

redakcja naukowa:
Monika Florczak-Wątor
Andrzej Grabowski

ARGUMENTY I ROZUMOWANIA PRAWNICZE W KONSTYTUCYJNYM PAŃSTWIE PRAWA

KOMENTARZ

Michał Araszkiewicz · Marcin Biskupski · Aleksandra Dębowska
Monika Florczak-Wątor · Filip Gołba · Andrzej Grabowski
Justyna Holoher · Dominika Kowalska · Jakub Kret
Marcin Krzemiński · Zuzanna Krzykańska · Barbara Krzyżewska
Magdalena Łatacz · Rafał Michałczak · Magdalena Michalska
Maciej Pach · Oskar Pogorzelski · Kaja Ptak

gościnnie: Manuel Atienza



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

Argumenty i rozumowania prawnicze
w konstytucyjnym państwie prawa

Komentarz



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

SERIA POD REDAKCJĄ
TOMASZA GIZBERT-STUDNICKIEGO
I PIOTRA TULEI

REDAKCJA NAUKOWA:
MONIKA FLORCZAK-WĄTOR • ANDRZEJ GRABOWSKI

Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa Komentarz

Michał Araszkiewicz • Marcin Biskupski • Aleksandra Dębowska
Monika Florczak-Wątor • Filip Gołba • Andrzej Grabowski
Justyna Holocher • Dominika Kowalska • Jakub Kret
Marcin Krzemiński • Zuzanna Krzykalska • Barbara Krzyżewska
Magdalena Latacz • Rafał Michalczak • Magdalena Michalska
Maciej Pach • Oskar Pogorzelski • Kaja Ptak

gościnnie: Manuel Atienza



Kraków 2021

© Copyright by Monika Florczak-Wątor  & Andrzej Grabowski , Kraków 2021

Recenzent

prof. zw. dr hab. Tomasz Gizbert-Studnicki

Redakcja

Ewa Dąbrowska

Projekt okładki

dr hab. Grzegorz Kuca, prof. UJ

ISBN 978-83-8138-336-3 [druk]

ISBN 978-83-8138-337-0 [online, pdf]

<https://doi.org/10.12797/9788381383370>

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2015/17/B/HS5/00457

Stan prawny: 1 lipca 2020 r.

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel./faks: 12 431-27-43, 12 421-13-87

e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: <https://akademicka.pl>

Spis treści

Przedmowa (<i>M. Florczak-Wątor, A. Grabowski</i>)	9
Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie (<i>A. Grabowski</i>).....	23
Teoria konstytucyjnego państwa prawa a topiczny model argumentacji prawniczej (<i>J. Holocher</i>)	30
Aksjologia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (<i>M. Florczak-Wątor</i>).....	61
Rozumowania prawnicze i schematy argumentacyjne w sądowym stosowaniu prawa (<i>M. Araszkiewicz</i>)	90
KOMENTARZ do argumentów i toposów prawniczych (<i>M. Araszkiewicz, M. Biskupski, A. Dębowska, M. Florczak-Wątor, F. Gołba, A. Grabowski, J. Holocher, D. Kowalska, J. Kret, M. Krzemiński, Z. Krzykalska, B. Krzyżewska, M. Latacz, R. Michalczak, M. Michalska, M. Pach, O. Pogorzelski, K. Ptak</i>).....	157
Wstęp (<i>A. Grabowski</i>)	159
1. <i>Ius est ars boni et aequi</i>	168
2. Zasada dobra wspólnego.....	183
3. Zasada demokratycznego państwa prawnego	196
4. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.....	224
5. Zasada ochrony praw słusznie nabytych.....	239
6. Zasada pewności prawa.....	249
7. <i>Lex non obligat nisi promulgata</i>	263
8. <i>Lex retro non agit</i>	274

9. <i>Ignorantia iuris nocet</i>	286
10. <i>Clara non sunt interpretanda</i>	301
11. Argument ze sprawiedliwości społecznej	316
12. Argument ze zmian społecznych	327
13. Nakaz wykładni prawa zgodnie z zasadami prawnymi	342
14. Argument z odwołania się do wartości pozaprawnych	363
15. Zasada słuszności	381
16. <i>Summum ius summa iniuria</i>	396
17. <i>Ex iniuria non oritur ius</i>	408
18. <i>Lex iniustissima non est lex</i>	417
19. Prawo nie powinno ustępować przed naruszeniem prawa	439
20. Założenie racjonalnego prawodawcy	453
21. Nakaz respektowania dyrektyw techniki prawodawczej w procesie interpretacji	467
22. Nakaz uwzględniania definicji legalnych	480
23. Nakaz określoności przepisów prawa	491
24. Argument z typu przepisów prawa	500
25. Zakazy wykładni synonimicznej i homonimicznej	510
26. <i>Lege non distinguente nec nostrum est distinguere</i>	527
27. Argument z języka powszechnego	534
28. Nakaz stosowania reguł syntaktycznych języka ogólnego (powszechnego)	547
29. Zakaz wykładni <i>per non est</i>	556
30. Argument <i>a rubrica</i>	564
31. Argument systemowy	576
32. Argument z unikania sprzeczności	588
33. Dyrektywa wykładni holistycznej	596
34. Argument z woli historycznego prawodawcy	612
35. Argument z <i>ratio legis</i>	623
36. Argument teleologiczny (celowościowy)	635
37. Wnioskowanie z celu na środki	650
38. Argument z natury rzeczy	661

39. <i>Impossibilium nulla obligatio</i>	675
40. Argument <i>ad absurdum</i>	688
41. Nakaz respektowania zasady derogacji wyraźnej	700
42. <i>Lex superior derogat legi inferiori</i>	707
43. <i>Lex specialis derogat legi generali</i>	719
44. <i>Lex posterior derogat legi priori</i>	726
45. <i>Lex posterior generalis non derogat legi priori speciali</i>	740
46. Zasada legalizmu	751
47. Zakaz wykładni prawotwórczej	765
48. Zakaz wykładni rozszerzającej/zwężającej	778
49. <i>Exceptiones non sunt extendendae</i>	787
50. Argument <i>a contrario</i>	796
51. Nakaz pierwszeństwa wykładni językowej	804
52. Argument <i>ab exemplo</i>	826
53. Argument z poglądu dominującego	840
54. Nakaz wykładni prawa w zgodzie z konstytucją	849
55. Domniemanie konstytucyjności ustawy	861
56. Argument ze spójności	878
57. Nakaz respektowania hierarchii źródeł prawa	895
58. Nakaz (zasada) interpretacji prawa zgodnie z prawem międzynarodowym	910
59. Nakaz prounijnej wykładni prawa krajowego	922
60. Argument prawnoporównawczy	934
61. Zasada podziału władzy	951
62. Zasada godności człowieka jako źródła wolności i praw	967
63. Zasada proporcjonalności	986
64. Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw	1001
65. Zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw człowieka	1013
66. Argument <i>a fortiori</i>	1028
67. Zasada równości	1038
68. Argument z analogii	1052
69. <i>Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio</i>	1072

70. Zakaz wykładni prowadzącej do luk	1080
71. <i>Nullum crimen, nulla poena sine lege</i>	1094
72. <i>Cogitationis poenam nemo patitur</i>	1113
73. Domniemanie niewinności.....	1120
74. <i>In dubio pro reo</i>	1133
75. Domniemanie i ochrona dobrej wiary.....	1147
76. Sama możliwość wątpliwości nie powinna mieć rozstrzygającego znaczenia ...	1163
77. <i>Ei incumbit probatio qui dicit, non ei qui negat</i>	1178
78. Argument z faktów notoryjnych	1191
79. <i>Audiat et altera pars</i>	1199
80. <i>Nemo (est) iudex in causa sua</i>	1214
81. <i>Iura novit curia</i>	1234
82. Zasada powagi rzeczy osądzonej (<i>res iudicata</i>)	1247
83. <i>Ius publicum privatorum pactis mutari non potest</i>	1261
84. <i>Ne eat iudex ultra petita partium</i>	1270
85. Zakaz <i>reformationis in peius</i>	1283
86. <i>Pacta sunt servanda</i>	1293
87. <i>Rebus sic stantibus</i>	1308
88. Zakaz nadużycia prawa.....	1324
89. <i>Nulla iniuria est, quae in volentem fiat</i>	1342
90. <i>Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet</i>	1356
91. <i>Nullum tributum sine lege</i>	1364
 Dekalog dobrego argumentatora (<i>M. Atienza</i>)	 1373
Autorzy	1377
Contents	1381
Summary (<i>F. Gołba</i>).....	1385

65. Zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw człowieka

[1. FORMUŁY ALTERNATYWNE I POKREWNE] Zasada proporcjonalności (→63); Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw (→64).

[2. ISTOTA] Zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw człowieka to zasada konstytucyjna skierowana do organów władzy publicznej, zabraniająca im zbyt daleko idącego zawężania zakresu konstytucyjnej ochrony praw, przysługujących danemu podmiotowi. Zakaz nadmiernej ingerencji stanowi konsekwencję postrzegania praw i wolności człowieka jako sfery swobodnego działania jednostki, w którą państwo może wkraczać w wyjątkowych sytuacjach i w ograniczonym zakresie (Stępkowski 2010: 340). Punktem wyjścia do analiz prowadzonych na tym polu jest ogólne założenie o dopuszczalności wprowadzania ograniczeń wolności i praw, przy czym ramę dla ich wprowadzania muszą wyznaczać przepisy konstytucji. Regulację konstytucyjną określającą zasady wprowadzania tych ograniczeń postrzega się jako mechanizm zawężania zakresu zastosowania gwarantowanych przez ustrojodawcę wolności i praw. Z tego powodu składające się na nią przepisy są interpretowane jako przepisy o charakterze wyjątkowym. Wyklucza to ich rozszerzającą interpretację (Garlicki 2003: 14; →48).

Istotą zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw człowieka jest przyjęcie, że ustawodawca nie może wprowadzić ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcje między stopniem ograniczania uprawnień jednostki a interesem społecznym (Stahl 2013: 148). Pierwszorzędną rolę przypisuje się w tym kontekście zasadzie proporcjonalności (→63). Jeden z jej elementów (zasada konieczności) wyraźnie odzwierciedla na poziomie normatywnym założenie leżące u podstaw zakazu nadmiernej ingerencji. W związku z tym w doktrynie i orzecnictwie TK zakaz ten bywa utożsamiany z ogólnie rozumianą zasadą proporcjonalności bądź z jedną z jej części składowych: zasadą konieczności (zasadą niezbędności, zasadą najłagodniejszej ingerencji – niem. *Gebot der Erforderlichkeit*) czy zasadą proporcjonalności *sensu stricto* (niem. *Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*). W zasadzie proporcjonalności upatruje się instrumentu służącego miarkowaniu działań organów władzy publicznej i minimalizowaniu stopnia ich

ingerencji w sferę praw i wolności człowieka i obywatela (zob. Zakolska 2008: 9n, 27n; →63).

Drugim – choć, jak się wydaje, mniej operatywnym – instrumentem stanowiącym kryterium oceny aktywności ustawodawcy na tym polu jest zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw (→64). Ustalenie, że przez ustanowione ograniczenia prawodawca naruszył istotę danego prawa czy wolności (np. pozbawił je ich rzeczywistej treści), prowadzi do stwierdzenia, że dokonana ingerencja była nadmierna. Biorąc pod uwagę treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, trzeba uznać, że zakazu naruszania istoty i zasady proporcjonalności nie powinno się utożsamiać. Jak zauważa się w doktrynie, „[w] ramach szeroko rozumianej ingerencji ustawodawcy w tę sferę należy wyodrębnić nie tylko kategorię «ograniczeń» konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela [...], ale także kategorię «wyjątków» od konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela”. W tym ostatnim przypadku chodzi o sytuacje, w których na podstawie szczególnych klauzul zawartych w przepisach Konstytucji RP wyrażających prawa jednostki ustrojodawca dopuścił „nieuniknione, proporcjonalne ingerencje naruszające istotę praw” (Niżnik-Mucha 2014: 324).

Kategoria „prawa człowieka”, do której odnosi się zakaz nadmiernej ingerencji, nie jest jednorodna. W literaturze prezentuje się liczne typologie praw człowieka, obejmujące m.in. prawa wolnościowe, prawa negatywne, prawa-uprawnienia, prawa-kompetencje, prawa-instytucje i prawa proceduralne. Poszczególne typy praw człowieka mają odmienne formy ingerencji i charakter (Wojtyczek 1999: 15n, 64n; Alexy 2010: 151n). Niezależnie od tych różnic wskazuje się, że w przypadku praw człowieka zagwarantowanych w Konstytucji RP zakres ich ochrony wyznaczają takie elementy, jak: krąg podmiotów danego prawa, krąg podmiotów zobowiązanych do ich urzeczywistniania, treść obowiązków ciążących na podmiotach zobowiązanych oraz przesłanki aktualizacji tych obowiązków (Wojtyczek 1999: 41–42). Ustawodawca może różnie konkretyzować i rozwijać zakres praw i wolności. Ich charakter stanowi jedną z okoliczności determinujących dopuszczalną ingerencję ustawodawcy w tę sferę. Pewną wskazówką, która pokazuje, że dla polskiego ustrojodawcy charakter danego prawa lub wolności ma istotne znaczenie, są przepisy Konstytucji wyznaczające ramy dla ingerencji państwa w sferę praw i wolności jednostki w sytuacji szczególnych zagrożeń, uzasadniających wprowadzenie któregoś ze stanów nadzwyczajnych (zob. art. 233 KRP).

Pozostawiając na boku kwestię stanów nadzwyczajnych, warto wskazać, że w poszczególnych systemach prawnych zakres swobody prawodawcy ingerującego w sferę wolności i praw jednostki jest wyznaczany w zbliżony sposób. Na gruncie Konstytucji z 1997 r., w ślad za prawodawstwem niemieckim, wyróżnia się pięć

warunków dopuszczalności takich ograniczeń. Są to: wymóg ustawowej formy ograniczenia, wymogi zgodności ograniczenia z zasadą proporcjonalności i z zasadą państwa demokratycznego, zakaz naruszania istoty danego prawa oraz oparcie uzasadnienia dla wprowadzonego ograniczenia na jednej z wartości konstytucyjnych.

Zakaz nadmiernej ingerencji (niem. *Übermassverbot*) ma dziś stałe miejsce w europejskiej kulturze prawnej i przypisuje się mu kluczowe znaczenie z punktu widzenia sposobu uregulowania sytuacji prawnej jednostki w Ustawie Zasadniczej. Z czasem w doktrynie niemieckiej zaczęto też zwracać uwagę na problem niedostatecznego doprecyzowania przez ustawodawcę statusu prawnego jednostki (niem. *Untermassverbot*), które może oznaczać niewywiązywanie się przez państwo z obowiązku ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Na podstawie tych dwóch zasad ustala się zakres swobodnej decyzji ustawodawczej, wskazując, że wyznacza go górna granica ingerencji i dolna granica ochrony (Starck 2009: 22).

[3. UZASADNIENIE] Zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw człowieka jest zasadą rekonstruowaną w oparciu o treść kilku przepisów Konstytucji RP. Poszukując bezpośrednich podstaw jego obowiązywania, należy odwołać się przede wszystkim do art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym „[o]graniczenia 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”. Przywołany przepis wyraża dwie zasady konstytucyjne, będące emanacją zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw jednostki: zasadę proporcjonalności (→63) oraz zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw (→64). W literaturze zauważa się, że używając terminu „zasada proporcjonalności”, odwołujemy się *de facto* do „zasad moderujących działania władzy publicznej i minimalizujących zakres ingerencji w sferę praw człowieka” (Wojtyczek 2002: 669). Z tego punktu widzenia zasada proporcjonalności stanowi instrument urzeczywistniający analizowany zakaz. Wpisanie do Konstytucji RP art. 31 ust. 3 sprzyja utożsamianiu zakazu nadmiernej ingerencji z zasadą proporcjonalności.

Relację między nimi objaśnił TK w wyroku z 31.01.2013, K 14/11. Zauważył w nim, że „[z]asada proporcjonalności jest zasadą instrumentalną, jest stosowana w wielu gałęziach prawa i może pełnić różne funkcje. Na gruncie prawa konstytucyjnego i Konstytucji ma ona jednak ściśle sprecyzowany charakter związany z charakterem i funkcjami konstytucyjnych wolności człowieka i obywatela. W demokratycznym państwie prawnym podstawową funkcją konstytucyjnych wolności i praw jednostki jest funkcja ochronna. Prawa te mają gwarantować jednostce ochronę przed nad-

mierną ingerencją ze strony państwa. Wyznaczenie granicy dopuszczalnej ingerencji odbywa się m.in. w oparciu o zasadę proporcjonalności. [...] Z historycznego punktu widzenia do sformułowania zasady proporcjonalności w jej obecnym kształcie doprowadziło rozwinięcie ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji. Początkowo w relacji państwo–jednostka ów zakaz nadmiernej ingerencji wiązano przede wszystkim z potrzebą stosowania środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów. Z biegiem czasu wypracowano także trzeci wymóg, określany dziś jako zasada proporcjonalności *sensu stricto*, wymagająca «ważenia» dobra poświęcanego i dobra, któremu służy ingerencja. Z tak rozbudowanej zasady wynikał nakaz rozstrzygania kolizji dóbr zgodnie z założeniem, że zastosowane środki mają pozostać w odpowiedniej proporcji do zakładanych celów”.

Dalsza analiza orzecznictwa pozwala dostrzec, że zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw człowieka i zasada proporcjonalności bywają często zrównywane. Tymczasem wydaje się, że konstytucyjne uzasadnienie dla zakazu nadmiernej ingerencji sięga dużo głębiej i wykracza poza brzmienie art. 31 ust. 3. Już samo wyodrębnienie w konstytucji warstwy aksjologicznej, na którą składa się przede wszystkim rozbudowany katalog wolności i praw jednostki, pokazuje, że ustrojodawcy przyświecało dążenie do zagwarantowania odpowiedniego poziomu ochrony tych praw. Założenie to wpisuje się w zmianę sposobu postrzegania konstytucji po II wojnie światowej, kiedy w akcie tym zaczęto upatrywać podstawy normatywnej wiążącej wszystkie organy władzy publicznej, czemu towarzyszyło także przyjęcie wiążącego charakteru przepisów konstytucji wyrażających prawa człowieka (Tuleja 2003: 48). Podkreśłmy, że zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw człowieka stanowi konsekwencję uznania przez ustrojodawcę, że źródłem konstytucyjnych wolności i praw człowieka jest jego przyrodzona i niezbywalna godność, a nie prawodawca faktyczny (art. 30 KRP; →62). Odwołanie do prawnonaturalnych uzasadnień praw jednostki wzmacnia założenie, że prawodawca może wkraczać w tę sferę jedynie w ograniczonym zakresie. Z kolei w przywołanym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ustrojodawca wskazał pewne kryteria mające ułatwić udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaka ingerencja powinna zostać uznana za nadmierną i niedopuszczalną z punktu widzenia przepisów Konstytucji.

Dodatkowo ustrojodawca wyznaczył też pewne specyficzne zasady, którymi należy się kierować w sytuacjach ekstraparyjnych, kiedy ingerencja w sferę praw i wolności jest dopuszczona w szerszym zakresie. Unormowania zawarte w art. 233 Konstytucji RP, determinując sposób ograniczania praw i wolności w stanach nadzwyczajnych, odzwierciedlają założenie, że nawet w szczególnych okolicznościach organy władzy publicznej nie są uprawnione do dowolnego wkraczania w tę sferę (Wojtyczek 1999: 259; Działocha 2005: 3). Z powyższych względów trzeba uznać,

że podstawa obowiązywania zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw człowieka wykracza poza treść rekonstruowaną z jednego przepisu i łączy się ściśle z ewolucją współczesnego sposobu postrzegania konstytucji (zob. Böckenförde 1997: 30n). Jednocześnie konstytucyjna zasada proporcjonalności najbardziej operatywnie odzwierciedla treść tego zakazu.

W doktrynie zwraca się uwagę na to, że jedną ze zmian wynikających z wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, o którym mowa w rozdziale XI Konstytucji RP, jest zmiana zasad działania organów państwowych. W związku z ustanowieniem stanu nadzwyczajnego ustrojodawca dopuścił dalej idące ograniczenia niektórych konstytucyjnych wolności i praw (art. 233 KRP), przesądzając jednocześnie, że „[d]ziałania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa” (art. 228 ust. 5 KRP). Z punktu widzenia organów władzy publicznej wyrażona w cytowanym przepisie klauzula limitacyjna stanowi bardziej elastyczną emanację zakazu nadmiernej ingerencji aniżeli ta wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Oparta na rygorystycznym, trójelementowym teście zasada proporcjonalności wydaje się bowiem krępować ustawodawcę w szerszym zakresie, niż to się dzieje w przypadku dokonywanej na gruncie art. 228 ust. 5 Konstytucji RP oceny adekwatności ingerencji do stopnia zagrożenia (Tuleja 2020: 16). Wykładnia art. 228 ust. 5 powinna także uwzględniać fakt, że ewentualna głębsza ingerencja w sferę praw i wolności jednostki jest w tym przypadku „zorientowana teleologicznie” (Wojtyczek 1994: 47), na co wskazuje wymóg powiązania podejmowanych działań z powrotem do normalnego funkcjonowania państwa (Radzewicz 2019: 657).

Regulacja zbliżona do tej wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ukształtowanej zresztą pod wpływem rozwiązań niemieckich, pojawia się w prawodawstwie wielu innych państw (Garlicki 2003: 12–13; Garlicki, Wojtyczek 2016: 69–70). Wspomniane wzorce niemieckie przeniknęły też na poziom ponadnarodowy – za sprawą orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (teraz: TSUE) zasada proporcjonalności stała się jedną z ogólnych zasad prawa Wspólnot Europejskich (Zakolska 2008: 15). Obecnie zasada ta jest spożytywizowana również na poziomie międzynarodowym. W szczególności zgodnie z art. 52 EKPC „[w]szelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście realizują cele interesu ogólnego uznawane przez Unię lub wynikają z potrzeby ochrony praw i wolności innych osób”. Będący następstwem zasady proporcjonalności nakaz dostosowania środków do przyjętych celów

można ponadto odnaleźć w przepisach EKPC, zawierających klauzule determinujące zasady ograniczania konkretnych praw (por. art. 8 ust. 2 i art. 15 ust. 1 EKPC). Jednocześnie art. 18 EKPC gwarantuje, że „[o]graniczenia praw i wolności, na które zezwala [...] Konwencja, nie będą stosowane w innych celach niż te, dla których je wprowadzono”. Co więcej, w orzecznictwie ETPC rozszerzono wymóg zachowania zasady proporcjonalności na wiele przepisów, w których brak wspomnianych klauzul limitacyjnych. W praktyce rozszerzenie to stanowi rezultat przeprowadzanego przez ETPC ważenia kolidujących ze sobą wartości (Wojtyczek 2002: 676n).

Komentowany topos nawiązuje w aspekcie aksjologicznym do założenia, że zarówno w procesie stanowienia, jak i w procesie stosowania prawa nie można ustanawiać ograniczeń o charakterze przekraczającym pewien określony stopień uciążliwości. Podkreśla się, że odnosi się to zwłaszcza do trudności związanych z błędnym pojmowaniem proporcji między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego. W takim ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w odniesieniu do wszystkich praw i wolności jednostki. Adresatem tego zakazu jest państwo, które powinno podejmować aktywność wobec jednostki jedynie w sposób wyznaczany rzeczywistą potrzebą ochrony jej praw i wolności. Podstawa mechanizmu wyważania interesów opiera się na dwóch przeciwstawnych elementach tworzących treść normatywną omawianej zasady, tj. wyważaniu wartości interesów oraz rezultacie wyważania. Przykładem może być prawo własności z jednej strony oraz ingerencja w nie organów państwa z drugiej. Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właściciela, państwo powinno bezwzględnie kierować się zasadą proporcjonalności, która powinna być rozumiana jako zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostek. Mechanizm ten polega na prawidłowym ustaleniu proporcji między ochroną interesu publicznego i ograniczeniem prywatnych interesów jednostek. Każda ingerencja w sferę praw i wolności jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla których osiągnięcia dokonuje się określonego ograniczenia (Masternak-Kubiak 2014: 318–319). Przecistawianie dóbr czy interesów różnego rodzaju rodzi pytania, według jakiej miary należy je oceniać oraz czy istnieje obiektywne kryterium umożliwiające dokonanie oceny, że dany cel ustawodawcy uzasadnia lub też nie może uzasadniać użycia danego środka. Do sformułowania zasady proporcjonalności doprowadziło rozwinięcie ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji, który w okresie relacji państwo–jednostka wiązany był przede wszystkim z potrzebą stosowania środków koniecznych oraz użytecznych do osiągnięcia przydatnych celów (Latacz 2019: 96).

[4. RODOWÓD I EWOLUCJA] W Polsce sformułowaniu zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki sprzyjało sięganie do konstytucyjnych wzorców niemieckich. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na rosnącą rolę tego zakazu w Niemczech po II wojnie światowej. Zakaz nadmiernej ingerencji zaczął wówczas być istotnym punktem odniesienia w mechanizmie sądowej ochrony jednostki przed zbyt ekspansywnymi działaniami państwa. Podkreśla się wszakże, że sama idea, by aktywność organów państwowych podlegała kontroli z punktu widzenia dochowania proporcjonalnej relacji między środkiem i celem, sięga znacznie głębiej. Jak zaznacza Joanna Zakolska, „[w] znaczeniu wyrażającym funkcję przestrzegania sprawiedliwości, zakaz nadmiernej ingerencji można odnaleźć w pozytywnoprawnym ujęciu już w prawie rzymskim, później zaś w prawie prywatnym i do pewnego stopnia również w prawie cywilnym” (Zakolska 2008: 12; →63).

Genezę zakazu nadmiernej ingerencji rozważa się w literaturze w kontekście ewolucji poglądów doktryny i ewolucji rozwiązań prawnych, które doprowadziły do ukształtowania zasady proporcjonalności w jej współczesnym kształcie. W tym zakresie eksponuje się zwłaszcza proces włączania zasady proporcjonalności do zasad stanowiących podstawę prawa administracyjnego. Kierunek ten pokazuje m.in. pogląd wyrażony w 1791 r. przez pruskiego prawnika Carla Gottlieba Svareza; wedle niego podstawowe założenie prawa państwowego to przyjęcie, „że państwo jest uprawnione do ograniczania wolności jednostki tylko w takim stopniu, w jakim jest to konieczne, żeby zachować wolność i bezpieczeństwo innych” (Zakolska 2008: 12). Co ciekawe, mimo oparcia szeregu regulacji prawa administracyjnego na zasadzie proporcjonalności wskazuje się, że przez długi czas w Niemczech nie znajdowała ona odzwierciedlenia w żadnym przepisie o charakterze zasady ogólnej. Pewne wątpliwości pojawiły się ponadto na tle procesu konstytucjonalizacji zakazu nadmiernej ingerencji. Wynikały one z braku jednoznacznego zakotwiczenia zasady proporcjonalności w niemieckiej Ustawie Zasadniczej. Stopniowo jednak FTK zaczął upatrywać podstaw jej obowiązywania w zasadzie państwa prawnego i pośrednio wyprowadzać ją także z istoty praw podstawowych.

W podobny sposób – tj. za pośrednictwem orzecznictwa TK – zakaz nadmiernej ingerencji trafił do polskiego porządku prawnego. Jak przypomina sam TK, „przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. zasada proporcjonalności została wywieziona z zasady demokratycznego państwa prawnego i stanowiła kryterium oceny ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności. Już w pierwszym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, w którym podstawowy wzorzec kontroli stanowiła zasada proporcjonalności, Trybunał zakaz nadmiernej ingerencji wywodził z zasady państwa prawnego, a następnie dookreślił treść tej zasady, formułując pytania charakterystyczne dla testu proporcjonalności” (wyrok TK z 11.02.2014, P 24/12; por. orzeczenie TK z 26.04.1995, K 11/94).

Konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności spowodowała, że w większości przypadków nie ma obecnie potrzeby sięgania do zasady demokratycznego państwa prawnego (→3) i wyprowadzania z niej testu proporcjonalności. Po 1997 r. w postępowaniu przez sąd konstytucyjnym skuteczne podniesienie zarzutu zbyt daleko idącej ingerencji w sytuację prawną jednostki wymaga zatem z reguły bezpośredniego odwołania się do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ewolucję poglądów TK w tym zakresie omówiono m.in. w wyroku z 12.02.2014, K 23/10. Trybunał przypominał w nim, że „pod rządami Konstytucji z 1997 r. jedną z podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności wciąż pozostaje art. 2 i wyrażona w nim zasada demokratycznego państwa prawnego. Stanowisko to nie było jednak w orzecznictwie Trybunału od początku oczywiste. Jednym z pierwszych orzeczeń Trybunału odmawiających zasadzie państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji charakteru samoistnej podstawy obowiązywania zasady proporcjonalności i wskazujących art. 31 ust. 3 Konstytucji jako statuujący ją «w sposób samodzielny i całościowy» był wyrok z 12 stycznia 1999 r., o sygn. P 2/98 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Trybunał w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że: «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 – przemowny wpływ miały także ustalenia o charakterze doktrynalnym i prawnoporównawczym». Następnie, odnosząc się do Konstytucji z 1997 r., wskazał, że «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».

Warto podkreślić, że w niektórych sytuacjach TK wyjątkowo dopuszcza formułowanie zarzutu zbyt daleko idącej ingerencji ustawodawcy w sferę wolności i praw skarżącego, wyznaczoną przez zasadę demokratycznego państwa prawnego. Dzieje się tak m.in. w przypadku, kiedy ingerencja odnosi się do prawa zagwarantowanego jedynie na płaszczyźnie ustawowej, a nie konstytucyjnej (wyrok TK z 12.02.2014, K 23/10). Z kolei w kwestii oceny ingerencji w prawa majątkowe skarżącego wynikającej z nałożenia lub zwiększenia obowiązku daninowego (wyrok TK z 28.06.2016, SK 31/14) TK przyjmuje, że wobec niemożności zastosowania regulacji zawartej

w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadne jest odwołanie się do zasady proporcjonalności, wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji. Nasuwa to szereg pytań, chociażby czy w ramach kontroli prowadzonej przez TK w oparciu o art. 2 należy się odwoływać do wartości wskazanych przez ustrojodawcę w art. 31 ust. 3, czy może na gruncie art. 2 dopuszczalne byłoby wskazywanie także na inne wartości.

Warto zauważyć, że zasada proporcjonalności – jako instrument służący określeniu granic dopuszczalnej ingerencji w sferę praw jednostki – z czasem znalazła szersze zastosowanie w orzecznictwie. Mierząc się z problemem ustalenia granic ingerencji władzy publicznej w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i zarzutami stawianymi przez wnioskodawcę, opartymi na teście proporcjonalności, TK zauważył, że w doktrynie i orzecznictwie nie wypracowano jak dotąd żadnych operatywnych narzędzi umożliwiających rozstrzygnięcie sporów tego typu. Jednocześnie wzgląd na ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (stanowiącą w świetle art. 165 ust. 2 KRP wartość konstytucyjną) i na konstytucyjną zasadę pomocniczości wymagał udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie są granice ingerencji ustawodawcy w tę sferę. Wobec tak postawionego problemu TK uznał, że „[k]onstytucyjna zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji i rozumiana jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji determinuje również relacje między państwem a samorządem terytorialnym”. Zdaniem TK instrumentem gwarantującym prawidłową realizację zasady decentralizacji władzy jest zasada proporcjonalności. W ten sposób w odniesieniu do samorządu terytorialnego obowiązuje ona na podstawie art. 2 Konstytucji RP, jednakże powinna być interpretowana „przez pryzmat szczegółowych regulacji konstytucyjnych stanowiących podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego. Instrumentalnie rozumiana zasada proporcjonalności stanowi zatem barierę przed zbyt daleko idącą ingerencją ustawodawcy w konstytucyjnie gwarantowaną zasadę decentralizacji władzy i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego” (wyrok TK z 4.03.2014, K 13/11). Uwzględniając pierwszorzędne znaczenie, jakie dla zakazu nadmiernej ingerencji ma rygorystycznie rozumiany trójelementowy test proporcjonalności (obejmujący zasadę przydatności, zasadę konieczności i zasadę proporcjonalności *sensu stricto*), TK stanął na stanowisku, że równie rygorystycznego testu nie sposób odnosić do relacji między podmiotami publicznymi. Tym samym choć Trybunał potwierdził, że art. 2 obejmuje zasadę proporcjonalności korespondującą z ogólnie rozumianym zakazem nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, to treść tej zasady nie jest taka sama, jak w przypadku ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka. Niemniej pogląd TK trudno uznać za ugruntowany (por. krytyczne stanowisko co do prezentowanej przez TK argumentacji, wyrażone w zdaniu odrębnym sędziego TK Zdzisława Cieślaka).

[5. PRZYKŁADY ZASTOSOWANIA] W polskim orzecznictwie zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jest często sprowadzany do zasady proporcjonalności (→63). W tym zakresie eksponuje się zwłaszcza funkcję gwarancyjną art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wobec praw i wolności człowieka. Jak podkreślił TK, przepis ten „w sposób w pełni samodzielny i całkowity statuuje zasadę proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki)” (wyrok TK z 25.05.1999, SK 9/98). Jednocześnie TK zaakcentował, że „[z]asada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest obecnie podstawowym instrumentem umożliwiającym ocenić dopuszczalność ingerencji w prawa i wolności jednostki” (wyrok TK z 11.02.2014, P 24/12). Nie dziwi zatem, że w judykaturze można odnaleźć liczne nawiązania do zakazu nadmiernej ingerencji, które koncentrują się wokół gwarancji wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji i sprowadzają tę zasadę do treści wspomnianego przepisu. Ilekroć jednak jego brzmienie wyklucza możliwość zastosowania go w konkretnej sprawie, a powstały problem zasadza się na pytaniu, czy doszło do nadmiernej ingerencji w sferę praw skarżącego, ujawnia się potrzeba sięgnięcia do art. 2 Konstytucji RP i nawiązania do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji.

Nie zmienia to faktu, że TK wielokrotnie podkreślał, iż „warunkiem uznania konstytucyjności konkretnego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności są: ustawowa forma ograniczenia, zaistnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszenia istoty danego prawa lub wolności” (wyrok TK z 3.10.2000, K 33/99). Zdaniem TK w przytoczonych uregulowaniach mieszczą się postulaty niezbędności, przydatności oraz proporcjonalności *sensu stricto* takiego ograniczenia. Faktyczna potrzeba dokonania ingerencji w zakres praw i wolności jednostki uzasadnia realizację tych postulatów. Co więcej, dotyczy to ochrony określonych wartości w sposób lub w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Ponadto powinny być to środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu.

Rzadziej TK odwołuje się do drugiego mechanizmu będącego emanacją zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw jednostki, tj. do zakazu naruszania istoty danego prawa. Przykład takiego odwołania można odnaleźć w wyroku z 12.01.2000, P 11/98. W ocenie TK „[o]graniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają «istoty» tego prawa. Interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności poza płaszczyzną negatywną powinna dążyć do wskazania pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, wolnego

od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zd. 1 konstytucji. Naruszenie istoty praw majątkowych objętych zakresem art. 64 konstytucji nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiły realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności. Trybunał uważa, że określenie «istoty» prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, ukształtowanych w historii jego rozwoju, tak jak możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, jednak zakres tych ograniczeń nie może doprowadzić do naruszenia podstawowej treści prawa własności, ponieważ jest to konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Dla ustalenia, czy zachowana została «istota» prawa własności konieczna jest analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń” (zob. też wyrok TK z 14.03.2000, P 5/99).

[6. CHARAKTERYSTYKA] Zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostek spełnia podobną funkcję ochronną, jak przyjęty w niemieckiej Ustawie Zasadniczej (*Grundgesetz*) z 1949 r. zakaz naruszania istoty treści praw podstawowych, który stanowi barierę przed daleko idącymi ograniczeniami praw i wolności zagwarantowanych w konstytucji (Niżnik-Mucha 2011: 153). Ma on na celu materialne zabezpieczenie praw przed ich podważeniem. Zakaz naruszania istoty praw podstawowych wiąże się z terminem „ograniczania” – dotyczy nie tylko „ograniczania” podlegających mu praw podstawowych, lecz także „kształtowania” zakresu oraz treści poszczególnych praw przez prawodawcę. Adresatem zakazu naruszania istoty treści praw podstawowych są wszystkie władze państwowe (Niżnik-Mucha 2011: 158–159). Wymóg zachowania proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji) odnosi się do konieczności zachowania określonych proporcji między ograniczeniem danego prawa lub wolności o charakterze konstytucyjnym a celem, jaki ma zostać osiągnięty przez daną regulację prawną. Wiąże się z koniecznością wyważania dwóch dóbr (wartości), w sytuacji gdy pełna ich realizacja nie jest możliwa. Dlatego też w ramach dokonywanej oceny analizuje się, czy wprowadzone ograniczenie prawa lub wolności było konieczne, tj. czy tego

samego celu nie udałooby się osiągnąć, stosując inne, mniej dotkliwe (nieingerujące tak bardzo w sferę wolności i praw jednostki) środki.

W związku z tym trzeba odpowiedzieć na trzy pytania: 1) Czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonego przez prawodawcę skutku? 2) Czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym ma związek? 3) Czy efekty wprowadzonej przez prawodawcę regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez tę regulację na obywateli? Optymalizacyjny charakter posiada nakaz doboru środków realizacji założonych celów. Należy w związku z tym określić, który jest najmniej uciążliwy dla jednostki. Ważenia interesów wymaga ocena dostępnych środków, realizujących cel w ten sam lub podobny sposób. Odnosi się to do sytuacji, w której możliwe do zastosowania środki dotyczą osób z różnych kręgów oraz wywołują różne skutki (Masternak-Kubiak 2014: 317–318). Zadanie stawiane przed testem proporcjonalności to zapobieganie nadmiernemu (nieusprawiedliwionemu) ingerowaniu w prawa podstawowe.

Ze względu na niekonsekwentne rozumienie pojęcia zakazu nadmiernej ingerencji w orzecznictwie TK można rozróżnić sześć znaczeń owego zakazu. Pierwsze to postrzeganie go jako podstawy zasady proporcjonalności (albo jako źródła tej zasady). Drugim jest przeciwne stanowisko, według którego zakaz wynika z zasady proporcjonalności. Trzeci sposób pojmowania tego pojęcia to utożsamienie zakazu nadmiernej ingerencji z zasadą proporcjonalności. Czwarty zaś – utożsamienie komentowanego toposu z ostatnim etapem testu proporcjonalności, czyli zasadą proporcjonalności *sensu stricto*. Piąta możliwość to rozumienie owego zakazu jako zasady prawnej wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Ostatnim, szóstym sposobem rozumienia pojęcia zakazu nadmiernej ingerencji jest przyjęcie, że determinuje on dążenie do optymalizacji, tj. do stanu, w którym oba kolidujące ze sobą dobra byłyby realizowane w jak najwyższym możliwym stopniu (Latacz 2019: 103–104). We wszystkich wskazanych rozumieniach komentowany zakaz naturalnie przejawia swój teoretycznoprawny charakter normy-zasady.

[7. KRYTYKA] Z orzecznictwa wyłania się problem nie do końca sprecyzowanych podstaw obowiązywania zakazu nadmiernej ingerencji i zasady proporcjonalności oraz związana z nim kwestia precyzyjnego określenia treści norm wywodzonych w tym celu z art. 2 i art. 31 ust 3 Konstytucji RP. W praktyce związek między zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw człowieka i zasadą proporcjonalności a zasadą demokratycznego państwa prawnego, choć obecnie niekwestionowany, budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych, co przekłada się na nie do końca spójne orzecznictwo TK. Można wskazać przykłady rozstrzygnięć, w których zakaz nadmiernej ingerencji i zasada proporcjonalności są ze sobą utożsamiane, oraz tych,

w których zakaz nadmiernej ingerencji uznaje się za kategorię bardziej ogólną niż zasada proporcjonalności (wyrok TK z 31.01.2013, K 14/11) czy jej źródło (wyrok TK z 25.07.2013, P 56/11). Zdarza się, że nie do końca wiadomo, co tak naprawdę zostało wywiedzione przez Trybunał z art. 2 Konstytucji RP – np. w wyroku z 13.03.2007, K 8/07, TK podnosił, że „[z]arzut braku proporcji może [...] opierać się także na naruszeniu tylko art. 2 Konstytucji (zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej), jednak wtedy będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne”.

Zarówno w poglądach judykatury, jak i w doktrynie trudno znaleźć głosy podważające samą istotę zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw jednostki i sens jej obowiązywania w porządku prawnym. Konkretnie argumenty krytyczne podnoszone są głównie w odniesieniu do procesu stosowania zasady proporcjonalności utożsamianej z komentowanym zakazem i precyzującej kryteria uznania danej ingerencji za nadmierną. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podnosił, że „do sformułowania zasady proporcjonalności w jej obecnym kształcie doprowadziło rozwinięcie ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji, który początkowo (w relacji państwo–jednostka) wiązano przede wszystkim z potrzebą stosowania środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów” (wyrok TK z 12.02.2014, K 23/10).

Podstawowe spory wiążą się zatem z ustalaniem *in concreto* tego, jaką ingerencję państwa w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki należy uznać za „nadmierną”. Sprowadza się to do udzielenia odpowiedzi na pytanie, kiedy ustanowione przez prawodawcę ograniczenie przekracza dopuszczalny stopień uciążliwości i „zapoznaje proporcje między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie” (orzeczenie TK z 26.04.1995, K 11/94). Stosowanie zasady proporcjonalności wikła interpretatora w problem oceny racjonalności prawodawcy (→20). Ma to związek z elementami testu proporcjonalności, sprowadzającego się do udzielenia 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” (orzeczenie TK z 26.04.1995, K 11/94). W doktrynie podnosi się m.in., że dogmatyka prawa nie daje odpowiedzi na wiele pytań związanych z oceną celu ingerencji prawodawcy i spełnieniem wymogu przydatności ocenianej regulacji do zakładanego celu (Wojtyczek 1999: 150n). Trudności rodzi także dokonywanie ustaleń odnoszących się do zasady konieczności, umożliwiającej dokonanie

wyboru środka działania prawodawcy spośród środków o równej skuteczności, niepozwalającej jednak na porównywanie środków o różnym stopniu skuteczności i różnym poziomie wprowadzanych restrykcji. Sam TK zauważył, że posługiwanie się kryterium przydatności i konieczności to „proces skomplikowany, ponieważ badane przepisy z reguły oddziałują na różne podmioty w różny sposób, więc dana regulacja może być dla niektórych grup jej adresatów bardziej uciążliwa, a dla innych prawie nieodczuwalna” (wyrok TK z 23.11.2009, P 61/08).

Dalsze wątpliwości wiążą się z rozstrzygnięciem kolizji wartości w oparciu o zasadę proporcjonalności *sensu stricto*. W rezultacie choć istota zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw jednostki nie jest dziś kwestionowana, to spory koncentrują się wokół sposobu jego urzeczywistnienia. Lapidarnie podsumowuje je Krzysztof Wojtyczek, podkreślając, że „[z]asada proporcjonalności jest zasadą formalną: nie określa rodzajów działań państwa, które są niedopuszczalne, ale wskazuje w zasadniczych zrębach metodę ustalania granic dopuszczalnej ingerencji w sferę praw człowieka. Najistotniejszą wadą zasady proporcjonalności jest jej niedookreślony charakter. Obowiązujące kryteria racjonalnej ingerencji nie prowadzą do jednoznacznego rezultatu” (Wojtyczek 1999: 167).

[8. REKOMENDACJA/WSKAZÓWKI] Zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw jednostki to jedna z podstawowych zasad konstytucyjnych i powinny się nim kierować zarówno ustawodawca, jak i organy stosujące prawo. Urzeczywistnianie tej zasady polega przede wszystkim na stosowaniu zasady proporcjonalności (→63) i zakazu naruszania istoty danego prawa (→64). Pewną wskazówką ułatwiającą posługiwanie się tymi zasadami i ustalenie granicy dopuszczalnej ingerencji jest zwrócenie uwagi na charakter danego prawa czy wolności, a także na jego związek z zasadą godności (→62). W orzecznictwie podkreśla się, że im silniejszy ów związek, tym mocniejsza powinna być ochrona wspomnianego prawa lub wolności, a co za tym idzie – tym mniejsza swoboda ustawodawcy ograniczającego to prawo lub wolność (Korycka-Zirk 2012: 170; wyrok TK z 7.11.2006, SK 42/05). Ponadto w ocenie TK charakter danego prawa podstawowego rzutuje na sposób zastosowania testu proporcjonalności, co może się przełożyć na wprowadzenie pewnych modyfikacji do testu proporcjonalności (por. np. wyrok TK z 30.09.2008, K 44/07).

Warto też pamiętać, że test proporcjonalności, będący instrumentem odróżniania ingerencji dopuszczalnych od niedopuszczalnych, nie może być stosowany do praw podstawowych o charakterze absolutnym. Każda ewentualna ingerencja w tego typu prawo powinna zostać uznana za nieuprawnioną.

[9. ARGUMENTY POWIĄZANE] Zasada demokratycznego państwa prawnego (→3); Założenie racjonalnego prawodawcy (→20); Zasada godności człowieka jako źródła wolności i praw (→62); Zasada proporcjonalności (→63); Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw (→64).

[LITERATURA] R. Alexy (2010), *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa; E.-W. Böckenförde (1997), *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucji*, tłum. P. Kaczorowski, *Civitas* 1, 11–36; K. Działocha (2005), komentarz do art. 233, w: KRPKomGar4, 1–8; L. Garlicki (2003), komentarz do art. 31, w: KRPKomGar3, 12–36; L. Garlicki, K. Wojtyczek (2016), komentarz do art. 31, w: KRPKomGarZub2, 55–100; M. Korycka-Zirk (2012), *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa; M. Latacz (2019), *Krytyka struktury oraz zastosowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności*, PPK 1, 91–110; M. Masternak-Kubiak (2014), *Znaczenie zasady proporcjonalności w procesie inwestycyjno-budowlanym*, w: M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, Wrocław, 313–326; A. Niżnik-Mucha (2011), *Zakaz naruszania istoty treści praw podstawowych w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r.*, PPK 4, 153–182; *taż* (2014), *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa; P. Radziejewicz (2019), komentarz do art. 228, w: KRPKomTul, 651–658; M. Stahl (red.) (2013), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa; Ch. Starck (2009), *Ustawa Zasadnicza po 60 latach. Niemieckie i europejskie perspektywy*, tłum. P. Czarny, PSejm XVII/6, 17–31; A. Stępkowski (2010), *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa; P. Tuleja (2003), *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków; *tenże* (2020), *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, *Pal.* 9, 5–21; K. Wojtyczek (1994), *Konieczność jako legitymizacja działań władzy w demokratycznym państwie prawnym*, *PiP* XLIX/9, 39–49; *tenże* (1999), *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków; *tenże* (2002), *Zasada proporcjonalności*, w: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa, 667–692; J. Zakolska (2008), *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa.

[AD, OP]



Książka jest unikatem na skalę światową. Autorzy przedstawiają dokładny opis i analizę toposów (argumentów) stosowanych w dogmatyce prawa i orzecznictwie, wzbogacając je o historię tych toposów i interesujące przykłady ich zastosowania. Dodatkową zaletę stanowi wskazanie bogatej literatury krajowej i zagranicznej. Publikacja będzie nieocenioną pomocą nie tylko dla orzecznictwa i dogmatyki prawa, lecz także dla studentów tej dziedziny – również z tego względu, że napisano ją precyzyjnym językiem, z dbałością o jasność i zrozumiałość, nawet dla tych czytelników, którzy nie mają przygotowania teoretycznoprawnego.

Prof. Tomasz Gizbert-Studnicki

<https://akademicka.pl>

