

Dopuszczalne ograniczenia praw człowieka i obywatela w sytuacjach zagrożenia nie spełniającego przesłanek stanu nadzwyczajnego

Wolności i prawa człowieka i obywatela posiadające swe źródło w jego godności stanowią jedną z najbardziej chronionych wartości w *Konstytucji RP*¹. Z drugiej strony jednym z głównych zadań każdego demokratycznego państwa prawa jest dbanie o zapewnienie ochrony obywateli przed realnymi i potencjalnymi zagrożeniami powodowanymi przez siły natury i awarie techniczne. Aby wykonać swe zobowiązania wobec obywateli, administracja publiczna, rządowa i samorządowa, oprócz sił i środków do zwalczania tych zagrożeń, potrzebuje odpowiednich regulacji prawnych, które to między innymi wprowadzają pewne ograniczenia praw i wolności człowieka.

Występowanie ograniczeń praw i wolności człowieka sprowadza się między innymi do przypadków, kiedy to zagrożone jest bezpieczeństwo publiczne, które jest wartością chronioną przez *Konstytucję* w art. 31 ust. 3 wraz z porządkiem publicznym, środowiskiem naturalnym, zdrowiem, mieniem oraz moralnością publiczną. Bezpieczeństwo demokratycznego państwa w kontekście tegoż artykułu *Konstytucji RP* traktowane jest jako wartość wchodząca w skład interesu publicznego², będącego wyznacznikiem

¹ Art. 30 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10, s. 14.

granic wolności i praw jednostki. Pomimo, iż pojęcia „bezpieczeństwa publicznego” i „powszechnego” w szerokim znaczeniu wydają się nie być tożsame, to na potrzeby tego opracowania i zgodnie ze słownikiem języka polskiego są traktowane jako synonimy (dotyczą ogółu ludzi, służą ogółowi, są dostępne dla wszystkich)³. Niejednokrotnie podejmowane były próby zdefiniowania pojęć „bezpieczeństwo” i „porządek publiczny”. Mnogość prób zdefiniowania tego problemu pokazuje nam, jak bardzo są to pojęcia niedookreślone⁴. W ciekawy sposób przedstawia swe rozważania w tym zakresie J. Zaborowski. Jest on zwolennikiem ujęcia obiektywnego i materialnego⁵. Według tego autora bezpieczeństwo publiczne to: „taki stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody (wywołane zarówno zachowaniem ludzi, jak i działaniem sił natury, techniki itp.) normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji (...) oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa”⁶. Sposób definiowania porządku publicznego wydaje się również bardzo zbliżony: „stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi (...), których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej”⁷. Poza bezpieczeństwem publicznym wymieniane jest również wielokrotnie w ustawie zasadniczej bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne i bezpieczeństwo ekologiczne, co wiąże się z faktem, że zapewnienie

³ *Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1999, s. 761.

⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne. Część druga*, Rzeszów 1997, s. 97; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2000, s. 602.

⁵ J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977 oraz J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”. Niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych 1983–1984*, „Zeszyty Naukowe”, ASW 1985, nr 41.

⁶ J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć...*, s. 129.

⁷ Tamże, s. 130.

bezpieczeństwa jest najważniejszym elementem funkcjonowania państwa.

Podkreślić należy, że utrzymanie (ochrona) bezpieczeństwa publicznego jest jednym z najstarszych, jeżeli w ogóle nie najstarszym, zadaniem publicznym państwa i jego najważniejszą funkcją. Bezpieczeństwo publiczne to przede wszystkim zadanie publiczne organów administracji, ale może być też kryterium prawnym działania, może być kompetencją organu administracyjnego administracji państwowej czy też samorządowej⁸. Wiedząc, jak ważne jest utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego dla państwa, a więc także dla jego obywateli, łatwiej jest rozstrzygać o ograniczaniu praw i wolności człowieka.

W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające *Konstytucja RP* przewiduje w art. 228 możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych: wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej oraz idącą za tym możliwość ograniczenia wolności i praw obywatelskich. Tym samym – jak się wydaje – *Konstytucja* rozróżnia zagrożenia zwykłe i szczególne. Lukę prawną dotyczącą okoliczności narastającego zagrożenia prowadzącego do stanu nadzwyczajnego wypełniła ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁹. *Konstytucja* reguluje ograniczenia praw i wolności obywatelskich w okresie stanów nadzwyczajnych, ale takowe ograniczenia występują także po zastosowaniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Możemy się doszukać tu ograniczeń prawa własności (art. 64 ust. 3) i wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22), wolności poruszania się, wolności organizowania i uczestnictwa w pokojowych zgromadzeniach (art. 57) oraz wolności osobistej obywateli podlegających ewakuacji¹⁰. Wprowadzenie tych ograniczeń sugerować mogłoby ustanowienie nowej kategorii stanu nadzwyczajne-

⁸ J. Filaber, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, Wrocław 2009, s. 246.

⁹ Dz. U. 2007, nr 89, poz. 590.

¹⁰ J. Filaber, *Zarządzanie kryzysowe a prawa i wolności człowieka*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2010, nr 4, s. 249–265.

go. Wyjaśnieniem tych wątpliwości zajął się TK w wyroku z 21 kwietnia 2009 r.¹¹ Stwierdzono w nim, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym odnosi się do sytuacji, które nie spełniają przesłanek do wprowadzenia jednego ze stanów wyjątkowych, tworząc system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń, skierowany do organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP w celu wdrożenia mechanizmów monitorowania, ograniczania i zwalczania zagrożeń. Warunkiem wprowadzenia każdego rodzaju stanu nadzwyczajnego jest sytuacja szczególnego zagrożenia, w której zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Prawodawca, posługując się wyrażeniem „sytuacja szczególnego zagrożenia”, nie określa, o jakie zagrożenie chodzi, w szczególności nie wskazuje wartości, których zagrożenie uzasadnia ogłoszenie stanu nadzwyczajnego¹². Dla każdego ze stanów nadzwyczajnych zostały określone dodatkowe warunki ich wprowadzenia. Stan wojenny może zostać wprowadzony w wyniku zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub sytuacji, gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Stan wyjątkowy może być wprowadzony w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych. Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, Prokurator Generalny, odnosząc się do art. 31 ust. 3 *Konstytucji*, stwierdził, że nie można z góry zakładać, iż skutkiem zastosowania któregoś z zaskarżonych przepisów (ustawy o zarządzaniu kryzysowym) będzie ingerencja w konstytucyjnie chronione prawa i wol-

¹¹ Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07.

¹² K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w stanach nadzwyczajnych*, Kraków 1999, s. 250.

ności. Ewentualność takiej ingerencji nie wynika z żadnej zakwestionowanej regulacji, co skłania do przyjęcia wykładni, opierającej się na domniemaniu ich zgodności z *Konstytucją*. Kontrolowane przepisy nie są regulacjami o charakterze materialnym, z których mogą wynikać konsekwencje w postaci ograniczenia praw i wolności obywateli¹³.

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ustawodawca wyróżnia dwie grupy wymogów uzasadnienia takiego ograniczenia: w aspekcie formalnym ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w ustawie, co oznacza, że tylko w drodze ustawy (lub z jej upoważnienia) można ustanawiać przepisy prawa powszechnie obowiązującego; w aspekcie materialnym ograniczenia te mogą być ustanowione tylko dla ochrony jednej z sześciu wartości wyliczonych w art. 31 ust. 3 (bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia publicznego, ochrony moralności publicznej, wolności i praw innych osób) bez naruszenia istoty obywatelskich wolności i praw. Wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia zgodne są z zasadą proporcjonalności, środki zastosowane przez pracodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów, muszą być one niezbędne do ochrony interesu, z którym są powiązane, a ich efekty muszą być proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela.

System zarządzania kryzysowego określony w ustawie o zarządzaniu kryzysowym obejmuje poza organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego, Siłami Zbrojnymi RP, również podmioty sektora prywatnego. Właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury

¹³ Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07.

ry krytycznej mają obowiązek ich ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia¹⁴. Nakładane ustawą obowiązki potencjalnie mogą ograniczać swobodę działalności podmiotów gospodarczych, lecz ma to na celu zapewnienie normalnego funkcjonowania państwa, a więc w interes publiczny, co nie narusza art. 22 Konstytucji i pozostaje w zgodzie z art. 31 ust. 3 *Konstytucji*¹⁵.

W działaniach z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych RP, a wśród zadań wymienionych w art. 25 ust. 3 znajdziemy m.in.: ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia, izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej, współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych, wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych oraz wykonywanie zadań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego. Wszystkie te zadania mogą w praktyce ograniczać prawa i wolności obywatela, w szczególności do wolności osobistej osób ewakuowanych, wolności poruszania się, wolności organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach na obszarach ewakuacji i szlakach komunikacyjnych. Podobne skutkowo działania może prowadzić Państwowa Straż Pożarna¹⁶. Kierujący akcją ratowniczą lub innym działaniem ratowniczym prowadzonym przez jednostki ochrony przeciwpożarowej jest uprawniony do zarządzania (pod rygorem natychmiastowej wykonalności, w trybie przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*): zakazu przebywania, ewakuacji ludzi z rejonu

¹⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. nr 89, poz. 590 z późn. zm.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym, Dz. U. 1992, nr 54, poz. 259.

objętego działaniami ratowniczymi, ewakuacji mienia, prac wyburzeniowych oraz rozbiórkowych, wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym, przejęcia w użytkowanie, na czas niezbędny do działania ratowniczego, pojazdów, środków technicznych i innych przedmiotów, a także ujęć wody, środków gaśniczych oraz nieruchomości przydatnych w działaniu ratowniczym.

Tylko nieliczne prawa i wolności obywatelskie zagwarantowane w *Konstytucji RP* posiadają charakter absolutny i nie mogą zostać ograniczone w stosunku do zakresu ochrony określonego w jej przepisach¹⁷. Podstawy ingerencji organów administracji publicznej dopuszczone w ustawach wiążą się z ograniczeniem tych praw, przy czym ograniczenie to powinno następować o tyle, o ile potrzebne jest to państwu do zapewnienia realizacji celów służących w konsekwencji obywatelom¹⁸. Ciekawe stanowisko w tej materii prezentuje J. Boc: „ułudą jest przekonanie, że można wyznaczyć administracji absolutne granice jej ingerencji. Zakres ingerencji uznać można za efekt jakby kompromisu pomiędzy granicą, do jakiej jest ona potrzebna, a granicą, do jakiej jest możliwa. Są to dwa, często kontrowersyjne wymogi, których godzenie, z różnym zresztą powodzeniem, przejawia się w treści ustanowionego i obowiązującego prawa oraz w treści procesu administrowania”¹⁹.

Zarządzanie w sytuacji kryzysowej powoduje szczególne obciążenie ze względu na sam charakter kryzysu, jego gwałtowność narastania i ograniczony czas na podejmowanie decyzji. Uregulowania prawne dotyczące tych sytuacji powinny cechować się w szczególności zasadą prawidłowej legislacji, aby ich interpretacja była jednoznaczna, a decyzje dotyczące ograniczeń praw i wolności obywatelskich podejmowane przez administrację mieściły się w granicach art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*.

¹⁷ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej...*, s. 271.

¹⁸ S. Pieprzny, *Stany nadzwyczajne w Polsce a prawa i wolności obywatelskie*, „Zeszyty Naukowe”, Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, Zeszyt 2010, nr 1(11), Warszawa 2010, s. 123.

¹⁹ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 67.