

Zofia DUNIEWSKA*

 <https://orcid.org/0000-0003-1446-5039>

ZASADA PROPORCJONALNOŚCI A PRAWO ADMINISTRACYJNE – ZAGADNIENIA WYBRANE

Abstrakt

Przedmiot badań: Przedmiotem badań jest zasada proporcjonalności – współmierności środka i celu – i jej doniosłość w obszarze prawa administracyjnego. Jest to najrozleglejsza gałąź prawa. Przepisy tego prawa ingerują nieustannie w życie wspólnot społecznych i jednostek. Prawo administracyjne ma pełnić funkcję publiczną ukierunkowaną na dobro wspólne właściwie wyważone z innymi prawnie chronionymi dobrami. Jego regulacje mają m.in. przeciwdziałać antynomii i konfliktom interesów przy zastosowaniu optymalnych środków prawnych do osiągnięcia celu prawa.

Cel badawczy: Celem opracowania jest ukazanie źródeł, pojęcia, istoty i znaczenia wielowymiarowej zasady proporcjonalności oraz zestawienie jej z rolą i z cechami prawa administracyjnego. W artykule podjęto próbę wskazania sytuacji i przyczyn potwierdzających, że współmierność środka prawnego do osiągnięcia wyznaczonego prawnie celu nabiera szczególnego znaczenia w przepisach prawa administracyjnego regulujących zwłaszcza status prawny jednostek.

Metoda badawcza: W artykule wykorzystano głównie metodę teoretyczno-prawną i dogmatyczno-prawną. Uwzględniono dorobek doktryny i judykatury.

Wyniki: Przeprowadzona analiza potwierdziła duże znaczenie zasady proporcjonalności w prawie administracyjnym. Wynika to zwłaszcza ze specyfiki tego prawa. Prawo administracyjne i zasada proporcjonalności mają służyć jednostkom i chronić je przed arbitralnością i nadmierną ingerencją władzy publicznej. Nakaz przestrzegania zasady proporcjonalności wynika wprost z przepisów prawa bądź też jest z nich wyprowadzany. Poszanowanie tej zasady jest jednym z warunków stworzenia regulacji prawnej adekwatnej do potrzeb społecznych, służącej dobru i słuszności. Jej respektowanie wpływa też na wzrost autorytetu prawa oraz pogłębianie zaufania do jego przepisów.

Słowa kluczowe: zasada proporcjonalności, dobro wspólne, dobro jednostki, ochrona praw i wolności.

* Prof. dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji; e-mail: zduniewska@wpia.uni.lodz.pl

1. Wstęp

Prawo administracyjne charakteryzuje się swoistymi cechami. Bez wątpienia właściwości jego regulacji wpływają znacząco na proces tworzenia, stosowania i przestrzegania tego prawa. Jest ono komponentem w całościowo ujmowanym systemie prawa, ze wszystkimi wypływającymi z tego konsekwencjami. Nie działa ono w próżni i nie jest odizolowane od innych dyscyplin prawa. Wiąże je z nimi splot powiązań uwidoczniomych m.in. w licznych sferach pogranicza. Najsilniejsze związki łączą prawo administracyjne z prawem konstytucyjnym. Wynika to w znacznej mierze z prymatu konstytucji oraz w dużej części wspólnego przedmiotu unormowań ustawy zasadniczej i regulacji administracyjnoprawnych. Główną przyczyną stworzenia prawa administracyjnego w jego nowoczesnej postaci tkwiła w zapewnieniu ochrony jednostkom oraz przeciwstawieniu się samowoli absolutnego władcy i jego służalczych urzędników. Zdaniem J.S. Langroda prawo administracyjne było wówczas „taranem przeciw absolutyzmowi”¹. Miało ono uchylić odwieczną wszechwładzę dowolności i ująć widzimisię władców w szranki prawa². Podobne poglądy wyrażali także inni przedstawiciele doktryny, w tym E. Smoktunowicz. W jego przekonaniu prawo administracyjne wyrosło z dążenia

do ograniczenia arbitralnej władzy panującego, do podporządkowania tej władzy woli narodu. Nie było więc ono pierwotnym źródłem ograniczania praw jednostki, lecz wyposażając panującego i organy w określone kompetencje, faktycznie ograniczało dotychczasową jego władzę, która nie miała przedtem żadnych ograniczeń i dla której decydująca była tylko wola panującego. Prawo to nakładało więc pewne więzy na panującego, ściągało go tym samym z piedestału wszechmocy na płaszczyznę podporządkowania się woli ogółu³.

Zbliżone motywy zadecydowały o wykreowaniu zasady proporcjonalności. W doktrynie przyjmuje się, że zasada ta powstała, by chronić przed arbitralnością władzy⁴. Ma ona służyć jednostkom, chroniąc je przed nadmierną ingerencją władzy. Już to podobieństwo potwierdza ściśle relacje łączące prawo administracyjne z zasadą proporcjonalności (współmierności, najmniejszego bólu) oraz z bliską jej zasadą adekwatności.

¹ **J.S. Langrod**, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Zakamycze 2003, s. 167.

² Podobnie, *ibidem*, s. 35.

³ **E. Smoktunowicz**, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 115.

⁴ Szerzej **A. Śledzińska-Simon**, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i Praktyka*, E-Wydawnictwo Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019, s. 29.

2. Pojęcie i ogólna charakterystyka zasady proporcjonalności

W piśmiennictwie twierdzi się, że termin „zasada proporcjonalności” wywodzi się z niemieckiego systemu prawnego⁵. Według L. Garlickiego zasada ta ukształtowała się w prawie czy raczej w orzecznictwie administracyjnym w XIX w. w Prusach⁶. Z biegiem czasu zyskiwała ona na znaczeniu, nabierając wręcz uniwersalnego charakteru. Obecnie, jak zauważa A. Śledzińska-Simon, mówi się o „erze proporcjonalności” oraz proporcjonalności jako wspólnej gramatyce globalnego konstytucjonalizmu⁷. O nasilającym się zainteresowaniu tą zasadą zadecydowało ugruntowanie się koncepcji demokratycznego państwa prawnego oraz skierowanie wzmożonej uwagi na ochronę praw jednostek, zwłaszcza fundamentalnych praw i wolności człowieka. Można też przyjąć, że na doniosłość i szeroki wydzźwięk tej zasady wpłynęła dodatkowo potrzeba zaspokajania powszechnie wyrażanego w społeczeństwie oczekiwania, że legislatorzy i stosujący prawo, korzystający z władztwa publicznego, będą uwzględniali środki i metody proporcjonalne/adekwatne/odpowiednio do umocowanego prawnie, racjonalnie wyznaczonego celu.

Zasada proporcjonalności, w jej rozległym rozumieniu, jest wielowymiarowa i wielokontekstowa. Nie jest ona jednolicie pojmowana⁸. Ma ona charakter relatywny, niedookreślony⁹, implikowany jej otwartą, ogólnikową formułą. W proponowanych jej ujęciach występuje jednak wyraźne podobieństwo w przedstawianiu jej istoty i składników konstrukcyjnych. Upraszczając, można przyjąć, że nakazuje ona podejmowanie ingerencji przemyślanej, niezbędnej i efektywnej przy zastosowaniu właściwie wyważonego, o optymalnym stopniu intensywności i uciążliwości środka, prowadzącego do osiągnięcia zamierzonego, rozważnie wytyczonego celu. Zdaniem Z. Kmiecika, istoty tej zasady trzeba upatrywać „w dążeniu do wyważenia proporcji w układzie stosunków: środek – cel czy też poszukiwania rozwiązań

⁵ Zob. np. **K. Wojtyczek**, *Zasada proporcjonalności*, w: **B. Banaszak**, **A. Preisner** (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 669.

⁶ Zob. **L. Garlicki**, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 120.

⁷ **A. Śledzińska-Simon**, *Analiza proporcjonalności...*, s. 29.

⁸ Tak m.in. **M. Szydło**, *Komentarz do art. 31 ust. 3*, w: **M. Safjan**, **L. Bosek** (red.), *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 791.

⁹ Podobnie **L. Garlicki**, **K. Wojtyczek**, *Komentarz do art. 31*, w: **L. Garlicki**, **M. Zubik** (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Art. 30–86, Warszawa 2016, s. 94. Na brak jednoznacznego zdefiniowania zasady proporcjonalności wskazano w wyroku NSA z dnia 11 marca 2010 r., I FSK 267/09, LEX nr 575020.

najlepiej godzących zaangażowane w sprawę interesy”¹⁰. W sposób zbliżony wypowiedział się Cz. Martysz, twierdząc, że istota zasady proporcjonalności „sprowadza się do konieczności zachowania względnej równości między dolegliwością ingerencji podjętej w imię interesu publicznego a wartością założonego celu”¹¹. Najczęściej wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym posługiwanie się tą zasadą (odnoszoną szczególnie do ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności) wymaga wzięcia pod uwagę trzech podstawowych nakazów (standardów/reguł/zasad/kryteriów): przydatności, konieczności oraz proporcjonalności (proporcjonalności *sensu stricto*)¹².

Zasada proporcjonalności jest integralnym składnikiem państwa prawnego. Jej źródła ustanowione są m.in.: w prawie krajowym, europejskim i unijnym (także w *soft law*)¹³¹⁴. Jest ona ugruntowana również w bogatym dorobku doktryny, orzecznictwa sądów i trybunałów, w tym trybunałów konstytucyjnych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁵. W polskim prawie źródło zasady proporcjonalności umieszczono

¹⁰ **Z. Kmiecik**, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 111.

¹¹ **Cz. Martysz**, *Zasady ogólne*, w: **G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. I, Komentarz do art. 1–103*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 92.

¹² Zob. np. **K. Wojtyczek**, *Zasada proporcjonalności*, s. 678–688 i wskazaną tam literaturę oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zob. też **L. Garlicki**, *Komentarz do art. 31*, w: **L. Garlicki** (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 29–31; **M. Szydło**, *Komentarz do art. 31 ust. 3*, s. 791–807. Por. też np. **D. Kijowski**, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1990/4, s. 61–63.

¹³ W szczególności w: Rekomendacji (80)2 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 11.03.1980 r. dotyczącej wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji – zob. np. **Z. Duniewska**, *Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna*, w: **M. Stahl** (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 107–122. Zasada proporcjonalności włączona jest też np. do Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z dnia 6 września 2001 r. – zob. art. 6 w: **J. Świątkiewicz**, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007. Zasadę proporcjonalności uwzględniono również w Rekomendacji CM/Rec (2007) 7 Komitetu Ministrów w sprawie Dobrej Administracji z dnia 20 czerwca 2007 r. – zob. art. 5. Tekst opublikowano w: *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne* 2011/2.

¹⁴ Szerzej np. **A. Śledzińska-Simon**, *Analiza proporcjonalności...*, s. 29–31; **K. Wojtyczek**, *Zasada proporcjonalności...*, s. 669–682.

¹⁵ Szerzej np. **K. Wojtyczek**, *Zasada proporcjonalności...*, s. 669–682.

w Konstytucji RP¹⁶, choć dodać należy, że jeszcze przed wejściem w życie jej przepisów uznawano tę zasadę za „ustabilizowany element demokratycznego państwa prawnego”¹⁷. Była ona wyprowadzana z Konstytucji z 1952 r. po uchwaleniu – w okresie przełomu zmian ustrojowych – noweli z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁸. Na jej podstawie zmieniono m.in. tytuł ustawy zasadniczej i wprowadzono art. 1 stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej¹⁹. Na gruncie obowiązującej obecnie Konstytucji RP takie unormowanie zamieszczono w art. 2. Przepis ten, formułujący tę zasadę czy tzw. zasadę zasad²⁰, można określić mianem ogólniejszego źródła dla zasady proporcjonalności. Znajduje on zastosowanie do ingerencji, która nie dotyczy ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności²¹. W doktrynie i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasadę tę „w sposób w pełni samodzielny i całościowy” statuuje art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²². Tworzy on klauzulę limitacyjną ustanawiającą warunki ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia te 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 praw²³. Zdaniem A. Wróbla, w istocie są dwie zasady proporcjonalności: wywiedziona z art. 31 ust. 3 i wyinterpretowana z art. 2 Konstytucji RP. Pierwsza z tych zasad ma zastosowanie wtedy, gdy kontrolowane przepisy prawa ograniczają konstytucyjne prawa i wolności osób, natomiast zasadę proporcjonalności z art. 2 Konstytucji RP (zwaną również zasadą zakazu nadmiernej ingerencji) stosuje się (zgodnie z wyrokiem TK

¹⁶ Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁷ Tak **L. Garlicki**, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 31. Zob. też np. **L. Garlicki**, **K. Wojtyczek**, *Komentarz do art. 31...*, s. 90–91.

¹⁸ Dz.U., nr 75, poz. 444 ze zm.

¹⁹ Po raz pierwszy Trybunał Konstytucyjny odwołał się do zasady proporcjonalności w orzeczeniu z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, LEX nr 25282 – podają za **A. Śledzińska-Simon**, *Analiza proporcjonalności...*, s. 86.

²⁰ Zob. np. **P.A. Tusiński**, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: **M. Zdyb**, **J. Stelmasiak** (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 180–181 i wskazana tam literatura.

²¹ Szerzej **L. Garlicki**, **K. Wojtyczek**, *Komentarz do art. 31...*, s. 92–93.

²² Szerzej, *ibidem*.

²³ Szerzej np. **A. Niżnik-Mucha**, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.

z 11.02.2014 r., P 24/12, OTK-A 2014/2, poz. 9) wtedy, gdy przepisy prawa dotyczą ograniczenia praw lub wolności gwarantowanych jedynie na poziomie ustawowym albo też konstytucyjnych praw różnie rozumianych podmiotów publicznych czy też wreszcie oceny ograniczenia praw majątkowych wynikającego z nałożenia lub zwiększenia obowiązku podatkowego, do których – wedle utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego – nie ma zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁴.

Generalnie ujmowany wymóg zachowania proporcjonalności/adekwatności w działaniach władz publicznych może być wyprowadzany także z innych unormowań konstytucyjnych.

3. Specyfika prawa administracyjnego

Zasada proporcjonalności odgrywa istotną rolę w całym systemie prawa. Swistość prawa administracyjnego sprawia, że w jego obszarze nabiera ona szczególnego znaczenia. Wprawdzie od lat nasila się proces, mniej czy bardziej aprobowanego, wyodrębniania niektórych działów tego prawa i uznawania ich za względnie autonomiczne dyscypliny prawa, to nadal prawo administracyjne jest najbardziej rozbudowaną gałęzią prawa. Jego przepisy, włączone do tysięcy aktów prawnych różnej rangi, wkraczają władczo w życie publiczne, wnikając również w sferę prywatną. Działające na podstawie przepisów tego prawa organy administracji publicznej kształtują sytuację administracyjnoprawną jednostek, niejednokrotnie ingerując w prawa i wolności człowieka. Taka, oparta na prawie, ingerencja musi odpowiadać m.in. wymogowi proporcjonalności, w tym postulatowi racjonalności działania, na który, jak zauważa K. Wojtyczek,

składają się dwa zasadnicze elementy: postulat racjonalności prakseologicznej (instrumentalnej) oraz postulat racjonalności aksjologicznej. Racjonalność prakseologiczna polega na doborze środków, które umożliwią osiągnięcie założonych celów w świetle najlepszej dostępnej wiedzy naukowej. Natomiast racjonalność aksjologiczna polega na kierowaniu się spójnym systemem wartości, przy określaniu celów działania oraz przy wyborze środków ich realizacji. W założeniu cały system prawny powinien odpowiadać wymogom racjonalności²⁵.

²⁴ A. Wróbel, *Komentarz do art. 8*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer 2020, wyd. el. LEX.

²⁵ K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności...*, s. 668.

Trafnie napisano w tezie wyroku sądu administracyjnego, że

W posługiwaniu się zasadą proporcjonalności chodzi o to, aby państwo i organy administracji publicznej ingerowały w prawa obywateli w sposób rozsądny i racjonalny i nie nadużywały przysługujących im środków i kompetencji, szkodząc w ten sposób obywatelowi. Chodzi także o to, aby były zachowane odpowiednie proporcje między celami działania administracji a ostrością używanych w tych celach środków²⁶.

Twierdzenie takie nabiera specjalnej wagi, zważywszy w szczególności na przewidziane w prawie administracyjnym rozmaite formy władzy dyskrecyjnej²⁷, pozwalającej na wybór dokonywany przy mniejszej bądź większej „swobodzie decyzyjnej”. Zdaniem A. Błasia, praktyka wykonywania uprawnień dyskrecyjnych „przyjmuje coraz bardziej zróżnicowane postacie o nierzadko zaskakujących skutkach”²⁸. Korzystanie z tej władzy, w której poszanowanie zasady proporcjonalności odgrywa dużą rolę, oddziałuje wymiennie na pozycję jednostki, wzbudzając niejednokrotnie poczucie jej niepewności w niepewnym prawie²⁹. Nie bez przyczyny kontrowersje związane z racją prawną, charakterem, zakresem i kontrolą władzy dyskrecyjnej ujawniały się wyraźnie w okresie kształtowania koncepcji państwa prawnego. W doktrynie przyjmuje się, że zasada proporcjonalności historycznie łączona jest właśnie z ewolucją kontroli dyskrecyjnej władzy³⁰. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono godny aprobaty pogląd, zgodnie z którym granice korzystania z tej władzy określa m.in. zasada proporcjonalności³¹.

Prawo administracyjne, co nie znaczy prawo administracji, ma wypełniać przypisaną mu misję publiczną. Na akceptację zasługuje wyrażony przez J. Zimmermanna pogląd, zgodnie z którym podstawowym celem tego prawa jest człowiek. Ma ono

²⁶ Wyrok WSA z dnia 17 maja 2017 r., III SA/Kr 345/17, LEX nr 2298882.

²⁷ Szerzej **M. Jaškowska**, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, w: **R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel** (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. I, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2015, s. 219–323. Zob. też **H. Izdebski**, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2010/1, s. 9–24.

²⁸ **A. Błaś**, *Jednostka wobec dyskrecyjnych uprawnień administracji publicznej*, w: **E. Ura** (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, Wydawnictwo Mitel, Rzeszów 2001, s. 23.

²⁹ Szerzej w: **A. Błaś** (red.), *Niepewność sytuacji jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.

³⁰ **A. Śledzińska-Simon**, *Analiza proporcjonalności...*, s. 26.

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 15 października 2020 r., II OSK 1759/20, LEX nr 3081562.

służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. Wszystko inne – struktury organizacyjne, związki między tymi strukturami, kompetencje, formy działania, wszelka reglamentacja itd. służą temu jednemu celowi. Nigdy prawo administracyjne nie powinno być tworzone dla samego siebie ani dla administracji, która ma za zadanie służyć człowiekowi lub wspólnotom ludzkim³².

Prawo administracyjne osadzone jest w danej rzeczywistości, którą w części samo aranżuje. Jego unormowania, z licznymi pojęciami niedookreślonymi i klauzulami generalnymi, zdeterminowane są wieloma czynnikami odmiennej natury. Jest to prawo najbardziej upolitycznione, nieustannie poddawane wpływom sprawujących w danym czasie władzę, którzy nieraz korzystając z niej – także w obawie przed jej utratą – narzucają swą wolę za wszelką cenę, nie siłą argumentów a argumentem siły. W przepisach tego prawa pojawiają się: fasadowość, nieścisłości, dysharmonia, nadmierne zawiłości, luki i inne nieprawidłowości. Wśród licznych niedostatków polskiego prawa administracyjnego D. Kijowski zwraca uwagę na zbyt wielką liczbę przepisów regulujących funkcjonowanie administracji i ich znikomą skuteczność. Dodatkowo wskazuje na „przeświadczenie szerokiej opinii publicznej o niewystarczającym zagwarantowaniu praw jednostki”³³. Dostrzegając występującą niekiedy pozorność prawa administracyjnego i nawiązując do zasady adekwatności, autor ten podnosi trafnie, że zasada adekwatności, a zwłaszcza

nakaz przydatności i konieczności oddziałuje (lub przynajmniej może oddziaływać) w kierunku ustanawiania tylko takich przepisów, które zapewniają efektywną realizację przyjętego celu politycznego eliminowania regulacji pozornych³⁴.

Nie ulega wątpliwości, że jakość prawa administracyjnego od dawna budzi sporo uzasadnionych uwag krytycznych. Jego przepisy niejednokrotnie nie spełniają wymogów jasności, precyzji i poprawności, co w procesie ich stosowania stwarza groźbę wręcz odchodzenia od prawa. Taka sytuacja godzi w bezpieczeństwo prawne i burzy zaufanie do władz publicznych. Do poprawy takiego stanu rzeczy może przyczynić się wydatnie respektowanie zasady proporcjonalności oraz tkwiących w niej i łączonych z nią akceptowanych powszechnie wartości.

³² J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 77.

³³ D. Kijowski, *Zasada adekwatności...*, s. 59.

³⁴ *Ibidem*. Celnie zauważa też Ł. Folak, że poszanowanie zasady proporcjonalności „może stanowić jedno z głównych remediów wobec nadobfitości, niespójności, nieprzejrzystości i niestabilności unormowań prawa administracyjnego” – Ł. Folak, *Zasada proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2017/4, s. 15.

W ostatnim czasie coraz większe znaczenie przypisuje się aksjologii prawa administracyjnego³⁵. Istotną rolę wartości w prawie administracyjnym dostrzegają przed laty F. Longchamps de Bérier, twierdząc, że prawo jest swoistą strukturą,

dwoistą (pomyślaną i rzeczywistą), ale wzbogaconą o trzeci czynnik, jakim są wartości – podstawowe wartości ludzkie – sprawiedliwości, ładu, humanizmu, które nie są czymś z zewnątrz prawa, ale w pewnym sensie trwają, utrzymują się właśnie w prawie i dzięki prawu³⁶.

Prawo nie może być neutralne aksjologicznie – samo powinno być wartością, ma prezentować, strzec i zabezpieczać inne aprobowane społecznie wartości³⁷, niekoniecznie przez to prawo wykreowane³⁸. Chroniąc określone wartości, należy kierować się m.in. zasadą proporcjonalności i wywodzonym z niej zakazem nadmiernej, w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności³⁹.

Prawo administracyjne, będące prawem publicznym, pełni szczególną rolę, dbając o interes publiczny (dobro wspólne), nie tracąc jednak z pola widzenia interesu prywatnego (dobra jednostek). Przepisy tego prawa w dużej mierze zorientowane są na wyważanie i harmonizowanie konkurujących ze sobą wartości/dóbr/interesów i rozwiązywanie bądź łagodzenie rodzących się między nimi konfliktów⁴⁰. Odszukanie swoistego „złotego środka”, nawiązując do koncepcji filozoficznych Arystotelesa, to jest w tym przypadku środka optymalnego, pozwalającego na osiągnięcie kompromisu pomiędzy kolidującymi wartościami/dobrami/interesami ogółu i jednostek, łączy się z reguły z zastosowaniem testu proporcjonalności. W doktrynie przyjmuje się, że ważenie stanowi centralny

³⁵ Problematyką aksjologii prawa administracyjnego zajęto się m.in. na zorganizowanym przez Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego Zjeździe Katedr Prawa Administracyjnego i Katedr Postępowania Administracyjnego we wrześniu 2016 r. Jego cennym zwieńczeniem są dwa obszernie tomy dzieła: **J. Zimmermann** (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I i II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

³⁶ **F. Longchamps**, *Z problemów poznania prawa*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, Nr 129, Wrocław 1968, s. 13.

³⁷ Bliskie wartościom są również liczne dobra, których ochronę zapewniać ma prawo administracyjne. Powinny one stanowić *ratio legis* stanowionego prawa, będąc pierwszoplanowym miernikiem jego jakości. Szerzej np. w monografii **Z. Duniewska** (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

³⁸ Szerzej np. **J. Zimmermann** (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.

³⁹ Podobny pogląd wyrażono w wyroku NSA z dnia 21 października 2021 r., II GSK 407/21, LEX nr 3256592.

⁴⁰ Szerzej **J. Zimmermann**, *Aksjomaty prawa...*, s. 220–234.

elementu testu proporcjonalności⁴¹. Wskazuje się także zasadnie na kolizyjną funkcję zasady proporcjonalności będącej narzędziem rozwiązywania konfliktów wartości i ważenia zasad⁴². Na element ważenia ochrony interesów przy urzeczywistnianiu zasady proporcjonalności zwracano uwagę również w judykaturze⁴³.

4. Zasada proporcjonalności w projektach ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego oraz w regulacjach prawa administracyjnego

Skodyfikowanie całościowo ujmowanego prawa administracyjnego, w tym zwłaszcza materialnego prawa administracyjnego, nie jest możliwe. Nie ustanowiono też przepisów ogólnych prawa administracyjnego, które mogłyby wpłynąć na poprawę jakości tego prawa i udoskonalenie procesu ich stosowania. Potrzebę uchwalenia takiej ustawy dostrzegano od lat, co podyktowane było nasilającymi się zmianami ustrojowymi i ugruntowywaniem się koncepcji państwa prawnego, której fundamentem stały się prawa jednostki i prawne gwarancje ich przestrzegania. W pierwszym projekcie ustawy *Przepisy ogólne prawa administracyjnego* z 1988 r. nie odniesiono się wprost do zasady proporcjonalności⁴⁴. W drugim projekcie ustawy (o tym samym tytule) z 1996 r. nakazano wyraźnie, by podejmowane przez organy administracji publicznej działania, jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, „były adekwatne do przyczyn i celów odnośnych aktów prawodawczych i nie prowadziły do nieuzasadnionych nadmiernych dolegliwości dla ich adresatów” (art. 27). W tym też projekcie przewidziano instytucję miarkowania skutków prawnych (art. 23)⁴⁵. Wymóg zachowania proporcjonalności znalazł swoje odzwierciedlenie w trzecim z kolei projekcie ustawy *Przepisy ogólne prawa administracyjnego* z 2008 r.⁴⁶ Projekt ten został przygotowany przez

⁴¹ A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności...*, s. 32.

⁴² Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, C.H. Beck Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012, s. 42–45.

⁴³ Zob. np. wyrok WSA z dnia 26 lutego 2019 r., V SA/Wa 1518/18, LEX nr 3130671.

⁴⁴ Projekt opublikowany w: *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Gdańsk 1993, s. 259–278.

⁴⁵ Projekt opublikowany w: *Przegląd Legislacyjny. Kwartalnik Rady Legislacyjnej* 1997/1 (11), s. 122–141.

⁴⁶ Projekt opublikowany w: *Prawo do dobrej administracji*, Biuletyn RPO materiały 2008/60, s. 53–67. Zob. też Druk Sejmowy Nr 3942/VI kadencja.

Zespół ekspercki powołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich dr. Janusza Kochanowskiego w czerwcu 2006 r. W uzasadnieniu tego projektu, mając na względzie doniosłe konsekwencje obowiązywania konstytucyjnej zasady proporcjonalności i dostosowując tę zasadę do spraw administracyjnych, w których jest ona realizowana w postaci zasady adekwatności, stwierdzono, że zasada ta „wyraża się w dostosowywaniu założeń obarczania jednostki obowiązkami lub ograniczania jej praw do ustalonych przez organ administracyjny celów prawa i dobra społecznego”⁴⁷. Bezpośrednio odniesiono się do współmierności i proporcjonalności w projektowanym art. 18 ust. 3. Zgodnie z jego treścią:

Wszelkie działania organów administracji publicznej powinny być współmierne do obranego celu. W szczególności, ograniczenie praw jednostki lub nakładanie na nią obowiązków jest dopuszczalne tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim ograniczenia te lub obowiązki służyć będą do osiągnięcia wynikającego z ustawy celu prowadzonych działań, gdy będą do tego niezbędne, i gdy będą stanowiły dla ich adresata uciążliwość proporcjonalną względem doniosłości społecznej tego celu.

Dodatkowo zobowiązano organy administracji publicznej do zachowania proporcjonalności przy interpretacji przepisów prawa⁴⁸. Rezygnacja z uchwalenia ustawy zaproponowanej w przywołanym projekcie i argumenty przemawiające za zasadnością bezpośredniego włączania do regulacji prawnych obowiązku kierowania się zasadą proporcjonalności czy uwzględniania wymogu proporcjonalności zadecydowały o coraz częstszym umieszczaniu takich unormowań w tekstach aktów prawnych.

Zasada proporcjonalności jest doniosła w całym systemie prawa administracyjnego, zwłaszcza w przepisach prawa materialnego i postępowania administracyjnego. Sformułowanie obowiązku uwzględniania zasady proporcjonalności zawierają regulacje odnoszące się głównie do sytuacji, w których ingerencja prawa prowadzić może do ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. Zasadę tę przywołano *explicite* np. w art. 11a ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁴⁹. W określonych w nim przypadkach wydawania decyzji o odmowie wydania wizy, jej cofnięciu bądź nieważnieniu albo odmowie wjazdu uwzględnia się zasadę proporcjonalności. Stosownie do art. 68a ust. 1 ww. ustawy decyzja

⁴⁷ Uzasadnienie projektu w: *Prawo do dobrej administracji*, Biuletyn RPO materiały 2008/60, s. 89.

⁴⁸ Tak **M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski**, *Konstytucyjne zasady prawa...*, s. 22. Zob. też art. 23 przywoływanego projektu.

⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1697.

o wydaleniu powinna uwzględniać (ze wskazanym w tym przepisie wyjątkiem) zasadę proporcjonalności i opierać się wyłącznie na zachowaniu danej osoby, które stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla interesu społecznego. Zasadę proporcjonalności przywołano też *expressis verbis* w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁵⁰. Zgodnie z jej art. 12 organ prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W art. 67 ww. ustawy nakazano, by opracowując projekt aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, kierować się zasadami proporcjonalności i adekwatności, a w szczególności: 1) dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli nie jest to możliwe, dążyć do ich nakładania jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia ich celów; 2) dążyć do ograniczenia obowiązków informacyjnych, zwłaszcza gdy wymagane informacje są przekazywane przez obowiązanych organom władzy publicznej na podstawie obowiązujących przepisów; 3) dążyć do umożliwienia realizacji obowiązków informacyjnych w postaci elektronicznej; 4) implemując prawo Unii Europejskiej i prawo międzynarodowe, dążyć do nakładania wyłącznie obowiązków administracyjnych niezbędnych do osiągnięcia celów implementowanych przepisów. Wymóg zapewnienia zgodności z zasadą proporcjonalności, także „zapewnienia proporcjonalności” i „zachowania proporcjonalności” wyartykułowano również w ustawie z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁵¹. Innym przykładem przepisu, w którym wyraźnie nakazano uwzględnienie proporcjonalności jest art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁵². Stanowi on, że środków przymusu bezpośredniego używa się lub wykorzystuje się je w sposób niezbędny do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania, proporcjonalnie do stopnia zagrożenia, wybierając środek o możliwie jak najmniejszej dolegliwości.

Obowiązek przestrzegania zasady proporcjonalności nie musi być wyraźnie sformułowany w przepisach prawa administracyjnego. Wynika on w szczególności z unormowań konstytucyjnych i unijnych (jest to zasada ogólna prawa Unii Europejskiej). Zasada proporcjonalności jest doniosła zwłaszcza w wielu obszarach materialnego prawa administracyjnego. Szczególne znaczenie należy jej przypisać w tworzeniu i stosowaniu przepisów regulujących rosnące lawinowo

⁵⁰ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 162.

⁵¹ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1646.

⁵² T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2418.

sankcje administracyjne, w tym administracyjne kary pieniężne⁵³. Warto w tym miejscu przywołać pogląd wyrażony w tezie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym:

Zasada proporcjonalności wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mimo że adresowana do ustawodawcy, powinna być traktowana również jako zasada stosowania prawa. Bezsprzecznie zasada ta musi być odnoszona również – a nawet w szczególności – do wymierzania sankcji administracyjnych, jako jednej z najbardziej dotkliwych form ingerencji organu administracji publicznej w sferę uprawnień i obowiązków podmiotu administrowanego w procesie stosowania prawa⁵⁴.

W rozbudowanym dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych na konieczność poszanowania zasady proporcjonalności zwracano uwagę m.in. w sprawach dotyczących: sankcji administracyjnych, planowania i zagospodarowania przestrzennego, uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej, dostępu do informacji publicznej, obowiązków osób utrzymujących zwierzęta.

Zasada proporcjonalności przywołana jest także w przepisach o postępowaniu administracyjnym. Jest ona włączona do zasad ogólnych w Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej K.p.a.)⁵⁵ na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r.⁵⁶ Znowelizowany art. 8 w § 1 nakłada na organy administracji publicznej obowiązek prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W komentarzu do tego przepisu J. Wegner uznała, że istota zasady proporcjonalności, sprowadza się do tego, by ingerencja władzy publicznej w sferę praw i wolności jednostki nie była nadmierna i służyła określonymu w ustawie celowi. Za naruszenie zasady proporcjonalności uważa się nadużywanie przysługujących organom uprawnień ze szkodą dla jednostki⁵⁷.

Wypada dodać, że już wcześniej nawiązywano do zasady proporcjonalności, wywodząc ją z obowiązku organów administracji publicznej podejmowania wszelkich czynności do załatwienia sprawy, mając na względzie interes

⁵³ Szerzej, np. **M. Śliwa-Wajda**, *Zasada proporcjonalności przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*, w: **Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka** (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer i Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa–Łódź 2019, s. 112–128.

⁵⁴ Wyrok z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 145/21, LEX nr 3213986.

⁵⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735).

⁵⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).

⁵⁷ **J. Wegner**, *Komentarz do art. 8*, w: **Z. Kmiecik, W. Chróścielewski** (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 96–97.

społeczny i słuszny interes obywateli. Na powiązanie zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli z konstytucyjną zasadą proporcjonalności zwracała uwagę B. Adamiak⁵⁸.

Zasada proporcjonalności znajduje też swój wyraz w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁹, zwłaszcza w jej art. 7 § 2 wyrażającym zasadę stosowania najłagodniejszego środka⁶⁰. Odniesienie się do zasady proporcjonalności widoczne jest też na gruncie przepisów ustrojowych, np. przy nadzorze nad jednostkami samorządu terytorialnego. Jak zauważa B. Dolnicki, nadzór ten należy tak sprawować, aby przestrzegana była zasada proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami nadzoru a znaczeniem chronionych przez ten nadzór interesów⁶¹. Zasada proporcjonalności jest też istotna przy tworzeniu i stosowaniu np. przepisów porządkowych w aktach prawa miejscowego. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzono m.in., że

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza jednak powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych⁶².

⁵⁸ B. Adamiak, *Komentarz do art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 75.

⁵⁹ T. j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1427 ze zm.

⁶⁰ Szerzej A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2020, s. 387. Zob. też np. wyrok NSA z dnia 5 marca 2020 r., II FSK 1128/18, LEX nr 3065301. W tezie tego wyroku wskazano, że ogólna zasada sprawności postępowania została zastąpiona w postępowaniu egzekucyjnym zasadą stosowania najłagodniejszego środka, a nawet zasadą proporcjonalności – adekwatności. Sprowadza się ona do tego, aby zastosowano właściwy środek, najmniej wkraczający w sferę praw jednostki i aby nie spowodował on szkód, które byłyby w sposób widoczny nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu. Posłużenie się metodą przymusu jest ostatecznością, która to odnosi się do zindywidualizowanego podmiotu i do realizacji wyraźnie określonego obowiązku.

⁶¹ Zob. np. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 23. Szerzej M. Chłipała, *Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2014/4, s. 25–33.

⁶² Wyrok z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003/6. Szerzej D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 200–201.

5. Zakończenie

Zasada proporcjonalności odgrywa bardzo ważną rolę w obszarze, charakteryzującego się swoją specyfiką, prawa administracyjnego. Nabiera ona dużego znaczenia, zważywszy dodatkowo na rozległy zakres i charakter władztwa publicznego przyznanego organom administracji publicznej. Zasada ta jest doniosła w procesach stanowienia i stosowania prawa oraz kontroli tych procesów. Urzeczywistnienie tej zasady, coraz częściej uwzględnianej w przepisach prawa administracyjnego, harmonizującej z innymi fundamentalnymi zasadami, w tym z zasadą legalności, sprzyja jednostkom i tworzonym przez ludzi wspólnotom. Prawo administracyjne ma dbać o dobro wspólne i właściwie wyważone z nim dobra jednostek. Ma ono wspierać poczucie pewności i służyć człowiekowi pomocą, a nie przejmować go lękiem i niepewnością. Przepisy tego prawa mają być ostoją, a nie opresją dla jego adresatów. Dobre, adekwatne do danej sytuacji prawo, przewidujące współmierne środki do osiągnięcia właściwie obranego celu, niwelujące nadmierną ingerencję, zbyt duże ciężary i niedogodności, sprzyja temu prawu i przede wszystkim tym, którzy zobligowani są do jego przestrzegania. Poszanowanie zasady proporcjonalności jest jednym z ważniejszych instrumentów ochrony praw i wolności jednostek poddanych władztwu publicznemu, co nie znaczy jego arbitralnemu dyktatowi. Moc prawa nie może wynikać z nieskrępowanej wszechpotęgi jego twórców i stosujących prawo. Musi ona wypływać z siły argumentów przekonujących o słuszności, sprawiedliwości i racjonalności jego regulacji. Tylko takie prawo, faktycznie niezbędne, odpowiadające oczekiwaniom społecznym, nakazujące uczciwość, umiar oraz rozwagę przy realizacji wytyczanych nim optymalnie celów, wzbudzać może należy mu szacunek i prestiż, pogłębiając zaufanie do jego unormowań oraz do tych, którzy je tworzą i stosują.

Bibliografia

Opracowania

- Adamiak B.**, *Komentarz do art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 65–75.
- Błaś A.**, *Jednostka wobec dyskrejonalnych uprawnień administracji publicznej*, w: E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, Wydawnictwo Mitel, Rzeszów 2001, s. 23–32.
- Błaś A.** (red.), *Niepewność sytuacji jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.

- Chlipała M.**, *Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2014/4, s. 25–33.
- Dąbek D.**, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Dolnicki B.**, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Duniewska Z.**, *Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna*, w: M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 107–122.
- Duniewska Z.** (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Folak L.**, *Zasada proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2017/4, s. 57–71.
- Garlicki L.**, *Komentarz do art. 31*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 1–36.
- Garlicki L.**, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Garlicki L., Wojtyczek K.**, *Komentarz do art. 31*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Art. 30–86, Warszawa 2016, s. 55–100.
- Izdebski H.**, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010/1, s. 9–24.
- Jaśkowska M.**, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. I, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2015, s. 219–323.
- Kijowski D.**, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1990/4, s. 59–68.
- Kmieciak Z.**, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Langrod J.S.**, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Zakamycze 2003.
- Longchamps F.**, *Z problemów poznania prawa*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, Nr 129, Wrocław 1968.
- Martysz C.**, *Zasada proporcjonalności*, w: G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, T. I, Komentarz do art. 1–103*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 92–93.
- Niżnik-Mucha A.**, *Zakaz naruszenia istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Stahl M.** (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Szydło M.**, *Komentarz do art. 31 ust. 3*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz art. 1–86*, s. 770–818.
- Śledzińska-Simon A.**, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i Praktyka*, E-Wydawnictwo Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019.
- Śliwa-Wajda M.**, *Zasada proporcjonalności przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*, w: Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer i Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa–Łódź 2019, s. 112–128.

- Świątkiewicz J.**, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007.
- Tusiński P.A.**, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 178–183.
- Wegner J.**, *Komentarz do art. 8*, w: Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 91–103.
- Wojtyczek K.**, *Zasada proporcjonalności*, w: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 667–692.
- Wróbel A.**, *Komentarz do art. 8*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer 2020, wyd. el. LEX.
- Wyrzykowski M., Ziolkowski M.**, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012, s. 1–45.
- Zimmermann J.**, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Zimmermann J.** (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Zimmermann J.** (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 5 marca 2020 r., II FSK 1128/18, LEX nr 3065301.
- Wyrok NSA z dnia 11 marca 2010 r., I FSK 267/09, LEX nr 575020.
- Wyrok NSA z dnia 15 października 2020 r., II OSK 1759/20, LEX nr 3081562.
- Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2021 r., II GSK 145/21, LEX nr 3213986.
- Wyrok NSA z dnia 21 października 2021 r., II GSK 407/21, LEX nr 3256592.
- Wyrok TK z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, LEX nr 25282.
- Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003/6.
- Wyrok WSA z dnia 17 maja 2017 r., III SA/Kr 345/17, LEX nr 2298882.
- Wyrok WSA z dnia 26 lutego 2019 r., V SA/Wa 1518/18, LEX nr 3130671.

Zofia DUNIEWSKA

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY AND ADMINISTRATIVE LAW – SELECTED ISSUES

Abstract

Background: The subject of the research is the principle of proportionality, adequacy of the measure and purpose, and its importance in the area of administrative law. It is the most extensive branch of law. The provisions of this law interfere constantly with life of social communities and individuals. Administrative law is to provide a public function focused on the common good, properly balanced with other legally protected good. Its regulations are intended inter alia to counteract antinomy and conflicts of interest by using optimal legal means to accomplish purposes of law.

Research purpose: The aim of the study is to present the sources, concept and the essence of the multidimensional principle of proportionality and to compare it with the role and features of administrative law. The article attempts to indicate situations and reasons confirming that the proportionality of a legal measure to achieve a set target of law acquires particular importance in administrative law provisions regulating in particular the legal status of individuals.

Methods: The study uses a theoretical-legal and legal-dogmatic method. The achievements of the doctrine and judicature were also used.

Conclusions: The conducted analysis confirmed the great importance of the principle of proportionality in administrative law. This is due in particular to the specificity of this law. Administrative law and the principle of proportionality are to serve individuals and protect them from arbitrary and excessive interference of public authority. The obligation to comply with the principle of proportionality is expressed directly in legal provisions or is derived from them. Compliance with this principle is one of the conditions for creating a legal regulation adequate to social needs, serving the good and equity. Respect for it also increases the authority of law and fosters trust in its provisions.

Keywords: Principle of proportionality, common good, individual good, protection of rights and freedoms.