

# Aleksander Stępkowski

---

## Między sprawiedliwością a treścią prawa stanowionego : kształtowanie się zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/1, 107-131

---

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aleksander Stępkowski\*

## MIĘDZY SPRAWIEDLIWOŚCIĄ A TREŚCIĄ PRAWA STANOWIONEGO

Kształtowanie się zasady proporcjonalności  
w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

### 1. Uwagi wstępne

Kategoria sprawiedliwości, mająca tak kluczowe znaczenie dla życia społecznego, wydaje się od jakichś dwustu lat wprawiać w zakłopotanie zdecydowaną większość prawników – tych, którym bliski jest pozytywistyczny paradygmat w podejściu do prawa. Rezerwa ta wynika m.in. stąd, że sprawiedliwości nie da się opisać przy pomocy ogólnych i abstrakcyjnych norm, a to powoduje, że prawnicy nie są do końca pewni, czym ona właściwie jest. Z drugiej zaś strony pojęcie to kojarzy się im aż nazbyt wyraźnie z hasłami politycznymi, które dążą do radykalnych zmian, a tych prawnicy nie lubią.

Upředzenia te nie mogą jednak zmienić faktu, że życie społeczne może się rozwijać wyłącznie wówczas, gdy można do niego odnosić kategorię sprawiedliwości. I nie chodzi tu tylko o sprawiedliwość sprowadzaną do legalizmu, lecz dopiero o sytuację, w której znajduje ona jakiś materialny wyraz w realiach życia społecznego. Tu natomiast potrzebne są niekiedy nie genialne normy materialnoprawne, lecz mechanizmy pozwalające na eliminowanie

---

\* Dr Aleksander Stępkowski – Adiunkt w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

w konkretnych przypadkach sytuacji, w których legalistyczne rozwiązania będą nie do pogodzenia z wymogami rzeczywistej sprawiedliwości.

Jako taki mechanizm – szczególnie w relacjach między państwem i jednostką – postrzega się m.in. tzw. zasadę proporcjonalności<sup>1</sup>, w oparciu o którą można eliminować z obrotu prawnego te decyzje administracyjne lub akty prawne, których obowiązywanie nie można usprawiedliwić zabieganiem o realizację interesu publicznego lub, które jeśli nawet mogą teoretycznie temu służyć, czynią to w sposób nadmiernie ograniczający wolności i prawa innych podmiotów. Doniosłość tej zasady na gruncie europejskiej kultury prawa publicznego jest niezmiennie podkreślana w ciągu ostatnich dziesięcioleci, przy czym wydaje się ona sukcesywnie rosnąć. Szczególnie wyraźnie widać to w kontekście prawa wspólnotowego, gdzie zasadę proporcjonalności traktuje się jako jedną z jego najistotniejszych zasad ogólnych (*general principles of law*) przynajmniej od wczesnych lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia<sup>2</sup>. Od tego czasu doniosłość wspomnianej zasady stale rosła tak, iż znalazła swój wyraz w art. 5 (dawniej 3 b) TWE.

Zasada proporcjonalności historycznie ukształtowała się na gruncie niemieckiego sądownictwa administracyjnego, gdzie pozwalała eliminować z obrotu te dyskrecjonalne decyzje administracyjne, których – choć formalnie wydawane były w ramach upoważnienia ustawowego, a więc mogły uchodzić za legalne – nie sposób było uznać za sprawiedliwe. Chodzi zatem o kontrolę indywidualnych aktów stosowania prawa. Po drugiej wojnie światowej, wraz z narastającą jurydyzacją życia społecznego, zasada ta zaczęła odgrywać kluczową rolę w procesie kontroli konstytucyjności ustaw<sup>3</sup>. W dużej mierze należy tłumaczyć to tym, że obserwowany już od dawna proces inflacji pra-

---

<sup>1</sup> Por. orzeczenie ETS w sprawie C-19/61 *Mannesmann AG v. High Authority of the European Coal and Steel Community* ECR [1962] 357, na s. 370. J. Schwarze, *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities 1992, s. 679, 683; Por. także N. Emiliou, *The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*, London–Hague–Boston 1996, s. 138.

<sup>2</sup> Zasadnicze znaczenie miała tu m.in. rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z 11.3.1980 r., zalecająca inkorporację tej zasady do prawa administracyjnego państw członkowskich. Por. także D. Sobczyński, *Zasada proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Glosa” 2003, nr 3, s. 12; por. także J. Schwarze, op.cit., s. 677. W literaturze polskiej, więcej informacji na temat ogólnych zasad prawa w prawie wspólnotowym można znaleźć w tekście J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, PiP 2005, nr 4, s. 23 i n..

<sup>3</sup> Por. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, PiP 2001, nr 10, s. 18.

wa stanowionego, które zaczynało wypierać inne regulatory życia społecznego. To oznacza, coraz większą ilość, coraz szczegółowszych i siłą rzeczy coraz krócej obowiązujących regulacji. W efekcie, coraz częściej do ustaw można odnosić *per analogiam* procedury, które oryginalnie wypracowane zostały w odniesieniu do decyzji administracyjnych, szczególnie tych, które podejmowane były w zakresie swobodnego uznania. Stąd też zasada proporcjonalności stała się instrumentem kontroli, po który coraz częściej sięga się wspólnie w sądownictwie konstytucyjnym, traktując ją jako jedną z zasad tzw. przyzwoitej legislacji, będących wymogiem stawianym państwu prawa<sup>4</sup>.

Niniejszy tekst skupi się właśnie na procesie kształtowania się zasady proporcjonalności w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego przed rokiem 1997, czyli do czasu, gdy wspomniana zasada w zasadniczym swym zakresie została zawarta w ust. 3 art. 31 obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej<sup>5</sup>. Nie chodzi tu jednak o opracowanie historyczne, bowiem omawiana zasada została wówczas w pełni ukształtowana, przez co analizowane orzecznictwo w pełni zachowuje swą aktualność pod rządami nowej konstytucji. Co więcej, poruszane niniejszym zagadnienie może posłużyć za przyczynek do poważniejszej dyskusji nad aksjologią polskiego prawa konstytucyjnego.

\* \* \*

Analizę kształtowania się zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozpocznie ogólna prezentacja uwarunkowań konstytucyjnych tego procesu, po czym opisany zostanie okres swoistego „dochodzenia” do sformułowania tej zasady, oraz orzecznictwo w którym została ona ostatecznie zaakceptowana i ugruntowana. W dalszej kolejności zostanie omówiony ten aspekt zasady proporcjonalności, w którym służy ochronie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

## 2. Uwarunkowania konstytucyjne

Proces dochodzenia do akceptacji zasady proporcjonalności został zdeterminowany w swym kształcie przez deklarowaną w przepisach konstytucyjnych zasadę państwa prawnego, choć nie od razu związek ten został wyraźnie wyeksplikowany. Zważywszy, że zasada proporcjonalności nie zo-

---

<sup>4</sup> Por. *ibidem*, s. 7.

stała nigdzie sformułowana w obowiązujących wówczas przepisach konstytucyjnych, proces dochodzenia do niej musiał opierać się o klauzulę – czy jak chcą niektórzy: metaklauzulę<sup>5</sup> – zawartą w art. 1 ówczesnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych, stanowiącą przed rokiem 1997 instrument Trybunału o podstawowym znaczeniu dla kształtowania ładu konstytucyjnego III RP<sup>7</sup>. Stąd też proces formułowania zasady proporcjonalności był zdeterminowany przez sposób rozumienia zasady państwa prawnego. Jej konstytucyjna deklaracja stała się „tekstowym oparciem”<sup>8</sup> dla uznania zasady proporcjonalności obok wielu innych, które nie zostały wyrażone w tekście konstytucji, za element składowy polskiego prawa ustrojowego.

Oznacza to, że proces badania zgodności prawa stanowionego z konstytucją w oparciu o zasadę państwa prawnego miał w pewnym sensie charakter subsydiarny względem zasadniczego sposobu kontroli, jakim jest proste konfrontowanie przepisów ustawowych z normatywną zawartością przepisów konstytucyjnych. Zważywszy jednak na tzw. „deficyt przepisów konstytucyjnych”<sup>9</sup> przed 1997 r., bardzo często odwołanie do zasady państwa prawnego miało podstawowe znaczenie, w związku z brakiem innej materialnoprawnej podstawy kontroli konstytucyjności. Tu jednak wykorzystywanie zasady państwa prawnego jako wzorca kontroli konstytucyjności ustaw było uwarunkowane formalno-proceduralnym sposobem podejścia do niej i sprowadzało się do formułowania „zasad przyzwoitej legislacji”<sup>10</sup>. Stąd też kontrola konstytucyjności w oparciu o zasadę państwa prawnego dotyczyła nade wszystko wymiaru formalnego, skupiając się głównie na kontroli procedur prawodawczych<sup>11</sup>.

Postępowanie takie jest bez wątpienia mniej kłopotliwe. Pozwala ono bowiem uniknąć kontroli zawartości merytorycznej badanych przepisów, jeśli można zakwestionować ustawę na gruncie formalno-prawnym. Postawa taka jest o tyle zrozumiała, że Trybunał Konstytucyjny jako sąd, a więc ciało

---

<sup>5</sup> W pewnej mierze, z innej perspektywy i w węższych ramach czasowych, proces ten opisywała już J. Zakolska, *Ewolucja zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału konstytucyjnego w latach 1991–1995*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 59, s. 261–283.

<sup>6</sup> Por. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 184–190.

<sup>7</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 8, Warszawa 2004, s. 61–62.

<sup>8</sup> Por. L. Garlicki, *Przestanki...*, s. 18.

<sup>9</sup> L. Garlicki, *Polskie...*, s. 61–61.

<sup>10</sup> Por. E. Morawska, *Klauzula...*, s. 198.

<sup>11</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 62.

apolityczne, nie jest zasadniczo powołany do oceny trafności decyzji politycznych, których wyrazem są akty ustawodawcze<sup>12</sup>. Tymczasem kontrola materialnej zawartości przepisów, o ile nie odwołuje się do wyraźnych sformułowań konstytucji, zasadniczo wiązać się musi z oceną konkretnych przesłanek politycznych. Wykazanie, że odbywa się ona w oparciu o przesłanki, które z punktu widzenia porządku normatywnego można byłoby uznać za obiektywne w tym sensie, że nie stanowią one forsowania alternatywnej wizji politycznej, nie zawsze jest proste. Wymaga to ogromnej powściągliwości i samodyscypliny ze strony Trybunału Konstytucyjnego, a ponadto implikuje konieczność poruszania się po gruncie aksjologii, co przy współczesnym rozchwianiu w tej dziedzinie – objawiającym się zresztą istotnym kryzysem prawa w państwach demokratycznych – i wyraźnej niechęci do wchodzenia w kwestie aksjologii przez sędziów TK<sup>13</sup>, sprawia szczególne kłopoty.

Kontrola norm prawa stanowionego z punktu widzenia zasady proporcjonalności polega tymczasem właśnie na wyjściu w procesie kontroli poza płaszczyznę czysto formalną i orzekaniu o zawartości merytorycznej badanych regulacji. To z kolei musi prowokować pytania o wzajemne relacje zachodzące między zasadą proporcjonalności i zasadą podziału władz. Z tych wszystkich powodów kontrola proporcjonalności ustaw jest znacznie trudniejsza niż badanie legalności aktów prawnych z perspektywy, łatwiej weryfikowalnych, kryteriów formalnych. Okoliczności te znakomicie uwidaczniają się również w procesie kształtowania się zasady proporcjonalności w orzecznictwie polskiego TK. Momentem przełomowym w tym procesie okazało się ostateczne uznanie przez Trybunał swej kompetencji do wypowiedzania się na temat merytorycznej zawartości badanych przepisów przy badaniu legalności aktów prawnych z punktu widzenia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawa. Ów decydujący krok nastąpił ostatecznie w orzeczeniu z 26.4.1995 r.<sup>14</sup>, i ten właśnie moment, najzupełniej słusznie, traktuje się w literaturze jako pierwsze powołanie zasady proporcjonalności przez Trybunał Konstytucyjny<sup>15</sup>. Od tego też momentu zasada ta zaczęła się rozwijać bez przeszkód w orzecznictwie Trybunału. Zanim jednak do tego doszło, we wcześniejszym orzecznictwie poczyniono konkretne ustalenia pozwalające ostatecznie na tę konstatację.

<sup>12</sup> Por. m.in. OTK 1993, cz. II, s. 440; OTK ZU 1/1996, s. 8; OTK 5/1996, s. 330.

<sup>13</sup> Por. E. Morawska, *Klauzula...*, s. 199–200 oraz literatura tam powołana.

<sup>14</sup> Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r. (Sygn. akt K. 11/94).

<sup>15</sup> Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 147.

### 3. Pierwsze koty za płoty

W literaturze wskazuje się, że pierwsze orzeczenia Trybunału, których argumentacja jest zbieżna z treścią zasady proporcjonalności i które stanowią początek procesu „dochodzenia” do jej sformułowania, choć jeszcze jej wyraźnie nie powołują, przypadają na rok 1991<sup>16</sup>. Wydaje się jednak, że pierwsze orzeczenie, w którym zasada ta zaistniała *de facto* przed Trybunałem, jest nieco wcześniejsze, pochodzi bowiem z 19.6.1990 r.<sup>17</sup> Chociaż więc proces formułowania zasady proporcjonalności przebiegał zasadniczo w kontekście badania zgodności z konstytucją ustawowych ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej<sup>18</sup>, wspomniane orzeczenie zapadło w związku z wystąpieniem RPO dotyczącym zgodności z konstytucją przepisów regulujących problematykę wywłaszczenia.

RPO wskazywał, że konstytucyjne określenie słusznego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości wiąże się „z zasadą proporcjonalności świadczeń w zakresie odszkodowania za odjęte lub ograniczone na skutek wywłaszczenia prawo własności”, przy czym tutaj słowo „proporcjonalność” odniesiono do zasady gwarantującej „właścicielowi, którego grunt został wywłaszczony, odszkodowanie umożliwiające odtworzenie lub nabycie dobra o możliwie zbliżonej wartości”<sup>19</sup>. Posługując się samym terminem „proporcjonalność” miano zatem na myśli nie określaną tym słowem zasadę, lecz ekwiwalentność odszkodowania za wywłaszczenie względem wartości wywłaszczonej nieruchomości. Dlatego też Trybunał słusznie wskazał w uzasadnieniu, że w warunkach „demokratycznego państwa prawnego ujmowanie słusznego odszkodowania w kategoriach prawnych sprowadza się do zasady ekwiwalentności, tzn. w przypadku wywłaszczenia – do stworzenia wywłaszczo-

---

<sup>16</sup> Por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 252; zaś w ślad za nim, opinię tę można odnaleźć powtórzoną w tekstach Joanny Dylewskiej, *Ograniczenia prawa własności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w latach 1991–1995*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, nr XLVIII, s. 103; oraz *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 47.

<sup>17</sup> Sygn. akt K. 2/90; OTK 1990, s. 29–35.

<sup>18</sup> Por. A. Walaszek-Pyziol, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 1, s. 17–22; K. Wojtyczek, *Granicze ingerencji...*, s. 147.

<sup>19</sup> OTK 1990, s. 30.

nemu właścicielowi możliwości odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo<sup>20</sup>. Jak widać zatem, we wniosku RPO pod terminem proporcjonalność miano na myśli nie zasadę proporcjonalności lecz zasadę ekwiwalentności.

Jednak poświęcanie uwagi temu orzeczeniu nie jest tu bezzasadne, bowiem w swym wniosku RPO miał na myśli również zasadę proporcjonalności, która jednak w dość niefortunny sposób została spleciona z problemem ekwiwalentności. Widać to wyraźnie w innych fragmentach wystąpienia Rzecznika, który podkreślił, że art. 7 ówczesnie obowiązującej Konstytucji RP zawierał obok zasady gwarantującej prawo własności obywateli, także zasadę „wymierności działań podejmowanych przez ustawodawcę, o ile chodzi o dopuszczalną ingerencję w prawo własności”<sup>21</sup>. Wymierność ta miałyby polegać na podejmowaniu „w sferze dotyczącej prawa własności tylko takich rozwiązań, które prowadziłyby do osiągnięcia zamierzonego i koniecznego celu z jak najmniejszym ograniczeniem względnie uszczupleniem gwarantowanych przez Konstytucję praw obywateli”<sup>22</sup>. Co więcej, przytoczona we wniosku Rzecznika treść zasady proporcjonalności zyskała uznanie Trybunału, który „podzielił pogląd Rzecznika, że w art. 7 Konstytucji, z którym powinny być zgodne przepisy dotyczące wywłaszczenia, zawarta została idea podejmowania w sferze dotyczącej prawa własności tylko takich rozwiązań, które prowadziłyby do osiągnięcia zamierzonego i koniecznego celu z jak najmniejszym ograniczeniem względnie uszczupleniem gwarantowanych przez Konstytucję praw obywateli”<sup>23</sup>.

Można zatem stwierdzić, że zasada proporcjonalności pierwszy raz pojawiła się w tym właśnie orzeczeniu TK z 1990 r., choć debiut miała nie w pełni udany, gdyż niezbyt szczęśliwie połączono kwestie proporcjonalności i ekwiwalencji. Niemniej badana tu zasada rzeczywiście wówczas się pojawiła i – co więcej – została zaakceptowana w odniesieniu do ingerencji państwa w sferę uprawnień właścicielskich, choć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego miało tu jedynie charakter *obiter dicta*. Zatem splendor wprowadzenia tej zasady na salę rozpraw TK należy przypisać Rzecznikowi Praw Obywatelskich<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 30–31.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>24</sup> Wydaje się również, że nie jest tylko zwykłym zbiegiem okoliczności fakt, iż w tymże roku 1990, na zamówienie RPO sporządzono ekspertyzę dotyczącą omawianej tu problematyki, w której m.in. bardzo rzetelnie przedstawiono dorobek niemieckiej doktryny. Por. D. Kijowski,



Orzeczenie to inauguruje proces zadomawiania się opisywanej zasady w prawie polskim, był on jednak jeszcze bardzo długi i żmudny. Trzeba również podkreślić, że choć omawiana zasada spotkała się z uznaniem ze strony Trybunału, orzeczenie to nie stało się przyczynkiem do rozwoju orzecznictwa TK w tym kierunku. Z punktu widzenia kształtowania się zasady proporcjonalności okazało się ono swoistą efemerydą<sup>25</sup>. Zasadniczy proces kształtowania się tej zasady rozpoczął się bowiem nieco później i ściśle wiązał się nade wszystko z problematyką dopuszczalnej skali ustawowych ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej, choć w kontekście tym pojawiały się niekiedy również inne, konstytucyjnie chronione, prawa i wolności.

#### 4. Ziarnko do ziarnka

W orzecznictwie z 1991 r., dotyczącym problematyki wolności gospodarczej, można wciąż jeszcze odnaleźć ślady wyraźnej niechęci Trybunału do dokonywania kontroli aktów ustawodawczych w odniesieniu do ich warstwy materialnej. Zwrócono na to uwagę w doktrynie<sup>26</sup> odnośnie orzeczenia z 12.2.1991 r.<sup>27</sup> Trybunał uznał tam, że jedynym warunkiem legalnego ograniczenia działalności gospodarczej jest konieczność uczynienia tego w drodze ustawy, w celu ochrony *jakiegokolwiek* interesu uznanego przez ustawodawcę za zasługujący na obronę<sup>28</sup>. Wypowiedź ta przywodzi na myśl Rousseau'owską koncepcję zakładającą, że wszelkie poczynania demokratycznego ustawodawcy są afirmacją wolności obywateli, przez co nie jest on związany jakimikolwiek zasadami<sup>29</sup>. Jednak owo utopijnie demokratyczne założenie jest współ-

---

*Zasada proporcjonalności (adekwatności) jako miernik dopuszczalności ingerencji państwa w prawa i wolności obywateli*, „Biuletyn RPO – Materiały” 1990, nr 6, s. 63–89. Por. także idem, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, PiP 1990, nr 4, s. 59–68.

<sup>25</sup> Orzeczenie to było powoływane w późniejszym orzecznictwie TK jedynie 2 razy (orzeczenie z 8.10.1996 r. sygn. akt U. 8/95 oraz wyrok z 14.3.2000 r. sygn. P. 5/99), zawsze w odniesieniu do zasad jakim powinno odpowiadać odszkodowanie bez odwoływania się do zasady proporcjonalności.

<sup>26</sup> Por. A. Walaszek–Pyziół, op.cit., s. 19–22.

<sup>27</sup> Sygn. akt K. 6/90; OTK 1991, s. 15–26.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 22, 26.

<sup>29</sup> Por. J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, (tłum. A. Peretiakowicz), Łódź 1948, [ks. I, rozdz. VII] s. 23–24. Na temat kontrowersji odnośnie kwalifikowania poglądów Rousseau por. M. Zmierczak, *Jan Jakub Rousseau – rzecznik totalitaryzmu czy liberalnej demokracji ?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. 41, z. 2, s. 1–16.

czeń nie do obrony<sup>30</sup>, zaś w świetle całokształtu orzecznictwa TK przytoczone stwierdzenie należy potraktować jako niefortunny skrót myślowy.

Oto bowiem w orzeczeniu z 9.4.1991 r.<sup>31</sup> Trybunał stwierdził wyraźnie, że nawet ustawowe ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej „nie mogą być dowolne” i wskazał, że obowiązujące w tej mierze przepisy ustawowe, zasadniczo są podyktowane ochroną „szeroko pojętej sfery ochrony życia i zdrowia ludzkiego”<sup>32</sup>. Innymi słowy Trybunał wskazał na konkretne wartości, których ochrona usprawiedliwia ograniczenia swobody działalności gospodarczej, wskazując, że nie są to *jakiegokolwiek* interesy uznane przez ustawodawcę za zasługujące na ochronę. W dalszym ciągu uzasadnienia podkreślono, że w przypadku, gdy usiłowano by narzucić ograniczenia swobody konstytucyjnej niezgodne z zasadami konstytucji, „wówczas nawet zastosowanie [...] trybu ustawowego należałoby uznać jako nielegalne”<sup>33</sup>. Trybunał stwierdził zatem, że nawet zgodne z formalno-proceduralnym wymiarem zasady państwa prawnego regulacje mogą nadal pozostawać w sprzeczności z konstytucją. Źródłem tej sprzeczności mogą być więc merytoryczne rozwiązania zawarte w przepisach ustawowych, których krytyka nie musi oznaczać przekraczania kompetencji Trybunału, jako sądu konstytucyjnego.

Oczywiście można to orzeczenie odczytywać w sposób bardziej powściągliwy. Wystarczy wskazać, że do odważniejszych sformułowań mogła ośmielać sędziów okoliczność, iż przedmiotem orzeczenia był w tym wypadku akt rangi pod-ustawowej. Ponadto, analizowaną wypowiedź Trybunału można traktować tylko jako stwierdzenie mówiące o oczywistej kompetencji Trybunału do kontroli merytorycznej warstwy ustaw z punktu widzenia jej zgodności z konkretnymi przepisami konstytucji. Wydaje się jednak, że mówiąc o „zasadach konstytucji” TK nie miał na myśli tylko wyraźnie sformułowanych przepisów. Należy chyba potraktować to stwierdzenie w znaczeniu ogólnych zasad ustrojowych, które niekoniecznie muszą być *expressis verbis* zawarte w którymś z przepisów konstytucji. Poczynione przy tej okazji stwierdzenie o niedopuszczalności wprowadzania dowolnych ograniczeń sfery praw i wolności obywatelskich musiało chyba stanowić wyraz głębszej intuicji sędziów Trybunału.

---

<sup>30</sup> Por. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 70.

<sup>31</sup> Sygn. akt U 9/90; OTK 1991, s. 142-148.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 147.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 148.

Kolejne chronologicznie orzeczenie ważne dla procesu kształtowania się w prawie polskim zasady proporcjonalności, zapadło 17.12.1991 r.<sup>34</sup> Trybunał Konstytucyjny wskazał, że poza wymogiem ustawowej formy ograniczenia swobody działalności gospodarczej, u podstaw takiego ograniczenia „leć powinny określone racjonalne względy”<sup>35</sup>. Sformułowanie w ten sposób przez Trybunał oczekiwań co do racjonalnego charakteru ustawowych ograniczeń praw obywatelskich wydaje się być oczywistym krokiem w kierunku sformułowania zasady proporcjonalności. Nie chodzi bowiem tu już o wartości wyraźnie wyrażone w tekście konstytucji. Trybunał posłużył się ogólnym kryterium „racjonalności”, jako wymogiem, stawianym przed regulacjami ustawowymi. Tym samym kryterium „racjonalności” uzyskało charakter konstytucyjny.

W dalszej kolejności warto zwrócić uwagę na orzeczenie z 19.6.1992 r.<sup>36</sup>, w którym Trybunał odwołał się do pojęcia „istoty prawa”. Stwierdzono tam, że chociaż „ustawy zwykle mogą konkretyzować bądź uzupełniać przepisy Konstytucji dotyczące praw i wolności obywateli zdaniem jednak *communis opinio* nauki polskiej i światowej nie mogą naruszać istoty tych praw”<sup>37</sup>. Rozwijając tę argumentację Trybunał wskazał najpierw na formalny aspekt zasady państwa prawnego podkreślając, że „materia praw i wolności nie może być regulowana samoistnie przez organy wykonawcze”, następnie zaś dodał w odniesieniu do sfery praw i wolności obywatelskich, że „nawet jej ustawowe ograniczenie musi być przez Konstytucję dopuszczalne”<sup>38</sup>. Wydaje się, że mówiąc o dopuszczeniu przez Konstytucję określonego ograniczenia praw podmiotowych, Trybunał nie miał na myśli tylko kwestii formalno-dogmatycznej niesprzeczności z przepisami konstytucji. Wskazuje na to kontekst, jaki stanowi owo stwierdzenie o „istocie praw” obywatelskich nawiązujące do rozwiązań niemieckich. Przekonanie o nienaruszalności „istoty” lub też „istotnej treści” określonego prawa podmiotowego, znajduje bowiem swój wyraz w art. 19 ust. 2 niemieckiej konstytucji i traktowane jest przez doktrynę niemiecką wraz z zasadą proporcjonalności jako element mechanizmu ochrony praw i wolności<sup>39</sup>, choć Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeka w oparciu o tę kategorię znacznie rzadziej niż w oparciu o zasadę proporcjonalności<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> Sygn. akt U 2/91, OTK 1991, s. 149–161.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 160.

<sup>36</sup> Sygn. akt U. 6/92; OTK 1992 cz. I, s. 196–213.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 203–204.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 204.

<sup>39</sup> Por. A. Walaszek-Pyziół, op.cit., s. 17.

Nie sposób odnieść się w tym miejscu do kontrowersji narosłych wokół rozumienia tego pojęcia<sup>41</sup>, jednak w kontekście niniejszych rozważań należy stwierdzić, że ów niedookreślony zwrot nakazuje odnosić stwierdzenie o konstytucyjności ograniczeń do szerszego pojęcia aksjologii konstytucyjnej, nie zaś do samego „tylko” tekstu ustawy zasadniczej. Chodziłoby zatem o kontrolę materialnej treści postanowień ustawowych poprzez odnoszenie ich również do ogólnych zasad prawa, które niekoniecznie muszą zostać wyrażone w jej tekście w wyraźny sposób.

Kolejnym krokiem w kierunku zaakceptowania zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest orzeczenie z 20.8.1992 r.<sup>42</sup> Do dotychczasowego dorobku Trybunału wprowadza ono nowy element, stanowiący istotny składnik zasady proporcjonalności. Stwierdzono tam mianowicie, że „wprowadzenie ograniczeń w swobodzie działalności gospodarczej ustawą nie oznacza jeszcze zgodności takiej regulacji z art. 6 Konstytucji. Ustanawiając ustawową formę ograniczeń przepis ten zakłada dopuszczalność jedynie wymagań minimalnych. Takie ograniczenie musi być zatem na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą «swobodnej działalności gospodarczej» rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczenia”<sup>43</sup>. Warto podkreślić w tym momencie, że Trybunał wskazał wyraźnie na nie umieszczony wprawdzie w tekście konstytucji, jednak uznany za jakoś inaczej zawarty, a konkretniej dorozumiany (*założony*) w niej wymóg, mówiący, iż wprowadzane ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, by mogły znaleźć akceptację w świetle ustawy zasadniczej, muszą być minimalne.

Mówiąc o minimalnych rozmiarach, w jakich wyłącznie tolerowalne są ograniczenia praw obywatelskich, Trybunał wprowadził bez wątpienia wymóg niezbędności ograniczenia, bowiem wszelkie ograniczenia nie będące niezbędnymi, nie mogą być uznane za minimalne. Jednocześnie fakt, że TK

<sup>40</sup> Por. L. Garlicki, *Przesłanki...*, s. 22.

<sup>41</sup> Szerzej na temat tej problematyki por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 204–214 i literatura tam powołana. W kontekście kształtowania się zasady proporcjonalności w orzecznictwie polskiego TK por. J. Dylewska, *Ograniczenia prawa własności...*, s. 264–269; Por. także L. Garlicki, *Przesłanki...*, s. 21–23; oraz orzecznictwo TK – istotniejsze w tej mierze orzeczenia: K 23/95; K 8/96 (pierwszy przypadek orzeczenia niekonstytucyjności na podstawie naruszenia istoty prawa); K 7/95; K 11/97. W kontekście pojęcia „istoty prawa” mówi się o pewnej minimalnej treści, bez której dane prawo zostaje przekreślone lub pozbawione treści. Podsumowania orzecznictwa TK w tej mierze dokonano w orzeczeniu P. 11/98 z 12.1.2000 r.

<sup>42</sup> Sygn. akt K 4/92, OTK 1992, cz. 2, s. 11–26.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 22–23.

uznał się za kompetentny do badania merytorycznej zasadności regulacji ustawowych wskazuje niedwuznacznie na inny element zasady proporcjonalności, a mianowicie na kwestię celowości badanego ograniczenia. Co więcej, odwołując się do pojęcia rachunku aksjologicznym, jak nie bez racji wskazuje się w literaturze<sup>44</sup>, Trybunał wprowadził *de facto* do swego orzeczenia element proporcjonalności *sensu stricto*. W ten sposób mamy w tym orzeczeniu do czynienia z nieśmiałym wyrażeniem pełnej zasady proporcjonalności, choć doniosłości tego osiągnięcia organ orzekający sobie chyba nie uzmysławiał.

Problem celowości pojawił się również w uchwale z 2.6.1993 r.<sup>45</sup>, gdzie wyraźnie stwierdzono, że każdy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej musi być merytorycznie uzasadniony i nie może prowadzić do całkowitej likwidacji swobody jej podejmowania<sup>46</sup>. W stwierdzeniu tym Trybunał powiązał zatem problematykę celowości danego ograniczenia, ze wspomnianą już kwestią „istoty prawa” podmiotowego.

Jak już wspomniano, orzecznictwo TK dotyczące swobody prowadzenia działalności gospodarczej było głównym terenem kształtowania się zasady proporcjonalności, jednak nie jedynym. Należy zwrócić uwagę na, w pewnym sensie, „boczną linię” orzecznictwa TK zmierzającego do wykrystalizowania tej zasady. W pierwszej kolejności chodzi o orzeczenie z 26.1.1993 r.<sup>47</sup>, w którym, przy roztrząsaniu dopuszczalności ograniczenia swobody działania partii politycznych, TK powołując swoje wcześniejsze orzecznictwo<sup>48</sup> zauważył, że jest to możliwe, o ile nie zostanie w ten sposób „przekreślona istota tego prawa”<sup>49</sup>. Dodał następnie, że wprowadzane ograniczenia „muszą uwzględniać konieczność każdorazowego wyważenia rangi prawa czy wolności poddanego ograniczeniu oraz rangi prawa, czy zasady to ograniczenie uzasadniającej” wyjaśniając, że „niezachowanie koniecznej w tym przypadku proporcjonalności, bądź stwierdzenie, że przyjęte ograniczenie jest w niepotrzebny sposób nadmierne, skutkować może niekonstytucyjnością danej regulacji”<sup>50</sup>. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że ustanowione w ten sposób „ograniczenia nie mogą mieć charakteru arbitralnego, tzn. nie mogą opierać się na klasyfikacjach pozbawionych uzasadnienia w racjonalnych i konstytucyjnie legi-

<sup>44</sup> J. Dylewska, *Ograniczenia prawa własności...*, s. 271.

<sup>45</sup> Sygn. akt W. 17/92, OTK 1993, s. 420-432.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 430.

<sup>47</sup> Sygn. akt U. 10/92; OTK 1993, cz. 1, s. 19-36.

<sup>48</sup> M.in. orzeczenia K. 7/90 OTK 1990 r., s. 55; K. 1/91 OTK 1991, s. 91

<sup>49</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>50</sup> OTK 1993, cz. 1, s. 32.

tymowanych kryteriach". W tym ostatnim stwierdzeniu Trybunał zdaje się dochodzić do sformułowania reguły mówiącej, że ograniczenie praw konstytucyjnych jest dopuszczalne wyłącznie ze względu na interes publiczny i muszą być względem tegoż proporcjonalne. W tym konkretnym przypadku, interes publiczny polegał na zapewnieniu „parlamentowi warunków prawnych wykonywania jego konstytucyjnych zadań”.

Podobne treści wyartykułowane zostały również w odniesieniu do wolności słowa w uchwale z 2.3.1994 r.<sup>51</sup>, gdzie podkreślono, że ustawowe ograniczenia tej wolności słowa „wprowadzane mogą być tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków. Ich istnienie zawsze musi wynikać z wyraźnie sformułowanych przepisów ustawowych i zakazane jest opieranie ich na domniemaniu”<sup>52</sup>. TK dodał, że wykładnia takich przepisów musi zawsze nadawać im rozumienie, które w najpełniejszy sposób umożliwić będzie korzystanie z konstytucyjnej wolności, przy czym nie mogą one w żadnym wypadku naruszać „istoty określonego prawa lub wolności”, lecz jedynie konkretyzować lub uzupełniać normy konstytucyjne. Wyrażono tym samym, obok wymogów formalnych, jednocześnie kryterium niezbędności i konieczności, jak również wskazano na konieczność minimalizacji ograniczeń, odwołując się jednocześnie do pojęcia „istoty” prawa lub wolności.

Dotychczas analizowane orzecznictwo tworzy wstępny okres, niezbyt może skoordynowanego jednak *de facto* bardzo konsekwentnego, tworzenia w orzecznictwie Trybunału zrębów zasady proporcjonalności. Jak można było zaobserwować, były to pojedyncze stwierdzenia, nierzadko mające charakter „strzępów” wypowiedzi, którym można zarzucać dość przypadkowy charakter. W sumie składały się jednak na pełną treść zasady proporcjonalności. Ów pofragmentowany dorobek Trybunału pozwolił mu ostatecznie na dokonanie syntezy.

## 5. Postawić kropkę nad „i”

Trybunał dokonał tej syntezy w orzeczeniu z 26.4.1995 r.<sup>53</sup> dotyczącym znowu wolności gospodarczej. Podsumowanie to rozpoczęto od przy-

---

<sup>51</sup> Sygn. akt W. 3/93; OTK 1994 cz. 1, s. 154–164. Przedmiotem tej uchwały było ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. z 1993 r., Nr 7, poz. 34. (Tekst sentencji – Dz. U. z 1994 r., Nr 36, poz. 137.)

<sup>52</sup> OTK 1994, cz. 1, s. 158.

<sup>53</sup> Sygn. akt K. 11/94; OTK 1995, cz. 1, s. 128–138.

wołania stwierdzenia – które TK poczynił również w, dopiero co omawianej, uchwale W. 3/93 – podkreślającego, że swoboda działalności gospodarczej, podobnie jak i inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki, może być poddawana przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom na ogólnych zasadach wypływających z konstytucji, w myśl których „prawa i wolności jednostki mogą być ograniczane tylko, gdy jest to dopuszczalne w przepisach konstytucyjnych; ograniczenia mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków; ani poszczególne ograniczenia, ani też ich suma nie mogą naruszać «istoty» praw bądź wolności im poddanych”<sup>54</sup>. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny przyznał, „że działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym”<sup>55</sup>.

Następnie, nawiązując do wcześniejszego orzecznictwa dotyczącego art. 6 ówczesnych przepisów konstytucyjnych, wskazano na formalne warunki ograniczenia zasady swobody gospodarczej. Zaraz potem jednak podkreślono, że „Trybunał Konstytucyjny od dawna jednak dopatruje się w art. 6 przepisów konstytucyjnych także aspektu materialnego, uznając że norma ta nie udziela ustawodawcy blankietowego upoważnienia dla swobodnego ingerowania w swobodę działalności gospodarczej, byle dokonywano tego w formie ustawy”<sup>56</sup>. Wskazując na dotychczasową linię orzecznictwa<sup>57</sup> stwierdzono, że w jego świetle „kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do materialnej oceny ograniczeń swobody działalności gospodarczej ustanawianych przez ustawy” nie może być już przedmiotem sporów<sup>58</sup>.

Trybunał uznał następnie za stosowne uogólnienie swych wcześniejszych rozstrzygnięć i powiązanie zakazu nadmiernej ingerencji z zasadą demokratycznego państwa prawnego, czego dotychczas wyraźnie jeszcze nie czynił, wywołując nawet pewne zniecierpliwienie w doktrynie<sup>59</sup>. W dalszej części orzeczenia wskazano, że powiązanie to pozwala również rozproszyć ewentualne

---

<sup>54</sup> OTK 1995, cz. 1, s. 132.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Trybunał powołał omawiane już wcześniej orzeczenia z 9.4.1991 r., (U. 9/90, OTK 1991, s. 147) 17.12.1991 r., (U 2/91, OTK 1991, s. 160) oraz 20.8.1992 r., (K 4/92; OTK 1992, cz. II, s. 22; zob. też uchwała z 2.6.1993 r., W 17/92, OTK 1993, s. 430).

<sup>58</sup> OTK 1995, cz. 1, s. 133.

<sup>59</sup> Por. A. Walaszek-Pyziół, op.cit., s. 21.

wątpliwości co do możliwości kontroli merytorycznej postanowień ustawowych. Trybunał Konstytucyjny przyznał, że zasadniczo nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, stąd też kontroli konstytucyjności dokonuje z pozycji domniemania zgodności ustaw z konstytucją. Niemniej jednak podkreślono, że skoro „Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne”<sup>60</sup>. Zatem w oparciu o art. 1 Konstytucji Trybunał ostatecznie uzasadnił swą kompetencję do kontrolowania materialnej warstwy regulacji ustawowych.

W ujęciu Trybunału podstawą tej kontroli są „ogólne konstytucyjne warunki ograniczania praw i wolności jednostki”, przy czym nie chodzi tu bynajmniej o ogólnie sformułowane przepisy konstytucji, bowiem jako ów ogólny konstytucyjny warunek potraktowano nie wyrażoną w tekście konstytucji zasadę zakazu nadmiernej ingerencji mówiącą, „iż ograniczenia tych praw i wolności mogą być wprowadzane tylko «w zakresie niezbędnym»”. Wskazano następnie, że „wyraża ona ogólną ideę praw i wolności jako sfery swobodnego działania jednostki, w które państwo (ustawodawca) może ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze”<sup>61</sup>. Dalej Trybunał daje pełniejsze wytłumaczenie tej zasady, skupiając się jednak na aspekcie, który stanowi proporcjonalność *sensu stricto*. Podkreśla zatem, że „istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki [...]. Jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy”<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> OTK 1995, cz. 1, s. 134.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 133.

<sup>62</sup> Ibidem.



W dalszym ciągu wskazano, że przeprowadzana na tej podstawie kontrola konstytucyjności przepisów, która zawsze musi uwzględniać specyfikę poszczególnych praw i wolności, polega na odniesieniu badanych regulacji do trzech kryteriów, wyrażonych w postaci pytań:

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków;
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana;
- 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela<sup>63</sup>.

Wyrażony w tej formie „test” zawiera w sobie poszczególne składniki zasady proporcjonalności. W pytaniu pierwszym jest mowa o przydatności, zaś w pytaniu trzecim wyrażono zasadę proporcjonalności *sensu stricto*. W pytaniu drugim natomiast zawarto aż trzy elementy zasady proporcjonalności. Mowa jest tam o niezbędności wprowadzonego przez ustawę ograniczenia z punktu widzenia interesu publicznego. Oznacza to, że musi być ona niezbędna oraz podyktowana interesem publicznym, i to nie tylko dozwolonym, lecz wręcz takim, „który nakazuje daną ingerencję”, a zatem którego realizacja jest konieczna z punktu widzenia dobra wspólnego. Trybunał miał na myśli zatem to, co wcześniej określił jako „rzeczywistą potrzebę”, która musi leżeć u podstaw działalności ustawodawczej państwa. W „teście” tym zawarto w ten sposób pełną treść zasady proporcjonalności.

Jednocześnie podkreślono, że polski Trybunał nawiązuje w ten sposób do dorobku doktryny i orzecznictwa wielu państw Europy zachodniej odnoszącego się początkowo do kontroli decyzji administracyjnych, a od połowy XX wieku stosowanego również w sądownictwie konstytucyjnym. Fakt, że pomimo świadomości całego kontekstu porównawczo-prawnego Trybunał w swym uzasadnieniu wyraźnie wyprowadził zasadę proporcjonalności ze swego wcześniejszego dorobku orzeczniczego, niewątpliwie zasługuje na podkreślenie. Do funkcjonującego w niemieckiej doktrynie prawa publicznego *Verhältnismäßigkeit Prinzip* nawiązano dopiero w końcowej fazie argumentacji, podkreślając tym samym akcesoryjny charakter tego zabiegu. Należy z resztą podkreślić, że nawiązanie to było w pełni zrozumiałe w kontekście precedensowego charakteru orzeczenia. Jednak fakt uczynienia tego po uprzednim wykazaniu, że zapadłe orzeczenie stanowi kontynuację rodzimego dorobku sprawia, że nie można uznać wprowadzenia do polskiego prawa ustrojowego zasady proporcjonalności za prosty akt recepcji.

---

<sup>63</sup> Ibidem.

Omówione tu orzeczenie ma charakter precedensowy i wkrótce – choć nie od razu – Trybunał zaczął je traktować jako wprowadzające zasadę proporcjonalności do systemu prawa polskiego<sup>64</sup>. Jego szczególna doniosłość podkreślana jest również w literaturze<sup>65</sup>. Jednak pomimo tego niewątpliwego osiągnięcia, Trybunał wciąż dążył do doprecyzowania kryteriów stosowania zasady proporcjonalności w swych kolejnych orzeczeniach. I tak, w wypowiedzi Trybunału z 2.11.1995 r.<sup>66</sup> sformułowano cztery warunki, od których spełnienia uzależniona jest dopuszczalność ustanawiania ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych. Na wstępie wskazano na bezwzględny wymóg istnienia konstytucyjnej podstawy dla tego typu ograniczeń. Następnie wskazano, że możliwość ustanawiania ograniczeń istnieje jedynie w minimalnym zakresie, gdy jest to konieczne, pod warunkiem wszakże zachowania proporcji pomiędzy interesem publicznym a wolnością jednostki. Wreszcie zaakcentowano wyjątkowy charakter tych ograniczeń, związany z koniecznością stosowania interpretacji zwężającej, na koniec zaś podkreślono zakaz naruszania istoty ograniczanego ten sposób prawa lub wolności<sup>67</sup>.

Na uwagę zasługuje również orzeczenie z 31.1.1996 r.<sup>68</sup>. Prowadząc tam doktrynalne rozważania na temat źródeł obowiązywania zasady proporcjonalności, poza orzeczeniem K 11/94, Trybunał bez wahania odwołał się do doktryny niemieckiej<sup>69</sup>. Jednoznacznie wskazano na związek, jaki zachodzi między zasadą państwa prawnego i założeniem racjonalnego prawodaw-

---

<sup>64</sup> W orzeczeniu K. 9/95 TK potraktował K 11/94 jako wystarczającą podstawę do odwołania się do tu zasady proporcjonalności (Por. OTK 1995 (1) s. 161), pomijając wszystkie inne wypowiedzi w tej mierze, czyli uznał to orzeczenie po prostu jako wyrażające treść zasady proporcjonalności obowiązującej w prawie polskim. Precedensowy charakter tego rozstrzygnięcia wskazał Trybunał również dnia 17.10.1995 r. [K. 10/95] podkreślając, że w odniesieniu do zasady proporcjonalności „odwołuje się do swego orzeczenia z dnia 26 kwietnia 1995 r., w którym powiązał zakaz nadmiernej ingerencji z art. 1 przepisów konstytucyjnych”. OTK 1995 (2) s. 79.

<sup>65</sup> Por. J. Dylewska, *Ograniczenia prawa własności...*, s. 282.

<sup>66</sup> Sygn. akt K. 12/95; OTK 1995 (3) s. 137–142. Trybunał powołał tu także, obok orzeczenia K. 11/94, cały swój dorobek dotyczący zasady proporcjonalności. Prócz tego orzeczenia wymieniono: orzeczenie z 19.6.1992 r., U. 6/92, OTK 1992, cz. I s. 204; uchwały: z 2.3.1994 r., W. 3/93, OTK 1994 r. cz. I, s. 158–159 i z 16.3.1994 r., W. 8/93, OTK 1994 r., cz. I, s. 168, przy czym trudno ustalić powody dla których powołano tę ostatnią wypowiedź Trybunału.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 141.

<sup>68</sup> Sygn. akt K. 9/95; OTK 1996 (1), s. 28–42. Dotyczyło ono konstytucyjności przepisów prawa budowlanego dotyczącego nakazu rozbiórki.

<sup>69</sup> Przywołano tam następujące pozycje literatury niemieckojęzycznej: H. Schneider, *Zur Verhältnismäßigkeits-Kontrolle insbesondere bei Gesetzen* [w:] *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, cz. 2, (red. Ch. Starck), Tübingen 1976; R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985; oraz L. Hirschberg, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*, Göttingen 1981.

cy, przy czym to ostatecznie manifestować się ma tym, że „racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe”<sup>70</sup>. Zasada proporcjonalności została zatem powiązana z całością treści artykułu 1 obowiązujących ówczesnie przepisów konstytucyjnych. Trybunał wskazał jednocześnie, że „w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności”<sup>71</sup>.

Zasada proporcjonalności była przywoływana również w kontekście regulacji ograniczających prawo do prywatności<sup>72</sup>, jak również w pochodzącym z 28.5.1997 r.<sup>73</sup> wyroku dotyczącym ustawy z 30.8.1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny<sup>74</sup>, gdzie skupiano się jednak raczej na problematyce proporcjonalności *sensu stricto*, pomijając pozostałe elementy tej zasady<sup>75</sup>. Widać zatem, że omawiana zasada już we wczesnym okresie obowiązywania, znajdowała zastosowanie w odniesieniu do nader różnorodnej problematyki. Co więcej, zaczęto ją stosować nie tylko w odniesieniu do sfery praw i wolności człowieka.

## 6. Pozaliberalny paradygmat ochrony autonomii jednostki

W doktrynie konsekwentnie wskazuje się, że funkcją omawianej tu zasady jest ochrona interesów jednostki. Ma ona stanowić odpowiedź na postulat racjonalnej ingerencji państwa w sferę praw człowieka<sup>76</sup>, wskazując na metodę ustalania granic dopuszczalnej ingerencji w sferę ludzkiej wolności<sup>77</sup>. Stanowisko to wypływa z liberalnego spojrzenia na problematykę

---

<sup>70</sup> OTK 1996 (1), s. 39.

<sup>71</sup> Ibidem; zasadę sprawiedliwości TK zdawał się jednak wyprowadzać z zasady państwa prawnego, co akurat jest wielce dyskusyjne.

<sup>72</sup> Orzeczenie z 24.6.1997 r., sygn. akt K. 21/96; OTK 1997 (2), s. 214–229, na s. 225.

<sup>73</sup> Sygn. akt K. 26/96 OTK (2) 1997, s. 159.

<sup>74</sup> Dz. U. Nr 139, poz. 646.

<sup>75</sup> Szczególnie w tym drugim przypadku jaskrawo widać, iż pominięto zupełnie problem interesu publicznego, którego ochrona miałaby usprawiedliwiać dopuszczone w zakwestionowanej regulacji pogwałcenie praw człowieka. Skoncentrowano się jedynie na kwestii ważenia kolidujących ze sobą dóbr. W ten sposób prawo do życia zostało skonfrontowane z dobrami, z którymi trudno wiązać pojęcie interesu publicznego. Na temat problematyki niekonsekwentnego posługiwania się zasadą proporcjonalności, tudzież wybiórczego odwoływania się jedynie do niektórych jej elementów por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 148–149.

<sup>76</sup> J. Zakolska, op.cit., s. 261; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, 136 i n.

<sup>77</sup> Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 162, 167.

społeczną, w której wolność postrzega się jako sferę autonomii względem otaczającej jednostkę rzeczywistości, głównie zaś jej społecznego wymiaru. Zważywszy na fakt, że owo liberalne ujęcie dominuje współcześnie, jak również zostało ono wprost przywołane w orzeczeniu K 11/94<sup>78</sup>, niniejsza opinia jest w dużej mierze uzasadniona. Nic więc dziwnego, że w tekście konstytucji z 1997 roku<sup>79</sup> zasadę proporcjonalności usytuowano w kontekście problematyki dopuszczalności ingerencji w sferę wolności jednostki. Zresztą sformułowania całego art. 31 Konstytucji nawiązują do unormowań Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, która stanowiła w tej mierze istotny punkt odniesienia dla twórców Konstytucji<sup>80</sup>.

Należy jednak podkreślić, że postrzeganie zasady proporcjonalności tylko przez pryzmat liberalnego indywidualizmu wydaje się nie wyczerpywać jej treści. Bardzo jasno wynika to z konsekwentnej linii orzecznictwa Trybunału, która nie dotyczy problematyki ochrony ludzkich praw i wolności, choć posłużono się tam bardzo zbliżoną – a właściwie tożsamą – argumentacją. Chodzi o problem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a zatem nie osób fizycznych ani innych podmiotów prawa prywatnego, lecz korporacji prawa publicznego.

I tak, w orzeczeniu z 24.1.1995 r.<sup>81</sup> (zatem wcześniejszym niż wyrok w sprawie K 11/94) Trybunał wypowiedział się odnośnie zasady samodzielności jednostek samorządu w sposób bardzo podobny do tego, w jaki uczynił to w analizowanym wcześniej orzeczeniu dotyczącym wolności gospodarczej<sup>82</sup>. Trybunał potwierdził w pierwszej kolejności, że w formie ustaw mogą być stwarzane prawne ramy działalności samorządu terytorialnego ograniczające gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność jego jednostek. Jednocześnie jednak zastrzeżono, że „pod względem materialnym ustawowe ograniczenia nie mogą być dowolne”<sup>83</sup>. Stwierdzenie to zasługuje na szczególną uwagę, bowiem – jak już wspomniano – nie dotyczy ani osób fizycznych ani innych podmiotów

---

<sup>78</sup> OTK 1995, cz. 1, s. 133. Warto zwrócić w tym kontekście uwagę na krytyczny stosunek do tego sposobu pojmowania wolności prezentowany w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego przynajmniej od wczesnych lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Por. Paweł VI, *Octogesima adveniens*, § 35, 47; Jan Paweł II, *Evangelium vitae*, § 20, 68–69.

<sup>79</sup> Chodzi oczywiście głównie o art. 31 ust. 3, jednak pamiętać również o treści art. 228 ust. 5 oraz o klauzulach ograniczających z art. 51 ust. 2 i 53 ust. 5.

<sup>80</sup> Por. L. Garlicki, *Przestanki...*, s. 6.

<sup>81</sup> Sygn. akt K. 5/94; OTK 1995 cz. 1, s. 36–47.

<sup>82</sup> U. 9/90 z 9.4.1991 r.; OTK 1991, s. 147.

<sup>83</sup> OTK 1995 cz. 1, s. 45.

prywatnych, lecz korporacji prawa publicznego. Zatem już na etapie formowania się tej zasady uznano ją za mającą znacznie szerszą doniosłość, niżli tylko jako instrument gwarantowania praw i wolności jednostek.

Tak zapoczątkowaną linię orzecznictwa kontynuowano jeszcze tego samego roku<sup>84</sup>. Uznano mianowicie niekonstytucyjność regulacji, która „uszczerpła nadmiernie i bez koniecznego, uzasadnionego ważnym interesem publicznym powodu, przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego prawa majątkowe, naruszając tym samym [...] zasady ochrony praw słusznie nabytych i proporcjonalności”<sup>85</sup>. W dalszym ciągu zwrócono uwagę, że dozwolona ingerencja ustawodawcy w sferę kompetencji samorządu terytorialnego, choć możliwa jest „w zakresie szerszym i na innych zasadach aniżeli w odniesieniu do podmiotów pozostających poza układem administracji publicznej [...] nie może być nadmierna”<sup>86</sup>. Jednocześnie przywołano zawartą w orzeczeniu K 11/94 trzypunktową procedurę weryfikującą proporcjonalność badanych rozwiązań prawnych.

Trybunał uznał badany przepis za niekonstytucyjny, bowiem stanowił on podstawę do wygaśnięcia określonych praw majątkowych gmin względem likwidowanych przedsiębiorstw państwowych. Posunięcie takie, jak podkreślił Trybunał, nie było konieczne z punktu widzenia interesu publicznego. Nade wszystko jednak, żaden interes publiczny nie był poprzez nie chroniony. Dokonując oczywistej dyskryminacji wspólnot samorządowych ustawodawca uprzywilejował sytuację pozostałych wierzycieli, czego w oczywisty sposób nie można uznać za działanie w interesie publicznym. Co więcej, TK podkreślił, że interes ten przemawiałby raczej za udzieleniem szczególnej ochrony gminie, uczyniono jednak przeciwnie. Innymi słowy, ustawodawca nie tylko nie kierował się względami dobra wspólnego, które mogłyby usprawiedliwiać odebranie gminom praw uprzednio przez nie nabytych, lecz działał ze szkodą dla wspólnot samorządowych.

Kolejne orzeczenie TK powołujące zasadę proporcjonalności w kontekście samorządu terytorialnego pochodzi z 9.1.1996 r.<sup>87</sup> Poza standardowymi w takiej sytuacji uwagami podkreślono, że zasada proporcjonalności, choć dotyczy głównie sfery praw i wolności jednostki, „jednak obowiązuje również

---

<sup>84</sup> Chodzi tu o orzeczenie z 17.10.1995 r., sygn. akt K. 10/95, w którym zakwestionowano konstytucyjność art. 8 ust. 2 ustawy z 12.10.1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe, OTK 1995 (2) s. 71–85.

<sup>85</sup> OTK 1995 (2) s. 72, pkt 4 sentencji orzeczenia *in fine*.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 79.

<sup>87</sup> Sygn. akt K. 18/95; OTK 1996 (1), s. 2–27.

w odniesieniu do sfery samodzielności jednostek samorządu terytorialnego<sup>88</sup>. Trybunał uznał badane regulacje<sup>89</sup> za sprzeczne z zasadą proporcjonalności, bowiem wprowadzane przez nie ograniczenia uprawnień jednostek samorządu nie były podyktowane żadnym interesem publicznym. Co więcej, zakwestionowanej „ingerencji ustawodawcy nie towarzyszyło rozeznanie zasięgu oddziaływania wprowadzonej regulacji, i jej rzeczywistych skutków”<sup>90</sup>. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca działał tu w sposób, który należałoby chyba określić jako niefrasobliwy. Nie podjęto bowiem nawet próby oceny tego, czy uchwalona regulacja nie będzie naruszała konstytucyjnie chronionych praw. Nie sposób zatem w najmniejszym stopniu przypisać decyzji ustawodawcy określającej kształt badanej regulacji, cech politycznej (tj. zorientowanej na dobro wspólnoty politycznej) racjonalności.

Wśród innych orzeczeń powołujących zasadę proporcjonalności w kontekście samorządu terytorialnego<sup>91</sup>, warto zwrócić uwagę na to, które zapadło 23.10.1996 r.<sup>92</sup> Trybunał znowu bazował tu na swym dotychczasowym dorobku<sup>93</sup> wskazując, że ustawowe ograniczenia praw podmiotowych nie mogą być dowolne, nawet jeśli chodzi o prawa podmiotów publicznych nie zaś osób fizycznych. Ów zakaz dowolności oznacza według Trybunału, że „ingerencja ustawodawcy nie może [...] być nadmierna”<sup>94</sup>. Tak jak to wielokrotnie już czyniono<sup>95</sup>, również i w tym orzeczeniu podkreślone zostało to, że kontrola sprawowana na podstawie zasady proporcjonalności ma charakter wyjątkowy, jako że „Trybunał Konstytucyjny może się wypowiedzieć na temat celowości i trafno-

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Chodziło tym razem o konstytucyjność art. 88a ust. 2 ustawy z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz art. 2c ust. 1 ustawy z 29.10.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

<sup>90</sup> OTK 1996 (1) s. 21.

<sup>91</sup> Chodzi o orzeczenie z 24.9.1996 r. (K. 13/95; OTK 1996 (4), s. 284–300, na s. 299–300) oraz z 30.10.1996 r. (K. 3/96; OTK 1996 (5) s. 349–353, na s. 353), z 20.11.1996 r. (K. 27/95; OTK 1996 (6) s. 422–480, na s. 440–443.) oraz z 13.5.1997 r. (K. 20/96 OTK 1997 (2) s. 145). W większości tych orzeczeń powoływano orzeczenie K 11/94, nadając mu charakter precedensu na gruncie prawa polskiego, zwłaszcza zaś przytoczono sformułowany tam trzypunktowy „test proporcjonalności”.

<sup>92</sup> Sygn. akt K. 1/96; OTK 1996 (5), s. 318–333. Uznano tu za niekonstytucyjny przepis art. 1 pkt 13 ustawy z 22.12.1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 154, poz. 794).

<sup>93</sup> Orzeczenie z 24.1.1995 r. Sygn. akt K. 5/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 42, 45.

<sup>94</sup> OTK 1996 (5) s. 330.

<sup>95</sup> Por. orzeczenie z 7.12.1993 r., sygn. akt K. 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 410; por także orzeczenie z 9.1.1996 r., sygn. akt K. 18/95, OTK ZU nr 1/1996, s. 8.

ści rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, jedynie w wypadkach, gdy ustawodawca nadużył przysługującej mu w tej mierze kompetencji, przekraczając w sposób drastyczny i ewidentny zakres przynależnej mu w tej mierze swobody regulacyjnej<sup>96</sup>. Przytoczona argumentacja wskazuje, że Trybunał potraktował prerogatywy władzy ustawodawczej per analogiam ze sferą swobodnego uznania administracji publicznej. Jest to o tyle znamienne, że w krajach, w których zasada proporcjonalności funkcjonuje na poziomie sądownictwa administracyjnego, stanowi instrument kontroli właśnie w odniesieniu do decyzji dyskrecyjnych i w tym też kontekście ukształtowała się na gruncie pruskiego prawa administracyjnego.

Poprzez Odniesienie zasady proporcjonalności do ochrony samodzielności jednostek samorządu uwidocznione zostały głębokie zależności zachodzące na gruncie zjawisk społeczno-ustrojowych. Dostrzegane jest to m.in. w nauczaniu społecznym Kościoła, gdzie wskazuje się, że trudności, z którymi borykają się współczesne państwa opiekuńcze wynikają z nieprzestrzegania zasady pomocniczości<sup>97</sup>. Zważywszy, że owe trudności prowadzą do coraz niższej jakości ustawodawstwa, coraz częściej kwestionowanego w toku kontroli konstytucyjnej na podstawie zasady proporcjonalności, można stwierdzić, że nierealizowanie zasady pomocniczości (której wyrazem jest m.in. funkcjonowanie samorządu terytorialnego) prowadzi do zapoznania zasady proporcjonalności w trakcie procesu ustawodawczego. Wprawdzie w nieco innym kontekście, jednak nader wyraziście, widać ów związek również w sposobie sformułowania art. 5 TWE, jak również w Edynburskich Konkluzjach Rady Europejskiej z 1992 r., gdzie wyraźnie podkreślono, że zasada proporcjonalności musi być brana pod uwagę w procesie decyzyjnym przez instytucje stanowiące prawo, jako ściśle skorelowana właśnie z zasadą pomocniczości<sup>98</sup>.

Główną funkcją tej ostatniej jest upodmiotowienie mniejszych społeczności względem państwa wyrażające się w gwarantowaniu im możliwie dużej swobody w organizowaniu sobie życia wspólnotowego. Zasada ta opiera się zatem na domniemaniu istnienia społeczeństwa obywatelskiego. Wyraża ona bowiem przeświadczenie, że obywatele w pierwszej kolejności sami powinni tworzyć sobie warunki sprawiedliwego współżycia społecznego w ramach mniejszych społeczności, a jest to praktycznie realizowalne jedynie wówczas, gdy mamy do czynienia z solidarną wspólnotą obywatelską. W ten

---

<sup>96</sup> OTK 1996 (5), s. 330.

<sup>97</sup> Por. Jan Paweł II, *Centesimus annus*, 48.

<sup>98</sup> N. Emiliou, *The Principle of Proportionality...*, s. 140–142, 267.

sposób struktury samorządowe należy traktować jako przestrzeń realizacji ludzkiej wolności poprzez obywatelskie zaangażowanie – w wymiarze lokalnym – na rzecz dobra wspólnego<sup>99</sup>, czyli tworzenia sobie warunków sprzyjających rozwojowi osobowemu. Zatem do ochrony owej przestrzeni życia obywatelskiego jak najbardziej stosowne jest odnośnienie zasady proporcjonalności.

Trudno zatem sprowadzać omawianą tu zasadę wyłącznie do, pojmowanej w kategoriach indywidualistycznych, maksymalnej ochrony autonomii jednostek. Z tego samego powodu nie wydaje się właściwym redukcjonowanie zasady proporcjonalności jedynie do zawartości normatywnej art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>100</sup>. Owszem, zupełnie inaczej odnosi się ona do obrony praw poszczególnych osób, niż jednostek samorządu terytorialnego<sup>101</sup>. Wynika to stąd, że inną – jednocześnie jednak wzajemnie komplementarną – rolę w kształtowaniu zdrowych (sprawiedliwych) relacji społecznych mają osoby prywatne inną zaś wspólnoty samorządowe. I tak naprawdę, to z tego właśnie powodu zasada proporcjonalności musi chronić ich słuszną autonomię na różne sposoby. Dlatego wypada uznać za niezbyt fortunne sformułowanie Trybunału uznające, że „art. 31 ust. 3 Konstytucji statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy zasadę proporcjonalności”<sup>102</sup>, którą dopiero w drodze analogii można odnosić do samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten należy bez wątpienia traktować jako główną manifestację zasady proporcjonalności, jednak zdecydowanie nie wyczerpującą jej treści<sup>103</sup>. Ta druga sfera, do której odnosi się zasadę proporcjonalności nie jest jedynie jej mniej istotnym dodatkiem, lecz stanowi niezbędne dopełnienie społecznej perspektywy w jakiej postrzegać należy wolności i prawa człowieka.

---

<sup>99</sup> Por. wyrok w sprawie K. 7/00, w którym wyraźnie wskazano, że samorząd stanowi strukturę służącą urzeczywistnianiu wolności i praw obywatelskich.

<sup>100</sup> Nie mieszczący się w zakresie art. 31 ust. 3 Konstytucji „wątek samorządowy” zasady proporcjonalności jest wciąż traktowany w orzecznictwie konstytucyjnym jako część składowa polskiego porządku ustrojowego, bowiem „Trybunał stoi na stanowisku, że zasada proporcjonalności obowiązuje również w odniesieniu do regulacji dotyczących sfery samodzielności jednostek samorządu terytorialnego” – por. K. 39/00; OTK ZU 1/A/2002, s. 61.

<sup>101</sup> Po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji przypomniano to w stanowisku Prokuratora Generalnego, zajęтым w sprawie sygn. akt K. 8/98, zakończonej orzeczeniem wydanym 12.4.2000 r.; OTK ZU 2000 (3) s. 388.

<sup>102</sup> W ten sposób w orzeczeniu z 8.10.2001 r., sygn. akt K. 11/01. OTK ZU 2001 (7) s. 1025.

<sup>103</sup> Takie stanowisko zdaje się zajmować m.in. L. Garlicki, który wyraźnie odnosi tę zasadę do wszystkich dziedzin prawa, zaznaczając jej szczególną rolę w odniesieniu do problematyki ingerowania w sferę wolności i praw jednostki. Por. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 65.



## 7. Podsumowanie i wnioski

Jak wynika z poczynionej tu analizy orzecznictwa, po początkowym okresie wyłaniania się z niekształtnej sumy stwierdzeń – stanowiących przejaw raczej intuicji sędziów Trybunału, niż skonkretyzowanych poglądów – zasada proporcjonalności pojawiła się w orzecznictwie TK dość gwałtownie w bardzo już dojrzałej formie. Ten okres samodzielnego „dochożenia” do zasady proporcjonalności wydaje się mieć kluczowe znaczenie. Ukazuje on poszukiwanie przez Trybunał środka kontroli aktów prawnych, wykraczającego poza prostą kontrolę opartą na formalno-dogmatycznej egzekucji przepisów konstytucyjnych. Owym poszukiwaniom towarzyszyła intuicyjna świadomość istnienia podobnego niepisanego wzorca kontroli, immanentnie zawartego w europejskiej tradycji prawnej. Trybunał w trakcie procesu orzeczniczego stopniowo uświadamiał sobie niezbędność podobnego narzędzia dla właściwego sprawowania kontroli konstytucyjnej. Z tego też powodu, niewątpliwa znajomość rozwiązań niemieckich, choć na pewno ośmielała sędziów, jednak nie warunkowała rozwoju orzecznictwa w omówionym kierunku.

Na uwagę zasługuje również fakt, że już w fazie kształtowania się zasady proporcjonalności w polskim systemie prawnym, skojarzono ją z problematyką samorządu terytorialnego, *nolens volens* sytuując ją w kontekście zasady pomocniczości. Ów kontekst samorządowy pozwala pełniej dostrzec doniosłość ustrojową omawianej zasady. Nie daje się ona bowiem sprowadzać wyłącznie do wymiaru ochrony autonomii jednostek i art. 31 ust 3 Konstytucji. Należy raczej przyjąć, że będąca już uprzednio elementem porządku konstytucyjnego III RP zasada proporcjonalności została następnie jedynie częściowo wyrażona w samym tekście Konstytucji z 1997 r., co nie zmienia w niczym faktu, iż – w swym pełnym kształcie – wciąż stanowi ona składnik polskiego ładu ustrojowego<sup>104</sup>.

W tej właśnie pełnej postaci, zasada proporcjonalności wyraźnie nabiera cech instrumentu pozwalającego na eliminowanie z systemu prawnego regulacji do tego stopnia nieracjonalnych, że uniemożliwiałyby sprawiedliwe kształtowanie stosunków społecznych. Wyraźnie widać to wówczas, gdy Try-

---

<sup>104</sup> Por. m.in. z 12.4.2000 r. K. 8/98 OTK ZU 3/2000 s. 401; wyrok z 26.5.1998 r., sygn. K. 17/98 OTZ ZU 4/98, s. 271–272.; wyrok z 20.2.2002 r., sygn. K. 39/00 OTK ZU 1/A/2002. s. 61.

bunał podkreśla, że naruszenie zasady proporcjonalności oznacza naruszenie zasady sprawiedliwości, której bezwzględnie musi przestrzegać racjonalny ustawodawca<sup>105</sup>. Widać zatem, że polityczne kompetencje parlamentu do stanowienia prawa, poprzez odniesienie do nich zasady proporcjonalności, zostały potraktowane *per analogiam* ze sferą swobodnego uznania administracji publicznej. Doszło do tego poprzez wskazanie na określone kryteria aksjologiczne, wyznaczające naturalne granice sferze politycznej dyskrekcji ustawodawcy, i to nie tylko odnośnie indywidualnych wolności i praw.

Tym samym zasada proporcjonalności może posłużyć w naszym porządku konstytucyjnym jako katalizator nader pożądanego procesu wychodzenia z, dominującej jak dotąd<sup>106</sup>, formalistycznej koncepcji państwa prawnego. Łączy się to z koniecznością odpowiedzi na pytanie o aksjologiczną tożsamość naszego porządku konstytucyjnego<sup>107</sup>. Doświadczenia ustrojowe III RP wskazują niedwuznacznie, że zasada proporcjonalności stanowi świadectwo określonego racjonalnego porządku, który posiada swój wymiar normatywny. Trybunał Konstytucyjny zidentyfikował ów ład w gruncie rzeczy niezależnie od treści przepisów konstytucyjnych i – co ważniejsze – wykazał, że trwa on w niezmiennym kształcie pomimo zasadniczych przemian, którym ulegał tekst ustawy zasadniczej. Chodzi zatem o racjonalny ład, trwalszy niż poszczególne redakcje Konstytucji. Co więcej, tekst tej ostatniej okazuje się niezdolny do wyczerpującego wyrażenia owego porządku, który na szczęście obowiązuje niezależnie od kształtu przepisów konstytucyjnych i zawsze powinien znaleźć swój wyraz w procesie wykładni.

---

<sup>105</sup> Por. OTK 1996 (1) s. 39–40.

<sup>106</sup> Szerzej, por. Z. Cywiński, *Między somoderżawiem a nihilizmem – rosyjskie dyskusje o państwie prawnym u zarania XX wieku*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 2, s. 60–63; por. także E. Morawska, *Klauzula...*, s. 394.

<sup>107</sup> Por. przykładowo wyrok z 12.4.2000 r., gdzie wyraźnie, w kontekście autonomii jednostek samorządu, powiązano problematykę aksjologii konstytucyjnej z zasadą proporcjonalności zwracając „uwagę, że ingerencja ustawodawcy nie może być sprzeczna z założeniami aksjologicznymi leżącymi u podstaw przepisów i zasad konstytucyjnych. Jest dopuszczalna, gdy odpowiada zasadzie proporcjonalności...” – OTK ZU 3/2000 s. 401.