



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 22 grudnia 2010 r.

PG VIII TK 158/10

(P 43/10)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	23. 12. 2010
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy V Wydziału Karnego o zbadanie zgodności przepisu art. 210 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zmianami) z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) –

przedstawiam następujące stanowisko:

przepis art. 210 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zmianami) jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy V Wydział Karny zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zbadanie zgodności przepisu art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego z wzorcem kontroli zawartym w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Pytanie prawne Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

S P został obwiniony o to, że w dniu września 2010 r. w Porcie Lotniczym Lotnisku im. Fryderyka Chopina w terminalu , wbrew zakazom, podanym do publicznej wiadomości przez zarządzającego lotniskiem, nie podporządkował się poleceniom funkcjonariuszy Straży Granicznej związanym z kontrolą bezpieczeństwa w ciągu kontroli terminalu , w szczególności odmówił , uniemożliwiając tym samym jego kontrolę pod kątem bezpieczeństwa, wstrzymał dalszą kontrolę bezpieczeństwa przy stanowisku,

, uniemożliwiając tym samym kontrolę pozostałych pasażerów, tj. o wykroczenie określone w art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego, w związku z § 2 pkt 6 Zarządzenia nr 81 z dnia 1 lipca 2010 r. Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” w sprawie bezpieczeństwa, ochrony i przepisów porządkowych na terenie Potu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Wobec odmowy przyjęcia mandatu karnego, sprawa została skierowana do Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy, który – wobec powziętych wątpliwości natury konstytucyjnej – skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Sądu Rejonowego, kwestionowany przepis art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego koliduje z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, nie zawiera bowiem znamion czynu zabronionego, lecz odsyła faktycznie do innego aktu prawnego,

w którym znajdować się mają elementy wykroczenia. W sprawie, która skłoniła Sąd do zadania pytania prawnego, takim aktem jest zarządzenie Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze.

Ocena poglądów prawnych i zarzutów przedstawionych w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy przedstawia się następująco.

Zakwestionowany przepis art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego ma następujące brzmienie:

„Art. 210. 1. Kto:

(...)

7) 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,

- podlega karze grzywny.”.

Z kolei, doprecyzowujący znamiona wykroczenia przepis § 2 pkt 6 Zarządzenia nr 81 z dnia 1 lipca 2010 r. Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” w sprawie bezpieczeństwa, ochrony i przepisów porządkowych na terenie Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie ma następujące brzmienie:

„§ 2. Na terenie Portu Lotniczego zabrania się:

(...)

6) Zakłócania spokoju i porządku publicznego oraz utrudniania lub uniemożliwiania wykonywania obowiązków personelowi lotniska i organom porządkowym;”.

Przechodząc do oceny zakwestionowanego art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego w kontekście wzorca kontroli, zawartego w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, wypada odnotować, że, zgodnie z tym unormowaniem ustawy zasadniczej, 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.

W doktrynie przyjmuje się, że pierwszym warunkiem uruchomienia odpowiedzialności karnej jest popełnienie czynu zabronionego przez ustawę, połączone z zagrożeniem „karą”. Konstytucja daje tu wyraz fundamentalnym zasadom, dotyczącym odpowiedzialności karnej w państwach cywilizowanych, zasadom *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege*. I choć, z czysto logicznego punktu widzenia, obie te zasady mieszczą się już w ogólnej regule, zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, deklarującej konieczność ustawowej podstawy do jakichkolwiek ograniczeń i ingerencji w sferę każdej z wolności jednostki, to jednak z uwagi na względy tradycji konstytucyjnej oraz względy społeczno-edukacyjne, odrębne ich ujęcie w Konstytucji spełnia istotną rolę jako element zasady państwa prawnego. Obie zasady w świetle wskazanego artykułu posiadają wymiar absolutny i nie mogą doznawać żadnych wyjątków. Wyjątek, zawarty w zdaniu drugim ust. 1, dotyczący odpowiedzialności karnej za czyny, kwalifikowane jako przestępstwa w myśl prawa międzynarodowego, jest tylko wyjątkiem pozornym, gdyż, w świetle całokształtu norm konstytucyjnych, prawo międzynarodowe w RP posiada moc co najmniej równą ustawie. Natomiast odpowiedzialność karna za czyny zabronione pod groźbą kary, a inne niż „przestępstwa”, nie może wynikać z prawa międzynarodowego (*vide* – Paweł Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 42, s. 2 – 3).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że zasada *nullum crimen sine lege* należy do kanonów państwa prawnego od czasów Oświecenia. Jest wyrazem stosunku państwa do podstawowych praw i wolności jednostki. Państwo nie jest władne tymi dobrami swobodnie dysponować. Z punktu widzenia porządku prawnego jednostka może robić wszystko to, co nie jest wyraźnie przez prawo zabronione. W przypadku prawa karnego – gdzie

ingerencja państwa dotyczy tak zasadniczych praw jednostki, jak wolność, cześć, majątek – zakaz określonych zachowań, z którego przekroczeniem wiąże się kara, musi być określony w ustawie. Zasada *nullum crimen sine lege* ma charakter konstytucyjny (art. 42 Konstytucji) i jest pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynikają z niej trzy postulaty: typizacji czynów zabronionych tylko przez ustawę (*nullum crimen sine lege scripta*), maksymalnej określoności tworzonych typów (*nullum crimen sine lege certa*), zakazu stosowania analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy (*nullum crimen sine lege stricte*). Ponieważ zasada *nullum crimen sine lege* ma charakter gwarancyjny, chroniący jednostkę przed nadużyciami ze strony władzy państwowej, postulaty wynikające z tej zasady nie odnoszą się do rozwiązań działających na korzyść osoby, której odpowiedzialność karna ma być ustalona (*vide* – Andrzej Zoll [w:] *Kodeks karny, Część ogólna, Komentarz, Zakamycze 1998, s. 27*).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w demokratycznym państwie prawa funkcją prawa karnego nie jest tylko ochrona państwa i jego instytucji, nie jest także tylko ochrona społeczeństwa lub poszczególnych jednostek przed przestępstwami, ale także, w nie mniejszym stopniu, ochrona jednostki przed samowolą państwa. Prawo karne stwarza dla władzy w demokratycznym państwie prawa barierę, poza którą obywatel powinien czuć się bezpieczny w tym sensie, że bez przekroczenia pola zabronionego pod groźbą kary nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Prawo karne ma wyznaczyć wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. Bariera, o której tu mowa, nie powinna być usuwana dla żadnych celów politycznych lub innych. Prawo karne nie jest bowiem instrumentem mającym służyć zachowaniu władzy, lecz jest właśnie tej władzy ograniczeniem. Z powyższych założeń wynika, że w demokratycznym państwie prawa prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary

(*nullum crimen, nulla poena sine lege*) oraz zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (*lex severior retro non agit*). Zasady te, wyrażone w Kodeksie karnym, składają się także na zawartą w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawa. Z kolei, każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełniać warunek dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz trybu, w jakim podmiot ograniczony w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. W demokratycznym państwie prawa każda forma naruszenia przez organ państwowy dobra osobistego musi łączyć się z możliwością kontroli zasadności działania organu państwowego. W demokratycznym państwie prawa wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i elementów kary, tak by czyniło to zadość wymaganiom przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania. Materialne elementy czynu, uznanego za przestępny, muszą więc być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (*vide* – wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 39, s. 551 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zakwestionowany w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy przepis art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego nie jest przepisem penalizującym czyn określony jako zbrodnia lub występki ale – wykroczenie. W rezultacie bywa on kwalifikowany jako należący do prawa karnego sensu largo (prawa represyjnego), a nie *sensu stricto*.

W tym miejscu należałoby jednak podnieść, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje Kodeks karny. Ustawowe znaczenie pojęcia „odpowiedzialność karna” nie może rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w Konstytucji. Konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku przepis konstytucyjny utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwo, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki (*vide* – wyrok z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU Nr 10/A/2004, poz. 103, s. 1212 – 1213 oraz powołane tam orzecznictwo).

Analizowany przepis art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego przewiduje sankcję, w postaci kary grzywny, dla sprawcy, który wbrew zakazom lub ostrzeżeniom, podanym do powszechnej wiadomości (przykładowo – przy pomocy tablic) przez zarządzającego lotniskiem, narusza postanowienia nakazów i zakazów ustanowionych przez zarządzającego. Tym samym, wspomniany przepis stanowi przykład przepisu blankietowego, nie zawiera bowiem ani nakazów ani zakazów, których naruszenie miałyby podlegać karze, jak również nie odsyła (jak przepis odsyłający) do konkretnych unormowań ustawowych, zawierających owe nakazy lub zakazy.

Przepis art. 80 omawianej ustawy nakłada na zarządzającego lotniskiem odpowiedzialność za bezpieczną eksploatację lotniska, w tym za nałożone na niego zadania związane z ochroną lotniska. Nadto, zgodnie z art. 82 pkt 3 Prawa lotniczego, 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. Bliższego doprecyzowania, na czym wspomniane zarządzenia, nakazy, zakazy bądź polecenia miałyby polegać, omawiany przepis ustawy nie zawiera.

Na podstawie m.in. wspomnianego przepisu art. 82 pkt 3 Prawa Lotniczego, w dniu 1 lipca 2010 r. Naczelnny Dyrektor Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” wydał zarządzenie nr 81 w sprawie bezpieczeństwa, ochrony i przepisów porządkowych na terenie Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Przepis § 2 pkt 6 tego zarządzenia stanowi, że na terenie Portu Lotniczego zabrania się zakłócania spokoju i porządku publicznego oraz utrudniania lub uniemożliwiania wykonywania obowiązków personelowi lotniska i organom porządkowym. Jak wynika z pytania prawnego Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy, doprecyzowanie znamion wykroczenia, określonego w art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego, o popełnienie którego został obwiniony S P miało nastąpić w tym właśnie przepisie zarządzenia nr 81.

Innymi słowy, znamiona wykroczenia, o którym mowa w art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego, de facto zostały określone nie w przepisie omawianej ustawy ani w przepisie żadnego innego aktu normatywnego rangi ustawowej, ale w akcie prawnym rangi zarządzenia dyrektora przedsiębiorstwa.

W tym miejscu wypada odnotować, że, zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Natomiast art. 87 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W końcu, zgodnie z art. 234 ust. 1 Konstytucji RP, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3 – 5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym

posiedzeniu. Katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP jest zatem katalogiem zamkniętym, tj. bez woli ustrojodawcy, wyrażonej w trybie art. 235 ustawy zasadniczej, nie może zostać uzupełniony.

W doktrynie przyjmuje się, że „zamknięcie” źródeł prawa powszechnie obowiązującego pod względem przedmiotowym i podmiotowym było celowym założeniem nowego ustroju prawotwórstwa w Konstytucji. Miało zapobiec wydawaniu w praktyce szeregu aktów normatywnych niemających podstawy konstytucyjnej i o niejasnym charakterze prawnym, podważających ustrojową pozycję ustawy. Sytuację tę określano słusznie w doktrynie prawa jako groźną, zarówno z punktu widzenia realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zwłaszcza wolności i praw człowieka i obywatela, jak i sprawności funkcjonowania państwa (*vide* – Kazimierz Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, I tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, tezy do art. 87, s. 7).

Powyższe konstatacje, jak się wydaje, przesądzają ocenę Zarządzenia nr 81 z dnia 1 lipca 2010 r. Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” w sprawie bezpieczeństwa, ochrony i przepisów porządkowych na terenie Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie, jako aktu zawierającego znamiona wykroczenia, o którym mowa w art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego. Powyższe zarządzenie jest aktem prawnym dyrektora przedsiębiorstwa, tj. organu pozostającego poza – wyznaczonymi przez Konstytucję RP – podmiotowymi granicami kompetencji prawotwórczych, dotyczących stanowienia źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, reguła określoności, wskazana w art. 42 Konstytucji, wyznacza dopuszczalność i zakres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym. Nakazuje ona ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego i jego znamion, aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo

i dokonujących „odkodowania” treści regulacji, w drodze wykładni normy prawa karnego, nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości, czy nawet niepewności, co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czym zabroniony pod groźbą takiej sankcji. Jest oczywiste, że w państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w drodze orzecznictwa Sądu Najwyższego. Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic. W istocie zatem norma prawnokarna może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Stwarzać to może bowiem nie tylko, wskazany już, stan niepewności po stronie jednostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolonych, lecz również, w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawa, prowadzić może do dowolności orzekania i – w skrajnych przypadkach – może stanowić niebezpieczne narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli. Wszystko to składa się na tzw. samowolę państwa, która w państwie demokratycznym jest niedopuszczalna (por. wyrok z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 97, s. 1122 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Trybunał Konstytucyjny przesądził również, w swym orzecznictwie, że to właśnie zasada określoności przepisów prawnokarnych, wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji, pozwala na przeprowadzenie swoistego testu konstytucyjności niezupełnych przepisów karnych (odsyłających, blankietowych). Nakazuje mianowicie precyzyjne i jednoznaczne określenie wszystkich elementów normy prawnokarnej, aby zarówno dla jej adresata, jak i organów stosujących prawo, nie budziło wątpliwości, kto może ponieść

odpowiedzialność karną – jest adresatem nakazu lub zakazu, jakie zachowanie jest zabronione – co stanowi czyn zabroniony pod groźbą kary i wreszcie, jaka jest przewidziana sankcja. Przepisy karne mogą mieć zatem także charakter odsyłający, o ile na ich podstawie i podstawie przepisów, do których odsyłają, da się – bez wątpliwości – precyzyjnie dekodować zupełną normę prawnokarną (por. wyrok z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. K 41/07, do chwili obecnej nieopublikowany w OTK ZU, s. 26 – 27 odpisu doręczonego Prokuratorowi Generalnemu oraz powołane tam orzecznictwo).

W tym miejscu należałoby również odnotować, że przepisy ustawy – Prawo lotnicze były już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności, wyrokiem z dnia 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05, Trybuła orzekł, iż przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 wspomnianej ustawy jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP przez – sprzeczne z zasadą określoności przepisów karnych oraz zasadą wyłączności ustawy w sferze prawa karnego – odesłanie do określenia znamion czynu zabronionego w przepisach nienależących do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (OTK ZU Nr 7/A/2006, poz. 83, s. 829 – 838).

We wspomnianym wyroku, Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że „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*)” (*op. cit.*, s. 834).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że „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. Zakres odesłania musi być ściśle dostosowany do wyznaczonych przez Konstytucję granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej. Odesłanie nie może obejmować regulacji, które są wprawdzie wydawane na podstawie ustaw, jednak zakres udzielonych upoważnień ustawowych do ich wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów normatywnych” (*op. cit.*, s. 838 – 839).

Jak wywiedziono we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego stanowiska, regulacja art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego jest unormowaniem blankietowym, a znamiona wykroczenia, o którym mowa w tej regulacji, zostały dookreślone w § 2 pkt 6 Zarządzenia nr 81 Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”. Innymi słowy, znamiona te zostały dookreślone w akcie prawnym wydanym przez dyrektora przedsiębiorstwa, tj. podmiot nieposiadający, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stosownych kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej w zakresie stanowienia powszechnie obowiązującego prawa RP.

Na marginesie wypadałoby odnotować, że wspomniana regulacja, zawarta w § 2 pkt 6 Zarządzenia nr 81, ma charakter na tyle ogólny (wręcz

lakoniczny) i nie do końca precyzyjny (nie określa, przykładowo, jakiego rodzaju utrudnianie wykonywania obowiązków personelowi lotniska i organom porządkowym miałyby stanowić wykroczenie), że zasygnalizowany w pytaniu prawnym argument, iż stanowienie takich unormowań „w przepisach rangi ustawowej mogłoby prowadzić do nadmiernej przewlekłości w ich tworzeniu w sytuacji gdy konieczne jest działanie natychmiastowe” – wydaje się nietrafny.

Reasumując, kwestionowany przepis art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego narusza zasadę określoności przepisów prawa karnego (represyjnego) oraz zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa karnego (represyjnego) poprzez odesłanie do określenia znamion czynu zabronionego w przepisach nienależących do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym, analizowany przepis należy uznać za niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Heynand
Zastępca Prokuratora Generalnego