Anna Surówka¹

**Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka
i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie
normalnego funkcjonowania państwa**

Słowa kluczowe: stany nadzwyczajne, ograniczanie wolności i praw, zasada proporcjonalności

Keywords: the extraordinary measures, limitation of the freedoms and rights, the rule of proportionality

Streszczenie

Zagadnienie dopuszczalności ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych rodzi wiele problemów. Są one konsekwencją nakładania się na siebie dwóch różnych regulacji dotyczących ograniczeń: ogólnej regulacji wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz regulacji szczególnej zawartej w rozdziale XI Konstytucji dotyczącej wyłącznie stanów nadzwyczajnych. Odpowiedź na pytanie, kiedy i w jakich okolicznościach należy stosować regulacje szczególne dotyczące ograniczania wolności i praw w stanach nadzwyczajnych, a kiedy ogólne zasady wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zależy od kilku kwestii. Po pierwsze, jest ona uzależniona od rodzaju wprowadzonego stanu nadzwyczajnego. Po drugie, zależy od rodzaju wolności czy prawa, które ma zostać ograniczone. Kolejnym problemem jest sposób interpretowania i stosowania poszczególnych przesłanek dotyczących ograniczeń. W tym zakresie dużą rolę odgrywa sposób interpretacji zasady proporcjonalności przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny.

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Summary

The relationship rules limiting the rights and freedoms of man and citizen in emergencies and in the state of normal functioning of the state

The issue of permissibility of limitation of the freedoms and rights of persons and citizens in extraordinary measures causes a lot of problems. They are consequence the imposition two different regulations relative the limitations: the general regulation appearing from article 31 paragraph 3 Constitution and the special regulation including in the Chapter XI Constitution concerning exclusively the extraordinary measures. The answer for the question, when and in which circumstances it shall adapt the special rules concerning the limitation of the freedoms and rights in extraordinary measures and when the general regulations appears from article 31 paragraph 3 Constitution, depends on a few matters. Firstly, it depends on the type of introducing extraordinary measure. Secondly, it depends on the type of the freedom or right, which it have to be limited. The next problem, it is the method of interpretation and applying the rules concerning the limitations. In this area, the rule of proportionality in interpretation of the Constitutional Tribunal is of great importance.

I.

Problematyka stanów nadzwyczajnych na gruncie Konstytucji z 1997 r.² uregulowana została w rozdziale XI zatytułowanym *Stany nadzwyczajne*. Konstytucja dopuszcza możliwość wprowadzenia trzech stanów nadzwyczajnych – stanu wojennego, stanu wyjątkowego oraz stanu klęski żywiołowej – w zależności od rodzaju występującego zagrożenia. Stan wojenny i stan wyjątkowy mogą zostać wprowadzone w drodze rozporządzenia prezydenta RP wydawanego na wniosek Rady Ministrów, natomiast stan klęski żywiołowej może wprowadzić, w drodze rozporządzenia, Rada Ministrów.

Stan wojenny, zgodnie z art. 229 Konstytucji, może zostać wprowadzony w przypadku wystąpienia zagrożenia zewnętrznego państwa, zbrojnej napa-

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

ści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony. Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej³ precyzuje, jakiego typu zagrożenia o charakterze zewnętrznym mogą uzasadniać wprowadzenie stanu wojennego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o stanie wojennym są to działania o charakterze terrorystycznym lub działania w cyberprzestrzeni, zbrojna napaść na terytorium RP lub zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji wynikające z umowy międzynarodowej. Działania te powinny mieć charakter celowy, być wymierzone w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy RP lub zmierzać do uniemożliwienia lub poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa⁴. Jak słusznie podnosi się w doktrynie, pojęcie „zewnętrznego zagrożenia państwa” jest pojęciem nieostrym i dopuszczalna jest zarówno rozszerzająca, jak i zawężająca jego interpretacja⁵. Oznacza to, iż mogą nim zostać objęte również różne akty o charakterze sabotażu czy zmierzające do wywołania wojny domowej działania podejmowane przez podmioty zewnętrzne względem państwa polskiego, a także inspirowane przez te podmioty.

Przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego uregulowane zostały w art. 230 Konstytucji oraz w ustawie o stanie wyjątkowym⁶. Zarówno Konstytucja, jak i ustawa o stanie wyjątkowym, wskazują, iż są to zagrożenia o charakterze wewnętrznym. Jest to jedna z podstawowych różnic pomiędzy warunkami dopuszczalności wprowadzenia stanu wojennego (zagrożenie zewnętrzne) i wyjątkowego. Do zagrożeń o charakterze wewnętrznym, których wystąpienie może uzasadniać wprowadzenie stanu wyjątkowego, zaliczone zostały: zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego, w tym działania o charakterze terrorystycznym i działania w cyberprzestrzeni, które mogą takie zagrożenia wy-

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej (Dz.U. Nr 156, poz. 1301 ze zm.).

⁴ Art. 2 ust. 1a ustawy o stanie wojennym.

⁵ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 229 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2; W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 88.

⁶ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985 ze zm.).

woływać, a których nie da się usunąć przy użyciu zwykłych środków⁷. Wśród przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu wyjątkowego pominięte zostały zdarzenia mające charakter kryzysu gospodarczego. Nie oznacza to jednak, iż kryzys gospodarczy nie będzie mógł stanowić uzasadnienia dla wprowadzenia stanu wyjątkowego. Równowaga finansów publicznych należy bowiem do wartości chronionych konstytucyjnie⁸. Zatem kryzys gospodarczy, który przybierze rozmiary zagrażające utrzymaniu porządku publicznego, będzie mógł uzasadniać wprowadzenie stanu wyjątkowego⁹. Dopuszcza się także sytuacje, w których zagrożenia o charakterze wewnętrznym wywoływane będą przez podmioty czy zdarzenia zewnętrzne¹⁰. W praktyce ocena przesłanek dopuszczalności wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego może się więc okazać bardzo trudna. Jest to problem istotny zważywszy na pozostałe wymogi, którymi obwarowane jest wprowadzenie obydwu stanów nadzwyczajnych. Artykuł 229 Konstytucji nie określa czasu, na który powinien zostać wprowadzony stan wojenny. Natomiast, zgodnie z art. 230 Konstytucji, stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na czas nie dłuższy niż 90 dni i może zostać w razie potrzeby przedłużony, za zgodą Sejmu, tylko raz, na czas nie dłuższy niż 60 dni. Czas trwania stanu wyjątkowego musi być wskazany w rozporządzeniu prezydenta RP o jego wprowadzeniu¹¹.

Stan klęski żywiołowej może zostać wprowadzony w celu zapobieżenia lub usunięcia skutków katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej¹². Ustawa o stanie klęski żywiołowej¹³ wprowadza definicję klęski żywiołowej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy klęską żywiołową jest katastrofa naturalna lub awaria techniczna, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte jedy-

⁷ Art. 2 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00, OTK ZU 2000 Nr 8, poz. 294.

⁹ Por. A. Michalska, *Niebezpieczeństwo publiczne, które zagraża życiu narodu*, [w:] *Prawa człowieka w stanach nadzwyczajnych*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 23.

¹⁰ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 230 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 1.

¹¹ Por. *ibidem*, s. 5.

¹² Art. 232 Konstytucji RP.

¹³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 ze zm.).

nie z zastosowaniem nadzwyczajnych środków, przy współdziałaniu różnych organów i instytucji pod jednolitym kierownictwem. Stan klęski żywiołowej może zostać zarządzony przez Radę Ministrów z własnej inicjatywy albo na wniosek wojewody. Podobnie jak stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej również wprowadzany jest na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni. W przypadku konieczności jego przedłużenia Rada Ministrów musi uzyskać zgodę Sejmu. W doktrynie podnosi się, iż przepisy, odmiennie niż w przypadku stanu wyjątkowego, nie wprowadzają ograniczenia co do ilości przedłużeń stanu klęski żywiołowej. Stan ten może być przedłużany wielokrotnie, jeśli wymagają tego okoliczności związane ze zwalczaniem lub usuwaniem skutków klęski żywiołowej¹⁴.

Konsekwencją wprowadzenia poszczególnych stanów nadzwyczajnych jest zmiana zasad działania organów władzy publicznej, jak też możliwość wprowadzenia nadzwyczajnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela¹⁵. Zwłaszcza drugie z wskazanych zagadnień może wywoływać wiele problemów. W pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie, jaka jest relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w czasie trwania stanów nadzwyczajnych do regulacji zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Czy art. 31 ust. 3 Konstytucji ustanawiający warunki dopuszczalności ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest w tym przypadku stosowany, czy też jego zastosowanie jest wyłączone, a także czy wszystkie wolności i prawa mogą być ograniczane w czasie trwania stanów nadzwyczajnych na takich samych zasadach?¹⁶

II.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji formułuje zasady ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Można je podzielić na trzy grupy:

¹⁴ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 232 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 3–4.

¹⁵ Por. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysław–Rzeszów 2012, s. 208.

¹⁶ Por. J. Wyrembak, *Standardy ograniczania wolności i praw w świetle Rozdziału II Konstytucji*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2006, s. 205 i n.

1. Wymogi o charakterze formalnym, dotyczącego tego, w jakim akcie normatywnym można wprowadzać ograniczenia; ograniczenia mogą być wprowadzane w aktach rangi co najmniej ustawowej¹⁷.
2. Przesłanki uzasadniające wprowadzenie ograniczeń, a konkretnie wartości, których ochrona uzasadnia ich wprowadzenie; zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być wprowadzane, jeżeli jest to konieczne ze względu na ochronę bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, praw i wolności innych osób¹⁸.
3. Granice ograniczeń, czyli regulacje określające, jak daleko możliwe jest ingerowanie w sferę wolności i praw konstytucyjnych¹⁹; podstawowe znaczenie posiadają w tym zakresie zasada proporcjonalności oraz zakaz naruszania istoty wolności i praw.

Regulacja ta pełni więc jednocześnie funkcję reglamentacyjną i gwarancyjną. Z jednej strony wprowadza możliwość ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, z drugiej – wskazuje wymogi, które należy spełnić, by ograniczenie było dopuszczalne na gruncie Konstytucji. Należy podkreślić, iż ma ona zastosowanie do wszystkich wolności i praw człowieka i obywatela uregulowanych w Konstytucji, poza art. 30 Konstytucji poświęconym godności człowieka. Zgodnie z art. 30 Konstytucji, godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela i jest ona nienaruszalna. Regulacja ta wskazuje więc pewną wartość podstawową, która ma charakter pierwotny, z której wynikają inne wolności i prawa. Dlatego też zasady zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczące możliwości ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą dopuszczać wprowadzania ograniczeń pewnej wartości, która jest ich źródłem, na której osnuty jest cały porządek konstytucyjny.

¹⁷ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97; OTK ZU 1998 Nr 4, poz. 46; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU 2000 Nr 1 poz. 3; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU 2002 Nr 3A, poz. 33; także K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 103 i n.

¹⁸ Szczegółowo K. Wojtyczek, op.cit., s. 179 i n. oraz L. Garlicki, *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 22.

¹⁹ Por. L. Garlicki, op.cit., s. 14.

Pewnym problemem może być relacja art. 31 ust. 3 Konstytucji do tych regulacji poświęconych wolnościom i prawom człowieka i obywatela, które odrębnie formułują przesłanki ich ograniczania. Brak jakichkolwiek regulacji szczególnych odnoszących się do dopuszczalności wprowadzania ograniczeń należy bowiem traktować jako odesłanie do stanowiącego *lex generalis* art. 31 ust. 3 Konstytucji²⁰. Jeżeli jednak przepis szczególny zawiera regulację dotyczącą ograniczania korzystania z przysługującej wolności lub prawa, możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze dotyczy sytuacji, gdy przepis konstytucji dotyczący jakiejś wolności czy prawa zawiera regulację poświęconą ograniczeniom, jednak nie przewiduje wszystkich tych wymogów związanych z dopuszczalnością ograniczeń, które wymienione zostały w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W takim przypadku uznanie, iż istnienie chociażby szczątkowej regulacji zawartej w przepisie szczególnym wyklucza stosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji mogłoby doprowadzić do nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności, bez zachowania granic ograniczeń przewidzianych w art. 31 ust. 3. Oznacza to, iż art. 31 ust. 3 Konstytucji w takiej sytuacji będzie pełnił rolę uzupełniającą, tzn. będzie uzupełniał regulację poświęconą ograniczeniu konkretnej wolności lub prawa o elementy w niej nieprzewidziane, ale zawarte w art. 31 ust. 3²¹. Drugie rozwiązanie dotyczy tych przepisów konstytucyjnych, które samodzielnie regulują wszystkie przesłanki ograniczenia danej wolności lub prawa, ewentualnie wprowadzają dodatkowe ograniczenia dopuszczalności ingerencji w sferę praw i wolności. W takim przypadku zastosowanie znajdują ogólne reguły kolizyjne nakazujące przyznać pierwszeństwo przepisom bardziej szczegółowym. Jeżeli natomiast poza zakresem normowania przepisu szczegółowego pozostaną jakieś wymagania zamieszczone w art. 31 ust. 3, to przepis ten nadal będzie znajdował zastosowanie.

III.

W odniesieniu do możliwości wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela w czasie trwania stanów nadzwyczajnych kluczowe znaczenie posiadać będą trzy regulacje –

²⁰ Por. *ibidem*, s. 16; K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 81 i n.

²¹ Por. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 17.

art. 228 ust. 3 i ust. 5 oraz art. 233 Konstytucji. Artykuł 228 ust. 3 stanowi, iż zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych powinien zostać uregulowany w ustawie. Chodzi tu przede wszystkim o ustawy dotyczące poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Oznacza to, iż ustawa regulująca konkretny stan nadzwyczajny określa także, jakie wolności i prawa oraz w jaki sposób mogą zostać ograniczone. Na pozór przepis ten nie powinien budzić żadnych wątpliwości. W pewien sposób odpowiada on bowiem art. 31 ust. 3, zwłaszcza w części, w jakiej wprowadza wymóg określenia zakresu ograniczania wolności i praw w czasie stanu nadzwyczajnego w drodze ustawy. Nie należy jednak zapominać, iż stany nadzwyczajne nie są wprowadzane w drodze ustawy, lecz w drodze rozporządzenia organów władzy wykonawczej. W konkretnej sytuacji ograniczenia będą więc wprowadzane nie przy pomocy aktu rangi co najmniej ustawowej, ale w drodze rozporządzenia o wprowadzeniu danego stanu nadzwyczajnego²². Dojdzie w ten sposób do przełamania konstytucyjnego wymogu zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie oznacza to jednak, iż pomiędzy art. 31 ust. 3 a art. 228 ust. 3 Konstytucji zachodzi kolizja. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji regulacje dotyczące funkcjonowania organów państwowych oraz ograniczeń wolności i praw w czasie ich trwania stanowią swego rodzaju *lex specialis* i wyłączają, przynajmniej w zakresie uregulowanym w ustawach dotyczących stanów nadzwyczajnych, stosowanie postanowień Konstytucji. W tym przypadku funkcję gwarancyjną pełni art. 228 ust. 2 Konstytucji stanowiący, iż „stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowo podaniu do publicznej wiadomości”. Stanowi on poważne, obok wymogów wprowadzonych w art. 229, 230, 232 i 233 Konstytucji, ograniczenie możliwości wprowadzania stanów nadzwyczajnych, a także uznaniowego ograniczania korzystania z wolności i praw konstytucyjnych w drodze rozporządzenia o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Możliwość ograniczania wolności i praw w drodze rozporządzenia o wprowadzeniu danego stanu nadzwyczajnego uzasadniona jest koniecznością szybkiego reagowania na sytuację nadzwyczajną, powodującą

²² Więcej na temat charakteru rozporządzenia o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego – M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 187.

zagrożenie dla ważnych interesów państwa. Utrzymanie wymogu wprowadzania ograniczeń wolności i praw wyłącznie w drodze aktu rangi ustawowej stanowiłoby poważne utrudnienie, zwłaszcza w sytuacji, gdy Sejm i Senat nie mogłyby się zebrać na normalne posiedzenie. W takim przypadku praktycznie niemożliwe stałoby się wprowadzanie ograniczeń czy nakładanie obowiązków na osoby przebywające na terenach objętych stanem nadzwyczajnym²³. Dlatego też forma rozporządzenia wydawanego na podstawie ustawy szczegółowo regulującej zakres dopuszczalnych w czasie trwania stanu nadzwyczajnego ograniczeń wydaje się najbardziej skuteczną metodą szybkiego reagowania na występujące zagrożenia. Należy również zauważyć, iż rozporządzenie o wprowadzeniu konkretnego stanu nadzwyczajnego stanowi swego rodzaju wytyczną dotyczącą tego, które wolności i prawa oraz w jaki sposób mogą być ograniczane²⁴. Rozporządzenie o wprowadzeniu któregoś ze stanów nadzwyczajnych stanowi również podstawę do wydawania rozporządzeń wykonawczych szczegółowo regulujących ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego przez inne organy, w szczególności przez Radę Ministrów, właściwych ministrów, wojewodów czy organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów)²⁵. Jest to rozwiązanie o charakterze nadzwyczajnym, bowiem, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, delegacja do wydania rozporządzenia wykonawczego może zostać ustanowiona wyłącznie w ustawie. Wprowadzenie takiego rozwiązania pociąga za sobą jeszcze dalej idące konsekwencje. Przełamanie wymogów zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji dotyczy także elementów, które powinna zawierać delegacja do wydania rozporządzenia. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji delegacja do wydania rozporządzenia powinna określać

²³ Zgodnie z art. 84 Konstytucji obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych może zostać ustanowiony wyłącznie w drodze ustawy.

²⁴ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 229...*, s. 16; K. Działocha, *Komentarz do art. 230...*, s. 16; art. 5 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 288.

²⁵ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 228 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 6. Szczegółowe zasady wydawania rozporządzeń ograniczających wolności i prawa w trakcie poszczególnych stanów nadzwyczajnych uregulowane zostały w: art. 24 ust. 2 ustawy o stanie wojennym, art. 22 ustawy o stanie wyjątkowym, art. 23 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw oddanych do regulacji oraz zawierać szczegółowe wytyczne co do treści. W przypadku rozporządzeń dotyczących ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w czasie trwania stanów nadzwyczajnych nie obowiązuje wymóg określenia w delegacji do wydania rozporządzenia szczegółowych wytycznych co do jego treści. Ustawy regulujące poszczególne stany nadzwyczajne wskazują jedynie, jakie organy i w odniesieniu do jakich wolności i praw mogą wydawać rozporządzenia wprowadzające ograniczenia²⁶. Rozwiązanie takie uzasadnione jest również koniecznością szybkiego i sprawnego reagowania na występujące zagrożenia. Gdyby prezydent RP w rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego albo Rada Ministrów w rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej musieli w odniesieniu do każdego dopuszczalnego ograniczenia wolności lub prawa formułować szczegółowe wytyczne, w jaki sposób i w jakim zakresie dana wolność lub prawo może zostać ograniczone, pociągałoby to za sobą dwa zasadnicze problemy. Z jednej strony powodowałoby to rozbudowanie treści rozporządzenia o wprowadzeniu danego stanu nadzwyczajnego, a z drugiej – krępowałoby organy odpowiedzialne za dążenie do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa i w praktyce uniemożliwiałoby lub poważnie ograniczało realizację obowiązku wynikającego z art. 228 ust. 4 Konstytucji. Odejście od konieczności wypełnienia wszystkich warunków dopuszczalności wydania rozporządzenia w czasie trwania stanu nadzwyczajnego jest więc rozwiązaniem słusznym, pozwalającym na realizację celów, dla których dany stan wprowadzono.

IV.

Druga przesłanka dotycząca dopuszczalności wprowadzania ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych uregulowana została w art. 228 ust. 5 Konstytucji. Przepis ten ustanawia zasadę proporcjonalności w odniesieniu do wszystkich działań podejmowanych w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego²⁷. Zasada proporcjonalności zakłada, że stopień inten-

²⁶ Ibidem.

²⁷ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 228...*, s. 11.

sywności ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze chronionego w ten sposób interesu publicznego²⁸. Oznacza to, że ograniczenie praw jednostki musi być odpowiednie względem celu, któremu służy dana regulacja²⁹. Na gruncie art. 228 ust. 5 Konstytucji zasada proporcjonalności jest rozumiana analogicznie, jak na gruncie art. 31 ust. 3³⁰. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego³¹, z zasady proporcjonalności wynika m.in. zakaz nadmiernej ingerencji, który oznacza, że „ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie”. Dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania:

1. Czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków.
2. Czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana.
3. Czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela³².

Oznacza to, że na zasadę proporcjonalności składają się trzy zasady: zasada przydatności, zasada konieczności i zasada proporcjonalności *sensu stricto*.

Zasada przydatności odpowiada na pierwsze z pytań. Wymaga ona ustalenia celu ingerencji w sferę wolności i praw. Celem wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w trakcie trwania stanów nadzwyczajnych

²⁸ Por. L. Garlicki, op.cit., s. 28.

²⁹ Por. K. Wojtyczek, op.cit., s. 136.

³⁰ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 228...*, s. 14.

³¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK ZU 1986–1995, t. VI, cz. 1, poz. 12; orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95, OTK ZU 1996 Nr 1, poz. 1; orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96, OTK ZU 1997 Nr 2, poz. 19; wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK ZU 1999 Nr 1, poz. 2; wyrok TK z dnia 13 lutego 2001 r., sygn. akt K 19/99, OTK ZU 2001 Nr 2, poz. 30.

³² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK ZU 1986–1995, t. VI, cz. 1, poz. 12.

czajnych jest dążenie do „jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”³³. Jeżeli zatem cel wprowadzenia ograniczeń pokrywa się z ich skutkami, to zastosowane środki są przydatne do osiągnięcia celu³⁴.

Zasada konieczności dotyczy kryterium wyboru środka ograniczeń. Może się bowiem zdarzyć, że środki najbardziej skuteczne do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa są jednocześnie środkami najbardziej restryktywnymi, a środki alternatywne są znacznie mniej restryktywne, ale równocześnie mniej skuteczne. Ingerencja państwa powinna mieć możliwie najwęższy zakres. Choć zarówno art. 228 ust. 5 Konstytucji, jak i ustawa o stanie wojennym³⁵ oraz ustawa o stanie wyjątkowym³⁶ wskazują jedynie na konieczność „jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”, wymóg wprowadzania ograniczeń jak najmniej uciążliwych dla jednostki wynika z samej zasady proporcjonalności jako zakazu nadmiernej ingerencji³⁷. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Kryterium «konieczności» zastosowania ograniczenia oznacza też obowiązek ustawodawcy do wyboru najmniej uciążliwego środka. Jeżeli ten sam cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez prawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, więc narusza konstytucję”³⁸.

Zasada proporcjonalności sensu stricto wymaga, by ingerencja państwa w sferę praw i wolności pozostawała w odpowiedniej proporcji do celu, któremu służy. Stopień naruszenia wartości znajdujących się u podstaw danego prawa musi pozostawać w odpowiedniej relacji do stopnia realizacji wartości, których ochrona jest celem ingerencji. Zachowanie zasady proporcjonalności sensu stricto wymaga odpowiedzi na pytanie, czy w świetle systemu wartości wyrażonego w konstytucji realizacja jednych wartości usprawiedliwia poświęcenie innych wartości. Respektowanie zasady proporcjonalności *sen-*

³³ Art. 228 ust. 5 Konstytucji.

³⁴ Szerzej o zasadzie przydatności K. Wojtyczek, op.cit., s. 150.

³⁵ Art. 20 ust. 2 ustawy o stanie wojennym.

³⁶ Art. 15 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym.

³⁷ K. Działocha, *Komentarz do art. 228...*, s. 14.

³⁸ Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98, OTK ZU 1999 Nr 4, poz. 71.

su stricto wymaga więc ważenia kolidujących ze sobą wartości³⁹. Waga poszczególnych wartości jest ustalana na gruncie określonej sytuacji faktycznej. Rozstrzygnięcie konfliktu wartości wymaga więc uwzględnienia wagi kolidujących wartości oraz stopnia, w jakim zostają one naruszone. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* nakazuje odrzucenie tych metod ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych, które są nadmiernie uciążliwe i nie przynoszą oczekiwanych korzyści⁴⁰.

Choć zasada proporcjonalności na gruncie art. 228 ust. 5 Konstytucji ma analogiczną treść jak na gruncie art. 31 ust. 3, jest ona jednak nieco inaczej stosowana⁴¹. Modyfikacja ta dotyczy stopnia, w którym organy władzy publicznej wprowadzające ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w trakcie stanów nadzwyczajnych winny respektować zasadę proporcjonalności⁴². Ograniczenia te powinny służyć „jak najszybszemu przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa” (art. 228 ust. 5 Konstytucji *in fine*), co oznacza, że mogą być one bardziej uciążliwe niż te, które są wprowadzane w „normalnych okolicznościach”⁴³. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, ustanawiający ogólne zasady ograniczania wolności i praw, nie zawiera bowiem wskazania adresowanego do ustawodawcy nakazującego, by wprowadzone ograniczenia jak najszybciej doprowadziły do realizacji zamierzonego celu, czyli uchylenia zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. W praktyce oznacza to, że na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji silniej niż na gruncie art. 228 ust. 5 wyeksponowany został wymóg dbania o to, by ograniczenia nie były nadmiernie uciążliwe (czyli respektowania zasady konieczności będącej elementem zasady proporcjonalności). Jednocześnie należy zauważyć, iż ustrojodawca zadbał o to, by owe bardziej uciążliwe

³⁹ K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 160.

⁴⁰ Por. 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. 706.

⁴¹ Podobnie – M. Brzeziński, *op.cit.*, s. 180.

⁴² K. Działocha, *Komentarz do art. 228...*, s. 16.

⁴³ 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. 67; K. Eckhardt, *op.cit.*, s. 93.

ograniczenia nie były stosowane zbyt długo. Zgodnie z art. 228 ust. 5 Konstytucji mogą one być stosowane jedynie do czasu „przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”. Takiego ograniczenia czasowego stosowania ograniczeń nie wprowadza natomiast art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy zatem uznać, że choć art. 228 ust. 5 Konstytucji dopuszcza możliwość mniej rygorystycznego stosowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do oceny, czy została zachowana odpowiednia relacja pomiędzy stopniem ograniczenia wolności lub prawa a uzyskaną dzięki temu korzyścią, to jednocześnie wprowadza ograniczenie czasowe, w którym te „złagodzone” wymogi mogą być stosowane. W ten sposób podkreślony został z jednej strony nadzwyczajny charakter ograniczeń wprowadzanych w trakcie stanu wojennego, wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej, a z drugiej ich służebny charakter – „przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa”⁴⁴.

V.

Zakaz ten wyrażony został wprost w art. 31 ust. 3 Konstytucji i opiera się on na założeniu, że każde prawo lub wolność posiada pewien podstawowy czy minimalny zakres treściowy, którego usunięcie zniweczy faktyczne ich istnienie⁴⁵. Ograniczenia praw i wolności nie mogą prowadzić do faktycznego wydrążenia ich z rzeczywistej treści i pozostawienia tylko pozoru ich obowiązywania. Koncepcja „istoty” została powiązana z ogólnymi kryteriami ograniczania praw i wolności⁴⁶. W orzeczeniu z dnia 17 lipca 1996 r. Trybunał podjął próbę zdefiniowania pojęcia „istoty praw i wolności”, wskazując, iż „w treści każdego z konstytucyjnych praw i wolności zawierają się pewne elementy podstawowe, istnienie których jest konieczną przesłanką zachowania przez to prawo lub wolność swej konstytucyjnej tożsamości”⁴⁷. Oznacza to, iż ustawodawcy przysługuje swoboda modyfikowania i ograniczania

⁴⁴ M. Brzeziński dążenie do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa nazywa zasadą celowości – M. Brzeziński, op.cit., s. 174.

⁴⁵ Por. K. Wojtyczek, op.cit., s. 203 i n.

⁴⁶ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1994 r., sygn. akt W 3/93, OTK1986–1995, t. V, 1994, cz. 1, s. 17.

⁴⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 1996 r., sygn. akt K 8/96, OTK 1996, t. II, s. 46–65.

praw i wolności, ale owe modyfikacje i ograniczenia nie mogą iść tak daleko, by przekreśleniu uległa podstawowa treść (istota) danego prawa lub wolności. Natomiast w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. Trybunał wskazał, że koncepcja istoty „opiera się ona na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Wyrażne nawiązanie do tej koncepcji w tekście Konstytucji z 1997 r. nadaje jej bezpośrednią podstawę konstytucyjną i nakazuje ją traktować jako istotny punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności ustaw⁴⁸.

Artykuł 228 ust. 5 Konstytucji, wśród wymogów dopuszczalności ograniczania wolności i praw, nie wymienia zakazu naruszania istoty wolności i praw. Pominięcie zakazu naruszania istoty wolności i praw przy wprowadzaniu ograniczeń wolności i praw w stanach nadzwyczajnych wynika z dopuszczenia przez ustrojodawcę możliwości bardziej rygorystycznego ograniczania, a nawet zawieszania korzystania z niektórych wolności i praw, jeżeli jest to uzasadnione koniecznością przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa⁴⁹. Podstawowym celem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest właśnie umożliwienie tej głębszej niż w warunkach „normalnego” funkcjonowania państwa ingerencji w sferę wolności i praw⁵⁰. Zagrożenia, które uzasadniają wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, mają bowiem szczególnie charakter – nie jest możliwe ich usunięcie przy pomocy zwykłych środków, wywołują zagrożenie dla wielu osób, utrudniają normalne funkcjonowanie państwa i jego organów⁵¹. Ich usunięcie w możliwie jak najkrótszym czasie będzie więc niosło ze sobą wiele korzyści i umożliwi sprawniejszą likwidację skutków ich wystąpienia. Tymczasem konieczność respektowania zakazu naruszania istoty wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych oznaczałaby poważne ograniczenie w możliwości stosowania złasz-

⁴⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK Z.U. 2000 Nr 1, poz. 3.

⁴⁹ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 228...*, s. 16.

⁵⁰ Podobnie K. Eckhardt, *op.cit.*, s. 215.

⁵¹ Por. M. Brzeziński, *op.cit.*, s. 169.

cza tych ograniczeń wolności i praw, które choć są skuteczne i umożliwiają szybkie przywrócenie normalnego stanu funkcjonowania państwa, ale powodują nadmierną ingerencję w jakąś wolność lub prawo, a w konsekwencji łamią zakaz naruszania istoty wolności i praw. Bez wątplenia respektowanie zakazu naruszania istoty wolności i praw uniemożliwiłoby zawieszenie możliwości korzystania z jakiegś wolności lub prawa. Zawieszenie możliwości korzystania z wolności lub prawa jest bowiem niczym innym jak pozbawieniem na pewien czas możliwości korzystania z przysługujących w oparciu o nie uprawnień⁵². Zatem szczególny charakter zagrożeń stojących u podstaw wprowadzenia stanu nadzwyczajnego wymusza stosowanie innych, bardziej rygorystycznych środków ograniczania korzystania z wolności i praw⁵³.

W stanach nadzwyczajnych podstawowe znaczenie dla oceny dopuszczalności wprowadzania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela posiadać będą regulacje wynikające z ustaw dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych, a nie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten będzie mógł być stosowany jedynie posiłkowo, zwłaszcza w odniesieniu do tych praw i wolności, których nie wolno ograniczać w czasie trwania stanu wojennego i wyjątkowego.

VI.

Ogromne znaczenie dla ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych posiada art. 233 Konstytucji, który wprowadza trzy grupy regulacji: zakaz ograniczania wymienionych w ust. 1 wolności i praw, zakaz dyskryminacji (ust. 2) oraz zakres ograniczeń dopuszczalnych w czasie trwania stanu klęski żywiołowej (ust. 3). Zakaz dyskryminacji chroni przed wprowadzaniem arbitralnych, nieuzasadnionych żadnymi racjonalnymi przesłankami ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela

⁵² Por. K. Eckhardt, *op.cit.*, s. 219.

⁵³ Por. M. Brzeziński, *op.cit.*, s. 194–195.

la⁵⁴. Przeciwdziała on naruszeniu zasady równości⁵⁵. W pierwszej kolejności uwagę zwraca odmienny, w porównaniu z art. 32 ust. 2 Konstytucji, sposób zredagowania zakazu dyskryminacji. Wspomniany art. 32 ust. 2 Konstytucji wprowadza zakaz dyskryminacji bez szczegółowego dookreślenia o dyskryminację, w oparciu o które cechy chodzi. W ten sposób zakaz ten rozciąga się na wszelkie sposoby różnicowania sytuacji poszczególnych podmiotów, które mogłyby mieć charakter dyskryminujący⁵⁶. Natomiast art. 233 ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż w czasie stanów nadzwyczajnych niedopuszczalne jest ograniczanie wolności i praw człowieka i obywatela z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku⁵⁷. Odmienny sposób uregulowania zakazu dyskryminacji uzasadniony jest istnieniem szczególnych okoliczności, w których wprowadzane są ograniczenia. Ograniczenia wolności i praw w trakcie trwania stanów nadzwyczajnych wprowadzane są w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zagrożenia dla konstytucyjnego ustroju państwa lub dla szeroko pojmowanego bezpieczeństwa obywateli. W stanach tych występują, lub mogą występować, bardzo specyficzne zagrożenia wynikające np. z działalności osób mających obce pochodzenie czy wyznających określoną religię. Wprowadzenie regulacji ograniczającej wolności lub prawa, która rozciągałaby się jedynie na pewną kategorię osób, np. wyznawców jakiejś religii, mogłoby prowadzić do dyskryminacji tych osób, które są wyznawcami tej religii, ale nie podejmują żadnych działań, które mogłyby wywoływać zagrożenie dla państwa polskiego. Prowadziłoby to zatem do swego rodzaju zbiorowej odpowiedzialności osób spełniających określone kryterium, ze względu na które wprowadzono ograniczenie. Najprawdo-

⁵⁴ O zakazie dyskryminacji jako jednej z zasad obowiązujących przy ograniczaniu wolności i praw w czasie trwania stanów nadzwyczajnych wypowiedzieli się: M. Brzeziński, op.cit., s. 180, B. Banaszak, *Prawa człowieka i obywatela w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.

⁵⁵ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87, OTK ZU 1986–1995, t. I, 1988, poz. 1; orzeczenie TK z dnia 24 października 1989 r., K 6/89, OTK ZU 1986–1995, t. II, 1989, poz. 7; także L. Garlicki, op.cit., s. 17.

⁵⁶ K. Działocha, *Komentarz do art. 233...*, s. 5.

⁵⁷ Klauzula antydyskryminacyjna zawiera zamknięty katalog okoliczności, ze względu na które nie może dochodzić do różnicowania sytuacji adresatów norm prawnych; por. M. Brzeziński, op.cit., s. 181.

podobniej dlatego właśnie ustrojodawca zdecydował się na egzemplifikację w art. 233 ust. 2 Konstytucji cech, ze względu na które niemożliwe jest wprowadzanie ograniczeń⁵⁸. Pewien problem może również rodzić miejsce zamieszczenia zakazu dyskryminacji w systematyce samego art. 233. Zakaz dyskryminacji zamieszczony został po ust. 1 dotyczącym zakazu ograniczania pewnych wolności i praw w czasie stanu wojennego i wyjątkowego, a przed ust. 3 regulującym, które wolności i prawa mogą być ograniczane w czasie stanu klęski żywiołowej. Takie usytuowanie zakazu dyskryminacji sugeruje, iż odnosi się on jedynie do ograniczeń wolności i praw w stanie wojennym i wyjątkowym, a nie ma zastosowania do stanu klęski żywiołowej⁵⁹. Oznacza to, iż w stanie klęski żywiołowej organy wprowadzające ograniczania wolności i praw powinny respektować zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 ust. 2 Konstytucji, bowiem przepis ten odnosi się do wszystkich sytuacji wprowadzania ograniczeń nieuregulowanych w Konstytucji w sposób szczegółowy.

VII.

Ciekawą regulację dotyczącą ograniczania wolności i praw konstytucyjnych w czasie trwania stanów nadzwyczajnych zawiera art. 233 ust. 1 Konstytucji. W przepisie tym wymienione zostały wolności i prawa, które niezależnie od stanu i stopnia zagrożenia interesów państwa nie będą mogły być ograniczane. Co ciekawe, regulacja ta dotyczy wyłącznie dwóch stanów nadzwyczajnych, tzn. stanu wojennego i wyjątkowego. Wynika to bowiem z przyjęcia przez ustrojodawcę odmiennego sposobu uregulowania kwestii dotyczących dopuszczalności wprowadzania ograniczeń wolności i praw w poszczególnych stanach nadzwyczajnych. W odniesieniu do stanu klęski żywiołowej ustrojodawca wprowadził regulację wskazującą, jakie wolności i prawa mogą być ograniczane w trakcie tego stanu. Oznacza to, iż w trakcie stanu klęski żywiołowej dopuszczalne jest wprowadzanie ograniczeń tylko tych praw, które zostały wyraźnie wymienione w art. 233 ust. 3 Konstytucji. Ustrojodawca posłużył się w tym przypadku sformułowaniem: „ustawa określająca

⁵⁸ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 233...*, s. 7.

⁵⁹ Ibidem.

zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa wymienione”. Pozostałe wolności i prawa w trakcie stanu klęski żywiołowej będą więc mogły być ograniczane na ogólnych zasadach⁶⁰.

W odniesieniu do stanu wojennego i wyjątkowego ustrojodawca zastosował odmienny sposób regulacji kwestii związanych z zakresem dopuszczalnych ograniczeń. W art. 233 ust. 1 Konstytucji wymienione zostały jedynie te wolności i prawa, które w ogóle nie będą mogły być ograniczane w czasie trwania tych stanów nadzwyczajnych. Przy wymienianiu tych wolności i praw zastosowane zostały jednocześnie dwie metody – określenie nazwy wolności lub prawa oraz wskazanie numeru artykułu Konstytucji, w którym dana wolność lub prawo zostały uregulowane. W katalogu wolności i praw, które nie będą mogły zostać ograniczone w czasie trwania stanu wojennego i wyjątkowego, znalazły się zarówno te, które nigdy nie będą podlegać ograniczeniom – godność człowieka (art. 30 Konstytucji), jak też te, których możliwość ograniczania na szczególnych zasadach w stanach nadzwyczajnych wykluczył ustrojodawca – obywatelstwo (art. 34 i 36 Konstytucji), ochrona życia (art. 38 Konstytucji), humanitarne traktowanie (art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji), ponoszenie odpowiedzialności karnej (art. 42 Konstytucji), dostęp do sądu (art. 45 Konstytucji), dobra osobiste (art. 47 Konstytucji), wolność sumienia i religii (art. 53 Konstytucji), prawo petycji (art. 63 Konstytucji) oraz ochrona rodziny i dziecka (art. 48 i art. 72 Konstytucji). Taki podwójny sposób wymienienia wolności i praw niepodlegających ograniczeniom służy zaakcentowaniu wagi dóbr, które wskazanymi regulacjami konstytucyjnymi są chronione⁶¹. Nie oznacza to jednak, iż wolności i prawa wymienione w art. 233 ust. 1 Konstytucji nie mogą być ograniczone w żaden sposób w trakcie stanu wojennego i wyjątkowego. Jediną regulacją, która nigdy i w żaden sposób nie będzie mogła zostać ograniczona, jak już wcześniej wspomniano, jest zasada poszanowania godności. Wynika to wprost z brzmienia art. 30 Konstytucji wskazującego, iż godność człowieka jest nienaruszalna oraz stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Pozostałe wolności i prawa wymienione w art. 233 ust. 1 Konstytucji nie będą mogły być ograniczane w sposób szczególny, dopuszczal-

⁶⁰ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 233...*, s. 7.

⁶¹ Ibidem, s. 2.

ny w czasie trwania stanu wojennego czy wyjątkowego, ale będą mogły zostać ograniczone jedynie na zasadach ogólnych, wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji⁶². Artykuł 233 ust. 1 Konstytucji wprowadza więc pewne niezbędne minimum ochrony wolności i praw, które obowiązywać będzie w trakcie stanu wojennego i wyjątkowego.

VIII.

Ograniczenia wolności i praw w czasie stanów nadzwyczajnych można podzielić na kilka grup, w zależności od stopnia intensywności ingerencji. Najpoważniejszym ograniczeniem, które może być wprowadzone, jest możliwość zawieszenia korzystania z określonych wolności i praw. Zawieszenie możliwości korzystania z wolności i praw oznacza, iż w czasie trwania stanu nadzwyczajnego nie będzie można w ogóle korzystać z pewnych uprawnień. Nie będzie to więc jedynie „ograniczenie korzystania”, ale pozbawienie możliwości korzystania z jakiejś wolności lub prawa. Podmiot, który podejmie próbę skorzystania z zawieszonej wolności lub zawieszonego prawa, będzie musiał się liczyć z sankcjami. Tego typu ograniczenie może być wprowadzone w trakcie trwania stanu wojennego i wyjątkowego. Dotyczy ono przede wszystkim wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji) i wolności zrzeszania się (art. 58 Konstytucji). W czasie stanu wojennego może zostać zawieszone prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach produkcji, prawo do strajków i innych form akcji protestacyjnych rolników, akcji protestacyjnych organizowanych przez studentów, organizacje i samorządy studenckie⁶³. Może zostać także zawieszone prawo do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń, imprez masowych, w tym organizowanych w ramach działalności kulturalnej, a także prawo zrzeszania się, poprzez nakazanie okresowego zaniechania działalności różnego rodzaju stowarzyszeń, organizacji czy partii politycznych⁶⁴. Co ciekawe, zawieszenie możliwości

⁶² K. Działocha, *Komentarz do art. 233...*, s. 3; K. Eckhardt, op.cit., s. 212; odmiennie – M. Brzeziński, op.cit., s. 195.

⁶³ Art. 19 ustawy o stanie wojennym.

⁶⁴ Art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wojennym.

organizowania zgromadzeń w czasie stanu wojennego nie dotyczy zgromadzeń organizowanych przez kościoły i związki wyznaniowe oraz organizacje religijne. Wyłączenie to dotyczy jednak jedynie tych zgromadzeń, które są organizowane w obrębie świątyń, budynków kościelnych oraz w innego rodzaju pomieszczeniach służących sprawowaniu kultu⁶⁵. Zawieszenie możliwości organizowania zgromadzeń nie dotyczy także zgromadzeń organizowanych przez organy państwa i organy samorządu terytorialnego⁶⁶. W tym przypadku brak jednak dodatkowego obostrzenia dotyczącego tego, gdzie i w jaki sposób mogą wskazane podmioty organizować zgromadzenia. Oznacza to, iż organy władzy państwa i organy samorządu terytorialnego będą mogły organizować zgromadzenia w dowolnym miejscu i czasie, gdy tylko uznają to za konieczne. Natomiast w stanie wyjątkowym mogą zostać zawieszone prawa do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń, imprez masowych, także imprez artystycznych i rozrywkowych organizowanych w ramach działalności kulturalnej, organizowania strajków i innych form protestów pracowniczych, strajków i innych form akcji protestacyjnych rolników oraz akcji protestacyjnych organizowanych przez organizacje, samorządy i stowarzyszenia studentów⁶⁷. W odniesieniu do prawa zrzeszania się możliwość jego zawieszenia nie została już tak szeroko sformułowana. W tym przypadku ustawodawca wybrał bardziej kazuistyczną formę regulacji, wskazując, jakie elementy prawa do zrzeszania się i w jaki sposób mogą zostać ograniczone. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 6 ustawy o stanie wyjątkowym prawo zrzeszania się może zostać zawieszone poprzez wprowadzenie zakazu tworzenia i rejestracji nowych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, innych organizacji i ruchów obywatelskich, a także poprzez nakazanie okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych organizacji, których działalność może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Oznacza to, iż nakaz zawieszenia działalności nie będzie dotyczył tych organizacji, których działalność nie będzie zwiększała zagrożenia, ze względu na które wprowadzony został stan wyjątkowy. Organizacje takie będą więc mogły funkcjonować na normalnych zasadach.

⁶⁵ Art. 22 ust. 2 ustawy o stanie wojennym.

⁶⁶ Art. 22 ust. 2 in fine ustawy o stanie wojennym.

⁶⁷ Art. 16 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o stanie wyjątkowym.

Analogicznie jak w czasie stanu wojennego, zawieszenie prawa do organizowania zgromadzeń nie będzie dotyczyło zgromadzeń organizowanych przez instytucje religijne, pod warunkiem, że zgromadzenia te będą organizowane w świątyniach czy innych pomieszczeniach służących sprawowaniu kultu⁶⁸. Wyłączenie to dotyczy także zgromadzeń organizowanych przez organy państwa i organy samorządu terytorialnego⁶⁹.

Kolejnym szczególnym rodzajem ograniczenia wolności i praw w stanach nadzwyczajnych jest możliwość przełamania konstytucyjnych zakazów ograniczania wolności i praw w określony sposób. Dotyczy to przede wszystkim zakazu cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu (art. 54 ust. 2 Konstytucji) oraz obowiązku przekazania osoby zatrzymanej do dyspozycji sądu i zatrzymania na podstawie postanowienia sądu o tymczasowym aresztowaniu (art. 41 ust. 3 Konstytucji). Ten sposób ograniczania wolności i praw może zostać wprowadzony w stanie wojennym i stanie wyjątkowym. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie wojennym w czasie stanu wojennego może zostać wprowadzona cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu obejmująca materiały prasowe. Cenzura ta nie będzie jednak obejmować środków społecznego przekazu należących do kościołów i innych związków wyznaniowych stanowiących źródła informacji na temat religii i służących wypełnianiu funkcji religijnych. Możliwość wprowadzenia cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu przewiduje także ustawa o stanie wyjątkowym⁷⁰. Możliwość ta została ukształtowana identycznie jak w przypadku stanu wojennego. Także w stanie wyjątkowym z cenzury prewencyjnej zwolnione zostały środki społecznego przekazu należące do kościołów i związków wyznaniowych, które służą przekazywaniu informacji na temat religii oraz wypełnianiu funkcji religijnych⁷¹. Jednym z najpoważniejszych odstępstw od konstytucyjnych zasad ograniczania wolności i praw jest możliwość wprowadzenia instytucji odosobnienia. Polega ona na możliwości pozbawienia wolności na podstawie decyzji wojewody osoby, która ukończyła 17 rok życia, a której działalność zagraża konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu

⁶⁸ Art. 16 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁷¹ Art. 20 ust. 7 ustawy o stanie wyjątkowym.

obywateli lub porządkowi publicznemu. Instytucja odosobnienia może zostać zastosowana w celu zapobieżenia popełnieniu czynu karalnego przez tę osobę lub w celu uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu⁷². Co ciekawe, możliwość wprowadzenia instytucji odosobnienia przewiduje jedynie ustawa o stanie wyjątkowym. W czasie trwania stanu wojennego instytucja ta nie może zostać wprowadzona. Oznacza to, że osoby, których działalność może powodować zwiększenie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa oraz jego integralności, nie będą mogły zostać pozbawione wolności na podstawie decyzji organów administracji publicznej⁷³.

Trzeci szczególny sposób ograniczania wolności i praw w stanach nadzwyczajnych polega na modyfikacji regulacji dotyczących zasad korzystania z wolności i praw, a także na wprowadzaniu innych, nieprzewidzianych w czasie normalnego funkcjonowania państwa ograniczeń. Tego typu ograniczenia mogą być wprowadzane we wszystkich stanach nadzwyczajnych. Najbardziej dotkliwe ograniczenia mogą zostać wprowadzone w czasie stanu wojennego i wyjątkowego, a nieco mniej restrykcyjne w czasie stanu klęski żywiołowej. Przykładem bardziej restrykcyjnych niż w czasie normalnego funkcjonowania państwa ograniczeń jest możliwość przeprowadzenia przeszukania osób i ich mieszkania jedynie na podstawie podejrzenia, iż ich działalność zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa⁷⁴, wprowadzanie nakazów lub zakazów przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów⁷⁵, wprowadzenie kontroli zawartości przesyłek, listów, paczek i przesyłek kurierskich⁷⁶, wprowadzenie kontroli rozmów telefonicznych i korespondencji telekomunikacyjnej⁷⁷, wprowadzenie reglamentacji towarów konsumpcyjnych⁷⁸, ograniczenie działalności

⁷² Art. 17 ustawy o stanie wyjątkowym; por. K. Eckhardt, op.cit., s. 220.

⁷³ Por. ibidem, s. 213.

⁷⁴ Art. 20 ustawy o stanie wojennym.

⁷⁵ Art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o stanie wojennym, art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym, art. 21 ust. 1 pkt 13 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

⁷⁶ Art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie wojennym, art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁷⁷ Art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o stanie wojennym, art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁷⁸ Art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie wojennym, art. 21 pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym, art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

edukacyjnej⁷⁹, wprowadzenie ograniczenia swobody poruszania się⁸⁰, ograniczenie swobody działalności gospodarczej⁸¹.

Ostatni sposób ograniczania wolności i praw w stanach nadzwyczajnych polega na możliwości nałożenia dodatkowych obowiązków na podmioty znajdujące się na obszarach objętych stanem nadzwyczajnym. Ten sposób ograniczania wolności i praw również może być wprowadzany we wszystkich stanach nadzwyczajnych. Dodatkowe obowiązki, które mogą zostać wprowadzone w czasie stanów nadzwyczajnych można podzielić na dwie grupy, w zależności od tego, jaki mają charakter. Do pierwszej grupy należeć będą obowiązki polegające na konieczności wykonania dodatkowych zadań, służących dobru ogółu ludności. Dodatkowe zadania mogą polegać np. na obowiązku dostarczania przez osoby fizyczne i prawne prowadzące gospodarstwa rolne określonym podmiotom produktów rolno-spożywczych oraz uprawie określonych gatunków roślin i hodowli zwierząt⁸², wykonywaniu przez przedsiębiorców dodatkowych zadań służących zaopatrzeniu ludności oraz niezbędnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa⁸³, obowiązku wykonywania przez przewoźników przewozu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa⁸⁴, obowiązku stosowania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin⁸⁵, obowiązku stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska⁸⁶, stosowania środków lub zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt⁸⁷. Do drugiej grupy należą obowiązki o charakterze osobistym. Należą do

⁷⁹ Art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy o stanie wojennym, art. 21 pkt 3 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁸⁰ Art. 23 ust. 2 pkt 2 i art. 26 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o stanie wojennym, art. 18 ust. 2 pkt 2 i art. 21 pkt 5 ustawy o stanie wyjątkowym, art. 21 ust. 1 pkt 12 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

⁸¹ Art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie wojennym, art. 21 pkt 2 ustawy o stanie wyjątkowym, art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

⁸² Art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o stanie wojennym.

⁸³ Art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie wojennym.

⁸⁴ Art. 26 ust. 1 pkt 5 ustawy o stanie wojennym.

⁸⁵ Art. 21 ust. 1 pkt 7 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

⁸⁶ Art. 21 ust. 1 pkt 8 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

⁸⁷ Art. 21 ust. 1 pkt 9 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

nich m.in. obowiązek wzięcia udziału w rozmowie ostrzegawczej⁸⁸, obowiązek posiadania przez osoby, które ukończyły 18 rok życia, przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość⁸⁹, obowiązek poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz skutków zakażeń chemicznych i promieniotwórczych⁹⁰, obowiązek poddania się kwarantannie⁹¹ czy obowiązek wykonywania innych świadczeń o charakterze osobistym. Niezależnie od tego, jaki charakter posiadają dodatkowe obowiązki nakładane w czasie stanu nadzwyczajnego, zawsze powinny one służyć jak najszybszemu przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa.

IX.

W stanach nadzwyczajnych uwagę zwraca różnorodność stosowanych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela oraz ich zakres. Niektóre wolności i prawa mogą bowiem zostać zawieszone na czas trwania stanów nadzwyczajnych, a inne tylko ograniczone w stopniu, w którym wymaga tego dążenie do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Dopuszczalne jest także nakładanie na podmioty znajdujące się na terenach objętych stanem nadzwyczajnym dodatkowych obowiązków służących usprawnieniu działania państwa w nadzwyczajnych okolicznościach oraz zapewnieniu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Najwięcej problemów wywołuje jednak precyzyjne rozgraniczenie stosowania zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w poszczególnych stanach nadzwyczajnych. Trudności rodzi zwłaszcza relacja art. 31 ust. 3 Konstytucji, wprowadzającego ogólne zasady ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, do regulacji zawartych w art. 228 ust. 5 i w art. 233 Konstytucji. Wynikają one przede wszystkim z niestosowania w trakcie stanów nadzwyczajnych pewnych zasad ograniczania wolności i praw konstytu-

⁸⁸ Art. 19 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁸⁹ Art. 23 ust. 1 ustawy o stanie wojennym, art. 18 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym.

⁹⁰ Art. 21 ust. 1 pkt 5 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

⁹¹ Art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

cyjnych, takich jak zakaz naruszania istoty wolności i praw oraz obowiązek wprowadzania ograniczeń w drodze ustawy, a także ze stosowania zasady proporcjonalności w nieco zmodyfikowanej wersji – ograniczenia muszą służyć jak najszybszemu przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa.

Literatura

- Banaszak B., *Prawa człowieka i obywatela w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Działocha K., *Komentarz do art. 228–230 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Działocha K., *Komentarz do art. 232–233 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 31–32 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Jasudowicz T., *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.
- Łabno A., *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.
- Michalska A., *Niebezpieczeństwo publiczne, które zagraża życiu narodu*, [w:] *Prawa człowieka w stanach nadzwyczajnych*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wołpiuk W.J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.
- Wyrembak J., *Standardy ograniczania wolności i praw w świetle Rozdziału II Konstytucji*, [w:] *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2006.