



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 4/06/2018

Adam Bodnar

VII.564.38.2017.AJK

Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga, w której podniesiono wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz. U. z 2017 r., poz. 959 ze zm.; dalej jako: Prawo lotnicze).

Art. 83a ust. 1 Prawa lotniczego stanowi, że „wszystkie osoby znajdujące się na terenie lotniska są obowiązane do przestrzegania i stosowania się do nakazów i zakazów zawartych w przepisach porządkowych ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem, wydanymi na podstawie ust. 2”. Przepis ust. 2 art. 83a wskazuje natomiast, że „minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, podstawowe przepisy porządkowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska, uwzględniając warunki i wymagania funkcjonowania transportu lotniczego”.

Zgodnie z art. 210 ust. 1 pkt 5a Prawa lotniczego, „kto wbrew obowiązкови określönemu w art. 83a ust. 1 ustawy nie stosuje się do nakazu lub zakazu zawartego

w przepisach porządkowych wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 obowiązujących na lotnisku, podlega karze grzywny”.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 r. w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku (Dz. U. poz. 1023; dalej jako: rozporządzenie MTBiGM) w § 2 ust. 1 zawiera katalog nakazów i zakazów obowiązujących na terenie lotnisk.

W świetle powyższego należy wskazać, że sygnalizowany na wstępie niniejszego wystąpienia problem dotyczy zgodności zakresu odesłania do wskazanego rozporządzenia określającego znamiona czynu zabronionego, o którym mowa w art. 83a ust. 1 Prawa lotniczego z zasadą określoności przepisów karnych oraz zasadą wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP).

W związku z powyższym pragnę przedłożyć pod rozwagę Pana Ministra kwestię dotyczącą tego, czy zakres odesłania do przepisów zawartych w rozporządzeniu MTBiGM pozostaje w zgodzie z gwarancjami z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Rozważenia wymaga także kwestia, czy upoważnienie ustawowe (problem jego blankietowości) do wydania wskazanego rozporządzenia spełnia wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W celu odpowiedzi na powyższe pytania warto odwołać się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 1995 r. (sygn. akt K 11/94) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „ustawowe sformułowanie przepisów karnych (represyjnych) musi w sposób zupełny odpowiadać zasadzie określoności. Oznacza to, że sama ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą. Obejmuje to oczywiście i element podmiotowy, to znaczy określenie zakresu osób, które są adresatami przepisu karnego. Ustawa musi więc w sposób kompletny wyznaczyć kategorie osób, które mogą ponosić odpowiedzialność za dany czyn. Nie może tego natomiast dokonywać akt wykonawczy, bo w prawie karnym wyłączność ustawy ma charakter bezwzględny. Wynika to z zasady *nullum crimen sine lege*, stanowiącej nieodłączny element państwa prawnego (...)”.

Powyższe stanowisko, uznające bezwzględną wyłączność ustawy w prawie karnym, w późniejszym orzecznictwie trybunalskim zostało złagodzone. Trybunał dopuścił bowiem możliwość doprecyzowania niektórych elementów – w tym doprecyzowania znamion czynu zabronionego (określonych jednak w podstawowy sposób w ustawie) – w drodze aktu wykonawczego. W wyroku z dnia 20 lutego 2001 r. (sygn. akt P 2/00) Trybunał zauważył, iż „pod rządami nowego kodeksu karnego z 6 czerwca 1997 r. i obowiązującej konstytucji w doktrynie prawa karnego wskazano, że akt prawny niższego niż ustawa rządu nie może ustanawiać nakazów i zakazów prawnokarnych ani kar grożących za ich złamanie»¹ Przepisy podustawowe mogą jedynie dopełniać dyspozycję przepisów ustawy karnej² Oznacza to, że ustawodawca sam musi określić znamiona czynu zabronionego, zaś ich sprecyzowanie może być przekazane władzy wykonawczej³.

Stanowisko to zostało następnie potwierdzone w wyroku z dnia 21 lipca 2006 r. (sygn. akt P 33/05) – „czyn zabroniony i rodzaj oraz wysokość kar i zasady ich wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie, przy czym zaznaczono w nim jednocześnie, że Konstytucja nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów przez akty podustawowe. Rola aktu podustawowego polega w tym przypadku na dookreśleniu pewnych elementów czynu zabronionego, który zabroniony został przez ustawodawcę. (...) 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. (...) Dopuszczalność zastosowania tego rodzaju zabiegu legislacyjnego uznaje się jedynie, gdy wprowadzenie odesłania do aktu normatywnego rangi podustawowej jest szczególnie uzasadnione ze względu na celowość doprecyzowania czy zawężenia na podstawie delegacji ustawowej zakresu dyspozycji normy karnej”⁴.

Jak wskazano w wyroku TK z 26 listopada 2003 r., (sygn. akt SK 22/02), „należy jednak zaznaczyć, iż tzw. rdzeń zakazu powinien być zawsze dokładnie i w sposób niebudzący wątpliwości oznaczony w ustawie karnej”. (...) Dopuszczalność i zakres

¹ B. Kunicka-Michalska [w:] *Kodeks karny – część ogólna, Komentarz*, Warszawa 1999, s. 63; por. też K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 1998, s. 28.

² B. Kunicka-Michalska, *op. cit.*, s. 63.

³ Por. A. Zoll, *Zasady prawa karnego w projekcie Konstytucji*, PiP 1997, nr 3, s. 75.

⁴ Por. L. Kubicki, *op. cit.*, s. 26; B. Kunicka-Michalska, *op. cit.*, s. 63-64.

stosowania przepisów prawa karnego o charakterze blankietowym są wyraźnie wyznaczone nie tylko przez zasadę określoności tych przepisów, która wymaga od ustawodawcy jednoznacznego i precyzyjnego wskazania w samej ustawie czynu zabronionego (jego znamion), ale również przez zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa karnego, która pozwala jedynie w szczególnie uzasadnionych sytuacjach na doprecyzowanie znamion czynu zabronionego w akcie normatywnym niższego rzędu niż ustawa”.

Ponadto w powołanym wyżej wyroku wskazano, że „norma prawnokarna może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na „zawłaszczanie” przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. (...) Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi o „czynie zabronionym”. Chodzi zatem o konkretne (skonkretyzowane) zachowanie, jakie można przypisać pewnej jednostce. (...) jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie może jednak budzić wątpliwości, że jednostka w konkretnych okolicznościach narażona jest na odpowiedzialność karną”⁵.

Należy podkreślić, że przepis art. 210 ust. 1 pkt 5a Prawa lotniczego (i w poprzednim brzmieniu pkt 5) w związku z art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego były już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 21 lipca 2006 r. (sygn. akt P 33/05) Trybunał orzekł o niezgodności przepisu art. 210 ust. 1 pkt 5 Prawa lotniczego z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie odesłania określenia znamion czynu zabronionego do aktów niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego (zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem), nie przesądzając jednak o zgodności z Konstytucją RP odesłania w tym samym zakresie do rozporządzenia, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego.

W konsekwencji wydanego wyroku, po uchyleniu pkt 5 w art. 210 ust. 1 Prawa lotniczego ustawodawca zdecydował o przeprowadzeniu nowelizacji i dodaniu pkt 5a oraz art. 83a Prawa lotniczego. Po nowelizacji obowiązujący aktualnie przepis art. 83a ust. 2

⁵ Wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02.

Prawa lotniczego, w zakresie określenia znamion czynu zabronionego odsyła do rozporządzenia MTBiGM. Przepis art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego był z kolei przedmiotem pytania prawnego skierowanego przez sąd rejonowy dla m. st. Warszawy do Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 27 lutego 2014 r. (sygn. akt P 31/13) Trybunał, odpowiadając na powyższe pytanie prawne, orzekł o zgodności znowelizowanych przepisów z art. 22 w zw. z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie Trybunał wyraził wątpliwości co do zgodności powoływanych przepisów z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, jednak nie wypowiedział się co do rozstrzygnięcia tej kwestii z uwagi na fakt, że art. 42 ust. 1 Konstytucji RP nie został wskazany przez sąd pytający jako wzorzec kontroli.

Mając na względzie powyższe należy odpowiedzieć na pytanie, czy w art. 83a w związku z art. 210 ust. 1 pkt 5a Prawa lotniczego doszło do określenia przez ustawodawcę znamion przedmiotowych czynu zabronionego, a rozporządzenie MTBiGM zwiera jedynie ich sprecyzowanie, czy też ustawodawca scedował na MTBiGM zbyt szeroką kompetencję do określenia tych znamion.

W cytowanym powyżej wyroku o sygn. akt P 31/13 Trybunał uznał, że: „elementy składające się na opis czynu zabronionego jako wykroczenie zostały tu zawarte nie bezpośrednio w ustawie, ale w uregulowaniu podustawowym, o którym mowa jest w art. 83a ust. 1 prawa lotniczego, a które zostało wydane na podstawie art. 83a ust. 2 tej ustawy. Ani użyte w art. 210 ust. 1 pkt 5a Prawa lotniczego wyrażenie o niestosowaniu się „do nakazu lub zakazu zawartego w przepisach porządkowych wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 obowiązujących na lotnisku”, ani treść art. 83a ust. 1 tej ustawy, z której wynika adresowany do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska obowiązek przestrzegania i stosowania się do nakazów i zakazów zawartych w przepisach porządkowych ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem, ani wreszcie ujęcie w art. 83a ust. 2 ustawy materii, która ma zostać uregulowana w rozporządzeniu („przepisy porządkowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska, uwzględniając warunki i wymagania funkcjonowania transportu lotniczego”) nie uchylają blankietowości art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego”. Co równie istotne, w wyroku tym Trybunał wskazał, że: „nakazu określoności (*nullum*

crimen sine lege) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, z punktu widzenia ochrony zaufania obywatela do państwa, tego typu konstrukcja prawna przyznająca MTBiGM pełną swobodę w określaniu nakazów i zakazów, za których złamanie grozi odpowiedzialność karna, jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawa. Arbitralność w formułowaniu przez MTBiGM przepisów porządkowych prowadzi bowiem do niezgodnego z Konstytucją RP przeniesienia materii karnej objętej wyłącznością ustawową w całości do aktu podustawowego. Brak określenia choćby podstawowych znamion czynu zabronionego w Prawie lotniczym i pozostawienie tej kwestii do uregulowania w drodze rozporządzenia MTBiGM w sposób całkowicie dowolny prowadzi w konsekwencji do naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Warto również zauważyć, iż wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 52/08) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że stosowanie techniki blankietu zupełnego jest konstytucyjnie dopuszczalne po spełnieniu trzech warunków:

- 1) stosowanie takiego blankietu możliwe jest tylko w wypadku zagrożeń karami o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości (*a contrario* bezwzględnie niedopuszczalne jest posługiwanie się blankietem zupełnym w wypadku przestępstw),
- 2) odesłanie może nastąpić jedynie do przepisów ustanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach,
- 3) ustawa powinna w sposób jednoznaczny wyrazić swoją wolę penalizacji zachowań zakazanych przez przepisy podustawowe, wydane na jej podstawie.

O ile w przypadku art. 210 ust. 1 pkt 5a w zw. z art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego można uznać, że pierwsza i trzecia z powyższych przesłanek zostały spełnione, o tyle przesłanka druga – z pewnością nie. **Minister właściwy do spraw transportu nie jest bowiem organem posiadającym demokratyczną legitymację opartą na powszechnych**

i bezpośrednich wyborach. Dlatego nie jest możliwe upoważnienie ministra do swobodnego i całkowitego określenia znamion czynów zabronionych w drodze rozporządzenia na podstawie blankietu zupełnego.

Niezależnie od powyższego pragnę wskazać, że art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego upoważniający do wydania rozporządzenia w zakresie przepisów porządkowych nie spełnia standardów zawartych w art. 92 ust 1 Konstytucji RP. Zakres pojęciowy sformułowania „przepisy porządkowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku” zawiera w sobie wszelkiego rodzaju potencjalne zachowania, co w konsekwencji prowadzi do dowolności w określaniu odpowiedzialności karnej przez organ władzy wykonawczej. Sformułowanie w art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego zbyt ogólnych wytycznych do wydania rozporządzenia oraz szeroki – graniczący z dowolnością – zakres spraw do uregulowania budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia art. 92 ust 1 Konstytucji RP.

W tym miejscu warto ponownie odwołać się do wyroku o sygn. akt P 2/00, w którym Trybunał wypowiedział się co do zakresu możliwości stosowania odesłania do aktów wykonawczych w celu doprecyzowania znamion czynu zabronionego – „odesłanie do aktów wykonawczych umożliwia dopasowanie norm określających poszczególne zakazy i nakazy do zmieniających się stosunków (np. gospodarczych, społecznych, ekologicznych itp.) i wyposażenie ich w jednolitą sankcję (...) Akty niższej rangi są szybciej dostosowywane do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, odzwierciedlają wzrost cen, stawek podatkowych, itd. Pozwala to uniknąć częstych nowelizacji ustawy, co służy stabilności prawa”. W przypadku art. 210 ust. 1 pkt 5a w zw. z art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego przesłanka ta nie jest spełniona. W świetle powyższego zasadna jest konstatacja, iż nakazy i zakazy określone w rozporządzeniu MTBiGM są kwestiami względnie stałymi, nie uzależnionymi od wahań cen, czynników społeczno-gospodarczych, klimatycznych tudzież innych, które wymagałyby szybkiego reagowania w postaci zmiany przepisów rozporządzenia.

Na marginesie powyższych rozważań należy podnieść kwestię natury językowej dotyczącej nieścisłości pomiędzy ust. 1 i ust. 2 art. 83a Prawa lotniczego. W ust. 1 art. 83a Prawa lotniczego mowa jest o „zarządzającym lotniskiem”, zaś w ust. 2 powołanego artykułu wskazuje się „ministra właściwego do spraw transportu”. Z relacji tych dwóch

przepisów wynika, że w obu jest mowa o tej samym podmiocie. Trudno jednak zgodzić się, aby minister do spraw transportu był podmiotem zarządzającym lotniskiem. Konieczne zatem wydaje się sprostowanie powyższej nieścisłości.

Pragnę nadmienić, iż Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzegł również analogiczny do opisanego w niniejszym wystąpieniu problem w art. 65 ust. 3 w związku z art. 59 ust. 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. - o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1727 ze zm.). Zatem, w ocenie Rzecznika, także w tym przypadku, uzasadniona jest interwencja ustawodawcza.

Z uwagi na powyższe, działając z na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie dokonania zmiany wskazanych przepisów prawa w celu usunięcia opisanych wyżej nieprawidłowości. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.