

zującej tego przepisu, to sądy normą tą byłyby bezwzględnie związane, a to z uwagi na treść art. 190 ust. 1 Konstytucji.

W ostatnim rozdziale autorzy rozważyli problem wyroku aplikacyjnego jako podstawy orzeczenia sądowego oraz problem odżycia normy prawnej jako skutku orzeczenia TK. W tym pierwszym zakresie rozważania swoje skoncentrowali na dopuszczalności wydawania wyroków aplikacyjnych, pominęli jednak interesujący problem ich prawotwórczego charakteru, polegającego na sformułowaniu normy prawnej będącej wyjątkiem wobec zasady wynikającej z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Analizując problem odżycia normy prawnej autorzy próbowali znaleźć odpowiedź na pytanie: „co ma zrobić sąd rozpatrując konkretną sprawę, gdy przyszłoby mu orzekać na podstawie przepisu prawa, który na skutek orzeczenia Trybunału został reanimowany” (s. 102). Z dalszych rozważań można wnioskować, że sąd powinien oprzeć rozstrzygnięcie na takim przepisie. Autorzy nie tylko zaakceptowali tę formę prawotwórstwa trybunalskiego, ale również nie widzieli potrzeby jej konstytucyjnego uregulowania (s. 107).

Podsumowując, należy stwierdzić, że recenzowana książka stanowi cenną i godną uwagi pozycję wydawniczą. Jej lektura pozostawia jednak pewien niedosyt czytelnikowi zainteresowanemu problematyką skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Niektóre zasygnalizowane wcześniej kwestie zostały bowiem w niej pominięte, inne, zasługujące na głębszą analizę, potraktowano zbyt ogólnie. Należy jedynie żywić nadzieję, że książka ta będzie inspiracją dla dalszych badań nad skutkami orzeczeń TK w sferze stosowania prawa.

Monika Florczak-Wątor

JOANNA ZAKOLSKA

*Zasada proporcjonalności
w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 276

W demokratycznym państwie prawa wolność i prawa jednostek powinny być odpowiednio zabezpieczone przed samowolą władzy, a także powinien być określony stopień podporządkowania jednostki wspólnocie i związana z nim możliwość, a nawet konieczność wprowadzenia pewnych ograniczeń. Funkcję tę spełnia konstytucja, której nadrzędność wobec innych aktów normatywnych jest uznawana za standard demokratycznego państwa prawa. Istotną rolę w urzeczywistnianiu wolności i praw jednostek w ich relacji do dobra wspólnego spełnia Trybunał Konstytucyjny jako organ strzegący postanowień konstytucji. W jego orzecznictwie precyzowane są m.in. zasady ukierunkowujące działalność organów państwa, mianowicie zasada proporcjonalności celów i środków, przewidywalność i obliczalność państwowej ingerencji.

Z punktu widzenia statusu jednostki w państwie zasada proporcjonalności ma kapitalne znaczenie, ponieważ jej zasadniczym celem jest minimalizowanie zakresu ingerencji w sferę praw człowieka poprzez poddanie tej ingerencji testowi racjonalności prakseologicznej (instrumentalnej) oraz racjonalności aksjologicznej. Rodowód tej zasady wywodzi się z XIX-wiecznego orzecznictwa pruskiego Wyższego Sądu Administracyjnego¹. W polskim systemie prawnym pojawiła się dzięki orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego będącego pod wpływem wzorów niemieckich, a w szczególności orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

Dotychczas w Polsce ukazało się wiele publikacji, których przedmiotem była zasada proporcjonalności zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i w odniesieniu do orzecznictwa TK. Przede wszystkim należy tu podkreślić wkład Krzysztofa Wojtyczka², ale także wielu innych badaczy³, którzy — bazując na obcojęzycznej literaturze, głównie niemieckiej i angielskiej — ukazali zakres znaczeniowy i funkcjonowanie zasady proporcjonalności w aspekcie prawnoporównawczym, dostrzegając jednocześnie możliwości zastosowania tej zasady w polskim systemie prawnym⁴.

Pomimo istnienia bogatej literatury dotyczącej zasady proporcjonalności, brakowało na polskim rynku wydawniczym opracowania kompleksowego, ukazującego wyniki empirycznych badań orzecznictwa polskiego TK. Badanie ukierunkowane na ukazanie prawidłowości stosowania zasady proporcjonalności w orzecznictwie sądu konstytucyjnego ma bardzo doniosłe znaczenie, ponieważ dopiero analiza konkretnych przypadków

¹ W doktrynie pojawił się także pogląd, iż zasada proporcjonalności tkwi korzeniami już w dziełach Platona i Arystotelesa i wiąże się klasycznym rozumieniem sprawiedliwości. Zob. S. Tkacz, P. Żak, *Sprawiedliwość a proporcjonalność w świetle projektu Konstytucji Europejskiej*, [w:] *Teoretycznoprawne problemy integracji europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2004, s. 123–137.

² Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999 (szczególnie rozdział VI „Zasada proporcjonalności”, s. 136–167); tegoż, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 667–692.

³ Zob. np. A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie...*, s. 693–709; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 261–265; A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 1; D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4; tegoż, *Zasada proporcjonalności (adekwatności) jako miernik dopuszczalności ingerencji państwa w prawa i wolności jednostki. Ekspertyza sporządzona dla RPO*, „Biuletyn RPO. Materiały” 1990, nr 6; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków, 2000, s. 252–269; tegoż, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004, s. 396–417.

⁴ O tym, jak ważną rolę w kształtowaniu się poglądów TK pełni doktryna, może świadczyć fakt powoływania się na nią w uzasadnieniach wyroków. Można mówić właściwie o wzajemnej inspiracji orzecznictwa i doktryny prawa. We wczesnym etapie działalności orzeczniczej, podczas którego kształtowało się jego rozumienie zasady proporcjonalności, TK powołał się na publikację S. Wronkowskiej, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 74. Autorka tego opracowania wskazała źródła swoich inspiracji: M. Wyrzykowski, *Legislacja — demokratyczne państwo prawne — radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 50–51; W. Sokolewicz, *Państwo prawne — jego cechy i kryteria*, Informacja nr 63 Biura Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1992, s. 2–3.

argumentacji tego organu pozwoli dostrzec przyjmowane metody ważenia kolidujących dóbr z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych praw i wolności. Należy przy tym zaznaczyć, że problematyka ważenia dóbr jest jedną z najtrudniejszych (a może nawet najtrudniejszą) i najbardziej kontrowersyjnych kwestii w prawoznawstwie. Dlatego też z zadowoleniem należy przyjąć ukazanie się monografii Joanny Zakolskiej *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*.

Celem opracowania, który autorka sprecyzowała we „Wstępie” „[...] jest przede wszystkim ukazanie poglądów doktryny prawa, głównie niemieckiej i polskiej, w odniesieniu do kwestii pojmowania i definiowania zasady proporcjonalności, a także analiza jej podstaw prawnych — zarówno na gruncie Konstytucji RP z 22 lipca 1952 r. po zmianach wprowadzonych nowelą grudniową, jak i w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.” (s. 7). J. Zakolska dokonała analizy wydawanych na przestrzeni 20 lat (1986–2006) orzeczeń TK, aby ukazać, „w jakim stopniu i w jaki sposób Trybunał Konstytucyjny stosuje zakaz nadmiernej ingerencji, badając konstytucyjność norm prawnych ograniczających jednostkę w korzystaniu z jej wolności i praw, a także nakładających na nią obowiązki” (s. 7). Rozprawa Zakolskiej może zainteresować nie tylko specjalistów z dziedziny prawa konstytucyjnego, ale także z innych dziedzin prawa, w szczególności biorących udział w procesie tworzenia i stosowania prawa. Jest to także pozycja pożyteczna dla samego TK, który — analizując przedstawione w pracy prawidłowości dotychczasowego stosowania zasady proporcjonalności — może udoskonalić w przyszłych orzeczeniach sposób posługiwania się tą zasadą. Adresatami tej rozprawy mogą być też właściwie wszyscy ludzie zainteresowani swoim statusem prawnym w systemie współczesnego prawa polskiego.

Zasadniczy trzon rozprawy został ujęty w sześciu rozdziałach. W rozdziale I zatytułowanym „Pojęcie zasady proporcjonalności i jej elementy składowe” autorka — powołując się na poglądy niemieckiej i polskiej myśli prawnej — ukazała treść pojęcia zasady proporcjonalności oraz recepcję tej zasady, w takich krajach jak: Szwajcaria, Francja, Wielka Brytania, Kanada, Australia i Stany Zjednoczone. Podkreśliła też jej znaczenie jako ogólnej zasady prawa Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej i innych aktów prawa międzynarodowego. Ważne z punktu widzenia interesów Polski — jako państwa członkowskiego UE — jest przyjęcie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, że „zasada proporcjonalności może być wykorzystana jako argument przeciwko działaniom Wspólnoty, a także przeciwko legalności działania państwa członkowskiego, które mieści się w obszarze stosowania prawa wspólnotowego. W każdej takiej sytuacji należy określić istotne interesy, a także zbadać ich wagę, co stanowi konieczny warunek poprzedzający proces ich ważenia. W świetle tego można stwierdzić, czy decyzja organu publicznego była naprawdę proporcjonalna” (s. 15). Także i ten fakt przemawia za potrzebą zwrócenia uwagi na funkcjonowanie zasady proporcjonalności. Zgodnie z ustaleniami autorki, na zasadę proporcjonalności składają się trzy elementy: 1) przydatność, czy też odpowiedniość środka do określonego celu; 2) konieczność lub też wymagalność środka; 3) proporcjonalność *sensu stricto*, inaczej zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu (s. 18). Ponadto wskazała ona tak-

że dwa dodatkowe aspekty tej zasady: 1) celem usprawiedliwiającym ograniczenie konkretnego prawa zawartego w konstytucji powinna być realizacja określonego dobra wspólnego; 2) odpowiednia musi być także forma ograniczenia, tzn. mogą być zastosowane tylko takie prawne nakazy lub zakazy, które są właściwe do realizacji konkretnego celu publicznego (s. 18–19). W dalszej części tego rozdziału Zakolska wnikliwie przeanalizowała przyjmowane tradycyjnie trzy wymogi, składające się na całościowy obraz zasady proporcjonalności: przydatności, konieczności i zakaz nadmiernej ingerencji (wymóg proporcjonalności *sensu stricto*).

W rozdziale II pod tytułem „Ewolucja zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Analiza podstaw prawnych orzekania” autorka zwróciła najpierw uwagę na zasadę demokratycznego państwa prawnego, będącą podstawą orzecznictwa TK w latach 1990–1997. Ukazała genezę tego pojęcia w polskim systemie prawnym oraz kontrowersje związane z jego rozumieniem zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym. W doktrynie zwracano uwagę, że wprowadzenie do konstytucji pojęcia państwa prawnego wyposaży TK w „potężną władzę polityczną”. Joanna Zakolska uznała to stwierdzenie za nieco przesadzone, ale dostrzegła, że art. 1 konstytucji (wyrażający wówczas zasadę demokratycznego państwa prawnego) był najczęściej powoływanym wzorcem kontroli konstytucyjności prawa w tamtym okresie. Po analizie orzecznictwa TK doszła do wniosku, że „interpretacja art. 1 była dokonywana przede wszystkim w związku z problematyką ochrony praw i wolności obywateli” (s. 35) i wskazała szczegółowe zasady dotyczące tej ochrony, których katalog zasadniczo pokrywał się z regułami „dobrego prawodawstwa”. Ponieważ zasada proporcjonalności, aż do uchwalenia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., nie wynikała z żadnego przepisu o randze konstytucyjnej, TK „zmuszony był do stopniowego odkrywania kolejnych jej elementów w oparciu o istniejące, ogólne i niepełne przepisy, a także o orzecznictwo i doktrynę państw zachodnich, na którą czasem powoływał się w uzasadnieniach orzeczeń” (s. 37). Stopniowe odkrywanie elementów zasady proporcjonalności w orzecznictwie TK przez autorkę stanowi dalszą treść rozdziału II. Uznając, że rok 1995 jest „niezwykle istotny w kształtowaniu się tej zasady, ze względu na orzeczenie w sprawie o sygn. akt K 11/94, w którym Trybunał po raz pierwszy w kompleksowy sposób stwierdził, kiedy można mówić o zgodności z zasadą proporcjonalności przepisu zawartego w akcie prawnym” (s. 37–38), Zakolska wyróżniła odpowiednio dwa okresy ewolucji zasady proporcjonalności: orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1995 oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1995–1997. W podsumowaniu każdego z okresów sformułowała cenne wnioski badawcze. Dla lepszej przejrzystości pracy można było je jednak lepiej wyeksponować, np. w odrębnym punkcie. Zdaniem autorki, TK w 1995 r. „naadał zasadzie proporcjonalności generalny kształt” (s. 64) w kontekście postulowanych przez siebie konstytucyjnych zasad ograniczania praw i wolności jednostki. Wywodził zasadę proporcjonalności głównie z zasady demokratycznego państwa prawnego. „Aby uznać wprowadzone ograniczenia za konstytucyjne, należało udzielić odpowiedzi pozytywnej na następujące pytania: 1) czy wprowadzona regulacja 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 jej efekty są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (s. 65). Jak słusznie podkreśliła J. Zakolska, „są to zatem pytania o spełnienie wymogów składowych zasady proporcjonalności w jej klasycznym ujęciu, wypracowanym przez doktrynę i orzecznictwo niemieckie, aczkolwiek z pewnymi modyfikacjami w odniesieniu do wymogów konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*” (s. 65). Ponadto m.in. stwierdziła, że zastosowanie zasady proporcjonalności przez TK odnosiło się także do ingerencji ustawodawcy w sferę uprawnień jednostek samorządu terytorialnego. Zwróciła także uwagę na niejednorodność traktowania tej zasady przez TK oraz jej relację do innych zasad. W szczególności wywodzenie zasady proporcjonalności z zasady demokratycznego państwa prawnego pozwoliło określić przez TK zasadę proporcjonalności jako zasadę konstytucyjną.

Rozdział III — „Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przed wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.” — został wyróżniony ze względu na zmianę aspektu badania orzecznictwa TK, którym teraz nie jest ewoluowanie zasady proporcjonalności, lecz merytoryczne rozstrzygnięcia TK dotyczące ograniczeń poszczególnych praw i wolności. Autorka przyjęła systematykę tego rozdziału zgodnie z logiką znaczenia poszczególnych praw i wolności w relacji do zasady proporcjonalności. Na pierwszym miejscu pojawiła się zatem zasada swobody działalności gospodarczej (wolność gospodarcza), ponieważ — jak podkreśliła — „to właśnie na tle tej zasady pojawiły się pierwsze rozważania TK dotyczące materialnych ograniczeń praw i wolności w ogóle, które, mimo iż nie wynikały z art. 6 konstytucji, były uznawane przez Trybunał za wiążące ustawodawcę” (s. 70). Następnie dokonała analizy tych wypowiedzi TK, które odnosiły się do prawa własności przysługującego jednostce, ale także przysługującego gminom. Wśród wielu zanalizowanych orzeczeń na uwagę zasługuje stosowanie zasady proporcjonalności „nie tylko w kontekście ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, ale także jako uzasadnienie odstąpienia od zasady równości” (s. 79). Autorka dostrzegła, że TK przywołał w tym kontekście zasadę proporcjonalności w sprawie o sygn. akt K 10/96, która dotyczyła „pozbawienia pewnych kategorii osób roszczenia o przeniesienie prawa własności papieru wartościowego na okaziciela, jakim jest powszechne świadectwo udziałowe” (s. 79). Jest to przykład zastosowania zasady proporcjonalności wynikającej z rozumienia zasady równości. Przypomnijmy, że — zdaniem TK — zasada równości oznacza nie tylko jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii osób charakteryzujących się daną cechą istotną, ale także zasada ta „zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego a nie innego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć: czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, p o z o s t a j e w o d p o w i e d n i e j p r o p o r c j i [podkr. J.P.] do wagi interesów, które zo-

staną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniając odmienne traktowanie podmiotów podobnych”⁵. W omawianym przypadku TK „nie dopatrzyl się relewantnych, racjonalnych i proporcjonalnych argumentów, przemawiających za wyodrębnieniem przez ustawę tej klasy osób [tj. obywateli, których brak zameldowania był konsekwencją braku miejsca pobytu stałego, przyp. J.P.]” (s. 80). Charakterystyczne jest, że dotychczas badacze dostrzegali zakotwiczenie zasady proporcjonalności w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, a pod rządami obecnej Konstytucji RP wskazuje się przede wszystkim art. 31 ust. 3 jako źródło tej zasady. Pomija się natomiast ważną kwestię związaną z szeroko pojmowaną formułą zasady równości i zasadnością przyjętego kryterium różnicowania. Autorka także nie poświęca tej kwestii dużo uwagi.

W dalszej części rozprawy autorka przeanalizowała orzecznictwo TK dotyczące praw i wolności ekonomicznych i socjalnych, wśród których wymieniła: prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy, a także podatki i inne świadczenia publiczne. Usprawiedliwiła się, że „wprowadzie płacenie podatków i ponoszenie innych ciężarów publicznych bynajmniej nie jest prawem jednostki, tylko jej obowiązkiem, jednak w sposób niewątpliwy wiąże się z jej sytuacją ekonomiczną” (s. 90). Krytycznie odniosła się do niektórych rozstrzygnięć TK dotyczących prawa daninowego. Następnie wyróżniła orzecznictwo dotyczące praw i wolności osobistych, takich jak: wolność słowa, prawo do prywatności i prawo do sądu; praw i wolności politycznych: wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się, wolność tworzenia i działania partii politycznych oraz zasada kadencyjności składu osobowego rad gmin.

W rozdziale IV zatytułowanym „Zasada proporcjonalności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.” autorka skupiła się przede wszystkim na konsekwencjach wynikających z brzmienia art. 31 ust. 3 Konstytucji, który to przepis określiła jako „ogólny przepis wyznaczający zasady ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw” (s. 111) oraz uznała, że „z art. 31 ust. 3 wynikają trzy zasady: wyłączności ustawy, proporcjonalności i zachowania istoty wolności i praw, z których pierwsza ma charakter formalny, pozostałe — materialny. Oprócz nich przepis ten zawiera materialne przesłanki dopuszczalności ograniczeń, tj. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i prawa innych osób” (s. 111). Ciekawe są rozważania dotyczące sporu w sprawie możliwości ograniczania praw konstytucyjnych na podstawie art. 31 ust. 3. Następnie Zakolska w sposób rzetelny i skrupulatny przeanalizowała poszczególne przesłanki ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj.: ustawowa forma ograniczenia, istnienie konieczności wprowadzenia ograniczenia w demokratycznym państwie, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w tym przepisie wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia, ochrona moralności publicznej, ochrona praw i wolności

⁵ Wyrok TK z dnia 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 33; formuła ta była przytaczana także w późniejszych orzeczeniach.

innych osób), zakaz naruszania istoty danego prawa i wolności. Zdaniem autorki, „przesłanki te mają postać wartości (dóbr) konkurujących z zakresem korzystania przez jednostkę z przysługujących jej wolności i praw” (s. 115–116). Zakres stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji — zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy — pojawił się w rozważaniach TK. Autorka przedstawiła ostateczne ustalenia w tej sprawie. Istotne jest przyjęcie przez TK, że artykuł ten ma zastosowanie „do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, niezależnie od tego, czy przepisy szczegółowe odrębnie określają przesłanki ograniczenia danego prawa lub wolności” (s. 142). Jeśli chodzi o zakres podmiotowy, to art. 31 ust. 3 Konstytucji ma zastosowanie nie tylko do osób fizycznych, ale także do osób prawnych, ponieważ — jak podkreśliła — „Trybunał wyraźnie zaznaczył, iż ograniczenie zasady proporcjonalności tylko do osób fizycznych prowadziłoby do arbitralnego zróżnicowania ochrony konstytucyjnych praw i wolności osób fizycznych i osób prawnych, które nie znajduje oparcia w przepisach konstytucji” (s. 143). W dalszej części tego rozdziału omówiła także relację art. 31 ust. 3 do art. 2 Konstytucji. Doszła w tej sprawie do wniosku, że „zasada proporcjonalności w obecnym stanie prawnym może być wywodzona zarówno z art. 2, jak i z art. 31 ust. 3” (s. 253), co znajduje potwierdzenie w praktyce orzecniczej TK. Całkowicie zgadzam się z argumentacją Joanny Zakolskiej, że „znaczenie zasady proporcjonalności polega nie tylko na określeniu zakresu dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, zawartym w art. 31 ust. 3 konstytucji” (s. 150). W istocie „zasada ta, jako element państwa prawnego, ma szerszy zakres oddziaływania, odnosi się bowiem do ogółu sytuacji, w których państwo, stanowiąc prawo, wpływa na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą” (s. 150). Autorka słusznie wskazała, że ocenie z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności podlegają także przepisy określające zakres ciążących na tych osobach obowiązków, co uzasadnia wywodzenie zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji. Dodałabym jednak możliwość oceny przyjętego kryterium różnicowania w aspekcie zgodności z zasadą proporcjonalności, co bezpośrednio wiąże się z wykładnią zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W dalszej części tego rozdziału dokonała kategoryzacji szczegółowych klauzul ograniczających zamieszczonych obok przepisów gwarantujących poszczególne prawa i wolności, a także omówiła kwestię zastosowania zasady proporcjonalności w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 5 Konstytucji).

W obszernym rozdziale V — „Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.” — autorka dokonała rzetelnej, krytycznej analizy orzecznictwa TK, uwzględniając poszczególne konstytucyjne wolności i prawa. W szczególności wyróżniła: wolność działalności gospodarczej, prawo własności i inne prawa majątkowe (prawo własności: prawo własności przysługujące jednostce, prawo własności przysługujące gminom i innym jednostkom samorządu terytorialnego; inne prawa majątkowe: spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu mieszkalnego, najem), inne prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne (prawo do pracy, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do nauki), prawa i wolności osobiste (wolność

osobista, prawo do sądu, prawo do prywatności, wolność wypowiedzi), prawa i wolności polityczne (wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się, wolność tworzenia i działania partii politycznych, zasada kadencyjności składu osobowego rad gmin). Jak już zaznaczyła we „Wstępie”: „[...] rodzaje uwzględnionych w pracy wolności i praw wynikają z problematyki orzecznictwa” (s. 7). Na zakończenie tych rozważań autorka poruszyła bardzo ważny i kontrowersyjny zarazem problem możliwości powoływania się na naruszenie zasady proporcjonalności jako podstawy skargi konstytucyjnej. Postawa TK w tej sprawie jest analogiczna, jak w kwestii możliwości powoływania się na naruszenie zasady równości i budzi podobne kontrowersje⁶.

W rozdziale VI — „Zagadnienie funkcjonowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do obowiązków konstytucyjnych (na tle zobowiązań podatkowych)” — autorka sformułowała słuszną tezę, że chociaż „w klasycznym ujęciu zasada proporcjonalności dotyczy problematyki ograniczania praw i wolności, nie oznacza to, iż reguł z niej wynikających nie można odnieść do obowiązków nakładanych na jednostkę. Faktycznie bowiem o pozycji prawnej człowieka decyduje nie tylko ogół przyznanych mu bądź potwierdzonych w tekście prawnym praw i wolności, ale także zakres nałożonych na niego obowiązków — one bowiem z założenia ograniczają możliwość korzystania z wolności i praw” (s. 240). Szczególne zagrożenia przekraczania granic rzeczywistych potrzeb w obciążaniu jednostki obowiązkami dostrzegła w ogólnym sformułowaniu art. 84 Konstytucji, z którego wynika obowiązek płacenia podatków. Ważną rolę w ograniczaniu swobody ustawodawcy pełni m.in. orzecznictwo TK, w którym rozważano także kwestię zastosowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do art. 84 Konstytucji. Na tle stosowania art. 84 Konstytucji w relacji do art. 64 dotyczącego ochrony własności powstało wiele spornych kwestii, do których autorka odniosła się w krytyczny sposób.

Na zakończenie rozprawy Joanna Zakolska sformułowała wiele wniosków, którym nie sposób odmówić słuszności. Analiza orzecznictwa TK pozwoliła jej, w sposób kompleksowy, ująć prawidłowości stosowania przez TK zasady proporcjonalności i określić pojmowanie tej zasady jako ugruntowane. Jednak, jak stwierdziła, „niewiele można znaleźć wyroków, w których analizowano by zakwestionowany przepis w sposób szczegółowy, z uwzględnieniem dokładnego zbadania realizacji wymogów przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*” (s. 256). Szkoda, że umknął uwadze autorki wyrok TK w sprawie o sygn. akt P 7/98⁷, ponieważ — z punktu widzenia rozważanej w rozprawie problematyki — byłby to bardzo ciekawy przykład badania legalności rozporządzenia, którego przepisy zostały uznane przez TK za naruszające zasadę proporcjonalności z trzech powodów: 1) „ustanawiając bardzo surowe sankcje nie odniosły zamierzonego skutku”; 2) „nie jest konieczne wprowadzenie takiej regulacji [...]”; 3) „efekty omawianej regulacji nie pozostają w odpowiedniej proporcji do obciążeń na-

⁶ Zob. np. J. Potrzeszcz, *Zasada równości w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym skargi konstytucyjnej*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wróńska, Kraków 2005, s. 293–306.

⁷ Wyrok z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72, szczególnie s. 348–349.

łożonych na obywatela, zwłaszcza jeżeli się przyjmie jako punkt odniesienia krajową średnią dochodów ludności”⁸. To niedopatrzenie jest łatwe do usunięcia i w żadnym razie nie obniża wysokiej oceny omawianej rozprawy.

Ważne wnioski autorki dotyczą funkcjonowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, który TK traktuje jako podstawę prawną zasady proporcjonalności. Z faktu, iż jest to przepis często powoływany przez wnioskodawców jako wzorzec kontroli konstytucyjności prawa, autorka wyprowadziła w pełni uprawniony wniosek, „iż spełnia pokładane w nim nadzieje; tym niemniej, z drugiej strony świadczy to również o tym, jak często dochodzi do, chociażby tylko sugerowanych przez wnioskodawcę, niekoniecznych bądź nadmiernych ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw” (s. 258). Słusznie Joanna Zakolska stwierdziła, że art. 31 ust. 3 Konstytucji należy interpretować jako klauzulę generalną, mającą „zastosowanie do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw” a także będącą „samodzielną podstawą wprowadzania przez ustawodawcę ich ograniczeń” (s. 258). Zawarte w tym przepisie wymogi formalne i materialne uznała za wystarczające oraz podkreśliła znaczenie zakazu naruszania istoty wolności i praw. Niesłusznie, jej zdaniem, ogranicza się reguły wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji tylko do praw i wolności konstytucyjnych, bowiem „nie ma przeszkód, aby ustawodawca, ograniczając ustawowe wolności i prawa, kierował się przesłankami wynikającymi z tego przepisu” (s. 258).

Rozprawa Joanny Zakolskiej stanowi przykład rzetelnego i przemyślanego opracowania, którego przedmiotem jest jedna z najważniejszych zasad wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Jadwiga Potrzeszcz

MARIAN GRZYSBOWSKI

Finlandia. Zarys systemu ustrojowego

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 163

Recenzowana książka stanowi rzetelne i przejrzyste studium prawne systemu ustrojowego Finlandii. Podjęcie przez autora tego tematu było słuszną decyzją, ponieważ w polskiej literaturze konstytucyjnej nie istnieje monografia, która tak kompleksowo przedstawia to zagadnienie. Do tej pory w publikacjach dotyczących Finlandii z reguły dominowało ujęcie historyczne lub politologiczne¹. Z zakresu prawa ustrojowego można wymienić jedynie prace poświęcone konstytucji Finlandii (na które składa się wstęp

⁸ Tamże.

¹ Np. J. Żmudzki, *Finlandia w polityce mocarstw 1939–1944*, Przemysł 1998; J. Suchoples, *Finlandia w polityce Stanów Zjednoczonych 1917–1919*, Warszawa 2002; K. Dośpiał-Borysiak, *Polityka Szwecji i Finlandii w regionie Morza Bałtyckiego*, Toruń 2006; P. Andrzejewski, *Neutralność w polityce zagranicznej Finlandii i Szwecji*, Warszawa–Poznań 1988.