

# **Zasada proporcjonalności**

**(w odniesieniu do prawa publicznego)**

**w tezach Trybunału Konstytucyjnego**

## Wykaz uwzględnionych orzeczeń:

1. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału wydanych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.....	6
• Orzeczenie z dnia 12 października 1993 r. Sygn. akt K 4/93: .....	6
• Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94 .....	6
• Orzeczenie z dnia 17 października 1995 r., Sygn. akt K 10/95 .....	7
• Orzeczenie z dnia 9 stycznia 1996 r. Sygn. akt K 18/95 .....	7
• Orzeczenie z dnia 31 stycznia 1996 r. Sygn. akt K 9/95 .....	8
• Orzeczenie z dnia 24 września 1996 r. sygn. akt K 13/95 .....	8
• Orzeczenie z dnia 23 października 1996 r. Sygn. akt K 1/96 .....	8
• Orzeczenie z dnia 30 października 1996 r. Sygn. akt K 3/96 .....	9
• Orzeczenie z dnia 20 listopada 1996 r. Sygn. akt K 27/95 .....	9
2. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału dotyczących prawa karnego, prawa wykroczeń i zakresu kompetencji organów ścigania .....	10
• Wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r. Sygn. akt SK 20/98 .....	10
• Wyrok z dnia 9 października 2001 r. Sygn. akt SK 8/00 .....	10
• Wyrok z dnia 8 lipca 2003 r. Sygn. akt P 10/02 .....	10
• Wyrok z dnia 22 listopada 2004 r. Sygn. akt SK 64/03 .....	11
• Wyrok z dnia 29 czerwca 2005 r. Sygn. akt SK 34/04 .....	11
• Wyrok z dnia 12 grudnia 2005 r. Sygn. akt K 32/04.....	11
• Wyrok z dnia 11 października 2006 r. Sygn. akt P 3/06 .....	12
• Wyrok z dnia 10 lipca 2007 r. Sygn. akt SK 50/06.....	13
• Wyrok z dnia 5 lutego 2008 r. Sygn. akt K 34/06 .....	14
• Wyrok z dnia 23 kwietnia 2008 r. Sygn. akt SK 16/07 .....	14
• Wyrok z dnia 12 maja 2008 r. Sygn. akt SK 43/05 .....	15
• Wyrok z dnia 26 maja 2008 r. Sygn. akt SK 25/07 .....	15
• Wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r. Sygn. akt K 42/07.....	16
• Wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. Sygn. akt P 15/08 .....	16
• Wyrok z dnia 7 października 2008 r. Sygn. akt P 30/07 .....	16
3. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału dotyczących prawa finansowego .....	17

• Wyrok z dnia 24 marca 1998 r. Sygn. akt K 40/97 .....	17
• Wyrok z dnia 25 maja 1998 r. Sygn. akt U 19/97 .....	17
• Wyrok z dnia 27 kwietnia 1999 r. Sygn. akt P 7/98 .....	17
• Wyrok z dnia 13 lutego 2001 r. Sygn. akt K 19/99.....	18
• Wyrok z dnia 16 kwietnia 2002 r. Sygn. akt SK 23/01.....	18
• Wyrok z dnia 20 listopada 2002 r. Sygn. akt K 41/02 .....	19
• Wyrok z dnia 27 kwietnia 2004 r. Sygn. akt K 24/03 .....	20
• Wyrok z dnia 4 maja 2004 r. Sygn. akt K 40/02.....	20
• Wyrok z dnia 25 października 2004 r. Sygn. akt SK 33/03 .....	20
• Wyrok z dnia 30 listopada 2004 r. Sygn. akt SK 31/04 .....	21
• Wyrok z dnia 13 grudnia 2004 r. Sygn. akt K 20/04.....	21
• Wyrok z dnia 20 czerwca 2005 r. Sygn. akt K 4/04.....	21
• Wyrok z dnia 19 września 2006 r. Sygn. akt K 7/05.....	22
• Wyrok z dnia 4 września 2007 r. Sygn. akt P 43/06.....	22
• Wyrok z dnia 26 listopada 2007 r. Sygn. akt P 24/06 .....	22
• Wyrok z dnia 28 lutego 2008 r. Sygn. akt K 43/07.....	23
• Wyrok z dnia 17 czerwca 2008 r. Sygn. akt K 8/04.....	23
• Wyrok z dnia 17 listopada 2008 r. Sygn. akt SK 62/06 .....	23
4. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału dotyczących publicznego prawa gospodarczego.....	24
• Wyrok z dnia 8 kwietnia 1998 r., Sygn. akt K 10/97 .....	24
• Wyrok z dnia 26 kwietnia 1999 r. Sygn. akt K 33/98 .....	24
• Wyrok z dnia 29 stycznia 2002 r. Sygn. akt K 19/01 .....	24
• Wyrok z dnia 17 grudnia 2003 r. Sygn. akt SK 15/02.....	25
• Wyrok z dnia 21 kwietnia 2004 r. Sygn. akt K 33/03 .....	25
• Wyrok z dnia 22 września 2005 r. Sygn. akt Kp 1/05.....	26
• Wyrok z dnia 25 lipca 2006 r. Sygn. akt P 24/05 .....	27
• Wyrok z dnia 6 grudnia 2006 r. Sygn. akt SK 25/05.....	27
• Wyrok z dnia 26 marca 2007 r. Sygn. akt K 29/06.....	27
• Wyrok z dnia 20 lutego 2008 r. Sygn. akt K 30/07.....	28
• Wyrok z dnia 8 lipca 2008 r. Sygn. akt K 46/07 .....	29
5. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału dotyczących prawa pracy, ubezpieczeń społecznych i spraw związanych z wykonywaniem określonej funkcji / zawodu.....	30
• Wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r. Sygn. akt K 28/97.....	30

• Wyrok z dnia 5 grudnia 2000 r. Sygn. akt K 35/99.....	30
• Wyrok z dnia 15 listopada 2005 r. Sygn. akt P 3/05 .....	30
• Wyrok z dnia 14 grudnia 2005 r. Sygn. akt SK 22/05.....	31
• Wyrok z dnia 7 lutego 2006 r., Sygn. akt SK 45/04.....	31
• Wyrok z dnia 20 marca 2006 r. Sygn. akt K 17/05.....	32
• Wyrok z dnia 28 września 2006 r. Sygn. akt K 45/04.....	33
• Wyrok z dnia 6 lutego 2007 r. Sygn. akt P 25/06.....	33
• Wyrok z dnia 6 marca 2007 r. Sygn. akt SK 54/06 .....	34
• Wyrok z dnia 19 marca 2007 r. Sygn. akt K 47/05.....	34
• Wyrok z dnia 2 lipca 2007 r. Sygn. akt K 41/05 .....	34
• Wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. Sygn. akt K 25/07 .....	35
• Postanowienie z dnia 5 marca 2008 r. Sygn. akt SK 95/06 .....	35
• Wyrok z dnia 31 marca 2008 r. Sygn. akt P 20/07.....	35
• Wyrok z dnia 13 maja 2008 r. Sygn. akt P 50/07.....	35
• Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r. Sygn. akt K 23/07 .....	36
• Wyrok z dnia 2 września 2008 r. Sygn. akt K 35/06.....	36
6. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału związanych z bezpieczeństwem i przepisami porządkowymi .....	36
• Wyrok z dnia 5 listopada 1997 r. Sygn. akt K 22/97 .....	36
• Wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r. Sygn. akt P 2/98.....	36
• Wyrok z dnia 11 maja 1999 r. Sygn. akt K 13/98.....	37
• Wyrok z dnia 10 maja 2000 r. Sygn. akt K 21/99.....	40
• Wyrok z dnia 8 listopada 2001 r. Sygn. akt P 6/01 .....	41
• Wyrok z dnia 26 marca 2002 r., Sygn. akt SK 2/01.....	41
• Wyrok z dnia 27 maja 2002 r., Sygn. akt K 20/01.....	42
• Wyrok z dnia 25 listopada 2003 r., Sygn. akt K 37/02 .....	43
• Wyrok z dnia 27 czerwca 2008 r. Sygn. akt K 52/07.....	43
• Wyrok z dnia 30 września 2008 r. Sygn. akt K 44/07.....	44
7. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego.....	45
• Wyrok z dnia 25 maja 1998 r. Sygn. akt U 19/97 .....	45
• Wyrok z dnia 26 maja 1998 r. Sygn. akt K 17/98.....	45
• Wyrok z dnia 14 listopada 2000 r. Sygn. akt K 7/00 .....	45
• Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r. Sygn. akt P 11/98 .....	46

• Wyrok z dnia 8 października 2001 r. Sygn. akt K 11/01 .....	46
• Wyrok z dnia 20 lutego 2002 r. Sygn. akt K 39/00.....	47
• Wyrok z dnia 18 lutego 2003 r. Sygn. akt K 24/02.....	48
• Wyrok z dnia 6 grudnia 2005 r. Sygn. akt SK 7/05.....	48
• Wyrok z dnia 13 marca 2007 r. Sygn. akt K 8/07.....	48
• Wyrok z dnia 24 listopada 2008 r. Sygn. akt K 66/07 .....	50
8. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału związanych z wolnością wypowiedzi oraz wolnością zgromadzeń.....	50
• Wyrok z dnia 28 czerwca 2000 r. Sygn. akt K 34/99 .....	50
• Wyrok z dnia 5 maja 2004 r. Sygn. akt P 2/03.....	51
• Wyrok z dnia 10 listopada 2004 r. Sygn. akt Kp 1/04 .....	51
• Wyrok z dnia 22 lutego 2005 r., Sygn. akt K 10/04.....	51
• Wyrok z dnia 30 października 2006 r., Sygn. akt P 10/06 .....	52
• Wyrok z dnia 20 lutego 2007 r. Sygn. akt P 1/06.....	52
• Wyrok z dnia 29 września 2008 r. Sygn. akt SK 52/05 .....	53
9. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału związanych z problematyką lustracji i dostępu do archiwów IPN .....	54
• Wyrok z dnia 11 maja 2007 r. Sygn. akt K 2/07.....	54
• Wyrok z dnia 25 listopada 2008 r. Sygn. akt K 5/08 .....	54
10. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału niezakwalifikowanych do żadnej z powyższych kategorii .....	56
• Wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r. Sygn. akt K 26/00 .....	56
• Wyrok z dnia 14 czerwca 2004 r. Sygn. akt SK 21/03 .....	56
• Wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r. Sygn. akt K 25/03.....	57
• Wyrok z dnia 8 października 2007 r. Sygn. akt K 20/07 .....	57
• Postanowienie z dnia 20 lutego 2008 r. Sygn. akt SK 27/07 .....	58

## 1. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału wydanych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.

- **Orzeczenie z dnia 26 stycznia 1993 r. Sygn. akt U 10/92**

(...) Zakaz ustanawiania przepisów ograniczających swobodę działania partii nie ma jednak charakteru absolutnego. Wolność tworzenia i działania partii politycznych może bowiem znaleźć się w kolizji z innymi zasadami i normami konstytucyjnymi. Wolność ta może więc ulegać ograniczeniom, jednakże ograniczenia żadnego z konstytucyjnie uznanych praw i wolności, w tym wolności tworzenia partii, nie mogą iść tak daleko, by przekreślona została istota czy zasada danego prawa. W kwestii tej kilkakrotnie wypowiedział się już Trybunał Konstytucyjny (np. orzeczenie K. 7/90 OTK 1990 r., s. 55; K. 1/91 OTK 1991, s. 91). Po drugie, **ograniczenia te muszą uwzględniać konieczność każdorazowego wyważenia rangi prawa czy wolności poddanego ograniczeniu oraz rangi prawa, czy zasady to ograniczenie uzasadniającej. Nie zachowanie koniecznej w tym przypadku proporcjonalności, bądź stwierdzenie, że przyjęte ograniczenie jest w niepotrzebny sposób nadmierne, skutkować może niekonstytucyjność danej regulacji.** Po trzecie, ustanowione ograniczenia nie mogą mieć charakteru arbitralnego, tzn. nie mogą opierać się na klasyfikacjach pozbawionych uzasadnienia w racjonalnych i konstytucyjnie legitymowanych kryteriach, tj. sprzecznych z zasadą równości.

- **Orzeczenie z dnia 12 października 1993 r. Sygn. akt K 4/93:**

(...) **Zasada proporcjonalności zakłada istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych kategorii, a należnym im traktowaniem.** Zastosowanie tego kryterium, gdy idzie o obciążenia zobowiązaniami gmin i proporcjonalne przejęcie przez Skarb Państwa ich zobowiązań z tytułu bezzwrotnych form finansowania w oparciu o Uchwałę Nr 268 Rady Ministrów, stanowiłoby realizację konstytucyjnej zasady równego traktowania.

- **Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94**

Trybunał Konstytucyjny uważa obecnie za możliwe uogólnienie swych wcześniejszych rozstrzygnięć i powiązanie zakazu nadmiernej ingerencji z art. 1 przepisów konstytucyjnych. Rozważanie, czy zakaz ten nie został naruszony przez ustawodawcę uwzględniać powinno specyfikę poszczególnych praw i wolności jednostki (surowsze standardy oceny przykładać należy np. do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych czy socjalnych), bo z tego wynikają ogólne granice dopuszczalnych ograniczeń. **Rozważania te powinny następnie udzielać odpowiedzi na trzy pytania: 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** (tzw. proporcjonalność, wspomniana już np. w orzeczeniu TK z 26.I.1993, U.10/92, OTK 1993, s. 32).

(...) Nałożenie na wszystkie podmioty gospodarcze obowiązku posiadania uporządkowanego systemu rachunków bankowych i obowiązku wydatkowania środków pieniężnych za pośrednictwem tych rachunków nie jest w sposób oczywisty pozbawione szansy wywołania skutków zamierzonych przez ustawodawcę. (...) Można też uznać, że wprowadzenie powyższych obowiązków jest niezbędne dla zapewnienia właściwej ochrony interesowi publicznemu, który miał na względzie ustawodawca. (...) Pozostaje natomiast pytanie o sposób szczegółowego ujęcia tej regulacji, a zwłaszcza o zakres rzeczywistych ciężarów, jakie nakładają one na uczestników obrotu gospodarczego. Innymi słowy, jest to pytanie, **czy zachowana została proporcja pomiędzy celami (efektami) regulacji a ciężarami, jakie jej wprowadzenie nałoży na obywateli – podmioty wolności działalności gospodarczej**. Ocena kwestionowanej regulacji musi być przy tym dokonana na tle całokształtu obowiązującego w tym zakresie ustawodawstwa.

- **Orzeczenie z dnia 17 października 1995 r., Sygn. akt K 10/95**

*[zasady przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe]*

(...) **Charakter uprawnień przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego jest tego rodzaju, że umożliwia ingerencję ustawodawcy w sferę tych uprawnień w zakresie szerszym i na innych zasadach aniżeli w odniesieniu do podmiotów pozostających poza układem administracji publicznej. Ingerencja ustawodawcy jest więc możliwa, lecz nie może być nadmierna (zasada proporcjonalności)**. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny odwołuje się do swego orzeczenia z dnia 26 kwietnia 1995 r. (sprawa K. 11/94, OTK w 1995 r., poz. 12), w którym powiązał zakaz nadmiernej ingerencji z art. 1 przepisów konstytucyjnych.

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Orzeczenie z dnia 9 stycznia 1996 r. Sygn. akt K 18/95**

*[gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości]*

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił bliżej zasadę proporcjonalności, wywiedzioną z art. 1 przepisów konstytucyjnych, w odniesieniu do ustawowych ingerencji w sferę praw i wolności jednostek, uznając, że **ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie; zakaz ten jest jednym z przejawów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa**.

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 17 października 1995 r., Sygn. akt K 10/95*

- **Orzeczenie z dnia 31 stycznia 1996 r. Sygn. akt K 9/95**

*[wydanie decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego budowanego bez wymaganego zezwolenia nie zakończonych przed 1 I 1995 r.]*

(...) **Zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego.** Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności (H. Schneider: Zur Verhältnismäßigkeit – Kontrolle insbesondere bei Gesetzen (w:) Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, cz. II pod red. Ch. Starck, Tübingen 1976, s. 393). Trybunał Konstytucyjny odwoływał się już w przeszłości do konstytucyjnej zasady proporcjonalności, przyjmując ją za podstawę swych rozstrzygnięć. Zdaniem TK z zasady tej wypływa, po pierwsze, przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, po drugie, nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, i po trzecie, wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. (K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 i K. 10/95 OTK ZU, nr 2, s. 79). **Zasada proporcjonalności w ujęciu szerokim szczególnie naciska na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Z powyższego wynika, iż jeżeli cel regulacji prawnej można osiągnąć przy pomocy dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację prawną podmiotu, to należy wybrać ten drugi** (R. Alexy, Theorie der Grundrechte, Baden-Baden 1985, s. 100, por. też Lothar Hirschberg, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Göttingen 1981, s. 43 i nast.). Podobnie zasadę proporcjonalności definiuje się w nowszej polskiej literaturze przedmiotu. „W działalności organów prawodawczych (...) powinno się respektować tzw. wymaganie proporcjonalności (adekwatności); spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania – napisała S. Wronkowska (w) Polskie dyskusje o państwie prawa, Warszawa 1995, s. 74 – należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”.

- **Orzeczenie z dnia 24 września 1996 r. sygn. akt K 13/95**

*(Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych)*

→ *Zob. Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Orzeczenie z dnia 23 października 1996 r. Sygn. akt K 1/96**

*[finansowanie gmin]*

→ *Zob. Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Orzeczenie z dnia 30 października 1996 r. Sygn. akt K 3/96**

*[Przepisy prawa budżetowego]*

(...) Charakter uprawnień przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego jest tego rodzaju, że umożliwia ingerencję ustawodawcy w sferę tych uprawnień w zakresie szerszym i na innych zasadach aniżeli w odniesieniu do podmiotów pozostających poza układem administracji publicznej. **Ingerencja ustawodawcy jest więc możliwa, lecz nie może być nadmierna to znaczy sprzeczna z zasadą proporcjonalności .**

Wspomnianą zasadę proporcjonalności można odpowiednio zastosować w niniejszej sprawie. Wprowadzenie obowiązku ustanawiania w budżecie (w tym w budżecie gminy) rezerwy (...) jest w stanie doprowadzić do zamierzonego przez ustawodawcę skutku w postaci zapewnienia środków na wydatki nieprzewidziane w budżecie.

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Orzeczenie z dnia 20 listopada 1996 r. Sygn. akt K 27/95**

*[pracownicze ogrody działkowe – ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego]*

**Zasada proporcjonalności musi być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności jednostki, ale Trybunał Konstytucyjny potwierdza stanowisko zawarte w uzasadnieniu orzeczenia sygn. akt K.18/95, iż zasada ta obowiązuje również w odniesieniu do regulacji dotyczących sfery samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.**

W orzeczeniu z 17 października 1995 r. (K.10/95, OTK w 1995r., cz. II, poz. 30) Trybunał Konstytucyjny, uznając możliwość ingerencji ustawodawcy w sferę uprawnień majątkowych gmin, zajął także stanowisko, że zgodnie z zasadą proporcjonalności ingerencja ta nie może być nadmierna.

Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego dla jego osiągnięcia. W literaturze przedmiotu w odniesieniu do działalności organów prawodawczych, zasadę proporcjonalności postrzega się na drodze respektowania przez ustawodawcę zasady adekwatności; spośród możliwych i zarazem legalnych środków działania należy wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (por. orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., K. 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2 oraz S. Wronkowska, Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej (w:) Polskie dyskusje o państwie prawa, Warszawa 1995, s. 74 i n.).

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

## 2. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału dotyczących prawa karnego, prawa wykroczeń i zakresu kompetencji organów ścigania

- **Wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r. Sygn. akt SK 20/98**

*[zasady odmowy wydania paszportu na wniosek uprawnionego organu]*

(...) W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (K. 11/94, K. 3/96, K. 23/98), przy wprowadzaniu ograniczeń praw i wolności jednostki, spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. **Określenie czy zasada proporcjonalności została naruszona nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, lecz powinno uwzględniać specyfikę poszczególnych praw jednostki.**

- **Wyrok z dnia 9 października 2001 r. Sygn. akt SK 8/00**

*[konstytucyjność przepisu Kodeksu karnego regulującego pojęcie przemocy oraz groźby bezprawnej]*

Trzeba bowiem pamiętać o tym, że **prawo karne w zwalczaniu zachowań społecznie niepożądanych musi stanowić ultima ratio**. Oznacza to, że **sięganie do instrumentów prawnokarnych uzasadnione jest wtedy tylko, gdy pożądanego celu nie można osiągnąć w żaden inny sposób. Z punktu widzenia uregulowań zawartych w Konstytucji ustanowiona ochrona musi być proporcjonalna, adekwatna do wagi chronionych praw i wolności** (K. Wojtyczek, Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, z. 2/1999, s. 40-46).

- **Wyrok z dnia 8 lipca 2003 r. Sygn. akt P 10/02**

*[Kara grzywny za naruszenie przepisów porządkowych stanowionych przez organy samorządu terytorialnego]*

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza jednak powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych.

- **Wyrok z dnia 22 listopada 2004 r. Sygn. akt SK 64/03**

*[Zwolnienie z tajemnicy zawodowej w procedurze karnej]*

Odwołanie się do zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji może tylko towarzyszyć innej podstawie prawnej skargi i służyć wykazaniu, że ograniczenie prawa lub wolności poszło za daleko; żeby go stosować trzeba więc najpierw wykazać istnienie takiego konstytucyjnego prawa lub wolności.

- **Wyrok z dnia 29 czerwca 2005 r. Sygn. akt SK 34/04**

*[Przepadek przedmiotów należących do pracodawcy skazanego]*

**Badanie zaskarżonej regulacji w aspekcie zasady proporcjonalności wymaga ustalenia, czy prowadzi ona do zamierzonych skutków prewencyjnych, czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego oraz czy jej efekty są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na określony podmiot.** Odpowiedź na wszystkie trzy pytania musi być negatywna. Orzeczenie przepadku narzędzi służących do popełnienia przestępstwa, które nie stanowią własności sprawcy, tylko własność osoby trzeciej, która na dodatek nie przyczyniła się ani nie mogła zapobiec popełnieniu przestępstwa, nie ma skutku prewencyjnego, a osiągnięty efekt fiskalny jest nieproporcjonalny do ciężaru nałożonego na właściciela, ponieważ w skrajnych przypadkach może prowadzić nawet do zawieszenia albo zakończenia działalności gospodarczej.

- **Wyrok z dnia 12 grudnia 2005 r. Sygn. akt K 32/04**

*[Ustawa o Policji]*

Działalność operacyjna policji, regulowana w ustawodawstwie zwykłym, realizowana w warunkach niejawności, pozostaje w naturalnym, nieusuwalnym konflikcie z niektórymi prawami zasadniczymi jednostki. W szczególności dotyczy to prawa jednostki do prywatności, konstytucyjnej wolności komunikowania się i związanej z tym ochrony tajemnicy komunikowania się, ochrony autonomii informacyjnej (którą w Polsce określają art. 49 i 51 Konstytucji), a także z konstytucyjną gwarancją sądowej ochrony praw jednostki. Konflikt ten występuje powszechnie, jest znany we wszystkich demokratycznych państwach prawnych, a także **na tle praktyki organów międzynarodowych, gdzie – na tle art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencji) – wypracowano uniwersalne standardy, służące ocenie proporcjonalności między ingerencją władzy a prawami jednostki w rozważanej sferze.** (...) **Bezpieczeństwo publiczne, jako dobro co do zasady usprawiedliwiające ograniczenie przez legislatora korzystania z wolności obywatelskich, wymaga więc zachowania proporcjonalności dopuszczalnego wkroczenia w imię ochrony bezpieczeństwa oraz sprawnego systemu kontroli zachowania tej proporcjonalności w praktyce. W przeciwnym razie środki ochrony tego bezpieczeństwa, w postaci legalnie dopuszczalnej działalności operacyjnej, same w sobie stwarzają zagrożenie dla tych wolności. Będzie tak wtedy, gdy – po pierwsze – wprowadzane ograniczenia będą arbitralne, nieproporcjonalne do ewentualnych zagrożeń**

i – po drugie – gdy będą one wyłączone (czy to prawnie, czy faktycznie) spod kontroli sprawowanej przez instytucje demokratyczne.

(...) Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje ogólną zasadę zachowania proporcjonalności ewentualnego ograniczenia wolności/praw konstytucyjnych na wypadek, gdyby doznawać one miały (niezależnie od swego przedmiotu) ograniczenia w ustawodawstwie zwykłym. Zasada ta dotyczy zarówno sytuacji, gdy sama Konstytucja przewiduje kreowanie wyjątków przez ustawy, jak i sytuacji, gdy ustawodawca zwykły, regulując inną materię, a nie wykonując konstytucyjne upoważnienie do współokreślenia pewnej sfery, niejako wpadkowo popada w kolizję z konstytucyjnymi wolnościami/prawami jednostki (w tym także tymi, które na poziomie konstytucyjnym sformułowano rygorystycznie, jak ma to np. miejsce w art. 47 czy art. 51 ust. 4 Konstytucji, a więc gdy w samej Konstytucji nie przewidziano, aby ustawa zwykła współkształtowała zakres tego konstytucyjnego prawa/wolności). Wyjście poza proporcjonalność ograniczenia będzie decydujące dla wniosku, że wkroczenie przez ustawodawcę zwykłego nastąpiło w sposób ekscesywny, a zatem niekonstytucyjny.

(...) **Zasada proporcjonalności łączy się z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki.** Przy ocenie, czy zakaz nadmiernej ingerencji został naruszony, tzn. czy ingerencja była wyrazem konieczności i została przeprowadzona tylko w koniecznym wymiarze, uwzględnia się specyfikę poszczególnych praw i wolności; surowsze standardy dotyczą tu praw osobistych i politycznych niż ekonomicznych i socjalnych (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; z 31 stycznia 1996 r., sygn. K. 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2). W przypadku wyraźnej konkurencyjności chronionych konstytucyjnie dóbr, jaka występuje w niniejszej sprawie: konflikt pomiędzy konstytucyjnym prawem do prywatności, tajemnicy korespondencji oraz ochroną autonomii informacyjnej a względami bezpieczeństwa publicznego, konieczne jest uregulowanie przez ustawodawcę spornych kwestii z zachowaniem konstytucyjnych wymogów normowania oraz jasnej i czytelnej równowagi między interesami pozostającymi w kolizji.

(...) Ustawodawca zwykły, nawet nie wykonując konstytucyjnego upoważnienia do współokreślenia (przez kształtowanie wyjątków) konstytucyjnie chronionych wolności/praw, lecz wykonujący swoją „zwyczajną” działalność, normując jakieś inne kwestie, może jednak, niejako przypadkiem, wkroczyć w sferę wolności/praw konstytucyjnych. W takim wypadku ocena proporcjonalności wkroczenia musi jednak odbywać się wedle surowszych kryteriów, niż w wypadku, gdy sama Konstytucja przyznaje ustawodawcy możliwość kreacji ograniczeń, w odniesieniu do konstytucyjnie normowanej wolności/prawa.

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Wyrok z dnia 11 października 2006 r. Sygn. akt P 3/06**

*[Znieważenie funkcjonariusza publicznego]*

(...) Nie można tracić też z pola widzenia przesłanki proporcjonalności, która nakazuje porównywanie w każdym wypadku stosowanych ograniczeń potencjalnych skutków negatywnych dla realizacji prawa z zamierzonym celem ograniczenia. Negatywne skutki nigdy nie powinny przeważać i muszą zawsze pozostawać w rozsądnej proporcji do zamierzonego celu i treści gwarantowanych przez normy konstytucyjne wolności i praw. W

odniesieniu do analizowanej regulacji prawnokarnej (art. 226 § 1 k.k.) wskazane wyżej proporcje nie są respektowane. Kształt badanej normy karnej opierającej się, jak wskazano wyżej, na przesłankach ocennych, relatywnych, niepoddających się pełnej obiektywizacji, stwarza zagrożenie ingerencji w sferę wolności wypowiedzi w większym stopniu niż w wypadku rozwiązań opartych na jasnych i precyzyjnych sformułowaniach ustawowych. Wolność wypowiedzi jest wartością fundamentalną w demokratycznym państwie prawa i wszelkie ograniczenia na tym polu muszą mieć szczególnie mocne i jednoznaczne uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. W tym wypadku sytuacja jest jednak odmienna. Wszelkie ograniczenia podstawowej wolności muszą być ponadto poddawane odpowiednio restryktywnej i zawężającej wykładni.

- **Wyrok z dnia 10 lipca 2007 r. Sygn. akt SK 50/06**

*[Skierowanie na obserwację w zakładzie leczniczym]*

Zasada ta [zasada proporcjonalności], w odniesieniu do problemu dopuszczalności wprowadzania ograniczeń wolności osobistej jednostki, wielokrotnie była analizowana w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego (dalej: FSK). Organ ten przyjmuje, że **zasada proporcjonalności wymaga, by środek stosowany dla osiągnięcia zamierzonego celu był właściwy i niezbędny oraz by związana z nim ingerencja nie była nadmierna w stosunku do wagi sprawy i do powagi podejrzeń o popełnienie danego czynu.** Organy ścigania i sądy są zobowiązane wyważyć brane pod uwagę środki oraz przyczyny i skutki zarządzanej interwencji przy uwzględnieniu wszelkich okoliczności indywidualnego wypadku. Zawsze należy również wziąć pod uwagę uzasadnione wątpliwości dotyczące wartości dowodowej danego środka, gdyż zasada proporcjonalności w postępowaniu karnym wymaga, by środek był nieodzowny (zob. orzeczenie FSK w sprawie 2 BvR 715/04).

(...) Art. 41 ust. 1 Konstytucji, dopuszczając wyraźnie możliwość ograniczenia, a nawet pozbawienia wolności osobistej, pozostawia ustawodawcy swobodę w zakresie dookreślenia „zasad” i „trybu” jej limitowania. Swoboda ustawodawcy nie ma jednak charakteru absolutnego, gdyż **regulacje ustawowe ograniczające konstytucyjnie chronione prawa i wolności muszą spełniać warunki, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.** Ograniczenia takie mogą być zatem ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a ponadto nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W orzecznictwie TK wskazuje się również, że „uregulowania ustawowe, na podstawie których możliwe jest pozbawienie wolności, muszą spełniać najwyższe wymagania, szczególnie co do stopnia precyzji” (wyrok z 24 lipca 2006 r., sygn. SK 58/03, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 85), a ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. „Surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych” (orzeczenie z 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 10; wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Podobna zasada obowiązuje w orzecznictwie FSK, gdzie przyjmuje się, że ochrona danych dotyczących stanu zdrowia, stanu psychicznego i charakteru człowieka jest tym bardziej intensywna, im bliżej sfery życia intymnego zainteresowanego pozostają te dane, jako że każdy ma prawo do nienaruszalności obszaru

życia prywatnego, jego poszanowania i ochrony przez wszelką władzę państwową (zob. orzeczenie FSK w sprawie 2 BvR 1523/01).

(...) Skoro bowiem nie zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił zarzucany mu czyn zabroniony, bądź skoro prawdopodobieństwo takie zachodzi, lecz dotyczy ono czynu, którego popełnienie nie rodzi konieczności izolowania sprawcy od społeczeństwa, to pozbawianie go wolności dla celów obserwacji psychiatrycznej staje się dla niego dodatkową dolegliwością, która nie jest konieczna dla ochrony wartości konstytucyjnych wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i stanowi naruszenie zarówno zasady konieczności ingerencji, jak i zasady jej proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu.

- **Wyrok z dnia 5 lutego 2008 r. Sygn. akt K 34/06**

*[Przymusowe doprowadzenie]*

(...) **Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności.** Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

(...) **Zasada proporcjonalności stawia przed ustawodawcą** – na co wskazuje Trybunał Konstytucyjny (np. w wyroku z 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 93) – **z jednej strony, (...) wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu (...).** Spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczania.

(...) Niezbędność w znaczeniu, jakie nadaje jej zasada proporcjonalności, wymaga jednak wykazania, iż osiągnięcie tych celów nie byłoby możliwe przy zastosowaniu innych, mniej uciążliwych dla jednostki środków.

- **Wyrok z dnia 23 kwietnia 2008 r. Sygn. akt SK 16/07**

*[Zasady etyki lekarskiej]*

Oceniając konstytucyjność regulacji ustanawiającej ograniczenie konstytucyjnej wolności lub prawa, należy rozważyć, czy spełnia ona kryteria formalne – tj. przesłankę ustawowej formy ograniczenia (przy czym wzgląd na fundamentalną rolę wolności słowa w demokratycznym państwie prawnym nakazuje szczególnie surowo kontrolować precyzję

przepisów ustaw wprowadzających ograniczenia w korzystaniu z tej wolności – zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06), a w razie pozytywnej odpowiedzi na to podstawowe pytanie przeprowadzić tzw. test proporcjonalności (zob. zamiast wielu wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut braku proporcjonalności wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność sensu stricto). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”.

- **Wyrok z dnia 12 maja 2008 r. Sygn. akt SK 43/05**

*[Ograniczenie wolności słowa]*

(...) W innej jednak sprawie stanowisko ETPC było nieco mniej kategoryczne: „Co do zasady należy rozróżnić pomiędzy wypowiedziami odnoszącymi się do okoliczności faktycznych a osądami o charakterze ocennym. Podczas gdy zaistnienie okoliczności faktycznych może zostać wykazane, prawdziwość osądów ocennych nie podlega dowodzeniu. Tam gdzie wypowiedź sprowadza się do osądu ocennego, **proporcjonalność ingerencji może zależeć od tego, czy istnieją wystarczające podstawy faktyczne do wyrażenia zakwestionowanego poglądu, jako że nawet wypowiedź o charakterze ocennym bez żadnej podstawy faktycznej ją wspierającej może być nadużyciem**” (wyrok z 15 lutego 2005 r., nr 68416/01, Steel i Morris przeciwko Wielkiej Brytanii).

- **Wyrok z dnia 26 maja 2008 r. Sygn. akt SK 25/07**

*[Umieszczenia skazanego w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m<sup>2</sup>]*

(...) **Zakres art. 31 ust. 3 ma charakter uniwersalny, bo dotyczy wszystkich wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji. Wykluczenie zaś dopuszczalności ustanawiania ograniczeń pojawia się tylko w sytuacji, gdy Konstytucja w sposób wyraźny uzna dane prawo czy wolność za „nienaruszalne” (art. 30) lub gdy nienaruszalność danego prawa czy wolności wynika z umów międzynarodowych (tak zwłaszcza art. 40 zdanie pierwsze), bo wtedy wyższa moc prawna umowy wyklucza ustawodawcze ingerencje w jej postanowienia** (por. M. Wyrzykowski, Granice praw i wolności – granice władzy, [w:] Obywatel – jego wolności i prawa, opr. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998, s. 58).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, **prawo do traktowania humanitarne**, o którym mowa w art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji, jako jedno z niewielu praw obywatelskich **ma charakter absolutny i nie może być w żadnych warunkach ograniczone**. Z tego też względu wzorce kontroli wyrażone w art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji nie mogą być łączone z wzorcem art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa warunki i granice ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Łączenie zatem zasady, która nie podlega ograniczeniom, z

postanowieniem, które wskazuje na możliwości ograniczeń, jest niedopuszczalne. Z tego względu art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie.

- **Wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r. Sygn. akt K 42/07**

*[Zasady udostępniania akt sprawy w trakcie postępowania przygotowawczego]*

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że tego typu ograniczenie prawa do obrony [zamknięcie dostępu do akt postępowania aresztowego] nie spełnia (...) kryteriów, wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie można mu zarzucić wprowadzenia braku ustawowej formy czy związku funkcjonalnego z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, a więc wartościami wymienionymi w tym przepisie, nie spełnia on natomiast kryterium proporcjonalności. Regulując kolizję między dwiema wartościami – efektywnością postępowania przygotowawczego i skutecznością obrony osoby aresztowanej – umożliwia nadmierne ograniczenie praw jednostki, może nawet wkraczając w istotę konstytucyjnego prawa do obrony. Odmowa dostępu do materiałów postępowania przygotowawczego, uzasadniających wnioski prokuratora w przedmiocie tymczasowego aresztowania, nie spełnia także testu subsydiarności. Efektywność tego postępowania można bowiem zagwarantować innymi, mniej dolegliwymi dla obywatela metodami, w tym zwłaszcza większą selektywnością informacji przytaczanych w uzasadnieniu wniosku aresztowego.

- **Wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. Sygn. akt P 15/08**

*[Zwoływanie zgromadzenia bez wymaganego zezwolenia]*

→ *Zob. Wyrok z dnia 28 czerwca 2000 r., Sygn. K 34/99*

- **Wyrok z dnia 7 października 2008 r. Sygn. akt P 30/07**

*[postępowanie przyśpieszone]*

Określona w art. 517c § 1 i 4 k.p.k. samoistna przesłanka stosowania środka zapobiegawczego może prowadzić do przekształcenia go w pozaprawny środek represyjny. W efekcie Trybunał Konstytucyjny uznaje kontrolowaną regulację za sprzeczną z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz za sprzeczną z systemową regulacją k.p.k. w zakresie stosowania środków zapobiegawczych i gwarancji procesowych służących osobom, wobec których są stosowane te środki. **Sam fakt popełnienia czynu mającego charakter chuligański nie pozwala bowiem na przyjęcie domniemania, że oskarżony będzie podejmował bezprawne działania utrudniające postępowanie**, a lekceważący stosunek do porządku prawnego okazywany przez osobę dokonującą czynu o charakterze chuligańskim nie musi – choć może – pociągać za sobą w praktyce dalszego naruszania porządku prawnego przez bezprawne zachowania oskarżonego w toku postępowania polegającego na uchylaniu się od sądu czy też mataczeniu. Tylko sąd orzekający w konkretnej sprawie władny jest istnienie owych okoliczności ocenić

### 3. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału dotyczących prawa finansowego

- **Wyrok z dnia 24 marca 1998 r. Sygn. akt K 40/97**

*[źródła dochodów Warszawy i wybór jej Prezydenta]*

Naruszenie zasady równości w relacjach między gminami podlega raczej ocenie z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego, m.in. na tle zasady proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej (orzeczenie z 27 czerwca 1995 r., K. 4/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 181 i z 23 czerwca 1997 r., K. 3/97, OTK ZU Nr 2/1997, s. 210).

- **Wyrok z dnia 25 maja 1998 r. Sygn. akt U 19/97**

*[dodatki mieszkaniowe – zwiększenie obciążeń finansowych gmin]*

Zważywszy na odrębność gmin od aparatu państwowego i ich konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność Trybunał Konstytucyjny w szeregu swych orzeczeń uznawał stosowanie niektórych ograniczeń swobody ustawodawczej, mieszczących się w standardzie demokratycznego państwa prawnego, a mających na celu przede wszystkim ochronę konstytucyjnie gwarantowanych praw i interesów jednostki - jak zasada proporcjonalności i zasada pewności prawa - *mutatis mutandis* także do ochrony gmin przed ingerencjami ustawodawczymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarzut naruszenia tych zasad przez normodawcę w stosunku do gmin można postawić tylko w przypadkach drastycznej i nieuzasadnionej dostatecznie interesem publicznym ingerencji w sferę samodzielności gmin.

- **Wyrok z dnia 27 kwietnia 1999 r. Sygn. akt P 7/98**

*[opłaty za przejazdy po drogach publicznych pojazdów samochodowych o gabarytach i ciężarze przekraczających dopuszczalne normy]*

Jeżeli chodzi o zasadę proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że odwoływał się już w przeszłości do tej konstytucyjnej zasady, przyjmując ją za podstawę swych rozstrzygnięć (orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., K. 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, s. 39). Zdaniem Trybunału z zasady tej wypływają trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta szczególnie naciska kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu oznacza to, że "spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane,

lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (Polskie dyskusje o państwie prawa, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74). Niewątpliwie zasada proporcjonalności musi być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki.

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Wyrok z dnia 13 lutego 2001 r. Sygn. akt K 19/99**

*[konstytucyjność przepisów ustawy o kontroli skarbowej, regulujących zasady udostępniania dokumentacji, tłumaczenia jej na język polski oraz udostępniania środków tączności - na koszt kontrolowanego]*

Trybunał Konstytucyjny po wejściu w życie nowej konstytucji wielokrotnie już zauważał, że **szereg zasad i reguł, które dotychczas funkcjonowały w polskim porządku konstytucyjnym w ramach ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, obecnie znalazło bezpośredni wyraz w szczegółowych postanowieniach konstytucji**. Dotyczy to zwłaszcza praw jednostki o charakterze materialnym. Oznacza to, że w tym zakresie klauzula demokratycznego państwa prawnego utraciła swój samoistny charakter, gdyż wynikające z niej konsekwencje zostały powtórzone i rozwinięte w szczegółowych przepisach konstytucji. Formułując takie stanowisko m.in. w orzeczeniu w sprawie K. 26/97 (OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 445-446) Trybunał stwierdził, że “w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. W takich sytuacjach nie ma natomiast potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie w pełni podziela powyższe stanowisko. Oznacza to, że zarzut naruszenia zasady proporcjonalności w niniejszej sprawie Trybunał badał przede wszystkim w ramach zakreślonych przepisem art. 31 ust. 3 konstytucji.

- **Wyrok z dnia 16 kwietnia 2002 r. Sygn. akt SK 23/01**

*[uzależnienie sporządzenia aktu notarialnego zbycia lub obciążenia rzeczy i praw majątkowych uzyskanych w drodze dziedziczenia lub zasiedzenia od uzyskania zaświadczenia z u. skarbowego o uiszczeniu podatku z tego tytułu]*

Linia orzecznicza Trybunału dotycząca przesłanek dopuszczalności ograniczenia praw i wolności w tej materii jest jednolita i konsekwentna. Jednym z elementów tego dorobku orzeczniczego jest określenie sposobu rozumienia zasady proporcjonalności. Zasada ta: “z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby ingerencji w danym stanie faktycznym w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej strony winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Zawsze chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób i w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności podlegają ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu

jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie” (K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, s. 171). **Dla określenia dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności konieczne jest stwierdzenie istnienia konstytucyjnie uzasadnionych przesłanek formalnych dotyczących dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń oraz wykazanie proporcjonalności zastosowanego środka.** Art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza bowiem ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Przesłanki ograniczenia wynikają więc wprost z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tak ukształtowany przepis w pełni realizuje postulaty, jakie pod adresem zasady proporcjonalności wysuwała doktryna prawa, odpowiada również w dużym stopniu formułom zastosowanym w wiążących Rzeczpospolitą Polską aktach międzynarodowych, przede wszystkim w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (...), jak również w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (...). Treść obowiązujących unormowań konstytucyjnych w pełni uzasadnia odwołanie się do wcześniej formułowanych w orzecznictwie Trybunału tez dotyczących interpretacji i zastosowania zasady proporcjonalności.

- **Wyrok z dnia 20 listopada 2002 r. Sygn. akt K 41/02**

*[abolycja podatkowa i deklaracje majątkowe]*

**(...) Przepisy Konstytucji odnoszące się w ogólności do statusu jednostki oraz do jej relacji z państwem, takie jak (...) proporcjonalność (...) znajdują zastosowanie zarówno do praw i wolności, jak i do obowiązku powszechnego ponoszenia ciężarów publicznych**

(...) Analiza relacji przepisów art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji uzasadnia stwierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone pozyskiwanie informacji o obywatelach, powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

**Zasada proporcjonalności – zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (acquis constitutionnel) – wymaga spełnienia określonych przesłanek, aby wkroczenie w prywatność (naruszenie autonomii informacyjnej) mogło być uznane za konstytucyjne:**

– **wkroczenie musi być „niezbędne” („konieczne”)** dla osiągnięcia wskazanych w art. 31 ust. 3 celów, które jedynie są władne uzasadnić naruszenie praw i wolności jednostki. Nie wystarczy, aby deklaracje majątkowe (z art. 18 ustawy abolicyjnej) „sprzyjały tym celom”, aby „ułatwiały ich osiągnięcie” albo „były wygodne” dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów (por. niżej, pkt 29-35, 38-40);

– **wkroczenie musi (jeśli pomyślnie przejdzie testy oceny wskazane w poprzednich punktach) być środkiem najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność lub prawo doznaje ograniczenia.** Deklaracje majątkowe (takie, jak kontrolowane) warunkiem tego nie spełniają.

- **Wyrok z dnia 27 kwietnia 2004 r. Sygn. akt K 24/03**

*[konstytucyjność niektórych przepisów ustawy o VAT z dnia 4 grudnia 2002 r. oraz rozporządzenia Ministra Finansów]*

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego **zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę nie tylko wtedy, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, ale i wtedy, gdy nakłada obowiązki na obywateli lub na inne podmioty znajdujące się pod jego władzą.** Ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród możliwych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu.

- **Wyrok z dnia 4 maja 2004 r. Sygn. akt K 40/02**

*[kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej]*

**Z art. 2 Konstytucji wynika zasada proporcjonalności oddziaływania ograniczającego w stosunku do samorządu terytorialnego.** Zachowanie owej proporcjonalności jest szczególnie istotne wtedy, gdy ustawodawca wkracza w taką sferę kompetencji samorządu, która przesądza o jego istocie i możliwości dalszego funkcjonowania. Taką właśnie sferą jest sfera swobody politycznej samorządu w kształtowaniu swoich wydatków.

- **Wyrok z dnia 25 października 2004 r. Sygn. akt SK 33/03**

*[przepisy ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w brzmieniu obowiązującym przed dniem 26 marca 2002 r.]*

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego **zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę nie tylko wtedy, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, ale i wtedy, gdy nakłada obowiązki na obywateli lub na inne podmioty znajdujące się pod jego władzą.** Ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród dopuszczalnych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu. Trybunał Konstytucyjny dostrzega przy tym wagę działań mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa podatkowego i należytego wykonywania przez podatników ich obowiązków fiskalnych wobec państwa. „Oczywiste jednak jest, że w państwie prawnym działania te muszą odpowiadać pewnym standardom, a przede wszystkim uwzględniać również założenie ochrony praw i uzasadnione interesy podatników” (wyrok TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. K 24/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 33, s. 465).

Jak podnoszono wcześniej, art. 84 Konstytucji przewiduje możliwość wydania ustaw nakładających obowiązek podatkowy i dlatego sam **obowiązek podatkowy** nie powinien być traktowany jako ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw. Natomiast **środki służące realizacji tego obowiązku, ingerujące w sferę praw i wolności obywatelskich, mogą być**

oceniane z punktu widzenia uwzględniania wymogów zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Nie ma natomiast potrzeby przywoływania art. 2 Konstytucji w kontekście zasady proporcjonalności, gdyż tę „statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy art. 31 ust. 3. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Wyrok z dnia 30 listopada 2004 r. Sygn. akt SK 31/04**

*[konstytucyjność art. 27 ust. 6 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym]*

W wyroku z 26 marca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż zasada proporcjonalności „nie może służyć za podstawę ochrony interesu wynikającego z naruszenia prawa” (sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15).

(...) **Szczególnie wstrzeźliwie należy podchodzić do wypadków, gdy zarzut naruszenia proporcjonalność nie przedstawia się w sposób oczywisty, zaś dotyczy norm, które zostały już uchylone.** W takim bowiem wypadku brak wstrzeźliwości musi prowadzić do zniweczenia pewności prawnej co do już ukształtowanych, zamkniętych stanów prawnych, uprzednio poddanych kontroli sądowej.

- **Wyrok z dnia 13 grudnia 2004 r. Sygn. akt K 20/04**

*[Konstytucyjność przepisu Ustawy budżetowej na rok 2004 w zakresie, w jakim zobowiązuje fundusz pomocy postpenitencjarnej do wpłacania 40% planowanych wpływów do budżetu państwa]*

Jest oczywiste, że zasada proporcjonalności nie znajduje zastosowania do ewentualnej oceny ograniczenia prawa do humanitarnego traktowania.

- **Wyrok z dnia 20 czerwca 2005 r. Sygn. akt K 4/04**

*[Wojewódzkie Kolegia Skarbowe]*

Podobnie jak w przypadku prawa do prywatności oraz prawa do zachowania autonomii informacyjnej, ograniczenie korzystania z wolności komunikowania się podlega rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. (...). Ograniczenia są dopuszczalne, jeżeli umożliwiają ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności publicznej, środowiska albo wolności lub praw innych osób. Muszą one być zgodne z zasadą proporcjonalności. **Ustanowione ograniczenia spełniają ten ostatni wymóg, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto – jej efekty**

pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu).

- **Wyrok z dnia 19 września 2006 r. Sygn. akt K 7/05**

*[Zwrot podatku VAT przy zakupie samochodów ciężarowych nie posiadających świadectwa homologacji]*

→ *Zob. Wyrok z dnia 27 kwietnia 2004 r., Sygn. K 24/03*

- **Wyrok z dnia 4 września 2007 r. Sygn. akt P 43/06**

*[Zobowiązanie podatkowe]*

Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi **respektować zasadę równości** (wyrok z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61), **jak również zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia**. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych”.

(...) **Kumulowanie bowiem odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnoskarbowej stanowi wyraz braku proporcjonalności i nadmiernego fiskalizmu. Wykracza poza granice niezbędne dla zapewnienia ponoszenia ciężaru opodatkowania w uzasadnionych granicach osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą – podatników podatku od towarów i usług.**

- **Wyrok z dnia 26 listopada 2007 r. Sygn. akt P 24/06**

*[Hipoteka przymusowa]*

Granice władczego wpływania państwa na sytuację podmiotów podlegających jego władztwu kształtuje Konstytucja. Przepisy konstytucyjne limitują również interwencję państwa w stosunki pomiędzy uczestnikami podmiotu prawnego. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie kontynuuje linię orzeczniczą, zgodnie z którą **gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego** (por. m.in. wyroki TK: z 13 lutego 2001 r., sygn. K. 19/99, OTK ZU nr 2/2001, poz. 30, z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96, z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102). Wkroczenie państwa w sferę działania właściwą dla podmiotów prywatnoprawnych nakłada znaczne ograniczenia na możliwości państwa. W wyroku z 7 maja 2001 r. w sprawie K. 19/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 82), Trybunał stwierdził między innymi, że „jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi i dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego, winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych”.

- **Wyrok z dnia 28 lutego 2008 r. Sygn. akt K 43/07**

*[Nałożenie na gminę obowiązku zaspokajania roszczeń odszkodowawczych kosztem majątku gminy]*

Do ustawodawcy także, a nie do Trybunału, należy ocena, czy zachowana została odpowiednia proporcja między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego (zob. wyrok o sygn. K 46/04; wyrok z 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69). **Zasada proporcjonalności limituje zatem ingerencję ustawodawcy w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego.**

- **Wyrok z dnia 17 czerwca 2008 r. Sygn. akt K 8/04**

*[Kontrola skarbową]*

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. „Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu – ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko «wygodne» lub «użyteczne» dla władzy”. Zresztą już pobieżna lektura powołanych przepisów wskazuje, że nie ma pomiędzy nimi żadnej sprzeczności treściowej.

Podsumowując, **ocena zachowania przez ustawodawcę zwykłego zasady proporcjonalności w aspekcie możliwości pozyskiwania przez władze publiczne informacji o obywatelach może i powinna być przeprowadzana na podstawie – współstosowanych – przepisów art. 51 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.** Poza koniecznością wskazania interesu mieszczącego się w katalogu zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przesłanką legalności wkroczenia w zakres autonomii informacyjnej jednostki jest stwierdzenie, że wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu; zob. np. wyrok TK w sprawie sygn. K 4/04; por. także wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188).

- **Wyrok z dnia 17 listopada 2008 r. Sygn. akt SK 62/06**

*[Utrata wadium w postępowaniu przetargowym – prawo zamówień publicznych]*

➔ *Zob. Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

## 4. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału dotyczących publicznego prawa gospodarczego

- **Wyrok z dnia 8 kwietnia 1998 r., Sygn. akt K 10/97**

*[zezwolenie na obrót napojami alkoholowymi]*

W przypadku ograniczenia czy pozbawienia praw nabytych ustawodawca winien wyważyć interes publiczny i prywatny, konstruując przepisy w taki sposób, aby ochrona interesu publicznego nie powodowała nadmiernego uszczerbku dla interesu prywatnego (wielokrotnie powoływana w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności).

- **Wyrok z dnia 26 kwietnia 1999 r. Sygn. akt K 33/98**

*[zasady udzielania zezwoleń na prowadzenie w celach zarobkowych przewozu osób w Polsce]*

Trzeba podkreślić, iż rzeczą ustawodawcy jest wybór celu i środków określonej regulacji ustawowej. Ten cel jednak powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu.

➔ Zob. też: Wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r. Sygn. akt K 28/97

- **Wyrok z dnia 29 stycznia 2002 r. Sygn. akt K 19/01**

*[konstytucyjność uprawnień Komisji Nadzoru Bankowego do wyrażania odmowy na powołanie w skład zarządu banku osoby, w stosunku do której jest prowadzone postępowanie karne lub karno-skarbowe]*

(...) Zasada proporcjonalności (...) przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. była jednym z częściej stosowanych wzorców kontroli konstytucyjnej. Wielokrotnie dokonywana wykładnia zasady proporcjonalności pozwoliła twórcom Konstytucji uznać, że **zasada ta “dojrzała” do odrębnej regulacji; jest nią art. 31 ust. 3**. Ten przepis, a nie art. 2, jest więc po wejściu w życie Konstytucji właściwym wzorcem kontroli w sytuacji, gdy wnioskodawca czy skarżący zarzuca przekroczenie granic proporcjonalności.

(...) Według ustalonego stanowiska Trybunału do wyrażającego tę zasadę art. 31 ust. 3 Konstytucji należy się odwoływać w sytuacji konfliktu dwóch wartości: z jednej strony chodzi o konstytucyjną wolność lub prawo jednostki, z drugiej – o ochronę bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przy spełnieniu pewnych warunków dopuszcza się ograniczenie praw jednostki dla ratowania wskazanych dóbr. Słusznie w uzasadnieniu wniosku wskazano, iż zgodność z Konstytucją ograniczenia zależy od odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzone ograniczenie – obiektywnie rzecz ujmując – służy realizacji założonego celu, 2) czy jest niezbędne dla jego osiągnięcia, 3) czy nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, a zatem – czy poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji do

osiągniętego efektu (por. L. Garlicki, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r., Przegląd Sądowy nr 9/2001, s. 97 i tam powołane orzeczenia Trybunału). Zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga zawsze wskazania konkurujących ze sobą dóbr chronionych, a zatem ustalenia, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza ograniczenie.

- **Wyrok z dnia 17 grudnia 2003 r. Sygn. akt SK 15/02**

*[Ochrona osób i mienia]*

**Dopuszczalność ograniczenia wolności gospodarczej rozpatrywać też należy z punktu widzenia zasady proporcjonalności**, a więc ze względu na ochronę innych wartości konstytucyjnych, a w szczególności bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Te bowiem wartości dookreślają ogólniejsze pojęcie interesu publicznego.

- **Wyrok z dnia 21 kwietnia 2004 r. Sygn. akt K 33/03**

*[przepisy ustawy o biopaliwach]*

(...) Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jeśli ograniczenia takie konieczne są w demokratycznym państwie prawnym. Owa „konieczność” musi być przy tym warunkowana wymienionymi w przepisie przesłankami: bezpieczeństwem państwa lub porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej względnie ochroną wolności i praw innych osób. Dodatkowym obostrzeniem jest zastrzeżenie, iżby wprowadzone ograniczenia (nawet znajdujące należyte uzasadnienie) nie naruszały istoty wolności i praw. Samo kryterium „konieczności”, łączące się z zasadą proporcjonalności oznacza, że ustawodawca chcąc osiągnąć założony cel winien wybierać najmniej uciążliwe środki doń prowadzące. Oznacza to, że **jeśli ten sam cel można osiągnąć stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające prawa i wolności, to zastosowanie środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad „konieczność”, a zatem jest naruszeniem Konstytucji.**

(...) Nie ulega wątpliwości, że tworzenie miejsc pracy – w ujęciu ogólnym, to jest bez wskazywania konkretnego sektora gospodarki (a zatem i w rolnictwie) – stanowić musi element polityki państwa, o którym mowa w art. 65 ust. 5 Konstytucji odwołującym się do „pełnego, produktywnego” zatrudnienia. **Nie istnieje jednak konstytucyjne prawo do zatrudnienia w takim znaczeniu, w jakim zasada proporcjonalności odwołuje się do ochrony praw i wolności innych osób i z całą pewnością to nie państwo ma obowiązek tworzenia miejsca pracy**

(...) **Ustawy kreujące ochronę konsumenta także są bowiem przedmiotem oceny z punktu widzenia użycia przez ustawodawcę adekwatnego (proporcjonalnego) środka, prowadzącego do zamierzonego ochronnego celu.**

➔ Zob. też: Wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r. Sygn. akt K 28/97

- **Wyrok z dnia 22 września 2005 r. Sygn. akt Kp 1/05**

*[Termin wejścia w życie zmian warunków przechowywania nawozów i zamykania hodowli zwierząt]*

Art. 31 ust. 3 Konstytucji określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Według utrwalonego stanowiska Trybunału, do wzorca tego należy się odwoływać w sytuacji konfliktu dwóch wartości: z jednej strony chodzi o konstytucyjną wolność lub prawo jednostki, z drugiej – o ochronę bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. **Zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga zawsze wskazania konkurujących ze sobą dóbr chronionych, a zatem ustalenia, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza ograniczenie** (por. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1). W rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić całkowicie samodzielnego wzorca kontroli. Musi on być zawsze ujmowany jako przepis związkowy, stosowany wespół z innymi przepisami Konstytucji, normującymi konkretne wolności lub prawa.

**(...) Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.**

W wyroku w sprawie o sygn. P. 2/98 Trybunał przyjął, że „**przesłanka «konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie», sformułowana w art. 31 ust. 3, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedianych w orzecznictwie Trybunału postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności**”. Z jednej strony stawia ona każdorazowo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. «Konieczność», którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści więc w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto wprowadzanych ograniczeń. Spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych. Niezbędne jest

również uwzględnienie, podkreślanej wielokrotnie przez Trybunał Konstytucyjny, okoliczności, iż nie jest on organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjny jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Zadaniem Trybunału jest jedynie ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie naruszają norm i wartości konstytucyjnych. Problemy te Trybunał akcentował wyraźnie m.in. w wyroku z 25 listopada 2003 r., w sprawie o sygn. K 37/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

→ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Wyrok z dnia 25 lipca 2006 r. Sygn. akt P 24/05**

*[Obowiązek zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych]*

Ograniczenia te, w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą odpowiadać zasadzie proporcjonalności. Ustawodawca powinien zatem – jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny – **posługiwać się środkami służącymi realizacji zamierzonego celu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy pomocy innych środków**. Ze względu na te zasady nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne, zajmujące się obrotem lub przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej lub ciepła, obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, jest zgodne z art. 22 Konstytucji.

- **Wyrok z dnia 6 grudnia 2006 r. Sygn. akt SK 25/05**

*[Zasada wolności gospodarczej]*

W płaszczyźnie materialnej ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest uzależnione od istnienia przemawiającego za ograniczeniem ważnego interesu publicznego. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przesłanka „ważności” interesu publicznego utożsamiana jest z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że cel regulacji ustawowej powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu (zob. L. Garlicki, op.cit. oraz wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K. 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71 i wyrok z 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103).

- **Wyrok z dnia 26 marca 2007 r. Sygn. akt K 29/06**

*[Sporządzanie planu urządzenia lasu]*

(...) Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego **zasada proporcjonalności, wyznaczająca dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, wymaga zbadania, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu**. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią

skutków (zasada przydatności); 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); a ponadto 3) jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (**zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu**) (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43 oraz z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K. 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86). **Przesłanka „proporcjonalności”, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności, oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.**

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że **jeżeli osiągnięcie przez ustawodawcę zamierzonego celu jest możliwe przy użyciu środka mniej dolegliwego, pociągającego za sobą mniejsze ograniczenia praw i wolności, to użycie przez ustawodawcę środka znacznie bardziej uciążliwego, prowadzącego do znacznego ograniczenia praw i wolności, wykracza poza to, co jest konieczne w demokratycznym państwie, a tym samym narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności** (por. między innymi wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1999 r., sygn. K. 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74 oraz z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124).

- **Wyrok z dnia 20 lutego 2008 r. Sygn. akt K 30/07**

*[Zasady skreślania z ewidencji instruktorów szkolących osoby do kierowania pojazdami silnikowymi]*

Należy zwrócić uwagę, że **podstawową zasadą wyznaczającą granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela jest zasada proporcjonalności, która nakazuje miarkowanie tej ingerencji.** Zasada ta została wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a jednocześnie stanowi jeden ze standardów państwa prawnego, wynika zatem z art. 2 Konstytucji, wyrażającego zasadę państwa prawnego. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia praw konstytucyjnych są zgodne z zasadą proporcjonalności, jeżeli:

- 1) umożliwiają efektywną realizację założonych celów;
  - 2) są konieczne, tzn. nie jest możliwe zrealizowanie danych celów za pomocą mniej restryktywnych środków;
  - 3) ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nie na jednostkę.
- Przedstawione wyżej ogólne warunki dopuszczalności ingerencji w sferę praw konstytucyjnych znajdują zastosowanie także w odniesieniu do ingerencji prawnokarnej. Ze względu na szczególny stopień dolegliwości takiej ingerencji zakres swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy przy stanowieniu regulacji z zakresu prawa represyjnego jest bardziej ograniczony. Rozważane zasady wyznaczają granice władzy karania, określając z jednej strony zakres penalizacji określonych zachowań, a z drugiej strony stopień surowości kar przewidzianych za poszczególne czyny zabronione przez ustawodawcę. **Ustawodawca nie może w szczególności nakładać kar, które nie są konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych, uzasadniających ingerencję prawnokarną lub represyjną; nie można również nakładać kar, jeżeli ich efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę.**

- **Wyrok z dnia 8 lipca 2008 r. Sygn. akt K 46/07**

*[Zasady tworzenia i działania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych]*

**Istotą zakazu nadmiernej ingerencji – wynikającą z zasady proporcjonalności – jest uznanie, że państwo nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, zwłaszcza zaś ograniczeń o zaburzonej proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą podlegającego ochronie interesu publicznego.** Znaczący to, że wszelka ingerencja musi być dokonywana środkami adekwatnymi do zamierzonego celu. Zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności), a jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Uznanie proporcjonalności ograniczenia prawa wymaga ustalenia, czy wkroczenie prawodawcy w sferę wolności lub praw jest niezbędne dla osiągnięcia założonego celu, a nie jedynie „sprzyja” temu celowi, czy też „ułatwia” jego osiągnięcie.

Niewątpliwie w klauzuli generalnej „ważnego interesu publicznego” mieszczą się wszystkie wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z nim, warunkiem ograniczenia korzystania z wolności lub praw jest „konieczność w demokratycznym państwie”, wynikająca z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, z potrzeby ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz z niezbędności ochrony wolności i praw innych osób. Ustawa zasadnicza niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególnie, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes „ważny”. Ustawodawca musi zatem każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego. Konieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności. W pojęciu „ograniczenia koniecznego” zawiera się nie tylko materialnoprawne określenie treści ograniczenia, ale też dopuszczalność stosowania środków niezbędnych dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej. Każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji, jednak w zakresie owego ważnego interesu publicznego mieszczą się ponadto wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## 5. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału dotyczących prawa pracy, ubezpieczeń społecznych i spraw związanych z wykonywaniem określonej funkcji / zawodu

- **Wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r. Sygn. akt K 28/97**

*[wyłączenie możliwości zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzji m.in. o powołaniu do zawodowej służby wojskowej, wyznaczenia lub przeniesienia na stanowisko służbowe, czy mianowania na stopień wojskowy]*

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw jednostki są dopuszczalne, jeżeli są konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Wymóg "konieczności" jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że: 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być (w stanie doprowadzić) do zamierzonych celów; 2) muszą one być (niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane; 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela.

- **Wyrok z dnia 5 grudnia 2000 r. Sygn. akt K 35/99**

*[konstytucyjność zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn - urzędników mianowanych]*

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. zwłaszcza orzeczenie z 3 września 1996 r., K. 10/96) ustabilizowało się już stanowisko, że odstępstwa od równego traktowania przez prawo sytuacji podobnych są dopuszczalne, ale pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek, a mianowicie: relewantności (bezpośredniego związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma), proporcjonalności (**waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych przez nierówne potraktowanie podmiotów podobnych**) oraz związku z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej. Przy spełnieniu tych przesłanek, zróżnicowania prawnego nie można traktować jako – konstytucyjnie zakazanej – dyskryminacji.

- **Wyrok z dnia 15 listopada 2005 r. Sygn. akt P 3/05**

*[prawo do zasiłku rodzinnego]*

Ograniczenie konstytucyjnego prawa do ochrony i pomocy rodzinie nie jest więc zgodne z zasadą proporcjonalności, na co trafnie zwrócili uwagę Prokurator Generalny i pytający Sąd.

(...) Prawo beneficjenta do zasiłku rodzinnego ma zakotwiczenie konstytucyjne, co oznacza ograniczenie marginesu swobody regulacyjnej ustawodawcy i ma znaczenie dla kryteriów oceny proporcjonalności wprowadzanych przez niego ograniczeń.

- **Wyrok z dnia 14 grudnia 2005 r. Sygn. akt SK 22/05**

*[Umorzenie postępowania wobec adwokata]*

(...) Cytowany przepis [art. 31 ust. 3 Konstytucji] statuuje tzw. zasadę proporcjonalności : godząc się na limitowanie konstytucyjnych praw, w tym – prawa do sądu, ustawodawca precyzuje też warunki dopuszczalności tego rodzaju ograniczeń. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że art. 31 ust. 3 Konstytucji precyzyjnie określa przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw jednostki. Należą do nich: a) ustawowa forma ograniczeń, b) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób), c) istnienie konieczności ograniczeń, przy braku innych środków skutecznie służących temu celowi, d) zakaz naruszania istoty danej wolności lub prawa (wyrok TK z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117; por. też np. wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124, wyrok z 12 stycznia 2000, sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/00, poz. 3).

- **Wyrok z dnia 7 lutego 2006 r., Sygn. akt SK 45/04**

*[Wstrzymanie wypłat emerytury z powodu kontynuacji zatrudnienia]*

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiadał się w kwestii dopuszczalności zawieszania lub ograniczania świadczeń emerytalnych (zob. orzeczenia z: 3 listopada 1992 r., sygn. K. 12/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 24; 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91, OTK w 1992 r. cz. I, poz. 7; wyroki z: 27 listopada 1997 r., sygn. U 11/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 67; 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80). W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, **ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w sytuacji uzyskiwania innych dochodów, w tym wynagrodzenia z tytułu pracy, jest co do zasady dopuszczalne. Zawieszenie lub ograniczenie tych świadczeń nie powinno jednak przekraczać określonej miary i podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności i niearbitralności.**

(...) W ocenie Trybunału Konstytucyjnego **całkowite zawieszenie świadczeń w razie nierozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą nie ma charakteru arbitralnego i nie narusza zasady proporcjonalności**, ponieważ odpowiada istocie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i ma na celu realizację zadań państwa w zakresie zapewnienia pełnego, produktywnego zatrudnienia.

(...) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego **zasada proporcjonalności nie wyklucza ograniczania rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek, wysokość świadczeń nie powinna jednak nadmiernie odbiegać od wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych.**

- **Wyrok z dnia 20 marca 2006 r. Sygn. akt K 17/05**

*[Ograniczenie ochrony prawa do prywatności osoby pełniące funkcje publiczne]*

(...) Trybunał uznaje, że prywatność i autonomia informacyjna obejmują informacje o majątku i sferze ekonomicznej jednostki (zob. wyrok w sprawie K 41/02 i przytoczone tam orzecznictwo). Podkreśla jednak, że tak samo jak w przypadku innych konstytucyjnych praw i wolności, ochrona prywatności i autonomia informacyjna nie mają charakteru absolutnego, między innymi ze względu na potrzeby życia w zbiorowości. Także w tym wypadku kluczowe znaczenie ma zasada proporcjonalności: „wszelkie (...) ingerencje w prywatność muszą mieć na uwadze jej ochronę jako dobra konstytucyjnie chronionego i zasady konstytucyjne wskazujące na granice i przesłanki, jakie muszą być zachowane na wypadek ingerencji. Obowiązek ujawnienia informacji o sobie, stanowiąc ograniczenie autonomii informacyjnej, może być zatem dokonany tylko w ustawie (...) i tylko w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności” (K 41/02).

(...) **Zakres ograniczeń jest wyraźnie określany przez mechanizm proporcjonalności zawarty w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji. Wzajemny stosunek obu wskazanych norm konstytucyjnych nie rysuje się jednoznacznie.** Możliwy jest teoretycznie pogląd, że art. 61 ust. 3 stanowi regulację szczególną (*lex specialis*) w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznaczałoby to nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji (warto zauważyć, że art. 61 ust. 3 nie wskazuje na moralność publiczną, ochronę środowiska oraz zdrowie publiczne jako na wartości uzasadniające ingerencję ustawodawczą), ale wywoływałoby konsekwencje znacznie dalej idące. Odnosiłyby się one bowiem do samego mechanizmu proporcjonalności i jego konstrukcji, która opiera się na założeniu ważenia pozostających w konflikcie dóbr, wyraźnego zakreślenia granic niezbędności wkroczenia w sferę gwarantowanego prawa oraz zakresu zakazu takiego wkroczenia. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to „konieczne w demokratycznym państwie”, a ponadto bezwzględnie zakazuje wkraczania w istotą gwarantowanego prawa. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że **nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny.** Pogląd taki wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P.2/98, oceniając stosunek art. 64 ust. 3 do art. 31 ust. 3 Konstytucji: „zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odrębne unormowanie problematyki ograniczenia własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działanie, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej (<<Zasady ogólne>>), jak i funkcja, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki” (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Podobny pogląd przedstawił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 lutego 1999 r., SK 11/98, rozważając stosunek art. 53 ust. 5 do art. 31 ust. 3 Konstytucji: „przepis ust. 5 art. 53 Konstytucji (...) nie wyłącza zastosowania zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym przynajmniej w zakresie, w jakim treści normatywne obu tych przepisów nie pokrywają się; dotyczy to przede wszystkim, zasadniczego dla kwestii określenia granic dopuszczalnych

ograniczeń, kryterium odwołującego się do istoty wolności i praw” (OTK ZU nr 2/1999, poz. 22).

**Art. 31 ust. 3 jest zatem modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie, w którym regulowane są (wężej) bezpośrednio przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów proporcjonalności niewyrażonych w art. 61 ust. 3** (w szczególności konieczność uwarunkowana standardem demokratycznego państwa oraz zakaz ingerowania w istotę prawa). Wspólną dla obu konstrukcji przesłanką uzasadniającą ograniczenia jest też konieczność ochrony praw i wolności innych osób.

- **Wyrok z dnia 28 września 2006 r. Sygn. akt K 45/04**

*[Działalność związkowa]*

➔ *Zob. Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Wyrok z dnia 6 lutego 2007 r. Sygn. akt P 25/06**

*[Forma złożenia wniosku o dofinansowanie do PFRON]*

Naczelny Sąd Administracyjny, przedstawiając pytanie prawne, powołuje tu konstytucyjną zasadę proporcjonalności, która **wywiedziona z art. 2 Konstytucji szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia** (por. orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., sygn. K. 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2, s. 39). To znaczy, że „**spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu**” (Polskie dyskusje o państwie prawa, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74). **Zasada proporcjonalności musi być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji)**. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd NSA, że **zasada ta nie ogranicza się jedynie do materii, w których dochodzi do bezpośredniego ograniczenia konkretnych praw lub wolności obywatela. Powinna mieć zastosowanie też w sytuacjach, gdy na obywatela, lub inny podmiot prawa, nakłada się obowiązek informacyjny w celu uzyskania przez państwo określonego dobra publicznego, jakim jest (choćby tak, jak w rozpoznawanej sprawie) uzyskanie sprawnego systemu informatycznego i związanej z nim ewidencji ekonomicznej zakładów pracy chronionej. W takich sytuacjach ciężar, a szczególnie dolegliwość obowiązku, powinien pozostawać w adekwatnym związku z rezultatem oczekiwanym przez prawodawcę.**

Trybunał podziela pogląd NSA, że przy rozpatrywaniu zgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą proporcjonalności należy zbadać trzy istotne zagadnienia: po pierwsze, czy oceniana regulacja prawna jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów, po drugie, czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, i po trzecie, czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny.

- **Wyrok z dnia 6 marca 2007 r. Sygn. akt SK 54/06**

*[Zatrudnianie prokuratora w stanie spoczynku]*

Dopuszczalne odstępstwa od wolności gwarantowanej przez art. 65 ust. 1 Konstytucji podlegają ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zatem zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności.

→ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Wyrok z dnia 19 marca 2007 r. Sygn. akt K 47/05**

*[Ustanowienie obrońcy w procesie dyscyplinarnym funkcjonariusza: Straży Granicznej, Policji i Służby Celnej]*

→ *Zob. Wyrok z dnia 29 stycznia 2002 r., Sygn. K 19/01*

- **Wyrok z dnia 2 lipca 2007 r. Sygn. akt K 41/05**

*[Ochrona tajemnicy zawodowej radcy prawnego]*

Nie tylko wolność, ale i ochrona tajemnicy komunikowania się nie ma charakteru absolutnego (na co wprost wskazuje zdanie 2 art. 49 Konstytucji) i podlega rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Może więc zostać ograniczona dla realizacji innej normy konstytucyjnej, poddającej pod ochronę dobro, które w danym wypadku ma przed nią pierwszeństwo. **Ograniczenia są dopuszczalne, jeżeli umożliwiają ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności publicznej, środowiska albo wolności lub praw innych osób. Muszą one być zgodne z zasadą proporcjonalności.** Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał już w swoim orzecznictwie, że **ustanowione ograniczenia spełniają ten ostatni wymóg, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza: a) jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), b) jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto – c) jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu).** Dodatkowym wymogiem kształtującym dozwolony zakres ograniczeń jest zakaz naruszania „istoty” wolności i praw.

W niniejszym postępowaniu ustalenie granic dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w tajemnicę komunikowania się uwzględniać musi specyfikę, jaka w demokratycznym państwie prawnym cechuje porozumiewanie się osób poszukujących pomocy prawnej z radcami prawnymi, będącymi przedstawicielami zawodu zaufania publicznego.

- **Wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. Sygn. akt K 25/07**

*[Zasady wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz zrzeczenia się mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa]*

W swym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności, w jej aspekcie badania przydatności i konieczności analizowanych norm, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (zob. w szczególności wyroki: z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18 i z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

- **Postanowienie z dnia 5 marca 2008 r. Sygn. akt SK 95/06**

*[instytucjonalne usytuowanie urzędu asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości]*

(...) Podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego wżenia wartości. To powoduje, że **nie można automatycznie kwestionować doniosłości wyroków wydanych w warunkach, gdy nie kwestionowano konstytucyjności powierzania asesorom czynności sądowych. Taki automatyzm działania oznaczałby, że nie uwzględnia się wymagania proporcjonalności oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny przy orzekaniu o konstytucyjności w warunkach konfliktu wartości konstytucyjnych.** (...) dopuszczenie do podważenia prawomocnych wyroków wydanych przez asesorów w okresie, gdy nie kwestionowano możliwości powierzania im wotum, doprowadziłoby do osłabienia tegoż prawa do sądu i podważyłoby stabilność prawa i bezpieczeństwo prawne. Ochrona prawomocności ma konstytucyjne zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji (...). W takim wypadku jak niniejsza sprawa, poważne względy konstytucyjne przemawiają za nadaniem skutkom orzeczenia o niekonstytucyjności możliwie ograniczonego zakresu, jeśli chodzi o kwestionowanie orzeczeń wydanych przez organy uznawane za niekonstytucyjne w okresie przed stwierdzeniem przez Trybunał niekonstytucyjności”.

- **Wyrok z dnia 31 marca 2008 r. Sygn. akt P 20/07**

*[Zasady udzielania pomocy społecznej rolnikom w związku z suszą]*

**Proporcjonalność oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych.**

- **Wyrok z dnia 13 maja 2008 r. Sygn. akt P 50/07**

*[Działalność spreczna z ustawą o związkach zawodowych]*

➔ *Zob. Wyrok z dnia 28 września 2006 r., Sygn. K 45/04*

- **Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r. Sygn. akt K 23/07**

*[Tryb wyboru i odwołania rady pracowników]*

→ *Zob. Wyrok z dnia 28 września 2006 r., Sygn. K 45/04*

- **Wyrok z dnia 2 września 2008 r. Sygn. akt K 35/06**

*[Ustawa o zmianie ustawy o Policji – odpowiedzialność dyscyplinarna]*

Egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów niezależnie od odpowiedzialności karnej i karnoskarbowej prowadzić może w pewnych sytuacjach od ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (w tym wolności, dostępu do służby publicznej i wykonywania zawodu). Nie można jednak twierdzić, że stanowi to nadmierną i nieproporcjonalną ingerencję w sferę wolności policjanta. Zgodne z Konstytucją jest takie ograniczenie, które: 1) w sposób obiektywny służy realizacji określonego celu, 2) jest niezbędne dla jego osiągnięcia, 3) poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji do osiągniętego rezultatu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów spełnia powyższe trzy wymogi.

## **6. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału związanych z bezpieczeństwem i przepisami porządkowymi**

- **Wyrok z dnia 5 listopada 1997 r. Sygn. akt K 22/97**

*[utrzymanie czystości i porządku w gminach]*

→ *Zob. Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r. Sygn. akt P 2/98**

*[samowola budowlana]*

W poprzednim stanie prawnym z uwagi na brak unormowań, które *expressis verbis* statuowałyby zasadę zakazu nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki, konieczne było odwoływanie się do generalnej formuły państwa prawnego jako normatywnego źródła jej obowiązywania. **Na ostateczny kształt zasady proporcjonalności – wobec braku bezpośrednich podstaw w ówczesnych przepisach konstytucyjnych –**

**przemozny wpływ miały także ustalenia o charakterze doktrynalnym i prawoporównawczym.**

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analiza obowiązujących przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż zasadę proporcjonalności statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy inny przepis ustawy zasadniczej, a mianowicie art. 31 ust. 3. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. **Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami** (przede wszystkim zasadą zaufania obywateli do państwa – podkreślał to Trybunał Konstytucyjny m.in. w orzeczeniu z 16 maja 1995 r., K. 12/93, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 14,) jak również z wymienionymi w art. 2 in fine konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej. (...)

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP “ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Tak ukształtowany przepis w pełni realizuje postulaty, jakie pod adresem zasady proporcjonalności wysuwała doktryna prawa, odpowiada również w dużym stopniu formułom zastosowanym w wiążących Rzeczpospolitą Polską aktach międzynarodowych, przede wszystkim w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), jak również w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych otwartym do podpisu w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Kształt obowiązujących unormowań konstytucyjnych w pełni uzasadnia odwołanie się do wcześniej formułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tez dotyczących interpretacji i zastosowania zasady proporcjonalności.

Art. 31 ust. 3 konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Rozważenia wymaga zatem kwestia zastosowania art. 31 ust. 3 konstytucji co do problemu ograniczania prawa własności. W szczególności chodzi o relację, która zachodzi między wymienionymi powyżej przesłankami ograniczania praw i wolności, a szczegółową klauzulą ograniczającą określoną w art. 64 ust. 3 konstytucji.

- **Wyrok z dnia 11 maja 1999 r. Sygn. akt K 13/98**

*[zasady wyrejestrowania pojazdu na wniosek właściciela]*

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że już w poprzednim stanie konstytucyjnym w którym nie było wyraźnych unormowań, statuujących zasadę zakazu nadmiernej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki, konieczne było odwoływanie się do generalnej formuły państwa prawnego, jako normatywnego źródła jej obowiązywania. Na ostateczny kształt

zasady proporcjonalności przemożny wpływ miały także ustalenia o charakterze doktrynalnym i prawnoporównawczym.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony w sprawie P. 2/98, (OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2), że analiza obowiązujących przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż **zasadę proporcjonalności statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy przepis art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej**. W tym stanie rzeczy dla jej dekodowania nie jest już obecnie konieczne opieranie się na niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, formule państwa prawnego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności, a zasadami wywodzonymi z idei państwa prawnego, czy też zasady sprawiedliwości społecznej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przy precyzowaniu układu odniesienia **dla kontroli zgodności unormowań ustawowych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności podstawowe znaczenie ma dziś tylko art. 31 ust. 3 konstytucji**.

Stosownie do art. 31 ust. 3 konstytucji “ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Tak ukształtowany przepis realizuje w pełni postulat, jakie pod adresem zasady proporcjonalności wysuwała doktryna prawa, odpowiada również w dużym stopniu formułom zastosowanym w wiążących Rzeczpospolitą Polską aktach międzynarodowych, przede wszystkim w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w międzynarodowym pakcie praw politycznych i obywatelskich. Kształt obowiązujących unormowań konstytucyjnych w pełni uzasadnia odwołanie się do wcześniej formułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tez dotyczących interpretacji i zastosowania zasady proporcjonalności.

Art. 31 ust. 3 konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia; istnienie konieczności wprowadzenia ograniczenia w demokratycznym państwie; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa i wolności. Rozważenia wymaga w tym miejscu kwestia zastosowania art. 31 ust. 3 konstytucji w odniesieniu do problemu ograniczania prawa własności. W szczególności chodzi o relację, jaka zachodzi między wymienionymi powyżej przesłankami ograniczania praw i wolności, a szczegółową klauzulą ograniczającą określoną w art. 64 ust. 3 konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego **odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 konstytucji**. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej jak i funkcją, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (zob. orzeczenie TK sygn. P. 2/98 – OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2) sprowadza się ona do **zakreślenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki**. Zwraca przy tym uwagę okoliczność, iż określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 konstytucji nie zawiera w

swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za uznaniem dopuszczalności ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Tym samym, potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako *lex specialis* wobec generalnej zasady proklamowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czego konsekwencją byłoby nie uwzględnianie jej przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, którą prawo własności zapewnia konstytucja. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że **w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa.**

Przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, sformułowana w art. 31 ust. 3, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. **Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w danym stanie faktycznym w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków.** Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Tak też treść zasady proporcjonalności była formułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 12 oraz orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., U. 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 2). „Konieczność”, którą wyraża art. 31 ust. 3 konstytucji mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa czy wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, iż **ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania w zależności od specyfiki poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy raczej do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych** (zob. orzeczenie z 17 października 1995 r., K. 10/95). Niezbędne jest również uwzględnienie podkreślanej wielokrotnie przez Trybunał Konstytucyjny okoliczności, iż nie jest on organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Zdaniem Trybunału jedynie ocena, czy przyjęte przez parlament rozwiązania nie naruszają zasad i wartości konstytucyjnych nabiera znaczenia zwłaszcza w sytuacji, gdy układem odniesienia dla kontroli stają się sformułowania

konstytucyjne zawierające zwroty o nie do końca zdefiniowanej i jednoznacznej treści. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku interpretacji art. 31 ust. 3 konstytucji. Trzeba również zaznaczyć, iż dokonane w tym przepisie odniesienie zagadnienia "konieczności" dokonywanej ingerencji do pojęcia państwa demokratycznego winno być rozumiane jako dodatkowe (obok wymogu ustawowej formy ingerencji) skrępowanie swobody prawodawcy. W procesie ustanawiania norm reglamentujących określone prawo lub wolność jednostki winien on uwzględnić konsekwencje obowiązujących standardów demokracji zarówno w płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej. W przypadku jednak takiej instytucji, jaką jest prawo własności, ta pierwsza płaszczyzna nie będzie mieć znaczenia pierwszorzędowego, tak jak mogłoby to mieć miejsce w sytuacji ingerencji w sferę wolności i praw osobistych bądź politycznych (zob. powoływane orzeczenie TK P. 2/98).

- **Wyrok z dnia 10 maja 2000 r. Sygn. akt K 21/99**

*[sposób wydawania certyfikatów bezpieczeństwa przewidzianych przez ustawę o ochronie informacji niejawnych]*

Należy jednak jednocześnie zauważyć, że art. 31 ust. 3 ma ogólny i podstawowy charakter, przeto **zakres zastosowania zasady proporcjonalności jest szeroki i odnosi się do wszystkich praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie**. W konsekwencji **nie można wykluczyć a priori zastosowania zasady proporcjonalności również w stosunku do prawa do sądu w zakresie, w jakim ochrona sądowa obejmować powinna prawa i wolności wskazane w art. 77 ust. 2 konstytucji**. Przyjęcie stanowiska, że prawo do sądu, mające charakter formalnej gwarancji, a więc będące instrumentem ochrony praw i wolności, nie może podlegać żadnym ograniczeniom wynikającym z zastosowania ust. 3 art. 31 – prowadziłoby do wewnętrznej sprzeczności regulacji konstytucyjnych. Po pierwsze bowiem, nie sposób uzasadnić dlaczego prawa i wolności konstytucyjne mogą podlegać co do zasady ograniczeniom ustawowym przy wystąpieniu przesłanek, o których mowa w art. 31 ust. 3, natomiast prawo będące formalną gwarancją, a więc instrumentalne w stosunku do tej pierwszej grupy praw, nie mogłoby podlegać żadnym ograniczeniom. Pojawiałaby się tu swoista niespójność aksjologiczna, która prowadziłaby w pewnym sensie do przewagi formy nad treścią – oto bowiem środek, instrument ochrony korzystałby z silniejszej gwarancji konstytucyjnej niż sam przedmiot tej ochrony. Po drugie, nie można tracić z pola widzenia faktu, że nie istnieje w żadnym systemie prawnym bezwzględne i absolutne prawo do sądu – które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. To stwierdzenie należy odnieść do wszystkich kategorii praw, bowiem samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego etc.) stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa. Te powszechnie przyjęte i ogólnie stosowane we wszystkich rodzajach postępowania formalne rygory proceduralne wyznaczają więc bardzo wyraźnie granice, w jakich może być realizowane prawo do sądu, a jednocześnie tworzą punkt odniesienia przy ocenie tych formalnych restrykcji, które sięgają dalej i wyznaczają węższe pole, w jakim może dokonywać się ochrona sądowa określonego prawa. Powszechnie

obowiązujące zasady postępowania tworzą więc model, który należy mieć na uwadze przy ocenie, czy realizacja prawa do sądu nie doznaje w odniesieniu do konkretnej kategorii praw nadmiernych ograniczeń, których nie można by uzasadnić w płaszczyźnie art. 31 ust. 3 konstytucji. Zasadność wprowadzenia pewnych ograniczeń prawa do sądu, przejawiająca się w ukształtowaniu postępowania sądowego (np. w zakresie terminów czy zakresu postępowania dowodowego) odmiennie niż przyjęto w ramach powszechnych, ogólnych reguł, powinna podlegać także ocenie z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Ocena taka może odnosić się, powtórzmy, również do praw i wolności objętych zakresem art. 77 ust. 2, jednakże z zastrzeżeniami, które już wyżej wskazano: ograniczenia te nigdy nie mogą doprowadzić do zamknięcia drogi sądowej, a ponadto w wypadku tej kategorii praw i wolności podlegać one powinny szczególnie restryktywnej wykładni.

- **Wyrok z dnia 8 listopada 2001 r. Sygn. akt P 6/01**

*[nie przyznanie osobie skierowanej na przymusowe leczenie odwykowe prawa złożenia do sądu wniosku o zmianę zakładu leczenia odwykowego]*

(...) Ustawa nie określa również zasady wyboru zakładu lecznictwa odwykowego. Jedynym ograniczeniem w tym zakresie są ogólne zasady konstytucyjne, a w szczególności **konstytucyjna zasada proporcjonalności wyznaczająca granice ingerencji w sferę praw jednostki w sytuacjach, w których obowiązujące prawo pozostawia organowi władzy publicznej tzw. luz decyzyjny**. W czasie trwania obowiązku poddania się leczeniu sąd może na wniosek kuratora, o ile został ustanowiony, oraz zakładu lecznictwa odwykowego, w którym odbywa się leczenie i po wysłuchaniu opinii zakładu, w którym osoba leczona przebywa, zmieniać postanowienie w zakresie rodzaju zakładu lecznictwa odwykowego. Również w tym przypadku ustawa nie określa przesłanek rozstrzygnięcia, a jedynym ograniczeniem pozostaje zasada proporcjonalności.

(...) Zgodnie z zasadą proporcjonalności ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

- **Wyrok z dnia 26 marca 2002 r., Sygn. akt SK 2/01**

*[samowola budowlana]*

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że **nie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym wymogiem proporcjonalności ograniczeń wolności i praw, zastosowanie takich środków prawnych, które uniemożliwiają sprawcy naruszenia prawa, zachowanie korzyści płynących z owego naruszenia**.

Dlatego też należy uznać, że potencjalne efekty stosowania kwestionowanej normy prawnej w interesie publicznym w stosunku do skali dolegliwości jaką stanowi przedmiotowa instytucja prawna dla jednostki, świadczą o proporcjonalności przewidzianego środka. Z jednej strony mamy bowiem określony cel: niekwestionowaną konieczność zagwarantowania porządku publicznego, ochronę środowiska, a także prawa i wolności

innych osób, z drugiej – interes jednostki. Nie chodzi przy tym o przeciwstawienie sobie tych wartości, ale ich porównanie na tle obowiązującej regulacji. Łączna analiza wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. (...) Przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego i – tym samym – nie jest bezpośrednio czy wyłącznie powiązana z “państwem”, a jest bliższa – niż przesłanka “bezpieczeństwa państwa” – ochronie praw i wolności jednostki przed codziennymi zagrożeniami. Po drugie, jest to przesłanka bardzo ogólna i m. in. mieszczą się w niej działania związane z ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej (L. Garlicki, Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, PiP, z. 10/2001).

(...) Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stopień intensywności ingerencji w prawo własności jednostki znajduje – w przypadku badanej regulacji – uzasadnienie w randze chronionego interesu publicznego. Ograniczenie praw jednostki, naruszającej świadomie obowiązujące przepisy i narażającej się na przewidziane w kwestionowanym przepisie skutki, jest ekwiwalentne do celu, któremu służy. Rozumowanie to odpowiada znanej łacińskiej paremii *nemo audiatur propriam turpitudinem allegans* (nikt nie jest słuchany przez sąd, gdy powołuje się na własny występki). **Zasada proporcjonalności nie może służyć za podstawę ochrony interesu wynikającego z naruszenia prawa.**

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

### • **Wyrok z dnia 27 maja 2002 r., Sygn. akt K 20/01**

*[obowiązek meldunkowy na okres dłuższy niż 2 miesiące]*

Znaczenie zasady proporcjonalności polega nie tylko na określeniu zakresu dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającym jedynie takie ograniczenia, które są konieczne dla realizacji wymienionych w tym przepisie celów. Zasada ta, stanowiąca zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego element państwa prawnego, ma znaczenie szersze, odnosi się bowiem do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą. Zatem także przepisy określające zakres obowiązków ciążących na takich osobach podlegają ocenie z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności, której podstawę w tej sferze stanowi ogólna zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

(...) Jak już wskazano, zasada proporcjonalności odnosi się bowiem nie tylko do ograniczania korzystania przez jednostkę z przysługujących jej wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ale także do nakładania na nią obowiązków. **Każdy obowiązek nałożony przez prawo na człowieka i obywatela jest jednocześnie pewnym ograniczeniem jego wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji) niezależnie od tego, czy stanowi również ingerencję w konkretne chronione przez Konstytucję wolności i prawa.** W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca nakazał wykonywanie obowiązku, którego realizacja pociąga za sobą niekonieczne, a przez to nieproporcjonalne uciążliwe skutki w stosunku do jego uzasadnienia (podstawy). Wymóg przestrzegania prawa oznacza więc w tym przypadku konieczność zachowań, które uznać należy za niezgodne ze konstytucyjnymi

standardami dotyczącymi dopuszczalnej uciążliwości nakładanych na człowieka i obywatela obowiązków.

- **Wyrok z dnia 25 listopada 2003 r., Sygn. akt K 37/02**

*[ustawa o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju]*

**Podstawowym miernikiem dopuszczalności wprowadzenia określonych mechanizmów ograniczających korzystanie z konstytucyjnych praw podmiotowych jest na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności** pozwalająca na badanie, czy osiągnięcie tego samego efektu (skutku zamierzonego przez ustawodawcę) może nastąpić za pomocą środków mniej dolegliwych, tj. w węższym zakresie ingerujących w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności. Wszelkie ograniczenia praw i wolności, co wielokrotnie było przedmiotem szczegółowych analiz w dotychczasowym orzecznictwie TK, powinny spełniać przesłanki ustawowej formy i muszą być konieczne dla realizacji wskazanych celów. **Oznacza to nie tylko wymaganie istnienia związku funkcjonalnego pomiędzy niezbędnością ograniczenia a chronioną wartością, ale także łączy się z postulatem zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy stosowanym środkiem a osiąganym celem.** Jak stwierdził bowiem TK w jednym ze swych orzeczeń: „chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegających ograniczeniu. Nie ulega wątpliwości, iż ocena spełnienia powyższych postulatów może być zrelatywizowana do treści konkretnego prawa, z którego korzystanie ulega z woli prawodawcy ograniczeniu” (wyrok z 3 października 2000 r., K. 33/99 OTK ZU nr 6/2000, poz. 188, por. też np.: orzeczenia z: 26 kwietnia 1994 r., K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 128-138, oraz 30 października 1996 r., K. 3/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 41).

(...) Zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego wyznaczać powinien, jak to już wyżej wskazywano, **każdorazowo postulat proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego przepisu w rozdziale II do osób fizycznych i innych podmiotów prywatnoprawnych) może być poszukiwany w art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, które składają się na pojęcie demokratycznego państwa prawa.** Należy stwierdzić, że podobnie jak w wypadku podmiotów niepublicznych, ograniczenia zawarte w zakwestionowanej regulacji naruszają zasadę proporcjonalności, nie ze względu na to, że są co do zasady niedopuszczalne, ale dlatego że ingerencja w sferze dyspozycyjności własnością i prawami majątkowymi nie znajduje swojego skompensowania w odpowiednim mechanizmie odszkodowawczym.

- **Wyrok z dnia 27 czerwca 2008 r. Sygn. akt K 52/07**

*[Wojskowe służby specjalne]*

(...) Zasada ta [zasada proporcjonalności] **nie stanowi autonomicznego wzorca kontroli konstytucyjności prawa, ale musi być zawsze odnoszona do konkretnych praw konstytucyjnych.** Ocena, czy ustanowione ograniczenia praw konstytucyjnych mieszczą się w

granicach określonych przez zasadę proporcjonalności tylko w odniesieniu do konkretnych praw zagwarantowanych w szczegółowych przepisach konstytucyjnych.

- **Wyrok z dnia 30 września 2008 r. Sygn. akt K 44/07**

*[Zakres swobody organów administracji publicznej w podjęciu decyzji o zniszczeniu cywilnego statku lotniczego]*

**Penalizacja i ściganie aktów terroryzmu musi następować zgodnie z zasadą proporcjonalności** (zob. art. 2 i art. 12 Konwencji Rady Europy z 16 maja 2005 r.; pkt d preambuły oraz pkt I i III ust. 2 wskazówek). Rada Europy akcentuje zwłaszcza konieczność zapewnienia pełnej ochrony prawa do życia (zob. art. 2 Konwencji Rady Europy z 16 maja 2005 r.; pkt I wskazówek).

(...) Ustabilizowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego określa przesłanki i model oceny konstytucyjności rozwiązań prawnych, określających sposoby rozwiązania kolizji konstytucyjnie chronionych dóbr, w odwołaniu do postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. m.in. wyroki TK z: 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23). Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. m.in. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142 i sygn. P 14/01, a ostatnio wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77). Wypracowana na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji metodologia oceny znajduje zastosowanie także w odniesieniu do rozwiązań ograniczających prawną ochronę życia, wszakże z dwoma istotnymi zastrzeżeniami. Po pierwsze – przesłanka konieczności musi być interpretowana szczególnie restryktywnie, w kierunku zbieżnym z kryterium „absolutnej konieczności”, wypracowanym w orzecznictwie ETPC na gruncie art. 2 konwencji o ochronie praw człowieka (zob. poniżej, pkt 7.6. uzasadnienia). **Każdy wypadek ograniczenia prawnej ochrony życia ludzkiego – w stosunku do standardów ogólnych – musi być traktowany jako środek o charakterze ultima ratio.** Po drugie – z uwagi na fundamentalny charakter prawa do życia w aksjologii konstytucyjnej, nie każde z dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji może uzasadniać godzące w nie rozwiązania. Bez potrzeby dalszego poszerzania argumentacji można stwierdzić, że zdecydowanie nieakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej i chroniącym życie oraz niezbywalną godność człowieka, byłoby ograniczenie prawnej ochrony życia człowieka w celu ochrony dóbr lokujących się niżej w hierarchii konstytucyjnej, np. własności i innych praw majątkowych, moralności publicznej, ochrony środowiska czy nawet zdrowia innych ludzi. Warunkiem ograniczenia prawa do

prawnej ochrony życia jest więc zaistnienie sytuacji, w której jest niewątpliwe, że nie da się ono pogodzić z analogicznymi prawami innych osób. Przesłankę tę można określić ogólnie jako wymaganie symetrii dóbr: poświęcanego i ratowanego.

## **7. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego**

- **Wyrok z dnia 25 maja 1998 r. Sygn. akt U 19/97**

*[dodatki mieszkaniowe - zwiększenie obciążeń finansowych gmin]*

Zważywszy na odrębność gmin od aparatu państwowego i ich konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność Trybunał Konstytucyjny w szeregu swych orzeczeń uznawał stosowanie niektórych ograniczeń swobody ustawodawczej, mieszczących się w standardzie demokratycznego państwa prawnego, a mających na celu przede wszystkim ochronę konstytucyjnie gwarantowanych praw i interesów jednostki - jak zasada proporcjonalności i zasada pewności prawa - *mutatis mutandis* także do ochrony gmin przed ingerencjami ustawodawczymi.

- **Wyrok z dnia 26 maja 1998 r. Sygn. akt K 17/98**

*[Ordynacja wyborcza do rad gmin]*

Zarówno skrócenie jak i przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego w trakcie jej trwania podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

→ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Wyrok z dnia 14 listopada 2000 r. Sygn. akt K 7/00**

*[Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych]*

Odmienne traktowanie podmiotów, które charakteryzują się wspólną cechą istotną oznacza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne – na gruncie konstytucji – na zasadzie wyjątku, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, różnicowania te muszą spełniać wymóg proporcjonalności. **Waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego**

**traktowania podmiotów podobnych.** Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. Musi ono służyć realizacji wartości, zasad lub norm konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

- **Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r. Sygn. akt P 11/98**

*[czynsze regulowane]*

(...) Dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji).

(...) W płaszczyźnie materialnej sformułowania **art. 31 ust. 3 zd. 1 nawiązują przede wszystkim do zasady proporcjonalności, określanej też jako zakaz nadmiernej ingerencji.** Zasada ta to nieodłączny element koncepcji państwa prawnego obecny w orzecznictwie konstytucyjnym wszystkich państw naszego kręgu kultury prawnej. Jest ona też obecna w postanowieniach Konwencji Europejskiej i w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

(...) Zwrócić też jednak należy uwagę, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji z 1997 r. szczególnie nacisk położył na kryterium “konieczności w demokratycznym państwie”. Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono “konieczne”, czyli – innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności

(...) **Ograniczenie prawa własności** (jak zresztą każdego innego prawa czy wolności gwarantowanej konstytucyjnie), **które nie jest “konieczne”, nie czyni też zadość konstytucyjnym wymaganiom wynikającym z zasady proporcjonalności.**

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

- **Wyrok z dnia 8 października 2001 r. Sygn. akt K 11/01**

*[tw. ustawa kominowa]*

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostało już wyjaśnione, że odwołanie się do przewidzianych w tym przepisie kryteriów [art. 31 ust 3 Konstytucji] jest uzasadnione wówczas, gdy zostało ustalone, że w danej sytuacji chodzi o wolność lub prawo podmiotowe mające rangę konstytucyjną (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r., OTK ZU Nr 7/1999, s. 894). Powołana zasada ma zatem znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia dopuszczalności ograniczeń wolności i praw jednostki, ale także z punktu widzenia praw jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotu prawa własności i innych praw majątkowych, stanowiących mienie komunalne (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95, OTK ZU Nr 2/1995, s. 77).

(...) Zasada proporcjonalności ograniczeń miałyby zastosowanie w odniesieniu do statusu radnego jako obywatela, natomiast na gruncie uprawnień gminy, bez wskazania, że

doszło do naruszenia konkretnego prawa (np. art. 64 ust. 1 Konstytucji), art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem.

- **Wyrok z dnia 20 lutego 2002 r. Sygn. akt K 39/00**

*[użytkowanie wieczyste gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych – ograniczenie uprawnień gminy]*

**Ingerencja ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawo własności jednostek samorządu terytorialnego może być dopuszczalna. Jednakże ustawodawca za każdym razem winien mieć na uwadze to, czy nie jest ona nadmierna.** W tego rodzaju sytuacjach winien zbadać przede wszystkim zasadność takich ograniczeń, a następnie dokonać wyboru spośród możliwych środków działania takich, które będą najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane. Z istoty praw (prawa własności) powinny wynikać granice dopuszczalnych ograniczeń. Ich dolegliwość nie powinna być większa niż jest to konieczne dla osiągnięcia założonego celu, jeżeli sam cel jest konstytucyjnie uprawniony. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał istotę zasady proporcjonalności i nie widzi potrzeby odstąpienia w niniejszej sprawie od dotąd prezentowanego stanowiska.

W myśl ukształtowanej linii orzeczniczej Trybunału **ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń, które przekraczałyby pewien stopień uciążliwości, naruszając proporcję pomiędzy skalą ograniczeń konstytucyjnie chronionego prawa i wagą interesu publicznego, czy wartości konstytucyjnej ze względu na którą wprowadza się je.**

(...) **W odniesieniu do aktywności organów prawodawczych zasadę proporcjonalności postrzega się w perspektywie respektowania przez ustawodawcę zasady adekwatności celów i środków.** Oznacza to, że spośród możliwych i zarazem legalnych środków działania **należy wybierać takie środki, które byłyby skuteczne z punktu widzenia osiągnięcia założonych celów, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane.** Dolegliwość ta powinna więc być adekwatna do wartości ze względu na którą wprowadza się ją (por. orzeczenia TK z: 31 stycznia 1996 r., K. 9/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 2; 20 listopada 1996 r., K. 27/95, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 49, oraz S. Wronkowska, Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej [w:] Polskie dyskusje o państwie prawa, Warszawa 1995, s. 74 i n.). **Oznacza to, że ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej.** Skuteczność taką łączyć należy z optymalnością tychże rozwiązań, ujmowaną w perspektywie konstytucyjnie chronionych praw.

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 17 października 1995 r., Sygn. akt K 10/95*

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 9 stycznia 1996 r., Sygn. akt K 18/95*

- **Wyrok z dnia 18 lutego 2003 r. Sygn. akt K 24/02**

*[Ustrój Miasta Stołecznego Warszawy]*

**Zasada proporcjonalności stanowi podstawową dyrektywę postępowania organu legislacyjnego.** Ustalanie znaczenia tej i innych klauzul generalnych przez Trybunał Konstytucyjny spotyka się z aprobatą doktryny, choć należy pamiętać o podnoszonych w piśmiennictwie wątpliwościach wskazujących na właściwość ustawodawcy w dziedzinie ustalania znaczenia klauzul generalnych (J. Nowacki, Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, [w:] E. Zwierzchowski, (red.): Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją, Warszawa 1997). Trybunał Konstytucyjny uważa, także ze względu na sygnalizowane wątpliwości, że zarzut naruszenia zasady proporcjonalności można uznać za udowodniony w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do zamierzonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy. Stwierdzenie naruszenia zasady proporcjonalności nie może polegać na opowiedzeniu się przez Trybunał Konstytucyjny po jednej ze stron w sporze o zasadność konkretnej regulacji. Tego rodzaju ocena może natomiast zostać sformułowana w sytuacji, w której zasady racjonalności i standardy kultury prawnej pozwalają na jednoznaczne uznanie ingerencji prawodawczej za nadmierną. W przedmiotowej sprawie brak podstaw do stwierdzenia naruszenia zasady proporcjonalności.

(...) **Zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 odnosi się do konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, nie zaś do uprawnień jednostek samorządu terytorialnego.**

- **Wyrok z dnia 6 grudnia 2005 r. Sygn. akt SK 7/05**

*[Pozbawienie diet za udział w sesjach Rady Gminy]*

(...) Ograniczeń nakładanych na osoby sprawujące funkcje publiczne nie można zatem rozpatrywać w kategoriach ograniczeń wolności i praw tych osób, lecz należy je traktować jako środek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych. **Zasada proporcjonalności powinna odnosić się więc nie do statusu radnego jako obywatela, lecz do potrzeb związanych z prawidłowym funkcjonowaniem instytucji samorządu terytorialnego** (sygn. K 11/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 210).

- **Wyrok z dnia 13 marca 2007 r. Sygn. akt K 8/07**

*[Termin składania oświadczeń majątkowych]*

**Nakaz zachowania proporcjonalności normowania powoduje, że przyczyna decydująca o wygaśnięciu mandatu musi być na tyle poważna, aby zniweczenie wyników wyborów (akt demokracji bezpośredniej) było usprawiedliwione w świetle tego właśnie standardu konstytucyjnego.**

Naruszenie biernego prawa wyborczego nie wyczerpuje się w akcie pozbawienia zdolności bycia wybieranym (...).

(...) Tak więc kwestia przesłanek wygaśnięcia mandatu w perspektywie konstytucyjnej rysuje się jako problem oceny w kategoriach proporcjonalności wobec chronionego konstytucyjnie prawa (wyborczego). Regulacje prawne, które prowadzą do tego, że prawa konstytucyjne stają się teoretyczne i iluzoryczne, a przestają być konkretne i skuteczne, naruszają konstytucyjny standard proporcjonalności.

Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, **zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność sensu stricto). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”.** W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (zob. w szczególności wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18).

Zaznaczyć należy, że brak proporcjonalności, wyrażający się w zrównaniu sankcji wobec osoby, która świadomie, w sposób trwały uchyła się od realizacji obowiązku nałożonego przez ustawę, a tym samym uniemożliwia osiągnięcie jej celu, i wobec osoby dopuszczającej się nieznacznego uchybienia w zakresie formalnych przesłanek realizacji tego obowiązku – stanowi europejski standard krytycznej oceny takiego rozwiązania legislacyjnego (por. ETS, C-193/94, Skanavi i Chryssanthakopoulos, wyrok z 29 lutego 1996 r., pkt 37-38).

(...) Dysproporcja między chronionymi konstytucyjnie dobrami (prawo wyborcze, zarówno bierne i czynne, samorządność lokalna) i zastosowanymi środkami (wygaśnięcie mandatu jako sankcja także za nieistotne uchybienie obowiązkowi składania oświadczeń majątkowych) decyduje o niespełnieniu dwóch (konieczność, proporcjonalność w ścisłym znaczeniu) spośród trzech przesłanek oceny zgodności tej normy z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wskazane w niniejszym punkcie uzasadnienia przyczyny braku proporcjonalności kwestionowanych norm mówiących o wygaśnięciu mandatu za uchybienie terminowości złożenia oświadczenia majątkowego, a więc: surowość sankcji w zestawieniu z wagą uchybienia przy braku uszczerbku dla założonego celu składania oświadczeń majątkowych; niekonieczność sankcji w zestawieniu z celem składania oświadczeń; nieadekwatność długotrwałej procedury wygaszania mandatu w zestawieniu z brakiem przesłanek weryfikacji przyczyn i wagi uchybienia w tym postępowaniu; waga dobra poświęconego (ograniczenie biernego i czynnego prawa wyborczego przez pozbawienie wyborów skutku, rezygnacja z zasady trwałości mandatu pochodzącego z wyborów przez społeczność lokalną, co powinno doznawać ochrony wynikającej z zasady pomocniczości) – wskazują na naruszenie obu wskazanych wzorców konstytucyjnych, tj. art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

- **Wyrok z dnia 24 listopada 2008 r. Sygn. akt K 66/07**

*[Pozbawienie biernego prawa wyborczego]*

Prawa wyborcze nie są prawami absolutnymi. **Bierne prawo wyborcze w wyborach do samorządu terytorialnego może podlegać koniecznym społecznie ograniczeniom, w zakresie, w jakim nienaruszona pozostaje jego istota oraz z zachowaniem standardów demokratycznego państwa prawnego, co wyraża się w szczególności przez zastosowanie zasady proporcjonalności do wszelkich ograniczeń praw wyborczych.** Ograniczenia praw wyborczych mogą być kształtowane odmiennie dla prawa czynnego i biernego.

→ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

→ *Zob. też: Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r. Sygn. akt P 11/98*

## **8. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału związanych z wolnością wypowiedzi oraz wolnością zgromadzeń**

- **Wyrok z dnia 28 czerwca 2000 r. Sygn. akt K 34/99**

*[wykorzystywanie dróg publicznych na imprezy masowe]*

Wymóg “konieczności w demokratycznym państwie” oznacza – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – nakaz zachowania zasady proporcjonalności. **Zasada proporcjonalności nakazuje:**

- 1) stosowanie środków, które umożliwiają skuteczną realizację zamierzonych celów;**
- 2) stosowanie środków niezbędnych, tzn. środków najmniej uciążliwych dla jednostki;**
- 3) zachowanie odpowiedniej proporcji między korzyścią, którą przynoszą zastosowane środki a ciężarem nałożonym na jednostkę.**

Ograniczenia wolności zgromadzeń, ustanawiane na podstawie art. 57 zd. 2 konstytucji muszą spełniać wszystkie wymienione wymogi konstytucyjne, zawarte w art. 31 ust. 3.

(...) Właściwe organy władzy publicznej muszą starannie wyważyć wszystkie wartości znajdujące się u podstaw kolidujących ze sobą praw, biorąc w szczególności pod uwagę znaczenie zgromadzeń jako formy udziału w debacie publicznej w demokratycznym społeczeństwie.

- **Wyrok z dnia 5 maja 2004 r. Sygn. akt P 2/03**

*[Publikowanie sprostowań prasowych]*

→ *Zob. Wyrok z dnia 16 kwietnia 2002 r., Sygn. SK 23/01*

- **Wyrok z dnia 10 listopada 2004 r. Sygn. akt Kp 1/04**

*[Prawo o zgromadzeniach]*

Adekwatność reakcji powodujących ograniczenie tej wolności do rozmiaru i stopnia zakłóceń w pokojowym przebiegu zgromadzenia, zgodnie z zasadą proporcjonalności, powinna polegać także na tym, aby nie pozbawiać wolności uczestnictwa w zgromadzeniu tych, którzy korzystając z tej wolności nie naruszyli prawa, a więc aby nie stosować konstrukcji zbiorowej odpowiedzialności.

(...) **Zasada proporcjonalności jest jedną z podstawowych zasad, którymi kierowały się Europejska Komisja Praw Człowieka oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu przy interpretacji art. 11 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.** W orzecznictwie strasburskim podkreśla się, że środki zastosowane do ograniczania wolności zgromadzeń muszą być proporcjonalne do chronionych celów (wartości) oraz że zasada proporcjonalności jest jednym z czynników branych pod uwagę przy ocenie, czy środek ingerencji (w wolność zgromadzeń) rzeczywiście jest konieczny. W orzeczeniu z 10 października 1979 r. we wspomnianej sprawie „Rassemblement Jurassien” przeciwko Szwajcarii Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że zwrot „konieczne w demokratycznym społeczeństwie” oznacza, iż ingerencja (w wolność zgromadzeń) odpowiada „naglącej potrzebie społecznej”. Ingerencja taka winna być również „proporcjonalna do mającego podstawy prawne założonego celu” (zob. też cytowane orzeczenie z 2 października 2001 r., w sprawie „Stankov and the United Macedonian organisation Ilinden” przeciwko Bułgarii). Proporcjonalność i konieczność ingerencji w wolność zgromadzeń ściśle się ze sobą wiążą.

- **Wyrok z dnia 22 lutego 2005 r., Sygn. akt K 10/04**

*[nieopublikowanie sprostowania]*

**Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności.** Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Tak też treść zasady proporcjonalności jest formułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142).

- **Wyrok z dnia 30 października 2006 r., Sygn. akt P 10/06**

*[Wolność prasy]*

**Zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji nakazuje, aby spośród skutecznych środków ograniczających korzystanie z wolności i praw wybierać środki najmniej uciążliwe dla jednostki.** Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego.

- **Wyrok z dnia 20 lutego 2007 r. Sygn. akt P 1/06**

*[Wymóg rejestracji tytułu prasowego]*

W art. 31 ust. 3 Konstytucji są sformułowane przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, wyrażające zasadę proporcjonalności. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty poszczególnych praw i wolności. Trybunał podtrzymuje swoją dotychczasową linię orzecniczą, w myśl której ocena, czy określona regulacja ustawowa ograniczająca konstytucyjne prawa lub wolności jest zgodna z zasadą proporcjonalności, wymaga w szczególności odpowiedzi na pytanie, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nałożonych przez nią na jednostkę (por. wyrok z 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17). Czy regulacja ta jest konieczna w demokratycznym państwie, tzn. czy nie istnieją inne, mniej uciążliwe dla jednostki formy ograniczenia jej prawa lub wolności? Przepis wprowadzający ograniczenia jest bowiem niezgodny z Konstytucją, jeśli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego (por. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128).

Konstytucyjne zasady ograniczenia praw i wolności zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczą wszystkich konstytucyjnych praw i wolności, także wolności wyrażonych w art. 54 Konstytucji. Przypomniał to Trybunał we wspomnianym wyżej wyroku z 30 października 2006 r.: „W tekście art. 54 Konstytucji nie ma wzmianki o art. 31 ust. 3 Konstytucji. W świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału nie może to być jednak rozumiane w ten sposób, że wolność słowa i będąca jej przejawem wolność środków społecznego przekazu ma charakter absolutny i nie podlega ograniczeniom. Art. 31 ust. 3 ma charakter zasady ogólnej, stosowanej nie tylko wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa wyraźnie przewiduje dopuszczalność ich ograniczenia, ewentualnie także poszczególne jej przesłanki (np. art. 64 ust. 3 Konstytucji), ale także wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa nie wspomina o możliwości wprowadzenia ograniczeń. Art. 31 ust. 3 jest zatem koniecznym dopełnieniem norm wyrażonych w art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji”.

- **Wyrok z dnia 29 września 2008 r. Sygn. akt SK 52/05**

*[Prawo prasowe (autoryzacja wypowiedzi)]*

Zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności w aspekcie formalnym wymaga, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wprowadzane były w formie ustawy, co wyklucza wprowadzanie ich w aktach niższej rangi. Zasada ta w aspekcie materialnym dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego, i tylko wtedy, gdy istnieje konieczność ich wprowadzenia w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zakres wprowadzanych ograniczeń powinien być proporcjonalny, tzn. konieczny dla realizacji określonego celu (zob. wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 40/04, OTK ZU nr 1/2006, poz. 5). W związku z tym wprowadza się trzy kryteria: przydatności, konieczności i proporcjonalności przyjmowanych ograniczeń (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 150 i nast.). Ingerencja taka jest zatem dopuszczalna, jeżeli jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. K 45/04, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 111).

Ograniczenia wolności i praw jednostki ze względu na ochronę wartości wyliczonych art. 31 ust. 3 Konstytucji, bądź wskazanych w szczegółowych przepisach Konstytucji, muszą więc czynić zadość zasadzie proporcjonalności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny we wcześniejszym orzecznictwie „przeżądla «konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie» z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w danym stanie faktycznym, z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania środków prawnych skutecznych (rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów), ale tylko tych niezbędnych (chroniących określone wartości w sposób bądź w stopniu nieosiągalnym przy zastosowaniu innych środków). Owa niezbędność oznacza również nakaz stosowania środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu, bo ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (zob. np. wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57). Wprowadzenie ograniczeń wymaga ponadto ich uzasadnienia, przede wszystkim wskazania innej wartości konstytucyjnej, dla której prawo zostało «poświęcone» lub ograniczone (wyrok z 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118). Podsumowując, z naruszeniem kryterium «konieczności» zastosowania ograniczenia mamy do czynienia gdy osiągnięcie danego celu było możliwe poprzez zastosowanie innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, tymczasem sięgnięto po środek bardziej uciążliwy (por. L. Garlicki, komentarz do art. 31 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 30)”.

## 9. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału związanych z problematyką lustracji i dostępu do archiwów IPN

- **Wyrok z dnia 11 maja 2007 r. Sygn. akt K 2/07**

*[Lustracja]*

W wypadku regulacji ustawowych (...) szczególnego znaczenia nabiera właściwe zastosowanie **konstytucyjnej zasady proporcjonalności, rozumianej nie tylko jako element składowy konstytucyjnych zasad nieograniczania wolności i praw jednostki, ale jako zasada ustrojowa, będąca immanentnym składnikiem koncepcji demokratycznego państwa prawnego**. Zasada ta wyznacza wszystkie istotne składniki regulacji ustawowej, a więc – przykładowo – zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji, głębokość ingerencji państwa w sprawy jednostek i sprawy społeczeństwa czy charakter i dolegliwość sankcji

(...) Pozbawienie sądu możliwości indywidualizacji odpowiedzialności – przez sztywne ustawowe wyznaczenie granicy prawa wybieralności, które ma charakter prawa konstytucyjnego (art. 62 i art. 99 Konstytucji), jest ingerencją ustawodawczą rażąco nieproporcjonalną (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ograniczającą ochronę sądową (art. 45 Konstytucji), co w sumie narusza zasadę rzetelnej legislacji.

(...) Przyjęta w ustawie konstrukcja, wprowadzająca jedynie pozór kognicji sądu dyscyplinarnego i w istocie kamuflująca rzeczywisty cel ustawy, nie może być uznana za spełniającą wymogi art. 2 Konstytucji, w którym mowa o rzetelności legislacyjnej. Jest ona także sprzeczna z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

(...) Ocena przez Trybunał kwestii proporcjonalności jako kryterium niekonstytucyjności, w wypadku surowych i nieodwracalnych sankcji działających ex lege, została dokonana na tle sprawy o sygn. K 8/07 z 13 marca 2007 r. W orzeczeniu tym Trybunał ustalił przesłanki decydujące o dozwolonych granicach wykorzystania przez ustawodawcę swobody regulacyjnej. **W szczególności konieczne jest zapewnienie mechanizmów gwarancyjno-kontrolnych, chroniących przed nieodwracalnością skutku.**

- **Wyrok z dnia 25 listopada 2008 r. Sygn. akt K 5/08**

*[Zasady udostępniania dokumentów gromadzonych przez Instytut Pamięci Narodowej]*

(...) **Przedmiotem oceny proporcjonalności jest zaś rozwiązanie normatywne, które – w założeniu – winno służyć jako instrument wyważenia tych wartości (wolności, praw)**. W rozważanym wypadku tym rozwiązaniem normatywnym jest mechanizm uzyskiwania dostępu do archiwaliów (mechanizm przewidziany w art. 36 ustawy o IPN). Ustalenie zatem, że zaskarżone normy prowadzą do nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa (wolności) opierać się musi na wyważeniu obu biegunów; a twierdzenie o braku proporcjonalności ograniczenia (jego nadmierności) musi być połączone z jednoczesnym dowodem, że przy danym poziomie ograniczenia zapewniono dostateczność ochrony wartości (prawa, wolności), z uwagi na które ograniczenie wprowadzono.

(...) **Test proporcjonalności badanych przepisów** (w tym wypadku przepisów

ograniczających dostępność do archiwaliów IPN) **wymaga bowiem oceny w dwóch płaszczyznach czy etapach: w relacji do wolności (prawa) ograniczanego i w relacji do prawa (wolności), ze względu na które ustawodawca dokonał ograniczenia.** W konkretnie rozważanym wypadku szczególnej uwagi wymaga relacja ograniczenie dostępu – prawo, ze względu na które ograniczenie wprowadzono, ponieważ założeniem zmiany (i wprowadzenia ograniczenia) były niedostatki ochrony prywatności wskazane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 2/07, którego implementacji zaskarżona nowelizacja miała – w założeniu – służyć.

(...) Dlatego ocena proporcjonalności warunków dostępu wymaga wyważenia za i przeciw w odniesieniu do wszystkich celów i dóbr pozostających we wzajemnej korelacji: zapewnienia wolności badań i publikacji prasowych; zapewnienia tego, aby udostępnione materiały służyły ustawowemu (a nie werbalnie deklarowanym) celom dostępu; zapewnienia ochrony autonomii informacyjnej osób, których dotyczą archiwalia.

**(...) Konstytucja poprzez konstrukcję proporcjonalności dopuszcza bowiem redukcję zakresu chronionej wartości (prawa, wolności), ale nie zniweczenie ochrony któregoś z nich. Proporcjonalność nie jest bowiem opozycją relacji typu „zero – jedynkowego”.** Istnieje zatem oczywisty konflikt wartości chronionych na tle potrzeby ochrony dobrego imienia, czci i prywatności, autonomii informacyjnej dotyczącej obrazu jednostki w społeczeństwie a wolnością społecznego dyskursu realizowaną poprzez media czy swobodę badań naukowych. Zapewniając mediom i badaniom naukowym możliwość realizacji i nie zamrażając jednocześnie debaty społecznej przez wymuszone milczenie o zjawiskach unikających jawności, nie można dopuścić do sytuacji, gdy w imię wolności informacji (wolności badań naukowych) dopuści się do ujawniania niekoniecznych z punktu widzenia debaty społecznej danych ze sfery osobistej, nie zapewniając właściwej ochrony danym wrażliwym, albo też dopuszczając do ujawniania danych osób tylko pomawianych o zachowania i cechy, znaczące z punktu widzenia debaty publicznej, które w rzeczywistości nie mają miejsca

(...) **Wolność czy to informacji (realizowana poprzez prasę i środki społecznego przekazu), czy to badań naukowych, nie może realizować się poza granicami proporcjonalności ograniczeń, wyznaczonymi z uwagi na konieczność poszanowania innych praw i wolności konstytucyjnych.**

## 10. Zasada proporcjonalności w orzeczeniach Trybunału niezakwalifikowanych do żadnej z powyższych kategorii

- **Wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r. Sygn. akt K 26/00**

*[konstytucyjność przepisów zabraniających zrzeszania się w partiach politycznych]*

Granice swobody ustawodawcy wyznacza treść art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz treści ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego. Ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych można ustanawiać tylko w drodze ustawy. W aspekcie materialnym ograniczenia praw i wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ustanowione ograniczenia nie mogą naruszać istoty ograniczanego prawa czy wolności.

**Sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności odpowiada w dużym stopniu formułom zastosowanym w wiążących Rzeczypospolitą Polską aktach międzynarodowych, przede wszystkim w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. Zarówno Konwencja Europejska jak i Pakt ujmują prawo zrzeszania się w sposób szeroki, obejmujący różne formy zrzeszeń, wymieniając w szczególności związki zawodowe. Akty te niezależnie od wyrażonej zasady proporcjonalności zezwalają na nakładanie pewnych ograniczeń w korzystaniu z prawa zrzeszania się w partie polityczne, rozróżniając ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe.**

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

➔ *Zob. też: Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r. Sygn. akt P 11/98*

- **Wyrok z dnia 14 czerwca 2004 r. Sygn. akt SK 21/03**

*[konstytucyjność przepisów ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 roku o badaniach i certyfikacji]*

(...) **Zasada ta kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia.** Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (Polskie dyskusje o państwie prawa, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74, por. wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., P. 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72).

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., Sygn. akt K 11/94*

➔ *Zob. też: Orzeczenie z dnia 26 marca 2002 r., Sygn. akt SK 2/01*

- **Wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r. Sygn. akt K 25/03**

*[ustawa o partiach politycznych]*

Zasada proporcjonalności służy bowiem ocenie ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności, nie zaś ocenie wniosków o przyznanie określonego prawa (...).

- **Wyrok z dnia 8 października 2007 r. Sygn. akt K 20/07**

*[Finansowanie ratowniczych prac archeologicznych]*

(...) Odrębnym zagadnieniem jest konieczność wprowadzonych ograniczeń. Jak podnosił wielokrotnie w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, sformułowanie, że ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w sytuacji, gdy okaże się to „konieczne w demokratycznym państwie”, nakazuje za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy unormowanie to jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (zob. m.in. wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124). Wcześniej, w wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona każdorazowo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; podobnie zob. wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50).

Nawiązując do zarzutów sformułowanych w rozpatrywanej sprawie, należy zgodzić się z wnioskodawcą, że art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach, o ile może być uznany za skuteczny, to nie spełnia warunku proporcjonalności sensu stricto, wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

**(...) Badanie, czy przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji zostały spełnione, wymaga w każdym konkretnym wypadku ograniczenia prawa lub wolności skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.**

(...) W wyroku z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ograniczenia w dyspozycji własnością i prawami majątkowymi mogą w zasadniczy sposób zmniejszać wartość tych praw oraz uniemożliwiać ich wykorzystanie dla prowadzenia normalnej działalności gospodarczej. Brak odpowiedniego mechanizmu

kompensacyjnego i ograniczenie odszkodowania wyłącznie do poniesionych strat, z wyłączeniem uszczerbku wynikającego z zasadniczego obniżenia wartości, a będącego następstwem wprowadzonych ustawowo ograniczeń w zakresie dysponowania prawami majątkowymi, stanowi poprzez jej nadmierność niewątpliwie naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności i innych praw majątkowych należących do podmiotów niepublicznych. Tego typu ingerencja w sferze własności wykracza poza granice wyznaczone przez zasadę proporcjonalności. Zasadność istnienia samych ograniczeń nie może bowiem usprawiedliwiać ponoszenia ich ciężaru w przeważającym stopniu przez podmioty władające nieruchomością. **Brak stosownego mechanizmu kompensacyjnego uniemożliwia w konsekwencji – zgodnie z wymaganiami proporcjonalności – właściwe zrównoważenie interesu publicznego i interesu indywidualnego** (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

- **Postanowienie z dnia 20 lutego 2008 r. Sygn. akt SK 27/07**

*[określenie kompetencji Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów przez uchwalony przez nią statut]*

W odniesieniu do art. 31 ust. 3, wyrażającego tzw. zasadę proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że **nie statuuje on żadnych praw ani wolności konstytucyjnych, których naruszenie – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – decydowałoby o dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej**. Ewentualne uczynienie z niego podstawy skargi konstytucyjnej warunkowane jest wskazaniem przez skarżącego, w zakresie jakiego konkretnego prawa podmiotowego, wyrażonego w przepisach konstytucyjnych, przesłanki wyrażone w treści tej zasady doznały naruszenia. **Powołanie art. 31 ust. 3 Konstytucji w skardze konstytucyjnej powinno więc „towarzyszyć innemu przepisowi, będącemu źródłem prawa lub wolności; zarzut polega wtedy na twierdzeniu, że to prawo lub wolność nie dotyczą wszystkich na równych zasadach, ewentualnie zostały ograniczone z naruszeniem zasady proporcjonalności”** (wyrok z 14 grudnia 2005 r., sygn. SK 22/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 135).