

Zbigniew R. Kmiecik¹

Co nam gwarantuje ustawa zasadnicza?

Streszczenie

Rozważania prowadzone w artykule zmierzają do oceny wartości Konstytucji RP jako gwaranta podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela. Autor poddaje analizie przepisy ogólne Konstytucji stwarzające podstawy do ograniczania praw i wolności w okresie normalnego funkcjonowania państwa i w stanach nadzwyczajnych, a także przepisy szczegółowe odnoszące się do poszczególnych praw i wolności. Regulacje zawarte w tych przepisach prowadzą do sprzecznych wniosków co do dopuszczalności ograniczania poszczególnych praw i wolności konstytucyjnych. Wagę tej wady potęguje fakt, że art. 31 ust. 3 Konstytucji, formułujący przesłanki i warunki ograniczania podstawowych praw i wolności, otwiera szerokie wrota dla takich działań prawodawcy. Co więcej, Konstytucja nie wprowadza w tej kwestii rozwiązań korzystniejszych dla obywateli niż wiążące Polskę umowy międzynarodowe, co dodatkowo podważa jej gwarancyjną rolę w zakresie analizowanej problematyki.

Słowa kluczowe

Prawa obywatelskie, wolności człowieka, Konstytucja RP, gwarancje prawne, zasada proporcjonalności.

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego studium jest kwestia gwarancyjnej roli Konstytucji RP z 1997 r. w zakresie dóbr jednostki objętych jej regulacjami. Dobra jednostki objęte regulacjami konstytucyjnymi określa się najczęściej jako prawa człowieka, prawa i wolności człowieka bądź prawa i wolności człowieka i obywatela.

Niemal wszystkie wolności, o których traktują konstytucje, z natury rzeczy nie mogą mieć charakteru nieograniczonego, gdy rozpatruje się je

¹ Prof. dr hab. Zbigniew R. Kmiecik, Katedra Postępowania Administracyjnego WPIA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, ORCID: 0000-0002-1066-0075.

w odniesieniu do członków społeczności, a nie człowieka żyjącego na „bezludnej” wyspie. Realizacja wolności przez jednego człowieka (aspekt pozytywny wolności) może bowiem wiązać się z naruszaniem zakazu (aspekt negatywny wolności) działania naruszającego wolność (taką samą lub inną) albo inne dobro innego człowieka. Z kolei pewne prawa, o których stanowią konstytucje (zwłaszcza prawa socjalne), muszą podlegać ograniczeniom i reglamentacji ze względu na ograniczenia (zwłaszcza finansowe) państwa jako podmiotu świadczącego.

Potencjalne konflikty między realizacją poszczególnych wolności a ochroną innych dóbr człowieka oraz ograniczona zdolność świadcząca państwa nie są jednak – wbrew temu, czego można by oczekiwać od ustrojodawcy – jedynym powodem, ze względu na który korzystanie z wolności i praw nie ma w świetle Konstytucji charakteru nieograniczonego.

Celem artykułu jest zbadanie, jak rysuje się odpowiedź na postawione w tytule pytanie w świetle przepisów Konstytucji, a nie prezentacja bądź kontestacja wyrażanych w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądów – mających uzasadnienie głównie w wykładni celowościowej przepisów ustawy zasadniczej – na temat zakresu poszczególnych praw i wolności oraz przejawów korzystania z nich. Poglądy są zmienne, a wyniki interpretacji teleologicznej niepewne, więc ani jednych, ani drugich nie można traktować w kategoriach „gwarancji” prawnych. Z powyższych względów zastosowaną w pracy metodą jest czysto logiczna, językowo-systemowa analiza² odnośnych przepisów Konstytucji (art. 31 ust. 3 i art. 233 w powiązaniu z przepisami normującymi poszczególne prawa i wolności) na tle odpowiednich regulacji prawa międzynarodowego i niektórych unormowań zawartych w prawie wewnętrznym. Uzupełnieniem owej analizy są przykłady funkcjonowania konstytucyjnej „ochrony” praw i wolności w praktyce ustawodawczej i orzeczniczej oraz refleksje na temat społecznych konsekwencji ich ograniczania.

2. Rodzaje dóbr człowieka objętych normami konstytucyjnymi

Wśród dóbr człowieka, o których stanowią przepisy ustawy zasadniczej, można wyodrębnić:

1) stany i właściwości:

a) podmiotowe (dotyczące bezpośrednio człowieka): życie, zdrowie, godność,

b) środowiskowe: mir domowy (spokój zamieszkiwania);

2) wolności (możliwości nieskrępowanego postępowania zgodnego z wolą):

² T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 239–241.

- a) osobiste, m.in. wolność wyboru sposobu życia, wolność słowa, wolność uzewnętrzniania religii (wolność praktyk religijnych), wolność pracy (wolność wykonywania wybranego zawodu), wolność przemieszczania się, wolność twórczości artystycznej i prowadzenia badań naukowych;
 - b) dotyczące relacji z innymi ludźmi, m.in. wolność zakładania rodziny, wolność wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, wolność wymiany dóbr i usług (wolność gospodarowania), wolność komunikowania się, wolność gromadzenia się, wolność stowarzyszania się;
- 3) prawa (osobiste, socjalne, ekonomiczne, polityczne):
- a) prawa czynienia czegoś (np. prawo udziału w referendum, prawo wybierania, prawo władania i rozporządzania swoim mieniem);
 - b) prawa do czegoś (np. prawo do sądu, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do opieki społecznej, prawo do bezpłatnej opieki lekarskiej, prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne).

Stany i właściwości to dobra, których wartość przejawia się w samym ich istnieniu, natomiast wolności i prawa to dobra wyczerpujące się w korzystaniu z nich (w ich realizacji).

Przez naturalne dobra człowieka należy rozumieć to, co człowiek posiada w sposób naturalny, tzn. przez sam fakt urodzenia się, o ile jakiś podmiot (np. państwo) lub podmioty mu tego nie odbierają. Takimi dobrami są wolności oraz stany i właściwości podmiotowe.

Wolności osobiste – mówiąc obrazowo – to te, które z natury rzeczy posiada człowiek znajdujący się na „bezludnej” wyspie. Inne wolności to te, które posiadają ludzie przy hipotetycznym założeniu, że nie mogą stosować wobec siebie przymusu ani agresji.

Wolności człowieka bywają zaliczane do praw i określane są niekiedy mianem praw wolnościowych³. Według tej koncepcji wolności są rodzajem praw i oznaczają one takie prawa (tzw. prawa wolnościowe), które nie mają charakteru roszczeniowego, a więc są prawami czynienia czegoś, a nie prawami do otrzymania czegoś. Termin „prawo” zakłada jednak, jak się wydaje, zewnętrzne źródło danego dobra, a więc mówienie o „prawach wolnościowych” jest równoznaczne z negacją koncepcji naturalnego źródła posiadania pewnych wolności, którym jest sam fakt narodzin człowieka. Jako wyznawca tej koncepcji odrzucam traktowanie wolności jako rodzaju praw, a termin „prawa wolnościowe” uważam za nieadekwatny do ich desygnatów.

³ Tak K. Wojtyła, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 49–52.

Wolności, jak wspomniano, przysługują każdemu człowiekowi w sposób naturalny, tj. przez sam fakt urodzenia się; źródłem praw jest natomiast wola podmiotu sprawującego władzę w państwie⁴. Wolności są więc niezależne od państwa (przyrodzone, naturalne); prawa są nadane⁵. Należy zatem uznać, że określone w Konstytucji prawa jednostek ustrojodawca przyznaje (obywatelom lub wszystkim osobom przebywającym w Polsce), w odniesieniu zaś do wolności – deklaruje zamiar ich respektowania, choć bynajmniej nie nieograniczonego.

W przypadku wolności oczekuje się ze strony państwa jedynie ich respektowania oraz reagowania, gdy są one naruszane przez innych członków społeczeństwa; w przypadku praw czynienia czegoś oczekuje się zapewnienia warunków do ich realizacji; w przypadku praw do czegoś oczekuje się ze strony państwa określonych świadczeń.

Charakteryzując wolność jako jedną z podstawowych modalności prawnych, wskazuje się jej dwa aspekty: pozytywny i negatywny. Aspekt pozytywny polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej najbardziej odpowiadają, albo powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działania. Aspekt negatywny polega na obowiązku powstrzymania się od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki, który ciąży na państwie i na innych podmiotach⁶.

Wolności dotyczą wszystkich ludzi; prawa mogą dotyczyć bądź to wszystkich ludzi, bądź tylko obywateli danego państwa. Wśród praw można zatem wyróżnić:

- a) prawa człowieka – przysługujące z woli władzy wszystkim osobom mieszkającym lub przebywającym na terenie państwa;
- b) prawa obywatelskie – przysługujące z woli władzy tylko obywatelom państwa.

Powyższy podział i kryteria wyodrębniania praw i wolności mają bardzo istotne znaczenie w kontekście oceny konstytucyjnych regulacji odnoszących się do dóbr człowieka. Inaczej bowiem należy ocenić w kategoriach moralnych dopuszczalność ograniczania przez państwo dóbr, które państwo samo przyznaje obywatelom, a inaczej dopuszczalność ograniczania przez państwo dóbr, które człowiek posiada w sposób naturalny.

Krytycy koncepcji zakładającej naturalny charakter wolności podnoszą, że po pierwsze, trudno ustalić jest źródło ich posiadania, a po drugie – ich

⁴ Używana w Konstytucji i literaturze terminologia jest często wadliwa. Np. wychowywanie dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (art. 48 Konstytucji) jest w istocie wolnością, a nie prawem.

⁵ Por. F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 33 i n.

⁶ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 25.

katalog. Tymczasem sprawa jest dość prosta. Należy uznać, że wolności jako dobra naturalne człowiekowi „się należą”, ponieważ brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, aby ktokolwiek mógł je ograniczyć, a tym bardziej ich zakazać. Inne koncepcje byłyby zresztą z różnych powodów niemożliwe do zaakceptowania. W tej kwestii są bowiem możliwe teoretycznie trzy rozwiązania:

- 1) panuje powszechne samoposiadanie, tj. każdy człowiek posiada swoje ciało (model libertariański);
- 2) panuje powszechne i równe „cudzo posiadanie”, czyli bycie posiadany przez innych (model komunistyczny);
- 3) panuje częściowe posiadanie jednej grupy przez drugą (model klasowy)⁷.

W praktyce koncepcja powszechnego i równego cudzo posiadania jest utopijna i niemożliwa; z kolei koncepcja częściowego posiadania jednej grupy przez drugą zakłada, że ta pierwsza grupa składa się z podludzkich istot, które nie są pełnoprawnymi istotami ludzkimi, co stoi w sprzeczności z uniwersalnością etyki. Z tych powodów jedynie stuprocentowe posiadanie samego siebie przez każdego człowieka jest jedyną sensowną etyką polityczną ludzkości⁸.

Obecnie przyjmuje się często, że wszelkie prawa i wolności człowieka i obywatela (osobiste, polityczne, ekonomiczne, socjalne, kulturalne) wynikają z przyrodzonej godności człowieka⁹. Jest to jednak koncepcja sztuczna i pozbawiona logiki¹⁰. Związek między godnością człowieka a jego naturalnymi dobrami jest natomiast taki, że respektowanie tych dóbr przez państwo jest przejawem poszanowania godności człowieka (o ile taką właściwość on posiada), a nie puste deklaracje o jej nienaruszalności, nieutralności itp.

3. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji jako „gwarant” poszanowania wolności człowieka

I. Art. 31 ust. 3 Konstytucji traktowany jest powszechnie jako istotna gwarancja respektowania przez państwo określonych w Konstytucji praw i wolności. Tymczasem gwarancyjna rola art. 31 Konstytucji – jako gwaranta ochrony praw i wolności człowieka i obywatela – przedstawia się w rzeczywistości zgoła odmiennie. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka.

⁷ M. Rothbard, *Etyka wolności*, przeł. J. Woźniński, J. M. Fijor, Warszawa 2010, s. 127–129.

⁸ Tamże.

⁹ Zob. np. Z. Hołda, (w:) J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J. A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 12.

¹⁰ Zob. A. Bronk, *Kategoria godności człowieka*, *Annales UMCS, sectio I* 2010, vol. XXXV, s. 80–82; Z. R. Kmiecik, *Aborcja i kara śmierci a koncepcje ochrony życia*, (w:) D. Jaroszevska-Choraś, A. Kilińska-Pękacz, A. Wedeł-Domaradzka (red.), *Kobieta i prawo*, Warszawa 2023, s. 542–543.

Jedną z nich – najbardziej widoczną, choć wcale nie najważniejszą – jest lista okoliczności (wartości), ze względu na które Konstytucja pozwala na ograniczanie wolności i praw.

Szczególnie krytycznie należy ocenić obecność takich przesłanek ograniczania praw i wolności, jak porządek publiczny i moralność, które zresztą na ogół pozostają w ścisłym związku i powoływane są łącznie jako powód ingerencji państwa w prawa i wolności obywateli. Względem na sam tylko porządek publiczny można uzasadnić właściwie każde ograniczenie prawa czy wolności, bo nieostrość, wybitnie subiektywny charakter i wręcz nieograniczona pojemność tego terminu¹¹ może skłaniać państwo do definiowania według własnego uznania i na własny użytek, co uważa się za działanie naruszające porządek publiczny. Względem na moralność można z kolei usprawiedliwiać zakazy odnoszące się do życia osobistego obywateli, które powinny pozostawać poza sferą ingerencji państwa mieniącego się demokratycznym państwem prawa i deklarującego potępienie totalitaryzmu.

Klauzula porządku publicznego prowadzi nie tylko do różnego rodzaju zakazów i nakazów administracyjnych, ale także do kryminalizacji zachowań uznanych przez państwo za naruszające taki porządek (tzw. przestępstwa bez ofiar¹²). Pociąga to za sobą dalsze niekorzystne skutki, nie tylko dla obywateli, ale także dla państwa.

Wielu obywateli ignoruje przepisy zakazujące zachowań neutralnych z punktu widzenia dobra innych, np. dotyczące posiadania czy sprowadzania narkotyków, ponieważ można je łatwo naruszyć, a prawdopodobieństwo odpowiedzialności karnej jest stosunkowo niewielkie ze względu na brak ofiary, która mogłaby się skarżyć. Taka sytuacja osłabia ogólny szacunek dla prawa i prowadzi do lekceważenia wszelkich zakazów, w tym także tych, których z moralnego punktu widzenia warto, a nawet należy przestrzegać. Poza tym

¹¹ W doktrynie na ogół definiuje się to wyrażenie jako stan umożliwiający „normalne (prawidłowe, harmonijne) współżycie jednostek (współistnienie członków społeczeństwa)” albo „normalne funkcjonowanie państwa” (zob. B. R a k o c z y, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska* w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 113–115, oraz wskazaną tam literaturę).

¹² Termin „przestępstwo bez ofiar” ma charakter umowny i nie można określać jego zakresu, odwołując się do wiktymologicznego pojęcia ofiary ani karnoprawnego pojęcia pokrzywdzonego, zwłaszcza wobec różnorodności definicji tych nazw przyjmowanych w poszczególnych systemach prawnych i przez poszczególnych przedstawicieli nauki (zob. C. K u l e s z a, *Rola pokrzywdzonego w procesie karnym w świetle ustawodawstwa i praktyki wybranych krajów zachodnich*, Białystok 1995, s. 20–23). Chodzi tu w istocie o takie czyny nielegalne w świetle obowiązującego prawa (zarówno przestępstwa, jak i wykroczenia), które nie wyrządzają nikomu szkody (fizycznej, finansowej bądź emocjonalnej) albo szkodzą tylko osobie (lub osobom), które takich czynów dokonują, godząc się jednocześnie na negatywne konsekwencje swoich działań (por. M. S z y m a ń s k i, „Przestępstwa bez ofiar” w świetle polskiej Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, *Świat Idei i Polityki* 2018, t. 17, s. 334).

nieuchronna selektywność ścigania przestępstw związanych z porządkiem publicznym czy moralnością godzi w zasadę równości wobec prawa¹³.

Ponieważ przestępstwa związane z porządkiem publicznym nie mają ofiary, do zgłaszania przestępstw przeciwko porządkowi publicznego należy wykorzystać kogoś innego niż ofiara. Prowadzi to do rozszerzania inwigilacji, eskalacji przymusu, siły, brutalności, a w dalszej konsekwencji do rozwoju państwa policyjnego i ostatecznie tyranii¹⁴. Ochrona porządku publicznego stanowi też bardzo wygodny pretekst i skuteczne narzędzie do prześladowań politycznych i tłumienia sprzeciwu dysydentów.

Brak osób pokrzywdzonych, a co za tym idzie wysoka dyskrecjonalność wszczynania postępowań w takich sprawach przez organy śledcze i dochodzeniowe sprzyja korumpowaniu takich organów poprzez dostarczanie im korzyści majątkowych (łapówek, haraczy) w zamian za odstąpienie od ścigania¹⁵.

Innym skutkiem przestępstw bez ofiar jest sytuacja, w której skądinąd uczciwi obywatele są narażeni na przypadkowe popełnienie przestępstwa i poniesienie kary, ale bez *mentis reae* („złej woli”), czyli świadomości faktu, że ich zachowanie jest lub było nielegalne, dopóki nie stanie się dla państwa wygodne ściganie ich za to¹⁶. Wychodzą bowiem z intuicyjnego i słusznego założenia, że zachowania neutralne z punktu widzenia interesów innych osób oraz interesów państwa powinny być neutralne także prawnie.

Egzekwowanie moralności przez państwo powoduje wreszcie, że zewnętrzna powściągliwość (zakaz pod groźbą kary) zastępuje powściągliwość wewnętrzną (sumienie), co nieuchronnie prowadzi do wzrostu liczby jednostek o słabo rozwiniętym własnym kompasie moralnym, a co za tym idzie – do degeneracji społeczeństwa („Jeśli dorośli traktowani są jak dzieci, z czasem zaczną być jak dzieci”)¹⁷.

Penalizowanie „przestępstw bez ofiar” jest nie tylko złe z ww. powodów, ale także niekoherentne z jednoczesną bezkarnością szeregu zachowań, które pociągają za sobą ofiary (jak np. zdrada małżeńska), w tym także śmiertelne (aborcja).

Inną wymienioną w art. 31 ust. 3 przesłanką ograniczania praw i wolności, która stwarza szczególnie szerokie pole do nadużyć, jest wzgląd na zdrowie publiczne. W przesłance tej chodzi o stan, w przypadku zaistnienia

¹³ Por. R. Kmiecik, Perspektywy depenalizacji „przestępstw bez ofiar” w USA, *Palestra* 1980, nr 1, s. 109–110.

¹⁴ J. H. Skolnick, *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, New York 1975, s. 116.

¹⁵ E. M. Schur, (w:) E. M. Schur, H. A. Bedau, *Victimless Crimes: Two Sides of a Controversy*, A Spectrum Book 1974, s. 32–37.

¹⁶ Tamże, s. 25–32.

¹⁷ J. Feinberg, *The Moral Limits of the Criminal Law*, t. 3. Harm to Self, New York – Oxford 1986, s. 24.

którego „może wystąpić z dużym prawdopodobieństwem zagrożenie zdrowia większej liczby osób jednocześnie”¹⁸. Przy czym „ustalenie tego prawdopodobieństwa powinno odbywać się na podstawie aktualnej wiedzy medycznej i doświadczenia życiowego”¹⁹. Wymóg zagrożenia zdrowia większej liczby osób jednocześnie zdaje się w sposób oczywisty wykluczać przypadki, w których zagrożenie to dotyczy wyłącznie zdrowia tych osób, które podejmują określone działania, a tym samym wykluczać dopuszczalność wprowadzania zakazów takich zachowań czy czynności, które mogą zagrażać wyłącznie zdrowiu osób, które się ich dopuszczają. Mimo to nie należą do odosobnionych poglądy wyrażane w literaturze, w myśl których z powołaniem się na ochronę zdrowia publicznego w rozumieniu art. 31 ust. 3 można zwalczać również takie zachowania, poprzez które człowiek dobrowolnie niszczy lub naraża swoje zdrowie, jak to jest w przypadku nadużywania alkoholu lub używania narkotyków²⁰. Stąd już prosta droga do zakazywania takich szkodliwych lub niebezpiecznych zachowań, jak uprawianie sportów ekstremalnych, spożywanie „niezdrowych” produktów, ubieranie się w sposób nieadekwatny do pogody itp. Zakaz szkodenia własnemu zdrowiu przez zaniechanie (odmowę przyjmowania pokarmów) już obowiązuje – w stosunku do więźniów.

Przesłanka zdrowia publicznego stwarza także ryzyko wykorzystywania jej jako pretekstu w sytuacjach, gdy określone ograniczenie wolności lub prawa bynajmniej nie służy zdrowiu publicznemu, tzn. nie poprawia ogólnego stanu zdrowia społeczeństwa. Poza nielicznymi wyjątkami nie istnieją czynniki, których wpływ na zdrowie ludzi byłby jednoznacznie negatywny, ani działania prewencyjne, których wpływ na zdrowie ludzi byłby jednoznacznie pozytywny w zgodnej opinii naukowców. Świadczą o tym niekończące się debaty dotyczące z jednej strony skutków zażywania tzw. miękkich narkotyków, skutków emisji spalin czy konsekwencji spożywania określonych produktów, a z drugiej – stosowania niektórych szczepionek, wprowadzania lockdownu w przypadku epidemii chorób o stosunkowo niskiej śmiertelności, wprowadzania tzw. stref czystego transportu. Nawiasem mówiąc, największa prawdopodobnie korzyść z lockdownów podczas pandemii COVID-19 nie miała nic wspólnego z ich założonymi (czy raczej deklarowanymi jako takie) celami zdrowotnymi²¹. Polegała ona mianowicie na możli-

¹⁸ B. Rakoczy, *Ograniczenie...*, s. 124; L. Bosek, M. Szydło, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 103.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tak np. J. Boć, (w:) J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 69.

²¹ Zob. np. S. Dhamija, M. Samudra, S. Davis, N. Gupta, S. Chaudhury, *COVID-19 lockdown – Blessing or disaster?*, *Industrial Psychiatry Journal* 2021, vol. 30 (suplement 1), s. S294–S296; M. Yanovskiy, Y. Socol, *Are Lockdowns Effective in Managing Pandemics?*, *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2022, vol. 19, nr 15,

wości przeprowadzenia badań dotyczących poziomu pyłów uniesionych, stężenia tlenu węgla i tlenków azotu w sytuacji, gdy ruch samochodowy był zredukowany o ok. 80%, i obalenia tezy, że samochody są istotnym źródłem zanieczyszczenia powietrza²².

II. Zasada proporcjonalności, o której mówi się zazwyczaj w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji²³, bynajmniej z treści tego przepisu nie wynika. W istocie art. 31 ust. 3 określa jedynie stopień dopuszczalnego ograniczania praw (które nie może „naruszać ich istoty”) oraz ustanawia wymóg „konieczności” wprowadzanych ograniczeń, co oznacza, że bez ich wprowadzenia nie dałoby się osiągnąć zamierzonych celów państwa. Wprawdzie TK podkreśla, że „wymóg «konieczności» jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności”²⁴, ale teza ta nie znajduje w niczym uzasadnienia i równie dobrze (a nawet „lepiej”, bo w zgodzie z semantyką logiczną) TK mógłby (i może) orzec, że z wymogu konieczności nie wynika wymóg proporcjonalności.

Art. 31 ust. 3 nie wskazuje natomiast, w jakiej relacji ma pozostawać osiągnięta przez dane ograniczenie korzyść dla państwa do niekorzyści obywateli ewentualnie korzyść dla większości społeczeństwa do niekorzyści jednostek. W istocie więc art. 31 ust. 3 nie stanowi żadnej ochrony przed wprowadzaniem ograniczeń nieproporcjonalnych do celów, którym mają one służyć. Jednym z nowszych przykładów potwierdzających powyższą tezę jest uchwalenie ustawy zezwalającej organom samorządu terytorialnego na ustanawianie w większych miastach tzw. stref czystego transportu. Wprowadzenie takiej strefy w Warszawie wyeliminowałoby ok. 10% samochodów, a w Krakowie niespełna 4% aut²⁵, co nie przełożyłoby się na praktycznie żadną różnicę w jakości powietrza, natomiast dla owych kilku procent wykluczonych kierowców stanowiłoby niewątpliwie poważny problem i znaczne pogorszenie komfortu życia. Mimo zignorowania tej oko-

poz. 9295, s. 9, file:///C:/Users/DELL/Downloads/ijerph-19-09295-with-cover.pdf (dostęp: 16 marca 2024 r.).

²² Zob. np. I. Sówka, M. J. Pawnuć, P. Szymański, M. Badura, P. Batóg, Analiza zmienności stężeń pyłu PM_{2,5} na wybranych obszarach kampusu Politechniki Wrocławskiej podczas stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii ogłoszonych z powodu rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, (w:) I. Sówka, K. Gaj, U. Miller (red.), Aktualne trendy w ochronie powietrza i klimatu – kontrola, monitoring, prognozowanie i ograniczanie emisji, Wrocław 2020, s. 58–60; P. Skwierawski, A co jak nas oszukują?, Samorządność 2023, wydanie specjalne („Chcemy normalnego miasta!”), s. 3.

²³ Zob. np. J. Zakolska, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 111, 124 oraz wskazaną tam literaturę.

²⁴ Zob. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.

²⁵ Strefy czystego transportu pod lupą IBRM SAMAR, https://www.samar.pl/_/3/3.a/119434/3.sc/11/Strefy-Czystego-Transportu-pod-lup%C4%85-IBRM-SAMAR.html?locale=pl_PL (dostęp: 16 marca 2024 r.).

liczności przez projektodawców ustawy o elektromobilności²⁶ została ona uchwalona, a Rzecznik Praw Obywatelskich nie uznał za stosowne wystąpienie do TK o zbadanie jej zgodności z Konstytucją.

III. Kwestią budzącą wciąż kontrowersje w doktrynie jest zakres zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do poszczególnych praw i wolności. Ustalenie tego zakresu wymaga w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia kwestii funkcji, jaką pełnić ma art. 31 ust. 3. Funkcja ta może być – teoretycznie – postrzegana dwojako:

- 1) albo określa on pełny (zamknięty) katalog wartości, ze względu na które przepisy szczegółowe Konstytucji mogą przewidywać dopuszczalność ograniczenia poszczególnych praw czy wolności w ustawie, a więc przepisy szczegółowe Konstytucji powinny wskazywać, które z tych wartości mogą uzasadniać ograniczanie poszczególnych praw i wolności;
- 2) albo określa on katalog wartości, ze względu na które każde prawo czy wolność mogą być ograniczone w ustawie, o ile przepisy szczegółowe Konstytucji nie poszerzają lub nie zawężają tego katalogu w odniesieniu do danego prawa czy wolności.

Rozważmy skutki przyjęcia każdego z tych założeń dla przepisów szczegółowych Konstytucji.

Ad 1.

Przyjęcie pierwszego założenia oznacza, że przypisujemy przepisowi art. 31 ust. 3 charakter normy nadrzędnej stanowiącej przesłankę przepisów szczegółowych Konstytucji. Tak rozumiany art. 31 ust. 3 określałby dopuszczalne ramy, w jakich muszą się mieścić wymienione w przepisach szczegółowych Konstytucji racje, ze względu na które ustawa może ograniczać poszczególne prawa i wolności. W takim przypadku przepisy szczegółowe przewidujące dopuszczalność ustawowego ograniczania danego prawa lub wolności mogłyby wymieniać wszystkie wartości wskazane w art. 31 albo tylko niektóre z nich. Brak formuły przewidującej dopuszczalność ustawowego ograniczania danego prawa lub wolności oznaczałby, że dane prawo czy wolność ma mieć charakter bezwzględny. Natomiast obecność takiej formuły bez wskazania jakichkolwiek wartości usprawiedliwiających ograniczenie prawa czy wolności w ogóle nie powinna mieć miejsca przy założeniu tak rozumianego charakteru art. 31 ust. 3, gdyż wówczas nie byłoby jasne, jakie powody mogą usprawiedliwiać ograniczenie prawa czy wolności. Uznanie, że wszelkie względy (nawet niewymienione w art. 31) byłoby sprzeczne z art. 31, a przy tym odbierałoby tak zredagowanemu unormowaniu konstytucyj

²⁶ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 317 ze zm.).

tucyjnemu danego prawa czy wolności jakkolwiek moc gwarancyjną w materialnym wymiarze gwarancji.

Ad 2.

W drugim przypadku wymienianie w przepisach szczegółowych przewidujących dopuszczalność ustawowego ograniczania danego prawa lub wolności wszystkich wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 (i tylko ich) byłoby bezsensownym zabiegiem legislacyjnym. Przy założeniu, że art. 31 ust. 3 ma charakter normatywny i stanowi *lex generalis*, należałoby sprecyzować sferę materialną gwarancji tylko w przypadku tych praw i wolności, których ograniczanie byłoby dopuszczalne – zgodnie z wolą ustrojodawcy – ze względu na szerszy lub węższy katalog wartości niż katalog określony w art. 31 ust. 3.

Brak w przepisie szczegółowym formuły przewidującej dopuszczalność ustawowego ograniczania danego prawa lub wolności można byłoby interpretować dwojako:

- a) że dane prawo czy wolność może podlegać ograniczeniom ze względu na wszystkie wartości wymienione w art. 31 ust. 3 i żadne inne (te i tylko te wartości);
- b) że dane prawo czy wolność ma charakter bezwzględny, tzn. nie może podlegać żadnym ograniczeniom ustawowym (ten pogląd zakłada, że art. 31 ust. 3 nie może stanowić samodzielnej podstawy ograniczania prawa i wolności).

Jeżeli jednak obok przypadków, gdy w kontekście danego prawa czy wolności w ogóle nie ma formuły przewidującej dopuszczalność ustawowego ograniczania danego prawa lub wolności, byłyby również takie przypadki, w których w kontekście danego prawa czy wolności zamieszczona jest taka formuła, jednak bez wskazania jakichkolwiek wartości określonych w art. 31 ust. 3, to brak takiej formuły mógłby być interpretowany tylko w jeden sposób: że dane prawo czy wolność ma charakter bezwzględny, tzn. nie może podlegać żadnym ograniczeniom ustawowym. Obecność takiej formuły, ale bez wskazania jakichkolwiek wartości określonych w art. 31 ust. 3, oznaczałaby natomiast, że dane prawo czy wolność może podlegać ograniczeniom ze względu na wszystkie wartości wymienione w art. 31 ust. 3 i żadne inne (te i tylko te wartości).

Jak zatem powyższa kwestia przedstawia się w obecnie obowiązującej Konstytucji RP?

Wśród jej przepisów szczegółowych są takie, które zezwalają na ograniczenie niektórych praw i wolności z powodów niewymienionych w art. 31 ust. 3 – tak jest np. z prawem do jawnego rozpatrzenia sprawy, które może być wyłączone ze względu na „interes prywatny” (art. 45), czy z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej, która może być ograniczona ze względu

du na „interes publiczny” (art. 22). Fakt ten – zgodnie z tym, co wyżej powiedziano – wyklucza możliwość traktowania art. 31 ust. 3 jako normy nadrzędnej, poza którą nie mogą wychodzić normy szczegółowe. Również obecność przypadków, w których zawarta jest formuła przewidująca dopuszczalność ustawowego ograniczania danego prawa lub wolności, ale bez wskazania jakichkolwiek wartości usprawiedliwiających ograniczenie prawa czy wolności, przemawia za tym, że art. 31 ust. 3 pełni funkcję przepisu ogólnego (stanowi *lex generalis*).

Z kolei fakt, że w Konstytucji obok przepisów szczegółowych, które w kontekście danego prawa czy wolności w ogóle nie zawierają formuły przewidującej dopuszczalność ustawowego ograniczania danego prawa lub wolności, są również takie przepisy, w których w kontekście danego prawa czy wolności zamieszczona jest taka formuła, jednak bez wskazania jakichkolwiek wartości określonych w art. 31 ust. 3, prowadzi do wniosku (przy założeniu racjonalności ustawodawcy), że art. 31 ust. 3 ma zastosowanie tylko do niektórych praw i wolności, natomiast inne mają charakter absolutny. Takie stanowisko w tej kwestii zajmuje P. Winczorek²⁷. W doktrynie dominuje jednak stanowisko przeciwne, sprzeczne z wyżej przedstawioną wykładnią systemową²⁸.

Także TK stoi na stanowisku, że art. 31 ust. 3 odnosi się nie tylko do tych praw i wolności, których możliwość ograniczania w drodze ustawy jest wyraźnie przewidziana. W jednym z orzeczeń TK stwierdził np., że „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”²⁹. W żaden sposób nie można się zgodzić z tą – gołosłowną – tezą TK. Uzasadnieniem takiego twierdzenia jest bowiem – należy to powtórzyć – obecność w Konstytucji zarówno takich przepisów, które milczą w kwestii dopuszczalności ograniczeń, jak i takich, które przewidują taką możliwość, jednak bez wskazywania ich przesłanek. Jeśli, jak chce TK, milczenie przepisu szczegółowego w kwestii dopuszczalności ograniczenia danego prawa czy wolności miałyby oznaczać odesłanie do art. 31 ust. 3, to jaką rolę miałyby pełnić wyraźne odesłanie? Należałoby uznać je za zbędne, co oznacza przyjęcie, iż ustrojodawca nie był racjonalny. A zatem to stanowisko TK nie znajduje

²⁷ P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008, s. 83.

²⁸ Zob. np. L. Garlicki, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 16–17; A. Łabno, Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji RP, (w:) B. Banaszak, A. Preisner (red.), Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, Warszawa 2002, s. 700; L. Bosek, M. Szydło, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, s. 59.

²⁹ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK-A 2002, nr 2, poz. 18.

żadnego uzasadnienia, a co więcej, jest sprzeczne z regułą zakazującą wykładni *per non est*.

III. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził w jednym z orzeczeń, że katalog przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ograniczania praw i wolności „jest zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco”³⁰. Można by zatem sądzić, że nawet przyjmując najmniej korzystną dla obywateli interpretację Konstytucji – w myśl której przewidziana w art. 31 ust. 3 dopuszczalność ograniczania praw i wolności odnosi się do wszelkich praw i wolności – Konstytucja coś w tej sferze jednak gwarantuje, to mianowicie, że z innych powodów niż wymienione w art. 31 ust. 3 prawa i wolności nie mogą być ograniczane. Nawet jednak ta konkluzja nie odpowiada rzeczywistości.

Obowiązuje bowiem szereg zakazów i nakazów, które nie są usprawiedliwione ochroną żadnych z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. nakaz zapinania pasów bezpieczeństwa, nakaz używania kasków ochronnych przez motocyklistów, zakaz pływania w niektórych akwenach lub częściach akwenów publicznych albo przy określonej pogodzie, zakaz posiadania narkotyków na własny użytek czy reglamentacja leków) i są wyrazem jedynie uchybiającego godności człowieka paternalizmu państwowego. Mimo nieprzyzwoicie szerokiego katalogu okoliczności, ze względu na które można w myśl Konstytucji ograniczać prawa i wolności, w dodatku określonych przez art. 31 ust. 3 wybitnie nieostro, nie sposób znaleźć wśród nich usprawiedliwienia dla takich ograniczeń. Powody ich wprowadzenia nie mieszczą się w katalogu okoliczności wymienionych w art. 31 ust. 3 i dotyczy to zarówno powodu oficjalnie podawanego (dobro jednostki, czytaj: chęć ochrony jej przed nią samą), jak i rzeczywistych motywów, które są różne w różnych przypadkach (np. koszty finansowe leczenia lub ratowania jednostki albo interesy określonych podmiotów, np. firm farmaceutycznych). Klauzula konstytucyjna nie wskazuje ani dobra jednostki, ani kosztów finansowych (nawet realnych, a tym bardziej jedynie potencjalnych), ani interesów określonych grup jako okoliczności uzasadniającej ograniczanie praw i wolności. Mimo to Trybunał Konstytucyjny nie uznaje ograniczeń motywowanych takimi racjami za niezgodne z Konstytucją.

Oprócz tego samo państwo podejmuje działania naruszające podstawowe prawa i wolności, które nie znajdują usprawiedliwienia ochroną żadnej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przykładem takich działań jest pogwałcenie prawa własności poprzez nacjonalizację większej części środków zgromadzonych w OFE dokonaną ustawą z 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytal-

³⁰ Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 2.

nych (Dz. U. poz. 1717). Przesłanka, która stała za tym ruchem, czyli „ochrona równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych państwa”, nie jest wymieniona w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jej brak nie stanowił jednak przeszkody ani dla sięgnięcia po te środki przez rząd, ani dla uznania przez TK, że ruch ten był zgodny z Konstytucją³¹. Jeden z autorów zdania odrębnego, sędzia M. Granat, stwierdził wprost, że u podstaw wyroku TK leżały względy celowościowe, a nie prawne: „Analiza treści uzasadnienia wyroku Trybunału prowadzi do generalnego wniosku, że to nie podane przez wnioskodawców (tj. Prezydenta RP i Rzecznika Praw Obywatelskich – przyp. ZRK) wzorce kontroli konstytucyjnej, lecz motyw ochrony krótkoterminowych interesów budżetu państwa przesądził za uznaniem zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją” oraz „za przyznaniem przez Trybunał pierwszeństwa potrzebom budżetowym państwa w latach 2014–2015 nad oceną dopuszczalności trwałego pogorszenia sytuacji prawnej ubezpieczonych w drodze rozmontowania dotychczasowego modelu systemu emerytalnego z OFE”.

Upoważnienie ustawodawcy do wprowadzania ustawami zwykłymi ograniczeń prawa własności (art. 64 ust. 3) oraz upoważnienie organów stosujących prawo do odbierania własności (art. 21 ust. 2) czyni ochronę własności, deklarowaną w art. 21 ust. 1, pozorną.

W zakresie ochrony własności nieruchomości Konstytucja RP nie gwarantuje właściwie niczego poza odszkodowaniem za wywłaszczenie. Najlepszym dowodem na to są liczne „specustawy”, które – jak zauważa A. Ostrowska – „uderzają w podstawowe wartości konstytucyjne, z zasadą ochrony własności i zasadą pomocniczości włącznie”³². Nie zmienia to faktu, że są one zgodne z Konstytucją, a „zjawisko kształtowania przestrzeni w drodze aktów wprowadzających wyjątki od reguł zawartych w ustawach wiodących” świadczy o bezsilności Konstytucji, która w końcu sama na to przyzwala.

IV. Iluzoryczność konstytucyjnej ochrony praw i wolności potęguje fakt, że sformułowany w art. 31 ust. 3 wymóg ustawowej drogi ich ograniczania jest deklaracją bez pokrycia. Przeczy mu ogólne upoważnienie do nakładania nakazów i zakazów – pod groźbą kary grzywny nakładanej w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia – w drodze tzw. aktów porządkowych, znajdujące się w ustawach normujących ustrój i kompetencje terenowych organów administracji³³. TK nie uznał tego rozwiązania za sprzeczne z Konstytucją³⁴.

³¹ Zob. wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK-A 2015, nr 10, poz. 163.

³² A. Ostrowska, Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Lublin 2020, s. 528.

³³ Zob. art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.); art. 41 i art. 42 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 107); art. 60 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r., poz. 190).

³⁴ Zob. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02, Dz. U. z 2003 r., Nr 134, poz. 1265.

4. Art. 233 Konstytucji jako „gwarant” poszanowania dóbr człowieka

Art. 233 ust. 1 Konstytucji wskazuje „wolności i prawa”, których nie można ograniczać w czasie stanu wojennego i wyjątkowego, a art. 233 ust. 3 – prawa i wolności, które można ograniczać podczas stanu klęski żywiołowej. *A contrario* – prawa i wolności niewymienione w art. 233 ust. 1 mogą być ograniczane podczas stanów wojennego i wyjątkowego, a niewymienione w art. 233 ust. 3 nie mogą być ograniczane podczas stanu klęski żywiołowej.

Nasuwa się pytanie, co oznacza, że dobra człowieka wskazane w art. 233 ust. 1 Konstytucji nie mogą być ograniczane, a co oznacza, że pozostałe mogą. Czy należy to rozumieć w ten sposób, że dobra człowieka wskazane w art. 233 ust. 1 mają charakter absolutny³⁵, a pozostałe dobra (prawa i wolności) mogą być ograniczane we wskazanych w tym przepisie stanach nadzwyczajnych tylko w zakresie przewidzianym w art. 31 ust. 3³⁶? Czy też w ten sposób, że dobra jednostki wskazane w art. 233 ust. 1 nie mogą być ograniczane we wskazanych w tym przepisie stanach nadzwyczajnych w szerszym zakresie niż przewiduje to art. 31 ust. 3³⁷, a pozostałe mogą³⁸?

Rozpatrując treść art. 233 w oderwaniu od przepisów szczegółowych Konstytucji, obie interpretacje można uznać za dopuszczalne i równie uprawnione. Rozważmy teraz, czy obie wersje interpretacji można dopuścić – przy założeniu racjonalności ustrojodawcy – także wtedy, gdy uwzględnimy regulacje zawarte w przepisach szczegółowych.

Przyjmując – zgodnie z wykładnią językową – że dobra człowieka wskazane w art. 233 ust. 1 Konstytucji nie mogą być w ogóle ograniczane w stanach nadzwyczajnych, należałoby uznać – rozumując według reguły wnioskowania *a minori ad maius* – że tym bardziej nie powinny one podlegać możliwości ograniczenia w normalnym stanie funkcjonowania państwa, a więc że mają one charakter absolutny i nie stosuje się do nich art. 31 ust. 3. Taki wniosek zdają się potwierdzać przepisy szczegółowe: art. 30 (chroniący godność człowieka), art. 38 (przewidujący ochronę życia) czy art. 47 (obejmujący ochroną „dobra osobiste”), które nie zawierają – obecnej w wielu innych artykułach, dotyczących ochrony innych dóbr człowieka i obywatela – klauzuli przewidującej dopuszczalność naruszania w drodze ustawy wymienionych w nich dóbr. Przeczy mu jednak sposób unormowania niektórych innych dóbr jednostki.

³⁵ Tak zdaje się postrzegać tę kwestię W. Skrzydło, pisząc, że prawa i wolności wymienione w art. 233 ust. 1 „w żadnym przypadku ograniczeniom nie podlegają” (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 249).

³⁶ Tak P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 430.

³⁷ Tak S. Steinborn, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 8.

³⁸ Tak K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 258.

Spójność łącząca art. 233 ust. 1 Konstytucji z przepisami szczegółowymi dotyczącymi ochrony godności, życia i „dóbr osobistych” nie występuje np. w przypadku regulacji odnoszących się do wolności sumienia i religii. Wolność ta wymieniona jest w art. 233 ust. 1 Konstytucji wśród tych stanów, właściwości, wolności i praw, których nie można ograniczać nawet w stanach nadzwyczajnych, natomiast możliwość jej ograniczania przewiduje art. 53 ust. 5, i to ze względu na wszystkie okoliczności wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji z wyjątkiem jedynie ochrony środowiska.

Obecność wśród dóbr człowieka wymienionych w art. 233 ust. 1 takich praw i wolności, co do których przepisy szczegółowe dopuszczają możliwość ich ograniczania, wyklucza zatem taką interpretację art. 233 ust. 1, w myśl której wymienione w nim dobra nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Absurdem byłoby bowiem zakazanie wprowadzania ograniczeń tych praw i wolności w czasie stanu nadzwyczajnego mimo istnienia takiej możliwości w „normalnym” stanie.

Jedyny racjonalny wniosek, jaki można wobec tego wyprowadzić z treści art. 233, jest taki, że w stanach nadzwyczajnych nie można ograniczać dóbr wskazanych w art. 233 ust. 1 i niewskazanych w art. 233 ust. 3 w większym zakresie i z innych powodów, niż jest to przewidziane w odniesieniu do poszczególnych wolności i praw w przepisach szczegółowych Konstytucji i w art. 31 ust. 3. *A contrario* – prawa i wolności niewymienione w art. 233 ust. 1 i wymienione w art. 233 ust. 3 mogą być ograniczane podczas stanów nadzwyczajnych w większym zakresie niż przewiduje to art. 31 ust. 3 (tj. także w sposób naruszający ich istotę) i nie tylko z powodów, które są wymienione w tym przepisie i w przepisach szczegółowych Konstytucji.

Faktem najistotniejszym w kontekście niniejszych rozważań jest jednak to, że jak by nie postrzegać zakresu zastosowania art. 31 ust. 3, to wnioski co do gwarancyjnej wartości Konstytucji podważają tę wartość.

Jeśli bowiem uznajemy (zgodnie ze stanowiskiem TK i większości doktryny, mimo że jest to interpretacja sprzeczna z wykładnią systemową i najmniej korzystna dla obywateli), że art. 31 ust. 3 stosuje się do wszystkich praw i wolności, to oznacza to, iż Konstytucja nie tyle chroni te dobra, co przyzwala na ich ograniczanie właściwie z dowolnego powodu (każdy z nich jest bowiem określony przez odwołanie się do pojęć nieostrych). Dlatego tak istotne jest zasygnalizowane na wstępie odróżnianie praw i wolności człowieka (do których odnosi się art. 31 ust. 3) od innych jego dóbr – stanów i właściwości (do których klauzula z art. 31 ust. 3 nie ma zastosowania). Przy uwzględnieniu tego rozróżnienia nie ma podstaw do wyrażanych w literaturze obaw³⁹, że również „prawo do życia”⁴⁰ (które w istocie nie jest przedmio-

³⁹ Zob. M. Piechowiak, Regulacja nie wolna od wad, „Rzeczpospolita” z 15 maja 1997 r., „Prawo co dnia”, s. 18.

tem prawa, tylko przyrodzonym dobrem-stanem człowieka) może być ograniczone np. ze względu na ochronę środowiska.

Jeśli natomiast przyjmując stanowisko zgodne z założeniem racjonalności ustrojodawcy, w myśl którego art. 31 ust. 3 stosuje się tylko do tych praw i wolności, w przypadku których Konstytucja stanowi, że mogą one podlegać ograniczeniom, to oznacza to, że np. wolność słowa jest nieograniczona, a zatem, że wiele przepisów karnych ograniczających wolność słowa (np. penalizacja tzw. negacjonizmu, pochwalania faszyzmu lub komunizmu albo pochwalania popełnienia przestępstwa) jest sprzecznych z Konstytucją. Nie stoi to jednak na przeszkodzie temu, że takie przepisy obowiązują, co prowadzi do konkluzji, że „gwarancje” konstytucyjne mają charakter pozorny.

Trzeciej ewentualności nie ma, chyba że w odniesieniu do jednych praw lub wolności chcielibyśmy przyjąć jedno założenie co do zakresu stosowania art. 31 ust. 3, a w odniesieniu do innych – odmienne. Takie podejście byłoby jednak, rzecz jasna, niedopuszczalne.

5. Konstytucja a prawo międzynarodowe

Na koniec niniejszych rozważań należy zwrócić uwagę na fakt najbardziej deprecjonujący wartość Konstytucji w rozważanej sferze: Konstytucja nie tylko niczego nie gwarantuje, gdy chodzi o ochronę wolności i praw obywateli, ale nawet pogarsza ich sytuację w tym zakresie⁴¹.

Jak to możliwe? Przede wszystkim Konstytucja nic nie gwarantuje w sferze podstawowych praw i wolności z tego powodu, że obowiązek ich respektowania wynika z aktów prawa międzynarodowego, których RP jest sygnatariuszem. Jak wiadomo, mają one pierwszeństwo stosowania przed ustawami, jeżeli postanowienia ustaw byłyby z nimi sprzeczne, a więc nie istnieje groźba, że ustawy wyłączą czy ograniczą ich stosowanie. Natomiast takie sprzeczne z prawem międzynarodowym regulacje w zakresie praw i wolności człowieka może wprowadzić sama ustawa zasadnicza. Zgodnie bowiem z art. 8 to „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Fakt ten implikuje tezę, że Konstytucja może wprowadzać rozwiązania odmienne od przyjętych w aktach prawa międzynarodowego i tym samym modyfikować obowiązki państwa w zakresie respektowania praw i wolności człowieka i obywatela, poszerzając

⁴⁰ Takiego określenia używa się często w piśmiennictwie (zob. np. D. Ostrowska, (w:) J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J. A. Rybczyńska, Prawa człowieka..., s. 89 i n.), mimo że w Konstytucji jest mowa o „ochronie życia” (art. 38).

⁴¹ Mowa tu wyłącznie o rozwiązaniach materialnoprawnych, pomijając rozwiązania proceduralne służące ochronie praw i wolności, jak zwłaszcza instytucja skargi konstytucyjnej.

lub zawężając katalog wartości, ze względu na które owe prawa i wolności mogą być ograniczane ustawami.

Jak przedstawia się ta kwestia w przypadku polskiej Konstytucji? Otóż przyjmując, że art. 31 ust. 3 ma zastosowanie do wszelkich konstytucyjnych praw i wolności – a taki pogląd, jak wspomniano, obecnie dominuje w literaturze i orzecznictwie TK – należałoby stwierdzić, że Konstytucja wprowadza rozwiązania mniej korzystne dla obywateli niż wiążące Polskę akty prawa międzynarodowego⁴². Ustanowiona w art. 31 ust. 3 klauzula dopuszcza bowiem szerszy zakres ograniczeń praw i wolności niż prawo międzynarodowe – dodatkową (w porównaniu do klauzul zawartych w MPPOP i EKPCz) racją usprawiedliwiającą ograniczanie jest ochrona środowiska, nieprzewidziana w tym kontekście w prawie międzynarodowym⁴³. Nie trzeba tłumaczyć, dlaczego ta z pozoru mało istotna różnica ma w rzeczywistości olbrzymie znaczenie; w obecnej dobie to właśnie ochrona środowiska (będąca notabene chwalebnyim celem w jej niewynaturzonej postaci) jest – obok ochrony porządku publicznego i zdrowia publicznego – głównym pretekstem do ograniczania praw i wolności. Z kolei MPPGSK wskazuje tylko jeden powód dopuszczalnego ograniczania praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych – w celu popierania powszechnego dobrobytu w społeczeństwie demokratycznym⁴⁴ (art. 4).

Oznacza to, że aktualnie obowiązująca Konstytucja nie tylko nie gwarantuje niczego, co nie byłoby już „zagwarantowane” w prawie międzynarodowym, ale nawet osłabia (redukuje) te „gwarancje”. Mówiąc wprost, regulacja w Konstytucji z 1997 r. podstawowych praw i wolności pogarsza sytuację obywateli RP w sferze ochrony ich praw i wolności w porównaniu z sytuacją, gdyby problematyka ta nie była unormowana w Konstytucji. Lepszym rozwiązaniem byłoby poprzestanie w Konstytucji na stwierdzeniu, że umowy międzynarodowe – ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie – mają pierwszeństwo przed ustawami, jeśli nie da się ich pogodzić ze sobą (art. 91 ust. 2).

Taką ocenę Konstytucji potwierdza też redakcja innych jej przepisów. Skoro art. 59 ust. 4 wyraźnie odsyła do prawa międzynarodowego („Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim

⁴² Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167), dalej: MPPOP; Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169), dalej: MPPGSK; Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej: EKPCz.

⁴³ Por. M. Piechowiak, *Regulacja...*, s. 18.

⁴⁴ O tym, jak należy rozumieć tę klauzulę, zob. W. Józwicki, *Ograniczenia możliwości korzystania z praw zagwarantowanych w Międzynarodowym pakcie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych na podstawie jego art. 4 a progresywna realizacja tych praw*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2019, nr 1, s. 43 i n.

ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe”), a w innych artykułach Konstytucji dotyczących praw i wolności człowieka nie ma analogicznej formuły, to *a contrario* wnioskować należy, że w tych innych wypadkach mogą być stosowane nie tylko takie ograniczenia ustawowe, jakie są dopuszczalne przez wiążące Polskę umowy międzynarodowe⁴⁵.

Nawiasem mówiąc, brak art. 31 ust. 3 Konstytucji nie poprawiłby znacząco sytuacji prawnej obywateli RP. Lista niedookreślonych wartości, ze względu na które prawo międzynarodowe dopuszcza możliwość ograniczania wolności i praw człowieka, jest bowiem wprawdzie na ogół nieco węższa niż ta zawarta w ww. przepisie⁴⁶, ale wciąż wystarczająco szeroka, aby uczynić „gwarancje” pozornymi. Co więcej, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pokazuje, że ów teoretyczny brak gwarancji respektowania praw i wolności przez państwo znajduje często swoje potwierdzenie w praktyce. Szczególnie wyraźnie widać to w sferze skutków korzystania z wolności słowa. Wolność ta jest prawdziwie respektowana jedynie w odniesieniu do informacji i idei, które są przychylnie odbierane lub postrzegane jako nieszkodliwe bądź neutralne. Gdy chodzi natomiast o treści, które mogą obrażać czy szokować, to wolność ich wyrażania Trybunał przyznaje na ogół przedstawicielom jednej tylko strony społecznego dyskursu⁴⁷.

Wolność mówienia rzeczy neutralnych z punktu widzenia ideologii, na jakiej opiera się państwo, jest oczywistością i nie trzeba jej gwarantować konstytucyjnie. Wolność słowa jako przyrodzona wolność człowieka polega na swobodzie mówienia także rzeczy niewygodnych dla państwa. H. Kelsen twierdził, że demokracja nie może bronić swojego istnienia za pomocą niedemokratycznych rozwiązań. Powinna zatem tolerować pokojowe wyrażanie i szerzenie antydemokratycznych poglądów, o ile działania te nie zmierzają do siłowego przewrotu. Taka tolerancja zawiera w sobie oczywiście pewne niebezpieczeństwo. „Ale – jest istotą i honorem demokracji przyjmować na siebie takie niebezpieczeństwo; jeśli zaś demokracja nie może znieść takiego niebezpieczeństwa, to nie jest warta tego, aby jej bronić”⁴⁸.

⁴⁵ M. Piechowiak, *Regulacja...*, s. 18.

⁴⁶ Jedynie w dwóch przypadkach EKPCz przewiduje przesłanki wprowadzania ograniczeń niemieszczące się w katalogu wymienionym w art. 31 Konstytucji: w odniesieniu do prawa do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji wprowadza jako jedną z przesłanek jego ograniczenia „dobrobyt gospodarczy kraju” (art. 8 ust. 2), a w odniesieniu do wolności wyrażania opinii – „zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej” (art. 10 ust. 2).

⁴⁷ J. Maziarz, *Współczesne rozumienie i niezrozumienie wolności słowa*, *Consilium Iuridicum* 2023, wydanie specjalne („Rządy prawa wczoraj, dziś i jutro”), s. 38.

⁴⁸ H. Kelsen, *Was ist Gerechtigkeit?*, Stuttgart 2005, s. 51.

6. Konkluzja

Ocena wartości gwarancyjnej art. 31 ust. 3 i art. 233 Konstytucji RP zależy od perspektywy, tzn. od stanowiska politycznofilozoficznego, z punktu widzenia którego ocenia się te przepisy. Z perspektywy totalitarystycznej można postrzegać analizowane przepisy jako gwarancje ochrony podstawowych praw i wolności przed ich całkowitym zniesieniem; z perspektywy libertariańskiej – jako przyzwolenie na ich ograniczanie.

Klauzula dopuszczająca możliwość wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w szeregu przypadków, z których właściwie każdy określony jest przez odwołanie się do pojęć nieostrych, jest słabą ochroną przed nadmierną ingerencją państwa w podstawowe prawa i wolności. Samo istnienie wyjątków od danej zasady konstytucyjnej nie czyni jej jeszcze bezwartościową, o ile wyjątki te są wyraźnie określone w konstytucji⁴⁹. Tylko wtedy przepis konstytucyjny ma wartość rzeczywistą (wartość gwarancji), a nie pozorną. Niestety, cechą charakterystyczną aktualnie obowiązującej Konstytucji z 1997 r. jest upoważnienie niemalże *in blanco* ustawodawcy do określania wyjątków od sformułowanych w konstytucji praw i wolności obywateli oraz odpowiadających im obowiązków państwa.

Odrębną kwestią jest wynikający z wad legislacyjnych brak możliwości jednoznacznego stwierdzenia, czy, a jeśli tak, to z jakich powodów poszczególne prawa i wolności mogą być ograniczane. W orzecznictwie i literaturze dominuje w tej kwestii stanowisko mniej korzystne dla obywateli (notabene możliwe do przyjęcia tylko pod warunkiem założenia, że ustrojodawca nie był racjonalny), co oczywiście narusza regułę wykładni *in dubio pro libertate*.

Warto przy tym zauważyć, że Konstytucja RP nie deklaruje zamiaru respektowania jednego z najważniejszych, a przy tym naturalnego dobra człowieka, jakim jest wolność dysponowania własnym ciałem. Przejawami takiej wolności są przede wszystkim: współżycie fizyczne, samodzielne leczenie się (czemu powinien odpowiadać nieregulamentowany dostęp do leków), dawstwo narządów (zarówno nieodpłatne, jak i płatne) i eutanazja⁵⁰.

Odnosnie do wszelkich wolności należy zaznaczyć, że jedyną okolicznością, z powodu której konstytucja nietotalitarnego państwa powinna do-

⁴⁹ „Precyzyjną egzemplifikację” granic dopuszczalnego ograniczenia praw i wolności P. Hofmański uważa za warunek „traktowania przepisów Konstytucji jako norm prawnych, a nie deklaracji politycznych”, a co za tym idzie – możliwości ich bezpośredniego stosowania przez organy państwa, „co w państwie prawnym nie może podlegać żadnej dyskusji” (zob. P. Hofmański, *Ochrona praw człowieka*, Białystok 1994, s. 232).

⁵⁰ W granicach dysponowania własnym ciałem nie mieszczą się natomiast, rzecz jasna, takie działania, jak aborcja czy surogacja, ponieważ wiążą się one z dysponowaniem także cudzym ciałem. Zob. szerzej Z. R. Kmiecik, *Prawo do dysponowania własnym ciałem*, *Prokuratura i Prawo* 2022, nr 10, s. 5–32.

puszczać możliwość ich ograniczania, jest wzgląd na wolności innych. Realizacja wolności przez jednego człowieka (aspekt pozytywny wolności) może bowiem wiązać się z naruszaniem zakazu (aspekt negatywny wolności) działania naruszającego wolność (taką samą lub inną) albo inne dobro innego człowieka. Na przykład korzystanie z wolności słowa nie powinno naruszać dobrego imienia, korzystanie z wolności gromadzenia się nie powinno naruszać wolności przemieszczania się, korzystanie z wolności przemieszczania się nie powinno naruszać własności, korzystanie z wolności praktyk religijnych nie powinno naruszać życia bądź zdrowia itp. Ograniczenia wolności przez wzgląd na wolności innych są więc niezbędnymi do tego, aby z wolności mógł korzystać ogół społeczności. Jest to jedyne ograniczenie naturalne, tj. należące do istoty korzystania z wolności przez większą liczbę osób niż jedna. Rola państwa w ograniczaniu wolności powinna zatem sprowadzać się do wyważenia znaczenia poszczególnych wolności i określenia ich hierarchii, a tym samym pierwszeństwa ochrony (polegającej na zapewnieniu możliwości realizacji) w przypadku potencjalnej i rzeczywistej kolizji między nimi.

Francuska Deklaracja praw człowieka i obywatela z 1789 r. głosiła w art. IV: „Wolność polega na możliwości czynienia wszystkiego, co nie szkodzi drugiemu; w ten sposób wykonywanie praw naturalnych każdego człowieka nie ma innych granic niż te, które zapewniają korzystanie z takich samych praw innym członkom społeczeństwa. Granice te może określać tylko ustawa”⁵¹. J.S. Mill w 1859 r. sformułował tę zasadę następująco: „Jedynym celem, dla osiągnięcia którego ma się prawo sprawować władzę nad członkiem cywilizowanej społeczności wbrew jego woli, jest zapobieżenie krzywdzie innym”⁵². Znamienne, jak dalece konstytucje współczesnych demokracji europejskich (tzw. demokratycznych państw prawa) oddaliły się od tych idei pod pretekstem ochrony rozmaitych innych dóbr i wartości.

Bibliografia

1. Boć J., (w:) J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
2. Bosek L., Szydło M., (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
3. Bronk A., *Kategoria godności człowieka*, *Annales UMCS, sectio I* 2010, vol. XXXV.

⁵¹ Deklaracja praw człowieka i obywatela z 26 sierpnia 1789 r., <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> (dostęp: 16 marca 2024 r.).

⁵² J. S. Mill, *O wolności*, przeł. A. Kurlandzka, Warszawa 1999, s. 25.

4. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.
5. Dhamija S., Samudra M., Davis S., Gupta N., Chaudhury S., COVID-19 lockdown – Blessing or disaster?, *Industrial Psychiatry Journal* 2021, vol. 30 (suplement 1).
6. Feinberg J., *The Moral Limits of the Criminal Law*, t. 3. Harm to Self, New York – Oxford 1986.
7. Garlicki L., (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
8. Hofmański P., *Ochrona praw człowieka*, Białystok 1994.
9. Hołda J., Hołda Z., Ostrowska D., Rybczyńska J. A., *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
10. Józwicki W., Ograniczenia możliwości korzystania z praw zagwarantowanych w Międzynarodowym pakcie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych na podstawie jego art. 4 a progresywna realizacja tych praw, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2019, nr 1.
11. Kelsen H., *Was ist Gerechtigkeit?*, Stuttgart 2005.
12. Kmiecik R., *Perspektywy depenalizacji „przestępstw bez ofiar” w USA*, *Palestra* 1980, nr 1.
13. Kmiecik Z. R., *Aborcja i kara śmierci a koncepcje ochrony życia*, (w:) D. Jaroszewska-Choraś, A. Kilińska-Pękacz, A. Wedeł-Domaradzka (red.), *Kobieta i prawo*, Warszawa 2023.
14. Kmiecik Z.R., *Prawo do dysponowania własnym ciałem*, *Prokuratura i Prawo* 2022, nr 10.
15. Kulesza C., *Rola pokrzywdzonego w procesie karnym w świetle ustawodawstwa i praktyki wybranych krajów zachodnich*, Białystok 1995.
16. Łabno A., *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji RP*, (w:) B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
17. Maziarz J., *Współczesne rozumienie i niezrozumienie wolności słowa*, *Consilium Iuridicum* 2023, wydanie specjalne („Rządy prawa wczoraj, dziś i jutro”).
18. Mill J. S., *O wolności*, przeł. A. Kurlandzka, Warszawa 1999.
19. Ostrowska A., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020.
20. Piechowiak M., *Regulacja nie wolna od wad*, *Rzeczpospolita* z 15 maja 1997 r., „Prawo co dnia”.
21. Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.

22. Rothbard M., *Etyka wolności*, przeł. przeł. J. Woziński, J. M. Fijor, Warszawa 2010.
23. Schur E. M., Bedau H. A., *Victimless Crimes: Two Sides of a Controversy*, A Spectrum Book 1974.
24. Siemieński F., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979.
25. Skolnick J. H., *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, New York 1975.
26. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998.
27. Skwierawski P., *A co jak nas oszukują?*, *Samorządność 2023*, wydanie specjalne („Chcemy normalnego miasta!”).
28. Sówka I., Pawnuł M. J., Szymański P., Badura M., Batóg P., *Analiza zmienności stężeń pyłu PM_{2,5} na wybranych obszarach kampusu Politechniki Wrocławskiej podczas stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii ogłoszonych z powodu rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2*, (w:) I. Sówka, K. Gaj, U. Miller (red.), *Aktualne trendy w ochronie powietrza i klimatu – kontrola, monitoring, prognozowanie i ograniczanie emisji*, Wrocław 2020.
29. Steinborn S., (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
30. *Strefy czystego transportu pod lupą IBRM SAMAR*, https://www.samar.pl/_/3/3.a/119434/3.sc/11/Strefy-Czystego-Transportu-pod-lup%C4%85-IBRM-SAMAR-.html?locale=pl_PL (dostęp: 16 marca 2024 r.).
31. Szymański M., „Przestępstwa bez ofiar” w świetle polskiej Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, *Świat Idei i Polityki* 2018, t. 17.
32. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
33. Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
34. Yanovskiy M., Socol Y., *Are Lockdowns Effective in Managing Pandemics?*, *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2022, vol. 19, nr 15, poz. 9295, file:///C:/Users/DELL/Downloads/ijerph-19-09295-with-cover.pdf (dostęp: 16 marca 2024 r.).
35. Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

What does the Constitution guarantee us?

Abstract

The considerations presented in the article aim to assess the value of the Constitution of the Republic of Poland as a guarantor of fundamental rights and freedoms of man and citizen. The author analyzes the general provisions of the Constitution that create the basis for limiting rights and freedoms during the normal functioning of the state and in states of emergency, as well as specific provisions relating to individual rights and freedoms. The regulations contained in these provisions lead to contradictory conclusions as to the admissibility of limiting respective rights and freedoms. The importance of this defect is intensified by the fact that Article 31.3 of the Constitution, which formulates the grounds and conditions for limiting fundamental rights and freedoms, opens wide doors for such actions by the legislator. Moreover, the Constitution does not introduce solutions in this respect that are more favorable to citizens than international agreements binding on Poland, which further undermines its guaranteeing role in the sphere of the analyzed issues.

Key words

Civil rights, human freedoms, Constitution of the Republic of Poland, legal guarantees, principle of proportionality.