

Konstytucyjny stan nadzwyczajny czy stan zwyczajnie niekonstytucyjny? Kilka refleksji z pogranicza...

1.

Zgodnie z powszechnie akceptowanym poglądem doktryny prawa, stan nadzwyczajny definiowany jest jako specyficzny porządek funkcjonowania władzy publicznej w państwie, będący reakcją na sytuacje powodujące poważne i bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli lub porządku publicznego¹. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego implikuje stosowanie szczególnych rozwiązań, dotyczących zarówno funkcjonowania aparatu państwowego, jak również kształtowania stosunków pomiędzy państwem i jednostką. Z tego względu, w państwach hołdujących wartościom demokratycznym, stany nadzwyczajne poddawane są daleko idącej jurydyzacji, w tym również na poziomie konstytucyjnym. W intencji ustrojodawcy prowadzi to nie tylko do poddania stanów nadzwyczajnych niezbędnym ograniczeniom normatywnym, ale również czyni je trwałym elementem politycznego ustroju państwa².

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.³ (dalej jako: Konstytucja) – jako pierwszy z aktów tej rangi w polskiej tradycji ustrojowej – wyodrębnia samodzielny rozdział poświęcony regulacji stanów nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 228 ust. 1, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Celem wykonania dyspozycji ust. 2 przywołanego przepisu, w 2002 r. uchwalone zostały trzy ustawy, które szczegółowo odnoszą

¹ Por. P. Radziejewicz, *Rozdział XI. Stany nadzwyczajne*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 652.

² Por. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 420.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

się do przesłanek stanów nadzwyczajnych, procedur ich wprowadzania oraz prawnych konsekwencji zastosowania mechanizmów określonych w rozdziale XI Konstytucji⁴.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego skutkuje zmianą sposobu funkcjonowania państwa i ograniczeniem wolności i praw jednostki. Z punktu widzenia demokratycznego standardu konstytucyjnego jest to zatem środek nadzwyczajny. Jego konstrukcja powinna być tak pomyślana, by odstępianie od standardów demokratycznych miało charakter ściśle ograniczony czasowo, a zastosowane środki w optymalny sposób zmierzają do eliminacji zagrożeń, którym stan nadzwyczajny ma przeciwdziałać⁵. Tym samym – jako swoista „legalna dyktatura” – stan nadzwyczajny z istoty nie może przekształcić się w stan permanentny⁶. Organy władzy wykonawczej, w kompetencjach których mieści się podejmowanie decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, zobligowane są do zastosowania środków nadzwyczajnych adekwatnych do istniejącego zagrożenia⁷.

2.

692

W warstwie rozwiązań normatywnych, mechanizmy stanu nadzwyczajnego stanowią swego rodzaju „niedemokratyczny eksces” w demokracji. W odniesieniu do konstrukcji systemu rządów odstępują bowiem od zasady podziału władzy i równoważenia się władz, natomiast w obszarze stosunków pomiędzy państwem i jednostką – znacząco ograniczają wolności i prawa tych ostatnich. Niemniej jednak, odejście od klasycznych standardów demokracji traktowane jest w tym wypadku jako *sui generis* stan wyższej konieczności państwowej, „zło konieczne”, jedyne środki ratowania dóbr tak fundamentalnych, jak niepodległość państwa, porządek konstytucyjny, czy też – paradoksalnie, biorąc pod uwagę towarzyszące

⁴ Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558); ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985); ustawa z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156, poz. 1301).

⁵ Zob. K. Wójtowicz, *Prezydenckie uprawnienia nadzwyczajne (Analiza prawnooporównawcza)*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 118–119.

⁶ Por. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 17.

⁷ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 228*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3 oraz. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 22.

stanom nadzwyczajnym ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw – bezpieczeństwo obywateli, a nawet egzystencja narodu⁸.

Ze względu na tak rozumianą specyfikę, stan nadzwyczajny podlega szczególnie skrupulatnej weryfikacji pod kątem legalności jego wprowadzenia, zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym. Zasadniczym punktem odniesienia są w tym względzie szczegółowe regulacje, ujęte w rozdziale XI Konstytucji oraz przepisy ustawowe, oceniane przez pryzmat zasady legalizmu działania organów władzy publicznej, wyrażonej w art. 7 Konstytucji w związku z jej art. 31 ust. 3. Ostatni z wymienionych przepisów statuuje bowiem zasadę proporcjonalności, która oznacza zakaz nadmiernej ingerencji państwa w sferę wolności i praw jednostki⁹. Jak trafnie wskazuje K. Prokop, w odniesieniu do stanu nadzwyczajnego zasada proporcjonalności dotyczy przede wszystkim sposobu realizowania środków prawnych wynikających z jego wprowadzenia, przede wszystkim zaś oceny, czy podjęte przez organy władzy publicznej działania odpowiadają zasadzie proporcjonalności i czy dla osiągnięcia zamierzonego celu nie można było zastąpić ich innymi, mniej uciążliwymi dla wolności i praw człowieka¹⁰.

Należy przy tym podkreślić, że proporcjonalność zastosowanych środków nadzwyczajnych nie może stanowić jedyne kryterium stwierdzenia – lub nie – legalności stanu nadzwyczajnego. Miarą legalności stanu nadzwyczajnego jest również ocena zastosowanych mechanizmów z punktu widzenia zasady celowości, zgodnie z którą zastosowane środki powinny zmierzać do jak najszybszej neutralizacji zaistniałych zagrożeń, a w konsekwencji przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa¹¹. Zasada ta afirmuje zatem skuteczność stanu nadzwyczajnego, która zarazem jest funkcją tymczasowości wprowadzonych ograniczeń¹². Mając na względzie dynamikę zjawisk, leżących u podstaw wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, w szczególności zaś charakter i skalę zagrożeń, a także ograniczoną z natury przewidywalność rozwoju sytuacji, związanej z ich eskalacją lub deeskalacją, organy odpowiedzialne za wprowadzenie stanu nadzwyczajnego oraz dobór prawnych instrumentów jego urzeczywistnienia mogą stanąć przed dylematem, którą ze wspomnianych zasad

⁸ Art. 15 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

⁹ Szerzej zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 228...*, s. 11, a także K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 252 i n.

¹⁰ Zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 32.

¹¹ Zob. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 296.

¹² Por. M. Brzeziński, *Gwarancje praworządności stanów nadzwyczajnych w ochronie ludności*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 40 oraz L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 459.

uznać w konkretnych okolicznościach faktycznych za wiodącą. Czy zmierzając do szybkiego uchylecia stanu zagrożenia, *ergo* zniesienia stanu nadzwyczajnego, należy zatem maksymalnie – ale w granicach konstytucyjnych – ograniczyć wolności i prawa jednostki, czy też, kierując się zakazem nadmiernej ingerencji w status jednostki, zgodzić się na to, że dochodzenie do „normalności” dokona się w dłuższym dystansie czasowym? Ocena sposobu rozstrzygnięcia owej „diabelskiej alternatywy” będzie w istotny sposób rzutować na ocenę legalności stanu nadzwyczajnego.

3.

694

W związku z kryzysem migracyjnym na granicy państwowej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś, wywołanym i eskalowanym przez reżim Aleksandra Łukaszenki, 2 września 2021 r. Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Rady Ministrów, rozporządzeniem wprowadził na okres 30 dni stan wyjątkowy na części województwa podlaskiego i województwa lubelskiego¹³. Jego obszar objął konkretnie i enumeratywnie wymienione w rozporządzeniu obręby ewidencyjne, tj. jednostki mniejsze niż gminy. 1 października 2021 r., za zgodą Sejmu Prezydent Rzeczypospolitej przedłużył okres obowiązywania stanu wyjątkowego na wskazanym obszarze o kolejne 60 dni¹⁴.

Rozporządzenie o stanie wyjątkowym wprowadziło szereg ograniczeń w zakresie dotyczącym korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela, wśród których do najbardziej istotnych zaliczyć należy:

- zakaz przebywania w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym;
- zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym;
- ograniczenie dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji.

¹³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2.09.2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1612).

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 1.10.2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1788).

Tym samym, wraz z wejściem w życie wskazanej regulacji, obywatele Rzeczypospolitej Polskiej stracili możliwość swobodnego poruszania się po części terytorium państwa, objętej stanem wyjątkowym. Co gorsza, pozbawieni zostali również swobodnego dostępu do niezależnych od władzy wykonawczej informacji na temat przebiegu wydarzeń związanych z kryzysem granicznym, z uwagi na zakaz ich relacjonowania przez środki społecznego przekazu.

We wniosku do Prezydenta Rzeczypospolitej, jako główny powód wprowadzenia stanu wyjątkowego Rada Ministrów wskazała, cyt. „nadzwyczajną skalę presji migracyjnej na granicy”. W ocenie rządu, cyt. „zintensyfikowane w ciągu ostatnich tygodni próby nielegalnego przekroczenia odcinka granicy chronionego przez Podlaski Oddział Straży Granicznej oraz Nadbużański Oddział Straży Granicznej” to podstawowy problem, z którym zmagają się polskie służby na granicy z Białorusią. Poinformowała też, że mimo stałego monitorowania pasa przygranicznego, miało miejsce ponad 3000 prób nielegalnego przekroczenia granicy. Dla oceny zasadności wniosku Rady Ministrów oraz wydanego na tej podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej istotna jest konstatacja, że masowe próby nielegalnego przekraczania granicy polsko-białoruskiej, z zaangażowaniem organów władzy państwowej państw sąsiedzkich, mają miejsce od wielu lat. Od lat też są one powszechnie znane i precyzyjnie zdiagnozowane, m.in. w orzecznictwie sądowym, w związku z działalnością zorganizowanych grup przestępczych, zajmujących się przemytem migrantów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵. Analiza danych statystycznych związanych z tym procederem w ostatnich latach nie pozwala stwierdzić, że w tym zakresie wystąpiła nadzwyczajna intensyfikacja działalności przestępczej cudzoziemców przeciwko polskiej granicy, która przekracza zdolność działania polskich służb bezpieczeństwa wewnętrznego. Stosując zwykłe środki działania, profesjonalnie działające służby bezpieczeństwa państwa są kompetentne, aby uniemożliwić popełnianie przestępstw w postaci nielegalnego przekroczenia polskiej granicy, a w przypadku, gdy takie przestępstwo zostało popełnione, zatrzymać jego sprawców i wykonać właściwe czynności procesowe. W tym kontekście, w ostatnich tygodniach przed wprowadzeniem stanu wyjątkowego na granicy polsko-białoruskiej, nie zdarzyło się nic takiego, co uzasadniałoby wydanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozporządzenia na podstawie art. 230 ust. 1 Konstytucji¹⁶. Należy przy tym zaznaczyć, że w uzasadnieniu wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego

¹⁵ Np. wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z 16.06.2014 r., sygn. akt III K 138/12.

¹⁶ Szerzej zob. S. Patyra, J. Zalesny, *Stan wyjątkowy, czyli kto i dlaczego czuje się zagrożony...*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14.09.2021.

Rada Ministrów nie wskazała, dlaczego efektywne stosowanie zwyczajnych środków działania jest niewystarczające do ochrony granicy. W kontekście tak sformułowanego uzasadnienia, zasadne jest stwierdzenie, że wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego nie spełniło ogólnych przesłanek określonych w przywołanym uprzednio art. 228 ust. 1 Konstytucji, związanych ze szczególnym charakterem zagrożenia oraz niemożliwością zapobieżenia mu za pomocą zwykłych środków konstytucyjnych.

Abstrahując od lakoniczności i enigmatyczności argumentacji przedstawionej w przywołanym wniosku Rady Ministrów, należy również zwrócić uwagę na nieadekwatność okoliczności towarzyszących wprowadzeniu stanu wyjątkowego 2 września 2021 r. względem przesłanek, o których stanowi art. 230 ust. 1 Konstytucji. Wskazany przepis jednoznacznie łączy stan wyjątkowy z zagrożeniem konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. W zgodnej i utrwalonej na przestrzeni lat opinii doktryny prawa konstytucyjnego, podstawę dla wprowadzenia stanu wyjątkowego stanowią zagrożenia o charakterze wewnętrznym, np. naruszenie integralności terytorium poprzez działania odśrodkowe zmierzające do odłączenia części terytorium państwowego, rozruchy wewnętrzne, tudzież „rozległe knowania o charakterze zdrady stanu”, czyli – używając współczesnej terminologii – spisek określonych sił politycznych, mający na celu dokonanie zamachu stanu¹⁷.

696

Tymczasem kryzys graniczny i wynikające z niego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, o których mowa w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 2 września 2021 r., miały ewidentnie charakter zewnętrzny, o czym świadczył m.in. przekaz medialny, płynący ze strony decydentów politycznych, wskazujący na „wojnę hybrydową”, prowadzoną przez reżim białoruski w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej. Zewnętrzny charakter zagrożeń potwierdzają ponadto działania polskiej dyplomacji, podejmowane na forum międzynarodowym, zmierzające do neutralizacji konfliktu granicznego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś. Nie ulega zatem wątpliwości, że negatywną ocenę rozporządzenia z 2 września 2021 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, jak również prolongaty jego obowiązywania na podstawie rozporządzenia z 1 października 2021 r. determinuje także błędnie przeprowadzona przez decydentów diagnoza źródeł zagrożeń, związanych z tzw. kryzy-

¹⁷ Zob. np. Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. II, Warszawa 1926, s. 980; K. Działocha, *Komentarz do art. 230*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2; K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 186–187; K. Prokop, *Konstytucyjna regulacja stanów nadzwyczajnych we współczesnych państwach demokratycznych (wybrane problemy)*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróż, S. Bożyk, Białystok 2006, s. 126.

sem granicznym. W świetle przeprowadzonych analiz nie może stanowić zaskoczenia okoliczność, że podjęte środki nadzwyczajne nie wywołały zamierzonych skutków. Tym samym, stan wyjątkowy na granicy polsko-białoruskiej nie spełnił kryterium celowości, co w powiązaniu ze skalą towarzyszących mu ograniczeń wolności i praw jednostki jednoznacznie podaje w wątpliwość jego legalność.

4.

Z uwagi na zbliżający się termin zakończenia okresu obowiązywania stanu wyjątkowego na części województwa podlaskiego i województwa lubelskiego (2 grudnia 2021 r.), 15 listopada 2021 r. Rada Ministrów złożyła w Sejmie pilny projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1754). W oparciu o rządowe przedłożenie Sejm uchwalił wskazaną nowelizację 17 listopada 2021 r.¹⁸ (dalej jako Ustawa). Zawarte w niej ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej, gwarantowanej w art. 52 ust. 1 Konstytucji, nie tylko nawiązały wprost do rozwiązań ustawy o stanie wyjątkowym i wydanego na jej podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 2 września 2021 r., ale wręcz zaostrzyły przewidziane tam restrykcje.

Ustawa dopuściła możliwość wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen. Z uwagi na to, że strefa nadgraniczna w znaczeniu kodeksu granicznego obejmuje obszary całych gmin, umożliwiło to objęcie wskazanym zakazem obszaru obejmującego nawet kilkadziesiąt kilometrów wewnątrz terytorium państwa, znacząco poszerzając obszar objęty zakazem poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej w stosunku do rygorów wynikających z uprzednio obowiązującego stanu wyjątkowego. Za naruszenie ustanowionych zakazów ustawodawca przewidział karę aresztu lub grzywny. Wskazane ograniczenia na określonym obszarze gmin lub ich części – wprowadzić może rozporządzeniem minister właściwy do spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej. Analogicznie do uprzednio obowiązujących rygorów stanu wyjątkowego, Ustawa

¹⁸ Ustawa z 17.11.2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2191).

wyłączyła możliwość przebywania na obszarze objętym zakazem przedstawicieli środków społecznego przekazu. Jedynie w uzasadnionych przypadkach właściwy miejscowo komendant placówki Straży Granicznej może zezwolić dziennikarzom na przebywanie na tym obszarze na czas określony i na określonych zasadach.

Ustawa narusza standardy dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw jednostki w demokratycznym państwie prawnym z kilku powodów. Po pierwsze, stwarza możliwość wprowadzenia i utrzymywania na określonym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej permanentnego stanu wyjątkowego, co stanowi rażące naruszenie Konstytucji. Wyodrębniając w swej systematyce szczególne reżimy stanów nadzwyczajnych, Konstytucja zakazuje ustawodawcy – jak wskazuje L. Garlicki – tworzenia „równoległych pozakonstytucyjnych stanów nadzwyczajnych”¹⁹. Po drugie, ujęte w Ustawie regulacje pod względem treściowym odpowiadają postanowieniom ustawy o stanie wyjątkowym, wprowadzając rygory dopuszczalne wyłącznie w czasie trwania stanu nadzwyczajnego. Uwzględniając fakt, że Ustawa uchwalona została w trakcie trwania stanu wyjątkowego, jej przepisy naruszyły Konstytucję poprzez obejście art. 228 ust. 6 Konstytucji, wyraźnie zakazującego dokonywania zmian przepisów dotyczących stanów nadzwyczajnych w czasie trwania stanu nadzwyczajnego. Po trzecie, tworząc swoistą prawną „protezę” stanu nadzwyczajnego, Ustawa wyłączyła każdorazowe jej stosowanie spod kontroli Suwerena, reprezentowanego przez Sejm. Jedynym dysponentem uchwalonej regulacji uczyniła bowiem ministra spraw wewnętrznych, który – po zasięgnięciu niewiążącej z istoty opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej – władny jest wdrożyć jej postanowienia bez zgody Sejmu i bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych. Również w tym zakresie Ustawa narusza przepisy Konstytucji, która odpowiednie kompetencje związane z wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych rozdziela pomiędzy Prezydenta Rzeczypospolitej i Radę Ministrów, w żadnym wypadku nie przyznając ich poszczególnym ministrom. Po czwarte, Ustawa stwarza możliwość arbitralnego ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela na podstawie rozporządzenia ministra, zatem aktu rangi niższej niż ustawa, czym rażąco narusza zasadę proporcjonalności, określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do konstytucyjnie dopuszczalnej formy ograniczeń. Przyjęte w Ustawie zapisy nie spełniają ponadto wymogu proporcjonalności w zakresie dotyczącym wymogu niezbędności (konieczności) przyjmowanych restrykcji. Ograniczenia w zakresie konstytucyjnie gwarantowanej wolności przemieszczania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej (art. 52 ust. 1) oraz konstytucyjnie gwarantowanej wolno-

¹⁹ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 461.

ści prasy i środków masowego przekazu, a także wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 14 i art. 54 ust. 1) argumentowane są w Ustawie – poza ogólnie sformułowaną koniecznością zapewnienia ochrony granicy państwowej i jej nienaruszalności, bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie nadgranicznej – potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników służb państwowych oraz żołnierzy i pracowników Sił Zbrojnych RP wykonujących zadania służbowe na granicy państwowej, a także koniecznością wywiązywania się ze zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 12 ust. 2). W tym względzie argumentacja ustawodawcy jawi się wręcz kuriozalnie, nie tylko w świetle powtarzających się apeli przedstawicieli organizacji międzynarodowych, wzywających polskie władze do dopuszczenia do strefy aktualnie trwającego stanu wyjątkowego zarówno przedstawicieli mediów, jak i działaczy organizacji humanitarnych, deklarujących chęć niesienia pomocy migrantom, znajdującym się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które objęte zostało restrykcjami. Analiza treści przywołanego przepisu Ustawy prowadzi bowiem do wniosku, że to właśnie obecność w strefie nadgranicznej obywateli polskich oraz mediów stanowić może zagrożenie dla bezpieczeństwa stacjonujących w strefie nadgranicznej funkcjonariuszy publicznych oraz żołnierzy, a wprowadzone ograniczenia mają w istocie ułatwić im realizację zadań wynikających z charakteru pełnionej służby. Tym samym, bezpieczeństwo osobiste i komfort pracy funkcjonariuszy państwa, zobowiązanych wszak do ochrony bezpieczeństwa nie tylko państwa, ale i jego obywateli, uznane zostały przez ustawodawcę za dobro większej wagi niż wolności i prawa jednostki. Po piąte, Ustawa narusza wolność prasy i innych środków społecznego przekazu, gwarantowaną w art. 14 Konstytucji, a także wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, określoną w art. 54 ust. 1 Konstytucji. O możliwości przebywania dziennikarzy na obszarze objętym zakazem arbitralnie decyduje komendant właściwej miejscowo placówki Straży Granicznej, określając zarówno czas, jak i zasady ich pobytu (art. 12b ust. 2 Ustawy). Wskazana regulacja przyznaje funkcjonariuszom Straży Granicznej (komendantom placówek) uprawnienia, które w żaden sposób nie wynikają z zadań tej służby, określonych w ustawie z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej²⁰.

Przyjęta w Ustawie formuła „kontrolowanej aktywności” dziennikarzy w strefie objętej rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych stanowi w istocie zawoalowaną postać swoistej koncesji na działalność mediów na obszarze objętym zakazem, udzielanej w bliżej nieokreślonych „uzasadnionych przypadkach” przez stosunkowo niskiej rangi

²⁰ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 305 ze zm.

funkcjonariusza państwowego. Jako uprawniony do określania zasad pobytu dziennikarzy na danym terytorium, funkcjonariusz ten może w sposób nieograniczony i niekontrolowany nie tylko wyznaczać zarówno konkretne lokalizacje, w których dziennikarze mogą realizować swoje obowiązki, ale również limitować treść samych informacji przekazywanych opinii publicznej. Konstrukcja ta niesie ze sobą realne zagrożenie stosowania mechanizmów cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu, która – analogicznie do koncesjonowania prasy – jest zakazana w art. 54 ust. 2 Konstytucji. Wskazane wyżej mankamenty regulacji znalazły potwierdzenie w praktyce reglamentowania obecności dziennikarzy w strefie objętej rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych z 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białoruś²¹. Wymownie dowodzą tego relacje dziennikarzy i fotoreporterów z pobytu na tym obszarze²².

5.

700

Zgodnie z założeniem, iż nadzwyczajne okoliczności wymagają czasami podjęcia nadzwyczajnych środków, twórcy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. zdecydowali się na kompleksową regulację problematyki stanów nadzwyczajnych. W dotychczasowej praktyce jej obowiązywania, problem możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego pojawiał się kilkakrotnie w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej. Jednak ani klęska powodzi z 2010 r., ani nawet pandemia COVID-19 nie skłoniły rządzących do skorzystania z przepisów o stanie nadzwyczajnym, być może dlatego, że wspomniane klęski żywiołowe zbiegły się w czasie z wyborami prezydenckimi. Tym samym, wartości ustrojowe, leżące u podstaw wprowadzenia do Konstytucji owych szczególnych rozwiązań konstytucyjnych, złożone zostały na ołtarzu bieżących potrzeb politycznych, a nawet partyjnych. Instrumentalizacja instytucji stanów nadzwyczajnych dała również o sobie znać w związku z tzw. kryzysem migracyjnym. Tym razem jednak nie w formule zaniechania, ale działania organów państwa, zmierzającego do wykorzystania ekstraordynaryjnych procedur dla ordynaryjnych celów. Zarówno stan wyjątkowy, wprowadzony oficjalnie na granicy

²¹ Dz.U. z 2021 r., poz. 2193.

²² Zob. np. M. Chołodowski, „Safari”, czyli dziennikarska wizytacja granicy pod specjalnym nadzorem, „Gazeta Wyborcza”, 4.12.2021.

polsko-białoruskiej we wrześniu 2021 r., jak również stan nadzwyczajny, wprowadzony na tym samym obszarze w trybie ustawy z 17 listopada 2021 r., został instrumentalnie wykorzystany przez decydentów politycznych. W pierwszym z wymienionych przypadków – jako narzędzie politycznej propagandy, w drugim zaś, jako środek służący zakamuflowaniu nadużyć funkcjonariuszy publicznych w zakresie dotyczącym przestrzegania międzynarodowych standardów wolności i praw człowieka związanych z prawem do ubiegania się o azyl polityczny i status uchodźcy.