

Krzysztof Eckhardt¹

Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego

Słowa kluczowe: stan nadzwyczajny, prawa i wolności człowieka, konstytucja
Keywords: extraordinary measures, human rights and freedoms, constitution

Streszczenie

Analiza regulacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. prowadzi do wniosku, iż przepisy jej XI rozdziału przewidują hierarchizację praw i wolności jednostki na czas stanu nadzwyczajnego. Polski ustrojodawca zastosował, obce klauzulom derogacyjnym w dokumentach międzynarodowych, powiązanie typu stanu nadzwyczajnego z dopuszczalnością ograniczeń praw człowieka. W ten sposób ustalił hierarchię praw człowieka na czas stanu nadzwyczajnego w postaci trzech poziomów ochrony. Hierarchizacja praw i wolności jednostki w przepisach konstytucyjnych dotyczących stanu nadzwyczajnego ma nie tyle wyznaczać hierarchiczną nadrzędność jednych praw wobec innych, ile szczególnie stopień ochrony niektórych z nich przed ingerencją państwa w czasie trwania stanu nadzwyczajnego.

Summary

Hierarchization of the rights and freedoms of a person in light of the constitutional regulation of the extraordinary measures

Analysis of the regulation of the Constitution of the Republic of Poland of April 2nd, 1997 leads to the conclusion that the provisions of its XIth chapter provide for a hierarchy of the rights and freedoms of a person during a period of introduction of the extraordinary measures. The Polish legislator linked the type of the applied extraordinary measure with the possibility of lim-

¹ Autor jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych Zamiejscowego Wydziału Prawa i Administracji w Rzeszowie Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszów-Przemysł.

itation of certain human rights – a solution not known in international documents. Hence, it established a hierarchy of the human rights during the period of introduction of the extraordinary measures with three levels of protection. The hierarchization of the rights and freedoms of a person in the constitutional provisions regarding the extraordinary measures is not crafted to determine the hierarchic supremacy of some rights above the others, but just a particular level of protection of some of them from the intervention of the state.



We współczesnym konstytucjonalizmie regulacje określające sytuację prawną jednostki w państwie i społeczeństwie uważa się za niezbędny element treści każdej pełnej konstytucji. Podkreśla to wielokrotnie w swoich publikacjach Profesor Wiesław Skrzydło, przytaczając między innymi art. XVI Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, stanowiący, iż; „społeczeństwo, w którym nie ma gwarancji poszanowania praw [...] nie ma Konstytucji”².

Równie oczywistym jest to, iż prawa i wolności chronione przez ustawę zasadniczą uznane zostały przez ustrojodawcę za „prawa podstawowe”. Fakt zamieszczenia danego prawa w konstytucji przyjmuje się za kryterium formalne zakwalifikowania go do tej kategorii³. O tym zaś, że określone prawo czy wolność znajdzie się w konstytucji, przesądzają subiektywne kryteria materialne. Kryteria te „związane są z punktem odniesienia determinowanym przez przyjęcie pewnej koncepcji praw człowieka”⁴ i budzą zwykle wiele kontrowersji⁵. Sporom tym towarzyszy od wielu lat, nie tylko w polskiej doktrynie, dyskusja na temat ustalenia wewnętrznej hierarchii podstawowych, a więc konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela⁶.

² Zob. np. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 41.

³ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014, s. 79.

⁴ B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 12.

⁵ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J.Z. Sobczak, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I: *Zasady ogólne*, Kraków 2002, s. 55.

⁶ Bliżej zob. B. Banaszak, *Zagadnienia terminologiczne*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 24–25.

W literaturze wskazuje się na spotykane w Stanach Zjednoczonych koncepcje *preferred freedom* oraz *preferred position*. Pierwsza przyznaje uprzywilejowaną pozycję, w stosunku do pozostałych praw konstytucyjnych, prawom zawartym we wprowadzonym do konstytucji w 1791 r. Bill of Rights. Druga uznaje, że uprzywilejowane są te wśród praw jednostki, które „mają podstawowe znaczenie dla funkcjonowania ustroju demokratycznego – tzn. wolność słowa, prawo zrzeszania się, wolność zgromadzeń i wolność prasy”⁷.

We Francji w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej szczególne znaczenie przypisuje się prawom politycznym i osobistym⁸. Większość z nich „należy do tzw. pierwszej generacji, znajdując swoją podstawę bezpośrednio w Deklaracji Praw”⁹. Również w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego doktryna zauważa hierarchizację praw i wolności ze względu na ich przedmiot (treść). Kryteria oceny ustawodawczych regulacji wkraczających w sferę wolności i praw gwarantowanych konstytucyjnie stosowane przez Trybunał wskazują, iż jego zdaniem prawa ekonomiczne czy socjalne mogą podlegać ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym lub politycznym¹⁰.

Bogusław Banaszak ustosunkowując się do poglądów na temat różnicowania stopnia ochrony podstawowych praw i wolności jednostki, zdecydowanie sprzeciwia się tworzeniu jakichkolwiek ich hierarchii. Jego zdaniem „niemożliwe jest przyznanie jednym z nich większego znaczenia niż innym, gdyż wszystkie prawa i wolności podstawowe są ze sobą powiązane i tworzą dla siebie wzajemne warunki umożliwiające korzystanie z nich”¹¹. W pełni zgadzam się z tą opinią w odniesieniu do „normalnego porządku prawnego w państwie”, to znaczy takiego układu organów i instytucji oraz procedur, który pozwala państwu sprawnie funkcjonować w warunkach, w których nie występują zakłócenia niemożliwe do przewyciężenia bez naruszenia tego porządku. Analiza regulacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹² prowadzi jed-

⁷ B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy...*, s. 14.

⁸ Ibidem.

⁹ L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 125.

¹⁰ L. Garlicki, *Komentarz do Rozdziału II*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 5.

¹¹ B. Banaszak, *Zagadnienia...*, s. 25.

¹² Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

nak do wniosku, iż przepisy jej XI rozdziału przewidują pewną hierarchizację praw i wolności jednostki na czas stanu nadzwyczajnego.

Istotą stanu nadzwyczajnego, jako instytucji konstytucyjnej, jest legalne, znajdujące podstawę w konstytucji, ograniczone w czasie odejście od normalnego porządku w państwie w celu ratowania jakiegoś dobra prawnie chronionego¹³. Brak hierarchii konstytucyjnych praw i wolności jednostki jest elementem tego „normalnego porządku prawnego”. Na czas stanu nadzwyczajnego ustrojodawca postanowił ten stan rzeczy zmienić.

Formalną hierarchię praw jednostki związaną z instytucją stanu nadzwyczajnego ustanawia międzynarodowe prawo praw człowieka. Chodzi zwłaszcza o dwie regulacje (w doktrynie uważane za bliźniaczo podobne): art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP)¹⁴, oraz art. 15 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz)¹⁵. Podobne postanowienia znajdują się w Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka przyjętej dnia 22 listopada 1969 r. w San Jose¹⁶, natomiast porównywalnego rozwiązania nie zastosowano „ani w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, ani w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, ani też w Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów”¹⁷.

MPPOiP i EKPCz rozróżniają nienaruszalne prawa człowieka i prawa warunkowe. Nienaruszalne (niederogowalne) prawa człowieka przysługują każdej osobie, w każdym miejscu i okolicznościach. Prawa warunkowe, po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, mogą nie być stosowane na podstawie czasowego uchylecia zobowiązań międzynarodowych¹⁸. Katalog

¹³ Szerzej zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 12–25.

¹⁴ Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167.

¹⁵ Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284.

¹⁶ Zob. P.T. Przybysz, *Pojęcie i substancja praw niederogowanych w prawie międzynarodowym praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych: ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 40.

¹⁷ T. Jasudowicz, *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 58.

¹⁸ Zob. F. Sudre, *Konwencja Europejska o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 1993, s. 19–20.

praw niederogowanych MPPOiP jest szerszy niż w EKPCz (przepisy Konwencji wywarły dość duży wpływ na odpowiednie sformułowania Paktu)¹⁹. W Konwencji europejskiej praw tych jest cztery: prawo do życia (art. 2); prawo do tego, by nie być torturowanym ani poddanym nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu (art. 3); prawo do tego, aby nie być trzymanym w niewoli lub poddaństwie ani nie być zmuszanym do świadczenia przymusowej pracy (art. 4); prawo zakazujące wstecznego działania prawa karnego (art. 7). Należy tu dodać zawarty w art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji zakaz ponownego karania za ten sam czyn²⁰ oraz normy Protokołu 13 dotyczącego zniesienia kary śmierci we wszelkich okolicznościach²¹. Pakt obejmuje ponadto: zakaz więzienia za długi, prawo do podmiotowości prawnej oraz wolność myśli, sumienia i wyznania²².

W katalogu praw niederogowalnych nie ma praw rodziny²³, ale w doktrynie przekonywająco udowodniono tezę, iż także ten element substancji praw człowieka ma charakter niewzruszalny w świetle międzynarodowego prawa praw człowieka²⁴. Pozostałe prawa człowieka mogą zostać czasowo derogowane, a wymienione wyżej akty określają materialne i formalne warunki derogacji²⁵.

¹⁹ Zob. T. Jasudowicz, *Determinanty międzynarodowo chronionej substancji praw człowieka w systemie uniwersalnym i europejskim (na tle nauczania Profesor Anny Michalskiej)*, [w:] *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga Pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996, s. 94.

²⁰ Zob. B. Latos, *Klauzula derogacyjna i imitacyjna w Europejskiej Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2008, s. 102.

²¹ Zob. M. Lubiszewski, *Derogacja zobowiązań w dziedzinie praw człowieka*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 214.

²² Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 248, oraz P. Daranowski, *Międzynarodowa ochrona praw obywatelskich i politycznych in statu nascendi. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, Łódź 1993, s. 164–168.

²³ Obejmuje je katalog praw niederogowalnych Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, zob. P. Przybysz, *Pojęcie i substancja...*, s. 42–43.

²⁴ Zob. M. Szuniewicz, *Prawna ochrona rodziny w sytuacji stanu nadzwyczajnego*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 3, s. 59–95.

²⁵ Zostały one szczegółowo opisane w literaturze przedmiotu. Zob. np. B. Latos, *Klauzula derogacyjna i imitacyjna...*, s. 66–102 i 133–144, B. Gronowska, *Formalno-organizacyjne przesłanki korzystania z derogacji w dziedzinie ochrony praw człowieka. Kontrola międzyna-*

Polski ustrojodawca w rozdziale XI konstytucji zastosował, obce klauzulem derogacyjnym w dokumentach międzynarodowych, powiązanie typu stanu nadzwyczajnego z dopuszczalnością ograniczeń praw człowieka²⁶. W ten sposób ustalił hierarchię praw człowieka na czas stanu nadzwyczajnego w postaci trzech poziomów ochrony.

Pierwszy, najwyższy, to ochrona pełna – zakaz ograniczania określonych praw i wolności w czasie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych.

Drugi to ochrona ograniczona, obejmująca takie prawa i wolności, które mogą być uchylane w czasie stanów wojennego i wyjątkowego, ale nie mogą w czasie stanu klęski żywiołowej.

Trzeci poziom to ochrona najłabsza – przyzwolenie na ograniczanie we wszystkich rodzajach stanów nadzwyczajnych.

Pełną ochroną konstytucja obejmuje prawa i wolności regulowane w art. 30, 34, 36, 38, 39, 40, 41 ust 4, 42, 45, 47, 48, 53, 63 i 72. To znaczy: prawo do godności człowieka, prawo do obywatelstwa i opieki Rzeczypospolitej podczas pobytu za granicą, prawo do ochrony życia, prawo do humanitarnego traktowania w przypadku pozbawienia wolności, zakaz poddawania torturom, okrutnemu nieludzkiemu traktowaniu oraz karaniu, w tym karami cielesnymi, zakaz poddawania eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez zgody zainteresowanej osoby, zasadę *nul-lum crimen sine lege* i zasadę domniemania niewinności, prawo do obrony i obrońcy, prawa do rzetelnego sądu – niezależnego, bezstronnego i niezawisłego działającego bez nieuzasadnionej zwłoki i jawnie, prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia, wolność sumienia i religii, prawo do składania petycji, wniosków oraz skarg zbiorowych i indywidualnych do organów publicznych, zasadę zapewnienia prawnej ochrony rodziny i praw dziecka.

Najłabiej w czasie stanu nadzwyczajnego ustrojodawca chroni prawa wymienione w art. 22, 41 ust. 1, 3 i 5, art. 50, 52 ust. 1, art. 59 ust. 3, art. 64, 65 ust. 1 oraz art. 66 ust. 1 i ust. 2. To znaczy: prawo do nietykalności i wolności osobistej, prawa związane z zatrzymaniem, prawo do odszkodowania

rodowa, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach...*, s. 27–36; T. Jasudowicz, *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach...*, s. 45–82.

²⁶ Zob. T. Jasudowicz, *Granice korzystania...*, s. 64.

w razie bezprawnego pozbawienia wolności, prawo do nietykalności mieszkania, prawo do wolności poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, prawo do ochrony własności i prawo dziedziczenia, wolność działalności gospodarczej, wolność wyboru zawodu i miejsca pracy, prawo do organizowania strajków, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawo do wypoczynku.

Pozostałe konstytucyjne prawa i wolności korzystają z ochrony ograniczonej. Chodzi o prawa regulowane w art. 41 ust. 2, 46, 49, 51, 52 ust. 2, 4 i 5, 54, 55, 56, 57, 58, 59 ust. 1 i 2, 61, 62 i 70. To znaczy: prawo osoby pozbawionej wolności nie na podstawie wyroku sądowego do odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia, prawo osoby pozbawionej wolności do powiadomienia o tym rodziny lub osoby wskazanej przez tą osobę, zasadę, według której przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się, gwarancje ochrony danych osobowych, prawo do swobodnego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zakaz wydalania obywateli polskich z kraju i zakazywania im powrotu do kraju, prawo osób o stwierdzonym pochodzeniu polskim do osiedlania się na terytorium Rzeczypospolitej na stałe, wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, zakaz ekstradycji obywateli polskich, prawo do azylu i przyznania statusu uchodźcy, wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się, w tym także w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców, prawo związków zawodowych i pracodawców do rokowań, zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, prawo do udziału w referendum oraz prawo wybierania, a także prawo do nauki.

Do tych wyznaczonych przez przepisy rozdziału XI konstytucji poziomów ochrony praw i wolności jednostki trzeba odnieść kwestię obowiązywania w czasie stanu nadzwyczajnego ogólnej klauzuli limitacyjnej ustanowionej w art. 31 ust. 3 konstytucji, zwłaszcza dopuszczalności naruszenia

przez ograniczenia wprowadzane w czasie stanu nadzwyczajnego „istoty”²⁷ wolności i praw²⁸.

Pełna ochrona wyklucza taką ingerencję we wskazane w konstytucji prawa i wolności, która naruszałaby ich istotę²⁹, bowiem — jak stanowi art. 233 ust. 1 konstytucji — „ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw” w nim wymienionych³⁰. To znaczy, że mogą być one ograniczane w czasie stanu nadzwyczajnego, ale tylko na zasadach obowiązujących w „normalnej” sytuacji, a więc z zachowaniem ry-

²⁷ Koncepcja istoty praw i wolności została najpełniej unormowana w konstytucjonalizmie niemieckim, do niej nawiązują inne państwa europejskie – zob. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10, s. 22. P. Tuleja definiuje istotę prawa lub wolności jako „zbiór tych elementów, bez których prawo to nie mogłoby być zrealizowane” – *Konstytucyjna regulacja statusu człowieka i obywatela w państwie (podstawowe wolności, prawa i obowiązki)*, [w:] *Ustrój Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000, s. 80–82. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich orzeczeniach wskazywał w wymiarze praktycznym, na czym polega naruszenie istoty wolności – zob. L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 29–34. W wyrokach z dnia 12 stycznia 1999 r. (SK 9/98) i z dnia 25 maja 1999 r.: „Trybunał uznał, że koncepcja istoty prawa i wolności opiera się na założeniu, że w ramach konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogło istnieć oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości określonego prawa czy wolności”.

²⁸ W doktrynie zarysowały się różnice poglądów na ten temat, zob. np. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998, s. 58; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 210 i 258; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 430; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 195; A. Szewc, *Stany nadzwyczajne a wolności i prawa człowieka i obywatela*, [w:] *Stany nadzwyczajne i zarządzanie kryzysowe. Zagadnienia społeczno-ekonomiczne, prawne i informatyczne*, red. G. Szpor, Katowice 2002, s. 28.

²⁹ Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 258.

³⁰ Dotyczy to, rzecz jasna, także stanu klęski żywiołowej, bowiem konstytucja nie zezwala na ograniczanie w czasie jego trwania jakichkolwiek praw czy wolności wymienionych w art. 233 ust. 1.

gorów określonych w art. 31 ust. 3³¹. To samo dotyczy sytuacji ograniczenia w czasie trwania stanu klęski żywiołowej praw niewymienionych w art. 233 ust. 3. Pozostałe konstytucyjne prawa i wolności mogą być ograniczane, aż po naruszenie ich istoty, co praktycznie stanowi ich zawieszenie na czas trwania stanu nadzwyczajnego³². Inaczej rzecz ujmując, w każdym przypadku ustawodawca winien kierować się ogólnymi wskazówkami wynikającymi z postanowień art. 31 ust. 3, lecz w przypadku praw i wolności, które nie są niederogowalne w stanie wojennym i wyjątkowym, oraz tych, które ustrojodawca zezwala ograniczać w stanie klęski żywiołowej, nie obowiązuje go zakaz naruszania istoty tych praw³³. Potwierdzeniem tego, iż ustawodawca w ten właśnie sposób różnicował ochronę konstytucyjnych praw i wolności, jest na przykład dopuszczenie możliwości wprowadzania w czasie stanów wojennego i wyjątkowego cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu³⁴, mimo że obowiązuje konstytucyjna zasada wolności wypowiedzi, a cenzura bez wątplenia narusza jej istotę³⁵, a także zezwolenie, aby w czasie stanu wyjątkowego zakazywano tworzenia nowych zrzeszeń³⁶, co narusza istotę wolności zrzeszania się, czyli „możliwość tworzenia przez obywateli sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach nie reglamentowanych przez państwo”³⁷.

³¹ Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 233, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3.

³² Inaczej M. Brzeziński, który rozróżnia „ograniczenie prawa” oznaczające „zmniejszenie liczby uprawnień składających się na dane prawo do poziomu, którego przekroczenie oznacza likwidację uprawnień podstawowych, zapewniających istnienie prawa (naruszenie istoty prawa)”, od „zawieszenia prawa”, które oznacza jego „całkowite i czasowe uchylenie” – *Stany nadzwyczajne...*, s. 195.

³³ Inaczej, jak się wydaje, widzi to B. Opaliński, *Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 84.

³⁴ Art. 21 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156, poz. 1301, ze zm.), art. 29 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985 ze zm).

³⁵ Zob. P. Tuleja, *Konstytucyjna...*, s. 82.

³⁶ Art. 16 ust. 1 pkt. 6a ustawy o stanie wyjątkowym.

³⁷ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 64.

Bez względu na poziom ochrony, wszystkie ograniczenia praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać klauzuli proporcjonalności wyrażonej w art. 228 ust. 5 konstytucji oraz klauzuli antydystryminacyjnej wyrażonej w art. 233 ust. 2 konstytucji.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia (jego charakterowi oraz intensywności) i powinny zmierzać do jak najszybszego (skutecznego) przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa³⁸.

Szczegółowe kryteria zasady proporcjonalności zostały sformułowane w doktrynie i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego³⁹. Sprowadzają się one do odpowiedzi na trzy następujące pytania: czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędną dla ochrony interesu publicznego, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela⁴⁰. K. Wojtyczek kryteria te ujmuje jako: zasadę przydatności, zasadę konieczności i zasadę proporcjonalności *sensu stricto*⁴¹. Zasada proporcjonalności obowiązuje organ wprowadzający stan nadzwyczajny, ale również ustawodawcę w momencie uchwalania ustaw o poszczególnych postaciach stanu nadzwyczajnego. Konstytucyjne dozwoleństwo na ograniczenie określonych wolności i praw nie oznacza, iż ustawodawca musi z niego skorzystać, a dozwoleństwo ustawowe nie oznacza, iż musi z niego skorzystać organ wprowadzający stan nadzwyczajny. Oczywiście ocena z punktu widzenia kryterium proporcjonalności regulacji ustawowych dotyczących stanu nadzwyczajnego oraz konkretnych działań organów państwowych w czasie jego trwania jest możliwa tylko

³⁸ Takie ujęcie zasady proporcjonalności budzi zastrzeżenia wyrażane w doktrynie, zwłaszcza to, że działania podjęte w wyniku prowadzenia stanu nadzwyczajnego „muszą jedynie «odpowiadać stopniowi zagrożenia», nie zaś – jak tego wymagają standardy międzynarodowe – być ściśle utrzymywane w granicach wymaganych przez konkretną sytuację” – T. Jasudowicz, *Granice korzystania z praw człowieka...*, s. 67.

³⁹ Np. wyrok z dnia 26 kwietnia 1995 r. (K.11/94, OTK 1995, cz. I, s. 133–134).

⁴⁰ Przykłady orzeczeń TK, w których kryteria te znalazły potwierdzenie zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 31, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 29.

⁴¹ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 150 i n., a w odniesieniu do stanów nadzwyczajnych, s. 259–260.

w odniesieniu do sytuacji faktycznych, w których określone normy mają zastosowanie⁴².

Zakaz dyskryminacji po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, zgodnie z art. 233 ust. 2 konstytucji z 1997 r., oznacza niedopuszczalność ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. Jest to *lex specialis* w stosunku do art. 32 ust. 2 konstytucji, wyrażającego zakaz dyskryminacji „w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Można więc przyjąć, że ograniczenia, wynikające z wszelkich innych przyczyn niż wymienione w art. 233 ust. 2 są w czasie trwania stanu nadzwyczajnego dopuszczalne⁴³. Trzeba jednak pamiętać, iż zasada niedyskryminacji „samoistnie nie ma niezbędnej »nośności«; zawsze musi być ujmowana w kontekście konkretnego, objętego ochroną prawa ludzkiego, a w rezultacie «dobrodziejstwo inwentarza» tego właśnie prawa, włączając w to towarzyszące mu wyjątki i limitacje, wyznacza ramy skutecznego, a bezpiecznego, funkcjonowania samej zasady niedyskryminacji”⁴⁴, zwłaszcza w kontekście wiążącego Polskę prawa międzynarodowego⁴⁵.

⁴² Zob. *ibidem*, s. 260–261.

⁴³ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 439.

⁴⁴ T. Jasudowicz, *Studium...*, s. 78.

⁴⁵ Zakazane przez konstytucję z 1997 r. w art. 233 ust. 2 kryteria dyskryminacji w zasadzie pokrywają się z wyliczonymi w dotyczącym praw niedorogawalnych art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich ONZ. Natomiast Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284) wskazując w art. 15 prawa nienaruszalne, w ogóle nie uwzględnia warunku niedyskryminacji. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika jednak, iż warunek ten nie tylko winien być uwzględniany w czasie stanu nadzwyczajnego, ale również, że obowiązują wówczas ogólne zasady niedyskryminacji wynikające z art. 14 Konwencji (zob. T. Jasudowicz, *Studium...*, s. 77). Przepis ten obejmuje szerszy zakres niż art. 233 ust. 2, bowiem zabrania zróżnicowanego traktowania jednostek, także z powodu: poglądów politycznych, pochodzenia narodowego, przynależności do mniejszości narodowej lub jakiegokolwiek innej. Unormowanie art. 14 konwencji w świetle art. 91 ust. 2 konstytucji jest bezwzględnie wiążące dla ustawodawcy zwykłego (zob. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych...*, s. 21), stąd można wysnuć wniosek, iż nie może on przewidywać zróżnicowanego traktowania jednostek nie tylko z punktu widzenia kryteriów wymienionych w art. 233 ust. 2 konstytucji, ale również w art. 14 Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności. Praktycznie oznaczałoby to, iż żadna dyskryminacja jest niedopuszczalna („z jakiegokolwiek przyczyny”). Z drugiej jednak strony, np. w Dokumencie Moskiewskiego Spotkania Konfe-

Hierarchizacja praw i wolności jednostki w przepisach konstytucyjnych dotyczących stanu nadzwyczajnego ma nie tyle wyznaczać hierarchiczną nadrzędność jednych praw wobec innych, ile szczególny stopień ochrony niektórych z nich przed ingerencją państwa w czasie trwania stanu nadzwyczajnego.

Sens wprowadzenia stanu nadzwyczajnego „polega na tym, że dla ratowania dobra nadrzędnego poświęca się inne dobro”⁴⁶. W tym rozumieniu dobra traktowane są jako korelaty wartości w świecie realiów⁴⁷ – dobra to „rzeczy wartościowe”⁴⁸. Podstawą usprawiedliwiająca poświęcenie jakichś dóbr jest to, że są one oczywiście mniejszej doniosłości niż dobra przez poświęcenie takie chronione czy pozyskiwane⁴⁹. Prawodawca musi dokonać porównania wartości. Wyznaczyć wartość „globalną” różnych dóbr to znaczy wyznaczyć całościową rolę, jaką one – jego zdaniem – odgrywają i wybrać te, które są dla niego najcenniejsze⁵⁰. Stan nadzwyczajny zmusza do weryfikacji deklaracji ustrojodawcy zobowiązujących do realizowania określonych wartości. Wymaga bardziej szczegółowego wskazania preferencji, gradacji celów organizacji państwowej. Wymaga tym samym hierarchizacji wartości chronionych przez konstytucję.

Ochrona przy pomocy stanu nadzwyczajnego wartości dla ustrojodawcy najcenniejszych niekiedy odbywa się kosztem innych, mniej cennych, ale także gwarantowanych konstytucyjnie. Władze państwowe godzą się z tym już w momencie, gdy uchwalane są przepisy prawa dopuszczające taką możliwość. Mimo że realne konflikty wartości powstają dopiero w momencie wystąpienia zagrożenia, to już na etapie tworzenia prawa o stanach nadzwyczajnych ustawodawca dokonuje swoistego hierarchizowania wartości. „Hie-

rencji w sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE – Moskwa, dnia 3 października 1991 r., państwa uczestniczące deklarowały, iż środki stosowane w czasie stanu wyjątkowego „nie będą dyskryminujące wyłącznie ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, pochodzenie społeczne lub przynależność do mniejszości” – zob. *Zbiór Dokumentów*, 2/1992, s. 123.

⁴⁶ S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia, jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 8, s. 11.

⁴⁷ P. Winczorek, *Konstytucja i wartości*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 43.

⁴⁸ Zob. Cz. Znamierowski, *Oceny i normy*, Warszawa 1957, s. 217.

⁴⁹ Ibidem, s. 85.

⁵⁰ Na temat porównywania wartości i ich oceny globalnej zob. ibidem, s. 212–217.

rarchizowanie wartości podstawowych z punktu widzenia ładu społecznego jest czymś naturalnym, a czasem koniecznym⁵¹, a stan nadzwyczajny stwarza taką właśnie konieczność.

Wartościami, które ustawodawca konstytucyjny zwykle gotów jest poświęcić, konstruując instytucję stanu nadzwyczajnego, są przede wszystkim wolności i prawa człowieka. Wyznacza on jednak granice, poza które wychodzić nie można, i to jest właśnie kryterium hierarchizacji praw i wolności jednostki w rozdziale XI konstytucji z 1997 r. Grupa praw i wolności objęta najwyższym poziomem ochrony jest dla ustrojodawcy tak cenna, iż nie uważa, aby można je było poświęcić dla ratowania suwerenności państwa czy bezpieczeństwa obywateli. Prawa i wolności objęte ochroną ograniczoną mogą zostać poświęcone dla ratowania dóbr chronionych stanem wojennym czy stanem wyjątkowym przed zagrożeniami uzasadniającymi ich wprowadzenie, ale nie dla ochrony przed zagrożeniami, jakie niesie za sobą klęska żywiołowa, i dla zwalczania jej skutków. Są wreszcie prawa i wolności objęte najsłabszą ochroną, które ustrojodawca uznał za najmniej cenne i gotów jest je poświęcić po wystąpieniu jakichkolwiek przesłanek pozwalających na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego.

Literatura

- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Chmaj M., Leszczyński L., Skrzydło W., Sobczak J.Z., Wróbel A., *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I: *Zasady ogólne*, Kraków 2002.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Latos B., *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2008.
- Opaliński B., *Stan wojenny we współczesnym polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8.

⁵¹ M. Zdyb, *Wolność gospodarcza jako zasada i wartość ustrojowa*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 445.

- Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych: ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997.
- Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014.
- Szewc A., *Stany nadzwyczajne a wolności i prawa człowieka i obywatela*, [w:] *Stany nadzwyczajne i zarządzanie kryzysowe. Zagadnienia społeczno-ekonomiczne, prawne i informatyczne*, red. G. Szpor, Katowice 2002.
- Szuniewicz M., *Prawna ochrona rodziny w sytuacji stanu nadzwyczajnego*, „*Studia Prawnicze*” 2007, nr 3.
- Tuleja P., *Konstytucyjna regulacja statusu człowieka i obywatela w państwie (podstawowe wolności, prawa i obowiązki)*, [w:] *Ustrój Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Mojak R., Lublin 2000.
- Winczorek P., *Konstytucja i wartości*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997.
- Wiśniewski L., *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.