

NAUKI PRAWNE / LEGAL SCIENCES**MARCIN KAZIMIERCZUK****OGRANICZENIE WOLNOŚCI PORUSZANIA SIĘ
ORAZ NIETYKALNOŚCI OSOBISTEJ
PODCZAS STANU WYJĄTKOWEGO****Wprowadzenie**

Z prawnego punktu widzenia istota każdego stanu nadzwyczajnego, w tym również stanu wyjątkowego, polega na tym, że wprowadza się go w sytuacji szczególnego zagrożenia, kiedy normalne, zwykłe środki prawne i instytucje ustrojowe okazały się niewystarczające i trzeba zawiesić lub ograniczyć na pewien czas prawa człowieka, w tym wolności i prawa osobiste, oraz zmienić kompetencje konstytucyjnych organów władzy przez istotne i nadzwyczajne zwiększenie uprawnień władzy wykonawczej (głowy państwa i rządu)¹. Przykładem praw człowieka podlegających limitacji podczas stanu wyjątkowego jest wolność poruszania się oraz nietykalność osobista. Ustawodawca dokonuje w tym względzie ważenia wartości interesu indywidualnego i interesu publicznego, który w tym przypadku utożsamiany jest z koniecznością przetrwania struktur państwowych.

Celem artykułu jest analiza ograniczeń wolności poruszania się oraz nietykalności osobistej jednostki, które ustawodawca przewiduje w reżimie stanu wyjątkowego, wartościując tym samym dobro ogółu i dobro jednostki. Regulacje konstytucyjne w sprawie stanów nadzwyczajnych mają za cel zapewnienie skutecznego funkcjonowania państwa w warunkach kryzysowych w sferze

MARCIN KAZIMIERCZUK – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0295-5113>, e-mail: marcin.kazimierczuk@uwm.edu.pl

¹ Por. Z. Witkowski, A. Cieszyński, *Instytucje stanów nadzwyczajnych w porządku prawnym Federacji Rosyjskiej (na tle genezy konstytucji z 1993 r. i w świetle ustawodawstwa okresu 2001–2002)*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod red. L. Garlickiego, A. Szmyta, Warszawa 2003, s. 324. Zob. J. Filaber, *Zarządzanie kryzysowe a prawa i wolności człowieka – wybrane uwagi*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka” 4(2010), s. 249; K. Prokop, *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 3, s. 24; W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 74; J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1998, nr 11–12.

wewnętrznej i doprowadzenie do jak najszybszej restytucji stanu normalnego² często kosztem limitacji wolności i praw człowieka³.

Konstytucja RP oraz inne akty prawne regulują zasady stanu wyjątkowego, w tym również ograniczenia wolności i praw osobistych, do katalogu których należy wolność poruszania się oraz nietykalność osobista. Zagadnienia te stały się trwałym elementem ustroju państwa, tworząc atrakcyjny obszar badawczy. Autor koncentruje się na analizie rozwiązań normatywnych zawartych zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w innych aktach prawa. W pracy zastosowano dogmatyczną metodę analizy aktów prawnych. Ponadto wykorzystano literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo. Na podstawie wskazanego materiału badawczego przedstawione zostaną wnioski końcowe.

Przesłanki oraz tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego

Jedną z postaci stanów nadzwyczajnych, jaką przewidział ustrojodawca w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴, jest stan wyjątkowy (art. 230). Związany jest on z zagrożeniami:

- konstytucyjnego ustroju państwa⁵,
- bezpieczeństwa obywateli⁶,
- porządku publicznego⁷.

Do przesłanek stanu wyjątkowego należy z reguły fakt zbiorowego zakłócenia porządku publicznego zagrażającego zdrowiu i życiu obywateli oraz porządkowi

² Zob. S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.

³ Zob. L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, s. 28; S. Steinborn, A. Sakowicz, *Stany nadzwyczajne, w: Konstytucja RP. Komentarz Art. 87–243*, t. 2, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, s. 1040.

⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. nr 78, poz. 483. Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989. Szkic ustrojowopolityczny*, Toruń 2006, s. 17–18; M. Kazimierczuk, *Ograniczenie prawa własności podczas stanu klęski żywiołowej*, „Civitas et Lex” 2022, nr 2, s. 49; E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 58; K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.

⁵ Stan zagrożenia powinien być wymierzony w podstawowe instytucje i zasady ustroju państwa oraz podstawowe wartości konstytucyjne. Sytuacja taka może mieć miejsce w razie zbrojnego zamachu stanu lub próby naruszenia integralności terytorialnej państwa przez wewnętrzne ruchy separatystyczne. Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 205–206.

⁶ Źródłem takiego zagrożenia mogą być przede wszystkim zbiorowe akty przemocy wymierzone w życie, zdrowie oraz mienie obywateli, takie jak choćby masowe rozruchy uliczne lub działania o charakterze terrorystycznym. Por. S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia...*, s. 14.

⁷ Jako przykłady takiego zagrożenia wskazuje się zjawiska cechujące się szczególnym nasileniem, które uniemożliwiają funkcjonowanie instytucji publicznych, takie jak: blokady linii kolejowych, dróg, pracy urzędów komunalnych i naczelnych organów administracji rządowej, jeżeli ich likwidacja nie jest możliwa za pomocą zwykłych środków prawnych. Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 189.

konstytucyjnemu państwa⁸. Wprowadzenie stanu wyjątkowego może wystąpić jedynie w przypadku rzeczywistego zaistnienia, a nie spodziewanego wystąpienia wymienionych wyżej zagrożeń⁹. Konstytucja nie uznaje konieczności jednoczesnego wystąpienia tych zagrożeń jako warunku uzasadniającego wprowadzenie stanu wyjątkowego. Wymienienie w sposób fakultatywny trzech rodzajów zagrożeń na początku ust. 1 art. 230 Konstytucji RP wskazuje, że wprowadzenie stanu wyjątkowego może wystąpić zarówno w przypadku zbiegu trzech wymienionych zagrożeń, jak również wystąpienia dwóch albo jednego z nich¹⁰.

Stan wyjątkowy uprzednio łączono ze stanem klęski żywiołowej, ze względu na charakter zagrożonych dóbr. Różni je jednak przyczyna powstałego zagrożenia. W pierwszym wypadku zagrożenie pochodzi ze strony określonych grup obywateli, w drugim zaś przyczyna tkwi poza człowiekiem i związana jest najczęściej z siłami przyrody, kataklizmami bądź katastrofami, przy braku jakiegokolwiek wroga zewnętrznego lub wewnętrznego. Przesłankę stanu klęski żywiołowej stanowi:

- zapobieganie skutkom katastrof naturalnych i likwidacji ich następstw,
- zapobieganie skutkom awarii technicznych, noszących znamiona klęsk żywiołowych¹¹.

Do wprowadzenia stanu wyjątkowego uprawniony jest Prezydent RP, działający na wniosek Rady Ministrów¹². Podstawą decyzji o wprowadzeniu stanu wyjątkowego jest zatem zgodne stwierdzenie, powzięte przez Prezydenta RP i Radę Ministrów, istnienia zagrożenia wewnętrznego państwa. Może być on wprowadzony na terytorium całego państwa lub na jego części i na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni (art. 230 ust. 1). Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni (art. 230 ust. 2 Konstytucji RP). Działania organów upoważnionych do wprowadzenia stanu wyjątkowego (Rada Ministrów, która występuje z wnioskiem, Prezydent, który zarządza, wydając rozporządzenie) znajdują się pod kontrolą Sejmu i to od początku jego obowiązywania. Konstytucja RP zobowiązuje Prezydenta do przedłożenia Sejmowi w ciągu 48 godz. od podpisania aktu prawnego, rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego¹³. Rozporządzenie to Sejm jest zobowiązany rozpatrzyć niezwłocznie. Izba niższa parlamentu może tylko zaakceptować

⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1098–1099.

⁹ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej...*, s. 250. Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK-A nr 4, poz. 51.

¹⁰ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997. Por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2001 r., S1/01, OTK 2001, nr 2, poz. 35.

¹¹ P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 348; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003, s. 435. Por. Wyrok WSA w Warszawie z 29 czerwca 2010, V SA/Wa 245/10, LEX nr 675616 oraz Wyrok WSA w Poznaniu z 21 stycznia 2010 III SA/Po 691/09, LEX nr 600256.

¹² Przyznanie tej kompetencji Prezydentowi RP jest niekiedy przedmiotem krytyki w piśmiennictwie, ponieważ na gruncie Konstytucji RP nie jest on organem sprawującym ogólne kierownictwo w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jedynie przesłanka zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa powoduje istnienie ścisłego związku między kompetencją Prezydenta RP do wprowadzenia stanu wyjątkowego a jego funkcją czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji RP. Zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 212.

¹³ Tamże, s. 187.

rozporządzenie albo je uchylić. Konstytucja RP nie przewiduje innego trybu kończącego rozpatrywanie rozporządzenia. Akceptacja wiąże się z przyjęciem treści aktu wykonawczego do wiadomości i nie wymaga podjęcia w tej sprawie decyzji wyrażonej w skonkretyzowanej formie¹⁴. Sejm może również uchylić rozporządzenie, do czego potrzebne jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów podczas obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W art. 231 nie została przewidziana konkretna forma decyzji, właściwa w sprawie uchylenia rozporządzenia Prezydenta RP. Również Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. z późn. zm.) nie określa rodzaju aktu Sejmu służącego do uchylenia wymienionego rozporządzenia. Skutkiem uchylenia takiego aktu jest zniesienie ograniczeń w zakresie wolności i praw człowieka i obywatela oraz powrót do normalnych zasad funkcjonowania władz publicznych (art. 231)¹⁵.

Uściślenie przepisów konstytucyjnych w zakresie funkcjonowania aparatu państwowego i sytuacji prawnej obywatela nastąpiło w ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym¹⁶. W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, spowodowanego np. działaniami terrorystycznymi, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta RP wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego – stanowi ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym. Wymaga przy tym, by zagrożenie było „szczególne”, a usunięcie go było niemożliwe przy użyciu zwykłych środków.

Prezydent RP niezwłocznie rozpatruje wniosek, a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na czas oznaczony lub odmawia jego wydania¹⁷. Jeśli wyrazi zgodę, rozporządzenie przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godz. od jego podpisania. Ustawa nakazuje, by w rozporządzeniu Prezydent RP określił przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego, czas trwania i obszar, jakiego dotyczy, oraz wymienił przewidywane ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela¹⁸.

Przywrócenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego należy do kompetencji Prezesa Rady Ministrów wtedy, gdy stan wyjątkowy wprowadzony został na obszarze większym niż jedno województwo. Natomiast wtedy, gdy objął on województwo lub jego część, właściwym w tym względzie organem administracji publicznej jest wojewoda. Ich rola polega

¹⁴ M. Jabłoński, *Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw osobistych w czasie trwania stanów nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 106(2016), s. 185.

¹⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 305–306.

¹⁶ Dz.U. z 2002 r. nr 113, poz. 985.

¹⁷ W przypadku gdy Rada Ministrów nie może się zebrać na posiedzeniu, aby wystąpić z wnioskiem do Prezydenta RP, wskazuje się w piśmiennictwie, że wówczas wniosek taki powinien Prezydentowi przedstawić Prezes Rady Ministrów, a jeżeli nie byłoby to możliwe, Prezydent RP powinien wprowadzić stan wyjątkowy z własnej inicjatywy, powołując się na stan wyższej konieczności. Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Polsce...*, s. 92.

¹⁸ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2001 r., S1/01, OTK 2001, nr 2, poz. 35; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

też na koordynacji i kontroli funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej. Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić działalność organów samorządu terytorialnego „niewykazujących dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego”. Ich obowiązki przejmuje wówczas komisarz rządowy, powoływany i odwoływany na wniosek wojewody przez Prezesa Rady Ministrów¹⁹.

Ogólne zasady ograniczenia wolności i praw

Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że aktywność organów państwowych i innych związków publicznoprawnych, którym państwo przekazało część swojej władzy, jest zdeterminowana prawnie. Inaczej mówiąc, podejmują one tylko takie działania, do których dyspozycja normy prawnej je upoważnia; *a contrario* obywatelom i innym podmiotom prawa wolno czynić wszystko, czego prawo nie zakazuje. Sfera wolnych zachowań ludzi nie ma jednak charakteru bezwarunkowego. Nierzadko ustrojodawca musi rozstrzygać o sprzecznościach interesów jednostek, ich praw oraz o konfliktach różnych wartości. Tym samym wyznaczyć musi granice korzystania z prawnie uznanych przez siebie wolności²⁰. Granice korzystania z praw i wolności, niemających charakteru absolutnego, wyznaczone zostały w Konstytucji RP. Mają one postać klauzul limitacyjnych oraz klauzuli derogacyjnej²¹.

W kwestii ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw człowieka można wyróżnić dwa rodzaje rozwiązań o różnym stopniu intensywności. Po pierwsze, rozwiązania z art. 31 ust. 3 Konstytucji właściwe dla sytuacji, w której dla bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego oraz ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób konieczne jest wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych

¹⁹ W celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych. Ustawa stawia tu jednak warunek: najpierw trzeba wyczerpać wszystkie inne siły i środki. Decyzję o użyciu Sił Zbrojnych wydaje Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów wtedy tylko, gdy nie koliduje to z wypełnieniem konstytucyjnych zadań Sił Zbrojnych. Żołnierzom wyznaczonym do tych oddziałów i pododdziałów przysługują wówczas, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich zadań, uprawnienia policjantów określone w art. 15–17 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

²⁰ Istnieją jednak prawa i wolności, które nie mogą być w żaden sposób ograniczone, tj. wolności i prawa absolutne, np. prawo do życia, wolność od tortur, wolność od niehumanitarnego traktowania lub karania. Zob. art. 38–40 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²¹ Zob. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 31–33; tenże, *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997, s. 45 i n.

wolności i praw²²; po drugie, stany nadzwyczajne²³. W pierwszym przypadku przyjęte rozwiązanie wydaje się zaadresowane do zwykłych instytucji-regulacji ustawowych ograniczających konstytucyjne wolności i prawa, np. instytucje reagowania kryzysowego²⁴. W drugim przypadku, zgodnie z treścią art. 228 ust. 1 Konstytucji, stany nadzwyczajne, w tym stan wyjątkowy, zostały przewidziane na wypadek szczególnych zagrożeń, w których zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Właśnie ograniczeniom praw człowieka podczas stanu wyjątkowego poświęcone będą dalsze rozważania.

Jednym z zasadniczych skutków wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest zawsze ograniczenie sfery wolności i praw jednostki. Z uwagi na jej znaczenie dla każdego człowieka i obywatela, Konstytucja RP w art. 233 nie pozostawia organom władz publicznych swobody w określaniu, jakie prawa i wolności mogą podlegać ograniczeniom²⁵. Odsyłając do szczegółowych określeń w ustawach dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych, ustrojodawca enumeratywnie wyliczył te z nich, które nie mogą być derogowane przez ustawę o stanie wyjątkowym. Należą do nich: godność człowieka (art. 30), ochrona życia (art. 38), humanitarne traktowanie (art. 39, 40 i 41 ust. 4), ponoszenie odpowiedzialności karnej (art. 42), dostęp do sądu (art. 45), dobra osobiste (art. 47), sumienie i religia (art. 53), petycje (art. 63), oraz rodzina i dziecko (art. 48 i 72). Zakaz ustanawiania ograniczeń obejmuje katalog czternastu artykułów Konstytucji dotyczących podstawowych wolności i praw z ochroną życia na czele²⁶. Konsekwencją uznania tych wolności i praw za niepodlegające ograniczeniom z uwagi na stan wyjątkowy nie jest jednak zakaz jakiegokolwiek ich ograniczenia. Zastosowanie mają bowiem zwykle zasady ograniczania tych wolności i praw, przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz ewentualnie zasady przewidziane w przepisach szczególnych dotyczących poszczególnych wolności i praw, jednakże niedopuszczalne jest wówczas naruszanie ich istoty.

Ponadto istnieje dodatkowy zakaz dyskryminacji jednostki z powodu rasy, płci, języka, wyznania, pochodzenia społecznego, urodzenia i majątku (art. 233 ust. 2 Konstytucji RP). Przepis ten ma charakter regulacji szczególnej względem art. 32 ust. 2, który również przewiduje zakaz dyskryminacji. Różnica między nimi polega przede wszystkim na tym, że ten drugi zakazuje dyskryminacji

²² Zob. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 468.

²³ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 166. Zob. R. Socha, T. Sokólska, *Prawne uwarunkowania stanów nadzwyczajnych*, Bielsko-Biała 2010, s. 70.

²⁴ Tamże, s. 167.

²⁵ Art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi: „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 434; L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997, s. 156–157.

²⁶ Zob. W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, s. 102–105.

z jakiegokolwiek przyczyny, podczas gdy pierwszy zawiera wyliczenie niedozwolonych przyczyn różnicowania sytuacji jednostek. Przewidziana została także zasada wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia wolności i praw jednostki w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 4)²⁷.

Podczas obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad treścią rozdziału XI najwięcej sprzecznych poglądów wywołał problem: w jakim zakresie i w jakiej formie ustawa może ograniczyć katalog wolności i praw jednostki. Ostatecznie przyjęto, że stan wojenny i stan wyjątkowy stwarzają podobne zagrożenia, którym państwo obowiązane jest się przeciwstawić, nawet gdy wymaga to znacznego ograniczenia praw człowieka dla ratowania dobra wspólnego. Jednym z zasadniczych skutków wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest zawsze ograniczenie sfery wolności i praw jednostki²⁸. Zgodnie z art. 228 ust. 3 Konstytucji RP zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, winna określać ustawa. Z konstrukcji tego przepisu wynika zasada wyłączności ustawy jako aktu właściwego i jedynego w przedmiocie regulacji kwestii ograniczenia praw i wolności w sytuacjach nadzwyczajnych państwa. Za uzasadnione można uznać domniemanie, że właściwe dla uregulowania statusu jednostki w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych są ustawy o stanach nadzwyczajnych, uchwalone w warunkach zapewniających im demokratyczną legitymację uzyskaną przed ich wprowadzeniem.

Ograniczenie wolności poruszania się oraz nietykalności osobistej

Istota wszystkich stanów nadzwyczajnych, w tym także i stanu wyjątkowego, polega nie tylko na odmiennym funkcjonowaniu państwa, lecz także na ograniczeniu wolności i praw osobistych, do których należy wolność poruszania się oraz nietykalność osobista²⁹. Ustala to rozporządzenie wprowadzające stan wyjątkowy. Ustawa o stanie wyjątkowym precyzuje natomiast, jakie ograniczenia są dopuszczalne. Zgodnie z art. 15 ustawy o stanie wyjątkowym na obszarze, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy, ograniczeniom wolności i praw człowieka podlegają wszystkie osoby fizyczne zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo. Ograniczenia te stosuje się odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości

²⁷ Zob. Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz.U. 2002 nr 233, poz. 1955.

²⁸ M. Zdyb, *Ochrona podstawowych praw i wolności jako podmiotowy element bezpieczeństwa wewnętrznego*, w: *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, pod red. M. Zdyba, J. Stelmasiaka, K. Sikory, Warszawa 2014, s. 17.

²⁹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 123. Por. Orzeczenie TK z 20 kwietnia 1993 r., sygn. akt OTK 1993, nr 1, poz. 8.

prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wyjątkowym. Rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa.

Ustawodawca przewiduje podczas obowiązywania stanu wyjątkowego możliwość ograniczenia wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez ustanowienie nakazu lub zakazu przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów, konieczność uzyskania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego oraz zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub Policji przybycia do określonej miejscowości. Można wprowadzić ograniczenia w organizowaniu transportu drogowego, kolejowego i lotniczego oraz w ruchu jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych i na morzu terytorialnym, a także na śródlądowych drogach wodnych. Ponadto na obszarze obowiązywania stanu wyjątkowego na osobę, która ukończyła 18 lat, przebywającą w miejscu publicznym może być nałożony obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość, a na osobę uczącą się, która nie ukończyła 18 lat – legitymacji szkolnej³⁰.

Duże znaczenie w czasie trwania stanu wyjątkowego ma ograniczenie nietykalności (wolności) osobistej. Polega ono przede wszystkim na ustanowieniu w art. 17 ustawy o stanie wyjątkowym instytucji odosobnienia³¹. Jej istota sprowadza się do czasowego pozbawienia wolności nie na mocy prawomocnego orzeczenia sądowego, lecz decyzji organu administracji publicznej. Odosobnieniu podlega osoba mająca ukończone 18 lat, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności, będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnienia czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu³². Odosobniona może być również osoba, która ukończyła 17 lat, jeżeli przeprowadzona z nią uprzednio rozmowa ostrzegawcza okazała się nieskuteczna. Odosobnienie następuje na podstawie decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego lub czasowego osoby odosobnionej i jest wykonywane przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji w drodze zatrzymania tej osoby i przymusowego doprowadzenia do ośrodka odosobnienia podległego Ministrowi Sprawiedliwości. Wojewoda wszczyna postępowanie w sprawach odosobnienia na wniosek właściwych organów prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub

³⁰ Zob. K. Prokop, *Stan wyjątkowy*, w: *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, pod red. M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuka, K. Prokopa, Olsztyn 2016, s. 209.

³¹ T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 230. Zob. M. Kazimierzczuk, *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2018, nr 9, s. 120.

³² R. Giętkowski, *Odosobnienie w czasie stanu wyjątkowego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12, s. 39.

Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Decyzję w sprawie odosobnienia doręcza się osobie odosobnionej niezwłocznie, nie później niż w ciągu 48 godz. od chwili jej wydania. Decyzję tę uchyla się niezwłocznie, jeżeli ustaną przyczyny uzasadniające odosobnienie³³.

W czasie odosobnienia nie może być rozwiązywany stosunek pracy, chyba że przed odosobnieniem zaistniały, z winy osoby poddanej tej instytucji, okoliczności uzasadniające rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia. Termin do wniesienia środków prawnych przeciwko rozwiązaniu stosunku pracy liczy się w tych przypadkach od dnia zakończenia odosobnienia. Do pobytu osób w ośrodkach odosobnienia stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu karnego wykonawczego dotyczące praw i obowiązków tymczasowo aresztowanych, wykonywania tymczasowego aresztowania oraz nadzoru penitencjarnego.

W czasie stanu wyjątkowego na wezwanie organów prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego osoba mająca ukończone 17 lat jest obowiązana do udziału, we wskazanym miejscu, w rozmowie ostrzegawczej. Rozmowa ta polega na udzieleniu pouczenia o prawnych i osobistych skutkach nieprzestrzegania porządku prawnego oraz niestosowania się do ustalonych na czas stanu wyjątkowego ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Osoby obecne przy rozmowie potwierdzają przebieg rozmowy podpisami na protokole. Do udziału w rozmowie ostrzegawczej można wezwać tylko taką osobę, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że nie będzie przestrzegać porządku prawnego. Jeżeli osoba wezwana na rozmowę ostrzegawczą nie zgłosi się dobrowolnie na wskazane miejsce, a fakt otrzymania wezwania nie budzi wątpliwości, może być przymusowo doprowadzona przez organ wzywający. W przypadku osoby niemającej ukończonych 17 lat, wezwanie przekazuje się i przeprowadza rozmowę ostrzegawczą z rodzicami lub rodzicem albo opiekunem prawnym tej osoby. Rozmowa ostrzegawcza, w tym przypadku, odbywa się w obecności osoby, której podejrzenie dotyczy, jeżeli takie jest życzenie rodzica lub opiekuna prawnego tej osoby.

Zakończenie

Regulacje rangi konstytucyjnej i ustawowej w sprawie stanu wyjątkowego mają za cel zapewnienie skutecznego funkcjonowania państwa w warunkach kryzysowych w sferze wewnętrznej i doprowadzenie do jak najszybszej restytucji stanu normalnego. Wolności i prawa osobiste, w tym także wolność poruszania się oraz nietykalność osobista, mogą pozostawać w kolizji z innymi szczególnie istotnymi wartościami, którym niekiedy należy przyznać pierwszeństwo. W takich okolicznościach zasadne wydaje się dokładne unormowanie problematyki rozwiązywania tego typu konfliktów. Precyzyjne uregulowanie, na jakich

³³ K. Complak, *Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 31(2014), s. 229.

zasadach dopuszczalne jest zawieszanie przedmiotowych wolności i praw osobistych w sytuacji nadzwyczajnej, sprzyja ich ochronie.

Jak wynika z przedstawionej analizy ograniczeń tych wolności osobistych, ustawodawca przewiduje niezwykle restrykcyjny model reżimu stanu wyjątkowego w zakresie korzystania z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw człowieka. Zwłaszcza w sferze wolności osobistej jednostki obostrzenia są jeszcze większe niż w wypadku wprowadzenia stanu wojennego. Należy zwrócić jednak uwagę, że konstytucyjne i ustawowe unormowanie stanu wyjątkowego nie jest zbyt jednolite, w szczególności w odniesieniu do restryktywności stanu wojennego. Z Konstytucji RP wynika, że gdyby nie prezydenckie rozporządzenie z mocą ustawy, pod względem potencjału surowości stosowanych środków nadzwyczajnych stan wyjątkowy byłby niemal tożsamy ze stanem wojennym. W tym stanie nadzwyczajnym dochodzi w istocie do przewartościowania istniejącej hierarchii konstytucyjnego zdefiniowania relacji państwo–jednostka. W czasie trwania stanu wyjątkowego potrzeby państwa mogą wiązać się z intensyfikacją zakresu obowiązków, które z istoty swej ograniczać lub wyłączać będą możliwość realizacji konkretnych uprawnień osobistych przez jednostki³⁴.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
Bryk T., *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2021.
Complak K., *Stany nadzwyczajne w amerykańskiej i polskiej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 31(2014).
Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012.
Filaber J., *Zarządzanie kryzysowe a prawa i wolności człowieka – wybrane uwagi*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka” 4(2010).
Garlicki L., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003.
Garlicki L., *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10.
Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.
Giętkowski R., *Odosobnienie w czasie stanu wyjątkowego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12.
Jabłoński M., *Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw osobistych w czasie trwania stanów nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 106(2016).
Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
Jasudowicz T., *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997.
Kazimierzczuk M., *Ograniczenie prawa własności podczas stanu klęski żywiołowej*, „Civitas et Lex” 2022, nr 2.

³⁴ K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 13. Zob. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K. 34/99; z 13 marca 2007 r., K 8/07.

- Kazimierczuk M., *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2018, nr 9.
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.
- Machowicz K., *Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Straży Pożarnej” 2009, nr 38.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.
- Orzeszyna K., Skwarzyński M., Tabaszewski R., *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, Warszawa 2023.
- Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
- Prokop K., *Stan wojny a stan wojenny w Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 3.
- Prokop K., *Stan wyjątkowy*, w: *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, pod red. M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuka, K. Prokopa, Olsztyn 2016.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918–1989. Szkic ustrojowopolityczny*, Toruń 2006.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Socha R., Sokólska T., *Prawne uwarunkowania stanów nadzwyczajnych*, Bielsko-Biała 2010.
- Steinborn S., Sakowicz A., *Stany nadzwyczajne*, w: *Konstytucja RP. Komentarz Art. 87–243*, t. 2, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016.
- Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1998, nr 11–12.
- Szydło M., *Art. 31*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019.
- Tabaszewski R., *The Permissibility of Limiting Rights and Freedoms in the European and National Legal System due to Health Protection*, „Review of European and Comparative Law” 2020, no. 3, s. 76–78.
- Winczorek P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Wiśniewski L., *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, w: *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997.
- Witkowski Z., Cieszyński A., *Instytucje stanów nadzwyczajnych w porządku prawnym Federacji Rosyjskiej (na tle genezy konstytucji z 1993 r. i w świetle ustawodawstwa okresu 2001–2002)*, w: *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod red. L. Garlickiego, A. Szmyta, Warszawa 2003.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wołpiuk W.J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.
- Zdyb M., *Ochrona podstawowych praw i wolności jako podmiotowy element bezpieczeństwa wewnętrznego*, w: *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, pod red. M. Zdyba, J. Stelmasiaka, K. Sikory, Warszawa 2014.

RESTRICTION ON FREEDOM OF MOVEMENT AND PERSONAL INTEGRITY DURING A STATE OF EMERGENCY

SUMMARY

The purpose of this article is to analyze the restrictions on personal freedoms and rights, which include freedom of movement and personal inviolability, which the legislator provides for in the state of emergency regime. From a legal point of view, the essence of each state of emergency, including the state of emergency, is that it is introduced in a situation of particular threat and it is necessary to suspend or limit for a certain period of time, among others, personal freedoms and rights and to change the competences of the constitutional organs of power by significantly

and exceptionally increasing the powers of the executive power. As it results from the analysis of restrictions on the subject freedoms and personal rights presented in the article, the legislator provides for an extremely restrictive model of the state of emergency regime in terms of the use of constitutionally guaranteed freedoms and rights.

KEYWORDS: state of emergency, state, freedom of movement, personal inviolability, limitations