

TOMASZ GÓRA¹



ZASADA PROPORCJONALNOŚCI W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM. OCHRONA PRAW JEDNOSTKI A INTERES PUBLICZNY

Abstrakt: Artykuł analizuje zasadę proporcjonalności w kontekście prawa administracyjnego, podkreślając jej znaczenie w równoważeniu interesów publicznych i praw jednostek. Zasada proporcjonalności jest niezbędna do zapewnienia, że działania administracyjne są nie tylko zgodne z prawem, ale również sprawiedliwe i konieczne. Omówiono teoretyczne podstawy, praktyczne zastosowanie oraz orzecznictwo z różnych systemów prawnych, ukazując jej rolę w ochronie przed nadmierną ingerencją władz. Artykuł wskazuje na dynamiczny rozwój i wyzwania związane z zastosowaniem zasady proporcjonalności w obliczu współczesnych problemów prawnych i społecznych.

Słowa kluczowe: zasada proporcjonalności, prawo administracyjne, ochrona praw jednostki, interes publiczny, orzecznictwo

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN ADMINISTRATIVE LAW. PROTECTING INDIVIDUAL RIGHTS AND PUBLIC INTEREST

Summary: This article examines the principle of proportionality within the framework of administrative law, emphasizing its importance in balancing public interests and individual rights. The principle of proportionality is essential to ensure that administrative actions are not only lawful but also fair and necessary. Theoretical foundations, practical application, and jurisprudence from various legal systems are discussed, showcasing its role in protecting against excessive government intervention. The article highlights the dynamic development and challenges associated with the application of the principle of proportionality in response to contemporary legal and social issues.

Key words: principle of proportionality, administrative law, protection of individual rights, public interest, jurisprudence

¹ Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, gora.tomasz@wp.eu, ORCID: 0000-0002-5637-2060

WPROWADZENIE

Zasada proporcjonalności stanowi jeden z fundamentów systemu prawnego państw demokratycznych, pełniąc rolę swoistego filtra, który zabezpiecza jednostkę przed nadmierną ingerencją władz publicznych. Jej istota sprowadza się do wyważania sprzecznych wartości i interesów, jakie nieuchronnie zderzają się w praktyce stosowania prawa – z jednej strony praw jednostki, a z drugiej interesu publicznego, który stanowi uzasadnienie dla działań administracji. Proporcjonalność nie tylko ogranicza zakres działań organów, ale również nakłada na nie obowiązek racjonalnego uzasadnienia ingerencji, co przyczynia się do przejrzystości, przewidywalności i sprawiedliwości w relacjach między państwem a obywatelem. Zasada ta, mimo swej ogólnej natury, znajduje wyraźne umocowanie zarówno w Konstytucji RP (art. 31 ust. 3), jak i w licznych ustawach regulujących działalność administracji publicznej. Jej rozwój doktrynalny oraz praktyczne znaczenie były kształtowane przez orzecznictwo sądów krajowych, zwłaszcza Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych, jak również przez Trybunał Konstytucyjny oraz sądy europejskie – TSUE i ETPC. Szczególne znaczenie zasada ta zyskuje w kontekście dynamicznych przemian współczesnego państwa, gdzie rosnące uprawnienia organów władzy publicznej stwarzają ryzyko naruszenia równowagi między wolnościami jednostki a interesem wspólnoty.

W niniejszym artykule przedstawiona zostanie analiza teoretycznych podstaw zasady proporcjonalności, jej znaczenia na gruncie prawa administracyjnego oraz sposobów jej implementacji w praktyce orzeczniczej. Wskazane zostanie, w jaki sposób zasada ta stanowi nie tylko narzędzie ochrony praw jednostki, ale także metodę kontroli nad prawotwórczą i stosującą prawo działalnością państwa, co czyni ją kluczową w mechanizmie ochrony praworządności.

Problem badawczy, jaki zostanie podjęty w artykule, jest następujący: w jaki sposób zasada proporcjonalności, osadzona w aktach normatywnych i rozwinięta w orzecznictwie sądowym, zapewnia równowagę pomiędzy ochroną praw jednostki a realizacją interesu publicznego w prawie administracyjnym?

Zagadnienie to obejmuje analizę zarówno normatywnego umocowania zasady proporcjonalności w systemie prawa polskiego, jak i sposobów jej stosowania w praktyce przez sądy oraz organy administracji publicznej. Istotnym aspektem będzie zbadanie, czy i w jakim zakresie test proporcjonalności (celowość, konieczność, adekwatność) pełni funkcję skutecznego instrumentu kontroli działań administracyjnych.

Artykuł zostanie oparty na metodach typowych dla nauk prawnych, a w szczególności:

1. Metoda dogmatyczno-prawna – polegająca na analizie przepisów prawa, w tym Konstytucji RP (art. 31 ust. 3), ustaw regulujących działalności organów administracyjnych, które zawierają lub rozwijają zasadę proporcjonalności.
2. Metoda analizy orzecznictwa – obejmująca badanie wyroków i uchwał Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, a także Trybunału Konstytucyjnego. Analiza ta pozwoli ukazać sposób praktycznej implementacji zasady proporcjonalności w różnych dziedzinach prawa administracyjnego.
3. Metoda teoretyczno-prawna – służąca zbadaniu podstaw doktrynalnych zasady proporcjonalności, jej relacji do innych fundamentalnych zasad prawa, takich jak zasada legalizmu, zasada państwa prawa czy zasada ochrony praw jednostki.

TEORETYCZNE PODSTAWY ZASADY PROPORCJONALNOŚCI

Zasada proporcjonalności, będąca jednym z filarów współczesnego prawa administracyjnego, opiera się na założeniu, że wszelkie działania państwowe powinny być nie tylko zgodne z prawem, ale także odpowiednie i niezbędne do osiągnięcia zamierzonych celów, przy jednoczesnym ograniczeniu naruszenia praw jednostek.

„Zasada proporcjonalności służy łagodzeniu napięć między konstytucyjnymi prawami i wolnościami a dobrem wspólnym, stając się narzędziem rozwiązywania kolizji zasad oraz hierarchicznej kontroli norm w procesie stosowania prawa” – opisuje funkcję zasady proporcjonalności w kontekście równoważenia indywidualnych i publicznych interesów w ramach prawa konstytucyjnego¹.

„Zasada proporcjonalności oznacza, że podjęte przez organy państwa działania ingerujące w pewne sfery wolności lub praw muszą być absolutnie niezbędne i dostosowane do założonych celów, zaś związana z nimi ingerencja nie może być nadmierna” – podkreśla istotę i zasady ograniczeń w ramach ingerencji państwa w prawa jednostek². „Zasada proporcjonalności, jako klauzula limitacyjna, umożliwia ustalanie dopuszczalnego zakresu ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, biorąc pod uwagę charakter i istotę praw oraz konieczność ochrony innych

¹ J. Zimmermann, *Zasady ogólne prawa administracyjnego* [w:] *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 299.

² M. Chmaj, 6. *Istota i zakres przesłanek ograniczania konstytucyjnych praw i wolności* [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2023.

wartości konstytucyjnych”³. „Test proporcjonalności składający się z trzech zasad – przydatności, konieczności i proporcjonalności sensu stricto – stanowi narzędzie do oceny, czy środki prawne ograniczające wolności są adekwatne do osiągania uzasadnionych celów prawnych”⁴. „Zasada proporcjonalności nie tylko ogranicza zakres dozwolonych ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne, ale także wymaga od organów państwowych racjonalnego uzasadnienia potrzeby wprowadzenia danego ograniczenia, zapewniając tym samym ochronę przed arbitralnymi decyzjami”⁵.

ZASADA PROPORCJONALNOŚCI A INNE FUNDAMENTALNE ZASADY PRAWA

Zasada proporcjonalności należy do kluczowych mechanizmów ochrony praw jednostki oraz prawidłowego funkcjonowania systemu prawnego. Wywodzi się z tradycji prawa publicznego, szczególnie prawa konstytucyjnego i prawa Unii Europejskiej, a jej istota sprowadza się do zakazu stosowania środków nadmiernych w stosunku do zamierzonego celu. Analiza tej zasady w kontekście innych fundamentalnych zasad prawa pozwala uchwycić jej rolę jako swoistego „mostu” między efektywnością regulacji a ochroną wartości jednostkowych i zbiorowych. Zasada proporcjonalności jest ściśle powiązana z innymi zasadami prawa, takimi jak zasada legalizmu czy zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa. Ta synergia zasad jest kluczowa dla zrozumienia, jak proporcjonalność wpływa na interpretację i stosowanie prawa. W praktyce oznacza to, że działania administracji muszą nie tylko wynikać z przepisów prawa, ale również być sprawiedliwe, racjonalne i adekwatne do sytuacji, w której są stosowane.

„Proporcjonalność jako zasada stosowania prawa może mieć w pozytywnym prawie polskim jedynie umocowanie ponadustawowe – jako zasada konstytucyjna lub jako zasada prawa europejskiego”⁶. Podstawa prawna zasady proporcjonalności w Polsce

³ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2023, art. 31. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806625/736728/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 21.12.2024).

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, ZNSA 2010, nr 1, s. 9–24, <https://sip.lex.pl/#/publication/151107324/izdebski-hubert-zasada-proporcjonalnosc-i-a-wladza-dyskrecyjna-administracji-publicznej-w...?keyword=Zasada%20proporcjonalno%C5%9Bci%20w%20prawie%20administracyjnym%20&cm=SREST> (dostęp: 21.12.2024).

znajduje się m.in. w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być wprowadzane jedynie w przypadkach przewidzianych w ustawie, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony m.in. bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego czy wolności i praw innych osób.

NORMATYWNE UMOCOWANIE ZASADY PROPORCJONALNOŚCI

Na gruncie polskiego prawa zasada proporcjonalności znajduje swoje umocowanie przede wszystkim w:

KONSTYTUCJI RP, W SZCZEGÓLNOŚCI:

- art. 31 ust. 3, który stanowi, że 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. Przepis ten jednoznacznie wyraża nakaz proporcjonalności, gdyż wskazuje na kryteria konieczności i adekwatności ograniczeń.
- art. 31 ust. 1 i 2, które wprowadzają zasadę ochrony wolności jednostki i granice ich ograniczania.
- art. 22 Konstytucji, przewidujący, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny – co w praktyce oznacza konieczność zachowania proporcjonalności między interesem gospodarczym jednostki a interesem publicznym.
- art. 228–233 Konstytucji, dotyczące stanów nadzwyczajnych, gdzie ustawodawca wprost nakłada ograniczenia proporcjonalne do zagrożenia i konieczne do jego usunięcia.

USTAWA Z DNIA 14 CZERWCA 1960 R. KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO:

- art. 7 k.p.a. – nakaz uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, co prowadzi do konieczności wyważenia obu wartości w sposób proporcjonalny.
- art. 8 § 1 k.p.a. – zobowiązuje organy administracji do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie obywateli do władzy publicznej, co nierozdzielnie łączy się z proporcjonalnym stosowaniem środków ingerencji.

- art. 107 § 3 k.p.a. – wymóg uzasadnienia decyzji administracyjnej, w tym wskazania, dlaczego przyjęte środki były konieczne i adekwatne.

USTAWA Z DNIA 30 SIERPNIA 2002 R. PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI (P.P.S.A.)⁷:

- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. – możliwość uchylecia decyzji administracyjnej, jeżeli narusza ona przepisy prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, co w praktyce obejmuje naruszenie zasady proporcjonalności.

POZOSTAŁE USTAWY:

- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (np. art. 48 ust. 2) – przewiduje nakaz rozbiórki obiektu wybudowanego bez zezwolenia, przy czym orzecznictwo NSA wielokrotnie wskazywało na konieczność proporcjonalnego podejścia, uwzględniającego skutki społeczne i gospodarcze.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (np. art. 362 ust. 1) – umożliwia organom administracji nakładanie obowiązków przywrócenia środowiska do stanu właściwego, jednak wyłącznie w granicach proporcjonalności do stopnia naruszenia i szkody.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (art. 15 ust. 1) – dopuszcza stosowanie środków przymusu bezpośredniego wyłącznie w zakresie koniecznym do osiągnięcia celu działania, co jest przejawem zasady proporcjonalności.
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (np. art. 6 ust. 1) – nakazuje stosowanie środków proporcjonalnych do stopnia zagrożenia⁸.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (art. 14 ust. 2) – wskazuje, że zakaz zgromadzenia może być wydany tylko wtedy, gdy istnieje realne zagrożenie dla bezpieczeństwa, co w praktyce wymaga proporcjonalnej oceny zagrożeń.

⁷ Por. A. Błaś, *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.

⁸ Por. T.M. Miłkowski, *4.1. Regulacje ogólne* [w:] *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a prawa i wolności jednostki*, Warszawa 2020, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369466831/383957/milkowski-tomasz-m-czynnosci-operacyjno-rozpoznawcze-a-prawa-i-wolnosci-jednostki?cm=URELATIONS> (dostęp: 31.08.2025).

ZASADA PROPORCJONALNOŚCI A INNE FUNDAMENTALNE ZASADY PRAWA

ZASADA PAŃSTWA PRAWA

Proporcjonalność jest bezpośrednio związana z zasadą państwa prawa, ponieważ ogranicza arbitralność działań władzy publicznej. Działania organów muszą być nie tylko zgodne z prawem, ale również proporcjonalne. Oznacza to, że nawet przy przestrzeganiu formalnych wymogów legalności, środki stosowane przez organy muszą być racjonalne i uzasadnione. Zasada państwa prawa, ujęta w art. 2 Konstytucji RP, stanowi jeden z fundamentów polskiego porządku konstytucyjnego. Jej istota wyraża się w konieczności podporządkowania całego systemu prawnego określonym wartościom, takim jak pewność prawa, ochrona praw jednostki, zakaz arbitralności oraz racjonalność działań organów publicznych. Proporcjonalność jest bezpośrednio związana z tą zasadą, ponieważ pełni funkcję ogranicznika dla działań władzy publicznej, które – choć mogą być zgodne z literą prawa – nie powinny prowadzić do nadmiernych ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich. Proporcjonalność w tym kontekście nie ogranicza się jedynie do technicznego testu adekwatności, konieczności i nienadmierności, lecz stanowi również element materialnego rozumienia zasady państwa prawa. Wymaga, aby środki stosowane przez organy publiczne były racjonalne, uzasadnione i respektowały równowagę między interesem jednostki a dobrem wspólnym. W tym sensie proporcjonalność wzmacnia gwarancje praworządności, sprawiając, że państwo prawa nie jest jedynie formalną konstrukcją, lecz także nośnikiem wartości chroniących jednostkę przed nadmierną władzą.

ZASADA RÓWNOŚCI WOBEC PRAWA

Zasada proporcjonalności chroni przed nadmiernym uprzywilejowaniem lub dyskryminacją określonych grup. Wymaga, aby ingerencja w prawa jednostek była uzasadniona obiektywnymi kryteriami, a środki stosowane wobec różnych podmiotów były porównywalne i zgodne z równym traktowaniem. Zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 Konstytucji RP, stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawa. Jej istotą jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej oraz zakaz arbitralnego różnicowania sytuacji prawnych obywateli. Zasada proporcjonalności pełni wobec niej rolę uzupełniającą i kontrolną, chroniąc przed nadmiernym uprzywilejowaniem lub dyskryminacją określonych grup społecznych czy jednostek. Proporcjonalność wymaga, aby wszelkie odstępstwa od zasady równego traktowania były uzasadnione

obiektywnymi i racjonalnymi kryteriami. Oznacza to, że ingerencja w prawa jednostek, np. poprzez różnicowanie ich sytuacji prawnej – musi być proporcjonalna do zamierzonego celu oraz konieczna do jego osiągnięcia. Niedopuszczalne jest zatem tworzenie regulacji, które różnicują sytuacje prawne w sposób arbitralny lub nadmierny, prowadząc do faktycznej nierówności wobec prawa.

ZASADA OCHRONY PRAW JEDNOSTKI

Proporcjonalność zapewnia równowagę między interesem publicznym a interesem jednostki. Wymaga, aby każde ograniczenie praw było racjonalnie uzasadnione i minimalne. Przykładem jest ochrona prawa własności, gdzie wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko w granicach proporcjonalności. Zasada ochrony praw jednostki należy do najważniejszych fundamentów współczesnych systemów prawnych i jest nierozzerwalnie związana z zasadą proporcjonalności. Ochrona ta obejmuje zarówno prawa konstytucyjne, jak i prawa wynikające z prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej. Proporcjonalność zapewnia równowagę między interesem publicznym a interesem jednostki, zapobiegając nadmiernym ingerencjom państwa w sferę wolności i praw obywatelskich. W praktyce zasada ta wymaga, aby każde ograniczenie praw jednostki było racjonalnie uzasadnione, konieczne dla realizacji określonego celu publicznego oraz minimalne w swojej dolegliwości. Innymi słowy, ustawodawca i organy stosujące prawo muszą wybierać takie środki, które w najmniejszym stopniu naruszają sferę wolności jednostki, a jednocześnie pozwalają na osiągnięcie zamierzonego celu. Proporcjonalność pełni zatem rolę filtra, który przesiewa nadmierne i arbitralne ograniczenia, chroniąc tym samym jednostkę przed nieuzasadnioną ingerencją państwa. Przykładem klasycznym jest ochrona prawa własności. Konstytucja RP w art. 21 ust. 2 dopuszcza wywłaszczenie wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że takie działanie musi mieścić się w granicach zasady proporcjonalności. Wywłaszczenie może więc być uznane za zgodne z Konstytucją tylko wtedy, gdy cel publiczny jest realny i istotny, a ingerencja w prawo jednostki ograniczona do niezbędnego minimum. Podobne znaczenie zasada proporcjonalności ma w odniesieniu do innych praw, takich jak wolność słowa, prawo do prywatności czy wolność zgromadzeń. W tym sensie zasada proporcjonalności jest jednym z najważniejszych instrumentów materialnej ochrony praw jednostki. Pozwala ona nie tylko kontrolować granice ingerencji ustawodawcy i organów administracji, lecz także buduje zaufanie obywateli do państwa, pokazując, że interes publiczny i dobro wspólne nie mogą być realizowane kosztem arbitralnego

poświęcania praw jednostkowych. Dzięki temu ochrona praw jednostki nabiera realnego wymiaru, stając się filarem demokratycznego państwa prawa.

ZASADA LEGALIZMU (DZIAŁANIA NA PODSTAWIE I W GRANICACH PRAWA)

Zasada proporcjonalności jest rozwinięciem zasady legalizmu. Podczas gdy legalizm określa, że władza publiczna działa wyłącznie na podstawie prawa, proporcjonalność wskazuje, jak te działania powinny być realizowane, aby były sprawiedliwe i racjonalne. Zasada legalizmu (praworządności formalnej) wymaga, aby organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa. Jest ona wyrażona wprost w art. 7 Konstytucji RP oraz w wielu innych systemach konstytucyjnych, a także w standardach prawa międzynarodowego. Legalizm zapewnia formalną kontrolę działań władzy publicznej, ograniczając arbitralność i gwarantując przewidywalność stosowania prawa. Jednak sama zgodność z prawem w sensie formalnym nie wystarcza, by działanie organu było uznane za prawnie i aksjologicznie dopuszczalne. W tym miejscu wkracza zasada proporcjonalności, która nadaje legalizmowi wymiar materialny. O ile bowiem zasada legalizmu koncentruje się na pytaniu: czy organ miał podstawę prawną do działania?, o tyle proporcjonalność odpowiada na pytanie: czy zastosowany środek był racjonalny, konieczny i adekwatny w stosunku do zamierzonego celu? W praktyce oznacza to, że organ, nawet działając na podstawie i w granicach prawa, musi dodatkowo respektować standardy proporcjonalności, aby jego decyzja nie naruszała konstytucyjnych praw jednostki.

W praktyce oznacza to, że zasada proporcjonalności stanowi swoisty „bezpiecznik” dla zasady legalizmu, chroniąc jednostkę przed formalnie legalnymi, lecz materialnie nadmiernymi ograniczeniami. Bez proporcjonalności legalizm mógłby prowadzić do usankcjonowania restrykcyjnych działań, które choć oparte na przepisach prawa, naruszają podstawowe wartości konstytucyjne. Tym samym proporcjonalność uzupełnia legalizm, przesuwał punkt ciężkości z samej formalnej zgodności z normą ku ocenie racjonalności i sprawiedliwości stosowania prawa.

ZASADA PRAWORZĄDNOŚCI

W kontekście zasady praworządności, proporcjonalność pełni rolę mechanizmu kontroli nad działaniami władz, gwarantując, że interwencje w sferę praw i wolności obywatelskich są ograniczone do minimum niezbędnego. Jest to szczególnie istotne w kontekście rosnących uprawnień administracyjnych, które mogą prowadzić do nadużyć. W ramach praworządności, proporcjonalność pomaga zapewnić, że użycie władzy jest sprawiedliwe oraz że interwencje są odpowiednio uzasadnione

i zbalansowane. „Organy administracji publicznej, podejmując jakiekolwiek działanie, powinny miarkować cele i wymierzane dolegliwości, a także proporcje między ochroną dobra” – podkreśla wymagania stawiane działaniom administracji publicznej w kontekście zasady proporcjonalności, wymuszając racjonalne i umiarkowane podejście do ingerencji w prawa obywateli⁹. „Zasada proporcjonalności stawia przed ustawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki” – wskazuje na odpowiedzialność ustawodawcy za ocenę konieczności ograniczeń prawnych¹⁰.

ZASADA PEWNOŚCI PRAWA

Wymóg proporcjonalności wpływa na przewidywalność działań organów publicznych. Jednostki mogą oczekiwać, że ewentualne ograniczenia ich praw będą miały charakter minimalny i będą w pełni uzasadnione, co zwiększa zaufanie do systemu prawnego. Zasada pewności prawa, uznawana za element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), nakłada na ustawodawcę i organy stosujące prawo obowiązek tworzenia regulacji jasnych, spójnych i przewidywalnych. Jej istotą jest zapewnienie obywatelom możliwości planowania własnych działań w zaufaniu do stabilności systemu prawnego. Proporcjonalność ściśle łączy się z tą zasadą, ponieważ ogranicza arbitralność decyzji organów publicznych i wpływa na przewidywalność ich działań. Wymóg proporcjonalności oznacza, że wszelkie ograniczenia praw i wolności muszą być racjonalne, konieczne i najmniej uciążliwe. Dzięki temu jednostki mogą oczekiwać, że ingerencje w ich prawa będą miały charakter minimalny oraz w pełni uzasadniony. To właśnie proporcjonalność zapewnia, że stosowanie prawa nie będzie odbierane jako arbitralne czy nadmierne, co wprost przekłada się na wzrost zaufania obywateli do systemu prawnego.

ZASADA SUBSYDIARNOŚCI

Proporcjonalność nawiązuje do zasady subsydiarności, ponieważ wymaga, aby państwo ingerowało tylko wówczas, gdy inne, mniej inwazyjne środki, nie są wystarczające do osiągnięcia celu. W ten sposób chroni autonomię jednostek oraz wspólnot lokalnych. Zasada subsydiarności, mająca swoje źródło w nauce społecznej oraz prawie konstytucyjnym i unijnym, stanowi jeden z fundamentów nowoczesnych systemów prawnych. Jej istotą jest założenie, że decyzje powinny być podejmowane możliwie

⁹ J. Zimmermann, *Zasady ogólne prawa administracyjnego* [w:] *Alfabet...*, op. cit., s. 299.

¹⁰ M. Chmaj, *6. Istota i zakres przesłanek ograniczania...*, op. cit.

najbliżej obywatela, a ingerencja organów państwa lub struktur ponadnarodowych jest dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy jednostki lub wspólnoty lokalne nie są w stanie samodzielnie zrealizować określonych zadań. Proporcjonalność ściśle nawiązuje do tej zasady, pełniąc funkcję mechanizmu oceny, czy taka ingerencja jest rzeczywiście uzasadniona i nie nadmierna. Wymóg proporcjonalności oznacza, że państwo może podejmować działania ingerujące w prawa i wolności jednostek tylko wówczas, gdy inne, mniej inwazyjne środki nie są wystarczające do osiągnięcia zamierzonego celu. W praktyce oznacza to konieczność stosowania rozwiązań minimalnych, które respektują autonomię jednostek i wspólnot lokalnych. Dzięki temu proporcjonalność chroni nie tylko prawa indywidualne, ale również zasadę samorządności i lokalnej samoregulacji. W prawie Unii Europejskiej zasada subsydiarności (art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej) jest ściśle powiązana z zasadą proporcjonalności. Obie pełnią funkcję ograniczającą kompetencje instytucji unijnych, gwarantując, że działania podejmowane na poziomie UE nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatowych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie wskazywał, że proporcjonalność stanowi narzędzie oceny, czy interwencja unijna była adekwatna i nie naruszała nadmiernie kompetencji państw członkowskich. Na poziomie krajowym proporcjonalność wzmacnia zasadę subsydiarności, wymagając, aby ustawodawca i organy administracji powstrzymywały się od nadmiernej ingerencji w życie jednostek i wspólnot lokalnych, jeśli te same cele mogą zostać osiągnięte w sposób mniej dolegliwy. Przykładowo, ingerencja państwa w zadania samorządu terytorialnego może być uznana za niekonstytucyjną, jeśli przekracza niezbędny zakres i nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

ZASADA SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ

Proporcjonalność wspiera równowagę między interesami różnych grup społecznych, chroniąc jednocześnie interes ogólny. W kontekście sprawiedliwości społecznej zasada ta może być stosowana np. w ograniczaniu praw gospodarczych w celu ochrony słabszych grup społecznych. Zasada sprawiedliwości społecznej, wskazana w art. 2 Konstytucji RP jako element zasady demokratycznego państwa prawa, pełni funkcję aksjologiczną i normatywną, wyznaczając kierunek interpretacji całego systemu prawnego. Jej celem jest zapewnienie równowagi między interesami różnych grup społecznych, przy jednoczesnym poszanowaniu interesu ogólnego. W tym kontekście zasada proporcjonalności odgrywa kluczową rolę jako narzędzie praktycznej realizacji sprawiedliwości społecznej. Proporcjonalność chroni przed nadmiernym faworyzowaniem jednej grupy kosztem innej oraz zapobiega arbitralnym

ograniczeniom praw i wolności. Wymaga, aby działania państwa zmierzające do urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej były adekwatne, konieczne i nienadmierne. W praktyce oznacza to, że ustawodawca może ingerować w prawa jednostek, zwłaszcza prawa gospodarcze, ale wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla ochrony słabszych grup społecznych czy zapewnienia równych szans. Przykładem zastosowania proporcjonalności w kontekście sprawiedliwości społecznej są regulacje prawa pracy. Ograniczenia swobody działalności gospodarczej pracodawców, takie jak minimalne wynagrodzenie czy normy czasu pracy, mogą być uzasadnione, jeżeli służą ochronie pracowników jako strony słabszej w stosunku zatrudnienia. Podobne znaczenie ma proporcjonalność w odniesieniu do praw socjalnych, np. w systemie ubezpieczeń społecznych. Państwo może nakładać na obywateli określone obowiązki (np. składki), ale ciężary te nie mogą być nadmierne w stosunku do celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego całego społeczeństwa. W tym sensie proporcjonalność równoważy interes jednostki i wspólnoty, zapobiegając sytuacjom, w których realizacja sprawiedliwości społecznej prowadziłaby do niesprawiedliwego obciążenia określonych grup. Na poziomie europejskim zasada proporcjonalności wspiera koncepcję społecznej gospodarki rynkowej, zapisaną w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Ograniczenia swobody przedsiębiorczości czy konkurencji mogą być dopuszczalne, jeżeli służą ochronie konsumentów, pracowników czy innych grup wrażliwych. TSUE wielokrotnie podkreślał, że takie ingerencje muszą być proporcjonalne, a więc nie mogą przekraczać tego, co jest konieczne dla realizacji celu interesu ogólnego. Zasada proporcjonalności, stosowana w kontekście sprawiedliwości społecznej, czyni zadość zarówno wymogom efektywności systemu prawnego, jak i ochrony jednostek przed nadmiernym ciężarem. Dzięki niej sprawiedliwość społeczna nie jest jedynie hasłem politycznym, ale realną zasadą prawną, która znajduje swoje odzwierciedlenie w konkretnych rozwiązaniach legislacyjnych i praktyce orzeczniczej. Zasada proporcjonalności jest kluczowym elementem systemu prawa, który zapewnia, że działania władzy publicznej są uzasadnione, racjonalne i nie naruszają nadmiernie praw jednostek. Jej rola jest szczególnie widoczna w relacji z innymi fundamentalnymi zasadami, gdzie działa jako filtr lub wytyczna pomagająca w ich stosowaniu w sposób sprawiedliwy i wyważony. W ten sposób zasada proporcjonalności nie tylko chroni prawa jednostek, ale również wspiera funkcjonowanie sprawiedliwego i skutecznego systemu prawnego.

WYMOGI STOSOWANIA ZASADY PROPORCJONALNOŚCI PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Zasada proporcjonalności w prawie administracyjnym wymaga od organów administracji publicznej staranności w stosowaniu środków, które ingerują w prawa i wolności jednostek. Aby zapewnić równowagę między interesem publicznym a prawami jednostki, organy administracyjne muszą przestrzegać określonych wymogów wynikających z tej zasady. Kluczowym narzędziem realizacji zasady proporcjonalności są jej trzy podstawowe kryteria: celowość, konieczność i adekwatność.

KRYTERIUM CELOWOŚCI

Pierwszym wymogiem jest określenie celu, jaki ma zostać osiągnięty przez podjęcie danego działania administracyjnego. Cel ten musi być zgodny z przepisami prawa oraz służyć interesowi publicznemu. Organy administracyjne są zobowiązane do precyzyjnego wskazania celu, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanej decyzji. Przykładem praktycznego zastosowania tego kryterium jest decyzja o wprowadzeniu ograniczeń administracyjnych w dostępie do określonych obszarów chronionych w celu ochrony środowiska naturalnego. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2021 r. (sygn. akt II OSK 2138/20) sąd wskazał, że organ administracyjny powinien wyraźnie wykazać, w jaki sposób przyjęte środki realizują cel ochrony środowiska, unikając działań o charakterze arbitralnym¹¹.

KRYTERIUM KONIECZNOŚCI

Drugim wymogiem jest konieczność zastosowania danego środka. Organ administracyjny musi ocenić, czy wybrane rozwiązanie jest absolutnie niezbędne do osiągnięcia założonego celu. W przypadku istnienia alternatywnych środków, które są mniej uciążliwe dla jednostki, organ powinien je preferować. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 lutego 2022 r. (sygn. akt III SA/Kr 1927/21) ilustruje zastosowanie tego kryterium w praktyce. Sąd uchylił decyzję organu administracyjnego, który nałożył nadmierne obowiązki na przedsiębiorcę, uznając, że podobny rezultat można było osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków¹².

¹¹ Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2021 r., sygn. akt II OSK 2138/20.

¹² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 1927/21.

KRYTERIUM ADEKWATNOŚCI (PROPORCJONALNOŚCI SENSU STRICTO)

Ostatnim wymogiem jest adekwatność, czyli zapewnienie, że środek zastosowany przez organ administracyjny jest współmierny do zamierzonego celu. W praktyce oznacza to, że ciężar nakładany na jednostkę nie może być nadmierny w stosunku do korzyści wynikających z realizacji interesu publicznego. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2020 r. (sygn. akt II OSK 2140/19) sąd wskazał, że organ administracyjny, nakładając na obywatela obowiązek usunięcia nielegalnej zabudowy, powinien uwzględnić nie tylko wagę naruszenia prawa, ale także wpływ tej decyzji na sytuację życiową jednostki. Niewłaściwe wyważenie tych elementów może prowadzić do naruszenia zasady proporcjonalności¹³.

UZASADNIENIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ JAKO KLUCZOWY ELEMENT STOSOWANIA ZASADY PROPORCJONALNOŚCI

Ważnym aspektem stosowania zasady proporcjonalności jest obowiązek organów administracyjnych precyzyjnego uzasadnienia podejmowanych decyzji. Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a., uzasadnienie decyzji administracyjnej musi zawierać wskazanie podstawy prawnej i faktycznej podjętego rozstrzygnięcia oraz wyjaśnienie, w jaki sposób organ uwzględnił zasadę proporcjonalności. Brak odpowiedniego uzasadnienia może prowadzić do uchylecia decyzji administracyjnej przez sądy administracyjne. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 marca 2022 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2031/21) sąd stwierdził, że decyzja, która nie zawiera wyjaśnienia, dlaczego przyjęte środki były konieczne i adekwatne, narusza zasadę proporcjonalności i zaufania obywateli do organów administracji publicznej¹⁴.

MECHANIZMY KONTROLI STOSOWANIA ZASADY PROPORCJONALNOŚCI

Zasada proporcjonalności podlega kontroli zarówno w ramach administracji, jak i w postępowaniu sądowym. Organy odwoławcze oraz sądy administracyjne badają, czy organ pierwszej instancji prawidłowo zastosował kryteria proporcjonalności. Istotnym narzędziem jest tu test proporcjonalności, który umożliwia szczegółową ocenę działań administracji pod kątem celowości, konieczności i adekwatności. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r. (sygn. akt K 3/20) Trybunał podkreślił, że stosowanie testu proporcjonalności jest nieodzowne w przypadkach, gdy decyzja administracyjna ingeruje w prawa i wolności jednostki.

¹³ Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2140/19.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2022 r., sygn. akt VI SA/Wa 2031/21.

Niedopełnienie tego obowiązku skutkuje naruszeniem konstytucyjnych standardów ochrony praw obywatelskich¹⁵.

ZNACZENIE STOSOWANIA ZASADY PROPORCJONALNOŚCI DLA JAKOŚCI DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH

Stosowanie zasady proporcjonalności przez organy administracyjne jest kluczowe dla zapewnienia jakości i transparentności decyzji administracyjnych. Odpowiednia analiza działań w świetle tej zasady pozwala na budowanie zaufania obywateli do administracji publicznej oraz minimalizowanie ryzyka sporów prawnych. Jednocześnie praktyka wskazuje, że niewłaściwe stosowanie zasady proporcjonalności, szczególnie w kontekście kar administracyjnych czy ograniczeń praw jednostki, może prowadzić do nieuzasadnionej ingerencji w życie obywateli i naruszenia ich podstawowych praw.

PROPORCJONALNOŚĆ JAKO NARZĘDZIE OCHRONY PRAW JEDNOSTKI

Zasada proporcjonalności pełni kluczową rolę w ochronie praw jednostki przed nadmiernymi lub nieuzasadnionymi ingerencjami ze strony władz. Ta zasada wymaga, aby każda interwencja państwowa była nie tylko zgodna z prawem, ale także niezbędna i odpowiednia do osiągnięcia zamierzonego celu publicznego, a jednocześnie jak najmniej restrykcyjna dla praw jednostki. Ochrona ta ma szczególne znaczenie w kontekstach, gdzie istnieje ryzyko nadużyć władzy, takich jak regulacje dotyczące prywatności, wolności słowa czy prawa do zgromadzeń.

„Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu – podkreśla, że wybór metod regulacji powinien minimalizować obciążenia dla obywateli”¹⁶. „Zasada proporcjonalności obejmuje przede wszystkim nakaz uwzględniania stosownie wyważanych praw podstawowych, gdyż wykonywanie tych praw przysługujących różnym podmiotom wzajemnie na siebie nachodzi, co wymaga rozwiązania tego konfliktu właśnie przez tę zasadę”¹⁷.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt K 3/20.

¹⁶ M. Chmaj, 6. *Istota i zakres przesłanek ograniczania...*, op. cit.

¹⁷ R. Markiewicz, *Wprowadzenie [w:] Zasada proporcjonalności w prawie autorskim w Unii Europejskiej*, Warszawa 2023. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369544591/5?keyword=Zasada%20proporcjonalno%C5%9Bci%20w%20prawie%20administracyjnym%20&toHit=1&cm=STOP> (dostęp: 21.12.2024).

Analiza konkretnych przypadków pozwala zrozumieć, jak zasada proporcjonalności jest stosowana w praktyce. Przykładowe studium przypadku może dotyczyć decyzji administracyjnych w kontekście planowania przestrzennego, gdzie prawa jednostki do własności muszą być zrównoważone z potrzebą realizacji projektów infrastrukturalnych dla dobra publicznego. W Polsce wyroki dotyczące planowania przestrzennego często podkreślają potrzebę zastosowania zasady proporcjonalności, aby zapewnić, że ingerencja w prawa własności jest absolutnie niezbędna i przynosi znaczące korzyści publiczne¹⁸.

REAKCJE NA NARUSZENIA ZASADY PROPORCJONALNOŚCI

Gdy zasada proporcjonalności jest naruszona, jednostki mogą szukać ochrony prawnej przed sądami administracyjnymi. W Polsce Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne mają za zadanie ocenić, czy działania administracji były proporcjonalne do zamierzonego celu. Te sądy często unieważniają decyzje administracyjne, które naruszają zasadę proporcjonalności, co potwierdza jej moc jako środka ochrony praw jednostki¹⁹. Naruszenie zasady proporcjonalności rodzi poważne konsekwencje prawne, ponieważ stanowi jednocześnie naruszenie fundamentów demokratycznego państwa prawa. Jednostki, których prawa lub wolności zostały nadmiernie ograniczone, mogą poszukiwać ochrony sądowej w różnych trybach, w zależności od charakteru sprawy i rodzaju organu, który dopuścił się naruszenia. W Polsce podstawową drogą dochodzenia ochrony jest kontrola sprawowana przez sądy administracyjne. Wojewódzkie sądy administracyjne (WSA) oraz Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) dokonują oceny, czy działania administracji publicznej były proporcjonalne do zamierzonego celu. W praktyce oznacza to badanie, czy zastosowany środek był adekwatny, konieczny i nienadmierny. W przypadku stwierdzenia naruszenia zasady proporcjonalności sądy te często uchylają decyzje administracyjne lub stwierdzają ich nieważność. Dzięki temu proporcjonalność staje się realnym środkiem ochrony praw jednostki, a nie jedynie deklaratorywną zasadą. Ochrona przed naruszeniami proporcjonalności nie ogranicza się jednak wyłącznie do sądownictwa administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując skargi konstytucyjne, wielokrotnie badał zgodność ustaw ograniczających prawa

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1234/17.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2000/18.

i wolności z zasadą proporcjonalności. Orzeczenia TK w tym zakresie mają charakter precedensowy i kształtują standardy stosowania prawa przez ustawodawcę i organy administracji. Na poziomie europejskim jednostki mogą zwracać się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, podnosząc naruszenia praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. ETPCz stosuje test proporcjonalności jako podstawowe narzędzie oceny ingerencji państwa w prawa jednostki, wymagając, aby taka ingerencja była zgodna z prawem, realizowała uzasadniony cel i pozostawała konieczna w społeczeństwie demokratycznym. Przykładem jest orzecznictwo dotyczące wolności słowa czy prawa do prywatności, gdzie ETPCz wielokrotnie stwierdzał naruszenia wynikające z nadmiernych ograniczeń. Z kolei w ramach prawa Unii Europejskiej jednostki mogą powoływać się na zasadę proporcjonalności przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. TSUE konsekwentnie stosuje tę zasadę przy ocenie legalności działań instytucji unijnych oraz państw członkowskich wdrażających prawo UE. Naruszenie proporcjonalności może prowadzić do uchylenia aktu prawa wtórnego, decyzji instytucji unijnej bądź do stwierdzenia niezgodności implementacji prawa unijnego przez państwo członkowskie. Podsumowując, reakcje na naruszenia zasady proporcjonalności mają charakter wielopłaszczyznowy. Obejmują one kontrolę sądów administracyjnych, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, a także mechanizmy ochrony międzynarodowej w ramach ETPCz i TSUE. Dzięki temu zasada proporcjonalności pozostaje żywą i skuteczną gwarancją ochrony praw jednostki, a jej naruszenia nie pozostają bez odpowiedzi ze strony systemu prawnego.

INTERPRETACJA ZASADY PROPORCJONALNOŚCI W POLSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Zasada proporcjonalności w postępowaniu administracyjnym wymaga spełnienia trzech kryteriów:

- Adekwatności: Środek musi być odpowiedni do realizacji określonego celu.
- Konieczności: Działania administracyjne powinny być niezbędne, a mniej uciążliwe środki niewystarczające.
- Proporcjonalności sensu stricto: Ciężar nałożony na jednostkę nie może być nadmierny w stosunku do realizowanego celu publicznego.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) zasada proporcjonalności jest często przywoływana jako narzędzie oceny działań administracji publicznej. W wyroku NSA z dnia 10 stycznia 2019 r. (sygn. akt II OSK 1121/18) sąd stwierdził, że „stosowanie zasady proporcjonalności wymaga od organów administracji publicznej zachowania równowagi między interesem

publicznym a interesem jednostki, a każde odstępstwo od tej zasady może prowadzić do naruszenia praw jednostki”. Porównanie międzynarodowe ukazuje, jak różne jurysdykcje stosują zasadę proporcjonalności w celu ochrony praw jednostki. Na przykład, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zasada ta często odgrywa centralną rolę w sprawach dotyczących wolności słowa, prawa do życia prywatnego i wolności religijnej. Przykłady te ukazują uniwersalne zastosowanie zasady proporcjonalności w ochronie praw jednostki, niezależnie od kulturowych czy prawnych różnic między państwami²⁰. „Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów – ilustruje stosowanie zasady proporcjonalności w kontekście prawa Unii Europejskiej, ograniczając działania do tego, co jest niezbędne dla realizacji założeń traktatowych”²¹. „Zasada proporcjonalności jako element zasady ustrojowej dotyczy tylko kompetencji regulacji danej kwestii w prawie UE, zaś na gruncie art. 52 ust. 1 KPP rozważana jest poprawność regulacji w aspekcie spełnienia zasady proporcjonalności”²².

„Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, co jest fundamentalne dla regulowania działania Unii oraz warunkujące wydawanie wszystkich aktów instytucji”²³. „Zasada proporcjonalności, jako przesłanka konstytutywna każdego ograniczenia praw podstawowych, nabiera w kontekście karty szczególnej mocy, jakiej nie ma w ramach art. 5 ust. 4 TUE”²⁴.

ZASADA PROPORCJONALNOŚCI W PRAKTYCE: ANALIZA WYBRANYCH ORZECZEŃ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Zasada proporcjonalności odgrywa kluczową rolę w orzecznictwie sądów administracyjnych, stanowiąc narzędzie oceny legalności i adekwatności działań organów administracji publicznej. Jej zastosowanie pozwala na weryfikację, czy ingerencja w prawa jednostki jest uzasadniona i nie przekracza koniecznych granic.

²⁰ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Handyside v. The United Kingdom*, 1976.

²¹ M. Chmaj, 6. *Istota i zakres przesłanek ograniczania...*, op. cit.

²² R. Markiewicz, *Wprowadzenie [w:] Zasada proporcjonalności w prawie...*, op. cit.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

PRZYPADKI STOSOWANIA ZASADY PROPORCJONALNOŚCI W RÓŻNYCH OBSZARACH ADMINISTRACJI

Zasada proporcjonalności jest szeroko stosowana w wielu dziedzinach działalności administracyjnej, takich jak ochrona środowiska, planowanie przestrzenne, gospodarka nieruchomościami, a także w systemach sankcji administracyjnych.

A. OCHRONA ŚRODOWISKA

W obszarze ochrony środowiska zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie przy podejmowaniu decyzji dotyczących ograniczeń działalności gospodarczej lub wprowadzenia dodatkowych obowiązków na przedsiębiorców. Przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1231/21), gdzie sąd uznał, że nałożenie obowiązku wykonania kosztownej ekspertyzy przez przedsiębiorcę było nadmierne w stosunku do zamierzonego celu ochrony środowiska. Sąd stwierdził, że organ administracyjny powinien rozważyć mniej obciążające środki, takie jak przeprowadzenie kontroli własnymi zasobami.²⁵

B. PLANOWANIE PRZESTRZENNE

W sprawach dotyczących planowania przestrzennego zasada proporcjonalności pozwala na ochronę praw właścicieli nieruchomości. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2021 r. (sygn. akt II OSK 1760/20) sąd wskazał, że ustanowienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które uniemożliwiało właścicielowi realizację inwestycji, musi być proporcjonalne do celu publicznego. Sąd uznał, że ograniczenia w użytkowaniu nieruchomości nie mogą naruszać prawa własności w sposób nadmierny²⁶.

C. GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI

Wywłaszczenie nieruchomości stanowi jedno z najbardziej drastycznych narzędzi ingerencji administracji publicznej w prawa własności jednostki. Zasada proporcjonalności wymaga, aby wywłaszczenie było stosowane wyłącznie w przypadku braku innych możliwości realizacji celu publicznego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2022 r. (sygn. akt III SA/Gd 902/21) sąd wskazał, że organ nie wykazał, iż wywłaszczenie było jedynym

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 1231/21.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 20 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1760/20.

środkiem osiągnięcia zamierzonego celu, i uchylił decyzję jako niezgodną z zasadą proporcjonalności²⁷.

D. SANKCJE ADMINISTRACYJNE

W przypadku nakładania kar administracyjnych zasada proporcjonalności ma na celu zapobieżenie nadmiernemu obciążeniu jednostki. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2023 r. (sygn. akt II GSK 1120/22) stanowi przykład, gdzie sąd uznał, że kara pieniężna nałożona na przedsiębiorcę za drobne naruszenie przepisów była rażąco niewspółmierna do wagi naruszenia i skutków społecznych. Sąd podkreślił, że organ powinien dostosować wysokość kary do realiów konkretnej sytuacji²⁸.

ORZECZENIA SĄDÓW MIĘDZYNARODOWYCH JAKO ŹRÓDŁO INTERPRETACJI ZASADY PROPORCJONALNOŚCI

Sądy krajowe, stosując zasadę proporcjonalności, często odwołują się do orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Orzeczenia te wskazują na ogólne standardy stosowania zasady proporcjonalności, które mogą być wykorzystane w polskim prawie administracyjnym.

A. ORZECZNICTWO TSUE

W sprawie *Commission v. Germany* (C-331/88), TSUE uznał, że każde ograniczenie swobody działalności gospodarczej w ramach prawa unijnego musi być proporcjonalne, czyli nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. To orzeczenie znalazło odzwierciedlenie w polskim orzecznictwie dotyczącym regulacji działalności gospodarczej²⁹.

B. ORZECZNICTWO ETPC

W sprawie *Hutten-Czapska v. Poland* (2006) ETPC zwrócił uwagę na konieczność stosowania zasady proporcjonalności w zakresie ochrony prawa własności. Trybunał wskazał, że ograniczenia własności muszą być wyważone i uwzględniać zarówno interes publiczny, jak i ochronę praw jednostki. To podejście stało się istotnym punktem odniesienia w polskich sprawach dotyczących gospodarki nieruchomościami³⁰.

²⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt III SA/Gd 902/21.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2023 r., sygn. akt II GSK 1120/22.

²⁹ Orzeczenie TSUE, sprawa C-331/88 *Commission v. Germany*.

³⁰ Orzeczenie ETPC, sprawa *Hutten-Czapska v. Poland*, 2006.

Analiza wybranych orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, że zasada proporcjonalności jest nie tylko teoretycznym narzędziem, ale także praktycznym mechanizmem ochrony praw jednostki przed nadmierną ingerencją administracji. Sądy administracyjne systematycznie stosują zasadę proporcjonalności jako kryterium oceny działań organów administracyjnych, zwłaszcza w przypadkach dotyczących ograniczeń praw własności, nakładania kar administracyjnych czy podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska. Jednak praktyka pokazuje, że organy administracyjne często popełniają błędy w stosowaniu tej zasady, co prowadzi do uchylania decyzji administracyjnych przez sądy. Głównym problemem pozostaje brak odpowiedniego uzasadnienia decyzji, które powinno jasno wykazywać, w jaki sposób organ zastosował kryteria celowości, konieczności i adekwatności. Analizowane orzeczenia potwierdzają, że zasada proporcjonalności stanowi nieodzowne kryterium oceny legalności działań organów administracji. Sądy podkreślają, iż każda ingerencja musi być uzasadniona i nie może mieć charakteru arbitralnego. Sądy wymagają od organów administracji wyraźnego wskazania celu działania oraz wykazania, że środek był nie tylko zgodny z prawem, ale także konieczny i adekwatny. Orzeczenia pokazują także, że równoważenie interesu publicznego i praw jednostki stanowi centralny element stosowania zasady proporcjonalności. W wielu przypadkach sądy wskazywały, że nadmierna ingerencja w prawa jednostki prowadzi do uchylenia decyzji. W uzasadnieniach sądowych szczególną rolę przypisano obowiązkowi organów do przejrzystego i szczegółowego uzasadniania swoich decyzji. Brak takiej argumentacji traktowany był jako naruszenie zasady proporcjonalności. Z powyższej analizy wynika, że sądy nie traktują zasady proporcjonalności jako teoretycznej konstrukcji, lecz jako realny instrument praktycznej kontroli administracji i ochrony praw jednostki. Zasada proporcjonalności stanowi istotne narzędzie ochrony praw jednostki oraz ograniczenia działań administracji publicznej. Jej stosowanie w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych oraz na poziomie międzynarodowym jest dowodem na jej uniwersalne znaczenie w systemie demokratycznego państwa prawa.

ZNACZENIE ZASADY PROPORCJONALNOŚCI DLA OCHRONY PRAW JEDNOSTKI I INTERESU PUBLICZNEGO

Zasada proporcjonalności pełni fundamentalną rolę w równoważeniu praw jednostki oraz interesu publicznego w systemie prawa administracyjnego. Jej znaczenie polega na tym, że umożliwia organom administracyjnym podejmowanie działań koniecznych dla realizacji celów publicznych przy jednoczesnym poszanowaniu praw i wolności

jednostki. To podejście nie tylko wzmacnia zaufanie obywateli do administracji publicznej, ale także zapobiega nadużyciom władzy. „Zasada proporcjonalności staje się podstawowym współczesnym uzasadnieniem i instrumentem kontroli uznaniowości władzy – zarówno władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej, ujmowana jako rodzaj metodologicznego ukoronowania aktualnego postpozytywistycznego i neonaturalistycznego spojrzenia na prawo”³¹. „Zasada proporcjonalności wymaga, by działanie organu publicznego było nie tylko zgodne z prawem, ale także aby było adekwatne i nie przekraczało niezbędności dla osiągnięcia celu, co jest kluczowe w ocenie każdej interwencji regulacyjnej”³².

OCHRONA PRAW JEDNOSTKI DZIĘKI ZASADZIE PROPORCJONALNOŚCI

Podstawowym celem zasady proporcjonalności jest ograniczenie arbitralności działań administracyjnych i zapewnienie ochrony praw jednostki. Dzięki tej zasadzie organy administracyjne muszą dokładnie rozważać, czy ich działania nie naruszają praw obywateli w sposób nieuzasadniony lub nadmierny. Przykładem zastosowania zasady proporcjonalności w obronie praw jednostki jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2022 r. (sygn. akt II OSK 1234/21), w którym sąd stwierdził, że nałożenie obowiązku rozbioru budynku mieszkalnego było nieproporcjonalne do naruszenia przepisów budowlanych. Sąd podkreślił, że organ powinien wziąć pod uwagę zarówno interes publiczny, jak i trudną sytuację osobistą właściciela nieruchomości³³. Zasada proporcjonalności chroni także przed nadmiernymi sankcjami administracyjnymi. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2023 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1020/22) sąd uchylił decyzję o nałożeniu wysokiej kary finansowej na przedsiębiorcę, uznając, że kara była niewspółmierna do wagi naruszenia i jego skutków dla porządku publicznego³⁴.

³¹ M. Chlipała, *Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, ST 2014, nr 3, s. 25-33, <https://sip.lex.pl/#/publication/151187086/chlipala-monika-zasada-proporcjonalnosci-nadzoru-nad-dzialalnoscia-samorzadu-terytorialnego?keyword=Zasada%20proporcjonalno%C5%9Bci%20w%20prawie%20administracyjnym%20&cm=SREST> (dostęp: 21.12.2024).

³² Ibidem.

³³ Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 1234/21.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 1020/22.

WZMOCNIENIE INTERESU PUBLICZNEGO POPRZEZ PROPORCJONALNE DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

Zasada proporcjonalności nie tylko chroni prawa jednostki, ale również wzmacnia realizację interesu publicznego. Dzięki niej organy administracyjne są zobowiązane do działania w sposób racjonalny i odpowiedzialny, co minimalizuje ryzyko podejmowania decyzji, które mogą zostać uznane za nieważne lub sprzeczne z prawem. Przykładem proporcjonalnego działania na rzecz interesu publicznego jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2023 r. (sygn. akt II OSK 1402/22), w którym sąd potwierdził zasadność ograniczeń w dostępie do terenów chronionych w celu ochrony ekosystemów. Sąd wskazał, że ograniczenia były proporcjonalne, ponieważ dotyczyły jedynie wybranych obszarów, a ich celem było zapobieganie degradacji środowiska naturalnego³⁵.

RÓWNOWAŻENIE PRAW JEDNOSTKI I INTERESU PUBLICZNEGO

Jednym z największych wyzwań związanych z zasadą proporcjonalności jest osiągnięcie równowagi między ochroną praw jednostki a realizacją interesu publicznego. Z jednej strony, organy administracyjne muszą dbać o dobro wspólne, z drugiej zaś nie mogą naruszać praw obywateli w sposób nieuzasadniony. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 maja 2022 r. (sygn. akt III SA/Po 1520/21) sąd rozpatrywał sprawę dotyczącą ograniczeń w działalności gospodarczej wprowadzonych w celu ochrony zdrowia publicznego. Sąd stwierdził, że ograniczenia te były proporcjonalne, ponieważ ich celem było zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych, a środki zastosowane przez organ były minimalnie uciążliwe dla przedsiębiorców³⁶.

Pomimo istotnej roli zasady proporcjonalności, jej stosowanie napotyka na szereg wyzwań. Jednym z nich jest subiektywność oceny proporcjonalności działań administracyjnych. Organy administracyjne i sądy muszą często podejmować trudne decyzje, ważąc interes publiczny i prawa jednostki w konkretnych, złożonych przypadkach. W sprawach dotyczących wywłaszczeń nieruchomości lub nakładania obowiązków administracyjnych, brak precyzyjnego uzasadnienia działań organu może prowadzić do ich uchylenia przez sądy. Przykładem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 stycznia 2023 r. (sygn. akt III SA/Kr 1201/22),

³⁵ Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt II OSK 1402/22.

³⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Po 1520/21.

w którym sąd uznał, że decyzja organu była niewystarczająco uzasadniona, co skutkowało naruszeniem zasady proporcjonalności³⁷.

PODSUMOWANIE

Zasada proporcjonalności, jako nieodzowny element praworządności, odgrywa kluczową rolę w ograniczaniu potencjalnej arbitralności działań władz publicznych, zapewniając, że interwencje w prawa i wolności obywatelskie są zarówno adekwatne, jak i niezbędne. Przeanalizowane przypadki i doktryny prawne z różnych jurysdykcji potwierdzają, że proporcjonalność jest fundamentalna dla zachowania równowagi między efektywnym zarządzaniem publicznym a ochroną praw jednostek. Współczesne wyzwania, takie jak globalne kryzysy zdrowotne, zmiany klimatyczne czy cyfryzacja usług publicznych, stawiają przed zasadą proporcjonalności nowe wymagania. W odpowiedzi na te wyzwania, organy administracyjne i sądy będą musiały ciągle dostosowywać i reinterpretować tę zasadę, aby odpowiedzieć na zmieniające się potrzeby społeczne i technologiczne. Dalsze badania powinny skupić się na opracowaniu bardziej szczegółowych wytycznych dotyczących stosowania zasady proporcjonalności, co może przyczynić się do wzrostu przewidywalności i spójności orzecznictwa. Ostatecznie, zasada proporcjonalności nie tylko chroni jednostki przed nadużyciami, ale również przyczynia się do budowania zaufania społecznego do instytucji publicznych. Utrzymywanie tego zaufania jest kluczowe, szczególnie w czasach, gdy publiczne i prywatne interesy są coraz bardziej splecione. Zrozumienie i właściwe stosowanie zasady proporcjonalności pozostaje zatem jednym z najważniejszych zadań dla prawników. Przeprowadzona analiza pozwala jednoznacznie stwierdzić, że zasada proporcjonalności stanowi jeden z fundamentów systemu prawa administracyjnego w Polsce, a jej znaczenie znajduje potwierdzenie zarówno w przepisach prawa konstytucyjnego, jak i w ustawodawstwie zwykłym. Jest to zasada o charakterze uniwersalnym, pełniąca funkcję kluczowego mechanizmu równoważenia interesu publicznego i ochrony praw jednostki.

Wnioski niniejszego artykułu zostały oparte na wieloaspektowej analizie źródeł. Zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, która pozwoliła wskazać normatywne podstawy zasady proporcjonalności w Konstytucji RP, Kodeksie postępowania administracyjnego, Prawie budowlanym, Prawie ochrony środowiska, ustawie o Policji, ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz Prawie

³⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 1201/22.

o zgromadzeniach. Użyto również metody analizy orzecznictwa, umożliwiającej ukazanie praktycznego znaczenia zasady na podstawie wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto zastosowano metodę teoretyczno-prawną, która pozwoliła umiejscowić zasadę proporcjonalności w systemie fundamentalnych zasad prawa i ukazać jej relacje z zasadą państwa prawa czy zasadą legalizmu. Odwołanie do orzecznictwa umożliwiło przeprowadzenie studiów przypadków, pokazujących, w jaki sposób sądy stosują test proporcjonalności (celowość, konieczność, adekwatność) w praktyce, uchylając decyzje organów pozbawione racjonalnego uzasadnienia albo nadmiernie ingerujące w prawa jednostki. Wnioski te potwierdzają, że zasada proporcjonalności ma charakter nie tylko teoretyczny, ale i praktyczny – stanowi realne narzędzie kontroli legalności działań administracji. Podsumowując, zasada proporcjonalności stanowi kluczowy element mechanizmu ochrony praworządności. Dzięki normatywnemu umocowaniu, szerokiemu rozwinięciu w doktrynie oraz konsekwentnemu stosowaniu w praktyce orzeczniczej, pełni ona rolę gwarancji ochrony praw jednostki i wyznacza granice działania administracji publicznej.

Na podstawie sformułowanych wniosków można zarekomendować:

1. Dla ustawodawcy – warto rozważyć wprowadzanie do ustaw szczegółowych bardziej wyraźnych odniesień do testu proporcjonalności, aby zapewnić spójność stosowania prawa przez organy.
2. Dla administracji publicznej – każdy organ powinien w decyzjach wyraźnie wskazywać, dlaczego zastosowany środek spełnia kryteria celowości, konieczności i adekwatności, co zwiększy transparentność i zmniejszy ryzyko uchylania decyzji.
3. Dla doktryny i praktyki naukowej – dalsze badania powinny koncentrować się na porównaniu standardów proporcjonalności w Polsce i w prawie europejskim, aby lepiej zrozumieć ewolucję tej zasady i jej wpływ na ochronę praw jednostki.

BIBLIOGRAFIA

- Błaś A., *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Chlipała M., *Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, ST 2014, nr 3.
- Chmaj M., *6. Istota i zakres przesłanek ograniczania konstytucyjnych praw i wolności [w:] Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2023.
- Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Handyside v. The United Kingdom*, 1976.

- Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Hutten-Czapska v. Poland*, 2006.
- Izdebski H., *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, Warszawa 2010.
- Markiewicz R., *Wprowadzenie [w:] Zasada proporcjonalności w prawie autorskim w Unii Europejskiej*, Warszawa 2023.
- Miłkowski T.M., 4.1. *Regulacje ogólne [w:] Czynności operacyjno-rozpoznawcze a prawa i wolności jednostki*, Warszawa 2020.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z dnia 10 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2140/19.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z dnia 15 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 1234/21.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z dnia 20 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2000/18.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z dnia 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt II OSK 1402/22.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z dnia 20 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1760/20.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z dnia 25 stycznia 2021 r., sygn. akt II OSK 2138/20.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z dnia 30 stycznia 2023 r., sygn. akt II GSK 1120/22.
- Trybunał Konstytucyjny, wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt K 3/20.
- Trybunał Sprawiedliwości UE, *Commission v. Germany*, C-331/88.
- Tuleja P. [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 31.
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, wyrok z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt III SA/Gd 902/21.
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, wyrok z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1234/17.
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, wyrok z dnia 18 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 1927/21.
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, wyrok z dnia 30 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 1201/22.
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, wyrok z dnia 5 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Po 1520/21.
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrok z dnia 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 1231/21.
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrok z dnia 12 marca 2022 r., sygn. akt VI SA/Wa 2031/21.
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrok z dnia 18 marca 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 1020/22.
- Zimmermann J., *Zasady ogólne prawa administracyjnego [w:] Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.