



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 13 lipca 2011 r.

Sygn. akt P 43/10

BAS-WPTK-2222/10

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	13. 07. 2011
L.dz.	L.zal.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, V Wydział Karny z 19 października 2010 r. (sygn. akt P 43/10), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 210 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zm.) **jest zgodny** z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty sądu pytającego

Pytanie prawne, leżące u podstaw niniejszej sprawy, zostało sformułowane w związku z postępowaniem toczącym się przed Sądem Rejonowym dla m.st. Warszawy, V Wydział Karny, w sprawie przeciwko S P obwinionemu z art. 210 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zm., dalej prawo lotnicze) w związku z § 2 pkt 6 zarządzenia nr 81 z dnia 01.07.2010 r. Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” w sprawie bezpieczeństwa, ochrony i przepisów porządkowych na terenie Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (dalej zarządzenie nr 81).

Przepisem wskazanym w pytaniu prawnym jako przedmiot kontroli jest art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego, zgodnie z którym karze grzywny podlega ten, kto „wbrew zakazom lub ostrzeżeniom podanym do powszechnej wiadomości przy pomocy tablic lub w inny sposób przez zarządzającego lotniskiem narusza postanowienia nakazów i zakazów ustanowionych przez zarządzającego”.

Według sądu, który zainicjował niniejsze postępowanie, przepis ten narusza art. 42 ust. 1 Konstytucji z dwóch powodów. Po pierwsze, postanowienia zarządzającego lotniskiem nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego, a zawierają – skądinąd zgodnie z ustawowym upoważnieniem – nakazy i zakazy, których adresatami są osoby przebywające na terenie lotniska, niepodlegające organizacyjnie zarządzającemu lotniskiem. Sąd podkreślił przy tym, że okoliczność podania zakazów lub ostrzeżeń do powszechnej wiadomości nie czyni aktu normatywnego powszechnie obowiązującym.

Po drugie, zakwestionowany przepis jest przepisem blankietowym, bowiem nie zawiera wszystkich znamion czynu zabronionego, lecz odsyła do innego aktu normatywnego, w którym mają się znajdować elementy wykroczenia. Naruszenie nakazów lub zakazów zarządzającego lotniskiem skutkuje karą grzywny, która może zostać zamieniona na karę aresztu. Natomiast zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepisy represyjne o charakterze blankietu zupełnego są

dopuszczalne jedynie wówczas, gdy ustawa przewiduje kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości.

II. Wzorzec kontroli

1. Jakkolwiek sąd występujący z pytaniem prawnym wiąże z zakwestionowanym art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego dwa różne problemy, podstawą jego kontroli uczynił jeden przepis, a mianowicie art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z jego brzmieniem: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie zasady *nullum crimen sine lege*, ujętej w art. 42 ust. 1 Konstytucji, zwracając uwagę, że stanowi ona jedną z najważniejszych gwarancji wolności człowieka. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, „art. 42 ust. 1 Konstytucji wyraża szereg fundamentalnych zasad prawa represyjnego. Po pierwsze, w myśl tego przepisu, czyn zabroniony i rodzaj oraz wysokość kar i zasady ich wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie, przy czym Konstytucja nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów przez akty podustawowe (zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego). Rola aktu podustawowego polega w tym przypadku na dookreśleniu pewnych elementów czynu zabronionego, który zabroniony został przez ustawodawcę. Po drugie, podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł się zorientować na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego). Po trzecie, Konstytucja ustanawia zakaz karania za czyn, który nie był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia (zasada *lex poenalis retro non agit*)” (zob. m.in. wyroki TK z: 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07; 8 stycznia 2008 r., sygn. akt P 35/06; 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05 oraz 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02).

W piśmiennictwie wskazuje się, że klasyczna interpretacja zasady *nullum crimen sine lege* pozwala z niej wywieść kilka postulatów o charakterze

szczegółowym, a ściśle: a) zakaz stosowania analogii na niekorzyść sprawcy (*nullum crimen sine lege stricta*); b) zakaz wstecznego działania ustawy (*nullum crimen sine lege praevia*); c) nakaz dostatecznej określoności podstaw odpowiedzialności karnej (*nullum crimen sine lege certa*); d) zakaz wyprowadzenia odpowiedzialności karnej z innego źródła niż prawo stanowione (*nullum crimen sine lege scripta*); zob. W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 100-101, por. także L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2010, s. 13-20. W ramach niniejszego postępowania – zważywszy na argumentację przedstawioną w uzasadnieniu pytania prawnego – istotne znaczenie ma przede wszystkim ostatni z wymienionych aspektów zasady *nullum crimen sine lege*, bowiem określa dopuszczalne źródła prawa karnego.

2. Gdy idzie o rozumienie zasady *nullum crimen sine lege scripta* przyjmowane w orzecznictwie TK, należy podkreślić, że choć na podstawie judykatów zapadających w ostatnich latach można mówić o jego jednolitości (ocenę tę podziela Trybunał, zob. np. postanowienie TK z 20 września 2010 r., sygn. akt Ts 71/09), na przestrzeni lat podlegało ono znaczącej ewolucji. Początkowo rygorystyczne stanowisko Trybunału (w piśmiennictwie określane mianem „absolutystycznego”), wskazujące na konstytucyjny wymóg zdefiniowania w ustawie w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny wszystkich materialnych elementów czynu uznanego za przestępny, z czasem – w następstwie wejścia w życie nowej Konstytucji, ale także pod wpływem krytycznych ocen przedstawicieli doktryny – ustąpiło miejsca akceptacji dla techniki odesłań do aktów podustawowych, jako nieuniknionej w praktyce konieczności (zmianę linii orzeczniczej odnotowują m.in.: W. Wróbel, *Zmiana normatywna ...*, s. 124-127; A. Zoll, *Zasada określoności czynu zabronionego pod groźbą kary w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 526-534; J. Raglewski, *Głosa do postanowienia SN z dnia 29 stycznia 2009 r., I KZP 29/08*, Lex/el. 2009, pkt 4; L. Gardocki, *Prawo ...*, s. 15 oraz A. Zientara, *Przestępstwo nadużycia zaufania z art. 296 kodeksu karnego*, Warszawa 2010, s. 248). Bardziej szczegółowe rozważania poświęcone tej kwestii zostały przeprowadzone w kolejnym punkcie stanowiska (por. pkt III).

3. Występujący z pytaniem prawnym sąd podniósł m.in. problem dopuszczalności stosowania w przepisach o charakterze represyjnym odesłań do aktów prawnych niemających charakteru powszechnie obowiązującego. Zarzutu tego nie powiązał jednak z przepisami Konstytucji dającymi wyraz zasadzie zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wprawdzie w uzasadnieniu pytania prawnego wskazał – niewystępujący w *petitum* – art. 87 Konstytucji, jednak nie stanowi on wyczerpującej podstawy prawnej wspomnianej zasady. Zgodnie z tym przepisem: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia” (ust. 1), „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego” (ust. 2). Niemniej – jak zwrócił uwagę Trybunał w wyroku z 1 grudnia 1998 r. – dokonane w art. 87 Konstytucji wyliczenie: „(...) nie ma jednak charakteru wyczerpującego. Wśród wymienionych źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie znalazło się bowiem rozporządzenie z mocą ustawy, które wydaje prezydent w warunkach określonych w art. 234 konstytucji. Nie ma również aktów normatywnych stanowionych przez organizację międzynarodową, o której mowa w art. 91 ust. 3 konstytucji. (...) art. 87 nie ustanowił zamkniętego katalogu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego, choć uzupełnienie tego katalogu możliwe jest tylko na podstawie szczególnych przepisów konstytucyjnych” (sygn. akt K 21/98). Z powyższego wywodu wynika, że art. 87 Konstytucji nie jest ani wyłączną, ani wyczerpującą podstawą dla formułowania (skądinąd słusznej) tezy o zamkniętym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, której rekonstrukcja wymaga uwzględnienia także innych przepisów Konstytucji. Z przedstawionych względów, nietrafne byłoby – zdaniem Sejmu – odwoływanie się do zasady *falsa demonstratio non nocet* po to, by wśród wzorców kontroli móc uwzględnić także art. 87 Konstytucji, niewystarczający dla zbudowania pełnej normy.

Niezależnie od powyższego, odtwarzanie adekwatnych punktów odniesienia dla kontroli zaskarżonego przepisu przez pryzmat uzasadnienia pytania prawnego nie jest konieczne również z tego względu, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK zarzuty podniesione przez sąd mogą zostać rozpoznane także w ramach badania zgodności art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego z art. 42 ust. 1 Konstytucji (o czym niżej, por. pkt IV).

III. Blankietowość art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego

1. Jak już wspomniano, stanowiący przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego przewiduje karę grzywny dla tego, kto wbrew zakazom lub ostrzeżeniom podanym do powszechnej wiadomości przy pomocy tablic lub w inny sposób przez zarządzającego lotniskiem narusza postanowienia nakazów i zakazów ustanowionych przez zarządzającego.

Nie ulega wątpliwości, że analizowana regulacja – umiejscowiona w dziale XII prawa lotniczego, zatytułowanym „Przepisy karne” – jest represyjna. Mniejsza stanowczość wiąże się z określeniem, czy brzmienie lub konstrukcja zakwestionowanego przepisu przesądza o jego blankietowości i – ewentualnie – w jakim zakresie. Rozstrzygnięcie tej kwestii ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym, bowiem z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że kryteria oceny konstytucyjności przepisów represyjnych różnią się w zależności od tego, czy badane przepisy mają charakter blankietu zupełnego, czy blankietu częściowego (niezupełnego, niepełnego).

2. Wahanie wynika w pierwszej kolejności z tego, że w doktrynie brak jednomyślności co do znaczenia przypisywanego frazie „przepis blankietowy”. Skalę występujących w piśmiennictwie rozbieżności terminologicznych obrazuje J. Majewski, przytaczając w ślad za przedstawicielami nauki aż osiem przykładów różnych zastosowań tego sformułowania, sygnalizując przy tym, że nie jest to wyliczenie wyczerpujące (J. Majewski, *Budowa przepisów prawa karnego i norm w nich zawartych* [w:] *Źródła prawa karnego*, red. T. Bojarski, Warszawa 2011, s. 446).

Inną kwestią – w niniejszej sprawie mającą jedynie poboczne znaczenie – pozostaje to, czy sformułowanie „przepis blankietowy” jest w ogóle adekwatne do opisu sytuacji odesłania ustawy karnej do innego aktu prawnego w celu dokładnego określenia przestępstwa. Przykładowo, zdaniem M. Derlatki, potoczne rozumienie „blankietu” może sugerować, że ustawodawca przewiduje pusty obszar co do zakresu znaczeniowego typu czynu zabronionego. Według tego autora, „Technika legislacyjna wykorzystywana przy konstrukcji przepisów blankietowych bardziej zasługuje na określenie złożonej czy mieszanej definicji przestępstwa. Podkreśla ona fakt, że dla ustalenia tego, co stanowi czyn zabroniony, trzeba sięgnąć najpierw do

ustawy, jako aktu podstawowego, a następnie do rozporządzenia, jako aktu uzupełniającego. Oba akty prawne: ustawa i rozporządzenie tworzą w tym przypadku zespół przepisów karnych zawierających łącznie normę sankcjonowaną i normę sankcjonującą określającą odpowiedzialność karną” (zob. M. Derlatka, *Blankietowy charakter przepisu karnego a zasada nullum crimen sine lege*, „Palestra” 2010, nr 3, s. 77).

Abstrahując od tych zastrzeżeń semantycznych, należy wskazać, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akceptację znalazł pogląd (z powołaniem na R. Dębskiego, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995, s. 123-124), zgodnie z którym blankietowymi przepisami karnymi są przepisy wskazujące czyn zabroniony, a przy tym nie określające w sposób wyczerpujący jego znamion, ale w sposób wyraźny lub ukryty odsyłające do przepisów zamieszczonych w innym akcie normatywnym. Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku z 8 lipca 2003 r., „Przepisy blankietowe mogą różnić się pod wieloma względami. Po pierwsze, przepisy blankietowe mogą odsyłać do przepisów różnej rangi. Obok przepisów odsyłających do ustaw mogą istnieć przepisy odsyłające do aktów podustawowych. Po drugie, przepisy blankietowe różnią się zakresem odesłania. W przypadku szeregu przepisów zakres odesłania obejmuje tylko niektóre znamiona czynu zabronionego, natomiast pozostałe znamiona zostały określone w przepisie zawierającym odesłanie. Niektóre przepisy blankietowe nie określają w ogóle znamion czynu zabronionego, a wszystkie jego elementy zostają określone w przepisach, do których odsyła przepis blankietowy. Tego typu przepisy stanowią tzw. blankiet zupełny. W doktrynie prawa rozróżnia się dalej odesłania statyczne i dynamiczne. Odesłanie statyczne to odesłanie do przepisów, których treść została definitywnie ustalona w chwili wejścia w życie przepisu odsyłającego i nie może ulec zmianie. Natomiast odesłania dynamiczne, to odesłania do przepisów, które mogą ulegać zmianom w trakcie obowiązywania przepisu blankietowego. W świetle poglądów doktryny odesłanie statyczne nie budzi z reguły zastrzeżeń, ponieważ wszystkie znamiona czynu zabronionego zostają w tym przypadku wyznaczone decyzją ustawodawcy” (sygn. akt P 10/02, zob. także np. wyroki TK z: 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02 oraz 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07).

Wobec wspomnianych wyżej różnych znaczeń przypisywanych w doktrynie frazie „przepis blankietowy”, Sejm zastrzega, że w niniejszym stanowisku podstawą rozważań będzie konwencja terminologiczna przyjęta przez Trybunał i utrwalona

w jego judykatach. Ustalenie to, jakkolwiek ukierunkowuje dalsze wywody, nie wyczerpuje wszystkich dylematów determinujących ich przebieg oraz wynik. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi bowiem do wniosku, że nawet jednorodność w definiowaniu „przepisu blankietowego” nie gwarantuje konsekwencji na poziomie ustalania przez Trybunał zupełności bądź częściowości blankietu w odniesieniu do regulacji represyjnych o podobnej konstrukcji.

3. Ponieważ klasyfikacja przepisów poddawanych testowi zgodności z art. 42 ust. 1 Konstytucji ma zasadnicze znaczenie dla jego wyniku, rozbieżności w tym zakresie znacząco komplikują ocenę trafności zarzutów przedstawionych w pytaniu prawnym. Zdaniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, V Wydział Karny, zakwestionowany przepis ma treść analogiczną do art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego, na temat którego Trybunał miał już okazję się wypowiedzieć w sprawie o sygn. akt P 33/05. Wyrokiem z 21 lipca 2006 r., przepis ów (w brzmieniu: „Kto [...] nie wykonuje zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów lub porządkiem na lotnisku, o których mowa w art. 82 pkt 3 ustawy [...] podlega karze grzywny”) z uwagi na to, że nie określał znamion czynu zabronionego, ale odsyłał w tym zakresie do innych, pozaustawowych regulacji, uznany został za tzw. blankiet zupełny.

Sejm podziela pogląd sądu pytającego na temat pewnego podobieństwa zakwestionowanego art. 210 ust. 1 pkt 7 do art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego, co jednak nie jest równoznaczne z aprobatą klasyfikowania go w przyjęty przez Trybunał sposób. Na wstępie należy zauważyć, że obydwa przepisy nawiązują (przy czym art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego czynił to *expressis verbis*, zawierając stosowne odesłanie) do art. 82 pkt 3 prawa lotniczego, który stanowi: „W celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska zarządzający lotniskiem (...) wydaje zarządzenia, nakazy lub zakazy oraz polecenia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska”. Cytowany przepis wskazuje cztery formy aktów wydawanych przez zarządzającego lotniskiem: zarządzenia, nakazy, zakazy oraz polecenia. Omawiane punkty art. 210 ust. 1 sankcjonują naruszenia wspomnianych aktów, ujmując je w dwie kategorie: 1) zarządzenia i polecenia (pkt 5) oraz 2) nakazy i zakazy (pkt 7), przy czym z kontekstu normatywnego wynika, że tylko akty należące do drugiej grupy muszą być podane

przez zarządzającego lotniskiem do powszechnej wiadomości przy pomocy tablic lub w inny sposób. Jest oczywiste – co konstataje sąd pytający – że publikacja nakazów i zakazów nie jest czynnością konwencjonalną, która czyniłaby z nich akty prawa powszechnie obowiązującego (o czym dalej), jednak wskazuje na ich abstrakcyjno-generalny charakter. Wydaje się, że jest to cecha istotna, różniąca nakazy i zakazy od zarządzeń i poleceń, odczytywanych przez Sejm jako akty konkretno-indywidualne (akty stosowania prawa). Dystynkcji tej – za której respektowaniem przemawia wykładnia systemowa – nie uwzględnił jednak Trybunał, stwierdzając we wspomnianym wyżej wyroku z 21 lipca 2006 r. m.in.: „Brzmienie art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego nie pozwala adresatowi zorientować się co do treści zakazu lub nakazu, sformułowanego bezpośrednio dopiero w zarządzeniu zarządzającego lotniskiem. Pojemna i zbiorczo określona kategoria zarządzeń i poleceń wydawanych przez zarządzającego lotniskiem obejmować może bardzo różne zakazy i nakazy, od czysto porządkowych i organizacyjnych, związanych z funkcjonowaniem każdej instytucji obsługującej większe grupy ludzi (dworca kolejowego, teatru, centrum sportowego, supermarketu), objęte zazwyczaj czysto wewnętrznymi regulaminami porządkowymi (jednak adresatom – użytkownikom takich miejsc wcześniej udostępnianymi, co stwarza możliwość zapoznania się z ich treścią), jak i nakazy i zakazy, które mogą niekiedy bardzo głęboko ingerować w sferę wolności, swobody poruszania się czy prywatność osób korzystających z lotnisk. Blankietowo ujęty przepis prawa lotniczego ani nie czyni rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi kategoriami nakazów, ani nie określa choćby rodzajowo, o jakie polecenia i zarządzenia może chodzić”. Nie akcentując różnorodności form aktów wydawanych przez zarządzającego lotniskiem i traktując je zbiorczo, TK uznał, że kategoria zarządzeń i poleceń może obejmować obowiązujące na lotnisku regulacje wewnętrzne (co skądinąd w odniesieniu do zarządzeń odpowiada intuicji językowej i może być rezultatem pewnej niekoherencji terminologicznej; por. zwłaszcza tytuł zarządzenia nr 81 oraz § 4 tego aktu). Niezależnie od tego, że w ocenie Sejmu, dokonana w przedstawiony sposób unifikacja jest *de lege lata* nieuzasadniona i nietrafna, innym a przy tym wymagającym uwzględnienia w prowadzonych rozważaniach ustaleniem Trybunału jest zaliczenie art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego do przepisów o charakterze blankietu zupełnego.

Stanowisko Trybunału – podzielane przez sąd pytający – spotkało się z krytycznym przyjęciem przedstawicieli nauki. Zdaniem M. Hudzika i S. Żółtka,

zakaz określony w art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego był pełny. Według wspomnianych autorów: „Przedmiotem ochrony tego unormowania jest bowiem zapewnienie wykonywania wskazanych zarządzeń i poleceń dotyczących bezpieczeństwa lotów lub porządku na lotnisku. Ustawodawca zdecydował się chronić ich powagę (posłuch dla nich) przez zastosowanie sankcji karnej. Zakazane jest zatem nieprzestrzeganie zarządzeń i poleceń, niezależnie od ich treści, byle tylko mieściły się one w zakresie określonym przez art. 82 pkt 3 prawa lotniczego, a nie zachowanie (samo w sobie), którego dotyczą akty zarządzającego lotniskiem. We wskazanej regulacji chodzi o ochronę ich respektowania jako ogółu. Norma karna nie jest więc skonstruowana w sposób dopełniający, odwołując się do danego zarządzenia lub polecenia zarządzającego lotniskiem, lecz w sposób zamknięty, wbrew zapatrywaniu Trybunału, tj. zawiera w sobie wszystkie znamiona typu czynu zabronionego” (M. Hudzik, S. Żółtek, *Czyżby powrót mafii taksówkowej*, „Rzeczpospolita” z 23 sierpnia 2006 r.).

Podkreślenia wymaga, że z dezaprobatą doktryny koresponduje (bardziej od niej umiarkowany w konkluzjach) pogląd wyrażony w późniejszym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 28 lipca 2009 r. (sygn. akt P 65/07) uznał on mianowicie, że art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.; dalej: u.c.p.g.) nie ma charakteru blankietu zupełnego. Warto przypomnieć, że zakwestionowany przepis ujęty jest jako jednostka redakcyjna art. 10 u.c.p.g. mającego następujące brzmienie: „1. Kto prowadzi działalność określoną w art. 7 bez wymaganego zezwolenia – podlega karze aresztu lub karze grzywny. 2. Kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 – podlega karze grzywny. 2a. Karze określonej w ust. 2 podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie. 3. Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia”. W wyniku przeprowadzonej analizy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Zasadnicze elementy czynu zabronionego, za który orzeczona może być kara grzywny na podstawie art. 10 ust. 2a u.c.p.g., zostały określone w ustawie. W szczególności określony został podmiot podlegający karze jako «ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie», jak również wskazane zostało zachowanie podlegające karaniu, a polegające na niewykonywaniu obowiązków, jakie określa regulamin. Zgodnie z wypowiedziami doktryny (zob. W. Radecki, *Uwagi*

do art. 10 ust. 2a, [w:] *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 2008) dodanie do art. 10 kwestionowanej ustawy przepisu ust. 2a (ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz. U. Nr 100, poz. 1085, ze zm.) było podyktowane dążeniem do usunięcia wadliwości ustawy w brzmieniu pierwotnym, która nie dopuszczała penalizacji niewykonywania obowiązków ustalonych w uchwale rady gminy z tego powodu, że uchwała taka nie była (i nie jest) przepisem porządkowym. Wspomniana tu nowelizacja miała istotnie wzmocnić wykonywalność obowiązków określonych w uchwale rady gminy precyzujących zasady utrzymania porządku i czystości na terenie gminy. Pośrednio nowelizacja gwarantować miała realny sens stanowienia przez organ przedstawicielski samorządu gminnego dostosowanych do specyfiki i potrzeb gminy zasad utrzymania porządku i czystości. (...) Art. 10 ust. 2a u.c.p.g. dostatecznie określa czyn zabroniony. Cechami tego czynu są: a) wykroczenie przeciwko przepisom wydawanym na podstawie upoważnienia ustawowego, b) wykroczenie przeciwko przepisom mającym na celu ochronę porządku, c) to, że czyn ten odnosi się do zachowań w miejscach publicznych (nie zaś – niepublicznych)”.

4. Ujawniona odmienność w dokonywanej przez Trybunał ocenie przepisów represyjnych o zbliżonej konstrukcji (jako blankietów zupełnych lub częściowych) może być rozpatrywana jako przejaw albo rozbieżności w orzecznictwie, albo ewolucji tego orzecznictwa. Sejm, dostrzegając potrzebę definitywnego rozstrzygnięcia omawianej kwestii przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego (o co wnosi w dalszej części pisma), jako podstawę swych rozważań przyjmuje drugi z założonych wariantów. W konsekwencji Sejm zajmuje stanowisko analogiczne do wyrażonego przez Trybunał w sprawie o sygn. akt P 65/07 i uznaje, że zasadnicze elementy czynu zabronionego, za który orzeczona może być kara grzywny na podstawie 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego, zostały określone w ustawie. W szczególności określony został podmiot podlegający karze jako ten, kto „narusza postanowienia nakazów i zakazów ustanowionych przez zarządzającego [lotniskiem]”, jak również wskazane zostało zachowanie podlegające karaniu, a polegające na naruszaniu postanowień nakazów i zakazów ustanowionych przez zarządzającego lotniskiem, wbrew zakazom lub ostrzeżeniom podanym do powszechnej wiadomości przy pomocy tablic lub w inny sposób przez

zarządzającego. Cechami tego czynu są: a) wykroczenie przeciwko regulacjom wydawanym przez zarządzającego lotniskiem na podstawie upoważnienia ustawowego (tj. art. 82 pkt 3 prawa lotniczego); b) wykroczenie przeciwko regulacjom mającym na celu zapewnienie bezpiecznej eksploatacji lotniska; c) zachowanie w miejscu publicznym (na lotnisku).

IV. Odesłanie do aktów niemających charakteru powszechnie obowiązującego

1. Jak wskazano na wstępie, drugim (obok blankietowości) podniesionym w pytaniu prawnym zarzutem skierowanym na tle art. 42 ust.1 Konstytucji względem art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego jest to, że nakazy i zakazy zarządzającego lotniskiem, do których przepis ten odsyła, a których naruszenie aktualizuje sankcję karną, nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami, system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce jest zamknięty, co Trybunał opisuje jako sytuację, w której Konstytucja wyczerpująco wylicza zarówno formy aktów normatywnych (przedmiotowy aspekt zamkniętej koncepcji źródeł prawa), jak i podmioty upoważnione do ich wydawania. W wyroku pełnego składu z 28 czerwca 2000 r. Trybunał wyraźnie stwierdził, że „w zakresie tworzenia prawa powszechnie obowiązującego kompetencje opierają się jedynie na zasadach wynikających z art. 87 i art. 92 konstytucji, nie licząc specyficznej sytuacji, o której mowa w art. 234 konstytucji i nie ma żadnych podstaw, aby z konstytucji wywodzić uprawnienia do wydawania aktów samoistnych” (sygn. akt K 25/99). W tym zakresie orzecznictwo Trybunału jest jednorodne i konsekwentne, czemu wyraz daje m.in. wyrok pełnego składu z 3 grudnia 2009 r., w którym Trybunał wskazał m.in., że: „Podstawowymi założeniami konstytucyjnego systemu źródeł prawa jest, po pierwsze, ich podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznie obowiązującego (tak zwany dualistyczny charakter źródeł prawa) oraz, po drugie, «zamknięcie» systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (zob. m.in. A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 158 i n.; K. Działocha, uwagi do art. 87 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*,

Warszawa 2009, s. 424 i n.; wyroki Trybunału z: 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141, 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127). Zgodnie z jednolicie przyjmowaną w doktrynie definicją, wyłącznie źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą służyć tworzeniu norm prawnych wiążących wszystkich adresatów prawa. Ich podstawową cechą jest zatem regulowanie obowiązków i praw obywateli (jednostek) i osób prawnych oraz ustroju i zakresu działania organów władzy publicznej (zob. K. Działocha, *op.cit.*, s. 1)" (sygn. akt Kp 8/09).

Konstytucyjny katalog form, w jakich może być stanowione prawo powszechnie obowiązujące (odtworzony w pkt II.3), nie pozwala zaliczyć nakazów ani zakazów zarządzającego lotniskiem do tej kategorii źródeł prawa. Nadto należy zauważyć, że w myśl art. 2 pkt 7 prawa lotniczego, zarządzającym lotniskiem jest podmiot, który został wpisany jako zarządzający do rejestru lotnisk cywilnych, zgodnie zaś z Rejestrem Lotnisk Cywilnych Urzędu Lotnictwa Cywilnego, podmiotem zarządzającym Portem Lotniczym im. Fryderyka Chopina jest Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”. W myśl art. 2 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. Nr 33, poz. 185 ze zm.), przedsiębiorstwo to jest samodzielną, samorządną i samofinansującą się jednostką organizacyjną gospodarki narodowej, prowadzącą działalność w zakresie i na zasadach określonych w ustawie, a zatem nie jest organem konstytucyjnie umocowanym do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego (por. art. 91 ust. 3, art. 92, art. 94, art. 95, art. 146 ust. 4 pkt 10 i art. 234 Konstytucji).

Obok wyraźnych podstaw prawnych, stanowisko prezentowane przez Sejm znajduje nadto potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału, który we wspomnianym wyżej wyroku z 21 lipca 2006 r. (sygn. akt P 33/05) stwierdził, że „zarządzający lotniskiem nie należy z całą pewnością do podmiotów uprawnionych do wydawania aktów normatywnych, ani o charakterze wykonawczym w rozumieniu art. 92 Konstytucji, ani do aktów normatywnych wskazanych w art. 94 Konstytucji”.

Jakkolwiek – zważywszy na istniejące w nauce prawa rozbieżności co do istoty tzw. przepisów administracyjnych (przeglądu stanowisk, próby ich systematyzacji oraz prezentacji własnego poglądu dokonuje m.in. M. Bogusz, *Przepisy administracyjne jako forma działania administracji [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 385-403) –

trudno byłoby kategorycznie wypowiedzieć się na temat natury nakazów i zakazów zarządzającego lotniskiem, to jednak wzięwszy pod uwagę zarzuty sądu pytającego, na użytek prowadzonych rozważań wystarczy jednoznaczne przesądzenie, że akty te nie mają charakteru powszechnie obowiązującego.

2. Kolejną, wymagającą ustalenia kwestią, jest to, czy represyjne przepisy blankietowe mogą odsyłać do aktów nienależących do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wobec pewnych rozbieżności w poglądach przedstawicieli doktryny, celowe jest odniesienie się przede wszystkim do orzecznictwa Trybunału i dokonanie oceny zakwestionowanej regulacji przez pryzmat wyrażonych w nim poglądów prawnych.

W wielokrotnie przywoływanej sprawie, w której przedmiot kontroli stanowił art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego, Trybunał – uwzględniając wcześniejsze judykaty, w tym m.in. wyrok z 8 lipca 2003 r. (sygn. akt P 10/02) – podkreślił, że w świetle art. 87 Konstytucji nakazy i zakazy adresowane do podmiotów nieznajdujących się w stosunku podległości organizacyjnej wobec organu stanowiącego prawo muszą mieć charakter powszechnie obowiązujący. „W żadnym wypadku nie może nastąpić odesłanie do regulacji niemających charakteru powszechnie obowiązującego prawa. W analizowanym wypadku było możliwe odesłanie do podustawowego aktu normatywnego, choćby przez dookreślenie w ramach przepisów powszechnie obowiązujących kategorii nakazów i zakazów, do jakich może odwoływać się podmiot zarządzający lotniskiem, oraz okoliczności, które uzasadniają ich zastosowanie. Z tej też przyczyny art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego nie może w żadnym wypadku stanowić podstawy wymierzenia kary grzywny za naruszenie nakazów lub zakazów przewidzianych w przepisach nienależących do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. (...) Przepisy karne (represyjne) o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny bowiem nie tylko określać podstawowe elementy, a więc podmiot, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj i wysokość kary, odsyłając jedynie w zakresie doprecyzowania niektórych z tych elementów do odrębnych przepisów, ale przede wszystkim respektować w zakresie odesłania katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej” (wyrok TK z 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05).

Zacytowaną, kategorię wypowiedzi, Trybunał zrelatywizował we wspomnianym wyżej wyroku z 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 52/08). Podtrzymał wcześniej wyrażony pogląd, uznając, że w sprawie o sygn. P 33/05 był on sformułowany w kontekście rozpatrywania konstytucyjności przepisu o charakterze blankietu zupełnego, stąd też znajduje zastosowanie jedynie do tego rodzaju przepisów blankietowych. Stwierdził, że „teza wyrażona przez Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. P 33/05 nie stoi na przeszkodzie uznaniu w niniejszej sprawie, że przepisy karne o charakterze blankietów częściowych (niezupełnych, niepełnych) mogą odsyłać również do aktów o charakterze prawa wewnętrznego czy aktów stosowania prawa”. W konsekwencji Trybunał zaakceptował (jako niekolidujący z *acquis constitutionnel*) dominujący w doktrynie pogląd, iż „w standardzie konstytucyjnym wyznaczonym przez zasadę *nullum crimen sine lege* mieści się możliwość wyjątkowego odesłania w przepisie ustawy (również konkludentne) nie tylko do innej ustawy czy też rozporządzenia, ale także do umowy międzynarodowej, przepisów prawa europejskiego, zaleceń, jak również aktów tzw. miękkiego prawa międzynarodowego. (W tym zakresie należy wymienić m.in.: Deklarację o Policji, przyjętą w 1979 r. przez Radę Europy, Kodeks postępowania funkcjonariuszy porządku prawnego, Rezolucję nr 34/169 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 17 grudnia 1979 r., Wzorcowe reguły minimum Narodów Zjednoczonych dotyczące wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich z 29 listopada 1985 r., zwane Regułami pekińskimi, Europejskie reguły więzienne z 12 lutego 1987 r., Zalecenie dotyczące korzystania z danych osobowych przez służby policyjne, R/87/15 przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy 17 września 1987 r., Zbiór zasad dotyczących ochrony osób aresztowanych lub uwięzionych z 9 grudnia 1988 r. oraz Reguły Narodów Zjednoczonych dotyczące ochrony nieletnich pozbawionych wolności z 14 grudnia 1990 r.), a także innych źródeł, takich jak decyzje administracyjne, zakresy obowiązków, regulaminy, umowy o pracę, obowiązki wynikające ze służby (por. L. Kubicki, *op.cit.*, s. 26; B. Kunicka-Michalska, *Zasady odpowiedzialności ...*, s. 75-76; J. Warylewski, *Zasady...*, s. 327)”.

W świetle zrekonstruowanych przez Trybunał gwarancji przewidzianych w art. 42 ust. 1 Konstytucji, należy dojść do przekonania, że przepis ten (będący wzorcem kontroli w niniejszej sprawie) nie może służyć wywodzeniu bezwzględnego zakazu posługiwania się przy konstruowaniu przepisów represyjnych odesłaniami do aktów niemieszczących się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

3. Następstwem ustalenia, że art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego nie stanowi blankietu zupełnego, jest uznanie, że przepis ten, w zakresie, w jakim odsyła do nakazów i zakazów zarządzającego lotniskiem, **jest zgodny** z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

V. Wniosek o rozstrzygnięcie sprawy przez pełny skład TK

1. Przedstawione stanowisko w sprawie konstytucyjności art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego zasadza się na założeniu, że badany przepis nie jest blankietem zupełnym. Pogląd ten jest (jak wskazano wyżej) na gruncie dotychczasowego orzecznictwa TK dyskusyjny. Ewentualna odmienna ocena zakwestionowanej regulacji przez Trybunał, aktualizowałaby – zważywszy podniesione w pytaniu prawnym zarzuty – potrzebę doprecyzowania wymogów, przy spełnieniu których konstytucyjnie dopuszczalne jest posługiwanie się konstrukcją blankietu zupełnego w odniesieniu do przepisów represyjnych.

Jak wspomniano, stanowisko Trybunału w sprawie zakresu swobody konstruowania przepisów represyjnych zawierających odesłania, jaka na tle konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege* przysługuje ustawodawcy, podlegało ewolucji. Przegląd judykatów oraz wnioski uznane za podsumowanie dotychczasowego *acquis constitutionnell* zostały zaprezentowane przez TK w wyroku z 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 52/08). Rozległe rozważania i wieńczące je konkluzje w zakresie istotnym dla prowadzonego wyводу można ująć w dwóch zasadniczych tezach:

– sam fakt posłużenia się odesłaniem w przepisie penalizującym dane zachowanie nie jest wystarczający dla stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 42 ust. 1 Konstytucji;

– posługiwanie się przez ustawodawcę na gruncie prawa karnego techniką tzw. blankietu zupełnego o charakterze dynamicznym jest konstytucyjnie dopuszczalne po spełnieniu trzech warunków: 1) zagrożenia karami o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości; 2) odesłania jedynie do przepisów ustanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach; 3) jednoznacznego wyrażenia przez ustawę woli penalizacji zachowań zakazanych przez przepisy podustawowe, wydane na jej podstawie.

Z uwagi na kontekst niniejszej sprawy, na tle zarysowanego w powyższy sposób obszaru konstytucyjnie dopuszczalnego tworzenia blankietowych przepisów karnych, w szczególności pożądanym byłoby zajęcie przez Trybunał jednoznacznego stanowiska w dwóch sprawach: 1) surowości kary (czy na ocenę jej dolegliwości ma wpływ możliwość zamiany na karę pozbawienia wolności); 2) demokratycznej legitymacji organu stanowiącego przepisy, do których odsyła regulacja represyjna (czy legitymacja ta musi być bezpośrednia).

2. Gdy idzie o dopuszczalność posługiwania się blankietem zupełnym przy konstruowaniu przepisów represyjnych w zależności od dolegliwości przewidzianej sankcji, wątpliwości Sejmu wiążą się z tym, że na gruncie dotychczasowego orzecznictwa TK nie można jednoznacznie stwierdzić, jakie są kryteria oceny owej dolegliwości. Przede wszystkim nie jest jasne, czy ewaluacja surowości winna być dokonywana w oparciu o: 1) rodzaj przewidzianych za dany czyn kar (grzywna, ograniczenie wolności, pozbawienie wolności, 25 lat pozbawienia wolności oraz dożywotnie pozbawienie wolności); 2) rozmiar ustawowego zagrożenia (górną i dolną granicą sankcji); 3) kategorię czynu zabronionego (przestępstwo czy wykroczenie); 4) rodzaj dobra, które dozna uszczerbku na skutek (choćby pośredni) wymierzenia sankcji (zastępcza – wobec grzywny – kara aresztu).

W związku z prezentowanymi wątpliwościami warto przypomnieć, że w wyroku z 8 lipca 2003 r. Trybunał stwierdził, że: „Obowiązująca Konstytucja wyklucza stanowienie przepisów represyjnych o charakterze blankietowym zupełnym, jeżeli kary przewidziane za ich naruszenie byłyby bardziej dolegliwe. Dotyczy to w szczególności kary grzywny o większej wysokości oraz wszelkich kar związanych z ograniczeniem wolności osobistej. Obowiązująca Konstytucja całkowicie wyklucza przepisy o takim charakterze w prawie karnym w ścisłym tego słowa znaczeniu” (sygn. akt P 10/02). Nieco inaczej kryteria oceny dolegliwości sankcji ustalił Trybunał w wyroku z 13 maja 2008 r., w którym podkreślił, że w jego ocenie „wymogi dotyczące precyzji ustawy i stopnia jej określoności mogą zależeć od dziedziny prawa represyjnego, a zwłaszcza od charakteru i stopnia surowości przewidywanych sankcji karnych. W szczególności nie wydaje się możliwe sformułowanie jednolitych standardów precyzji ustawowej dla wykroczeń i przestępstw. W odniesieniu do wykroczeń należy dopuścić większą swobodę ustawodawcy niż w odniesieniu do przestępstw. Jeszcze większy stopień swobody należy pozostawić ustawodawcy

w dziedzinie prawa dyscyplinarnego. Natomiast w sferze prawa karnego *sensu stricto* konstytucyjne standardy precyzji i określoności regulacji prawnych muszą być stosowane w sposób szczególnie rygorystyczny. Dotyczy to w szczególności sposobu tych regulacji prawnych, które dotyczą podstawowych wolności i praw konstytucyjnych” (sygn. akt P 50/07). Do ewentualnej kary zastępczej aresztu, jako istotnego czynnika, nawiązał zaś Trybunał w wyroku z 28 lipca 2009 r., w którym zauważył, że „orzeczenie kary grzywny za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie, o którym mowa w art. 10 ust. 2a u.c.p.g., w wysokości do 500 złotych (i bez możliwości jej zamiany na karę aresztu) charakteryzuje się umiarkowanym stopniem dolegliwości” (sygn. akt P 65/07). Kwestia ta nie została natomiast rozwinięta w wyroku z 9 czerwca 2010 r., w uzasadnieniu którego Trybunał ograniczył stosowanie blankietu zupełnego tylko do „wypadku zagrożeń karami o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości (*a contrario* bezwzględnie niedopuszczalne jest posługiwanie się blankietem zupełnym w wypadku przestępstw)” (sygn. akt SK 52/08).

Licząc na wyraźne stanowisko Trybunału w odniesieniu do przedstawionego problemu, Sejm wyraża przekonanie, że nie wydaje się uzasadnione poszukiwanie „nadmiernej dolegliwości kary” w konsekwencjach nieuiszczenia orzeczonej kary grzywny. Zamiana kary grzywny na areszt to uprawnienie, a nie obowiązek sądu, co więcej zaś, może nastąpić tylko pod pewnymi warunkami, tj. gdy ukarany nie wyrazi zgody na podjęcie pracy społecznie użytecznej albo mimo wyrażenia zgody jej nie wykonuje, a także jeżeli warunki osobiste sprawcy umożliwiają odbycie kary aresztu (por. art. 25 § 1 i art. 26 k.w.).

Niezależnie od przedstawionego poglądu, Sejm podkreśla, że argument nadmiernej dolegliwości kary, którym posługuje się sąd pytający dla podważenia konstytucyjności art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego, pozostaje bez związku z realiami rozpatrywanej przez ten sąd sprawy. Należy zauważyć, że stan faktyczny zarysowany w pytaniu prawnym wskazuje na to, że obwiniony S P (przeciwko któremu toczy się sprawa przed sądem pytającym) został ukarany mandatem w równej kwocie 500 zł. Okoliczność ta w świetle art. 25 § 1 i 2 k.w. prowadzi do wniosku, że *in casu* zastępcza kara aresztu nie może zostać orzeczona (grzywna nie przekracza bowiem 500 zł).

3. Kolejnym, wymagającym doprecyzowania przez Trybunał warunkiem stanowienia przepisów represyjnych w postaci blankietu zupełnego o charakterze dynamicznym jest wymóg odesłania jedynie do „przepisów ustanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach”.

Kwestia ta nabierze szczególnego znaczenia w razie uznania przez Trybunał, że art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego jest blankietem zupełnym. Należy odnotować, że w następstwie wyroku TK z 21 lipca 2006 r. przeprowadzone zostały prace legislacyjne, których rezultatem jest ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (dalej ustawa nowelizująca), której art. 1 ust. 152 lit. d przewiduje zmianę art. 210 ust. 1 prawa lotniczego. Modyfikacja polega na dodaniu do tego przepisu pkt 5a, penalizującego niestosowanie się – wbrew określonemu w nowym art. 83a ust. 1 obowiązкови przestrzegania i stosowania się do nakazów i zakazów zawartych w przepisach porządkowych ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem – do nakazu lub zakazu zawartego w obowiązujących na lotnisku przepisach porządkowych, jakie mają zostać wydane na podstawie nowego art. 83a ust. 2 przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia.

Zastosowana w przepisie nowelizującym konstrukcja zdaje się czynić zadość wskazówkom płynącym z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W przywoływanej sprawie o sygn. akt P 33/05, uchylając art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego, jako wzór i inspirację dla ustawodawcy TK wskazał przepisy ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm.), które kładąc na zarządcę kolejowego obowiązki mające na celu zapewnienie ładu i porządku na obszarze kolei oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych (art. 58 ust. 3), upoważniają ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia, przepisów porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym (art. 59 ust. 8), wykroczenie przeciwko którym podlega karze grzywny (art. 65 ust. 3). Jest przy tym znamienne, że redakcja przepisu represyjnego, tj. art. 65 ust. 3, zbliżona jest do tej, która stanowi przedmiot kontroli w niniejszej sprawie („Kto wykracza przeciwko nakazom lub zakazom zawartym w przepisach porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych wydanych na podstawie art. 59 ust. 8, podlega karze

grzywny”), w związku z czym winna być podobnie klasyfikowana z punktu widzenia blankietowości.

W świetle wskazówek Trybunału Konstytucyjnego sformułowanych w sprawie o sygn. akt P 33/05 należy uznać, że represyjny przepis o charakterze blankietu zupełnego może odsyłać do aktów prawa powszechnie obowiązującego wydanych przez członków Rady Ministrów. Pozwalałoby to uznać, że „demokratyczna legitymacja opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach” nie musi być udzielana organowi prawodawczemu wprost (tak, jak ma to miejsce w wypadku organów samorządu terytorialnego, zob. wyroki TK w sprawach o sygn. akt: SK 52/08 oraz P 65/07) ale wystarczy, że organ ten będzie mógł się nią wykazać pośrednio.

Zdaniem Sejmu, za uznaniem dopuszczalności doprecyzowywania znamion czynów zabronionych w aktach prawa powszechnie obowiązującego wydawanych przez Radę Ministrów bądź jej indywidualnych członków przemawiają niezależnie od siebie trzy okoliczności.

Po pierwsze, w parlamentarnym systemie rządów, jaki jest możliwy do zrekonstruowania na podstawie przepisów polskiej Konstytucji, rząd – jako organ egzekutywy – nie jest odseparowany od władzy ustawodawczej, lecz ściśle z nią powiązany i uzależniony od jej aprobaty. Wyraża się to m.in. w dostępnym Sejmowi instrumentarium kontrolnym, które obejmuje przede wszystkim instytucję wotum nieufności (art. 158 i art. 159 Konstytucji), możliwość powołania sejmowej komisji śledczej (art. 111 Konstytucji), interpelacje i zapytania poselskie (art. 115 ust. 1 Konstytucji), pytania w sprawach bieżących (art. 115 ust. 2 Konstytucji). W tym kontekście można mówić o pośredniej legitymacji Rady Ministrów, jaką uzyskuje ona za pośrednictwem większości rządowej (Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 kwietnia 2002 r., w sprawie o sygn. akt K 26/00, przypisał demokratyczną legitymację partiom rządzącym).

Po drugie, w Polsce – podobnie, jak w innych państwach demokracji zachodniej – argumentacja nawiązująca do klasycznych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej, jakkolwiek *de lege lata* silnie umocowana, doznaje pewnego osłabienia w konfrontacji z praktyką kształtowania decyzji politycznych (składną determinowaną właśnie wspomnianym wyżej parlamentarnym systemem rządów). Decyzje te są często podejmowane nie tylko i nie tyle w samym parlamencie, ile poza nim, na etapie postępowania przedparlamentarnego, w trakcie przygotowywania

projektów ustaw przez rząd. W tych warunkach nie wydaje się trafne absolutyzowanie parlamentarnego szerebla podejmowania rozstrzygnięć prawodawczych, przy – oczywiście – bezwzględnym limitowaniu aktywności Rady Ministrów na tym polu do działania jedynie na podstawie i w ramach upoważnienia oraz zgodnie z wytycznymi udzielonymi przez ustawodawcę.

Po trzecie, wziąć należy pod uwagę również zmianę, jaką w systemie rządów, a w ślad za tym w pozycji ustrojowej Sejmu i Senatu, przyniosła integracja europejska. Zwracał na to uwagę także Trybunał Konstytucyjny, akcentując w swoich orzeczeniach potrzebę reinterpretacji ustawy zasadniczej w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Przykładowo w wyroku z 12 stycznia 2005 r. TK wskazał, że: „Rozwój Unii Europejskiej w wielu przypadkach wymusza nowe podejście do zagadnień i instytucji prawnych, które zostały w toku wieloletniej (a niekiedy wielowiekowej) tradycji ukształtowane, wzbogacone orzecznictwem i doktryną, które wreszcie zakorzeniły się w świadomości pokoleń prawników. Konieczność redefiniowania pewnych – wydawałoby się nienaruszalnych – instytucji i pojęć wynika z faktu, że w nowej sytuacji prawnej, wynikającej z integracji europejskiej, może niekiedy dochodzić do konfliktu pomiędzy utartym rozumieniem niektórych przepisów konstytucyjnych a nowo powstałymi potrzebami skutecznego, jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi pryncypiami, oddziaływania na forum Unii Europejskiej. Przedstawiona konieczność idzie w parze z coraz bardziej zacierającymi się granicami pomiędzy sferą bieżącej polityki zagranicznej (zastrzeżoną dla władzy wykonawczej) a sferą stanowienia prawa (tradycyjnie przynależną – choć nie wyłącznie – władzy ustawodawczej). (...) W powszechnie przyjętym i utartym rozumieniu wykonywanie funkcji ustawodawczej ogranicza się wyłącznie do stanowienia prawa wewnętrznego – wydawania aktów normatywnych rangi ustawowej. W przedakcesyjnym porządku prawnym sprawowanie tej funkcji oznaczało, że parlament, którego źródłem władzy jest bezpośrednio wyrażona w wyborach powszechnych wola Suwerena – panował praktycznie nad całokształtem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, gdyż bezpośrednio tworzył ustawy, pośrednio zaś – m.in. poprzez wytyczne – panował nad rozporządzeniami. Zachowywał też w dużym stopniu kontrolę nad ratyfikacją umów międzynarodowych, która – zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji – w wielu przypadkach wymaga «uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie»; oznacza to, że zgodę musi wyrazić każda z izb, a tym samym każda z nich ma w jednakowym

stopniu wpływ na wprowadzenie do polskiego porządku prawnego aktów prawnych powstałych poza Polską. Stan ten uznać trzeba za oczywisty, wynikający z samej istoty władzy ustawodawczej, i zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zwierzchnictwa Narodu i przedstawicielstwa (art. 4 Konstytucji), legalizmu (art. 8 Konstytucji) oraz podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji). Sytuacja diametralnie zmieniła się po 1 maja 2004 r., z tym bowiem dniem polski parlament utracił w znaczącym stopniu wpływ na kształt prawa powszechnie obowiązującego w Polsce” (sygn. akt K 24/04). Zjawisko to jest obszernie prezentowane w piśmiennictwie. Jedynie tytułem przykładu przytoczyć można wypowiedź K. Wojtyczka, który – z powołaniem na innych przedstawicieli doktryny – stwierdza: „Członkostwo w Unii Europejskiej zasadniczo przekształca relacje między władzami państwowymi. Dotyczy to w szczególności stosunków między parlamentem a rządem. W jednym z dwóch organów unijnej władzy ustawodawczej – Radzie – reprezentowane są rządy państw członkowskich. Parlamente krajowe mają natomiast obowiązek stanowienia ustaw krajowych zapewniających wykonywanie prawa unijnego. W rezultacie w Unii Europejskiej dochodzi do odwrócenia relacji egzekutywa-legisłatywa. Rządy państw biorą udział w sprawowaniu władzy ustawodawczej, a parlamente krajowe biorą udział w sprawowaniu władzy wykonawczej. W tych warunkach badacze prawa unijnego zwracają uwagę na deparlamentaryzację ustrojów państw członkowskich (K. Wojtyczek, *Oddziaływanie integracji europejskiej na ustroje państw członkowskich Unii Europejskiej* [w:] *Zmiany współczesnych systemów parlamentarnych. Referaty*, Józefów 2011, s. 117-118).

4. Konkludując, z uwagi na dużą doniosłość rozstrzygnięcia (mającego fundamentalne i uniwersalne znaczenie dla działalności parlamentu) wskazanych wyżej kwestii, w tym przede wszystkim jednoznacznego i definitywnego przesądzenia, czy art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego jest blankietem pełnym, a następnie tego, jak rozumieć warunki posługiwania się taką techniką legislacyjną, które odwołują się do „kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości” oraz „posiadania legitymacji demokratycznej”, Sejm wnosi o uznanie, że sprawę charakteryzuje „szczególna zawilgość” i przekazanie jej – na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – do **rozpoznania pełnemu składowi Trybunału Konstytucyjnego**.

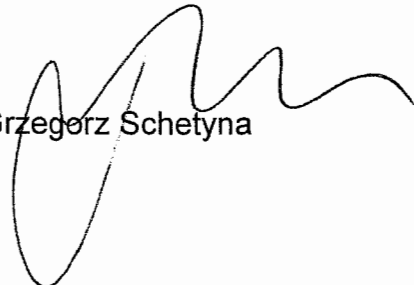
VI. Wniosek ewentualny o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej

W przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd sądu pytającego na temat niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego z art. 42 ust. 1 Konstytucji, a przy tym wyrok TK miałby zostać ogłoszony w Dzienniku Ustaw przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, Sejm wnosi o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej wskazanego wyżej przepisu na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

W realiach niniejszej sprawy skorzystanie przez Trybunał Konstytucyjny z instytucji „odroczenia” pozwoliłoby na to, by w wyznaczonym przez Trybunał okresie niekonstytucyjny przepis ustawy był nadal stosowany. Tym samym nie doszłoby do powstania luki prawnej w zakresie odpowiedzialności karnej za naruszanie nakazów lub zakazów obowiązujących na lotniskach. Trzeba przyjąć, że brak przepisów wiążących sankcją karną z łamaniem reguł ustanowionych w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska skutkowałby wzrostem zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i mienia, czyli dla wartości podlegających konstytucyjnej ochronie. Nie bez znaczenia jest przy tym, że sąd, którego pytanie prawne zainicjowało kontrolę art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego, nie kwestionuje samej treści prawa (zakazu lub nakazu określonego zachowania osób przebywających na lotniskach), lecz podnosi „jedynie” zarzut naruszenia warunków formalnych, jakie w demokratycznym państwie wiążą się ze stanowieniem prawa represyjnego.

Z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej do porządku prawnego zostanie włączony nowy przepis (art. 210 ust. 1 pkt 5a) odpowiadający co do *meritum* art. 210 ust. 1 pkt 7 prawa lotniczego, a przy tym spełniający – jak się wydaje (choć ostatecznie mógłby to przesądzić pogląd prawny pełnego składu TK, por. pkt V) – wymogi określone w art. 42 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU


Grzegorz Schetyna