

Marcin Górski

Legalność wprowadzenia stanu wyjątkowego i ograniczeń praw obywatelskich nim nałożonych, w tym dotyczących przemieszczania się

Zgodnie z art. 228 ust. 1 [Konstytucji RP](#), wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest dopuszczalne tylko w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Ponadto wprowadzenie stanu wyjątkowego jest dopuszczalne tylko w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 230 ust. 1 konstytucji). Przesłanki określone w obu tych przepisach muszą być spełnione łącznie, aby wprowadzenie stanu nadzwyczajnego było dopuszczalne, zatem legalne.

Stan wyjątkowy, zgodnie z art. 230 ust. 1 i ust. 2 konstytucji, może być wprowadzony raz, na czas nie dłuższy niż 90 dni, a następnie tylko raz przedłużony o maksymalnie 60 dni.

W art. 233 ust. 1 konstytucji wskazano te spośród wolności i praw podstawowych, które nie mogą zostać ograniczone w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego. Wprowadzenie ograniczeń tychże praw i wolności jest zaś dopuszczalne tylko w zakresie określonym ustawą (zgodnie z art. 228 ust. 3 konstytucji).

[Ustawa o stanie wyjątkowym](#) reguluje zakres ograniczeń wolności oraz praw człowieka i obywatela w rozdziale 3 (art. 15-21). Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 i 2 tejże ustawy, „w czasie stanu wyjątkowego mogą być wprowadzone nakazy lub zakazy” dotyczące m.in. „przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów” oraz „uzyskania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego”.

[Rozporządzenie Prezydenta RP z 2 września 2021 r.](#) w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego stanowi w § 2 pkt 4, że „w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego wprowadza się [...] zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym”.

Już *prima vista* zauważalne jest więc, że sprzecznie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym w zw. z art. 228 ust. 3 Konstytucji RP, rozporządzenie Prezydenta RP z 2 września 2021 r. nie określiło w swoim § 2 pkt 4 ani „oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów”, których miałyby dotyczyć „zakaz przebywania”, ani też „ustalonego czasu”, do którego zakaz ten miałyby się odnosić. Dodajmy od razu, że nie chodzi tu o czas obowiązywania stanu wyjątkowego, bo ten określany jest w oparciu o art. 230 konstytucji i art. 3 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym, a nie w oparciu o art. 18 ustawy o stanie wyjątkowym. Nie chodzi również o obszar, na którym stan wyjątkowy obowiązuje, bo ten także jest określany w oparciu o art. 3 ustawy o stanie wyjątkowym, a nie w oparciu o jej art. 18.

Trudno w tym przypadku przyjąć, że chodzi o zwykłą słabość legislacyjną, chociażby i w ekstremalnej postaci. Nawet bowiem obecne władze państwa są w stanie uniknąć błędu tak oczywistego. Należy wobec tego uznać, że władze polityczne państwa celowo zdecydowały się na tak niedookreślone (ergo niekonstytucyjne) zdeteminowanie zakresu terytorialnego i temporalnego zakazu przebywania, aby uzyskać uboczny efekt mrozący (*chilling effect*).

Gdyby służby odpowiedzialne za stosowanie prawa działały w Polsce z podstawową sprawnością cechującą tego rodzaju służby w cywilizowanych państwach, wówczas zakaz „określony” w § 2 pkt 4 rozporządzenia z 2 września 2021 r. w ogóle nie byłby egzekwowany. Nie sposób bowiem egzekwować zakazu przebywania, który nie określa gdzie i kiedy nie wolno przebywać. Jest to zakaz „pusty”. Egzekwowanie to, które *de facto* i *contra legem* ma miejsce, opiera się więc na domyślaniu się przez funkcjonariuszy państwa, co normodawca pragnął wyrazić. Tego rodzaju domyślanie się treści zakazu stanowiącego ingerencję w konstytucyjne prawa i wolności oznacza realizację znamion czynu zabronionego przekroczenia uprawnień przez funkcjonariusza

(art. 231 § 1 kodeksu karnego). Dokładnie takiego domyślenia się zabrania bowiem zasada legalizmu, stanowiąca kręgosłup tego przepisu karnego.

Nie można przy tym wykluczyć, że Prezydent RP, wydając tak skrajnie wadliwą regulację, dążył do uniknięcia odpowiedzialności za egzekwowanie zakazu przebywania z użyciem środków przymusu bezpośredniego, poprzez jej przerzucenie na funkcjonariuszy Straży Granicznej czy Wojska Polskiego. Praktyka ostatnich lat w sposób oczywisty takie podejrzenie nasuwa.

W przypadku zastosowania sankcji prawnych za naruszenie opisywanych ograniczeń, obowiązkiem sądów jest odmowa zastosowania sprzecznych z ustawą przepisów rozporządzenia. W praktyce oznacza to konieczność uniewinnienia obwinionych od postawionych im zarzutów. Przy założeniu prawidłowego działania sądów, jedynym rezultatem regulacji byłby w takim przypadku efekt mrozący. Należy przyjąć, że taka też była intencja normodawcy, bo trudno założyć, że nie zdawał on sobie sprawy z tak oczywistej wadliwości regulacji.

Należy jeszcze odnieść się do [ustawy z 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw](#). Nowelizacja umożliwiła ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych wprowadzenie w drodze rozporządzenia „czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej, przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen” (art. 12a ustawy o ochronie granicy państwowej). Nowelizacją dodano również art. 18d typizujący wykroczenie, polegające na naruszeniu zakazu przebywania wprowadzonego rozporządzeniem ministra, zagrożone karą aresztu albo grzywny. Na podstawie art. 12a wspomnianej ustawy wydano [rozporządzenie MSWiA z 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi](#) (obejmującym 183 obrębów ewidencyjnych niektórych gmin położonych w granicach województw lubelskiego i podlaskiego).

Istotą tak skonstruowanej regulacji jest „przedłużenie” obowiązywania stanu wyjątkowego ponad konstytucyjny limit czasowy (art. 230 ust. 2 Konstytucji RP) w drodze regulacji ignorującej konstytucyjny zakaz stosowania trybu pilnego w przypadku ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych (art. 123 ust. 1 Konstytucji RP). Regulacja ta jest zatem niekonstytucyjna proceduralnie (bo uchwalona z naruszeniem art. 123 ust. 1 Konstytucji RP) i materialnie (bo narusza art. 230 ust. 2 Konstytucji RP, wprowadzając sprzeczne z tym przepisem przedłużenie stanu wyjątkowego ponad konstytucyjny limit czasowy). Ponadto doszło też w tym przypadku do naruszenia art. 92 ust. 1 w zw. z art. 230 ust. 1 konstytucji, ponieważ przepis ustawy upoważnia do przedłużenia stanu wyjątkowego organ inny, niż wskazany w konstytucji (tj. inny niż Prezydent RP). Wreszcie, omawiana regulacja narusza art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP w ten sposób, że upoważnia do ograniczenia konstytucyjnej swobody poruszania się drogą rozporządzenia, podczas gdy tego rodzaju ograniczenia mogą być wprowadzane wyłącznie w drodze uchwalenia ustawy. W konsekwencji również samo rozporządzenie MSWiA z 30 listopada 2021 r. jest więc niekonstytucyjne, stanowiąc niejako przedłużenie tych samych defektów materialnych, które dotknęły prawną podstawę jego uchwalenia.

W praktyce oznacza to, że funkcjonariusze państwowi są zobowiązani, pod groźbą odpowiedzialności karnej z art. 231 k.k., do powstrzymania się od pociągania do odpowiedzialności wykroczeniowej ewentualnych naruszcycieli czasowego zakazu przebywania. Na sądach spoczywa zaś obowiązek uniewinniania oskarżonych od postawionych zarzutów naruszenia czasowego zakazu przebywania, dlatego że zarzuty te musiałyby odnosić się do uchybienia regulacji, której stosowanie jest niedopuszczalne z powodów jej niekonstytucyjności. Dodajmy od razu, że niekonstytucyjnością jest dotknięte samo rozporządzenie MSWiA, a nie „tylko” delegacja ustawowa, co zwalnia sąd z ewentualnych rozterek, dotyczących stosowania odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy. Podsumowując, osoby przebywające na obszarze objętym omawianym tu czasowym zakazem przebywania, czynią to w sposób najzupełniej legalny.