

ARTYKUŁY

Ingerencja państwa
w sferę praw i wolności
jednostki w czasie stanu
nadzwyczajnego

Ewa Cisowska-Sakrajda

Ewa Cisowska-Sakrajda, dr nauk prawnych, adiunkt w Centrum Badań Polityki Europejskiej Akademii Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Autorka publikacji z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego, unijnej i konwencyjnej współpracy międzynarodowej w obszarze finansów publicznych, a także sytuacji administracyjno-prawnej jednostki i jej konstytucyjnych praw i wolności. Współautorka *Komentarza do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* oraz podręcznika *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej*, autorka monografii *Wzajemna pomoc w dochodzeniu niektórych należności*, laureatka nagrody Sędzia Europejski 2015 przyznawanej przez Międzynarodową Komisję Prawników; ORCID: 0000-0001-8383-6951.

1. Wprowadzenie

Prawa i wolności jednostki, wywodzone na gruncie rodzimej Konstytucji z „przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka”¹, mają fundamentalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania współczesnego państwa i społeczeństwa. Zwłaszcza zaś prawa jednostki – jako jej prawa podmiotowe, a zarazem uznawane, obiektywne zasady całego systemu prawnego i ustrojowego państwa – odgrywają główną rolę w określeniu obiektywnego systemu wartości w państwie². Zajmują one przy tym centralną pozycję w ramach struktury ustawy zasadniczej³, a przez to również w ramach całego systemu prawa⁴. Wskazują „pozytywnie główne kierunki działalności państwa i jego organów oraz ograniczają zakres kierowania przez państwo procesami społecznymi i spełniają funkcję gwarancji istniejącego systemu społecznego. Stają się one także celem działalności państwa”⁵. Nie chronią one zatem „tylko indywidualnej sfery wolności jednostki, ale wypełniają również pewne funkcje społeczne i korzystanie z nich powinno być społecznie zorientowane, tzn. służąc ochronie interesów jednostki, służyć równocześnie dobru ogółu”⁶. Kształtując status prawny jednostki w jej relacjach z innymi podmiotami obrotu prawnego, w tym z państwem i jego organami, tworzą jej autonomiczną sferę wolną od jakiegokolwiek ingerencji

1 Art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja lub ustawa zasadnicza.

2 Tak wyr. TK z dnia 12 stycznia 1999 r., (P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2).

3 Tj. w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”.

4 Por. J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lex/el. 2016.

5 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 159 i 160.

6 *Ibidem*, s. 160.

– zarówno ze strony innych jednostek, jak i władz publicznych. Wyraża to dorozumiany zakaz zmuszania jej przez kogokolwiek do czynienia tego, czego w sposób wyraźnie i jednoznacznie określony prawo jej nie nakazuje⁷. Jednocześnie jednostka jako członek określonej społeczności podlega regulacji obowiązującego w państwie prawa stanowionego, które siłą rzeczy uwzględnia zarówno jej interesy, jak i dobro ogółu. To zaś rodzi konieczność ograniczania (uszczuplania) praw i wolności jednostki, aby zapobiec realnym lub tylko potencjalnym ich kolizjom z interesem całego społeczeństwa. Ale i związki oraz wzajemne zależności zachodzące między poszczególnymi prawami i wolnościami jednostki także implikują potrzebę ich rozgraniczenia. Nie mogą one więc mieć absolutnego charakteru, nie zawsze przysługują jednostce w pełni, istnieją granice, wobec których one się kończą, ustają lub schodzą na drugi plan⁸. Wobec tego „treść konstytucyjnych praw podmiotowych nie może być ustalona *in abstracto* w sposób definitywny, a «definitywna treść konstytucyjnych praw podmiotowych może być ustalana poprzez rozstrzyganie ich kolizji z innymi prawami lub wartościami konstytucyjnie chronionymi»⁹.

Tak postrzegana rola i charakter praw i wolności jednostki rodzi dla państwa określonego rodzaju, o zasadniczym jednak znaczeniu, konsekwencje prawne. Jest to – poza określeniem granic (treści) poszczególnych praw i wolności jednostki oraz budową spójnego systemu gwarancji i ich ochrony – reglamentacja kompetencji organów państwa do ingerencji w sferę i zakres konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Tę usprawiedliwia bowiem – zważywszy na służebny charakter państwa wobec jednostki, w szczególności jej praw i interesów oraz ograniczone pewne obowiązki jednostki wobec wspólnoty narodowej oraz społecznej – uzasadniony interes publiczny. To wiąże się ściśle z powszechnie przyjmowanym standardem tworzenia prawa, którego przestrzeganie ciąży na uprawnionych organach państwa w przypadku stanowienia każdego rodzaju aktu prawnego. Lecz w sferze praw i wolności jednostki niezmiernie istotne jest dochowanie tego standardu z uwagi na ich wagę, a przede wszystkim dotkliwie skutki ingerencji w ich zakres oraz konsekwencje tej ingerencji dla samego państwa. Standard ten przy tym – zależnie od tego, czy dotyczy tej ingerencji w zwykłych,

7 Zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 176.

8 Zob. P. Wiliński, *Proces karny w świetle konstytucji*, Lex 2011 i podana tam literatura (dostęp: 15 grudnia 2022 r.).

9 J. Trzewik, *op. cit.*, i podana tam literatura.

czy też nadzwyczajnych warunkach funkcjonowania państwa – jest już na poziomie ustawy zasadniczej odmiennie ukształtowany. W tych ostatnich, określanych jako stany nadzwyczajne, jak stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej, ograniczenia praw i wolności jednostki podlegają szczególnemu reżimowi prawnemu i przyjmują szczególny (nadzwyczajny) wymiar. Są one w znacznie większym stopniu restrykcyjne i uciążliwe dla podmiotów z tych praw korzystających. Stany nadzwyczajne¹⁰ – mające status tzw. „dyktatury konstytucyjnej”, rozumianej jako stan szczególnego zagrożenia – są ekstraparyjną formą funkcjonowania państwa w sytuacji zaistnienia zdarzeń nagłych, nieprzewidywalnych, szczególnych, mających powszechne, a zarazem negatywne skutki; są pewnym szczególnym, bo państwowym odpowiednikiem stanu wyższej konieczności, który każdy decydent polityczny bierze pod uwagę, o ile oczywiście zaistnieją ku temu warunki¹¹. Obecnie postrzegane są one jako niezbywalny element ustroju politycznego państwa, lecz pozostający w swoistym uspieniu. Dotyczące ich normy prawne nie są stosowane do czasu aktualizacji określonych w ustawie zasadniczej okoliczności skutkujących wprowadzeniem jednego ze stanów nadzwyczajnych¹². Stany te zaś służą ochronie najwyższych konstytucyjnych wartości, takich jak: niepodległość państwa, nienaruszalność terytorialna, ciągłość władzy, wolności i prawa człowieka i obywatela czy bezpieczeństwo obywateli, a więc elementów składających się na substancję bezpieczeństwa państwa¹³. W tym kontekście sama reglamentacja praw i wolności jednostki z uwagi na tak konstytucyjnie ujęte nadrzędne wartości jest bezdyskusyjna. Reglamentacja ta uznawana jest wręcz za istotę

10 Stan nadzwyczajny – rozumiany zgodnie z intencją ustrojodawcy jako sytuacja, w której dla przezwyciężenia zaistniałych w państwie szczególnych zagrożeń zwykłe środki konstytucyjne (konstytucyjne normy prawne) są niewystarczające – stanowi bowiem instytucję prawa wewnętrznego, która uzasadnia czasowe odstąpienie od zwykłych reguł konstytucyjnych sprawowania władzy w państwie, uproszczenie procedur stanowienia prawa lub wprowadzania nowych źródeł prawa, a co istotniejsze z punktu widzenia analizowanej problematyki – uzasadnia również ograniczenie realizacji praw i wolności jednostki. Szerzej zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 19–20.

11 Zob. B. Szmulik, J. Szymanek, *Nieemożność przeprowadzenia wyborów jako przesłanka wprowadzenia stanu wojennego*, „Przegląd Legislacyjny” 2020, nr 3 (113), s. 23 i 24 oraz podana tam literatura.

12 Zob. P. Radziejewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, komentarz do art. 228, Lex/el 2021 r. (dostęp: 15 grudnia 2022 r.).

13 Zob. B. Opaliński, *Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, z. 7–8, s. 65–86, Lex (dostęp: 15 grudnia 2022 r.).

stanów nadzwyczajnych, składa się na ich treść, a w katalogu zasad stanów nadzwyczajnych jest wymieniana jako zasada ochrony podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela¹⁴. Pozostaje jednak do ustalenia konstytucyjny wzorzec ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w stanach nadzwyczajnych: katalog i treść tworzących go dyrektyw oraz granice ingerencji. Zasadniczą hipotezę badawczą wyraża zaś twierdzenie, że wzorzec ten – z uwagi na ekstraordynaryjną sytuację – znacznie odbiega od wzorca, który jest przyjmowany dla regulowania statusu jednostki w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, a ponadto, że jest on zróżnicowany w zależności od stanu nadzwyczajnego. Dla weryfikacji tej hipotezy badaniu i analizie poddano w punkcie wyjścia materiał normatywny, ustalenia rodzimej doktryny prawa konstytucyjnego, a następnie stanowisko europejskiej i rodzimej judykatury, koncentrując się z jednej strony na reprezentatywnych poglądach, a z drugiej – na przywołaniu tych judykatów, które dotyczyły sytuacji jednostki w sytuacjach nadzwyczajnych w innych państwach. Ten materiał badawczy stał się podstawą do czynienia uniwersalnych „wskazówek” zarówno dla dopuszczalnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (niezależnie od uwarunkowań krajowych), jak i sformułowania szczegółowych tez w ramach poszczególnych dyrektyw (zasad) tej ingerencji w czasie stanu nadzwyczajnego w rodzimych warunkach. Pozwolił on wreszcie na wskazanie – w oparciu na judykatach – przykładów naruszenia tych dyrektyw.

2. Dylematy doktrynalne wokół konstytucyjnego wzorca ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego

Konstytucyjny wzorzec ingerencji w obszar praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego rodzi zasadnicze i liczne rozbieżności doktrynalne, przynajmniej co do niektórych składających się nań dyrektyw (zasad

14 Zob. M. Radajewski, *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, s. 338 i 339 oraz podana tam literatura, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59085/22_Mateusz_Radajewski.pdf (dostęp: 27 grudnia 2022 r.).

szczegółowych), kryteriów i odstępstw od nich. A ich rozstrzygnięcie jest kluczowe, bo przesądza o tym, jak dalece dopuszczalne jest ograniczenie praw i wolności jednostki nawet w sytuacji zaistnienia zagrożeń dla bytu państwa, kiedy zwykle środki prawne nie są już wystarczające dla jego ochrony. Pojawiają się one już na tle stosowania w procesie stanowienia środków prawnych ogólnej klauzuli limitacyjnej, która ma za przedmiot szczególną ingerencję w prawa i wolności jednostki w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, w tym zasady poszanowania ich istoty¹⁵. Sama też zasada poprawnej (prawidłowej) legislacji – co oczywiste, stosowana również w procesie ograniczania praw i wolności jednostki w stanach nadzwyczajnych – rodzi różne stanowiska doktryny co do jej szczegółowych dyrektyw¹⁶. Wreszcie, wątpliwości dotyczą tego, jak dalece są dopuszczalne ograniczenia praw i wolności jednostki w razie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Dodatkowo nakładanie się na siebie dwu reżimów dopuszczalności ograniczenia praw i wolności jednostki – ogólny (obowiązujący w normalnych warunkach funkcjonowania państwa) i szczególny (stosowany w stanach nadzwyczajnych) – rodzi wiele problemów co do katalogu przyjmowanych zasad, dyrektyw szczegółowych, kryteriów i odstępstw od nich składających się na konstytucyjny wzorzec interwencji w prawa i wolności jednostki w stanie zagrożenia. Konstytucyjne prawa i wolności nie mają jednolitego charakteru, co nie jest bez znaczenia dla zakresu ich ograniczeń. Sprawę komplikuje też różnorodność konstytucyjnych warunków wprowadzenia poszczególnych stanów nadzwyczajnych i powiązanych z nimi reguł ingerencji w prawa i wolności jednostki, a w konsekwencji zróżnicowanie na poziomie ustawodawstwa zwykłego, normującego poszczególne stany nadzwyczajne rodzajów ograniczeń praw i wolności oraz ich zakresu. Sama regulacja ograniczania praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego rodzi wiele wątpliwości interpretacyjnych. W gruncie rzeczy więc precyzyjne wskazanie uniwersalnego katalogu zasad ograniczania praw i wolności jednostki w stanach nadzwyczajnych nastęrcza poważnych trudności.

Pozostawiając na boku sygnalizowane rozbieżności doktrynalne i trudności definicyjne, za przedmiot weryfikacji należy przyjąć ogólne założenie, że katalog dyrektyw ingerencji w prawa i wolności jednostki w stanach

15 Chodzi o korelację między art. 31 ust. 3 i art. 228 Konstytucji.

16 Szerzej zob. M. Wróblewska, *Zasada prawidłowej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji z 1997 r.* [w:] *25 lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2023, s. 84 i n.

nadzwyczajnych obejmuje ich cztery zasadnicze grupy. Nie wnikając na razie w szczegóły, zwłaszcza odnośnie do katalogu poszczególnych zasad, są to: dyrektywy wprowadzenia poszczególnych stanów nadzwyczajnych, dyrektywy ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w razie wprowadzenia jednego z tych stanów, ogólne dyrektywy dopuszczalnej ingerencji w tę sferę¹⁷ oraz ogólne dyrektywy poprawności stanowienia prawa.

3. Zasada konieczności i celowości jako dyrektywa ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego

W świetle przyjętego założenia za jedną z podstawowych, a przy tym nierozdającą wątpliwości w świetle konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych, dyrektyw interwencji w sferę praw i wolności jednostki uznać trzeba zasadę konieczności (niezbędności) i celowości tej interwencji. Niezmiernie trafne jest tutaj spostrzeżenie Bogumiła Szmulika i Jarosława Szymanka¹⁸, że instytucja stanów nadzwyczajnych na gruncie rodzimej Konstytucji – z racji doświadczeń historycznych państwa polskiego i traumy powodowanej wprowadzeniem stanu wojennego w grudniu 1981 r. – „jest traktowana jako pewnego rodzaju rezerwa konstytucyjna”, ma ze wszech miar wyjątkowy charakter, nie jest ona „pewnym rozwiązaniem automatycznym, ale jedynie dozwoloną hipotezą działania organów państwa, [...] te ostatnie powinny podejmować wszelkie inne kroki, które umożliwią rozwiązanie danej sytuacji szczególnej, jednakże bez sięgania po *ultima ratio*, tj. stan nadzwyczajny”. Niewątpliwym echem tego „faktu prawnego”, który wyraża w odniesieniu do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w gruncie rzeczy zasadę niezbędności i zasadę celowości, a zarazem fundamentalne kryterium ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, wydaje się wymóg bardzo ostrożnego i wyważonego korzystania przez państwo z upoważnienia do limitowania praw i wolności jednostki. Jest to bezwzględnie konieczne nawet w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, gdy normalne funkcjonowanie państwa jest zagrożone. Pokłosiem wprowadzenia stanu

17 Zbliżony w ogólnym zarysie pogląd prezentuje B. Szmulik, J. Szymanek, *Niemożność...*, s. 29 i 30.

18 Zob. szerzej *ibidem*, s. 23 i n. oraz podana tam literatura.

nadzwyczajnego jest zawsze umożliwienie legalnego ograniczania praw i wolności jednostki¹⁹, co, jak wykazują wspomniani autorzy, a z czym należy się w całej rozciągłości zgodzić, jest – z punktu widzenia istoty demokratycznego konstytucjonalizmu – jego zaprzeczeniem²⁰. Jako więc sytuacja niezwykle wyjątkowa musi być oceniana wedle powszechnie przyjmowanego w naukach prawnych kanonu, zakładającego, że każdy wyjątek – w tym przypadku wszelkie ograniczenia praw i wolności jednostki – należy rozważać w sposób ścisły, zawężający, tak by nie naruszyć istoty danej regulacji. Wszelkie wątpliwości w tym zakresie, nawet pomimo występującego zagrożenia, należy zaś rozstrzygać na rzecz zachowania prawa i wolności jednostki, aby zapewnić rzeczywiste i efektywne prawa i wolności²¹. Wyjątkowość (ostateczność) ingerencji w tę sferę wymaga – analogicznie jak samo wprowadzenie stanu nadzwyczajnego będącego swoistą trampoliną do „uzyskania uprawnienia derogującego” – bez wątplenia rozważenia i wskazania, z incydentalnym zastrzeżeniem²², szczególnie ważkich argumentów przemawiających za limitacją praw i wolności jednostki dla realizacji określonych wartości, dla których dokonuje się tej limitacji, rozważanych w zaistniałych okolicznościach²³. Wiąże się immanentnie również z dochowaniem granic przyznanej przez ustrojodawcę w tym zakresie swobody decyzyjnej, lecz nie dowolnej. Jakkolwiek margines tej swobody przy ocenie bezpieczeństwa narodowego jest szeroki, to jednak państwo obowiązane jest korzystać z tej swobody w sposób rozsądny, ostrożny i w dobrej wierze²⁴. Państwo ma bowiem – lecz z uwzględnieniem szczególnych okoliczności towarzyszących wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego – niezmiennie obowiązek ochrony praw i wolności jednostki w możliwie najpełniejszym stopniu. I nie sprzeciwia się temu w żaden sposób konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych, która przecież gwarantuje, że w przypadku tych szczególnych okoliczności nie zostaną one poświęcone w zupełności. Samo wystąpienie

19 Tak też B. Szmulik, J. Szymanek, *Niemożność...*, s. 30.

20 Zob. *ibidem*, s. 224.

21 Por. przykładowo wyr. TK z dnia 18 grudnia 2018 r., (SK 27/14, OTK-A 2019/5) i podane tam orzeczenia.

22 W sprawie bezpieczeństwa narodowego władza publiczna ma bowiem możliwość arbitralnej ingerencji w chronione prawa. Zob. wyr. ETPC z dnia 17 maja 2022 r., (39764/20, w sprawie Simić v. Bośnia-Hercegowina, Lex nr 3342870).

23 Por. wyr. ETPC z dnia 3 maja 2022 r., (39325/20, w sprawie Šeks v. Chorwacja, Lex nr 3301553).

24 Por. wyr. ETPC z dnia 3 maja 2022 r., (18079/15, w sprawie Bumbeș v. Rumunia, Lex nr 3338862) czy przywołany wyr. ETPC w sprawie Šeks v. Chorwacja.

określonego zagrożenia i z jego powodu wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie rodzi jeszcze automatyzmu działania władzy publicznej i bezwarunkowego przyzwolenia na użycie wszystkich przypisanych do niego środków nadzwyczajnych²⁵. Dotyczy to zwłaszcza tak rygorystycznego środka prawnego, jak całkowite ograniczenie praw i wolności jednostki czy czasowe zawieszenie realizacji niektórych z nich – będących wszak kwintesencją demokratycznego państwa. Ale dodatkowo taka ingerencja musi być konieczna²⁶, tj. odpowiadać „pilnej potrzebie społecznej”²⁷, niezbędna dla niezakłóconej i prawidłowej realizacji zadań państwa pomimo zagrożenia i trwania stanu nadzwyczajnego, a stosowane środki prawne – adekwatne do rzeczywistego zagrożenia i ściśle odpowiadające wymogom sytuacji. Dopiero zatem bezwzględne stwierdzenie niemożności bezkolizyjnej realizacji praw i wolności jednostki lub niepowodzenie mniej restrykcyjnych środków prawnych – właśnie z uwagi na powstałe zagrożenie dla bytu państwa, jego suwerenności czy porządku publicznego – uprawnia (nie zaś obliguje) rozważenie ich ograniczenia. W gruncie rzeczy prowadzi to do konkluzji, że w inny sposób niż poprzez ich ograniczenie (a więc w mniej uciążliwy, bo słabiej ingerujący w prawa i wolności jednostki i mający charakter odwracalny²⁸) nie można celu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego osiągnąć i jak najszybciej przywrócić normalne funkcjonowanie państwa²⁹. Zasada konieczności – dotycząca wyboru środka ograniczania praw i wolności jednostki – zakłada przecież, że ingerencja państwa powinna mieć możliwie najwęższy zakres. Środki najskuteczniejsze są wprawdzie jednocześnie najbardziej restryktywne, a środki alternatywne są znacznie mniej restryktywne, ale równocześnie i mniej skuteczne. Jednakże środki te, zmierzając do ratowania bytu państwa i przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jednocześnie powinny odpowiadać temu celowi, charakterowi i rodzajowi zagrożenia oraz powinny być stosowane z intensywnością i w zakresie służącym nie tylko do realizacji, ale do jak najszybszej i skutecznej realizacji,

25 Tak też M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 173–174.

26 Por. przywołany wyr. TK z dnia 12 stycznia 1999 r., (P 2/98).

27 Tak przywołany wyr. ETPC w sprawie *Bumbeș v. Rumunia* czy wyrok ETPC z dnia 29 czerwca 2021 r., (22051/05, w sprawie *Yezhov i inni v. Rosja*, Lex nr 3191119).

28 Por. wyr. TK z dnia 6 grudnia 2018 r., (SK 19/16, OTK-A 2018/74); wyr. TK z dnia 10 lipca 2014 r., (P 19/13, OTK-A 2014/7/71, Dz.U.2014/951, Lex nr 1483911).

29 Zob. wyr. TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., (K 33/98, OTK ZU 1999 Nr 4, poz. 71).

tego celu³⁰. Ustawa zasadnicza w sformułowaniu „w sytuacjach szczególnych zagrożeń” wszak wprost akcentuje związek wprowadzanego stanu nadzwyczajnego z ujawnionym zagrożeniem, a przy tym dokonuje gradacji owych szczególnych zagrożeń, a także odrębnie traktuje noszące cechy klęski żywiołowej katastrofy naturalne i awarie techniczne³¹. A zatem przyczyny wprowadzenia konkretnego stanu zagrożenia determinują już w pewnym sensie – niezależnie od innych dyrektyw ingerencji w sferę praw i wolności jednostki – zakres działania państwa. Stanowią one więc swoisty drogowskaz przy ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa i wolności jednostki, aksjologiczny instrument prawny, który umożliwia ocenę, czy i jak dalece dopuszczalne jest – zważywszy na przyczyny wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i powodowane dla bytu państwa zagrożenie – ograniczenie praw i wolności jednostki. Dopuszczalny zakres tej ingerencji nie jest zatem tożsamy w przypadku wprowadzenia każdego z nich³². Różne są przecież poziomy zagrożenia dla normalnego funkcjonowania państwa w czasie poszczególnych konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych oraz stopień ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Przykładowo³³, w świetle tak pojmowanej zasady konieczności i celowości, nie można uznać za dopuszczalną ingerencję w wolność wypowiedzi prasy, która polega na nałożeniu na konkretnego wydawcę prasowego zakazu publikowania codziennej gazety w czasie stanu wyjątkowego bez podania jakiegokolwiek przyczyny. Nawet bowiem powołanie się na ochronę integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego lub zapobieganie naruszeniom porządku publicznego lub przestępstwu nie uzasadnia tak drastycznej ingerencji w tę wolność, jeśli wyrażone poglądy prasowe nie stanowią mowy nienawiści lub podżegania do przemocy. Samo istnienie „niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu” nie może stanowić pretekstu dla ograniczenia wolności debaty politycznej, która jest istotą demokratycznego społeczeństwa.

30 Zob. art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2091); dalej: u.s.w.i.d., czy art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1928); dalej: u.s.w. Tak też wyr. SN z dnia 18 stycznia 2022 r., (I KK 171/21, OSNK 2022, z. 2, poz. 7, Lex nr 3287333) i B. Banaszak, *op. cit.*, s. 972.

31 Por. art. 228 ust. 1 i art. 232 Konstytucji.

32 Tak też B. Szmulik, J. Szymanek, *O możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w kontekście epidemii koronawirusa*, „Przegląd Legislacyjny” 2020, nr 2 (112), s. 11.

33 Tak wyr. ETPC z dnia 21 września 2021 r., (61737/08, w sprawie Dareskizb Ltd v. Armenia, Lex nr 3225606).

Przeciwnie, należy podejmować wszelkie środki dla ochrony ustroju demokratycznego przed zagrożeniami i wszelkie wysiłki w celu zagwarantowania wartości demokratycznego społeczeństwa, takich jak: pluralizm, tolerancja i otwartość umysłu.

4. Zasada proporcjonalności jako dyrektywa ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego

Dyrektywa proporcjonalności – powszechny prawny instrument rozstrzygania różnorodnych kolizji wartości i dóbr oraz uznawany element składowy zasady państwa prawnego, a niekiedy zasady poprawnej legislacji³⁴ – w sferze praw i wolności jednostki stanowi kluczową, a zarazem niesporną i bodaj jedną z najważniejszych wskazówek rozsądnej ingerencji państwa, i to zarówno w aspekcie prakseologicznym, jak i aksjologicznym. Dyrektywa ta, określana też jako zasada proporcjonalności czy zakaz nadmiernej ingerencji, pozostaje w ścisłej korelacji z zasadą celowości i konieczności ingerencji w sferę praw i wolności jednostki i z tego względu ma z nimi wiele cech wspólnych. Służy ona ochronie jednostki przed nieuzasadnionym lub nadmiernie dotkliwym wkraczaniem państwa w tę sferę. Realizując założenie racjonalnego prawodawcy i leżącą u jego podstaw sprawiedliwość, zasada proporcjonalności, rozumiana *sensu stricto*, wyraża nakaz przestrzegania proporcjonalności w procesie stanowienia środków prawnych, zbilansowania wprowadzanych ograniczeń. W tym ujęciu stanowi ona swoistą regułę kolizyjną, która pozwala na wyważenie kolidujących ze sobą praw i wolności jednostki z wartościami, dla ochrony których właściwy organ państwa skorzystał ze szczególnego instrumentu, jakim jest stan nadzwyczajny. Rozstrzygnięcie tego konfliktu wartości wymaga uwzględnienia wagi kolidujących wartości oraz stopnia, w jakim zostają one naruszone, a granicę ingerencji wyznacza z jednej strony system chronionych prawem wartości, z drugiej zaś relacja między interesem ogółu a pozostałymi chronionymi dobrami, przy uwzględnieniu przede wszystkim dobra jednostki. Zasada proporcjonalności rozumiana *sensu largo* – zawierając w sobie postulat

34 Por. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 55; T. Zalesiński, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 54 oraz orz. TK z dnia 31 stycznia 1996 r., (K 9/95, OTK 1996 nr 1, poz. 2).

konieczności, niezbędności i przydatności – kładzie natomiast nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia, zachowanie właściwej (optymalnej) proporcji między konstytucyjnie chronionymi prawami i wolnościami a celowością ingerencji w nie³⁵. Środki prawne powinny zatem realizować uzasadniony prawnie cel i pozostawać w rozsądnej relacji do zamierzonego celu (realizować sprawiedliwą równowagę)³⁶, gdyż „cel nie uświęca środków, celowość powinna być podporządkowana słuszności, zaś racja stanu racji prawa”³⁷. Sedno tej dyrektywy w sferze praw i wolności jednostki wyraża znakomicie normatywne sformułowanie „uwzględniając w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń”, zawarte w delegacji ustawowej, która upoważnia właściwy organ państwa do określenia zakresu konkretnych rodzajów ograniczeń³⁸. Z uwagi na wskazówki płynące z tak rozumianej zasady proporcjonalności nie jest dopuszczalne stanowienie ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a ingerencja w sferę prawną jednostki zawsze musi znajdować uzasadnienie w randze chronionego w ten sposób dobra (wartości)³⁹. Bardziej uciążliwe ograniczenia nie mogą być stosowane zbyt długo, lecz przez czas niezbędny do osiągnięcia określonego celu. W gruncie rzeczy oznacza to – nawet w czasie stanu nadzwyczajnego – nakaz ostrożnego stopniowania ograniczenia praw i wolności jednostki od najmniej dotkliwych, po bardziej rygorystyczne, w efekcie traktowania tych ostatnich jako ostateczności; sięgania po środki, które prowadzą do ograniczenia praw i wolności jednostki oraz wybór tego z nich, który w najmniejszym stopniu pogarsza sytuację prawną jednostki i najłagodniej dąży do osiągnięcia konkretnego celu⁴⁰, a zarazem odrzucenia

35 Zob. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 145.

36 Zob. przywołany już wyr. ETPC z dnia 21 września 2021 r. w sprawie Dareskizb Ltd v. Armenia oraz decyzję ETPC z dnia 28 czerwca 2022 r., (34872/16, w sprawie Wierzbicki i Wierzbicka v. Polska, Lex nr 3395082).

37 A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s. 145.

38 Tak np.: art. 24 ust. 3, art. 24 ust. 3 oraz art. 26 ust. 3 u.s.w.i.d.; art. 22 ust. 1 i ust. 4 u.s.w. oraz art. 24 ust. 2 in fine i art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiłowej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897); dalej: u.s.k.ż.

39 Zob. orz. TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., (K 11/94, OTK ZU 1986–1995, t. VI, cz. 1, poz. 12); orz. TK z dnia 9 stycznia 1996 r., (K 18/95, OTK ZU 1996 Nr 1, poz. 1); orz. TK z dnia 28 maja 1997 r., (K 26/96, OTK ZU 1997 Nr 2, poz. 19); wyr. TK z dnia 13 lutego 2001 r., (K 19/99, OTK ZU 2001 Nr 2, poz. 30) oraz przywołany wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., (P 2/98).

40 Tak orz. TK z dnia 31 stycznia 1996 r., (K 9/95, OTK 1996, nr 1, poz. 2) czy M. Kordela, *Formalne państwo prawne [w:] Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014, s. 87.

tych, które są nadmiernie uciążliwe i nie przynoszą oczekiwanych korzyści⁴¹. Idzie to zawsze w parze ze stwierdzeniem – przy użyciu testu proporcjonalności⁴² – rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w tę sferę. W stanach nadzwyczajnych ustrojodawca dopuszcza jednocześnie możliwość mniej rygorystycznego (niż w warunkach normalnego funkcjonowania państwa) stosowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do oceny, czy została zachowana odpowiednia relacja pomiędzy stopniem ograniczenia wolności lub prawa a uzyskaną dzięki temu korzyścią, ale też wprowadza ograniczenie czasowe, w którym te „złagodzone” wymogi mogą być stosowane⁴³. Podkreśla to z jednej strony nadzwyczajny charakter ograniczeń praw i wolności jednostki w stanach nadzwyczajnych, z drugiej zaś ich służebny charakter – „przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa”. Zarazem zasada proporcjonalności jest jedną z najczęściej naruszanych w procesie stanowienia środków ingerujących w prawa i wolności jednostki. Wyrazem zastosowania nieproporcjonalnego środka prawnego w czasie niedawnego stanu wyjątkowego na części województwa podlaskiego i lubelskiego, w związku z kryzysem migracyjnym wywołanym przez reżim białoruski, był zakaz przebywania na obszarze objętym tym stanem bez względu na porę dnia oraz miejsce⁴⁴. Tak dotkliwie ograniczenie wolności i swobody przemieszczania się – a pośrednio wpływające w gruncie rzeczy na możliwość korzystania z szeregu innych praw i wolności, w tym zwłaszcza z wolności wypowiedzi i wykonywania zawodu przez dziennikarzy – nie znajdowało uzasadnienia w „zagrożeniu bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego” wywołanym tym kryzysem, a nadto rodzić mogło wątpliwość, czy aby jest ono wynikiem rzeczywistego dążenia

41 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.

42 Oceniając każde ograniczenie, należy stwierdzić – po pierwsze – czy wprowadzona regulacja prowadzi w ogóle do osiągnięcia zamierzonych celów. Po drugie, czy nie da się ich osiągnąć bez stosowania ograniczeń, oraz – po trzecie – czy efekty wprowadzonych ograniczeń są zbilansowane z ciężarami nakładanymi na jednostkę, zob. przywołany wyr. TK z dnia 6 grudnia 2018 r., (SK 19/16).

43 Tak A. Surówka, *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, z. 4 (20), s. 144.

44 Zob. § 1 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1613); dalej: rozporządzenie Rady Ministrów lub rozporządzenie w sprawie ograniczeń.

do minimalizowania obciążeń wynikających z limitowania przestrzeni wolności jednostki⁴⁵. Z uwagi na szerokie wyłączenie podmiotowe od tego zakazu trudno też przyjąć bezkrytycznie, iż mógł on zmierzać do maksymalnego ograniczenia liczby osób przebywających w strefie objętej stanem wyjątkowym, nie zaś do pozbawienia możliwości przebywania w tej strefie określonych grup zawodowych. Nie sposób bowiem wyobrazić sobie, jakie okoliczności miałyby przemawiać za taką właśnie konstrukcją zakresu podmiotowego wolności przemieszczania się i przyjęciem, że to właśnie ta grupa zawodowa stanowi zagrożenie dla prawidłowego prowadzenia działań mających na celu przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Co znamienne, to właśnie dziennikarzom przysługuje wyjątkowa legitymacja do przebywania na miejscu zdarzeń (przy zachowaniu pewnych rygorów). W szczególny sposób należało zatem umożliwić im swobodę przebywania w strefie i wykonywania zawodu poprzez przygotowywanie na miejscu *ad hoc* materiałów prasowych i bezpośrednich relacji o interesujących opinię publiczną zdarzeniach. Standard ochrony wolności pozyskiwania przez nich informacji jest wszak znacznie wyższy niż w przypadku innych kategorii osób. Można przecież było rozważyć wprowadzenie mniej inwazyjnego środka prawnego, który gwarantowałby efektywność wykonywania zadań przez służby ochrony granicy, a wolność prasy byłaby, w oparciu na ocenie konkretnych okoliczności faktycznych, jednocześnie respektowana.

5. Zasada tymczasowości jako dyrektywa ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego

Zasada tymczasowości ingerencji państwa w sferze praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego wiąże się z wcześniejszymi dyrektywami, lecz jest ściśle powiązana z przesłankami wprowadzenia tego stanu. Jako niewątpliwa konsekwencja wprost konstytucyjnie określonego czasowego charakteru obowiązywania stanu nadzwyczajnego, jak ma to miejsce w przypadku stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej, czy wyrażonego w sposób dorożumiały, bo niejako zakreślony okresem występującego zagrożenia, czasowego

45 Tak przywołany wyr. SN z dnia 18 stycznia 2018 r., (I KK 171/21).

jego trwania, jak w przypadku stanu wojennego⁴⁶, nakłada ona na właściwy organ państwa wymóg określenia ram czasowych obowiązywania ograniczeń praw i wolności jednostki, nawet w tym ostatnim przypadku. Aby nie doszło do nadmiernej czy nieuprawnionej ingerencji w prawa i wolności jednostki, czas tej ingerencji nie może przekroczyć czasookresu obowiązywania stanu nadzwyczajnego, który w dwu pierwszych wskazanych stanach nadzwyczajnych bez wątplenia będzie miał granice wyraźnie zakreślone konkretną datą czy precyzyjnie wskazanym okresem, w ostatnim zaś – w niedookreślony sposób zwrotem „na czas jego trwania”. Zasadniczo jednak przy wprowadzaniu ograniczeń praw i wolności jednostki należy kierować się regułą adekwatności do zagrożenia, a same ograniczenia niwelować lub modyfikować na bieżąco w miarę zmieniającego się zagrożenia, z bardziej restrykcyjnych na łagodniejsze, aż do ich zniesienia. Istotnym kryterium w tym zakresie powinno być osiągnięcie założonego celu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub składającego się nań pewnego jego celu częściowego w postaci stopniowego przywracania (restytucji) normalnego funkcjonowania państwa, aż po całkowite jego osiągnięcie⁴⁷. Zagrożenie może ustać lub utracić swoją siłę, czego nie można przecież wykluczyć, przed końcem terminu, na który wprowadzono stan wojenny lub stan klęski żywiołowej. Wówczas jak najbardziej uzasadnione jest zniesienie lub złagodzenie rygorystyki ograniczeń praw i wolności jednostki. Oznacza to, iż ograniczenia praw i wolności jednostki powinny zostać zniesione najwcześniej wraz z osiągnięciem celu ich wprowadzenia, najpóźniej zaś wraz z uchycieniem (ustaniem) stanu nadzwyczajnego. Przyjąć zatem można, że nie spełnia wymogu tej dyrektywy wprowadzenie zupełnego co do czasu trwania ograniczenia praw lub wolności jednostki zamiast określonej ustawowo fragmentaryczności dopuszczanych ograniczeń i ich wprowadzenie adekwatnie do sytuacji faktycznej i rodzaju praw i wolności przez określony okres, jak przykładowo w porze nocnej czy poprzez wprowadzenie godziny policyjnej lub zakazu zmiany stałego bądź czasowego pobytu bez odpowiedniego zezwolenia.

46 Zob. art. 230 ust. 1 i ust. 2, art. 232 i art. 229 Konstytucji oraz B. Szmulik, J. Szymanek, *Niemożność...*, s. 27.

47 Zob. art. 228 ust. 5 Konstytucji.

6. Klauzula negatywna jako dyrektywa ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego

Klauzula negatywna stanowi szczególną, bo mającą zastosowanie – z wyraźnej woli ustrojodawcy – wyłącznie w razie wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego⁴⁸, konstytucyjną dyrektywę wyłączającą dopuszczalność ograniczenia praw i wolności jednostki⁴⁹. Jakkolwiek rodzi ona pewne rozbieżności doktrynalne na tle jej ustawowego redagowania⁵⁰, to przyjąć można, że obejmuje swoim zakresem przedmiotowym wprost wskazane, zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w ustawach zwykłych, prawa i wolności jednostki, a zarazem uznawane przez ustrojodawcę za najbardziej narażone na potencjalne naruszenia. Niewątpliwie wyraża ona zakaz derogacji, rozumiany jako czasowe uchylenie obowiązywania praw i wolności jednostki objętych zakresem przedmiotowym tej klauzuli, nawet pomimo zaistnienia zagrożeń, które skutkowały wprowadzeniem jednego z tych dwu stanów nadzwyczajnych, na zasadach obowiązujących w trakcie ich trwania. Tym samym w stosunku do konkretnego rodzaju praw i wolności ustawa zasadnicza wprowadza pewne minimum ochrony, które obowiązuje w trakcie jednego z tych dwóch stanów nadzwyczajnych. Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że nawet prawa i wolności o charakterze bezwzględny (*ius cogens*) w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, a więc szczególnie zabezpieczone (chronione) przed interwencją w ich zakres poprzez nałożony na organy państwa obowiązek ich bezwzględnej ochrony i respektowania, zyskują w czasie stanu wyjątkowego i wojennego charakter względny (*ius dispositivum*)⁵¹. Klauzula negatywna nie jest bowiem – jak podnosi Monika Florczak-Wątor⁵² – rozumiana „w ten sposób, że prawa i wolności [...] w czasie stanu wojennego i wyjątkowego ulegają absolutyzacji i nie mogą podlegać ograniczeniom”, a zakaz ich ograniczenia na szczególnie złagodzonych warunkach, w porównaniu ze stosowanymi

48 Odmienne M. Radajewski, *op. cit.*

49 Zob. art. 233 ust. 1 Konstytucji.

50 Mateusz Radajewski całkowite wyłączenie możliwości ograniczenia niektórych praw i wolności wymienionych w art. 233 ust. 1 Konstytucji uważa za kontrowersyjne i postuluje dopuszczenie takiej możliwości, zob. szerzej *idem, op. cit.*

51 Tak np. B. Opaliński, *op. cit.*

52 Zob. M. Florczak-Wątor, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Lex/el.2021, komentarz do art. 233.

w zwykłych warunkach funkcjonowania państwa⁵³, rodzi konieczność stosowania ogólnych zasad, w tym zasady poszanowania istoty praw i wolności⁵⁴. Z uwagi na tę klauzulę prawa i wolności jednostki objęte jej zakresem przedmiotowym nie mogą być ograniczone w czasie stanu wojennego i stanu wyjątkowego w szczególny sposób, w tak szerokim zakresie, jaki ustrojodawca dopuścił z uwagi na stan zagrożenia i konieczność jak najszybszego przywrócenia normalnego stanu funkcjonowania państwa, powołując się na wyjątkowe warunki w nich panujące⁵⁵. Rozumując *a contrario*, prawa i wolności jednostki nieobjęte zakresem tej klauzuli mogą podlegać ograniczeniom wedle złagodzonych warunków ingerencji. Z klauzuli negatywnej nie wynika – jak mogłoby się wydawać – zakaz ograniczania objętych zakresem tej klauzuli praw i wolności na zasadach ogólnych, stosowanych w zwykłych warunkach funkcjonowania państwa, ponieważ absolutny zakaz ograniczania danego prawa wynikać może jedynie z wyraźnego przepisu Konstytucji, który stanowić będzie, że nie może ono zostać ograniczone ani na zasadach ogólnych, ani w następstwie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego⁵⁶.

7. Klauzula pozytywna jako dyrektywa ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego

Klauzula pozytywna jest szczególną dyrektywą konstytucyjnego wzorca ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Klauzula ta wskazuje – odmiennie niż klauzula negatywna wprowadzona dla stanu wojennego i stanu wyjątkowego – prawa, które mogą podlegać ograniczeniom. Ich katalog obejmuje prawa, które mają charakter względny, a więc podlegają ograniczeniu zarówno w zwykłych, jak i nadzwyczajnych warunkach funkcjonowania państwa. W czasie stanu klęski żywiołowej mogą one jednakże podlegać ograniczeniom na szczególnych warunkach, przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych⁵⁷. Są to – co wymaga podkreślenia – łagodniejsze warunki ingerencji w prawa i wolności jednostki, gdyż muszą

53 Są to warunki określone w art. 228 ust. 5 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

54 Tak też M. Radajewski, *op. cit.*

55 Zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 990.

56 Zob. M. Radajewski, *op. cit.*

57 Określonych w art. 228 ust. 5 Konstytucji.

odpowiadać stopniowi zagrożenia i zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

8. Zakaz dyskryminacji jako dyrektywa ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego

Zakaz dyskryminacji⁵⁸, określany też jako klauzula antydyskryminacyjna⁵⁹, jest niezmiernie istotną szczególną wskazówką wyłączającą dopuszczalność ingerencji w zakres praw i wolności jednostki w stanach nadzwyczajnych. Pomimo rozbieżności doktrynalnych⁶⁰ rodzących się na tle jego konstrukcji prawnej, która nie zawiera wzmianki co do zakresu obowiązywania zakazu, odnosi się on do wszystkich trzech stanów nadzwyczajnych. Nie sposób bowiem nie dostrzec, że zakaz dyskryminacji stanowi konsekwencję konstytucyjnej zasady równości⁶¹ i przeciwdziała jej naruszeniu poprzez zakaz wprowadzania arbitralnych, nieuzasadnionych żadnymi racjonalnymi przesłankami ograniczeń praw i wolności jednostki⁶². Generalnie można go zdefiniować jako „nie dopuszczalność wprowadzenia zróżnicowań, wyłączeń, ograniczeń, lecz także

58 Statuuje go art. 233 ust. 2 Konstytucji.

59 Tak M. Radajewski, *op. cit.*, i podana tam literatura.

60 Niektórzy przedstawiciele tej doktryny – przypisując dużą wagę do miejsca usytuowania zakazu dyskryminacji wśród szczególnych klauzul interwencji w zakres praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego – twierdzą, że odnosi się on wyłącznie do stanu wojennego i stanu wyjątkowego (tak M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, czy A. Surówka, *op. cit.*, s. 148). Inni zaś, akcentując znaczenie tego zakazu jako dodatkowej restrykcji ewentualnych ograniczeń prawa i wolności jednostki, ograniczają się zwykle do ogólnego stwierdzenia, że odnosi się on do stanów nadzwyczajnych, co sugerować może, że – niezależnie od jego umiejscowienia w przepisie – stanowi on element konstytucyjnego wzorca interwencji w tę sferę w każdym z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (tak B. Banaszak, *op. cit.*, s. 990). Jeszcze inni wprost wskazują, że jednolicie dotyczy on wszystkich stanów nadzwyczajnych, gdyż obowiązywanie klauzuli antydyskryminacyjnej w reżimie każdego z ich nie powinno budzić większych kontrowersji, zwłaszcza że nieracjonalne jest w odniesieniu do stanu wojennego i wyjątkowego sformułowanie wyższego standardu ochrony praw i wolności niż w przypadku znacznie mniej restrykcyjnego stanu klęski żywiołowej, podczas gdy zapewnienie minimum ochrony przed dyskryminacją powinno być cechą wszystkich stanów nadzwyczajnych (tak M. Radajewski, *op. cit.*).

61 Zasadę równości wyraża art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wedle niej „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących”.

62 Zob. A. Surówka, *op. cit.*, s. 146 i 147.

uprzywilejowań nieuzasadnionych (arbitralnych), których celem lub skutkiem jest uniemożliwienie bądź ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela na zasadzie równości”⁶³. Zarazem zakaz dyskryminacji jako element konstytucyjnego wzorca ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w stanach nadzwyczajnych zapewnia mniejszy zakres ochrony praw i wolności jednostki (tzw. minimum ochrony przed dyskryminacją), gdyż obowiązuje w węższej postaci w stosunku do obowiązującego w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym generalnego zakazu dyskryminacji⁶⁴. W przeciwieństwie bowiem do tego ostatniego wymienionego obowiązuje on wyłącznie z uwagi na wskazane *expressis verbis* kryteria dyskryminacyjne (składające się na zamknięty katalog kryteriów dyskryminujących)⁶⁵. Jego istota opiera się na stwierdzeniu, że niedopuszczalne jest ograniczenie praw i wolności jednostki „wyłącznie z powodu” cech, które ustrojodawca wskazał. Jednocześnie z uwagi na inne niż w nim wymienione kryteria dopuszczalne jest ograniczanie praw i wolności jednostki w stanach nadzwyczajnych. Podnieść jednakże trzeba, że objęte katalogiem czynniki dyskryminujące są irrelewantne z punktu widzenia zagrożenia, skutkującego wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, zwłaszcza w kontekście zasady proporcjonalności i wynikającego z niej wymogu odpowiedniości ingerencji do stopnia zagrożenia. W konsekwencji niedopuszczalna jest dyskryminacja, która nie pozostaje w ścisłym związku z trwającym zagrożeniem. To zaś może podawać w wątpliwość zasadność tak ukształtowanej klauzuli antydyskryminacyjnej.

9. Zasada poprawnej legislacji jako dyrektywa ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego

Zasada poprawności legislacji, a ściślej – składająca się na nią zasada określoności (przewidywalności) przepisów prawa, stanowi ogólnosystemową i absolutną, a zarazem niesporną dyrektywę ograniczania praw i wolności jednostki

63 K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 5.

64 Zakaz ten statuuje art. 32 ust. 2 Konstytucji, zawierający szeroki zakresowo zwrot „z jakiegokolwiek przyczyny”.

65 Są to wskazane w art. 233 ust. 2 Konstytucji kryteria dyskryminujące takie jak: rasa, płeć, język, wyznanie lub jego brak, pochodzenie społeczne, urodzenie oraz majątek.

w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Zasada ta – stosowana w procesie nakładania na jednostkę ciężarów lub ograniczania jej uprawnień i swobód, a więc do wszelkiej regulacji (pośrednio lub bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną jednostki⁶⁶ – jest rozumiana szeroko, zarówno jako precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które powinno być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów⁶⁷. Wyraża ona nakaz optymalizacji przy określaniu treści przepisów prawa poprzez dążenie do maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę – tworzenia przepisów skonstruowanych poprawnie językowo i logicznie, klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Ci bowiem od racjonalnego prawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Precyzja przepisów, relatywizowana w znacznym stopniu do treści danego instrumentu prawnego, zakładanego zakresu działania oraz liczby i statusu adresatów danej normy prawnej⁶⁸, powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i możliwa do wyegzekwowania⁶⁹ i nie pozostawiała organom je stosującym nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki⁷⁰. Przewidziany w przepisie pewien margines uznania władzy publicznej nie jest jednakże sam w sobie niezgodny z tym wymogiem⁷¹,

66 Tak orz. TK z dnia 30 października 2001 r., (K 33/00, Dz. U. Nr 129, poz. 1448); wyr. TK z dnia 20 listopada 2002 r., (K 41/02, OTK-A 2002/6/83); wyr. TK z dnia 29 października 2003 r., (K 53/02, OTK-A 2003/8/83); wyr. TK z dnia 22 maja 2002 r., (K 6/02, OTK-A 2002/3/33); wyr. TK z dnia 3 grudnia 2002 r., (P 13/02, OTK-A 2002/7/90).

67 Tak np. orz. TK z dnia 18 marca 2010 r., (K 08/08, OTK ZU 3A/2010, poz. 23).

68 Tak wyr. ETPC z dnia 10 listopada 2005 r., (44774/98, w sprawie Leyla Şahin v. Turcja, Lex nr 165498).

69 Tak wyr. TK z dnia 11 stycznia 2000 r., (K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2).

70 Zob. przywołany wyr. TK z dnia 22 maja 2002 r., (K 6/02) oraz wyr. TK z dnia 14 czerwca 2000 r., (P 3/00, OTK 2000 nr 5, poz. 138) czy z dnia 15 lutego 2005 r., (K 48/04, OTK-A 2005 nr 2, poz. 15).

71 Bez względu na to, jak wyraźnie może być sformułowany dany przepis prawny, jego stosowanie w sposób nieuchronny pociąga za sobą element wykładni sądowej, jako że zawsze będzie istnieć potrzeba wyjaśnienia wątpliwych punktów oraz dostosowania przepisu do konkretnych okoliczności. Margines wątpliwości w odniesieniu do faktów granicznych sam w sobie nie czyni przepisu prawnego nieprzewidywalnym w stosowaniu, podobnie jak sama okoliczność, iż przepis taki może mieć więcej niż jedną interpretację, nie oznacza, że nie spełnia on wymogu „przewidywalności” dla celów konwencji. Rola orzecznicza powierzona sądom zmierza dokładnie do rozwiania wszystkich pozostałych wątpliwości interpretacyjnych, przy uwzględnieniu zmian codziennej praktyki, zob. przywołany wyr. ETPC w sprawie Leyla Şahin v. Turcja.

pod warunkiem, iż zakres uznania oraz sposób jej wykonywania są określone wystarczająco jasno, z uwzględnieniem uzasadnionego prawnie celu, tak aby jednostka uzyskała odpowiednią ochronę przed arbitralną ingerencją⁷². W świetle tej dyrektywy budzić może poważne zastrzeżenie precyzyjność określenia znamion czynu zabronionego, polegającego na naruszeniu nakazu opuszczenia strefy stanu wyjątkowego i zakazu przebywania w tej strefie, gdy – z uwagi na zastosowanie znamion odsyłających – dla ich rekonstruowania konieczne jest odwołanie się do międzynarodowych, unijnych czy krajowych przepisów, i to różnego szczebla, oraz ustalenia wzajemnej korelacji tych ostatnich. Nie pozwala to adresatom na ustalenie w prosty sposób, czy ich zachowanie narusza zakaz lub nakaz określonego zachowania.

10. Zasada legalizmu jako dyrektywa ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego

Zasada legalizmu (zasada legalności)⁷³ jest ogólnosystemowym warunkiem dopuszczalnej, z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawnego, ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, wprost wskazanym w ustawie zasadniczej normującej poszczególne stany nadzwyczajne i korespondujące z nimi uprawnienia właściwego organu państwa do limitowania praw i wolności jednostki⁷⁴. W sferze praw i wolności jednostki – z uwagi na ich wagę w rodzimym porządku prawnym – zasada ta konstytuuje wymóg ustawowego określenia zakresu ingerencji⁷⁵ przez najwyższy w państwie organ przedstawicielski narodu. To ustawa zwykła jest zatem prawną formą regulacji statusu jednostki w państwie i określenia granic ingerencji w tę tak ważną dla człowieka sferę jego praw i wolności. Jednakże wymóg ustawowej regulacji należy rozumieć znacznie szerzej niż dosłowne znaczenie terminu „ustawa”. Zważywszy na różną kulturę prawną demokratycznych państw, warunek ten spełnia istnienie jakiejś podstawy prawnej w krajowym porządku prawnym (jak dekret prezydenta państwa wprowadzający stan wyjątkowy), która

72 Tak wyr. ETPC z dnia 10 listopada 2020 r., (23199/17, w sprawie Sabuncu i inni v. Turcja, Lex nr 3076854).

73 Zob. art. 228 ust. 3 i art. 7 Konstytucji. Ten ostatni ustanawia generalną zasadę legalizmu.

74 Zob. art. 228 ust. 3 Konstytucji.

75 Zob. *ibidem*.

spełnia wymogi przewidziane dla aktu rangi ustawowej, w tym jej publikacji i dostępności dla zainteresowanych osób oraz jej zgodności z zasadą rządów prawa⁷⁶. Chodzi przy tym o podstawę prawną w sensie materialnym: zarówno prawo stanowione, włącznie z przepisami o statusie hierarchicznie niższym oraz przepisami wykonawczymi na mocy niezależnych uprawnień prawotwórczych delegowanych przez parlament, jak i prawo niepisane (precedensowe), w tym zinterpretowane przez właściwy sąd⁷⁷. Akt wykonawczy do ustawy nie może jednakże w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, z zastrzeżeniem przypadków, kiedy zezwała na to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważnienie⁷⁸. Z zasady tej w kontekście rodzimych realiów wynika, po pierwsze, „nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia”, niedopuszczalność przyjmowania w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających wykonawczym organom władzy publicznej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń⁷⁹. Po drugie, jest to nakaz przestrzegania, w toku ustalania dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności jednostki, przez właściwe, w tym konstytucyjne, organy państwa⁸⁰ ustawowo określonego zakresu: rodzaju i postaci ograniczenia praw i wolności jednostki, a także przestrzegania z urzędu przez nie kompetencji do ustanowienia w drodze aktów podustawowych, na podstawie regulacji ustawowej, zakresu (rodzaju) ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Po trzecie, zasada legalności wyraża nakaz przestrzegania delegacji ustawowej, która wskazuje warunki dookreślenia, w granicach dopuszczonych aktem podustawowym właściwego konstytucyjnego organu państwa, niezbędnych ograniczeń praw i wolności jednostki w związku z wprowadzeniem konkretnego stanu nadzwyczajnego i z uwagi na zagrożenia skutkujące jego wprowadzeniem, w tym tryb i sposoby oraz obszarowy, podmiotowy i przedmiotowy zakres wprowadzenia

76 Zob. przywołany wyr. ETPC w sprawie Dareskizb Ltd v. Armenia i wyr. ETPC w sprawie Sabuncu i inni v. Turcja.

77 Zob. przywołany wyr. ETPC w sprawie Leyla Şahin v. Turcja.

78 Tak wyr. TK z dnia 16 lutego 2010 r., (P 16/09, Lex nr 558683). Por. też wyr. TK z dnia 12 lipca 2007 r., (U 7/06, Lex nr 299987).

79 Wyr. TK z dnia 12 stycznia 2000 r., (P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

80 Zob. np. art. 3 ust. 2 u.s.w.i.d.; art. 3 ust. 2 u.s.w. oraz art. 5 ust. 2 u.s.k.ż.

i stosowania ograniczeń praw i wolności jednostki, a także ustawowy wymóg minimalizowania (indywidualnych i/lub społecznych) uciążliwości powodowanej ograniczeniem⁸¹. W konsekwencji poza konstytucyjną wskazówką (kryterium) limitacyjną praw i wolności jednostki są również określone na poziomie ustawy zwykłej dla poszczególnych stanów nadzwyczajnych rodzaje i postacie ich limitacji, a także wskazane w nich upoważnienia delegacyjne, określające warunki ograniczania praw i wolności jednostki. Nie spełnia wobec tego kryterium tej dyrektywy ani akt podustawowy ingerujący w konstytucyjne prawa i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ani wprowadzający dalej idącą ingerencję niż to określa akt podustawowy, ustalający w związku z wprowadzeniem tego stanu dopuszczalny ustawowy zakres ograniczenia. Ewidentnym przejawem całkowitego zignorowania tego kryterium jest wprowadzenie – zarówno wbrew delegacji ustawowej, jak i treści rozporządzenia w sprawie stanu wyjątkowego – nieograniczonego co do obszaru i czasu szczególnej ingerencji, rodzącego największe kontrowersje, zakazu przebywania na obszarze części województwa podlaskiego i lubelskiego, objętego stanem wyjątkowym, i uniemożliwienia przebywania na tym obszarze dziennikarzom w związku z wykonywaniem zawodu⁸². O ile bowiem w rozporządzeniu w sprawie stanu wyjątkowego wskazano na konieczność punktowego (enumeratywnego) oznaczenia objętych zakazem miejsc, obiektów i obszarów położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym oraz „czasu ustalonego” (wyodrębnionego z czasu trwania stanu wyjątkowego), a więc doprecyzowania (uszczegółowienia) zakresu tego zakazu, o tyle w rozporządzeniu w sprawie ograniczeń rozszerzono zakres zakazu poprzez wprowadzenie jego obowiązywania przez całą dobę na całym obszarze objętym stanem wyjątkowym i – poza pewnymi „naturalnymi” wyjątkami – w stosunku do niemalże wszystkich podmiotów. Tym samym zamiast zawęzić zakres przedmiotowy, podmiotowy i czasowy zakazu w gruncie rzeczy wprowadzono powszechny, permanentny i terytorialny zakaz, jednocześnie wyłączając całkowicie prowadzenie na terenie strefy działalności humanitarnej. Analogicznie ocenić również należy treść rozporządzenia granicznego, mocą którego wprowadzono procedurę zwracania cudzoziemców do linii granicy

81 Zob. np. art. 24 ust. 2 i ust. 3; art. 25 ust. 2 i ust. 3 u.s.w.i.d.; art. 22 ust. 1 u.s.w.; art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 2 *in fine* u.s.k.ż.

82 Tak też przywołany wyr. SN z dnia 18 stycznia 2022 r., (I KK 171/21). Por. art. 22 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.w.; § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta oraz § 1 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 i § 2 rozporządzenia Rady Ministrów.

państwowej, podczas gdy ustawa o ochronie granicy upoważniała wyłącznie do uregulowania zarządzania ruchem na określonych przejściach granicznych: czasowego zamknięcia przejść, zmniejszenia ich dobowej przepustowości czy ograniczenia rodzajów dopuszczalnego ruchu⁸³.

11. Zakaz naruszania istoty praw i wolności jako dyrektywa ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego

Ogólna dyrektywa w postaci zakazu naruszenia istoty praw i wolności jednostki⁸⁴ – rodząca bodaj największe kontrowersje rodzimej doktryny⁸⁵ jako element konstytucyjnego wzorca ingerencji w sferę praw i wolności jednostki

83 Por. § 3 ust. 2b rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 435 z późn. zm.); dalej: rozporządzenie graniczne, i art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 295); dalej: ustawa o ochronie granicy.

84 Zob. art. 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji. W zakresie prawa własności jest to dodatkowo art. 64 ust. 3 Konstytucji.

85 Niekiedy przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego przyjmują – najogólniej to ujmując – nie zawsze zresztą konsekwentnie, że w czasie stanów nadzwyczajnych nie obowiązuje nakaz poszanowania istoty danego prawa i wolności, gdyż tego rodzaju ograniczenie nie zostało wskazane przez ustrojodawcę (zob. art. 228 ust. 5 Konstytucji), a prawa i wolności mogą być nawet czasowo zawieszane (zob. np. M. Florczak-Wątor, *op. cit.*; P. Radzewicz, *op. cit.* czy K. Działocha, *op. cit.*, s. 9, komentarz do art. 228; podobnie A. Surówka, *op. cit.*, s. 145 i 146). Niektórzy zwolennicy tego poglądu podnoszą jednak, że w tych szczególnych warunkach w ogóle nie mają zastosowania zarówno ogólne klauzule limitacyjne, w tym zasada poszanowania istoty prawa i wolności, jak i szczegółowe klauzule limitacyjne, stosowane w normalnych warunkach funkcjonowania państwa, lecz jednocześnie nie wykluczają oni w czasie stanu nadzwyczajnego zastosowania zwykłych reguł limitujących, niejako niezależnie od jego wprowadzenia, o ile są one wystarczające pomimo zagrożenia (zob. M. Radajewski, *op. cit.*). Odnotować trzeba również pogląd, wedle którego ogólna klauzula limitacyjna będzie mogła być stosowana jedynie posiłkowo, zwłaszcza w odniesieniu do tych praw i wolności, których nie wolno ograniczać w czasie trwania stanu wojennego i wyjątkowego (zob. A. Surówka, *op. cit.*, s. 146). Przesłanki dopuszczalności ograniczenia praw i wolności jednostki, wyrażone ogólną klauzulą limitacyjną, mają, wedle zwolenników przeciwnego poglądu, na tyle szeroki zakres, że zawierają w sobie także – choć nieco inaczej zredagowane – przesłanki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (tj. stanu wojennego i stanu wyjątkowego), takie jak szczególne zagrożenia oraz niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych (tak B. Opaliński, *op. cit.*). W konsekwencji wedle tego – choć niekiedy niejednolitego – poglądu zakres ingerencji w sferę praw i wolności jednostki jest

w czasie stanu nadzwyczajnego – również wymaga uwzględnienia. Nawet bowiem dopuszczenie w stanie nadzwyczajnym głębszej niż w normalnych warunkach funkcjonowania państwa ingerencji w sferę praw i wolności jednostki nie uzasadnia – poza dopuszczonym ustawowo zawieszeniem nielicznych praw i wolności – odstąpienia od respektowania ich tożsamości⁸⁶. Zwykle też zastosowanie najsurowszego środka w postaci zawieszenia prawa i wolności jednostki nie jest – w świetle wymogów zasady proporcjonalności *sensu largo* – konieczne do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, a sam środek musi korelować z nadzwyczajnym charakterem stanów nadzwyczajnych i wyjątkowością ingerencji. W stosunku do niektórych tylko bowiem praw i wolności ustawodawca zwykły dopuszcza, w nadzwyczajnych warunkach działania państwa, czasowe zawieszenie ich stosowania (obowiązania). W większości ingerencja ta musi zmierzać do zachowania ich tożsamości, gdyż w pierwszej kolejności dozwolone są łagodniejsze postaci ograniczenia. W stosunku do niektórych praw i wolności (głównie o charakterze osobistym), potencjalnie podlegających ograniczeniu w czasie stanu wojennego i stanu wyjątkowego, ma zastosowanie klauzula negatywna⁸⁷. Klauzula ta wyłącza ich ograniczenie na złagodzonych zasadach⁸⁸, lecz w stosunku do nich ma pełne zastosowanie zasada poszanowania istoty praw i wolności jednostki. Uszczuplenie praw i wolności jednostki – wyjątkowo silnie eksponowanych i aksjologicznie osadzonych w formule demokratycznego państwa prawnego – z jednej strony musi więc być rzeczywiście uzasadnione zagrożeniem dla bytu państwa, ale i zabezpieczone już na poziomie ustawy zasadniczej przed dalszą ingerencją i naruszeniami, z drugiej zaś strony nawet zaistnienie zdarzeń ekstrakordynaryjnych, a wyczerpujących znamiona stanów nadzwyczajnych, których naturalną konsekwencją jest ograniczenie praw i wolności jednostki, nie może „uchylić” skutecznej ich egzekucji. W nieco innym kontekście, lecz adekwatnym na tle prowadzonej analizy, B. Szmulik i J. Szymanek, wskazując na znaczenie i powagę problematyki stanów nadzwyczajnych, słusznie stwierdzają, że ich regulacja, konieczna w każdym państwie, „musi być przeprowadzona

usprawiedliwiony, lecz także z uwzględnieniem, jak przyjmują niektórzy, ogólnej klauzuli limitacyjnej, w szczególności zasady poszanowania istoty tych praw i wolności (zob. B. Opałiński, *op. cit.*), czy – jak twierdzą inni – z uwzględnieniem jedynie tej ostatniej zasady (tak B. Szmulik, J. Szymanek, *Niemożność...*, s. 30).

86 Zob. rozdział 4 u.s.w.i.d., rozdział 3 u.s.w. oraz rozdział 3 u.s.k.ż.

87 Zawarta w art. 233 ust. 1 Konstytucji.

88 Określone w art. 228 ust. 5 Konstytucji.

racjonalnie i rozsądnie, a przede wszystkim w sposób umiarkowany, tzn. taki, aby można było zachować rudymenty aksjologicznej definicji praw i wolności człowieka i obywatela przy równoczesnym stwarzaniu podstaw dla efektywnego i możliwie szybkiego zaradzenia sytuacji będącej powodem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego⁸⁹. W tym kierunku zmierza też orzecznictwo sądu europejskiego, które dopuszcza także ingerencję w prawa, które na gruncie rodzimego systemu prawnego, jak prawo do sądu czy prawo do humanitarnego traktowania, są objęte klauzulą negatywną⁹⁰.

Wobec tych ustaleń odnotowania wymaga fakt, że sama istota praw i wolności jednostki, niemająca na gruncie prawa swojej definicji, w nauce prawa konstytucyjnego demokratycznych państw jest rozumiana z jednej strony szeroko, jako niezmienna, absolutna istota każdej wolności i każdego prawa konstytucyjnego, niezależnie od konkretnej sytuacji (teoria istoty absolutnej), z drugiej zaś wąsko, jako istota prawa i wolności relatywnie określana zależnie od konkretnej sytuacji, z uwzględnieniem wszystkich jej okoliczności (teoria istoty względnej)⁹¹. Niemniej jednak rodzima koncepcja istoty konstytucyjnego prawa lub wolności, mająca swe podstawy w językowej wykładni przepisów ustawy zasadniczej, opiera się na założeniu, że każde konstytucyjne prawo lub każda wolność zawiera w sobie, po pierwsze, pewien „rdzeń” („jądro”), bez którego w ogóle nie mogłyby one istnieć⁹²; posiada pewien podstawowy czy minimalny zakres treściowy, którego usunięcie znieweczy faktyczne ich istnienie⁹³; zawiera pewne elementy podstawowe, których istnienie jest konieczną przesłanką zachowania przez prawo lub wolność swej konstytucyjnej tożsamości⁹⁴. Po drugie zaś, prawa i wolności zawierają pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności⁹⁵. Tylko „rdzeń” musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony innych

89 B. Szmulik, J. Szymanek, *O możliwości....*, s. 10.

90 Zob. przywołany wyrok ETPC w sprawie Dareskizb Ltd v. Armenia.

91 Zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 180.

92 Tak wyr. TK z dnia 10 lipca 2014 r., (P 19/13, OTK-A 2014/7/71, Dz.U.2014/951, Lex nr 1483911).

93 Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 203 i n.

94 Zob. orz. TK z dnia 17 lipca 1996 r., (K 8/96, OTK 1996, t. II, s. 46–65).

95 Zob. przywołany wyr. TK z dnia 12 stycznia 2000 r., (P 11/98).

konstytucyjnie chronionych wartości⁹⁶. Bez względu na przyjmowaną teorię pojmowania istoty praw i wolności musi on nawiązywać do podstawowych składników danego prawa i wolności, które przesądzają o dobrodziejstwach z nich wynikających. Wobec tego przyjąć można – najogólniej rzecz ujmując – że istota praw i wolności jednostki „naruszona zostanie, gdy regulacje prawne, nie znosząc danego prawa lub wolności w praktyce, uniemożliwiają korzystanie z niego”⁹⁷; gdy zakres ograniczeń praw i wolności przybierze „taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa [...] wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór prawa”⁹⁸; gdy regulacja ustawowa zejdzie poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści⁹⁹; gdy stosowne restrykcje ograniczają lub umniejszają je w taki sposób lub w takim zakresie, że sama ich istota zostaje upośledzona¹⁰⁰. W tego rodzaju sytuacjach zostaną bowiem ograniczone wszystkie podstawowe elementy składowe prawa, w konsekwencji czego prawo nie będzie mogło spełniać swojej konstytucyjnej funkcji¹⁰¹. A już z pewnością sprzeczny z istotą prawa, rozważaną w kontekście uprawnienia państwa jedynie do określenia zakresu prawa, będzie ustanowiony nadzwyczajny środek prawny (norma prawna), na mocy którego zostanie zawieszona wykonanie (stosowanie) prawa lub wolności. Przejawem naruszenia tej dyrektywy i wydrążeniem „rdzenia” prawa i wolności będzie, tak jak to miało miejsce w czasie niedawnego stanu wyjątkowego na granicy polsko-białoruskiej, po pierwsze, norma prawna ustanawiająca generalny zakaz – bez ustanowienia jakiegokolwiek ustawowego wyjątku i mechanizmu zabezpieczającego interesy państwa w stanie zagrożenia bezpieczeństwa – udostępnienia informacji publicznej, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, na obszarze tego stanu. W konsekwencji skutkowało to w istocie zawieszeniem stosowania powszechnego prawa do informacji publicznej przez czas trwania tego stanu i w efekcie pozostawiało poza jakąkolwiek kontrolą społeczną działania podejmowane na tym obszarze przez organy ochrony państwa, zwłaszcza w kontekście międzynarodowego prawa do humanitarnego

96 Zob. wyr. TK z dnia 12 stycznia 2000 r., (P 11/98).

97 B. Banaszak, *op.cit.*, s. 180.

98 Przywołany wyr. TK z dnia 11 stycznia 2000 r., (K 7/99).

99 Tak wyr. TK z dnia 30 października 2018 r., (K 17/15, OTK-A 2018/65, Dz.U.2018/2102, Lex nr 2570228).

100 Tak przywołany wyr. ETPC w sprawie Dareskizb Ltd v. Armenia.

101 Por. przywołany wyr. TK z dnia 10 lipca 2014 r., (P 19/13).

traktowania nielegalnych migrantów¹⁰². Po drugie, będzie nim również norma prawna, która nie przewiduje jakiejkolwiek możliwości przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym dziennikarzy w związku z wykonywaniem przez nich zawodu. Zaprzecza to konstytucyjnej misji prasy jako społecznego krytyka poczynań państwa i wolności wyrażania przez nich opinii, które stanowi w gruncie rzeczy jeden z podstawowych filarów demokratycznego społeczeństwa. A wolność ta – w ogólnym ujęciu – podlega ochronie nawet wówczas, gdy wyraźne idee lub informacje obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój¹⁰³. Po trzecie, będzie to norma prawna, która dopuszcza arbitralne i przymusowe zawrócenie cudzoziemca do linii granicy państwowej (co w praktyce skutkuje niejako „automatycznym” usunięciem cudzoziemca z terytorium państwa) bez uprzedniego rozważenia jego spersonalizowanej sytuacji, poszanowania zasady *non-refoulement*, zakazu wydalenń zbiorowych oraz prawa do skutecznego środka zaskarżenia – jedynie na podstawie faktu nielegalnego przekroczenia granicy państwowej¹⁰⁴. Przyjmuje się, że nie narusza „rdzenia” prawa do swobodnego przemieszczania się wprowadzony – z uwagi na zagrożenie sanitarne w czasie stanu wyjątkowego – generalny środek prawny w postaci zakazu opuszczania miejsca zamieszkania (pobytu), poza pewnymi uzasadnionymi przypadkami. Ten środek, stanowiący w gruncie rzeczy areszt domowy (bez orzeczenia sądowego), dotyczył przecież całej populacji w państwie, a jednostka – pomimo ustanowienia tego zakazu – mogła opuścić swoje miejsce zamieszkania z różnych powodów i mogła udać się do różnych miejsc w porach, które uznawała za konieczne, a organy władzy nie stosowały wobec niej środków kontroli indywidualnej¹⁰⁵. Zakres ograniczeń prawa do przemieszczania się nie osiągnął takiej dolegliwości, aby uznać, iż ogólny środek w postaci odosobnienia zastosowany przez organy władzy stanowił pozbawienie wolności.

102 Szerzej na ten temat zob. E. Cisowska-Sakrajda, *Dostęp do informacji publicznej w warunkach stanu wyjątkowego a zagrożenia dla bezpieczeństwa zewnętrznego państwa* [w:] *Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, red. W. Kitler, P. Hac, Warszawa 2022, s. 94–120. Zob. § 1 pkt 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie ograniczeń.

103 Zob. przywołany wyr. SN z dnia 18 stycznia 2022 r., (I KK 171/21); przywołany wyr. ETPC w sprawie Dareskizb Ltd v. Armenia oraz E. Cisowska-Sakrajda, *op. cit.*, s. 94–120.

104 Tak wyr. WSA w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r., (II SA/Bk 494/22, Lex nr 3411599) i przywołana tam norma prawna.

105 Tak wyr. ETPC z dnia 20 maja 2021 r., (49933/20, sprawa Terheş v. Rumunia, Lex nr 3175661).

12. Wnioski

Wobec poczynionych ustaleń niewątpliwe jest, że wzorzec dopuszczalnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego jawi się jako szczególnie złożony, wieloskładnikowy, zróżnicowany, a do tego rodzący wiele wątpliwości interpretacyjnych co do poszczególnych jego elementów. Zarazem jest on – zważywszy na ekstraordynaryjną formę funkcjonowania państwa w stanie zagrożenia jego bytu – szczególny (nadzwyczajny), a mechanizm ograniczania sfery praw i wolności jednostki jest normowany na trzech poziomach regulacji prawnej: konstytucyjnym, ustawowym i podstawowym – na tym ostatnim poziomie dodatkowo na dwu szczeblach (nie wspominając wiążących umów międzynarodowych). Wzorzec ten, pełniąc funkcję reglamentacyjną, kiedy dopuszcza możliwość ograniczania praw i wolności jednostki, oraz funkcję gwarancyjną, gdy wskazuje warunki tej dopuszczalności, pozwala, w przeciwieństwie do wzorca stosowanego dla limitacji praw i wolności w zwykłych warunkach funkcjonowania państwa, na szerszy (głębszy) zakres ingerencji władzy publicznej w sferę praw i wolności jednostki. A warunki tej ingerencji są znacznie łagodniejsze. Nie oznacza to jednak całkowitej dowolności władzy.

W znacznej mierze przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać w specyfice poszczególnych stanów nadzwyczajnych, w związku przyczynowo-skutkowym między wprowadzeniem danego stanu nadzwyczajnego a przewidzianymi dla niego konstytucyjnymi dyrektywami dopuszczalnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, a także w faktycznym w danym przypadku, różnorodnym zagrożeniu, skutkującym wprowadzeniem danego stanu nadzwyczajnego. Wzorzec ten determinuje również rodzaj i charakter praw i wolności podlegających ograniczeniu, a także brak jednolitego stanowiska doktryny co do pewnych jego elementów. Oczywiście jest, że uprawnienie do ingerencji w sferę praw i wolności jednostki stanowi pochodną wprowadzonego stanu nadzwyczajnego, a same dopuszczalne ograniczenia w tej sferze są determinowane przez rodzaj zagrożenia, który w różny sposób oddziałuje na funkcjonowanie państwa i realizowanie przez nie jego konstytucyjnych zadań oraz stosowanie adekwatnych do nich środków prawnych. W konsekwencji nie jest możliwe wskazanie ani jednolitego, uniwersalnego wzorca dozwolonej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, ani nawet wzorca zawierającego precyzyjnie określone jego wszystkie części składowe, a tym bardziej – wobec wielu rozbieżności stanowisk interpretacyjnych –

pełnego ich katalogu. W gruncie rzeczy w pewnym sensie jest to elastyczny (dynamiczny, niezwykle zmienny), bo relatywizowany każdorazowo do konkretnej sytuacji, wzorzec, a spoczywający na władzy publicznej ciężar i odpowiedzialność jego respektowania są ogromne. To zapewne, w znacznym stopniu, jest przyczyną tak dużych trudności w korzystaniu przez właściwe organy państwa z upoważnienia do ingerencji w sferę praw i wolności człowieka, czego ewidentnym dowodem jest pozostawiająca wiele do życzenia ingerencja w prawa i wolności jednostki w czasie niedawnego stanu wyjątkowego wprowadzonego na granicy polsko-białoruskiej w związku z kryzysem migracyjnym. Nie sposób nie odnieść też wrażenia, że organy państwa – w dużej mierze wobec braku współczesnych doświadczeń ich funkcjonowania w stanie takiego kryzysu, a być może też w wyniku pośpiechu i pod presją wagi sytuacji, rodzącej potrzebę natychmiastowej reakcji na tak poważne zagrożenie – nie poradziły sobie z zastosowaniem niemalże wszystkich dyrektyw dopuszczalnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w czasie tego stanu. W efekcie skutkowało to ewidentnym naruszeniem regulacji ustawy zasadniczej i wprowadzeniem bardzo dotkliwych i drastycznych ograniczeń praw i wolności jednostki, łącznie z zawieszeniem wykonywania niektórych z nich. Jaskrawym tego przejawem było budzące liczne sprzeciwy społeczne, a mocno medialnie eksponowane, wyłączenie wolności prasy i związanego z nią prawa do informacji prasowej – w gruncie rzeczy niweczące ich „jądro” treściowe. Generowane na tle nieuprawnionego ograniczenia praw i wolności jednostki konflikty społeczne, uzewnętrznione demonstracjami, manifestacjami, potencjalnie zaś mogą być szczególnie groźne dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, funkcjonującego wszak już w kryzysowej sytuacji. Może to prowadzić do destabilizacji jego sytuacji wewnętrznej i osłabienia jego pozycji na arenie międzynarodowej. Każda taka sytuacja zmusza wszak państwo do angażowania środków i sił w przywrócenie wewnętrznego porządku publicznego w państwie zamiast w podejmowanie działań w celu przezwyciężenia zagrożenia. W dalszej przyszłości może to hipotetycznie rodzić po stronie państwa koszty finansowe związane z koniecznością realizacji roszczeń z tytułu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki.

Widoczny w sferze praw i wolności jednostki jest też brak pewnego wyczucia prawodawcy „wykonawczego” i uchwycenia przez niego subtelnej linii między jeszcze dozwoloną a już niedozwoloną ingerencją. Nawet bowiem zaktualizowanie się uprawnień właściwych organów państwa do ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w związku z wprowadzeniem

stanu nadzwyczajnego nie oznacza automatyzmu w tej sferze. A wręcz przeciwnie, wymaga – z racji wagi tej sfery we współczesnych demokratycznych porządkach prawnych – podejmowania szczególnie wyważonych decyzji politycznych, a nade wszystko wykazania ważkich powodów tej ingerencji. Uprawnienie w tym zakresie nie ma przecież charakteru obligatoryjnego, a jego konstrukcja prawna ma swoje normatywne nieprzekraczalne granice – mimo że oparta jest na swobodnej decyzji właściwego organu państwa, dającej organom państwa duży zakres władzy dyskrecyjnej zarówno co do wprowadzenia ograniczeń danego prawa i wolności jednostki, jak i zakresu ograniczenia. W państwie o niemałej już tradycji demokratycznej jednostka może jednak oczekiwać respektowania przez organy władzy publicznej granic dopuszczalnej ingerencji w tę sferę.

Ewa Cisowska-Sakrajda

Bibliografia

Literatura

- BANASZAK B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- BRZEZIŃSKI M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- CISOWSKA-SAKRAJDA E., *Dostęp do informacji publicznej w warunkach stanu wyjątkowego a zagrożenia dla bezpieczeństwa zewnętrznego państwa [w:] Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, red. W. Kitler, P. Hac, Warszawa 2022.
- DZIAŁOCHA K. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- FLORCZAK-WĄTOR M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Lex/el.2021, komentarz do art. 233.
- JAWORSKA-DĘBSKAB., DUNIEWSKAZ., MICHALSKA-BADZIAKR., OLEJNICZAK-SZAŁOWSKAE., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
- KOŚĆ A., *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005.
- KORDELA M., *Formalne państwo prawne [w:] Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014.

- 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.
- OPALIŃSKI P., *Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, z. 7–8, Lex (dostęp: 15 grudnia 2022 r.).
- PROKOP K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- RADZIEWICZ P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, komentarz do art. 228, Lex/el 2021 r. (dostęp: 15 grudnia 2022 r.).
- SURÓWKA A., *Relacja zasad ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych i w stanie normalnego funkcjonowania państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, z. 4 (20).
- SZMULIK B., SZYMANEK J., *O możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w kontekście epidemii koronawirusa*, „Przegląd Legislacyjny” 2020, nr 2 (112).
- SZMULIK B., SZYMANEK J., *Nieemożność przeprowadzenia wyborów jako przesłanka wprowadzenia stanu wojennego*, „Przegląd Legislacyjny” 2020, nr 3 (113).
- TRZEWIK J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lex/el. 2016.
- WILIŃSKI P., *Proces karny w świetle konstytucji*, Lex 2011 (dostęp: 15 grudnia 2022 r.).
- WOJTYCZEK K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- WRÓBLEWSKA M., *Zasada prawidłowej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji z 1997 r.* [w:] *25 lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2023.
- ZALESIŃSKI T., *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- ZUBIK M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.

Akty prawne

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1613).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 435 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897).

- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1928).
- 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2091).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 295).

Orzecznictwo

- Decyzja ETPC z dnia 28 czerwca 2022 r., (34872/16, Lex nr 3395082).
- Orz. TK z dnia 18 marca 2010 r., (K 08/08, OTK ZU 3A/2010, poz. 23).
- Orz. TK z dnia 30 października 2001 r., (K 33/00, Dz. U. Nr 129, poz. 1448).
- Orz. TK z dnia 28 maja 1997 r., (K 26/96, OTK ZU 1997 Nr 2, poz. 19).
- Orz. TK z dnia 9 stycznia 1996 r., (K 18/95, OTK ZU 1996 Nr 1, poz. 1).
- Orz. TK z dnia 31 stycznia 1996 r., (K 9/95, OTK 1996, nr 1, poz. 2).
- Orz. TK z dnia 17 lipca 1996 r., (K 8/96, OTK 1996, t. II).
- Orz. TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., (K 11/94, OTK ZU 1986–1995, t. VI, cz. 1, poz. 12).
- Wyr. SN z dnia 18 stycznia 2022 r., (I KK 171/21, OSNK 2022, z. 2, poz. 7, Lex nr 3287333).
- Wyr. ETPC z dnia 3 maja 2022 r., (18079/15, Lex nr 3338862).
- Wyr. ETPC z dnia 3 maja 2022 r., (39325/20, Lex nr 3301553).
- Wyr. ETPC z dnia 17 maja 2022 r., (39764/20, Lex nr 3342870).
- Wyr. ETPC z dnia 20 maja 2021 r., (nr 49933/20, Lex nr 3175661).
- Wyr. ETPC z dnia 29 czerwca 2021 r., (22051/05, Lex nr 3191119).
- Wyr. ETPC z dnia 21 września 2021 r., (61737/08, Lex nr 3225606).
- Wyr. ETPC z dnia 10 listopada 2020 r., (23199/17, Lex nr 3076854).
- Wyr. ETPC z dnia 10 listopada 2005 r., (44774/98, Lex nr 165498).
- Wyr. TK z dnia 30 października 2018 r., (K 17/15, OTK-A 2018/65, Dz.U.2018/2102, Lex nr 2570228).
- Wyr. TK z dnia 6 grudnia 2018 r., (SK 19/16, OTK-A 2018/74).
- Wyr. TK z dnia 18 grudnia 2018 r., (SK 27/14, OTK-A 2019/5).
- Wyr. TK z dnia 10 lipca 2014 r., (P 19/13, OTK-A 2014/7/71, Dz.U.2014/951, Lex nr 1483911).
- Wyr. TK z dnia 16 lutego 2010 r., (P 16/09, Lex nr 558683).

- Wyr. TK z dnia 12 lipca 2007 r., (U 7/06, Lex nr 299987).
- Wyr. TK z dnia 15 lutego 2005 r., (K 48/04, OTK-A 2005 nr 2, poz. 15).
- Wyr. TK z dnia 29 października 2003 r., (K 53/02, OTK-A 2003/8/83).
- Wyr. TK z dnia 22 maja 2002 r., (K 6/02, OTK-A 2002/3/33).
- Wyr. TK z dnia 20 listopada 2002 r., (K 41/02, OTK-A 2002/6/83).
- Wyr. TK z dnia 3 grudnia 2002 r., (P 13/02, OTK-A 2002/7/90).
- Wyr. TK z dnia 13 lutego 2001 r., (K 19/99, OTK ZU 2001 Nr 2, poz. 30).
- Wyr. TK z dnia 11 stycznia 2000 r., (K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2).
- Wyr. TK z dnia 12 stycznia 2000 r., (P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).
- Wyr. TK z dnia 14 czerwca 2000 r., (P 3/00, OTK 2000 nr 5, poz. 138).
- Wyr. TK z dnia 12 stycznia 1999 r., (P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2).
- Wyr. TK z dnia 12 stycznia 1999 r., (P 2/98, OTK ZU 1999 Nr 1, poz. 2).
- Wyr. TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., (K 33/98, OTK ZU 1999 Nr 4, poz. 71).
- Wyr. WSA w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r., (II SA/Bk 494/22, Lex nr 3411599).

Źródła internetowe

- RADAJEWSKI M., *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/59085/22_Mateusz_Radajewski.pdf (dostęp: 27 grudnia 2022 r.).

SUMMARY

State's interference in the sphere of individual rights and freedom during the extraordinary state

The article presents the issues of fundamental rights and freedom of individuals and their permissible limitations in the event of the introduction of the extraordinary state. The central point of the discussion is the constitutional standard of creating a law in the area of limiting the rights and freedom of the individual due to the occurrence of a threat resulting in the introduction of the extraordinary state. It turns out, however, that this standard raises the numerous differences in the views of the doctrine as some of the directives of the constituent names. They concern, in particular, the application of the general limitation clause of the rights and freedom of the individual, the scope of the principle of correct legislation, the limits of permissible interference in the rights and freedom of the individual due to the threat to the normal functioning of the state. The various constitutional conditions for the introduction of individual extraordinary states also affect the rules of interference in the rights and freedom of the individual. Finally, the article formulated the thesis that the catalog of directives of interference in the law and the freedom of the individual in extraordinary states includes four main groups. These are directives for the introduction of individual extraordinary situations, directives for interference in the sphere of individual rights and freedom in the event of the introduction of one of these states, general directives for permissible interference in this sphere and general directives for the correctness of law-making.

Ewa Cisowska-Sakrajda, PhD in Law, assistant professor at the European Policy Research Center of the University of Justice in Warsaw, judge of the Provincial Administrative Court in Lodz. Author of publications in the field of substantive and procedural administrative law, EU and conventional international cooperation in the field of public finance as well as the administrative and legal situation of the individual and its constitutional rights and freedom. Co-author of the *Commentary to the Act on Enforcement Proceedings in administration* and the textbook *Tax Adviser in Administrative Enforcement*, author of the monograph *Mutual assistance in pursuing certain debts*, winner of the European Judge 2015 award by the International Commission of Lawyers; ORCID: 0000-0001-8383-6951.