

# Specyfika ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych w stanach nadzwyczajnych

## 1. Wprowadzenie

W niniejszym opracowaniu zmierzać będę do odpowiedzi na pytanie, czym z punktu widzenia struktury procesu wykładni i wchodzących w grę wartości konstytucyjnych różni się ograniczanie wolności i praw w ramach stosowania „zwykłych środków konstytucyjnych” od ograniczania wolności i praw dopuszczalnego w stanach nadzwyczajnych, „jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”<sup>1</sup>. Podejmę problematykę dotyczącą kwestii materialnych, pozostawiając specyfikę takich ograniczeń związaną z formalnymi warunkami jej wprowadzania, jak publiczne ogłoszenie czy możliwość wprowadzania ograniczeń w aktach podustawowych<sup>2</sup>. Przede wszystkim zastanawiać się będę, czy jest jedynie pewne kontinuum stopnia ograniczania

---

\* Instytut Prawa, Wydział Psychologii i Prawa w Poznaniu, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny. ORCID 0000-0003-1647-8730.

<sup>1</sup> Artykuł 228 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.): „W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”.

<sup>2</sup> Na ten temat zob. M. Radajewski, *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6, s. 108–120; tenże, *Treść, charakter prawny oraz kontrola legalności rozporządzeń dotyczących stanów*

i różnice mają charakter tylko ilościowy, co sugeruje stosowanie przez ustrojodawcę terminu „ograniczanie” zarówno w regulacjach dla sytuacji normalnego funkcjonowania państwa, jak i dla stanów nadzwyczajnych, czy też jest jakaś jakościowa różnica w dopuszczalnym sposobie ograniczania wolności i praw w tych dwóch sytuacjach. W zgodzie z intuicjami sugerowanymi przez regulacje prawnomiędzynarodowe skłaniam się ku przyjęciu tego drugiego poglądu i stąd moja uwaga będzie się koncentrowała na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, na czym ta jakościowa różnica polega.

Na potrzeby niniejszych analiz przyjmuję, że normalne funkcjonowanie państwa, które w myśl art. 228 ust. 5 Konstytucji jest celem ograniczania wolności i praw w stanach nadzwyczajnych, charakteryzuje się przede wszystkim tym, że zwykle środki konstytucyjne są wystarczające. Racją pojętą jako przyczyna „sprawcza” wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest niewystarczalność zwykłych środków konstytucyjnych; natomiast racją pojętą jako przyczyna celowa jest przywrócenie stanu, w którym zwykle środki konstytucyjne są wystarczające. Przyjmuję także, że owe zwykle środki konstytucyjne to przede wszystkim konstrukcje służące ochronie wolności i praw konstytucyjnych, które w stanach nadzwyczajnych wymagają istotnej modyfikacji.

W niniejszym opracowaniu zmierzać także będę do wskazania niektórych relacji między testem dopuszczalności (poprawności) limitacji a testem dopuszczalności zawieszania wolności i praw. Zwracać przy tym będę uwagę na coś, co określiłbym mianem struktury tych testów, nie podejmując szczegółowej problematyki dotyczącej poszczególnych ich elementów, na co w takim opracowaniu nie ma po prostu miejsca. Zależy mi także na ukazaniu możliwie szerokiego kontekstu, który uważam za istotny dla podjętego zagadnienia. Moje uwagi dotyczą w dużym stopniu zagadnień

teoretycznych<sup>3</sup>. Formułuję je z przekonaniem, że mogą być one przydatne, a nawet niezbędne, przy podejmowaniu zagadnień bardziej szczegółowych, pozwalając umieszczać i rozumieć te zagadnienia w ramach szerszych struktur i kontekstów, a przez to lepiej dostrzegać wchodzące w grę problemy. Nie będę zatem podejmował np. zagadnienia, na czym polega naruszenie istoty wolności czy praw, ale zastanawiać się będę nad miejscem testu nienaruszalności istoty wolności i praw z perspektywy ich ograniczania w stanach nadzwyczajnych.

Przy okazji proponuję pewne konwencje terminologiczne związane przede wszystkim z różnymi znaczeniami przypisywanymi takim słowom, jak „nienaruszalny” czy „ograniczanie”. Propozycje te mogą – moim zdaniem – ułatwić dyskusję nad kwestiami dotyczącymi ograniczania praw.

Stawiane przeze mnie tezy są polemiczne wobec rozpowszechnionego, jak się zdaje, poglądu, że zawieszenie jest skrajnym typem ograniczania i następuje wtedy, gdy wolności czy prawa „już nie ma”<sup>4</sup>. Narzucające się odpowiedzi poddają się jednak istotnej problematyzacji. Już pobieżna lektura regulacji konstytucyjnych dotyczących stanów nadzwyczajnych i ustawy

---

<sup>3</sup> Szersze opracowanie dotyczące stanów nadzwyczajnych w kontekście konkretnych okoliczności spowodowanych pandemią, zob. *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2021; zob. także monografie: M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007; K. Eckhardt, *Stany nadzwyczajne jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012; M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013; E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017. W literaturze niemieckiej ukazała się obszerna monografia A.B. Kaiser, *Ausnahmeverfassungsrecht*, Tübingen 2020.

<sup>4</sup> Na przykład w komentarzu do art. 228 Konstytucji można przeczytać: „Pod pojęciem ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela rozumieć należy nie tylko zawieszenie zakresu wolności i praw wynikających z Konstytucji i ustaw, ale również zawieszenie ich na czas stanu nadzwyczajnego”; zob. S. Steinborn, komentarz do art. 228, w: *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; autor powtarza pogląd wyrażony w innym podstawowym komentarzu do Konstytucji – K. Działocha, komentarz do art. 228, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 8.

o stanie wyjątkowym<sup>5</sup> oraz ustawy o stanie wojennym<sup>6</sup>, które stosują termin „zawieszanie”, prowadzi do konstatacji, że zawieszenie może dotyczyć nie tylko „całej wolności” lub „całego prawa”, ale także ich elementów. Regulacje te wymagają, aby ograniczenia zawieszanych wolności i praw były proporcjonalne do stopnia zagrożenia<sup>7</sup>. Można zatem mówić sensownie o zawieszaniu wolności lub praw także wówczas, gdy na mocy regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych są one ograniczane w niewielkim tylko stopniu. Wynika z tego, że dalece upraszczający jest pogląd, że zawieszenie to takie ograniczenie, które narusza istotę wolności i praw konstytucyjnych, które w normalnym funkcjonowaniu państwa jest zakazane na mocy art. 31 ust. 3 Konstytucji. Owszem, w stanach nadzwyczajnych dopuszczalne jest ograniczenie naruszające istotę niektórych wolności czy praw, tak jednak wcale być nie musi. Specyfika ograniczania wolności i praw w stanach nadzwyczajnych nie leży zatem ani w tym, że z ograniczanych wolności czy praw „nic nie zostaje”, ani w tym, że naruszona zostaje ich istota.

Przyjmuje się często, że nienaruszalny to niepodlegający ograniczeniu (w tym niepodlegający ograniczeniu na mocy klauzul ograniczających)<sup>8</sup>, że „spektrum” ograniczania zamknięte jest z jednej strony nienaruszalnością, z drugiej – zawieszeniem. Dla określenia istoty specyfiki ograniczania wolności i praw w stanach nadzwyczajnych wziąć trzeba pod uwagę inne

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn.: Dz.U. 2017, poz. 1928).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz.U. 2017, poz. 1932; dalej: ustawa o stanie wojennym).

<sup>7</sup> Artykuł 228 ust. 5 Konstytucji: „Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”; art. 15 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym; art. 18 ust. 2 ustawy o stanie wojennym.

<sup>8</sup> Tak np. w wyroku TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18 (pkt III.2), jednym z kluczowych dla problematyki stosowania klauzul limitacyjnych.

pojmowanie nienaruszalności. Sięgając do doktryny międzynarodowego prawa praw człowieka, umieszczę problematykę ograniczania praw w perspektywie tezy o integralnym charakterze praw człowieka i argumentować będę, że konstytucyjnym wolnościom i prawom przysługuje cecha nienaruszalności analogiczna do tej przysługującej godności, a jej zasadniczą konsekwencją normatywną – zgodnie z ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego dotyczącymi nienaruszalności godności – jest zakaz ważenia kolidujących wartości i towarzyszący mu zakaz stosowania zasady proporcjonalności. Zakwestionowanie nienaruszalności, które – moim zdaniem – stanowi istotę zawieszania wolności lub praw właściwego stanom nadzwyczajnym, prowadzi do możliwości ważenia wartości chronionych wolnościami czy prawami względem wartości typowo etatystycznych określanych z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania państwa. Ujmując rzecz z pewnym uproszczeniem: następuje radykalna zmiana samych podstaw aksjologii konstytucyjnej – to nie państwo i jego instytucje „myślane” są jako podporządkowane realizacji wolności i praw konstytucyjnych, ale niektóre wolności i prawa mogą w stanach nadzwyczajnych być „myślane” jako podporządkowane (i stąd ograniczane) funkcjonowaniu państwa i jego instytucji.

Zmierzać będę do uzasadnienia tezy, że istotą ograniczania wolności i praw w stanach nadzwyczajnych jest zakwestionowanie podstawowego ich przymiotu, jakim jest nienaruszalność. Zdaję sobie sprawę z częściowości przedstawionego opracowania i niepełności argumentacji na rzecz stawianych tez (hipotez). W tekście o niewielkiej objętości przedstawienie pełnej argumentacji nie jest możliwe. Niemniej jednak uważam za istotne postawienie hipotez i zarysowanie kierunków argumentacji. Bardziej kompleksowe opracowanie powinno objąć, przynajmniej:

- a) pełne porównanie różnych klauzul określających sposób dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw,
- b) podjęcie problematyki tzw. nienaruszalnego rdzenia praw człowieka (*inviolable core of human rights*) i podstaw uznawania niektórych wolności i praw za niezawieszalne w stanach nadzwyczajnych,

- c) rozwinięcie problematyki integralności praw człowieka w celu ustalenia, jak odróżniać ograniczenia realizujące integralność od dopuszczalnych ograniczeń integralności nierealizujących (zwłaszcza w kontekście niedyskryminacji i solidarności),
- d) oraz – co jest zagadnieniem teoretycznie bardzo złożonym – dookreślenie struktury wolności i praw konstytucyjnych jako praw podmiotowych, co pozwoliłoby na precyzyjniejszą odpowiedź na pytanie, co podlega ograniczaniu i co to są elementy wolności lub praw konstytucyjnych.

Uznam, że niniejszy tekst spełni swoje zadanie, gdy osiągnę cel z zakresu pragmatyki – przekonam czytelnika, że rzeczą godną uwagi jest już samo spojrzenie na problematykę ograniczania wolności i praw w perspektywie ich nienaruszalności.

Spojrzenie na ograniczanie wolności i praw w stanach nadzwyczajnych w perspektywie teoretycznoprawnej i z punktu widzenia problematyki nienaruszalności wolności i praw nie było – jak sądzę – obecne w literaturze przedmiotu.

Opracowanie zasadniczego przedmiotu poprzedzają wstępne ustalenia terminologiczne (pkt 2). Po nich krótko przedstawiona jest problematyka integralności (pkt 3) i nienaruszalności praw człowieka (pkt 4), stanowiąca zasadniczy kontekst stawianych dalej tez. Z punktu widzenia odpowiedzi na pytanie o specyfikę ograniczania wolności i praw w stanach nadzwyczajnych, które jest zasadniczym pytaniem w tym opracowaniu, centralne są analizy dotyczące celowości i proporcjonalności ograniczeń (pkt 6), poprzedzone krótkim przedstawieniem ograniczania wolności i praw za pomocą wyjątków *ex definitione* (pkt 5). W ostatniej części poprzedzającej podsumowanie podjęta jest problematyka „obecności” zawieszanych wolności i praw w ich ograniczaniu w stanach nadzwyczajnych (pkt 7).

## 2. Wstępne ustalenia terminologiczne

W Konstytucji RP, zarówno w klauzulach limitacyjnych z rozdziału II (przede wszystkim w art. 31 ust. 3), jak i w postanowieniach dotyczących stanów nadzwyczajnych w rozdziale XI, mowa jest o ograniczeniach wolności i praw. W regulacjach prawnomiędzynarodowych dotyczących analogicznych kwestii stosuje się odmienną terminologię w zależności od tego, czy mamy do czynienia z sytuacją zwyczajną – *limitations* lub *restrictions*<sup>9</sup>, czy z nadzwyczajnym zagrożeniem – *derogation*<sup>10</sup>. Traktaty chroniące prawa człowieka, za pomocą przyjętej terminologii wyraźnie podkreślają szczególność ograniczeń dopuszczalnych w sytuacjach wyjątkowych, w których mogą być stosowane specjalne klauzule ograniczające. Angielski termin *restrictions* odpowiadałby polskiemu „ograniczenia” i swym zakresem obejmuje, podobnie jak termin polski, wszelkie typy ograniczeń. Stąd doktryna praw człowieka, aby ujednoznaczyć wypowiedzi, przyjęła określać mianem „klauzul limitacyjnych” klauzule ustalające warunki ograniczania w sytuacji normalnego funkcjonowania państwa, a mianem „klauzul derogacyjnych” – warunki ograniczania w sytuacjach szczególnych zagrożeń. Termin „derogacyjny” ma tu znaczenie odmienne od tego, które należałoby przypisać przymiotnikowi pochodzącemu od słowa „derogacja” w znaczeniu przyjmowanym powszechnie na gruncie teorii prawa, gdzie derogacja to tyle, co uchylenie będące „czynnością konwencjonalną dokonywaną przez upoważniony do tego podmiot i w wyznaczonej procedurze, mocą której norma (przepis prawny, akt normatywny) zostaje pozbawiona mocy obowiązującej

<sup>9</sup> Zob. np. art. 9 ust. 2, art. 17 (*limitation*), art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 2, art. 18 Europejskiej konwencji praw człowieka (dalej: EKPC); art. 2 ust. 3 (*restrictions*) Protokołu nr 4; art. 5 ust. 2 (*restriction upon – derogation from*), art. 18 ust. 3 (*limitation*), art. 12 ust. 3, art. 19 ust. 3, art. 21, 22 ust. 2, art. 25 (*restrictions*) Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP).

<sup>10</sup> Zob. art. 15 EKPC; art. 4 MPPOiP.

przez jej wyeliminowanie z systemu”<sup>11</sup>. W przypadku klauzul derogacyjnych mamy do czynienia z mającym charakter czasowy zawieszeniem pewnych zobowiązań traktatowych. Zawieszenie takie, będące pewnego typu czynnością konwencjonalną, prowadzi do dość specyficznej z teoretycznoprawnego punktu widzenia sytuacji i nie znam kompleksowego opracowania tej problematyki z perspektywy teoretycznej. Na ową specyfikę składa się m.in. to, że zawieszane zobowiązania ciągle oddziałują w istotny sposób na wykładnię przepisów dotyczących zawieszanych praw i wolności jako niezbędny element stosowania zasady proporcjonalności. Nie jest możliwe – jak sądzę – adekwatne opisanie tej sytuacji jako czasowego uchylenia (czasowego pozbawienia mocy obowiązującej, czasowego wyeliminowania z systemu). Analogicznie w przypadku wolności i praw konstytucyjnych należałoby mówić o zawieszeniu zobowiązań konstytucyjnych. Do specyfiki takiego zawieszenia należy, jak będę argumentował, nie tylko zawieszenie obowiązywania norm mających skonkretyzowanych adresatów, ale także zmiana charakteru wartości konstytucyjnych chronionych wolnościami i prawami, i właśnie w tej sferze upatruję zasadniczej specyfiki zawieszania.

Polski ustrojodawca konsekwentnie stosuje jeden termin „ograniczanie” w regulacjach dotyczących zarówno sytuacji normalnego funkcjonowania państwa, jak i w stanów nadzwyczajnych. W ustawach dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych terminologia jest różnicowana: ustawa o stanie wojennym i ustawa o stanie wyjątkowym mówią nie o ograniczaniu, ale o zawieszaniu, natomiast ustawa o stanie klęski żywiołowej<sup>12</sup> mówi jedynie o ograniczaniu. Stąd pewien kłopot terminologiczny. Z założenia nie podejmuję tu problematyki tego, jakie są różnice w ograniczaniu wolności i praw w poszczególnych stanach nadzwyczajnych, ani też tego, czy ustawodawca trafnie uczynił, mówiąc w niektórych przypadkach o zawieszeniu,

<sup>11</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 55.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn.: Dz.U. 2017, poz. 1897).



a w innych o ograniczeniu. Niemniej jednak całość prowadzonych niżej analiz skłania do przyjęcia wniosku, że nie ma konstytucyjnych racji dla takiego różnicowania; racji takiej nie ma także – jak sądzę – z punktu widzenia wiążącego Polskę prawa międzynarodowego.

Wracając do terminu „klauzula derogacyjna”. Mimo że zarówno samo ograniczanie dokonywane na mocy tej klauzuli, jak i rezultat tej czynności określać będę „zawieszenie”<sup>13</sup> (wolności lub praw), nie zdecydowałem się przyjąć określenia „klauzula zawieszająca”. Ta ostatnia nazwa kieruje myśl przede wszystkim, jak sądzę, ku problematyce cywilistycznej i – w sensie ścisłym – będzie określała przepisy, które same określają zawieszenie. Podkreślić trzeba, że zarówno wyrażenie „klauzula derogacyjna”, jak i „klauzula limitacyjna” desygnują nie same przepisy ograniczające wolności lub prawa, ale przepisy określające sposób wprowadzania ograniczeń, zatem i sposób formułowania przepisów ograniczających (limitujących, zawieszających)<sup>14</sup>. Jeden i drugi termin ma charakter idiomatyczny, a przyjęcie określeń wywodzących się z języka obcego ten idiomatyczny charakter podkreśla<sup>15</sup> (jest on już sygnalizowany postawieniem przymiotnika po rzeczowniku).

<sup>13</sup> Na określenie zarówno czynności dokonywanej na mocy klauzuli derogacyjnej, jak i rezultatu tej czynności w doktrynie pojawia się także termin „derogacja”. Zob. M. Radajewski, *Derogacja praw i wolności w sytuacjach nadzwyczajnych w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka*, w: *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, red. M. Jabłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez, Wrocław 2015, s. 129–140. Na gruncie doktryny prawnomiędzynarodowej ochrony praw człowieka termin „derogacja” jest dość naturalny, niemniej jednak w nauce prawa konstytucyjnego wyraźnie preferowany jest termin „zawieszenie”, „równolegle” występujący jednak także w nieco odmiennym znaczeniu, w którym określa jedynie skrajną formę ograniczania wolności czy praw w stanach nadzwyczajnych.

<sup>14</sup> Inaczej ma się rzecz z klauzulami wyjątków *ex definitione*, które same wprost ograniczają wolność czy prawo.

<sup>15</sup> W języku angielskim zachowana jest pierwotna intuicja powiązana z łacińskim źródłosłowem wskazująca na częściowość czynności i efektu określanych słowem *derogation*. Polskiemu terminowi „derogacja” odpowiada angielski *repeal*. W języku polskim powiązanie derogacji z „częściowością” jest obecna, gdy odróżnia się derogację pojętą jako częściowe uchylenie aktu normatywnego od abrogacji i obrogacji polegających

Terminy „klauzula limitacyjna”, „limitacja”, „klauzula derogacyjna” traktuję jako terminy doktrynalne, które przyjmuję też ze względów praktycznych jako ułatwiające dyskurs konstytucyjny; ponieważ pochodzą one z doktryny międzynarodowej ochrony praw człowieka, za ich przyjęciem przemawia dodatkowo postulat prowadzenia wykładni przychyłnej prawu międzynarodowemu<sup>16</sup>. Ten ostatni postulat przemawia także za posiłkowaniem się doktryną międzynarodowego prawa praw człowieka w poruszanych niżej kwestiach dotyczących integralności i nienaruszalności.

Mając powyższe na uwadze, można wskazać na trzy zasadnicze narzędzia ograniczania praw:

- 1) klauzule wyjątków *ex definitione*,
- 2) klauzule limitacyjne,
- 3) klauzule derogacyjne dla stanów nadzwyczajnych.

Przez „klauzulę” (w każdym z tych trzech wyliczonych przypadków) rozumiem tutaj zespół przepisów (niekoniecznie umieszczonych w tej samej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego) określających warunki dopuszczalnego ograniczania konstytucyjnych wolności i praw; warunki, które tworzą pewną funkcjonalną całość z punktu widzenia ograniczania jakiejś wolności lub jakiegoś prawa.

Klauzule wyjątków *ex definitione* lub klauzule limitacyjne określają warunki dopuszczalnego ograniczania wolności i praw konstytucyjnych „na co dzień”, gdy nie ma stanu nadzwyczajnego, i są stosowane jako „zwykłe środki konstytucyjne”.

---

na całkowitym uchyleniu, połączonym – w przypadku obrogacji – z wydaniem nowego aktu w miejsce uchylonego bądź niepołączonym z wydaniem takiego aktu – w przypadku abrogacji. Zob. M. Hermann, *Derogacja w analizach teoretycznoprawnych*, Poznań 2012, s. 15.

<sup>16</sup> Artykuł 9 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”) oraz preambuła („świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”). Zob. M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020, s. 90–94.

### 3. Ograniczanie środkiem realizacji integralności

W perspektywie integralności wszystkich wolności i praw konstytucyjnych<sup>17</sup> zasadnicze narzędzia ograniczania, którymi dysponuje wykładnia, są także (a może nawet przede wszystkim?) narzędziami realizacji fundamentalnego postulatu integralnego traktowania wszystkich praw człowieka w czasie normalnego funkcjonowania państwa. Jeśli jedną z funkcji i jednym z zasadniczych celów ograniczania wolności i praw jest pełna ich realizacja, to nie jest rzeczą zasadną przyjmowanie ogólnej zasady, że im mniej ograniczeń praw człowieka (wolności i praw konstytucyjnych), tym lepiej. Problematyka integralności praw człowieka obejmuje nie tylko problematykę uwzględniania wszystkich wolności i praw oraz wzajemnego „wzmocnienia” i „hamowania” realizacji jednych wolności lub praw przez realizację innych wolności lub praw tego samego podmiotu, ale także problematykę koordynacji realizacji praw i wolności różnych jednostek. Znajduje to wyraz m.in. w zakazie dyskryminacji w korzystaniu z wolności i praw. Taka koordynacja wymaga, oczywiście, ograniczania. Na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. postulat koordynowania możliwości realizacji wolności i praw wszystkich członków wspólnoty

<sup>17</sup> Integralność jest fundamentalną cechą praw człowieka opartą na tym, że przyrodzona i niezbywalna godność jest ich źródłem (art. 30 Konstytucji). Jeśli chodzi o uznanie integralności praw człowieka w instrumentach ochrony praw człowieka, zob. przede wszystkim pkt I.5 Deklaracji wiedeńskiej i programu działania z dnia 25 czerwca 1993 r.: „Wszystkie prawa człowieka są powszechne, niepodzielne i współzależne i powiązane ze sobą. Społeczność międzynarodowa musi traktować prawa człowieka całościowo w sprawiedliwy i równy sposób, na tej samej płaszczyźnie i z jednakową uwagą” (“All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis”); oraz lit. c preambuły Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r.: „Potwierdzając powszechność, niepodzielność, współzależność i powiązanie ze sobą wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz potrzebę zagwarantowania osobom niepełnosprawnym pełnego z nich korzystania, bez dyskryminacji”. Zob. M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999, s. 122–124.

politycznej (nie tylko obywateli) ma swoje fundamentalne ugruntowanie w wysłowionej w art. 1 zasadzie dobra wspólnego pojętego jako suma społecznych warunków rozwoju wszystkich członków wspólnoty politycznej, do których to warunków należy przede wszystkim realizacja wolności i praw<sup>18</sup>.

Odróżnianie ograniczania mającego na celu realizację całości wolności i praw od ograniczania, które takiej realizacji nie ma za swój zasadniczy cel, znajduje, jak sądzę, wyraz w intuicjach językowych, które każą odróżniać ograniczanie praw człowieka, które może być dopuszczalne, od ich nienaruszalności (niestety Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się niekiedy wbrew tym intuicjom<sup>19</sup>). Zauważmy, że jeśli stosowane są dopuszczalne ograniczenia, to nie powie się, że prawa człowieka zostały naruszone. O wolnościach lub prawach, które nie dopuszczają ograniczeń, można mówić, ewentualnie, że są absolutne lub mają charakter absolutny<sup>20</sup>, lub że są chronione bezwzględnie<sup>21</sup>. Nie jestem zwolennikiem takich określeń. W przypadku normalnego funkcjonowania państwa tzw. obiektywne zakazy ograniczania nie pozwalają na stosowanie klauzuli z art. 31 ust. 3, jednak zakazy te nie muszą statuować wolności czy praw niepodlegających ograniczeniom w stanach nadzwyczajnych, przykładem może być zakaz cenzury prewencyjnej z art. 54 ust. 2. Mówienie o takich wolnościach lub prawach, że są absolutne

---

<sup>18</sup> Zob. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 261. W kontekście przesłanek ograniczania wolności i praw o niekolizjonistycznej interpretacji wolności i praw człowieka jako dóbr należących do dobra wspólnego zob. M. Dybowski, *Cele prawowite w klauzuli limitacyjnej a dobro wspólne w polskim porządku konstytucyjnym*, w: *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 161–180. Na temat ewentualnych kolizji wartości chronionych wolnościami i prawami człowieka a dobrem wspólnym zob. M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt i in., Warszawa 2013, s. 23–45.

<sup>19</sup> Tak np. powoływany niżej wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18, pkt III.2.

<sup>20</sup> Zob. tamże.

<sup>21</sup> Tak w odniesieniu do godności, co uważam za zasadne, w wyroku TK z dnia 5 marca 2003 r., sygn. akt K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19.

czy bezwzględnie chronione, narusza, moim zdaniem bez potrzeby, zwykły sens tych określeń.

Nie powiemy tak również w przypadku dopuszczalnych ograniczeń w stanach nadzwyczajnych, gdy – jak to ma miejsce w stanie wojennym lub stanie wyjątkowym<sup>22</sup> – korzysta się z dopuszczonego ustawą zawieszenia wolności lub praw. Wydaje się jednak, że przyczyna tego, że w przypadku zawieszenia praw – kierując się intuicjami językowymi – nie powie się o ich naruszeniu, jest zasadniczo inna niż w przypadku ograniczania. Po prostu – gdy prawa są zawieszane, nie ma czego naruszać.

Ani ograniczanie wolności i praw dokonywane w procesie stanowienia prawa zgodnego z upoważnieniami w tym zakresie, ani ograniczanie wolności i praw w procesie poprawnie poprowadzonej wykładni **nie jest ich naruszeniem.**

Kierując się intuicjami językowymi, także w wypadku ograniczania czy zawieszania wolności czy praw w stanach nadzwyczajnych, o ile owo ograniczanie czy zawieszanie jest dopuszczalne, nie powie się, że dochodzi do naruszeń praw człowieka (wolności lub praw konstytucyjnych).

Doprecyzowując, czym jest naruszenie wolności czy prawa, można wskazać na następujące zasadnicze – jak się zdaje – sytuacje:

- są błędy w procesie stanowienia prawa dookreślającego wolności lub prawa,
- są błędy w wykładni (dokonywanej przez organ rozstrzygający o czyichś wolnościach lub prawach) prowadzące do nieprawidłowego, zwykle zbyt wąskiego, określenia tego, co się podmiotowi należy (określanie prawa),
- następuje faktyczne uniemożliwienie korzystania z tego, co podmiotowi prawa jest należne; w takich przypadkach można mówić o faktycznych naruszeniach wolności lub praw.

---

<sup>22</sup> Artykuł 22 ustawy o stanie wojennym, art. 16 ustawy o stanie wyjątkowym.

Problematyka faktycznych naruszeń nie będzie przedmiotem tego opracowania.

Z problematyką nienaruszalności trzeba się jednak zmierzyć w kontekście tezy, że nienaruszalność jest jedną z właściwości praw człowieka, podobnie jak i godności. Sądzę, że rozważania na ten właśnie temat stanowią istotny kontekst do ujęcia zasadniczej różnicy między ograniczeniami wolności i praw w sytuacji normalnego funkcjonowania państwa a ograniczeniami przewidzianymi dla stanów nadzwyczajnych, których specyfiki w opracowaniu tym poszukuję.

## 4. Nienaruszalność

### 4.1. Nienaruszalność godności

Na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. nie ulega wątpliwości, że przymiot nienaruszalności przysługuje godności. Jak stanowi art. 30, „jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”<sup>23</sup>. Analogiczną formułę znajdziemy w art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (KPP): „Godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona”<sup>24</sup>.

Zarówno przepis art. 30 Konstytucji, jak i art. 1 KPP inspirowane były art. 1 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej: „Godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz państwowych”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Zob. M. Piechowiak, *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy” 2009, t. 17, nr 2 (91), s. 55–77.

<sup>24</sup> „Human dignity is inviolable. It must be respected and protected”, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r., brzmienie dostosowane do Traktatu z Lizbony, przyjęte 12 grudnia 2007 r.).

<sup>25</sup> „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt”, Grundgesetz für die Bundesrepublik

O co idzie gra, gdy chodzi o nienaruszalność? Wysokość stawki widać, moim zdaniem, najlepiej w perspektywie wyroku TK z dnia 5 marca 2003 r. (sygn. akt K 7/01): „Godność człowieka podlega ochronie bezwzględnej. Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem jest to jedyne prawo, wobec którego nie byłoby możliwe zastosowanie zasady proporcjonalności”<sup>26</sup>.

Jak wiadomo, gdy jakiś trybunał lub sąd powołuje się na powszechnie przyjęty pogląd, badacz prawa powinien zachować szczególną ostrożność i szczególnie uważnie przyjrzeć się zasadności przyjęcia powoływanego poglądu. W pełni podzielam pogląd, że w odniesieniu do godności, o której mówi art. 30 Konstytucji, nie wolno stosować zasady proporcjonalności. Uważam, że zakaz stosowania tej zasady stanowi zasadniczy, praktyczny wyraz podstawowych, w gruncie rzeczy filozoficznych, konstatacji, mówiących o tym, że podmiotu godności nie wolno traktować czysto instrumentalnie lub – mówiąc pozytywnie – że podmiot godności należy zawsze traktować zarazem jako cel sam w sobie<sup>27</sup>. Rzecz idzie o najbardziej fundamentalne i najważniejsze z punktu widzenia prawa idee wiązane z godnością<sup>28</sup>. Czy jed-

---

Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl, s. 1; przekład za: *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak i A. Malicka, Warszawa 2008.

<sup>26</sup> OTK-A 2003, nr 3, poz. 19.

<sup>27</sup> „Człowiek i w ogóle każda istota rozumna istnieje jako cel sam w sobie, nie tylko jako środek, którego by ta lub owa wola mogła używać wedle swego upodobania, lecz musi być uważany zarazem za cel zawsze, we wszystkich swych czynach, odnoszących się tak do niego samego jak też do innych istot rozumnych”, I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności* (1785), 64–65 (428), przeł. M. Wartenberg, Warszawa 1984, s. 60–61. Prace Immanuela Kanta są dziś zasadniczym punktem odniesienia w filozoficznoprawnej refleksji nad godnością. Tradycja takiej refleksji, dostrzegająca zagadnienie zakazu czysto instrumentalnego traktowania podmiotu godności i uznania go za cel sam w sobie, jest jednak znacznie starsza. Zob. M. Piechowiak, *Klasyczna koncepcja osoby jako podstawa pojmowania praw człowieka. Wokół Tomasza z Akwinu i Immanuela Kanta propozycji ugruntowania godności człowieka*, w: *Prawo naturalne – natura prawa*, red. P. Dardziński i in., Warszawa 2011, s. 3–20; M. Piechowiak, *Plato's Conception of Justice and the Question of Human Dignity*, Berlin 2021.

<sup>28</sup> Zasygnalizować trzeba, że konsekwentne odstępowanie od ważenia godności rodzi wiele problemów. Zob. np. T. Elsner, K. Schobert, *Gedanken zur Abwägungssistenz der Menschenwürde*, „Deutsches Verwaltungsblatt” (DVBl) 2007, s. 278–288.

nak faktycznie godność jest jedynym prawem, wobec którego nie wolno stosować zasady proporcjonalności? Innymi słowy, czy godność jest jedynym prawem nienaruszalnym?

#### 4.2. Między nienaruszalnością godności a nienaruszalnością wolności i praw

Poruszona w poprzednim paragrafie problematyka nienaruszalności dotyczy wprost godności uznanej za przyrodzoną i niezbywalną, zwykle zwanej przez doktrynę godnością osobową. Problematyka nienaruszalności godności pojawiła się także w kontekście godności osobistej (niekiedy nazwanej przez Trybunał Konstytucyjny – moim zdaniem dość niefortunnie – godnością osobową<sup>29</sup>). W uzasadnieniu swojego wyroku z dnia 30 października 2006 r., dotyczącego konstytucyjności art. 212 k.k.<sup>30</sup>, Trybunał powiązał kwestię nienaruszalności godności z art. 30 ze szczególną pozycją prawa do ochrony czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji). Trybunał zauważył:

W świetle art. 30 Konstytucji wykluczone jest takie zniesienie lub ograniczenie poszczególnych wolności i praw, które prowadziłyby do naruszenia godności człowieka. Trybunał Konstytucyjny podziela przy tym pogląd, że w treści każdego prawa i wolności należy poszukiwać pewnego rdzenia treściowego, którego naruszenie jest wykluczone z uwagi na to, że stanowi on *conditio sine qua non* zasady godności (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 30, nota 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999). W tych warunkach należy uznać, że im silniejszy jest związek danego prawa albo wolności z istotą

<sup>29</sup> Tak w wyroku TK z dnia 5 marca 2003 r., sygn. akt K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19, i w wielu – sięgających do niego – późniejszych wyroków.

<sup>30</sup> Wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.



godności człowieka, tym lepiej (skuteczniej) winno być ono chronione przez władze publiczne<sup>31</sup>.

Trybunał pozostał jednak na bardzo wysokim poziomie abstrakcji (myślę, że wyższym niż prowadzone tu przeze mnie analizy), próbując dookreślić, na czym opiera się owa siła związku danego prawa albo danej wolności z istotą godności człowieka. Jak trafnie to podkreśliła Ewa Łętowska w swym zdaniu odrębnym, nie należy utożsamiać godności osobowej, o której mowa w art. 30 Konstytucji, z przedmiotem ochrony, jaką jest cześć<sup>32</sup>. Takie utożsamienie mogłoby być sugerowane tym, że cześć i dobre imię stanowią o godności osobistej. Podkreślić jednak trzeba, że to tylko godność osobowa z art. 30 jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna, a przymioty te nie przysługują godności osobistej.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał nie określił – i słusznie – godności osobistej czy czci mianem nienaruszalnej, ale ograniczył się do wskazania pewnych poszlak wskazujących na wyjątkowo ściśle (w porównaniu z innymi wartościami) powiązanie czci i dobrego imienia z godnością osobową, starając się – jak się zdaje – wydobyć to, co miałyby świadczyć o większym stopniu nienaruszalności czci i dobrego imienia („większej” nienaruszalności prawa do ochrony czci i dobrego imienia). Trybunał zwrócił bowiem uwagę na brak klauzuli limitacyjnej w wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego, konkretnie chodziło przede wszystkim o art. 17 MPPOiP, pozwalającej na „ograniczenia ochrony przed «zamachami na cześć lub dobre imię» z uwagi na wolność słowa czy wolność prasy”<sup>33</sup>. Natomiast postanowienia dotyczące

<sup>31</sup> Wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128, pkt III.4.3.

<sup>32</sup> Zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Ewy Łętowskiej od wyroku TK z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128, pkt II.9.

<sup>33</sup> Wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128, pkt III.4.3.

wolności wypowiedzi zawierają klauzule limitacyjne dopuszczające ograniczenia tej wolności ze względu na „ochronę dobrego imienia (jak również innych praw człowieka)”<sup>34</sup> (art. 10 ust. 2 EKPC; art. 19 ust. 3 MPPOiP).

Podzielaam pogląd, że z MPPOiP „wynika też, iż ochrona dobrego imienia i czci powinna mieć pewien priorytet przed ochroną wolności słowa”<sup>35</sup>. Dodałbym jednak, że wynika to ze wskazania wprost na poszanowanie dobrego imienia w klauzuli limitacyjnej zawartej w art. 19 ust. 3 MPPOiP. Jednak – wbrew temu, co sugeruje w swym wywodzie Trybunał – nie jest tak, że ochrona czci i dobrego imienia nie może podlegać dopuszczalnym ograniczeniom i że z braku klauzuli limitacyjnej wynika szczególna „bliskość” do nienaruszalności samej godności czy wręcz nienaruszalność prawa do ochrony czci i dobrego imienia.

Warto tu przypomnieć, że Trybunał przyjmował już takie pojmowanie nienaruszalności wolności i praw, zgodnie z którym nienaruszalność oparta jest na braku możliwości stosowania klauzul limitacyjnych czy – szerzej – ograniczania; takie rozumienie nienaruszalności przyjęto w wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r. (sygn. akt K 26/00), w którym Trybunał podjął m.in. kwestię stosowalności klauzuli z art. 31 ust. 3 do poszczególnych wolności i praw<sup>36</sup>. W odniesieniu do ochrony czci i dobrego imienia nie jest jednak tak, że MPPOiP nie dopuszcza ograniczeń. Zauważmy, że w tym samym

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r, sygn. akt K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18, pkt III.2: „Należy uznać, że art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, niezależnie od tego, czy przepisy szczegółowe odrębnie określają przesłanki ograniczenia danego prawa i wolności. Nieuzasadnione byłoby twierdzenie, że brak wskazania w konkretnym przepisie przesłanek ograniczenia, oznacza zakaz ustawodawczej ingerencji w kształt tych wolności i praw, a tym samym nadaje im absolutny charakter. Brak jakichkolwiek klauzul ograniczających w tych przepisach musi być interpretowany jako odesłanie do art. 31 ust. 3. Wykluczenie dopuszczalności ustanawiania ograniczeń pojawi się tylko w sytuacji, gdy Konstytucja w sposób wyraźny uzna dane prawo lub wolność za nienaruszalne lub gdy nienaruszalność danego prawa lub wolności wynika z umów międzynarodowych (L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania*

art. 17 MPPOiP, który dotyczy czci i dobrego imienia, mowa jest także o takich wartościach, jak życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencja<sup>37</sup>. Jest oczywiste, że ingerencja w „dom czy korespondencję” jest niekiedy dopuszczalna. Prawdą jest, że art. 17 MPPOiP nie zawiera klauzuli limitacyjnej, niemniej jednak nie jest trafny wniosek, że ochrona wartości, której dotyczy, nie może podlegać dopuszczalnym ograniczeniom. Wniosek ten jest nieuprawniony, ponieważ na mocy art. 17 każdy ma prawo do ochrony prawnej przed **bezpawnymi zamachami** (*unlawful attacks*), atakami na jego cześć i dobre imię (odpowiednio **samowolną lub bezpawną ingerencją** – *arbitrary or unlawful interference* – w życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję). To jest jedyne prawo w ten sposób określone w tym traktacie<sup>38</sup>. Z takiej formuły można nawet wyprowadzać wniosek przeciwny do tego, że ochrona czci i dobrego imienia ma pozycję szczególną wśród innych praw i wolności, gdyż jest to ochrona jedynie przed atakami bezpawnymi, a określenie, na czym polega bezpawność, zostaje pozostawiona ustawodawcy zwykłemu w większej mierze niż w przypadku innych wolności i praw. Nie widzę zasadniczych przeszkód, aby ustawodawca nie mógł ograniczać ochrony czci i dobrego imienia w imię ochrony wolności wypowiedzi, i trudno generalnie orzec, co by tu mógł znaczyć priorytet ochrony czci i dobrego imienia, wywodzony z regulacji art. 19 ust. 3 MPPOiP; może tyle, że ustawodawca, regulując korzystanie z wolności wypowiedzi i ograniczając ją ze względu na inne wolności czy prawa, ma zwracać szczególną uwagę na ochronę czci i dobrego imienia. Trudno nadać w tym kontekście

---

*konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, PiP z. 10/2001, s. 7–8”.

<sup>37</sup> Artykuł 17 ust. 1 MPPOiP: Nikt nie może być narażony na samowolną lub bezpawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję, ani też na bezpawne zamachy na jego cześć i dobre imię.

<sup>38</sup> Kategoria bezpawności pojawia się jeszcze w art. 9 ust. 5, gdzie mowa o odszkodowaniu za bezpawne aresztowanie lub zatrzymanie (*unlawful arrest or detention*).

w sposób generalny jakiś konkretny sens takim wyrażeniom, jak „większa” czy „mniejsza ochrona”.

W kontekście nienaruszalności pojmowanej jako niedopuszczalność ograniczania (limitacji) całkowicie chybiona jest w omawianym wyroku argumentacja wskazująca na regulacje zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (pkt III.4.3). Po pierwsze – w kontekście rozstrzyganej przez Trybunał sprawy – wypada zauważyć, że art. 19 Deklaracji, proklamujący wolność wypowiedzi, nie mówi nic o jej ograniczaniu w imię czci i dobrego imienia, zatem nie ma tu podstaw, w przeciwieństwie do argumentacji opartej na regulacjach zawartych w MPPOiP, aby wnioskować o priorytecie ochrony dobrego imienia i czci przed ochroną wolności słowa. Po drugie, co ważniejsze dla ogólniejszych rozważań, nie jest prawdą, że do art. 12 Deklaracji proklamującego prawo do ochrony przed zamachami na cześć i dobre imię nie ma zastosowania klauzula limitacyjna. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjęto bowiem, podobnie jak w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, taki sposób limitacji, który jest oparty przede wszystkim na jednej klauzuli limitacyjnej do całego aktu, w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka jest to art. 29 ust. 2.

W analizowanym tu uzasadnieniu wyroku TK z dnia 30 października 2006 r., obok argumentacji opartej na dopuszczalności limitacji, „stopień” nienaruszalności czci i dobrego imienia badany jest w perspektywie dopuszczalności derogacji – prawo do ochrony czci i dobrego imienia zawarte w art. 47 należy w myśl art. 233 Konstytucji do praw niederogowalnych w czasie stanu wojennego i stanu nadzwyczajnego, podczas gdy wolność słowa gwarantowana w art. 54 Konstytucji do praw niederogowalnych nie należy (pkt III.4.3). Doktryna międzynarodowo chronionych praw człowieka o prawach niederogowalnych mówi niekiedy, że stanowią one „nienaruszalny rdzeń praw człowieka” (*inviolable core of human rights*). Można zasadnie uznać, że jest też takie rozumienie nienaruszalności praw, które nienaruszalność w zasadzie utożsamia z niederogowalnością w stanach nadzwyczajnych. Niemniej jednak co najmniej wątpliwe, jeśli nie zupełnie

chybione, jest wnioskowanie od tezy o niederogowalności jakiegoś prawa czy wolności, do tezy o integralnym związku dobra chronionego tym prawem czy tą wolnością z godnością człowieka, jak to – moim zdaniem błędnie – sugeruje Trybunał, stwierdzając:

Trybunał Konstytucyjny docenia w pełni znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym i społeczeństwie opartym na zasadzie wolności jednostki i pluralizmu poglądów, jednak podkreśla, że ochrona czci i dobrego imienia nie przez przypadek została wymieniona w art. 233 ust. 1 Konstytucji. Wynikało to z przekonania o integralnym związku czci i dobrego imienia z godnością człowieka<sup>39</sup>.

Kontekst wskazuje, że wyrażenie „integralny związek” należy w tym kontekście rozumieć jako określające szczególnie ścisły związek, ściślejszy, niż to ma miejsce w przypadku związku innych wolności i praw z godnością. Argumentacja od niederogowalności do szczególnego związku z godnością okazuje się w sposób oczywisty nietrafna, gdy weźmie się pod uwagę, jakie inne wolności i prawa zostały wskazane w art. 233 Konstytucji jako niederogowalne. Konia z rzędem temu, kto wykaże integralny związek z przyrodzoną godnością, w sensie – szczególnie intensywny w porównaniu z innymi prawami, takiego prawa jak prawo do petycji (art. 63). Ogólna refleksja nad derogacją prowadzi do wniosku, że owszem, wśród wolności i praw niederogowalnych znajdują się jakieś w szczególny sposób ściślej powiązane z godnością, mogą się jednak znaleźć i takie, których derogacji ustrojodawca po prostu nie uznał za niezbędną w stanach nadzwyczajnych. Argumentacja na rzecz ściślejszego związku jakiejś wolności czy jakiegoś prawa z przyrodzoną godnością z art. 30 Konstytucji nie może być oparta na samej niedopuszczalności derogacji. Niedopuszczalność derogacji może być jedynie pomocna

<sup>39</sup> Wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128, pkt III.4.3.

w identyfikacji takich szczególnie związanych z godnością praw, ale nie jest podstawą takich szczególnych związków. Potrzebna jest inna argumentacja.

Zauważyć też trzeba, że nie ma istotnego związku między niedopuszczalnością derogacji a niedopuszczalnością limitacji. Wśród wolności i praw niderogowalnych są takie, których ograniczanie jest dopuszczalne na mocy klauzul limitacyjnych lub wyjątków *ex definitione*, jak np. prawo do obywatelstwa (art. 34) czy uzewnętrzniania przekonań religijnych (art. 53).

Podsumowując, obok nienaruszalności przyrodzonej godności, o której mówi art. 30 Konstytucji, mającej wyraz w zakazie stosowania zasady proporcjonalności, można mówić o nienaruszalności pojętej jako niedopuszczalność ograniczania na mocy klauzul limitacyjnych lub klauzul wyjątków *ex definitione*, oraz nienaruszalności pojętej jako niedopuszczalność derogacji w stanach nadzwyczajnych. Te różne znaczenia słowa „nienaruszalność” muszą być starannie odróżniane, aby możliwie skutecznie chronić się przed błędem ekwiwokacji, gdy w jednym wnioskowaniu jeden termin występuje w różnych znaczeniach i twierdzenia dotyczące desygnatu jednego terminu przypisuje się desygnatom innego, jednakowo brzmiącego, ale o innym znaczeniu. Podkreślimy, że z nienaruszalności jakiegoś prawa, pojętej jako niedopuszczalność ograniczania na podstawie klauzul limitacyjnych lub wyjątków *ex definitione*, nie można poprawnie wnioskować o nienaruszalności tego prawa pojętej jako niedopuszczalność derogacji, i – oczywiście – nie jest poprawne wnioskowanie w przeciwnym kierunku, od zakazu derogacji do zakazu limitacji czy ograniczania na mocy wyjątków *ex definitione*. Analogicznie uwagi te dotyczą wnioskowań dotyczących nienaruszalności mającej wyraz w zakazie stosowania zasady proporcjonalności. To właśnie ta nienaruszalność, typowa dla godności osobowej chronionej art. 30 Konstytucji, będzie w centrum dalszych analiz i to ona będzie odgrywała zasadniczą rolę w identyfikacji specyfiki ograniczania wolności i praw w stanach nadzwyczajnych.

### 4.3. Nienaruszalność wolności i praw

Z uznaniem nienaruszalności praw na gruncie konstytucyjnym sprawa nie jest tak prosta jak z uznaniem nienaruszalności godności. Czy przymiot nienaruszalności przysługuje także wolnościom i prawom, których nienaruszalna godność jest źródłem?

W instrumentach zasadniczych dla uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka uznanie nienaruszalności znalazło się w dokumencie końcowym Światowej Konferencji Praw Człowieka w Teheranie. Proklamacja teherańska z 1968 r., w pkt 2 stanowi:

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka określa wspólne rozumienie przez narody **niezbywalnych** i nienaruszalnych praw wszystkich członków rodziny ludzkiej [The Universal Declaration of Human Rights states a common understanding of the peoples of the world concerning the **inalienable** and inviolable rights of all members of the human family]<sup>40</sup>.

O nienaruszalności praw człowieka mówi motyw 2 preambuły Traktatu o Unii Europejskiej:

INSPIROWANI kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne [DRAWING INSPIRATION from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, from which have developed the universal values of the inviolable and

---

<sup>40</sup> Proclamation of Teheran, 13.05.1968 r., Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, 22 April to 13 May 1968, U.N. Doc. A/CONF. 32/41 at 3; przekład własny.

inalienable rights of the human person, freedom, democracy, equality and the rule of law]<sup>41</sup>.

Wprost nienaruszalność praw człowieka została uznana w art. 1 ust. 2 niemieckiej Ustawy Zasadniczej:

Naród niemiecki uznaje dlatego nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka za podstawę każdej społeczności ludzkiej, pokoju i sprawiedliwości na świecie [Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt]<sup>42</sup>.

Polskiemu słowu „nienaruszalne” odpowiadają w art. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej dwa różne słowa: w odniesieniu do godności stosowany jest przymiotnik *unantastbar*, w odniesieniu do praw – *unverletzlich*.

Dlaczego uznanie nienaruszalności praw człowieka, a także konstytucyjnych wolności i praw jest istotne?

Uznanie nienaruszalności wolności i praw (praw człowieka) jest konsekwencją uznania nienaruszalności godności w takim sensie, że podobnie jak to ostatecznie wyraża autoteliczny charakter człowieka – to człowiek, podmiot godności, jest celem samym w sobie, a państwo i prawo mają względem niego, względem jego rozwoju, charakter instrumentalny. Wolności i prawa konstytucyjne, o ile chronią dobra, których zakwestionowanie prowadziłyby

---

<sup>41</sup> Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 stycznia 1992 r., preambuła 2 (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., P. 0001-0390), motyw wprowadzony na mocy art. 1 pkt 1 lit. a Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 2007 r., s. 1); tekst angielski: Treaty on European Union, consolidated version, OJ C 326, 26.10.2012.

<sup>42</sup> Przekład za *Konstytucja Niemiec*, dz. cyt.



nieuchronnie do czysto instrumentalnego traktowania człowieka, także posiadają przymiot nienaruszalności w takim sensie, że chronionych nimi dóbr (wartości) nie wolno ważyć względem innych dóbr mających charakter instrumentalny, że w przypadku kolizji dobra chronione konstytucyjnymi wolnościami i prawami „wychodzą” z tej kolizji nienaruszone, w całości.

Dopuszczenie derogowalności pewnych wolności i praw w stanach nadzwyczajnych jest, jak na to wskazuje niżej proponowana analiza klauzul derogacyjnych, dopuszczeniem możliwości ważenia dóbr chronionych tymi wolnościami i prawami względem dóbr instrumentalnych.

Jak pogodzić nienaruszalność z dopuszczalnością pewnych ograniczeń?

#### 4.4. Wolności i prawa *in abstracto* a wolności i prawa *in concreto*

Zanim powrócę do problematyki nienaruszalności, proponuję, także w perspektywie integralności praw człowieka, przyjrzeć się krótko normatywnej strukturze wolności i praw oraz ograniczaniu wolności i praw jako elementowi wykładni prowadzącej do uwyrażnienia tej struktury i do dookreślenia tego, co należne podmiotowi wolności czy prawa. Z teoretycznoprawnego punktu widzenia wolność lub prawo to zespół podstawowych i pochodnych sytuacji prawnych oraz reguł konstytutywnych tworzących funkcjonalną całość ze względu na jakieś dobro prawnie doniosłe, które można określić przedmiotem wolności czy prawa. Przedmiot ten to pewien stan rzeczy należny podmiotowi i jego realizacji służy dana wolność czy prawo. Podkreślić trzeba, że treść tego należnego stanu rzeczy nie jest jedynie funkcją obowiązków adresowanych do określonych podmiotów czy kompetencji dookreślonych w systemie prawnym. Może być tak, że jest jakiś należny podmiotowi wolności czy prawa stan rzeczy, a nie są dookreślone podmioty obowiązków lub podmioty podlegające kompetencji podmiotu wolności czy prawa albo nie jest należycie dookreślona treść tych obowiązków czy

kompetencji. Krótko – z tego, że nie można wskazać podmiotu zobowiązanego lub procedury dochodzenia tego, co należne, nie wynika, że to coś nie jest podmiotowi należne. Jak zobaczymy, okazuje się to istotne w problematyce derogacji wolności czy praw<sup>43</sup>.

Mówiąc o ograniczaniu i nienaruszalności konstytucyjnych wolności i praw (a odnosi się to także *mutatis mutandis* do praw człowieka chronionych traktatowo), proponuję odróżniać wolności i prawa *in abstracto* od wolności i praw *in concreto*.

Jeśli pytam, czy doszło do naruszenia wolności lub prawa, to pytanie to dotyczy w swej istocie tego, czy mogę lub będę mógł korzystać z tego, co w danych okolicznościach, tu i teraz jest mi należne na mocy mojej konstytucyjnej wolności czy prawa. Jako podmiot wolności czy prawa zainteresowany jestem określonym stanem rzeczy, który jest mi należny. Z punktu widzenia prawniczego będzie chodziło o zidentyfikowanie zespołu sytuacji prawnych określających tu i teraz ten stan rzeczy należny jakiemś podmiotowi z tytułu jakiejś konstytucyjnej wolności czy prawa. Zespół sytuacji prawnych określających tu i teraz to co należne jakiemś podmiotowi z tytułu jakiejś konstytucyjnej wolności czy prawa, będę określał mianem wolności lub prawa *in concreto*. Proces konkretyzowania kończy się na sformułowaniu norm i reguł indywidualnych i konkretnych; to sformułowanie takich norm i reguł, innymi słowy – zastosowanie prawa, ukierunkowuje proces

---

<sup>43</sup> W przypadku praw podmiotowych można mówić o specyficznych normach konstytuujących w systemie prawnym wartości (np. życie, zdrowie, nauka), które w swej strukturze nie mają wskazania adresata ani dyspozycji. W przypadku praw człowieka zwie się takie normy normami proklamacyjnymi (często są one zawarte w pierwszych ustępach artykułów dotyczących danego prawa) lub – w tradycji niemieckiej – *Grundnormen* (w niekelsenowskim sensie). W języku polskim można stosować określenie „normy pierwotne”, by uniknąć skojarzeń z Kelsenowską „normą podstawową” i z podstawowymi sytuacjami prawnymi konstytuowanymi „klasycznymi” normami. Zauważmy, że wówczas nie jest możliwe przypisanie takiej normie ani przymiotu generalności czy indywidualności, ani przymiotu abstrakcyjności czy konkretności; podobnie jest np. z regułami konstytuującymi czynności konwencjonalne lub instytucje.

wykładni. Dodać trzeba, że nie mniej, a nawet bardziej istotne jest określenie należnego tu i teraz stanu rzeczy. To ten stan rzeczy staje się zasadniczym punktem odniesienia przy stosowaniu zasady proporcjonalności, tak w stanach nadzwyczajnych i zawieszaniu wolności czy praw, jak i zwykłej limitacji. Zauważyć trzeba, że proces wykładni przepisów określających jakąś wolność czy prawo może się zakończyć na dookreśleniu należnego stanu rzeczy, wraz z konstatacją, że nie można wskazać podmiotów zobowiązanych czy podmiotów podlegających kompetencji. Krótko: „To, że nie wiadomo, jak ci dać, wcale nie znaczy, że ci się nie należy!”<sup>44</sup>. Taka sytuacja prowadzi do

<sup>44</sup> Jest to tytuł doniesienia prasowego w „Rzeczpospolitej” z 2 kwietnia 1996 r., z cyklu „Fundacja Helsińska edukuje”. Informacja dotyczyła uchwały SN z dnia 22 lutego 1995 r., sygn. akt III AZP 1/95, w sprawie podatkowej. Sąd Najwyższy stwierdził m.in.: „W razie zaistnienia takich okoliczności[,] z których wynika materialnoprawny obowiązek zwrotu nadpłaty bezpodstawnie pobranej wyższej kwoty podatku akcyzowego, niż należne zobowiązanie podatkowe, byłaby nieusprawiedliwiona prawem odmowa zwrotu nienależnego świadczenia z przyczyn braku jasno określonej przepisami proceduralnymi drogi dochodzenia przez podatnika roszczenia w postępowaniu podatkowym. Nie do przyjęcia byłoby stanowisko wyłączające w kwestiach nie uregulowanych postępowaniem podatkowym możliwości stosowania ogólnych zasad postępowania administracyjnego, którego częścią składową są przepisy szczególne postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych (Dział III k.p.a.). Kolidowałoby ono z prawem i konstytucyjną zasadą sprawiedliwości. Dlatego nie mogłoby być uznane za prawidłowe, zwłaszcza w państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymany w mocy na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 27 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426)”. Na gruncie systemu EKPC za oczywistość uchodzi zasada skuteczności, „praktyczności” praw człowieka, dotycząca właśnie wymogu możliwości korzystania z tego, co należne podmiotowi prawa, który zachowuje ważność także wówczas, gdy brak w danym stanie prawnym odpowiednich narzędzi osiągnięcia tego, co należne; stwierdzenie takiej sytuacji skutkuje postulatem wprowadzenia takich narzędzi prawnych. Podkreśla się, że EKPC gwarantuje prawa praw, które nie są teoretyczne lub iluzoryczne, ale praktyczne i efektywne – „The Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective”, *Airey v. Ireland*, Judgment of 9.10.1979, app. no. 6289/73, Series A no. 32, § 24; linia orzecznicza prowadząca do tego poglądu sięga sprawy „Belgian Linguistic” z 1968 r. („*Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*” v. *Bergium*

postulatu dookreślenia, np. przez ustawodawcę, sytuacji prawnych opartych na obowiązkach lub kompetencjach, pozwalających podmiotowi wolności czy prawa na korzystanie z należnego mu stanu rzeczy.

Dla zastosowania zasady proporcjonalności do ograniczania wolności lub praw w stanach nadzwyczajnych, fundamentalne znaczenie ma określenie stanu rzeczy należnego podmiotowi wolności lub praw, a nie określenie obowiązków i kompetencji, które w czasie normalnego funkcjonowania państwa służyły realizacji danej wolności czy prawa. W stanach nadzwyczajnych należy stan rzeczy może być realizowany zasadniczo odmiennymi środkami (zatem i innymi normami oraz regulami) niż w przypadku normalnego funkcjonowania państwa. Przykładem może być edukacja w czasie pandemii koronawirusa, która rozpoczęła się na przełomie lat 2019 i 2020. Choć nie wprowadzono wówczas formalnie żadnego ze stanów nadzwyczajnych, miało miejsce nadzwyczajne zagrożenie, w którym zwykle środki konstytucyjne okazały się niewystarczające, i prawo do edukacji było realizowane w zasadniczo inny sposób niż w czasie normalnego funkcjonowania państwa.

Określenie treści wolności czy prawa *in concreto* zakłada przeprowadzenie całego procesu wykładni, obejmującego także zastosowanie przepisów mówiących o ograniczaniu wolności lub praw.

Można powiedzieć, że konstytucyjna wolność czy prawo *in abstracto* jest jakimś materiałem wyjściowym procesu stanowienia aktów normatywnych i wykładni prowadzącego do ustalenia wolności lub prawa *in concreto*. W punkcie wyjścia są przepisy konstytucyjne określające daną wolność czy prawo. Jeśli uznać, że stosowanie klauzul ograniczających (czy to będą wyjątki *ex definitione*, czy klauzule limitacyjne) jest elementem wykładni zmierzającej do określenia wolności lub prawa *in concreto*, to dogodne jest charakteryzowanie owej „wyjściowej” wolności czy prawa w kontekście przepisu statuującego daną wolność lub prawo jako konstytucyjne. Zdając sobie

---

(*Merits*), Judgement of 23.07.1968, app. no. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, Series A no. 6, p. 31, § 3 *in fine* i § 4).

sprawę z dozy arbitralności (większej niż przy określaniu wolności i praw *in concreto*) w ustaleniu tej konwencji terminologicznej, mianem konstytucyjnej wolności lub prawa *in abstracto* określać tu będą zespół sytuacji prawnych identyfikowanych w punkcie wyjścia wykładni na podstawie przepisu lub przepisów statuujących (proklamujących) konstytucyjne wolności lub prawa. Myślę, że każdy dokonujący wykładni Konstytucji uzna, że takiej identyfikacji dokonuje lub może dokonać. Oczywiście zaproponowane określenie ma w sposób bardzo wyraźny charakter pragmatyczny. To, jakie sytuacje prawne będą tu zidentyfikowane, będzie zależne przede wszystkim od wiedzy i doświadczenia interpretatora i można się spodziewać, że – w zależności od osoby interpretatora – będą zachodzić spore różnice w tym, co zostanie zidentyfikowane. Jednocześnie należy się spodziewać, że w procesie wykładni stawiane w punkcie wyjścia tezy będą weryfikowane i początkowe różnice będą coraz mniej istotne.

Wolność czy prawo *in abstracto* będą konstytuowane zespołem sytuacji prawnych opartych na normach (regułach) generalnych i abstrakcyjnych, niemniej jednak mogą to być inne normy (reguły) niż te, które ustalone są na końcu wykładni jako mające być wprost zastosowane do konkretnej sytuacji (zostać zindywidualizowane i skonkretyzowane).

## 5. Wyjątki *ex definitione* w sytuacji normalnego funkcjonowania państwa i dla stanów nadzwyczajnych

Przykład klauzuli wyjątku *ex definitione* znajdziemy w art. 58 ust. 2 Konstytucji, dotyczącym wolności zrzeszania się:

- Art. 58. 1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.
2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.

Wyjątek *ex definitione* może dotyczyć pewnego elementu wolności czy prawa. Tak jest np. w art. 45 ust. 2:

- Art. 45. 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.
2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

Porównując regulacje prawnomiędzynarodowe z konstytucyjnymi, zauważymy, że w tych ostatnich są postanowienia dotyczące niektórych praw pozbawione określenia wyjątków *ex definitione*, podczas gdy podstawowe traktaty chroniące prawa człowieka wyjątki *ex definitione* przewidują. Dotyczy to fundamentalnego prawa do (ochrony) życia. Regulacja konstytucyjna jest prosta:

Art. 38. Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

Dla porównania art. 2 EKPC stanowi:

Artykuł 2 – Prawo do życia

1. Prawo każdego człowieka do życia jest chronione przez ustawę. Nikt nie może być umyślnie pozbawiony życia, wyjąwszy przypadki wykonania wyroku sądowego skazującego za przestępstwo, za które ustawa przewiduje taką karę.
2. Pozbawienie życia nie będzie uznane za sprzeczne z tym Artykułem, jeżeli nastąpi w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły:
  - a) w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą;

- b) w celu wykonania zgodnego z prawem zatrzymania lub uniemożliwienia ucieczki osobie pozbawionej wolności zgodnie z prawem;
- c) w działaniach podjętych zgodnie z prawem w celu stłumienia zamieszek lub powstania.

Cena prostoty przepisu konstytucyjnego (art. 38: „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia”) jest wysoka – ograniczanie praw do (ochrony) życia oparte jest bowiem na klauzuli limitacyjnej z art. 31 ust. 3, a to wiąże się z problemami dotyczącymi stosowania klauzul limitacyjnych w Konstytucji RP, o czym szerzej traktuję w paragrafie poświęconym klauzulom limitacyjnym.

Patrząc na problematykę wyjątków *ex definitione* z punktu widzenia stanów nadzwyczajnych, to za klauzulę takiego wyjątku można uznać regulację art. 228 ust. 7, dotyczącą m.in. referendum ogólnokrajowego oraz wyborów do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej. Postanowienia te można traktować jako klauzulę wyjątków *ex definitione* praw określonych w art. 62 ust. 1: „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego”. Przy okazji można odnotować, że prawo do udziału w referendum i wyborach ma swoje wyjątki *ex definitione* na czas normalnego funkcjonowania państwa – są one określone warunkiem ukończenia 18 lat najpóźniej w dniu wyborów (art. 62 ust. 1 *in fine*) oraz wyłączeniem osób, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych (art. 62 ust. 2).

Regulację art. 228 ust. 7 można też uznać za klauzulę wyjątków *ex definitione* przewidzianych w stanach nadzwyczajnych dla biernego prawa wyborczego określonego art. 99, art. 127 ust. 3 i art. 169 ust. 2 Konstytucji.

## 6. Prawowity cel ograniczania w stanach nadzwyczajnych

Specyfiką ograniczania wolności czy praw w stanach nadzwyczajnych zdaje się być dopuszczalność ograniczania ze względu na dodatkowy, niewskazany w art. 31 ust. 3 lub w szczególnych klauzulach ograniczających, cel prawowity, którym – w myśl art. 228 ust. 5 – jest jak najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa [„Działania (...) powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”]. W myśl art. 228 ust. 1 sytuacja uzasadniająca wprowadzenie stanu nadzwyczajnego charakteryzuje się tym, że występuje szczególne zagrożenie skutkujące tym, iż zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające do normalnego funkcjonowania państwa. Stąd można wnioskować, że zasadniczym przejawem normalnego funkcjonowania państwa jest to, iż wystarczające są zwykłe środki konstytucyjne, a w świetle ust. 3 w stanie normalnego funkcjonowania państwa nie są potrzebne szczególne zasady działania organów władzy publicznej ani ograniczanie wolności i praw człowieka i obywatela w zakresie określonym ustawą lub ustawami regulującymi stany nadzwyczajne.

Można zasadnie przyjąć, że realizując cel, którym jest przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa, zmierza się do oddalenia szczególnego zagrożenia i (lub) jego skutków.

Nasuwa się pytanie, czy z punktu widzenia ograniczania konstytucyjnych wolności i praw wyodrębnianie tego celu jako dodatkowego celu prawowitego jest potrzebne. Artykuł 228 ust. 5 wskazuje, że analizowany tu cel jest wskazywany po prostu jako cel wszystkich działań podjętych w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a nie jako cel prawowity identyfikowany ze względu na ograniczanie wolności i praw, jak to ma miejsce w przypadku klauzul limitacyjnych. Oczywiście, ograniczanie wolności i praw jest jednym z działań podejmowanych w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, zatem zasadne jest uznanie przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa za prawowity cel ograniczania wolności i praw w stanach nadzwyczajnych.



Jak się ma ten cel prawowity do celów wskazywanych w klauzulach limitycyjnych? Można się zastanawiać, czy cel ten nie może być po prostu realizowany przez ograniczenia wprowadzane ze względu na cele prawowite wskazane w art. 31 ust. 3. Z punktu widzenia wykładni ważniejsze są jednak inne problemy.

Z punktu widzenia celowości konstytucyjnej regulacji stanów nadzwyczajnych przyjąć trzeba, że uznanie przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa za cel prawowity ograniczania wolności i praw nie wyłącza możliwości ich ograniczania ze względu na inne, konstytucyjnie uznane cele prawowite. Przemawia za tym redakcja art. 228, w którym ustrojodawca nie zastrzegł, że przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa staje się jedynym celem prawowitym (nie ma formuły typu „tylko”). Zatem uznanie tego celu poszerza możliwości ograniczania zgodnie z zasadą – im więcej celów prawowitych, tym więcej możliwości ograniczania. Zauważyć jednocześnie trzeba, że nie jest to po prostu jeden dodatkowy cel prawowity. Jest to cel „nadrzędny”, mówiąc językiem Ronalda Dworkina, to on – w miejsce wolności i praw – staje się „kartą atutową”, która przebija wszelkie wolności i prawa w zakresie dopuszczalnym ustawami regulującymi stany nadzwyczajne.

Niemniej jednak nie powiemy wówczas, że ze względu na ten cel wolności i prawa są naruszane. Dlaczego? Ponieważ zastosowanie klauzuli derogacyjnej pozbawiło te wolności i prawa przymiotu nienaruszalności. Wolności i prawa te nie zostały czasowo „usunięte” – na mocy zasady proporcjonalności są one punktem odniesienia przy ustanawianiu ograniczeń i wykładni w stanach nadzwyczajnych. Jednak „przegrywają” w przypadku kolizji z realizacją celu, którym jest przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Przegrać mogą także z wartością, którą jest szybkość przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

## 7. Proporcjonalność i „obecność” derogowanej wolności lub derogowanego prawa

Artykuł 228 ust. 5 statuuje zasadę proporcjonalności: „Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia”. Oczywiście, przez „działania podjęte” można i trzeba rozumieć także działania polegające na ograniczaniu wolności i praw. Podstawowe traktaty mówią o zawieszeniu zobowiązań „w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji [to the extent strictly required by the exigencies of the situation]”<sup>45</sup>. Wnioskować trzeba, że owe wymogi zmieniają się w trakcie stanu nadzwyczajnego i stąd intensywność ograniczeń powinna być do tych zmian dostosowywana<sup>46</sup>.

Ponieważ klauzula z art. 31 ust. 3 (i analogiczne szczególne klauzule limitacyjne) mówi wprost o konieczności ograniczenia dla osiągnięcia celów prawowych, stąd także zasada proporcjonalności, która wywodzona jest na podstawie zwrotu „są konieczne”, każe odnosić ograniczenia w pierwszym rzędzie do celów prawowych. W przypadku derogacji zasada proporcjonalności wywodzona jest przede wszystkim ze stwierdzenia, że ograniczenia (działania) – jak stanowi art. 228 ust. 5 – „muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia”, zatem pierwszym i zasadniczym punktem odniesienia dla stosowania tej zasady jest stopień zagrożenia, który jest racją wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a nie cel prawowy, którym jest jak najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Niemniej jednak założenie o racjonalności regulacji pozwala przyjąć, i tak czyni doktryna<sup>47</sup>, że proporcjonalność ograniczeń wymagana jest także względem celu prawowego.

W porównaniu z zasadą proporcjonalności statuowaną w klauzuli limitacyjnej z art. 31 ust 3 jest pewna istotna różnica dotycząca konieczności

<sup>45</sup> Artykuł 15 ust. 1 EKPC; art. 4 ust. 1 MPPOiP.

<sup>46</sup> P. Radziejwicz, komentarz do art. 228, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 657.

<sup>47</sup> Tamże, s. 657.

ograniczeń. Artykuł 228 nie mówi o konieczności, a w ust. 5 niemal wprost mówi o samej proporcjonalności – „muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia”, analogicznie do postanowień traktatowych. Należy zatem wnioskować, że w stanach nadzwyczajnych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa można ograniczać wolności i prawa także wówczas, gdy nie jest to jedyna droga prowadząca do tego celu, np. gdyby cel ten mógłby być osiągnięty bez naruszenia wolności czy prawa, ale w sposób obciążony większymi kosztami, bardziej skomplikowany lub po prostu wolniej. Można zatem wnioskować, że klauzula derogacyjna **nie obejmuje warunku niezbędności**, który niewątpliwie jest wymagany ogólną klauzulą limitacyjną z art. 31 ust. 3<sup>48</sup> (i klauzulami szczególnymi zawierającymi postanowienia dotyczące konieczności), albo obejmuje go w ograniczonym stopniu.

Istotnej – z punktu widzenia stosowania zasady proporcjonalności – różnicy między derogacją a limitacją należy upatrywać w określeniu **sposobu osiągnięcia celów** prawowitych. Klauzula derogacyjna mówi o tym, że cel ma być osiągnięty jak najszybciej. Takiego dookreślenia brak jest w klauzulach limitacyjnych. Można się zastanawiać, czy owo dookreślenie jest elementem charakterystyki celu prawowitego, czy też charakterystyką sposobu osiągnięcia tego celu. Z językowego punktu widzenia za cel należałoby uznać to, co jest wskazane po słowie „przywrócenie”, zatem samo normalne funkcjonowanie państwa. Rozstrzygnięcie tej kwestii nie wydaje się jednak istotne z praktycznego punktu widzenia, a mówienie o celu prawowitym, którym jest jak najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa, jest wygodniejsze niż osobne wskazywanie celu i sposobu jego osiągnięcia.

Zasada proporcjonalności ograniczenia do celu prawowitego w stanach nadzwyczajnych, podobnie jak zasada proporcjonalności oparta na klauzulach limitacyjnych, będzie obejmowała **warunek skuteczności** – ograniczenie

---

<sup>48</sup> Zob. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019, s. 56.

musi się nadawać do osiągnięcia celu prawowitego – oraz **warunek współmierności**, oparty na „rachunku kosztów i zysków”<sup>49</sup>.

Zastosowanie zasady proporcjonalności wymaga nie tylko brania pod uwagę stopnia zagrożenia, ale także celu prawowitego, który ma być osiągnięty, oraz – co w podjętym przedsięwzięciu badawczym zdaje się być szczególnie istotne – praw czy wolności, które mają zostać ograniczone. Rzeczą szczególnie interesującą jest to, że ograniczana wolność lub ograniczane prawo muszą być brane pod uwagę także wówczas, gdy są zawieszane.

Gdy mowa o zawieszaniu praw, mogłoby się здаwać, że wolność czy prawo *in abstracto*, a tym samym i dalsza wykładnia z nimi związana, są czasowo

---

<sup>49</sup> Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. wskazywał, że test zasady proporcjonalności obejmować powinien ocenę skuteczności osiągania zamierzonego celu, niezbędność ograniczeń i proporcjonalności ciężarów nakładanych na obywatela. Trybunał czynił to wszakże, znajdując podstawę zasady pomocniczości w zasadzie państwa prawnego i zasadzie sprawiedliwości; orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 2: „Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności” (III, pkt 4). Zasada proporcjonalności została zatem powiązana z całą treścią wprowadzonego nowelą grudniową z 1989 r. art. 1: „Rzeczypospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444). Zob. także np. orzeczenia TK z dnia: 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2, i 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK ZU 1995, poz. 12. Zob. A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, s. 343. Chcąc na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. oprzeć wymóg proporcjonalności na zasadzie sprawiedliwości, sięgnąć można nie tylko do art. 2, ale także do preambuły Konstytucji, w której mowa jest o sprawiedliwości „bez przymiotnika”. Zob. M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji*, dz. cyt., s. 65–71, 114. Zasadę proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny powiązał z wymogiem konieczności z art. 31 ust. 3 w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50; na temat ewolucji pojmowania zasady proporcjonalności w orzecznictwie TK zob. A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności*, dz. cyt., s. 327–387, zwłaszcza s. 357.

wyłączone z systemu prawnego, że podlegają czasowej derogacji w takim sensie, że nie są stosowane. Chwila refleksji prowadzi jednak do wniosku, że tak nie jest. Zachowana jest bowiem zasada proporcjonalności, która może być stosowana tylko pod warunkiem brania pod uwagę wolności czy prawa, względem których ma być zachowana proporcjonalność stosowanych ograniczeń<sup>50</sup>. Co więcej, proporcjonalność taka określana jest – jak się zdaje, nawet w oczywisty sposób – wobec wolności czy prawa *in concreto*, co zakłada obowiązywanie także odpowiedniej wolności czy prawa *in abstracto* wraz z całym instrumentarium wykładni prowadzącej do określenia wolności czy prawa *in concreto*, przede wszystkim instrumentarium określonym w klauzulach limitacyjnych.

Następuje jednak istotna zmiana z punktu widzenia ważenia wchodzących w grę dóbr. W przypadku wolności czy praw, które mogą być derogowane, z celem, którym jest jak najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa, „przegrywają” wszystkie inne wartości wchodzące w strukturę danej wolności czy prawa, w tym te należące do ich istoty, które w świetle art. 31 ust 3 są nienaruszalne. Wolności i prawa przestają być traktowane jako element integralnej ochrony człowieka.

## 8. Wnioski

Istotą zastosowania klauzuli derogacyjnej jest – od strony materialnej – wyłączenie zasady nienaruszalności wolności czy prawa lub ich elementów. Jestem za tym, aby w takim wyłączeniu widzieć istotę zawieszenia.

---

<sup>50</sup> Jest to, jak sądzę, argument na rzecz tezy, że ochrona wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych jest jedną z zasad konstytucyjnych. Zob. M. Radajewski, *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, w: *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014, s. 337–351.

Stąd nie jest zasadne odróżnianie derogacji (zawieszenia) od ograniczenia na podstawie tego, jaka część danej wolności czy prawa zostałaby ograniczona, ani na podstawie tego, że w sposób dopuszczalny ograniczenie naruszałoby istotę wolności lub praw. Takie postawienie sprawy byłoby nie-spójne z rozsądnym i intuicyjnym poglądem, że zawiesić można elementy wolności czy prawa; nieco innymi słowy: można derogować zobowiązania dotyczące jedynie pewnych elementów wolności lub prawa. Niekoniecznie muszą to być elementy należące do istoty wolności czy praw.

Oczywiście, mając na uwadze zasadę proporcjonalności dla stanów nadzwyczajnych, trzeba też skonstatować, że w wyniku zastosowania klauzuli derogacyjnej dana wolność lub dane prawo nie są tymczasowo „usuwane” z systemu prawnego w tym sensie, że stawałyby się nieistotne dla procesów wykładni zmierzających do ustalenia, czy dane ograniczenie w którymś ze stanów nadzwyczajnych jest dopuszczalne.

Pozbawiając wolności lub prawa przymiotu ich nienaruszalności, derogacja pozwala na ważenie wartości chronionych konstytucyjnymi wolnościami lub prawami wobec wartości, które nie mają swego źródła w przyrodzonej i niezbywalnej godności. Wolności i prawa mogą przegrać z wartościami ekonomicznymi czy politycznymi, związanymi np. ze stabilnością władzy wykonawczej.

Mając na uwadze powyższe analizy, należy postulować, aby sprawdzając dopuszczalność ograniczeń wprowadzanych na mocy regulacji dla stanów nadzwyczajnych, po zbadaniu warunków formalnych i badając ograniczenie od strony materialnej, rekonstruować zasadnicze elementy stanu rzeczy należnego podmiotowi wolności czy prawa w czasie normalnego funkcjonowania państwa, i stosować w tym celu najpierw wszystkie narzędzia możliwe do zastosowania w danym przypadku, jak klauzulę wyjątków *ex definitione* lub klauzule limitacyjne (zarówno ogólną z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i szczególne), a następnie badać proporcjonalność ograniczenia tak zidentyfikowanej treści wolności lub prawa (ograniczenia należnego stanu

rzeczy), do stopnia zagrożenia i do realizacji celu prawowitego właściwego stanom nadzwyczajnym.

Ponieważ klauzule limitacyjne uwzględniają cele prawowite, których realizacja bywa w niektórych przypadkach ściśle związana z realizacją celu prawowitego właściwego stanom nadzwyczajnym, którym jest jak najszybsze przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa (bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna), jest zrozumiałe, że łatwo za specyficzne dla stanów nadzwyczajnych uznać niespełnienie warunku nienaruszalności istoty praw zawarte w ogólnej klauzuli limitacyjnej z art. 31 ust. 3. Można się zgodzić, że niespełnienie warunku nienaruszalności istoty jest specyficzne dla stanów nadzwyczajnych, niemniej jednak nie jest to istota tej specyfiki, stąd nie obejmuje wszystkich przypadków ograniczania opartego na derogacji. Można także zasadnie przyjąć, że realizacja celów prawowitych wskazanych w klauzuli limitacyjnej może być niewystarczająca do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, które jest celem prawowitym derogacji w stanach nadzwyczajnych.

Ponadto niespełnienie warunku nienaruszalności istoty jest raczej konsekwencją pozbawienia derogowalnych wolności i praw przymiotu nienaruszalności i związanego z tym sposobu ważenia dóbr (wartości konstytucyjnych). Istotne różnice między derogacją a limitacją w zakresie sposobu ważenia dóbr leżą w tym, że derogacja nie obejmuje wszystkich elementów warunku konieczności, wymaganego klauzulą limitacyjną (z uwagi na objętość tekstu kwestia ta nie mogła być tu w pełni rozwinięta). Choć w przypadku klauzul derogacyjnych ustrojodawca nie używa kategorii konieczności, niemniej jednak z uwagi na warunek odpowiedniości ograniczenia do stopnia zagrożenia, niektóre elementy wymogu konieczności będą obecne także w derogacji. Znany z limitacji warunek konieczności podlega jednak istotnej modyfikacji. Są, jak się zdaje, dwie zasadnicze podstawy modyfikacji wymagań dyktowanych przez warunek konieczności z klauzuli limitacyjnej. Po pierwsze, w przypadku derogacji ustrojodawca uznał, że przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa ma być jak najszybsze. Po drugie,

ograniczenie oparte na derogacji ma być proporcjonalne przede wszystkim do stopnia zagrożenia, a nie – jak to ma miejsce przy limitacji – do realizacji celu prawowitego.

Zmierzając do uporządkowania różnych znaczeń terminu „nienaruszalność”, skonstatować trzeba, że w problematyce wykładni (pomijając zagadnienie faktycznego naruszania praw człowieka czy godności) można wyróżnić przynajmniej trzy znaczenia tego terminu: 1) nienaruszalny to niepodlegający ważeniu i zasadzie proporcjonalności, 2) nienaruszalny to niepodlegający dopuszczalnym ograniczeniom na mocy klauzul limitacyjnych lub wyjątków *ex definitione*, 3) nienaruszalny to niederogowalny. Aby minimalizować zagrożenie błędem ekwiwokacji, w przypadkach 2 i 3 postulowałbym rezygnację z mówienia o nienaruszalności wolności i praw na rzecz mówienia po prostu o niedopuszczalności limitacji, braku wyjątków *ex definitione* czy niedopuszczalności derogacji.

\* \* \*

*Marek Piechowiak*

EXTRAORDINARY MEASURES AND RESTRICTIONS OF CONSTITUTIONAL  
FREEDOMS AND RIGHTS

The study aims to answer the question on the difference between limitation of freedoms and rights in ordinary situations and their suspension (derogation) when extraordinary measures are introduced. This question is considered from the point of view of the structure of the interpretation process and the structure of the constitutional values. Consideration is given to issues relating to material aspects. Issues relating to formal conditions for the admissibility of restrictions, such as public announcement of a threat or the possibility of introducing restrictions in sub-statutory acts, are not examined.

The theses put forward are critical of the view that suspension of freedoms or rights is an extreme type of limitation and a freedom or a right “is no longer there”, and of the view that suspension presupposes violation of the essence of freedom or right. It can be argued that it makes sense to talk about the suspension of freedoms



or rights also when they are only slightly restricted. Moreover, it is possible to suspend a freedom or a right without violating their essence.

It is argued that suspension of freedoms or rights leads to questioning of their basic characteristic, i.e. their inviolability as recognized in international law. However, this inviolability of freedoms or rights is something different from the inviolability of their essence.

In terms of the theory of law, the suspension of freedoms or rights turns out to be something significantly different from the temporary loss of the binding force of the respective provisions. Their continued validity is reflected, for example, in the application of the principle of proportionality to the suspended freedoms or rights.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Deklaracja wiedeńska i program działania z dnia 25 czerwca 1993 r.; tekst polski: *Deklaracja Wiedeńska i Program Działania Światowej Konferencji Praw Człowieka*, przeł. C. Piechowiak, Poznań 1998; tekst angielski: *Vienna Declaration and Programme of Action adopted by the World Conference on Human Rights on 25 June 1993*, A/CONF.157/23; w: *World Conference on Human Rights: The Vienna Declaration and Programme of Action, June 1993*, New York 1993.
- Europejska konwencja praw człowieka (EKPC) – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284, z późn. zm.); *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Rome, 4.11.1950, ETS No. 5, as amended by the provisions of Protocol No. 14, CETS No. 194.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r., brzmienie dostosowane do Traktatu z Lizbony, przyjęte 12 grudnia 2007 r.); *Charter of Fundamental Rights of European Union proclaimed 7 Dec. 2000*, Official Journal of the European Communities 18.12.2000, C 364/01.
- Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak i A. Malicka, Warszawa 2008; *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*, BGBl. S. 1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012, poz. 1169); tekst angielski: *Convention on the Rights of Persons with*

- Disabilities (2007), Preamble, c), tekst angielski: Convention on the Rights of Persons with Disabilities, adopted 13 Dec 2006, G.A. Res. 61/106, Annex II, U.N. GAOR, 61st Sess., Supp. No. 49, at 80, U.N. Doc. A/61/49.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) z dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 167); International Covenant on Civil and Political Rights, General Assembly res. 2200 A (XXI) (Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 167, z późn. zm.).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., w: [np.] *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1995; Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217 A (III), U.N. GAOR, 3rd Sess., U.N. Doc. A/RES/3/217A.
- Proklamacja teherańska z dnia 13 maja 1968 r.; Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, 22 April to 13 May 1968, U.N. Doc. A/CONF. 32/41 at 3; przekład własny.
- Protokół nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zapewniający niektóre prawa i wolności inne niż już zawarte w tej Konwencji i Protokole nr 1 do Konwencji (Dz.U. 1995, Nr 36, poz. 175); Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the First Protocol thereto, Strasbourg, 16.11.1963, ETS No. 4.
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 stycznia 1992 r. (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.) 26/10/2012 P. 0001 – 0390; Treaty on European Union, consolidated version, OJ C 326, 26.10.2012.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 2007 r., s. 1).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 27 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (tekst jedn.: Dz.U. 2017, poz. 1897).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn.: Dz.U. 2017, 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 (tekst jedn.: Dz.U. 2017, poz. 1932).

## Orzecznictwo

### *Europejski Trybunał Praw Człowieka*

*Airey v. Ireland*, Judgment of 9.10.1979, app. no. 6289/73, Series A no. 32.  
„*Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*” v. *Bergium (Merits)*, Judgement of 23.07.1968, app. no. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, Series A no. 6, p. 31 („Belgian Linguistic” case).

### *Sąd Najwyższy*

Uchwała SN z dnia 22 lutego 1995 r., sygn. akt III AZP 1/ 95, OSNP 1995, nr 14, poz. 166.

### *Trybunał Konstytucyjny*

Orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2.  
Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK ZU 1995, poz. 12.  
Orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 2.  
Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.  
Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002, sygn. akt K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18.  
Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., sygn. akt K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19.  
Wyrok TK z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.  
Zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Ewy Łętowskiej od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.

## Inne

- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019.
- Dybowski M., *Cele prawowite w klauzuli limitacyjnej a dobro wspólne w polskim porządku konstytucyjnym*, w: *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016.
- Działocha K., komentarz do art. 228, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Eckhardt K., *Stany nadzwyczajne jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Elsner T., Schobert K., *Gedanken zur Abwägungsresistenz der Menschenwürde*, „Deutsches Verwaltungsblatt” (DVBl) 2007.
- Hermann M., *Derogacja w analizach teoretycznoprawnych*, Poznań 2012.
- Kaiser A.-B., *Ausnahmeverfassungsrecht*, Tübingen 2020.
- Karpiuk M., *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013.
- Kurzępa E., *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017.
- Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2021.
- Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999.
- Piechowiak M., *Klasyczna koncepcja osoby jako podstawa pojmowania praw człowieka. Wokół Tomasza z Akwinu i Immanuela Kanta propozycji ugruntowania godności człowieka*, w: *Prawo naturalne – natura prawa*, red. P. Dardziński i in., Warszawa 2011.
- Piechowiak M., *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy” 2009, t. 17, nr 2 (91).
- Piechowiak M., *Plato's Conception of Justice and the Question of Human Dignity*, Berlin 2021.
- Piechowiak M., *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020.
- Radajewski M., *Derogacja praw i wolności w sytuacjach nadzwyczajnych w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka*, w: *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, red. M. Jabłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez, Wrocław 2015.

- Radajewski M., *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, w: *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014.
- Radajewski M., *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6.
- Radajewski M., *Treść, charakter prawny oraz kontrola legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych w świetle Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 4.
- Radziejewicz P., komentarz do art. 228, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Steinborn S., komentarz do art. 228, w: *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w Europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.
- „To, że nie wiadomo, jak ci dać, wcale nie znaczy, że ci się nie należy!”, „Rzeczpospolita” z 2 kwietnia 1996 r., „Fundacja Helsińska edukuje”.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.

# Sądownictwo konstytucyjne

Teoria i praktyka

Tom IV

redakcja Mirosław Granat



Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu  
Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Warszawa 2021

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UKSW,  
Warszawa 2021

Recenzenci:

dr hab. Konrad Składowski, prof. UŁ

dr hab. Krzysztof Eckhardt, prof. WSPiA

Redakcja i korekta językowa:

Tamara Kozuchowska

Projekt typograficzny, skład i łamanie:

Studio Format

Projekt okładki:

Krzysztof Kopania

ISBN:

978-83-8090-958-8 (wersja drukowana)

978-83-8090-959-5 (wersja elektroniczna)

Wydawnictwo Naukowe UKSW w Warszawie

ul. Dewajtis 5, 01-815 Warszawa

tel. 22 561 89 23

e-mail: [wydawnictwo@uksw.edu.pl](mailto:wydawnictwo@uksw.edu.pl)

[www.wydawnictwo.uksw.edu.pl](http://www.wydawnictwo.uksw.edu.pl)

Druk i oprawa:

Mazowieckie Centrum Poligrafii Wojciech Hunkiewicz

ul. Ciurlionisa 4

05-270 Marki

# Spis treści

Table of contents . . . . .	7
Przedmowa . . . . .	9
ANDRZEJ BAŁABAN	
Kryzys funkcji prawnej Konstytucji RP . . . . .	11
WŁODZIMIERZ WRÓBEL	
Jak odbudować sądownictwo? . . . . .	25
KAZIMIERZ MICHAŁ UJAZDOWSKI	
Więcej niż kryzys parlamentaryzmu . . . . .	45
KAMILA DOKTÓR-BINDAS	
Konstytucja Republiki Włoskiej w obliczu realnych przypadków „nadzwyczajnej konieczności” i „pilnej okoliczności”. Teoria <i>versus</i> praktyka w czasach epidemii COVID-19 . . . . .	69
PIOTR CZARNY	
Stany nadzwyczajne w Niemczech . . . . .	99
KATARZYNA KUBUJ	
Stany nadzwyczajne w V Republice Francuskiej. Stan prawny, stan faktyczny, stan niepewny . . . . .	129



## KRZYSZTOF PROKOP

Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych w Polsce . . . 153

## PAWEŁ BAŁA

Problematyka pozakonstytucyjnych stanów nadzwyczajnych  
w praktyce ustrojowej III Rzeczypospolitej Polskiej . . . . . 177

## MAREK PIECHOWIAK

Specyfika ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych  
w stanach nadzwyczajnych . . . . . 217

## KRZYSZTOF WÓJTOWICZ

Stany nadzwyczajne z perspektywy  
prawa międzynarodowego . . . . . 263

## MARIA KRUK

Rządzenie spoza kadru konstytucyjnego? . . . . . 281

## Table of contents

Preface . . . . .	9
ANDRZEJ BAŁABAN	
The Crisis of the Legal Function of the Constitution of the Republic of Poland . . . . .	11
WŁODZIMIERZ WRÓBEL	
How to Rebuild Judiciary? . . . . .	25
KAZIMIERZ MICHAŁ UJAZDOWSKI	
More than a Crisis of Parliamentarism . . . . .	45
KAMILA DOKTÓR-BINDAS	
The Constitution of the Republic of Italy in the Light of Real Examples of “Exceptional Cases of Necessity” and “Urgency”. Theory versus Practice in Times of the COVID-19 Pandemic . . . . .	69
PIOTR CZARNY	
Extraordinary Measures in Germany . . . . .	99
KATARZYNA KUBUJ	
Extraordinary Measures in the 5th French Republic . . . . .	129

---

KRZYSZTOF PROKOP	
Constitutional Regulation of Extraordinary Measures in Poland . . . . .	153
PAWEŁ BAŁA	
The Problem of Extraconstitutional Extraordinary Measures in the Systemic Practice of the 3rd Polish Republic . . . . .	177
MAREK PIECHOWIAK	
Extraordinary Measures and Restrictions of Constitutional Freedoms and Rights . . . . .	217
KRZYSZTOF WÓJTOWICZ	
Extraordinary Measures from the Perspective of International Law . . . . .	263
MARIA KRUK	
Ruling From Beyond a Constitutional Frame? . . . . .	281