnie, że

Oba te poglądy wydają się do przyjęcia ze względu na pojemność samego pojęcia oraz z powodu pozostawiania ze sobą w związku różnych typów bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo państwa ma przecież bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo społeczeństwa czy jednostek. Bezpieczeństwo publiczne jest elementem szerszego pojęcia bezpieczeństwa, rozumianego jako pewien stan lub proces. Jako pewien stan może być rozumiane obiektywnie w ujęciu negatywnym — jako stan zagrożenia, w pozytywnym — jako stan nienaruszalności dóbr lub subiektywnie — jako stan polegający na psychologicznym poczuciu bycia niezagrażonym. Bezpieczeństwo rozumiane jest również jako proces wiodący do osiągnięcia scharakteryzowanego stanu obejmujący zapobieganie naruszaniu dóbr (prewencję) oraz reakcję na to naruszenie³⁶.

Podobnie definiuje się pojęcie porządku publicznego, rozumianego jako „stan, który umożliwia normalne funkcjonowanie społeczeństwa i państwa i który obejmuje w państwie demokratycznym [...] w szczególności pewne minimum sprawności funkcjonowania instytucji państwowych”³⁷. Niezależnie od trudności definicyjnych, które charakteryzują ustalenia doktryny³⁸, istotne staje się podkreślenie, że ustawodawca nie zawsze jednolicie odwołuje się do pojęcia bezpieczeństwa, a to prowadzi do powstawania kolejnych wątpliwości interpretacyjnych³⁹.

Szczególnego rodzaju przesłanką ograniczenia, która nie znajduje odpowiednika w międzynarodowych standardach ochrony, jest ochrona środowiska⁴⁰. K. Wojtyczek przyjmuje, że zarówno ochronę środowiska, jak i ochronę zdrowia należy identyfikować jako sfery związane z ochroną określonego rodzaju obszaru identyfikowanego przez ustawową (prawną) definicję pojęcia „środowiska” i zdrowia, podkreślając jednocześnie, że stosowanie ich jako podstawy ograniczeń nie wymaga wartościowań, natomiast pod pojęciem „moralności publicznej” rozumie „normy moralne uznane w społeczeństwie polskim i odnoszące się do stosunków międzyludzkich”⁴¹. Nieco zaś odmiennie do interpretacji tego pojęcia podchodzi B. Rakoczy, według którego „na płaszczyźnie konstytucyjnej pojęcie

³⁵ A. Chajbowicz, *op. cit.*, s. 40.

³⁶ *Ibidem*, s. 41.

³⁷ K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 189–190.

³⁸ Na rozległe rozumieniu porządku publicznego wskazuje S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 198.

³⁹ Rozważania na ten temat zob. P. Lisowski, *Zadania powiatu w zakresie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, 110 n.

⁴⁰ Zob. więcej N. Leśniak, *Granice ingerencji w sferę praw i wolności jednostki ze względu na konstytucyjną przesłankę „ochrony środowiska”*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. Bator *et al.*, Wrocław 2013, s. 286 n., z uwzględnieniem omawianego tam orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

⁴¹ K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 196.

ochrony środowiska należy odnosić do innej konstytucyjnej zasady — zrównoważonego rozwoju⁴², pozwalającej na rozstrzygnięcie ewentualnych konfliktów między interesami jednostki „a potrzebami całej ludzkości”⁴³.

Oprócz już wymienionych ustrojodawca posługuje się jeszcze innymi pojęciami, które należy traktować jako wartości uzasadniające ograniczenia konkretnych wolności i praw. Do katalogu tego zaliczyć można między innymi:

- dobro wspólne (art. 1 Konstytucji RP)⁴⁴,
- ważny interes publiczny (art. 22),
- ważny interes prywatny (art. 45 ust. 2),
- dobro publiczne (art. 59 ust. 3 zd. 2)⁴⁵,
- dobro państwa (art. 113 Konstytucji RP)⁴⁶,
- ważny interes gospodarczy (art. 61 ust. 3)⁴⁷.

Wartości zawsze musi uwzględniać treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten jest bowiem w pewien sposób zmodyfikowany przez dookreślenia wyartykułowane w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, ale „jedynie w zakresie, w którym regulowane są (wężiej) bezpośrednio przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów proporcjonalności niewyrażonych” w nim (w szczególności konieczność uwarunkowana standardem demokratycznego państwa oraz zakaz ingerowania w istotę prawa)⁴⁸.

⁴² B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 121.

⁴³ *Ibidem*, s. 352.

⁴⁴ W swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznał, że z treści tego przepisu wynika dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interesu grupowy, co wiąże się z przyjęciem założenia, zgodnie z którym wszyscy obywatele „są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcenia pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego”. Zob. więcej M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo konstytucyjne w formie pytań i odpowiedzi*, Wrocław 2003, s. 45–46.

⁴⁵ Na temat synonimiczności pojęć „obronność państwa”, „bezpieczeństwo państwa”, „bezpieczeństwo i porządek publiczny”, i ich identyfikacji z interesem publicznym oraz dobrem wspólnym zob. więcej M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 47 n.

⁴⁶ Na ten temat zob. więcej A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 54 n.

⁴⁷ Warto zauważyć, iż zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie TK podnosi się istnienie istotnej relacji między treścią art. 31 ust. 3 a art. 37 ust. 2 Konstytucji RP. Podkreśla się, że „Stanowi on dopełnienie tych przepisów [...]. Jest to dopełnienie o tyle istotne, że w przeciwieństwie do art. 31 ust. 3 nie zawiera rygору, który wskazywałby na to, że ograniczenia praw i wolności nie mogą naruszać ich istoty, co czyniłoby niemożliwym ograniczenie takich praw, których natura jest tego rodzaju, że mogą być realizowane w całości lub w ogóle” — A. Wróbel, *op. cit.*, s. 160, z powołaniem się na orzeczenie TK z 15 listopada 2000 r., P 12/99.

⁴⁸ Zob. więcej uzasadnienie wyroku TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05.

WPLYW WPROWADZENIA STANU NADZWYCZAJNEGO NA REALIZACJĘ KONSTYTUCYJNYCH WOLNOŚCI I PRAW JEDNOSTKI

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu:

Stan nadzwyczajny to szczególnie reżim prawny obowiązujący na terytorium państwa albo jego części, ustanowiony przez uprawnione organy w prawie przewidzianym trybie w celu uniknięcia zagrożenia o charakterze szczególnym, którego usunięcie, zdaniem protagonistów odnośnych regulacji, w reżimie/-ach normalnym/-ych nie byłoby możliwe lub byłoby znacząco bardziej kosztowne (w rachunku kosztów dominują koszty osobowe, ale nie można lekceważyć również rzeczowych). Istotą reżimu jest czasowe zawieszenie stosowania lub obowiązywania określonych norm prawnych oraz ograniczenie wymogów materialnych i proceduralnych funkcjonowania władzy wykonawczej⁴⁹.

Ogólnie więc można stwierdzić, że z punktu widzenia konstytucyjnego porządku stan nadzwyczajny jest prawnie zdefiniowanym (w aspekcie materialnym i proceduralnym) odejściem od normalnego porządku prawnego w celu zapobieżenia lub ratowania również konstytucyjnie zdefiniowanego dobra (dóbr)⁵⁰.

Zasadniczą cechą charakteryzującą działania organów publicznych w okresie stanu nadzwyczajnego jest adekwatność do stopnia zagrożenia przy jednoczesnym dążeniu do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa (zasada proporcjonalności). Konieczne jest również wykazanie przez organy państwa, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego było konieczne, a zagrożenia nie można było uniknąć zwykłymi środkami właściwymi funkcjonowaniu państwa demokratycznego. Bezwzględnym wymogiem legalności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest jego ogłoszenie. W przypadku wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego konieczne jest też zawiadomienie Sekretarza Generalnego ONZ oraz Sekretarza Generalnego Rady Europy o tym fakcie (również o zniesieniu tych stanów). Obowiązek ten wykonuje minister spraw zagranicznych.

Niewątpliwym skutkiem zaistnienia sytuacji, w wyniku której dochodzi do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, jest zwiększenie prerogatyw władzy wykonawczej oraz ograniczenie wolności i praw obywatelskich, przy jednoczesnym zwiększeniu zakresu obowiązków jednostki⁵¹.

Pomijając kwestie wzmocnienia roli organów egzekutywy, trzeba jednak wiedzieć, że w zakresie ochrony praw i wolności człowieka i obywatela przyjęto

⁴⁹ A. Kociólek-Pęksa, J. Menkes, *Międzynarodowe i krajowe regulacje stanów nadzwyczajnych — analiza teoretyczno prawna (systemowa)*, [w:] *Stan nadzwyczajny*, s. 45.

⁵⁰ Por. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 13 n. i cytowana tam literatura. Jak wskazuje ten autor, „istotą stanu nadzwyczajnego jako instytucji konstytucyjnej jest legalne, znajdujące podstawę w konstytucji, ograniczone w czasie odejście od normalnego porządku prawnego w państwie w celu ratowania jakiegoś dobra”, *idem*, *Stan nadzwyczajny jako środek ochrony wewnętrznej suwerenności państwa — zagadnienia prawnokonstytucyjne*, [w:] *Stan nadzwyczajny*, s. 89.

⁵¹ Na temat regulacji konstytucyjnej (art. 228–234) zob. więcej K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, s. 79 n.

w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. rozwiązanie, w myśl którego w sposób enumeratywny określa się te uprawnienia, które nie mogą być ograniczone w czasie trwania stanu wojennego⁵² i wyjątkowego⁵³, oraz te, które mogą być ograniczone w czasie trwania stanu klęski żywiołowej⁵⁴.

Przyjęte w naszej konstytucji rozwiązania, które mają na celu wyodrębnić nie tak zwanych wolności i praw niedorogowanych, czyli tej kategorii swobód i uprawnień jednostki, jakie ze względu na swój charakter i znaczenie dla egzystencji jednostki nie mogą zostać ograniczone bądź zawieszane, nawet w sytuacjach nadzwyczajnych, jest dość specyficzne. Odnosząc się do wolności i praw osobistych, warto zauważyć, że ich celem staje się wzmocnienie ochrony prawa do życia (art. 38), prawa do humanitarnego traktowania (art. 39, 40 i 41 ust. 4), zasad ponoszenia odpowiedzialności karnej (art. 42), prawa do sądu (art. 45), prawa do ochrony dóbr osobistych (art. 47), wolność sumienia i religii (art. 53). Katalog ten ma enumeratywny charakter, co skutkuje przyjęciem, że realizacja (ochrona) pozostałych wolności i praw osobistych w określonych sytuacjach (tu związanych z wprowadzeniem stanu wojennego lub wyjątkowego) nie podlega tego typu gwarancji, a w konsekwencji pozwala na ich zawieszenie lub ograniczenie⁵⁵.

W odróżnieniu od stanu wojennego i wyjątkowego w czasie trwania stanu klęski żywiołowej ograniczeniu mogą ulec wyłącznie:

- wolność działalności gospodarczej,
- wolności osobiste,
- nienaruszalność mieszkania,
- wolność poruszania się na terytorium RP,
- prawo do strajku, prawo własności,

⁵² Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. z 1 czerwca 2016 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 851.

⁵³ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, tekst jedn. z 8 czerwca 2016 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 886.

⁵⁴ Na temat ograniczeń wolności i praw w trakcie stanów nadzwyczajnych M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 192 n.; K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, s. 208 n.

⁵⁵ Niedopuszczalne jest także ograniczanie wolności oraz praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. Pozostałe uprawnienia jednostki mogą podlegać ograniczeniu w zakresie wynikającym z konieczności określonego stanu faktycznego. Ograniczenia te mogą przybierać postać:

— zawieszenia realizacji poszczególnych praw i wolności (wolność zrzeszania się, wolność zgromadzeń);

— wprowadzenia określonych nakazów lub zakazów (przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów — tak zwana godzina policyjna, zakaz filmowania i fotografowania, nakaz zgłaszania zmiany miejsca czasowego pobytu);

— reglamentacji poszczególnych wolności i praw człowieka i obywatela, np. ograniczenie dostępu do towarów i usług, czasowego zamknięcia szkół, wyłączeniu możliwości żądania udostępnienia informacji publicznej.

- wolność pracy,
- prawo do wypoczynku,
- prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 233 ust. 3)⁵⁶.

Różnica sprowadza się więc przede wszystkim do enumeratywnego wskazania tych wolności i praw, które mogą zostać ograniczone bądź w ogóle zawieszone. Nie oznacza to, że pozostałych wolności i praw konstytucyjnych nie będzie można w takiej sytuacji ograniczać. Ograniczenia te będą mogły być wprowadzane w oparciu o inne zasady i wartości konstytucyjne. Rodzaj ograniczeń wolności i praw powinien odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Stosowanie ograniczeń wobec cudzoziemców wymaga uwzględnienia nie tylko przepisów obowiązujących w RP ustaw, lecz także ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz ustalenia, czy nie zabrania tego powszechnie uznany zwyczaj międzynarodowy (np. art. 7 ust. 2 ustawy o stanie wojennym)⁵⁷.

Jeżeli w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego konkretny podmiot prawa poniesie uszczerbek majątkowy, możliwe jest dochodzenie odszkodowania. Zasady dochodzenia tych roszczeń określa ustawa o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁵⁸.

Mając to na względzie, warto podnieść kilka istotnych i specyficznych cech charakteryzujących obowiązującą regulację konstytucyjną.

Po pierwsze, katalog wolności i praw osobistych przyjęty w Konstytucji RP nie ma charakteru kompletnego. Tytułem przykładu można wskazać pominięcie w jej treści kardynalnego prawa, jakim jest prawo do podmiotowości prawnej czy wolności od niewolnictwa i poddaństwa. Założenie, zgodnie z którym mogłoby dojść do legalizacji (nawet ustawowej) ich zawieszenia lub ograniczenia, wydaje się nieporozumieniem. Niezależnie bowiem od sytuacji i intensyfikacji zagrożeń (niebezpieczeństwa) za niedopuszczalne należałoby uznać jakiekolwiek działanie,

⁵⁶ W odniesieniu do tego katalogu podnosi się wątpliwości dotyczące jego konstytucyjności, wskazując, że możliwość wprowadzenia obowiązku poddania się szczepieniom ochronnym, badaniom lekarskim i przymusowemu leczeniu oraz zabiegom i kwarantannie narusza nieetykalność (cielesną), a nie wolność osobistą, natomiast zakaz organizowania i przeprowadzania publicznych imprez masowych może naruszać prawo do uczestniczenia w zgromadzeniach — zob. J. Wilk, *Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej*, „Acta Erasmiana” III, 2012, s. 150.

⁵⁷ Ograniczenie uprawnień dotyka wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające chociażby czasowo na terytorium Polski objętym stanem nadzwyczajnym oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, mające siedzibę lub prowadzące działalność na obszarze nim objętym.

⁵⁸ Ustawa 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 233, poz. 1955.

które sprowadzałyby się do respektowania tego rodzaju działań podejmowanych przez władze publiczne lub inne podmioty czy osoby. Z tego też powodu — nawet jeżeli zostanie w Polsce (na całym lub na części terytorium) wprowadzony stan wojenny lub wyjątkowy — nie można przyjąć, że wobec braku odpowiednich gwarancji w Konstytucji RP organy państwa — od ustawodawcy poczynając, a na organach samorządowych kończąc — dysponują kompetencją legalizującą jakiegokolwiek działania, których skutkiem stałoby się zawieszenie lub ograniczenie takich uprawnień⁵⁹. W konsekwencji konieczne więc staje się poza regulacją konstytucyjną uwzględnienie standardów międzynarodowej ochrony wolności i praw jednostki⁶⁰. Same postanowienia Konstytucji RP w tym zakresie należy uznać za niewystarczające i w żadnym razie nietworzące podstaw legitymujących ustawodawcę krajowego do wkraczania w sferę istniejących gwarancji systemowych, wypracowanych na poziomie uniwersalnym i regionalnym prawa praw człowieka.

Po drugie, można mieć uzasadnione wątpliwości, czy rzeczywiście katalog wolności i praw wyartykułowanych w treści art. 233 ust. 1 jest racjonalnie uzasadniony. Pojawia się bowiem problem — na podstawie jakiego kryterium doszło do zróżnicowania charakteru i zakresu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. W przypadku rozwiązania przyjętego w treści art. 233 ust. 1 mamy bowiem do czynienia ze wskazaniem tych, których ochrona ma być pełniejsza i wydawałoby się, że niewzruszalna⁶¹. Trudno jednak w praktyce ustalić, na czym

⁵⁹ Na temat derogacji zob. M. Lubiszewski, *Derogacja zobowiązań w dziedzinie praw człowieka*, [w:] B. Gronowska et al., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 215 n.; P.T. Przybysz, *Pojęcie i substancja praw niederogowanych w prawie międzynarodowym praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych: ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 40.

⁶⁰ Oczywiście jest, że treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wzorowana jest na klauzulach ograniczających zamieszczonych w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych (art. 12 ust. 3, art. 14 ust. 1, art. 18 ust. 3, art. 19 ust. 2, art. 21, art. 22 ust. 2) oraz europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 2), nie jest to jednak równoznaczne z możliwością ograniczania (lub zawieszania) tych wolności i praw, które uznane zostały za kardynalne. Zob. więcej K. Ekhardt, *Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 90 n., który podkreśla słusznie, że „Katalog praw niederogowanych MPPOiP jest szerszy niż w EKPCz. W Konwencji europejskiej praw tych jest cztery: prawo do życia (art. 2); prawo do tego, by nie być torturowanym ani poddanym nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu (art. 3); prawo do tego, aby nie być trzymanym w niewoli lub poddaństwie ani nie być zmuszanym do świadczenia przymusowej pracy (art. 4); prawo zakazujące wstecznego działania prawa karnego (art. 7). Należy tu dodać zawarty w art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji zakaz ponownego karania za ten sam czyn oraz normy Protokołu 13 dotyczącego zniesienia kary śmierci we wszelkich okolicznościach. Pakt obejmuje ponadto: zakaz więzienia za długi, prawo do podmiotowości prawnej oraz wolność myśli, sumienia i wyznania”.

⁶¹ Na tym tle już nawet obecnie, gdy nie mamy do czynienia z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, istotne wątpliwości związane z ochroną prywatności (art. 47) pojawiają się w kontekście uchwalenia ustawy o działaniach antyterrorystycznych — ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. 2016, poz. 904.

polegać miałyby ochrona istoty wskazanych w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP wolności i praw, co uznaje się za rzeczywisty przedmiot gwarancji tam zawartych⁶². Warto bowiem sobie uświadomić, że wpisana w treść art. 233 ust. 1 gwarancja nie oznacza wyłączenia możliwości wprowadzania ograniczeń w ogóle, te przecież charakteryzują definiowanie granic wskazanych tam wolności i praw również w sytuacji braku zagrożeń, to znaczy gdy zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające. Jeżeli więc gwarancja ta sprowadza się wyłącznie do zakazu naruszania istoty wskazanych tam wolności i praw⁶³, to musimy sobie uświadomić, że ma charakter względny, dalece ocenny i niezmiernie trudny do zobiektywizowania. Zakładając, że celem wprowadzenia do Konstytucji RP gwarancji zawartej w treści art. 233 ust. 1 było uniemożliwienie władzy i jej funkcjonariuszom, nawet w sytuacji powstania określonego zagrożenia, instrumentalnego traktowania jednostki, powinniśmy w następstwie jej respektowania w istotny sposób weryfikować dopuszczalność wszelkich zmian prawodawczych, które wkraczają w sferę chronionych wolności i praw nie tylko na etapie następczej weryfikacji ewentualnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, lecz także na etapie projektowania konkretnych rozwiązań prawodawczych. Wymóg taki powinien być nie tylko wyraźnie zdefiniowany (sformalizowany) w samej Konstytucji RP, lecz także wyraźnie wpisany w treść postanowień regulaminu Sejmu i Senatu. W praktyce za niezbędne należałoby więc uznać czytelne zdefiniowanie istoty wolności i praw, o których mowa w art. 233 ust. 1. Konieczne jest bowiem ustalenie granic nieprzekraczalnych, rzeczywiście wyłączających ingerencję ustawodawcy w dobro chronione.

PODSUMOWANIE

Z punktu widzenia kolizji, do jakiej dochodzi na płaszczyźnie relacji między konstytucyjną gwarancją ochrony wolności i praw jednostki (w omawianym aspekcie wolności i praw osobistych) a ich ograniczeniem wskutek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, musimy sobie uświadomić, że w rzeczywistości mamy do czynienia z dwoma wymiarami identyfikacji jej przyczyn oraz potencjalnych skutków. Pierwsza ma charakter horyzontalny i wiąże się z koniecznością zagwarantowania przez państwo jak najpełniejszej realizacji gwarantowanych wolności i praw jednostki w sytuacji, w której konieczne staje się uwzględnienie konkret-

⁶² Por. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, s. 212 z odwołaniem się do K. Wojtyczka, *op. cit.*, s. 258, oraz K. Działochy, *Komentarz do art. 233*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 3.

⁶³ Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, domniemanie wskazane w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP „jako norma konstytucyjna nakazują przestrzeganie określonych reguł postępowania jest skierowane do wszystkich, w szczególności adresatami tej dyrektywy są wszystkie organy władzy publicznej” — wyrok TK z dnia 16 maja 2000 r., P 1/99.

nych stanów faktycznych, z istoty uniemożliwiających (ograniczających) realizację uprawnień tożsamą w porównaniu z sytuacją braku istnienia takich zagrożeń. Ta płaszczyzna będzie więc służyć konkretyzacji ograniczeń, które w założeniu pozwolą na zapewnienie egzystencji jednostek, dostosowanej do aktualnie istniejących warunków. W tym ujęciu państwo będzie dążyło do stworzenia takich warunków, w których jednostki i inne podmioty prawa w ramach różnego rodzaju relacji ich łączących będą świadome ograniczeń w relacjach, do jakich dochodzi między tymi podmiotami.

W aspekcie wertykalnym państwo musi zachować zdolność do wywiązywania się ze swoich obowiązków, co wymaga jednoczesnego uwzględnienia szczególnej sytuacji faktycznej. Brak odpowiednich działań, które wiązać się oczywiście będą z koniecznością ograniczenia (a nawet zawieszenia) konkretnych wolności i praw — modelowo — ma służyć zapewnieniu zachowania zdolności funkcjonowania przez państwo i jego aparat, także z punktu widzenia zachowania zdolności w zakresie zapewnienia ochrony i egzekwowalności wolności i praw jednostki. Chodzi tu więc o ustalenie, w jakim obszarze istnieją konkretne przeszkody (bądź ograniczenia), które uniemożliwiają (bądź utrudniają) wywiązanie się przez funkcjonujący aparat państwowy (funkcjonariuszy występujących w jego imieniu) z obowiązku zapewnienia poszanowania oraz gwarancji realizacji konstytucyjnych wolności i praw.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę konkretną sytuację faktyczną, w której to właśnie państwo potrzebuje pomocy, ujawnia się konieczność wzmocnienia potrzeby wywiązywania się jednostek i innych podmiotów prawa z istniejących obowiązków konstytucyjnych, z obowiązkiem wierności, obrony i przestrzegania prawa na czele⁶⁴. W przypadku stanów nadzwyczajnych dochodzi w istocie do przewartościowania istniejącej hierarchii konstytucyjnego zdefiniowania relacji państwo–jednostka. W czasie trwania takiego stanu potrzeby państwa mogą (a w zasadzie muszą) wiązać się z intensyfikacją zakresu obowiązków, które z istoty swej ograniczać lub wyłączać będą możliwość realizacji konkretnych uprawnień przez jednostki i inne podmioty prawa.

Niezależnie od tego, jakie będzie wtedy obowiązywało prawo (niezbędnym wymogiem jest jednak to, aby były to przepisy prawa powszechnie obowiązującego), rolą Konstytucji RP jest stworzenie rzeczywistych gwarancji poszanowania wolności i praw jednostki. Gwarancje te nie mogą być wyłącznie pozorne bądź sprowadzać się do tego charakteru. Pewność prawa (zasada zaufania) wymaga stworzenia obiektywnych i rzeczywistych mechanizmów zabezpieczających jednostkę przed arbitralnym (instrumentalnym) traktowaniem prawa nawet w sytuacji zaistnienia konkretnego zagrożenia.

⁶⁴ Więcej na ten temat B. Banaszak, M. Jabłoński, *Obowiązki podstawowe człowieka i obywatela*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 238–266.

LIMITATION OF CONSTITUTIONAL FREEDOMS AND PERSONAL RIGHTS DURING EXTRAORDINARY MEASURES

Summary

The fundamental issue raised in this elaboration comes down to an attempt at identifying the character and content of constitutional guarantees of freedom and individual rights during extraordinary measures (martial law, state of emergency and natural disaster). Three essentials in immanent connection are raised in this respect: constitutional conception of freedom and personal rights, principles and values legalizing the limitations in constitutional guarantees of freedom and individual rights and particular constitutional guarantees excluding the ability of constricting some specific liberties and rights during extraordinary measures. The intention of this analysis is to establish whether the existing solutions at the level of RP Constitution arrangements indeed ensure the system not being edited in terms of the particular category of freedom and individual rights in Polish legal order.