

## Wolność przemieszczania się

### 1. Zagadnienia wprowadzające

Wolność, czyli innymi słowy możliwość postępowania według własnego uznania, a także wyboru określonego zachowania się, pozwala jednostce na czynienie tego wszystkiego, co mieści się w granicach prawa. Należy przy tym pamiętać, że wolność człowieka jest wartością naturalną i przyrodzoną, dlatego też istnieje niezależnie od państwa i prawa. Wobec tego „państwo i prawo są potrzebne nie po to, aby człowiekowi wolność przyznać, lecz w celu zagwarantowania wolności, w tym także jej ograniczenia w niezbędnym zakresie, aby mogli z niej korzystać wszyscy bez przeszkód ze strony innych osób zgodnie z zasadą równości”<sup>1</sup>. Tak jest również i z wolnością przemieszczania się, którą zalicza się do fundamentalnych wolności człowieka.

Wolność, o której mowa, ma szerokie spektrum oddziaływania. Przesądza o tym możliwość wyodrębnienia jej w co najmniej dwóch płaszczyznach. Pierwsza związana jest z „poszanowaniem godności człowieka i zagwarantowaniem osobie ludzkiej warunków do rozwoju jej osobowości”<sup>2</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że istotny wpływ na rozwój osobowości ma aktywny kontakt jednostki z otaczającą ją rzeczywistością, tj. z poznawaniem świata, rozwijaniem zainteresowań, zdobywaniem doświadczeń itp.<sup>3</sup> Trudno o tym mówić w sytuacji, gdy wobec danej osoby zostanie zastosowana kara w postaci ograniczenia lub pozbawienia wolności, przewidziana przez kodeks karny<sup>4</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że ograniczenie możliwości przemieszczania się jest w tym wypadku ostatecznością i następuje wskutek naruszenia prawa przez oskarżonego.

Druga płaszczyzna, w której wyraża się znaczenie wolności przemieszczania się, ma wpływ na „poznanie różnych kultur i obyczajów, wymianę doświadczeń między narodami, co jest warunkiem postępu kulturowego i cywilizacyjnego”<sup>5</sup>. W konsekwencji wiąże się z „utrzymywaniem pokoju na świecie i rozwijaniem współpracy międzynarodowej”<sup>6</sup> oraz ponadnarodowej.

Trzecia akcentuje rolę wolności przemieszczania się w stosunkach gospodarczych, zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Jej urzeczywistnienie następuje poprzez kontakty handlowe.

Odnosząc się do wolności przemieszczania, nie można zapomnieć, że jest ona immanentnie związana z innymi prawami człowieka. Bez wątpienia zalicza się do nich: prawo do wypoczynku, prawo do pracy, prawo do nauki itp. Z uwagi na olbrzymie znaczenie, jakie przypisuje się tej wolności, nie dziwi fakt, że stała się ona przedmiotem szczególnego

---

<sup>1</sup> L. Wiśniewski, *Zasady normatywnej regulacji wolności i praw człowieka*, [w:] M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2012, s. 112.

<sup>2</sup> W. S. Staszewski, *Wolność przemieszczania się osób w świetle międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka ONZ*, [w:] K. Maćkowska (red.), *Prawne aspekty migracji na przykładzie uregulowań wybranych uczestników systemu międzynarodowego*, Lublin 2010, s. 139.

<sup>3</sup> Zobacz na ten temat, <http://nauki-spoeczne.info/czynniki-ksztaltujace-osobowosc-czlowieka> [dostęp: 8.03.2012].

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

<sup>5</sup> T. Zieliński, *Pojęcie cudzoziemca i prawo do swobodnego przemieszczania się*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1992, nr 14, s. 37.

<sup>6</sup> W. S. Staszewski, *op. cit.*, s. 140.

zainteresowania w prawie międzynarodowym. Zagadnienie to zostanie poruszone w kolejnym punkcie rozważań.

## 2. Standardy międzynarodowe

Wolność przemieszczania się uregulowana została w licznych dokumentach prawa międzynarodowego. Z tego też względu na potrzeby niniejszych rozważań odniosę się do tych regulacji prawnych, które w systemie uniwersalnym, systemie Rady Europy (dalej: RE) oraz systemie Unii Europejskiej (dalej: UE), mają fundamentalne znaczenie.

Do takich aktów prawnych w ramach pierwszego systemu zalicza się Powszechną Deklarację Praw Człowieka (dalej: PDPCz lub Deklaracja)<sup>7</sup>, która w art. 13 wyjaśnia, co należy rozumieć przez wolność przemieszczania się. Jak wynika z treści wskazanego przepisu, wolność, o której mowa, przysługuje każdemu człowiekowi i oznacza:

- swobodę poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa;
- swobodę opuszczania jakiegokolwiek kraju, łącznie z własnym krajem;
- swobodę powrotu do swojego kraju.

Nieco inaczej zakres wolności przemieszczania się reguluje Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP lub Pakt)<sup>8</sup>. Odnosząc się do art. 12 Paktu, dostrzeżemy, że gwarantuje on wskazaną wyżej wolność tylko osobom przebywającym legalnie na terytorium każdego państwa. Mamy tu więc do czynienia z kryterium legalności pobytu, czego wyraźnie brak w Deklaracji. Na tle wskazanych aktów prawnych widzimy więc pewną różnicę. Przejawia się ona w tym, że w Pakcie wyartykułowano wprost owe kryterium, natomiast w Deklaracji decyzję w zakresie przyjmowania cudzoziemców na swoje terytorium oraz określania warunków ich przyjmowania pozostawiono państwu.

Przyjęte standardy międzynarodowe przewidują również ściśle określone ograniczenia wolności przemieszczania się. Jeśli chodzi o Deklarację, to zauważymy, że nie określa ona jakichkolwiek ograniczeń przy danym prawie lub wolności. Czyni to jedynie w art. 29 ust. 2 i 3, który ma zastosowanie do wszystkich zagwarantowanych w tym akcie praw i wolności, a więc także i do wolności przemieszczania się. Wobec tego z ograniczeniem tej wolności mamy do czynienia, gdy jest ono określone przez prawo w celu:

- zapewnienia odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych;
- ochrony moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu demokratycznego społeczeństwa;
- uniemożliwienia korzystania z praw i wolności w sposób sprzeczny z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych.

W MPPOiP ograniczenie wolności przemieszczania wyrażono wprost w art. 12 ust. 3, który wymaga do tego celu ustawy. Aby jednak sytuacja taka zaistniała, musi dojść do zniszczenia się przesłanek, które są konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych i są zgodne z pozostałymi prawami uznanymi w Pakcie.

Jak wynika ze wskazanych powyżej przepisów, ograniczenie wolności przemieszczania się musi być ustanowione przez państwo w akcie prawnym rangi ustawy, co wyklucza

<sup>7</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. Zobacz T. Kocot, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (W dziesiątą rocznicę rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ)*, Sprawy Międzynarodowe 1959, z. 2, s. 57 i n.

<sup>8</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. Zobacz na temat Paktu B. Radzikowska, *Realizacja artykułu 12 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (wolność przemieszczania się) w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 1992, nr 13.

możliwość podejmowania arbitralnych decyzji, bez odpowiedniej ku temu podstawy prawnej. Należy przy tym pamiętać, że ograniczeniu towarzyszyć musi merytoryczne uzasadnienie, a więc udowodnienie ziszczenia się pewnych przesłanek, które we wskazanych aktach prawnych są bardzo podobne.

Wolność przemieszczania się oparta na wymogu legalności pobytu została również odzwierciedlona w systemie RE. Podstawowym aktem prawnym jest w tym przypadku europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPCz)<sup>9</sup>, która dopiero w Protokole Czwartym<sup>10</sup>, a dokładnie w art. 2, 3 i 4 odnosi się do poruszonego zagadnienia<sup>11</sup>. Zgodnie z postanowieniami niniejszego Protokołu, przez wolność przemieszczania się należy rozumieć:

- swobodę poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania na terytorium państwa;
- swobodę opuszczania jakiegokolwiek kraju, włączając w to swój własny;
- zakaz wydalania własnego obywatela z kraju, ani indywidualnie, ani w ramach wydalania zbiorowego;
- zakaz pozbawiania własnego obywatela prawa wstępu na terytorium swojego państwa;
- zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców.

Biorąc pod uwagę powyższy sposób rozumienia wolności przemieszczania się, dostrzeżemy, że zarówno w systemie uniwersalnym, jak i systemie RE występują tożsame jej określenia. Jedyna różnica, jaka pojawia się na ich tle, dotyczy większej ilości przesłanek w EKPCz dookreślających tę wolność.

Jeśli chodzi o ograniczenie wolności przemieszczania się, to w kwestii formalnej pozostaje bez zmian. Również i katalog przesłanek, na podstawie których istnieje możliwość wprowadzenia ograniczeń, jest identyczny<sup>12</sup>. Nowym rozwiązaniem przewidzianym w EKPCz jest alternatywa ograniczenia tej wolności w celu zapobiegania przestępstwom. Mając powyższe na względzie, można więc stwierdzić, że europejska regulacja wolności przemieszczania się jest bardziej precyzyjna, a tym samym i przejrzysta.

Pewne zmiany w zakresie regulacji wolności przemieszczania się są wyraźnie widoczne w systemie unijnym. Aktem prawnym odnoszącym się do tej materii jest Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)<sup>13</sup>, a dokładnie jego art. 20 ust. 2 lit. a oraz art. 21. Na podstawie tych przepisów wyraźnie widać różnicę odnośnie do zakresu podmiotowego, w porównaniu z dwoma poprzednimi systemami. Prawodawca unijny zastrzegł bowiem prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państwa członkowskiego wyłącznie dla obywatela Unii.

Odnosząc się do wolności przemieszczania się, nie można zapomnieć o Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP UE), która ma taką samą moc prawną jak Traktaty<sup>14</sup>. Do omawianego zagadnienia odnosi się ona w art. 45, którego ustęp pierwszy

<sup>9</sup> Europejska Konwencja o ochronie praw i podstawowych wolności człowieka z 4 listopada 1950 r.

<sup>10</sup> Protokół Czwarty do EKPCz z 16 września 1963 r.

<sup>11</sup> Zobacz na ten temat L. Garlicki, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Tom II. *Komentarz do art. 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011, s. 601–610.

<sup>12</sup> Art. 2 ust. 3 EKPCz: „Korzystanie z tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe i publiczne, utrzymywanie porządku publicznego, **zapobieganie przestępstwom** [podkr. J.W.], ochronę zdrowia i moralności, lub ochronę praw i wolności innych osób”.

<sup>13</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Lizbony), Dz. Urz. UE.C 2008 Nr 115.

<sup>14</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Lizbony), Dz. Urz. UE.C 2008 Nr 115. Art. 6 ust. 1: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Postanowienia karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi

jest powtórzeniem regulacji przyjętej w art. 20 ust. 2 lit. a TFUE. Z kolei w ust. 2 wskazanej jednostki redakcyjnej przyjęto, że zgodnie z Traktatami swoboda przemieszczania się i pobytu może zostać przyznana obywatelom państw trzecich, przebywającym legalnie na terytorium państwa członkowskiego. Aby stało się to jednak możliwe, konieczne jest podjęcie przez właściwe organy UE działań zmierzających w kierunku rozwijania polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i migracji (art. 77, 78 i 79 TFUE).

Biorąc pod uwagę regulacje przyjęte w poszczególnych systemach ochrony praw człowieka, zauważymy, że z wolnością poruszania się immanentnie powiązane jest kryterium legalności pobytu. Jak się okazuje, wymóg ten odgrywa wiodącą rolę, ponieważ od jego spełnienia zależą dalsze losy jednostki na terytorium danego państwa. Zagwarantowanie każdemu człowiekowi tej wolności, niezależnie od płci, obywatelstwa, rasy, koloru skóry *etc.*, świadczy o wadze, jaką przywiązuje się do tej swobody. Nic więc dziwnego, że wypracowane standardy międzynarodowe we wskazanym zakresie stały się inspiracją dla prawodawcy krajowego, który w art. 52 Konstytucji RP<sup>15</sup> (dalej: Konstytucja lub ustawa zasadnicza) odnosi się do tego zagadnienia. Przepis ten zostanie poddany analizie w kolejnych punktach opracowania.

### 3. Podmiot ochrony

Mając na względzie zakres podmiotowy konstytucyjnej wolności przemieszczania się, wyrażonej *expressis verbis* w art. 52 ust. 1, dostrzeżemy, że jest on szeroki, przysługuje bowiem każdemu. Posłużenie się przez ustrojodawcę pojęciem „każdy” nie oznacza jednak, że przepis ten jest adresowany do każdej kategorii podmiotów. Poza jego zakresem wyłączone są osoby prawne, ponieważ nie sposób zaliczyć ich do podmiotów uprawnionych. Skoro tak, to nie ulega wątpliwości, że adresatem owej wolności są tylko osoby fizyczne, a mianowicie obywatele polscy oraz cudzoziemcy zamieszkali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe lub przebywający tylko czasowo. Należy jednak przy tym zaznaczyć, że „dotyczy to cudzoziemców legalnie przebywających w Polsce, a nie tych, którzy dopiero ubiegają się o wjazd na jej terytorium”<sup>16</sup>. Jak widzimy, kryterium legalności pobytu odgrywa tu kluczową rolę, co niewątpliwie jest zgodne z przyjętymi standardami międzynarodowymi.

### 4. Przedmiot ochrony

Biorąc pod uwagę treść art. 52 ust. 1 Konstytucji, dostrzeżemy, że ustrojodawca posłużył się w nim trzema sformułowaniami, a mianowicie wolnością poruszania się oraz wyborem miejsca zamieszkania i pobytu. Mając to na uwadze, warto przyjrzeć się tym terminom nieco bliżej.

Wolność poruszania się, najogólniej rzecz ujmując, oznacza możliwość swobodnego przemieszczania się na terytorium RP z punktu A do punktu B, za pomocą różnych środków komunikacji. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK), „dla realizacji tej wolności niezbędne jest stworzenie i utrzymanie w odpowiednim stanie systemu dróg publicznych, po których każdy może poruszać się w sposób wolny od utrudnień”<sup>17</sup>. „Konstytucyjna wolność poruszania się jest więc szczególnym przejawem zarówno wolności osobistej, jak i prawa decydowania o swym życiu osobistym, stanowi także egzemplifikację ogólnego,

---

w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień”.

<sup>15</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>16</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 317.

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99.

wolnościowego statusu jednostki [...]. Istotą gwarancyjną wolności poruszania się jest zakaz wprowadzania przez ustawodawcę jakichkolwiek kompetencji organów władzy publicznej dotyczących ograniczeń tej wolności czy też tworzenia, znanych z praktyki ustrojów niedemokratycznych, «miast zamkniętych» [...] Wolność ta [...] ma charakter powszechny w tym znaczeniu, że stanowi podstawowe prawo człowieka uznane w powszechnie obowiązujących aktach prawa międzynarodowego<sup>18</sup>.

Przez wolność wyboru miejsca zamieszkania natomiast należy rozumieć przebywanie w miejscowości, w której dana osoba ma mieszkanie<sup>19</sup>. Sięgając jednak do kodeksu cywilnego<sup>20</sup>, a dokładnie do art. 25, który stanowi rozwinięcie ustawy zasadniczej, dostrzeżemy, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Zgodnie z cywilistycznym ujęciem miejsce zamieszkania „zostało powiązane z całym obszarem określonej miejscowości, bez dalszego uszczegółowienia co do dzielnicy, ulicy, budynku, a wreszcie konkretnego lokalu”<sup>21</sup>. W porównaniu z potocznym rozumieniem tego terminu nie jest konieczne także zameldowanie osoby fizycznej na pobyt stały lub czasowy. Warunkiem *sine qua non* jest faktyczne przebywanie w danej miejscowości. Wobec tego nie może to być przypadkowy lub krótkotrwały stan związania. Przesądza o tym wymóg wynikający z art. 25 k.c., który dotyczy przebywania w danej miejscowości z zamiarem stałego w niej pobytu<sup>22</sup>. Przyjęcie takiego założenia jest ważne, osoba bowiem może mieć kilka mieszkań w różnych miejscowościach. W takiej sytuacji bez określenia wskazanego wymogu niemożliwe byłoby ustalenie jej miejsca zamieszkania. Odnosząc się do wolności wyboru miejsca zamieszkania w aspekcie konstytucyjnoprawnym, warto zwrócić uwagę na stanowisko TK, którego zdaniem wolność tę należy rozumieć „w klasycznych kategoriach ujęcia wolności konstytucyjnych przyjmując, że obejmuje ona generalny zakaz ingerencji państwa i władz publicznych w tę sferę życia człowieka. Nie może być ona natomiast traktowana jako podstawa roszczeń wobec osób prywatnych oraz ograniczeń prawa własności i innych praw majątkowych”<sup>23</sup>.

Natomiast wolność wyboru pobytu oznacza „przebywanie w miejscowości niezależnie od faktu posiadania tam mieszkania”<sup>24</sup>. Rozważając relacje między użytymi w końcowej części art. 52 ust. 1 Konstytucji pojęciami „zamieszkanie” i „pobyt”, należy przyjąć, że zakładają one przebywanie (fizyczną obecność) w jakimś miejscu, z tą jednak różnicą, że w przypadku zamieszkania chodzi o pobyt kwalifikowany przez dodatkowe okoliczności dotyczące jego trwałości<sup>25</sup>.

Konstytucyjna wolność przemieszczania obejmuje swoim zakresem przedmiotowym także swobodę opuszczenia terytorium RP (art. 52 ust. 2). Pod pojęciem tym rozumie się możliwość wyjazdu z państwa polskiego na określony czas lub na stałe. W tym przypadku

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05.

<sup>19</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 52*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 2.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r. Nr 116, poz. 93 ze zm.

<sup>21</sup> E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, Legalis. Porównaj wyrok SN z dnia 13 lutego 1976 r., I CR 930/75, OSN 1977, nr 1, poz. 5. Wyrok SN z 7 czerwca 1983 r., II UR 4/83, OSP 1984, nr 12, poz. 265. Podają za E. Gniewek, P. Machnikowski, *op. cit.*

<sup>22</sup> „Zamiar stałego pobytu powinien być obiektywizowany w tym sensie, że wynika on z takiego zachowania się osoby fizycznej, które wskazuje na rzeczywiste powiązanie jej działalności życiowej z określoną miejscowością (zobacz wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.9.2009 r., I SA/BD 479/09, Legalis; postanowienie NSA z 2.9.2010 r., I OW 74/10, Legalis; E. Gniewek, P. Machnikowski, *op. cit.*

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01.

<sup>24</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 2.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01.

osoba przekraczająca granice Polski powinna posiadać przy sobie odpowiednie dokumenty, które są wymagane przez przepisy prawa<sup>26</sup>.

Mając na względzie omówione powyżej jednostki redakcyjne, tj. ust. 1 i 2 art. 52 Konstytucji, zauważymy, że zagwarantowane w nich wolności przysługują zarówno obywatelowi polskiemu, jak i cudzoziemcowi. Tego już nie można powiedzieć o ustępie czwartym, który przewiduje dwie swobody, tj. swobodę przebywania na terytorium RP, czyli innymi słowy zakaz banicji, i swobodę powrotu do kraju tylko obywatelom polskim. Jeśli chodzi w tym przypadku o cudzoziemców, wypada dodać, że w stosunku do tych podmiotów nie jest wykluczone wydalenie oraz zakaz powrotu, orzekany przez właściwe organy<sup>27</sup>. Podjęcie takiej decyzji musi być jednak zgodne z konstytucyjnymi założeniami wyrażonymi wprost w art. 31 ust. 3 oraz konstytucyjnymi gwarancjami wolności i praw jednostki<sup>28</sup>, o czym piszę w kolejnym punkcie opracowania.

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego art. 52 Konstytucji, zauważymy, że oprócz wskazanych powyżej gwarancji ustrojodawca przewidział jeszcze jedną, wyrażoną w ustępie piątym. Mowa tu o prawie do osiedlenia się na stałe na terytorium RP, które przysługuje osobom (cudzoziemcom), których pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą. Trzeba jednak mieć na uwadze, że przez pochodzenie polskie należy rozumieć „stan, w którym dana osoba, dzięki związkom rodzinnym i (lub) łączącym się z nimi poczuciu przynależności kulturowej, uważa się za osobę pozostającą w orbicie polskiej wspólnoty narodowej. Pochodzenie polskie nie musi się łączyć z posiadaniem, niegdyś lub obecnie, przez członków rodziny tej osoby obywatelstwa polskiego. Z drugiej zaś strony, pochodzenie polskie mogą deklarować osoby innej niż polska narodowości (na przykład żydowskiej, ukraińskiej), której przodkowie byli obywatelami polskimi, a one same mają poczucie łączności z polską kulturą narodową”<sup>29</sup>.

Jak się okazuje, w praktyce realizacja postanowień art. 52 ust. 5 Konstytucji może być źródłem trudności. Zauważył to TK, czego potwierdzeniem jest następujące uzasadnienie: „Ewentualnie zainteresowany skorzystaniem z tego prawa konstytucyjnego, zgłaszając się do polskich organów administracji musi się bowiem liczyć (i taka jest stała praktyka znana Trybunałowi Konstytucyjnemu, jak również potwierdzona przez Ministra Spraw Wewnętrznych) ze zmianą kwalifikacji tego wniosku czy podania jako wniosku cudzoziemca albo o nadanie obywatelstwa albo o uzyskanie dokumentu legitymującego pobyt, ewentualnie o dokonanie repatriacji. Konsekwencją tej zmiany kwalifikacji jest prowadzenie postępowania wedle zasad, przesłanek i reguł dotyczących tych właśnie postępowań «na które» skonwertowano wniosek. Wniosek cudzoziemca o skorzystanie z prawa wyrażonego w art. 52 ust. 5 Konstytucji nie będzie zatem prowadzony przez organy administracji jako wniosek o skorzystanie z konstytucyjnego prawa właściwego dla cudzoziemca polskiego pochodzenia, lecz będzie przez te organy potraktowany «na zasadach ogólnych» postępowań w sprawach cudzoziemców, z właściwymi im przesłankami pozytywnymi i negatywnymi oraz kompetencjami organu administracji, ukształtowanymi dla tych postępowań. Inaczej mówiąc w praktyce nie występują «czyste» postępowania o realizację uprawnienia z art. 52 ust. 5 Konstytucji. Są one bowiem na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego «o osiedlenie» konwertowane na postępowanie w ramach powszechnego reżimu ustawy o cudzoziemcach, gdzie element pochodzenia jest prawnie irrelevantny, może być natomiast relewantny faktycznie”<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 319.

<sup>27</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 3.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Wydanie drugie – rozszerzone*, Warszawa 2008, s. 124.

<sup>30</sup> Wyrok TK z dnia 13 maja 2003 r., SK 21/02.

Jak wynika z powyższego uzasadnienia Trybunału, powszechną praktyką jest uznanie *in abstracto* reżimu prawnego ustaw odnoszących się do cudzoziemców – w tym także cudzoziemców polskiego pochodzenia, legitymujących się prawem wyrażonym w art. 52 ust. 5 Konstytucji – jako reżimu ustawy, do której następuje odwołanie we wskazanym przepisie<sup>31</sup>. Należy jednak przy tym zaznaczyć, że do takich aktów prawnych zalicza się także ustawę o repatriacji, która, jak słusznie zwraca uwagę Bogusław Banaszak, nie służy bezpośrednio realizacji art. 52 ust. 5<sup>32</sup>. Odmienne zdanie w tej kwestii ma minister spraw wewnętrznych i administracji, który uważa, że „pełny efekt oddziaływania art. 52 ust. 5 Konstytucji został już osiągnięty, a to dzięki ustawie o repatriacji (mimo że ma ona ograniczony zakres podmiotowy w porównaniu z art. 52 ust. 5 Konstytucji)”<sup>33</sup>.

Mając powyższe na względzie, należy więc stwierdzić, że z uwagi na brak ustawy, która w sposób kompleksowy odnosiłaby się do realizacji prawa wyrażonego w art. 52 ust. 5 Konstytucji, to przepisy ustawy o cudzoziemcach<sup>34</sup>, odnoszące się do trybu wydawania zezwoleń na osiedlenie się, przepisy ustawy o obywatelstwie polskim<sup>35</sup> oraz przepisy ustawy o repatriacji<sup>36</sup> są „fragmentem” reżimu prawnego prawa do osiedlania się i stwierdzania *in concreto* polskiego pochodzenia osoby, która wyraża chęć skorzystania z tego prawa. Odnośnie do ostatniej z wymienionych ustaw należy pamiętać, że obejmuje ona swym zakresem tylko osoby repatriujące się ze wschodnich terenów byłego Związku Socjalistycznego Republik Radzieckich (nawet nie z całego jego terytorium, np. Ukraina nie jest bowiem ustawą tą objęta)<sup>37</sup>. Ponadto, co wymaga tutaj uwzględnienia, „repatriacja w rozumieniu ustawy jest dopuszczalna tylko w zasadzie dla osób, które przebywają za granicą, a nie tych, które – jako cudzoziemcy – przebywają legalnie w Polsce na podstawie innych tytułów legalizujących ich pobyt. Z uwagi na wąski zakres podmiotowy ustawy o repatriacji, a także okoliczność, że przewidziane w niej stwierdzania polskiego pochodzenia związane *expressis verbis* z celami ustawy (art. 5 ust. 1<sup>38</sup>), tak co do przesłanek, jak i trybu oraz właściwości orzekających organów powodują, że wobec osób, które [...] nie są objęte ustawą o repatriacji, wykluczone jest stosowanie trybu stwierdzania polskiego pochodzenia”<sup>39</sup> na podstawie wskazanej ustawy. Stąd też nie dziwi, że ustawa o repatriacji nie

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 321.

<sup>33</sup> Wyrok TK z dnia 13 maja 2003 r., SK 21/02.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz. U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia 13 maja 2003 r., SK 21/02.

<sup>38</sup> Art. 5 ustawy o repatriacji stanowi:

Ust. 1. „Za osobę polskiego pochodzenia, w rozumieniu niniejszej ustawy, uznaje się osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą łącznie następujące warunki:

1) co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej;

2) wykaże ona swój związek z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów.

Ust. 2. Za osobę polskiego pochodzenia uznaje się również osobę deklarującą narodowość polską, która posiadała w przeszłości obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków posiadało obywatelstwo polskie oraz spełniając warunek określony w ust. 1 pkt 2.

Ust. 3. Warunek określony w ust. 1 pkt 1 uważa się za spełniony, jeżeli co najmniej jedno z rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków wnioskodawcy potwierdziło swoją przynależność do Narodu Polskiego przez, w szczególności, pielęgnowanie polskich tradycji i zwyczajów.

Ust. 4. Decyzje w sprawach, o których mowa w ust. 1, wydaje konsul.

Ust. 4a. Od decyzji w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Ust. 5. Organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach o stwierdzenie polskiego pochodzenia jest minister właściwy do spraw wewnętrznych”.

<sup>39</sup> Wyrok TK z dnia 13 maja 2003 r., SK 21/02.

wypełnia w sposób całkowity przypadków ujętych w art. 52 ust. 5 Konstytucji. Wobec tego – na co zwróciłam uwagę już wcześniej – w stosunku do cudzoziemców, do których przepisy ustawy o repatriacji nie mają zastosowania, stwierdzenie polskiego pochodzenia może następować na podstawie ustawy o cudzoziemcach lub ustawy o obywatelstwie polskim.

## 5. Specyfika ograniczeń wolności przemieszczania się

Zgodnie z art. 52 ust. 3 Konstytucji<sup>40</sup> wolność przemieszczania się, o której mowa w ust. 1 i 2, może podlegać ograniczeniom przewidzianym w ustawie. Jak wynika z treści tego przepisu, ustrojodawca odniósł się w nim jedynie do przesłanki formalnej, tj. do wymogu regulacji ustawowej, nie wspomniał natomiast nic o przesłankach materialnych. Wobec tego na pierwszy „rzut oka” wydawać by się mogło, że jedynym warunkiem do wprowadzenia ograniczeń wolności przemieszczania się jest wymóg ustawy. Okazuje się jednak, że wcale tak nie jest, bo przy wprowadzeniu owych ograniczeń rolę uzupełniającą będzie pełnił art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wobec tego z ograniczeniem wolności przemieszczania się wyrażonej w art. 52 ust. 1 i 2 będziemy mieli do czynienia, gdy oprócz wymogu formalnego nastąpi ziszczenie się jednej z przesłanek materialnych wyrażonych w art. 31 ust. 3. Idzie tu zwłaszcza o zapewnienie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz o zapewnienie realizacji wolności i praw innych osób. Sytuacja, o której mowa, będzie mieć miejsce np. gdy wobec danej osoby zastosowano środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju<sup>41</sup>. Innym przykładem może być wprowadzenie ograniczeń w ściśle określonych miejscach, tj. na poligonie wojskowym, na niektórych obszarach i obiektach ze względu na tajemnicę prawnie chronioną lub też w miejscach czasowo niebezpiecznych.

Odnosząc się do ograniczeń związanych z wolnością przemieszczania się przez pryzmat postanowień Konstytucji, nie można pominąć rozdziału XI Konstytucji, a ściślej jego art. 233, w którym kluczowa dla tych rozważań wolność podlega ograniczeniom we wszystkich stanach nadzwyczajnych. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku stanu wojennego i wyjątkowego ustrojodawca w sposób kompleksowy odniósł się do art. 52 Konstytucji. Tego już nie powiemy w przypadku stanu klęski żywiołowej, w tym czasie bowiem ograniczona może być jedynie wolność poruszania się oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1).

Jak wynika z brzmienia art. 228 ust. 2 Konstytucji, stan nadzwyczajny może być wprowadzony na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Ponadto, co istotne, ustawa określa też zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa jednostki – art. 228 ust. 3. Z tego względu w dalszej części niniejszych rozważań warto przyjrzeć się regulacji ustawowej we wskazanym zakresie. Mowa tu oczywiście o trzech ustawach, tj. ustawie o stanie wojennym<sup>42</sup>, ustawie o stanie wyjątkowym<sup>43</sup> oraz ustawie o stanie klęski żywiołowej<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Zdaniem TK „z art. 52 ust. 3 Konstytucji nie wynika, że ograniczenia te w odniesieniu do jakiejś grupy nie mogą przyjąć takiego zakresu, który prowadziłyby do objęcia tym wyjątkiem całej, lub prawie całej konkretnej, indywidualnie określonej grupy osób”. Wyrok TK z dnia 3 czerwca 2003 r., K 43/02.

<sup>41</sup> Z. Kegel, *Komentarz do art. 52 ust. 3*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 102.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 156, poz. 1301 ze zm.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. Nr 113, poz. 985 ze zm.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r., o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.



Z dokonanej analizy wskazanych aktów prawnych wynika, że zarówno ustawa o stanie wojennym, jak i ustawa o stanie wyjątkowym przewidują tożsame nakazy lub zakazy, które w czasie trwania tych stanów mogą zostać wprowadzone. Dotyczy to:

- przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów;
- uzyskania zezwolenia organów administracji publicznej na zmianę miejsca pobytu stałego i czasowego;
- zgłoszenia w ustalonym terminie organom ewidencji ludności lub policji przybycia do określonej miejscowości.

Pewne odmienności na gruncie wymienionych w poprzednim akapicie ustaw pojawiają się przy wyznaczeniu zakresu ograniczeń komentowanej wolności przemieszczania się. W okresie trwania stanu wojennego zakres ten jest zdecydowanie szerszy. Oprócz ograniczeń w transporcie drogowym, kolejowym i lotniczym oraz w ruchu jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych i na morzu terytorialnym, a także na śródlądowych drogach wodnych, obejmuje jeszcze inne przesłanki. Chodzi tu o ograniczenia przewozu osób w transporcie morskim i żegludze śródlądowej, zakaz lotów polskich i obcych statków powietrznych nad terytorium lądowym i morzem terytorialnym RP oraz ograniczenie ruchu wszelkich pojazdów na drogach publicznych. Poza wymienionymi ograniczeniami w czasie stanu wojennego możliwe jest również zamykanie lub ograniczanie ruchu osobowego przez przejścia graniczne, a także wprowadzanie szczególnych zasad wydawania dokumentów uprawniających obywateli polskich, w tym także cudzoziemców, do przekraczania granicy państwowej, a w przypadku tych ostatnich również do przebywania na terytorium RP.

W czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej można natomiast wprowadzić:

- nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów;
- nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach;
- nakaz lub zakaz określonego sposobu poruszania się.

Ponadto, w celu usprawnienia przemieszczania się środków transportowych niezbędnych do prowadzenia działań ratowniczych mogą być wprowadzone ograniczenia w transporcie drogowym, kolejowym i lotniczym oraz w ruchu jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych, morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym.

## 6. Wolność przemieszczania się jako podstawa skargi konstytucyjnej

Zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do TK w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach, albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Jak wynika z treści tego przepisu, podmiotem uprawnionym jest „każdy”, a więc zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna<sup>45</sup>. W tym miejscu warto jednak dodać, że do pierwszej kategorii podmiotów zalicza się obywatela, cudzoziemca lub apatrydę, „z tym zastrzeżeniem, że z treści danego prawa wynika, iż stosuje się ono także do cudzoziemca lub bezpaństwowca (np. art. 48, 49, 53), lub że z przepisu jasno wynika, że stosuje się tylko do obywatela polskiego (np. art. 60, 61, 62)”<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Zobacz wyrok TK z dnia 8 czerwca 1999 r., SK 12/98. Postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 1998 r., Ts 9/98, postanowienie TK z dnia 6 maja 1998 r., Ts 37/98. Zobacz także L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny w projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 12.

<sup>46</sup> J. Trzciniński, *Komentarz do art. 79*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2003, s. 3.

Jeśli chodzi o podstawę skargi konstytucyjnej, to nie ulega wątpliwości, że zalicza się do nich konstytucyjne wolności i prawa określone nie tylko w rozdziale II, ale także i poza nim. Egzemplifikacją tego jest art. 233 zamieszczony w rozdziale XI zatytułowanym „Stany nadzwyczajne”.

Biorąc pod uwagę powyższe odniesienia, bezsprzeczne zatem jest, że wolności i prawa o charakterze osobistym wyrażone w art. 38–55 Konstytucji mogą być podstawą skargi konstytucyjnej. Wśród nich jest także i art. 52 ust. 1, który statuuje osobie fizycznej wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Podstawą do wniesienia skargi konstytucyjnej jest również ust. 5 wskazanej jednostki redakcyjnej, przewidujący prawo do osiedlenia się na terytorium RP<sup>47</sup>. Niemniej jednak w tym przypadku podmiotem uprawnionym będzie szczególna kategoria cudzoziemców<sup>48</sup>, a mianowicie osoby, którym pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą.

Aby skorzystać z możliwości dochodzenia swoich praw na podstawie skargi konstytucyjnej, niezbędne jest ziszczenie się przesłanek materialnych oraz formalnych. Ze względu na to, że są one przedmiotem rozważań w dalszej części opracowania, ich uwzględnienie w tym miejscu staje się zbędne.

## 7. Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonych rozważań, wolność przemieszczania się została zagwarantowana osobie fizycznej w każdym z omówionych systemów ochrony praw człowieka. Wykształcone standardy międzynarodowe w tym zakresie stały się dla innych państw wzorcem w procesie tworzenia regulacji krajowych. Tak było również i w polskim systemie prawa, w którym wolności przemieszczania się przypisano rangę konstytucyjną. Umieszczenie tej wolności w najwyższym akcie prawnym, a więc w Konstytucji, świadczy o znaczeniu, jakie ma ona dla każdego człowieka i wysokiej pozycji w hierarchii wartości chronionych przez państwo. Przejawem wolności przemieszczania się jest wyodrębnienie w art. 52 ustawy zasadniczej pewnych swobód i zakazów, do których zalicza się:

- swobodę poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu,
- swobodę opuszczania terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- zakaz wydalenia z kraju obywatela polskiego,
- swobodę powrotu obywatela polskiego do kraju.

Oprócz wyżej wymienionych „elementów” wolności przemieszczania się nie można zapomnieć o prawie do osiedlenia się, tzn. prawie do stałego pobytu, do zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które przysługuje osobom, których pochodzenie polskie zostało stwierdzone na podstawie ustawy (art. 52 ust. 5). Również i w tym przypadku mamy do czynienia z przejawem kluczowej dla tych rozważań wolności, tyle że adresatem wyrażonego w art. 52 ust. 5 prawa są wyłącznie cudzoziemcy.

Konstytucyjna wolność przemieszczania się nie ma charakteru absolutnego. W związku z tym może podlegać ograniczeniom. Z uwagi na przyjętą konstrukcję art. 52 Konstytucji – o czym wcześniej była mowa – owe ograniczenia będą miały zastosowanie w stosunku do ustępu pierwszego i drugiego niniejszej jednostki redakcyjnej. W celu przypomnienia, chodzi tu o wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania

<sup>47</sup> Wyrok TK z dnia 13 maja 2003 r., SK 21/02.

<sup>48</sup> „Ogólnie można powiedzieć, że chodzi o osoby posiadające przodków narodowości polskiej, niekoniecznie zaś obywatelstwo polskie, gdyż nie musi być ono dowodem «polskości» pochodzenia w używanym tu znaczeniu. Z pewnością objęci są tym określeniem również «Polacy zamieszkali za granicą» z art. 6 ust. 2, a zwłaszcza «nasi rodacy rozsiani po świecie», z którymi obywatele polscy «złączeni [są] więziami wspólnoty» [*Wstęp*], ale zapewne nie tylko oni”; P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 4.

i pobytu, a także o możliwość swobodnego opuszczenia terytorium RP. Poza zakresem ograniczeń pozostaje ustęp czwarty i piąty. Trzeba jednak mieć na uwadze, że w przypadku ustępu czwartego ustrojodawca przypisał mu charakter zakazu absolutnego, a więc niepodlegającego ograniczeniom. To z kolei oznacza, że „przepis ten czyni niemożliwym usuwanie z kraju obywateli polskich w trybie administracyjnym lub wprowadzenie kary banicji. Uniemożliwia też faktyczne usunięcie obywatela polskiego z terenu Rzeczypospolitej. Podobnie nie można ustanowić zakazu powrotu obywatela z zagranicy ani faktycznie uniemożliwić mu taki powrót”<sup>49</sup>. Natomiast w ustępie piątym prawo do osiedlenia się na terytorium RP uzależnione zostało od formalnego, tj. zgodnego z ustawą, stwierdzenia polskiego pochodzenia osoby zainteresowanej. Adekwatnymi w tym przypadku ustawami realizującymi konstytucyjne prawo do osiedlenia się są: ustawa o cudzoziemcach, ustawa o obywatelstwie polskim oraz ustawa o repatriacji.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, można więc stwierdzić, że wolność przemieszczania się jest jednym z przejawów wolności człowieka, wolności przysługującej każdemu bez wyjątku człowiekowi w sposób naturalny od urodzenia, wolności wywodzonej z istoty natury człowieka i stanowiącej fundamentalną wartość, którą powinno uwzględniać prawo pozytywne<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 123.

<sup>50</sup> Wyrok TK z dnia 20 lutego 2007 r., P 1/06.

