

16/2/A/2014

WYROK

z dnia 27 lutego 2014 r.

Sygn. akt P 31/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński – sprawozdawca

Leon Kieres

Marek Kotlinowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Ministra Infrastruktury i Rozwoju i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 lutego 2014 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie, czy:

- 1) art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2012 r. poz. 933, ze zm.) jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia 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) jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1393) jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji.

2. § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia 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) jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 i art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie postanowienia z 21 czerwca 2013 r., uzupełnionego pismem

* Sentencja została ogłoszona dnia 7 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 288.

procesowym z 26 lipca 2013 r., Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie, V Wydział Karny, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności: 1) art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2012 r. poz. 933, ze zm.; dalej: prawo lotnicze lub ustawa) z art. 22 w związku z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji; 2) § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia 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: rozporządzenie) art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu pytania prawnego podkreślono, że problem konstytucyjny objęty pytaniem prawnym pojawił się w postępowaniu toczącym się w sprawie odpowiedzialności za wykroczenie. Obwiniony na terenie Portu Lotniczego Fryderyka Chopina w Warszawie prowadził bez zgody zarządzającego portem działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób, oferując usługę przewozu taksówką. Interwenujący policjant nałożył na obwinionego mandat karny oraz poinformował go o prawie odmowy przyjęcia mandatu, co skutkuje skierowaniem wniosku o ukaranie do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, V Wydziału Karnego. Obwiniony odmówił przyjęcia mandatu, stwierdzając, że posiada zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie całego kraju i nie potrzebuje dodatkowej zgody zarządzającego Portem Lotniczym Warszawa-Okęcie. Podczas rozpoznawania wniosku o ukaranie pytający sąd powziął wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

W uzasadnieniu pytania prawnego podkreślono, że zgodnie z art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego odpowiedzialności karnej zagrożonej karą grzywny podlega ten, kto wbrew obowiązkowi określonymu w art. 83a ust. 1 ustawy nie stosuje się do nakazu lub zakazu zawartego w przepisach porządkowych obowiązujących na lotnisku, wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy. Wskazany przepis został dodany w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05 o niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Pytający sąd podkreślił, że przyczyną uchylenia przepisu „był fakt, iż w celu doprecyzowania znamion czynu zabronionego odsyłał on do wewnętrznych zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem”. W tym kontekście stwierdził, że obecne brzmienie art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego odsyła do art. 83a ust. 1 tej ustawy, który stanowi: „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”. Podstawą wydania przepisów porządkowych przez zarządzającego lotniskiem jest obecnie art. 83a ust. 2 prawa lotniczego.

Pytający sąd podkreślił, że prawodawca „zrealizował swój obowiązek wydania stosownej regulacji normatywnej wydając rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 roku w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku”. Do czasu wejścia w życie tego rozporządzenia, tj. przez ponad rok, art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego „nie mógł stanowić podstawy odpowiedzialności karnej, bowiem nie istniały przepisy precyzujące znamiona czynów zabronionych, które miał penalizować”.

Uregulowanie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia przewiduje: „Na terenie lotniska zabrania się prowadzenia bez zgody zarządzającego lotniskiem działalności gospodarczej, w tym reklamowej, akwizycyjnej lub innej działalności zarobkowej”.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2

prawa lotniczego z art. 22 w związku z art. 20 i art. 2 Konstytucji, pytający sąd podkreślił, że wolność działalności gospodarczej jest zgodnie z art. 20 Konstytucji jedną z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, a art. 22 Konstytucji stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Pytający sąd zarzucił: „Wątpliwości w zakresie formalnego aspektu ograniczenia konstytucyjnie zagwarantowanej wolności działalności gospodarczej budzi brzmienie art. 83a ust. 2 ustawy Prawo lotnicze, który wydaje się być poprawny pod względem wymagań z art. 92 ust. 1 Konstytucji”. Stwierdził przy tym, że „powziął wątpliwość czy tak określona norma kompetencyjna, umożliwia organom władzy wykonawczej ingerencję i ograniczenie konstytucyjnie zagwarantowanej wolności gospodarczej, a tym samym czy nie narusza dyspozycji art. 22 w związku z art. 20 ustawy zasadniczej”. W tym kontekście, nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, pytający sąd zauważył, że „ustawowe odesłanie unormowania pewnych kwestii do rozporządzenia może być wprawdzie zgodne z ogólnymi wymaganiami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ale – jeżeli kwestie te dotyczą praw i wolności jednostki – może okazać się niezgodne z art. 22 (a także art. 31 ust. 3 bądź art. 64 ust. 3), bo te przepisy silniej akcentują konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawężają pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia”.

W dalszej części uzasadnienia rozpatrywanego pytania prawnego stwierdzono: „Sąd dopatrywał się również możliwości naruszenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” w aspekcie zasady poprawnej legislacji. Pytający sąd podkreślił, że zasada ta jest funkcjonalnie związana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, by przepisy prawa formułowane były w sposób precyzyjny i jasny, a stanowienie prawa następowało w sposób logiczny i konsekwentny z poszanowaniem ogólnosystemowych zasad i należytych aksjologicznych standardów. W tym kontekście pytający sąd stwierdził: „Powstaje wątpliwość czy przepisy art. 210 ust. 1 pkt 5a w zw. z art. 83a ust. 2 ustawy Prawo lotnicze, które zezwalają na rekonstrukcje sankcji karnej za wykroczenie, są sformułowane prawidłowo”. Art. 83a ust. 2 prawa lotniczego „poprzez upoważnienie jedynie do wydania podstawowych przepisów porządkowych jest zatem ogólny, pomimo faktu, że występuje w koniecznym związku z art. 210 ust. 1 pkt 5a, będącym podstawą represji karnej w stosunku do jednostek”. W ocenie pytającego sądu: „obywatel w szczególnie tak ważnym aspekcie, jakim jest uniknięcie odpowiedzialności karnej, powinien znać swoje dopuszczalne prawnie zachowania. Sąd wyraża wątpliwość czy tak ogólnie sformułowany przepis może być podstawą penalizowania czynów jednostek, a stąd czy jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zasadą pewności prawa i zasadą zaufania obywateli do państwa”.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia, pytający sąd stwierdził, że wskazany przepis „ogranicza konstytucyjnie zagwarantowaną wolność działalności gospodarczej, bowiem wskazuje na konieczność spełnienia dodatkowego warunku w postaci uzyskania zgody zarządzającego Portem Lotniczym Warszawa-Okęcie na jej prowadzenie”. Podkreślił przy tym, że nie kwestionuje możliwości ograniczenia powyższej wolności „ze względu na materialną przesłankę jej limitacji ze względu na ważny interes publiczny”. W ocenie pytającego sądu: „Uzasadnieniem takiego ograniczenia może być również chęć zapobieżenia możliwości natarczywego namawiania przylatujących do kraju osób do korzystania z usług oferowanych przez prowadzących działalność gospodarczą”. Wątpliwości budzi jednak daleko idąca ingerencja prawodawcy w wolność działalności gospodarczej polegająca na przewozie osób.

Nawiązując do brzmienia art. 31 ust. 3 Konstytucji, pytający sąd zauważył, że celem kwestionowanego ograniczenia jest bezpieczeństwo i porządek publiczny. Podkreślił, że „zgadza się z możliwością ograniczenia wolności gospodarczej właśnie ze względu na te wartości”, a nadto stwierdził, że ograniczenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b kwestionowanego rozporządzenia „nie narusza istoty (tzw. rdzenia) wolności”. Ograniczenie jednak „powinno być również konieczne w demokratycznym państwie”. W tym kontekście pytający sąd nawiązał do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05, w którym stwierdzono: „Trudno jednak uznać, że (...) wymaganie uzyskania zgody czy też zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w postaci świadczenia usług przewozu osób ma bezpośredni związek z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów i porządku na lotnisku, a więc jego wprowadzenie ma na celu wypełnienie przez zarządzającego lotniskiem obowiązków o charakterze publicznoprawnym” i zarzucił, że wskazany przepis ogranicza nadmiernie wolność działalności gospodarczej.

Zdaniem sądu, § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia budzi także wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji. Ograniczenie tak istotnej sfery wolności, jaką jest wolność działalności gospodarczej, „w przypadku osób prowadzących działalność przewozową oraz inną aktywność niezagrażającą bezpośrednio bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, może być niesprawiedliwe i niesłuszne. Przez to może naruszać wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę sprawiedliwości społecznej”.

2. W piśmie z 9 października 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej: Minister).

W ocenie Ministra, postępowanie w sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie, Minister zajął stanowisko, że art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji, a § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 20, art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na wypadek niepodzielenia przez Trybunał Konstytucyjny powyższego stanowiska, Minister wniósł o stwierdzenie, że art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji, a § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20, art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Minister wniósł nadto o wystąpienie do Przedsiębiorstwa Państwowego Portu Lotnicze, zarządzającego Lotniskiem F. Chopina w Warszawie, o udzielenie Trybunałowi Konstytucyjnemu informacji o tym, dlaczego uznano, że zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku wymagało wprowadzenia w przepisach porządkowych zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na terenie lotniska, w tym działalności gospodarczej w zakresie usług przewozu taksówką, bez zezwolenia zarządzającego lotniskiem.

W początkowej części uzasadnienia pisma Ministra stwierdzono, że badane pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

Postępowanie przed pytającym sądem, na którego tle powstały wątpliwości co do zgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu, toczy się w związku z popełnieniem wykroczenia polegającego na prowadzeniu na terenie Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie działalności gospodarczej w zakresie usług taxi bez zgody zarządzającego

lotniskiem. Czyn ten opisany jest w art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego w związku z § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia. W tym kontekście w piśmie Ministra podkreślono, że kognicja pytającego sądu sprowadza się do oceny, czy zarzucany obwinionemu czyn stanowi wykroczenie. Przedmiotem postępowania w sprawach o wykroczenia jest kwestia odpowiedzialności za czyny charakteryzujące się mniejszym stopniem szkodliwości społecznej. Do rozstrzygnięcia tej kwestii niezbędne jest ustalenie, czy zarzucane zachowanie rzeczywiście nastąpiło, czy wypełnia ono znamiona czynu będącego wykroczeniem, czy obwiniony jest jego sprawcą i czy ponosi on odpowiedzialność przewidzianą w materialnym prawie wykroczeń za ten czyn.

Nawiązując do powyższego, w piśmie Ministra stwierdzono: „Zatem zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług taxi na terenie Lotniska im. F. Chopina w Warszawie znajdują się poza zakresem kognicji i właściwości Sądu pytającego. Jego zadaniem ustawowym jest orzeczenie, na podstawie obowiązujących w dacie popełnienia wykroczenia, o winie obwinionego i o ewentualnej karze. Odpowiedź Trybunału o to, czy art. 210 ust. 1 pkt 5a Prawa lotniczego, czyli przepis prawnokarny, sankcjonujący zachowania niezgodne z art. 83a i § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia jest zgodny z przepisami Konstytucji proklamującymi wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz ustanawiającymi granice dopuszczalności ograniczenia tej wolności nie jest więc funkcjonalnie związana z przyszłym wynikiem sprawy o wykroczenie. Sąd pytający nie zajmuje się bowiem oceną dopuszczalności ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług taxi na terenie Lotniska im. F. Chopina w Warszawie. Zadaniem Sądu jest ustalenie stanu faktycznego, strony przedmiotowej i podmiotowej czynu, dokonanie wykładni przepisów prawnokarnych i dokonanie ich subsumcji pod poczynione ustalenia, celem rozstrzygnięcia sprawy o wykroczenie. Zresztą znajduje to wyraz w uzasadnieniu pytania prawnego, w miejscu, w którym Sąd pytający wyraża wątpliwość, czy tak ogólnie sformułowany przepis, jak art. 210 ust. 1 pkt 5a Prawa lotniczego może być podstawą penalizowania czynów jednostek”.

W dalszej części pisma Ministra przedstawiono uzasadnienie stanowiska, że art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji, zaś § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 20, art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W tym kontekście w piśmie Ministra stwierdzono, że „Sąd zadający pytanie przywołał wzorce konstytucyjne, które nie mają zastosowania do kwestionowanych przez ten Sąd przepisów. Sąd zadaje pytanie o zgodność przepisów prawnokarnych (art. 210 ust. 1 pkt 5a w zw. z art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego i § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia) z wzorcami konstytucyjnymi dotyczącymi wolności prowadzenia działalności gospodarczej i warunków dopuszczalności jej ograniczania. W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd wskazuje na wątpliwość, czy art. 210 ust. 1 pkt 5a w zw. z art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego zezwalają na rekonstrukcję sankcji karnej za wykroczenie. W istocie więc Sąd pyta o określoność normy prawnokarnej, a nie o konstytucyjność wprowadzonego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług taxi”. Nieadekwatność powołanych wzorców kontroli powoduje, że zastosowanie znajduje tu „formuła orzeczenia, iż przepis poddany kontroli Trybunału nie jest niezgodny z powołanym we wniosku lub w pytaniu prawnym wzorcem konstytucyjnym”.

Uzasadniając pogląd o zgodności zakwestionowanego przepisu prawa lotniczego oraz zaskarżonego przepisu rozporządzenia ze wskazanymi wzorcami kontroli, Minister stwierdził, co następuje:

Umocowanie zarządzającego lotniskiem do regulowania zachowań wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska wynika z przepisu rangi ustawowej, tj. z art. 82 pkt 3 prawa lotniczego. Uzupełnieniem tego przepisu jest art. 83a ust. 1 prawa lotniczego,

który nakłada na wszystkie osoby znajdujące się na terenie lotniska obowiązek przestrzegania i stosowania się do nakazów i zakazów zawartych w przepisach porządkowych ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem. „Przepisy porządkowe są ustanawiane przez zarządzającego lotniskiem w drodze zarządzenia. Przepis art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego ogranicza przy tym swobodę zarządzającego lotniskiem przy wydawaniu przepisów porządkowych, gdyż nakazuje stosować przy wydawaniu przepisów porządkowych tzw. podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujących w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska. Te przepisy podstawowe mają wynikać z rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych”.

W piśmie Ministra podkreślono, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już, iż w odniesieniu do ograniczania wolności działalności gospodarczej wymóg zamieszczenia całości regulacji „tylko w ustawie”, bez możliwości zamieszczenia w ustawie upoważnień do wydania aktów wykonawczych, byłby nadmierny. Skoro wolność działalności gospodarczej może – w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – podlegać większym ograniczeniom niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym, przemawia to również za dopuszczeniem regulacji granic wolności gospodarczej w rozporządzeniach wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego.

W końcowej części stanowiska Ministra podkreślono, że wprowadzenie „zakazu prowadzenia działalności gospodarczej bez zezwolenia zarządzającego lotniskiem wobec przedsiębiorców wykonujących transport drogowy za pomocą taksówki” wiązało się z powtarzającymi się przypadkami „nadużywania przez nieuczciwych przedsiębiorców zaufania podróżujących taksówkami, a w szczególności cudzoziemców, którzy nie znając w ogóle lub w dostatecznym stopniu języka polskiego padali ofiarami oszustw. Oszustwa te polegały na drastycznym zawyżaniu ceny za przejazd taksówką”. Wskazano nadto, że: „nagminne nagabywanie przylatujących podróżnych przez taksówkarzy prowadzi do zakłócenia porządku na terenie lotniska”.

3. W piśmie z 29 listopada 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie: 1) art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest zgodny z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji; 2) § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia jest zgodny art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

We wstępnej części uzasadnienia stanowiska Prokurator Generalny rozważył kwestię dopuszczalności merytorycznego badania zarzutów podniesionych w sprawie, a w szczególności spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W tym zakresie stwierdził, że pytający sąd wykazał, że między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem toczącej się przed nim sprawy występuje bezpośrednia i merytoryczna, prawnie istotna zależność. Wskazał bowiem, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy odpowiedzialność obwinionego za wykroczenie; ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności poddanych kontroli przepisów będzie bowiem skutkowało uniewinnieniem obwinionego.

W piśmie Prokuratora Generalnego stwierdzono następnie, że w zakwestionowanym art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego został określony podmiot czynu zabronionego oraz rodzaj kary wymierzanej za ten czyn, a także „zasadnicze cechy czynu zabronionego, którymi są: naruszenie zakazów lub nakazów określonych w przepisach porządkowych wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 83a ust. 2 Prawa

lotniczego, obowiązujących na terenie lotniska; naruszenie zakazów i nakazów, których obowiązek przestrzegania wynika z art. 83a ust. 2 Prawa lotniczego”. Z tych względów, w ocenie Prokuratora Generalnego, wskazany przepis nie ma charakteru blankietu zupełnego, choć odsyła do przepisów zawartych w rozporządzeniu.

Konstrukcja art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego „umożliwia zatem wyraźne i jednoznaczne określenie zakazów i nakazów, których naruszenie jest w nim penalizowane”. Przepis nie kreuje więc sytuacji, w której niedoprecyzowanie któregoś z elementów zawartej w nim normy pozwalałoby na dowolność jej stosowania przez właściwe organy władzy publicznej czy penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w tym przepisie.

Art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest dookreślony w dostatecznym stopniu i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Użyte w tym przepisie wyrażenie „podstawowe przepisy porządkowe” nie jest niedookreślone; stanowi upoważnienie do wydania rozporządzenia, tj. źródła powszechnie obowiązującego prawa.

Prokurator Generalny stwierdził, że brak jest podstaw do uznania, że art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego został sformułowany w sposób niedookreślony w takim stopniu, że stwarza to swoistą pułapkę prawną na obywateli chcących prowadzić działalność gospodarczą na terenie lotniska w zakresie usług związanych z przewozem osób taksówką.

Art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest zatem zgodny z zasadami określoności przepisów prawa, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności prawa.

W dalszej części pisma Prokurator Generalny stwierdził, że wskazane powyżej przepisy nie powinny być oceniane w kategoriach zgodności z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji. Te wzorce nie odnoszą się do zasad odpowiedzialności karnej, a zatem w badanej sprawie nie są adekwatne.

W konsekwencji, w ocenie Prokuratora Generalnego, art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego nie jest niezgodny z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że określony w tym przepisie zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na terenie lotniska został nałożony przez art. 83a ust. 2 prawa lotniczego, tj. przez przepis rangi ustawowej.

Zaskarżony przepis rozporządzenia nie narusza wymogu formalnego dopuszczalności ograniczania wolności działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 22 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił następnie, że zakaz określony w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia ma na celu ochronę pasażerów korzystających z usług przewozu osób taksówką przed nadużyciami ze strony osób wykonujących te usługi, polegającymi na pobieraniu drastycznie zawyżonych opłat za przejazd, oraz zapobieganie przypadkom natarczywego nagabywania podróżnych na terenie lotniska. Jak stwierdził, wskazane zachowania mieszczą się w kategorii działań naruszających porządek na terenie lotniska. Zwrócił następnie uwagę, że rezygnacja z obowiązku uzyskania zgody na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie lotniska powodowałaby, że zarządzający lotniskiem „nie dysponowałby w zasadzie żadnym instrumentem prawnym skutecznego oddziaływania na nieprawidłowości w prowadzeniu na terenie lotniska działalności w zakresie przewozu osób taksówką”.

4. W piśmie z 11 lutego 2014 r. stanowisko Sejmu przedstawił Marszałek Sejmu.

Sejm rozważył przede wszystkim dopuszczalność merytorycznego badania zarzutów objętych pytaniem prawnym, którym zainicjowane zostało postępowanie w niniejszej sprawie.

W tym kontekście, nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz wypowiedzi doktryny, stwierdzono, że w analizowanej sprawie nie ulega wątpliwości spełnienie przesłanek podmiotowej i przedmiotowej. Zdaniem Sejmu, przesłanka funkcjonalna również została spełniona. Jak podkreślono: „Próbując ustalić, czy dany przepis (objęty pytaniem prawnym) może stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia sądu pytającego, nie powinno się utożsamiać owej podstawy prawnej z przepisami powołanymi w sentencji przyszłego orzeczenia. Chodzi bowiem o przepisy faktycznie determinujące rozstrzygnięcie sądu, niezależnie od faktu, czy ich zastosowanie przez sąd zostanie uzewnętrznione w sentencji”. W niniejszej sprawie wszystkie trzy przepisy wskazane w pytaniu prawnym wykazują bezpośredni związek z przyszłym rozstrzygnięciem.

W piśmie Sejmu zauważono następnie, że „Przepisy ustawy zostały przez sąd ujęte w *petitum* <<związkowo>>, co zapewne wynika z zamieszczenia w art. 210 ust. 1 pkt 5a ustawy (przepis prawa wykroczeń) odesłania do jej art. 83a ust. 2 (upoważnienie do wydania rozporządzenia). W taki też sposób – jako części mechanizmu potrzebnego do rekonstrukcji sankcji wykroczeniowej – traktuje je sąd. Jednakże lektura uzasadnienia pytania prawnego ukazuje, że wobec art. 210 ust. 1 pkt 5a ustawy sąd nie formułuje ani jednego zarzutu. Wadliwość zaprojektowanego przez ustawodawcę mechanizmu odpowiedzialności wiąże się, w świetle argumentacji zawartej w pytaniu prawnym, jedynie z art. 83a ust. 2 ustawy”.

Ograniczenie się do sugestii, że konstytucyjność przepisu budzi wątpliwości, bez sformułowania uzasadnienia – jak to ma miejsce w wypadku art. 210 ust. 1 pkt 5a ustawy – oznacza zdaniem Sejmu, że w tym zakresie pytanie prawne nie spełnia warunku dopuszczalności rozstrzygnięcia sprawy wyrażonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W konsekwencji postępowanie we wskazanym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 wskazanej ustawy, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W piśmie Sejmu stwierdzono następnie, że podstawowa wątpliwość, jaką zgłasza pytający sąd wobec art. 83a ust. 2 prawa lotniczego, dotyczy jego zgodności z konstytucyjnymi przepisami dotyczącymi wolności działalności gospodarczej i dopuszczalności jej ograniczenia (art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji). Zdaniem Sejmu, wątpliwości sądu co do art. 83a ust. 2 ustawy dotyczy tego, „czy tak określona norma kompetencyjna umożliwi organom władzy wykonawczej ingerencję i ograniczenie konstytucyjnie zagwarantowanej wolności gospodarczej”.

W kontekście tego zarzutu przypomniano, że konstytucyjna wolność działalności gospodarczej ma dwoisty charakter, stanowi bowiem zarówno zasadę ustrojową, jak i podstawę formułowania pewnych praw podmiotowych. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzono, że art. 20 Konstytucji może służyć jako wzorzec kontroli konstytucyjności w połączeniu z art. 22 Konstytucji. W tym ujęciu zasada wolności działalności gospodarczej obejmuje zarówno wolność działalności gospodarczej, jak i warunki dopuszczalności jej ograniczania.

W art. 22 Konstytucji sformułowano dwie przesłanki warunkujące dopuszczalność ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej: formalny („tylko w drodze ustawy”) i materialny („tylko ze względu na ważny interes publiczny”).

W piśmie Sejmu przypomniano, że Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że przepis ten reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza

jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Jak podkreślono: „Twierdzenie to trzeba jednak uzupełnić późniejszym spostrzeżeniem, że do ograniczenia wolności działalności gospodarczej odnoszą się też nakaz proporcjonalności oraz zakaz naruszenia istoty wolności”.

Sejm zaakcentował następnie, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie wykluczono „całkowicie przydatności regulacji podustawowej do ograniczania wolności działalności gospodarczej. Nie można zatem twierdzić, że z art. 22 Konstytucji wynika bezwzględny wymóg kompletności regulacji ustawowej. Wydaje się, że konsekwencją zmiany zarysowującej się na tle nowszych orzeczeń jest konieczność dążenia przez ustawodawcę do maksymalnego – zawsze jednak w granicach możliwości i racjonalności legislacyjnej – zawarcia elementów ograniczenia w ustawie”.

Stwierdzono następnie, że art. 83a ust. 2 prawa lotniczego spełnia konstytucyjne przesłanki ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Kwestionowany przepis stanowi upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego „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”. Przepis zawiera też wytyczne treściowe, nakazujące organowi wydającemu rozporządzenie uwzględnić „warunki i wymagania funkcjonowania transportu lotniczego”.

Zdaniem Sejmu, konstrukcja przepisu jest wzorowana na innych obowiązujących w prawie polskim upoważnieniach do wydania aktów podustawowych zawierających przepisy porządkowe. W szczególności, po pierwsze, posłużono się terminem „(podstawowe) przepisy porządkowe”, mającym już utrwalone znaczenie w ustawodawstwie. Po drugie zaś, wskazano wartości, których ochrona jest celem projektowanego aktu – są to bezpieczeństwo i ochrona lotów oraz porządek na lotnisku, przy czym wytyczne treściowe zawierają dodatkowe kryterium wyznaczające pożądany kierunek regulacji.

W ocenie Sejmu: „Tak skonstruowany przepis w pełni realizuje standard oczekiwany od upoważnienia do wydania przepisów o charakterze porządkowym. Źródłem ograniczeń praw i wolności jest ustawa, a nie konkretny fragment aktu wydanego na jej podstawie, operacjonalizującego nakaz zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku. Z natury przepisów porządkowych wynika, że mogą one łączyć się z pewnymi ograniczeniami praw i wolności”. Szczegółowość upoważnienia czyni zadość oczekiwaniu, by zakres materii uregulowanej w ustawie był w danych warunkach możliwie najszerszy.

Należy zatem uznać, że art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest zgodny z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 2 Konstytucji w piśmie Sejmu zauważono, że w kontekście tego wzorca kontroli zastrzeżenia Sejmu dotyczą tylko jednej kwestii, a mianowicie przekazania do uregulowania w rozporządzeniu „podstawowych” przepisów porządkowych w danym zakresie. Zdaniem Sejmu: „Analiza uzasadnienia pytania prawnego uprawnia do stwierdzenia, że naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego, jest przez sąd ściśle łączone z naruszeniem zasady określoności prawa. Występuje zatem konieczność rozważenia zarzutów zawartych w pytaniu prawnym z punktu widzenia standardów sformułowanych dotychczas w nauce i orzecznictwie na kanwie zasady określoności prawa”.

Sejm nie podzielił wątpliwości pytającego sądu co do zgodności kwestionowanego przepisu ustawy z treściami normatywnymi wywodzonymi z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

W tym kontekście w piśmie Sejmu zauważono, że istotnie w ustawowym upoważnieniu do wydania rozporządzenia nie posłużono się terminem „przepisy porządkowe”, lecz „podstawowe przepisy porządkowe”. Jak to ujęto w stanowisku Sejmu, stanowią one niejako kolejny szczebel regulacji, a składają się na nią: a) upoważnienie zawarte w ustawie; b) „podstawowe przepisy porządkowe”, zawarte w rozporządzeniu; c) „przepisy porządkowe”, które pochodzą od zarządzającego lotniskiem i doprecyzowują „podstawowe przepisy porządkowe” przez ich odniesienie do realiów konkretnego lotniska, tym samym sprzyjając pewności prawa.

Brak pełnego zharmonizowania zastosowanego w ustawie nazewnictwa z siatką pojęciową innych ustaw zawierających podobne upoważnienia nie może być uznany za przejaw niezgodności z art. 2 Konstytucji. Treść językowa kwestionowanego przepisu nie stwarza w żadnej mierze możliwości nadużycia władzy ani nie zastawia pułapek na jednostkę. Niezależnie od przyjętej w ustawie konwencji terminologicznej, upoważnienie wyrażone w kwestionowanym przepisie jednoznacznie identyfikuje rozporządzenie zawierające „podstawowe przepisy porządkowe”, zaś ich zawartość pozwala w sposób jednoznaczny ustalić treść zakazu, którego naruszenie przypisywane jest obwinionemu. Bezpieczeństwo prawne jednostki nie doznaje w tym względzie uszczerbku.

Wobec powyższego, w ocenie Sejmu, należy stwierdzić zgodność zaskarżonego art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawę 27 lutego 2014 r. nie stawił się przedstawiciel pytającego sądu. Stawili się natomiast przedstawiciele Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, jak również przedstawiciel Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

Na rozprawie obecni uczestnicy postępowania podtrzymali swoje pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W piśmie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej: Minister) wniesiono o umorzenie postępowania w badanej sprawie ze względu na niespełnienie przesłanki funkcjonalnej skutecznego zainicjowania pytaniem prawnym postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dopiero na wypadek niepodzielenia przez Trybunał Konstytucyjny poglądu o potrzebie umorzenia postępowania w sprawie wyrażono opinię o merytorycznej zgodności zaskarżonego przepisu z wzorcami kontroli wskazanymi w sprawie.

Wniosek o umorzenie postępowania został podtrzymany przez przedstawiciela Ministra na rozprawie.

Należało zatem przede wszystkim rozważyć dopuszczalność merytorycznego badania zarzutu sformułowanego przez pytający sąd.

W świetle art. 193 Konstytucji, pytanie prawne jest środkiem prawnym inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie kontroli konkretnej. Cechą charakterystyczną kontroli sprawowanej w tym trybie jest jej ścisły związek z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie. Wątpliwości konstytucyjne

pojawiają się na tle konkretnej sprawy toczącej się przed pytającym sądem (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 135).

Zgodnie z art. 193 Konstytucji: „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w kontekście art. 193 Konstytucji, wielokrotnie już wskazywano, że dopuszczalność zadania pytania prawnego jest uzależniona od spełnienia trzech przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej. Zgodnie z przesłanką podmiotową, pytanie prawne może zadać jedynie sąd; chodzi tutaj o „każdy sąd”, niezależnie od jego miejsca w strukturze organizacyjnej sądownictwa. Związanie przesłanką przedmiotową powoduje, że przedmiotem oceny w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym może być wyłącznie kwestia zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Zgodnie z przesłanką funkcjonalną pytaniem prawnym można skutecznie zainicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na zgłoszoną wątpliwość konstytucyjną zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53 oraz z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 13 grudnia 2000 r., sygn. P 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 302 oraz z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101).

Z art. 193 wynika, że jedną z przesłanek zainicjowania postępowania w sprawie kontroli konstytucyjnej w trybie kontroli konkretnej jest zależność orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego od rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Pomiędzy przepisem zakwestionowanym pytaniem prawnym a stanem faktycznym sprawy rozpoznawanej przez pytający sąd musi zatem istnieć relacja uzasadniająca zastosowanie tego przepisu w sprawie toczącej się przed pytającym sądem. Istnienie takiej relacji można przyjąć wtedy, gdy w razie utraty mocy obowiązującej przez przepis poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie wydane w sprawie rozpatrywanej przez pytający sąd będzie miało treść różną od tej, którą miałoby w razie, gdyby orzeczenie w sprawie zostało oparte na zakwestionowanym przepisie (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 13 grudnia 2000 r., sygn. P 9/00; z 23 września 2009 r., sygn. P 81/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 130 oraz z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143).

Dyspozycja art. 193 Konstytucji w zakresie przesłanki funkcjonalnej została powtórzona na płaszczyźnie ustawowej w art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym). Zgodnie z tym przepisem, pytanie prawne, obok wymagań formalnych wskazanych w art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, powinno także spełniać wymóg określenia, w jakim zakresie odpowiedź na nie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a ponadto wymieniać organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy ma określić przede wszystkim pytający sąd. Nie pozbawia to jednak Trybunału Konstytucyjnego możliwości kontroli prawidłowości stanowiska pytającego sądu w tej kwestii. Adresatem powołanych powyżej przepisów jest bowiem zarówno sąd zadający pytanie prawne, jak i Trybunał

Konstytucyjny odpowiadający na to pytanie prawne (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 13 grudnia 2000 r., sygn. P 9/00; z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07; z 23 września 2009 r., sygn. P 81/08; z 17 listopada 2009 r., sygn. P 15/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 156 oraz z 20 stycznia 2010 r., sygn. P 70/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 7).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, sąd zwracający się z pytaniem prawnym może wskazać jako przedmiot wątpliwości konstytucyjnej każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa podczas interpretacji i stosowania prawa (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że nie jest jego rolą wskazywanie sądom, które przepisy powinny mieć w danej sprawie zastosowanie, a co za tym idzie – które mogą być przedmiotem pytania prawnego. Zdaniem Trybunału, uzasadnione jest przyjęcie domniemania, że skoro sąd stawia pytanie prawne, to przesłanka art. 193 Konstytucji jest spełniona. Trybunał Konstytucyjny zauważa przy tym jednak, że przyznawanie sądom wyłącznej kompetencji w zakresie określania, jaki przepis może być przedmiotem pytania prawnego, mogłoby powodować obejście art. 193 Konstytucji przez kierowanie do Trybunału pytań prawnych, które dotyczą kwestii niemających bezpośredniego związku z rozstrzygnięciem danej sprawy przed sądem. Z uwagi na to, w art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nałożono obowiązek wskazania przez sąd, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Sformułowanie to ma charakter bezwzględnie wiążący zarówno dla sądu stawiającego pytanie prawne, jak i dla Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03).

Na uwagę zasługuje tu także ten fragment uzasadnienia powołanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, w którym stwierdzono, że Trybunał Konstytucyjny, będąc zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a co za tym idzie – badania z urzędu swojej właściwości w sprawie, jest w szczególności uprawniony do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu wyrażającego normę prawną, którą zakwestionowano w pytaniu prawnym, jest zagadnieniem prawnie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. Trzeba podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że nie leży w jego kompetencjach wskazywanie sądom, które przepisy (normy) winny być zastosowane w konkretnej sprawie, a więc mogą być przedmiotem pytania prawnego, a które nie. Dlatego uzasadnione jest przyjęcie swego rodzaju domniemania, że jeżeli sąd stawia pytanie prawne, to przesłanka, o której mowa w art. 193 *in fine* Konstytucji, jest spełniona. Jednakże, jak już wskazano powyżej, aby zapobiec obchodzeniu przesłanki funkcjonalnej wysłowionej w art. 193 Konstytucji, ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nałożył na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Dopelnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale należy wykazać, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04).

W postanowieniu z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 25/05 (OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 176) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ciężar uprawdopodobnienia spełnienia przesłanki funkcjonalnej spoczywa na pytającym sądzie, uzasadniając, że gdyby ocena relewantności pytania prawnego wiązała się z dokonywaniem przez Trybunał analizy akt

sprawy w celu ustalenia istnienia lub braku istnienia kwestii konstytucyjnej, mającej znaczenie dla prognozy rozstrzygnięcia, to takie czynności Trybunału Konstytucyjnego należałoby uznać za ingerencję w sferę niezawisłości sędziowskiej.

Wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu odnoszą się do: 1) art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r., poz. 1393; dalej: prawo lotnicze lub ustawa); 2) § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia 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: rozporządzenie).

Zaskarżony art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego przewiduje, że odpowiedzialności za wykroczenia podlega ten, kto wbrew obowiązkowi określonymu 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.

Art. 83a ust. 1 prawa lotniczego brzmi: „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”.

Z kolei art. 83a ust. 2 tej ustawy przewiduje: „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”.

Na podstawie art. 83a ust. 2 prawa lotniczego wydane zostało rozporządzenie wykonawcze, którego § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b zakazuje prowadzenia bez zgody zarządzającego lotniskiem działalności gospodarczej, w tym reklamowej, akwizycyjnej lub innej działalności zarobkowej. Przepis ten również został zakwestionowany przez pytający sąd.

Uzasadniając, zgodnie z wymaganiami art. 193 Konstytucji oraz art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, istnienie przesłanki funkcjonalnej, pytający sąd wskazał, że problem konstytucyjny objęty pytaniem prawnym pojawił się w postępowaniu toczącym się w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie. Obwiniony na terenie Portu Lotniczego Fryderyka Chopina w Warszawie prowadził bez zgody zarządzającego portem działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób, oferując usługę przewozu taksówką. Interwenujący policjant nałożył na obwinionego mandat karny oraz poinformował go o prawie odmowy przyjęcia mandatu, co skutkuje skierowaniem wniosku o ukaranie do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, V Wydziału Karnego. Obwiniony odmówił przyjęcia mandatu, stwierdzając, że posiada zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie całego kraju i nie potrzebuje dodatkowej zgody zarządzającego Portem Lotniczym Warszawa-Okęcie. Podczas rozpoznawania wniosku o ukaranie pytający sąd miał wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

W świetle przedstawionych powyżej okoliczności stanu faktycznego sprawy, na gruncie której pojawił się problem konstytucyjny objęty badanym pytaniem prawnym, oraz wobec brzmienia przywołanych powyżej uregulowań, których konstytucyjność została w niniejszej sprawie zakwestionowana, związek pomiędzy przedmiotem zaskarżenia a rozstrzygnięciem sprawy jest oczywisty. Zakwestionowany art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. art. 83a ust. 2 prawa lotniczego przewidują odpowiedzialność za wykroczenie w wypadku niestosowania się do nakazu lub zakazu zawartego w

obowiązujących na lotnisku przepisach porządkowych wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 prawa lotniczego. Obowiązek taki, relewantny z perspektywy sprawy toczącej się przed pytającym sądem, określa § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia, wydany na podstawie art. 83a ust. 2 prawa lotniczego.

Zaskarżony przepis rozporządzenia współwyznacza znamiona typu wykroczenia opisanego w art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego. W sprawie odpowiedzialności za to wykroczenie toczy się postępowanie przed pytającym sądem. Odpowiedź na pytanie o konstytucyjność penalizacji zachowania opisanego we wskazanych powyżej przepisach w sposób oczywisty zdeterminuje zatem orzeczenie przez pytający sąd w tej sprawie.

2. Należy zaznaczyć, że przywołany powyżej art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego został ustanowiony w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 83), w którym Trybunał stwierdził, że art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowany przez Trybunał przepis stanowił: „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”. Art. 82 pkt 3 ustawy przewidywał, że 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.

We wskazanym powyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność zaskarżonego przepisu w kontekście innego wzorca kontroli aniżeli te, które zostały powołane w niniejszej sprawie. W sprawie rozstrzygniętej wyrokiem o sygn. P 33/05 wyłącznym wzorcem kontroli był art. 42 ust. 1 Konstytucji. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie, czy zakres odesłania do pozaustawowych przepisów określających bezpośrednio znamiona czynu zabronionego, przewidziany w zakwestionowanym przepisie, jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa karnego oraz zasadą wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. W tamtej sprawie istota problemu wiązała się także z odpowiedzią na pytanie, czy odesłanie do przepisów ustalanych przez zarządzającego lotniskiem, a więc przepisów nienależących do katalogu powszechnie obowiązujących źródeł prawa, pozostaje w zgodzie z gwarancjami zawartymi w art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Wypowiadając się w kwestii zgodności art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego z art. 42 ust. 1 Konstytucji w sprawie o sygn. P 33/05, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w wypadku wykroczenia określonego w zaskarżonym przepisie, zarówno rodzaj, jak i zasady wymierzania kary zostały określone w ustawie, przy czym te ostatnie przez odwołanie do przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Zaskarżony przepis nie określa jednak znamion czynu zabronionego, ale odsyła w tym zakresie do innych, pozaustawowych regulacji – a mianowicie do, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujących w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska, zarządzeń wydanych przez zarządzającego lotniskiem, na podstawie art. 82 pkt 3 prawa lotniczego, w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska. Trybunał podkreślił, że art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego w pierwotnym brzmieniu, który poddany został kontroli konstytucyjnej w sprawie o sygn. P 33/05, ma postać „nie tylko przepisu blankietowego zupełnego, ale co więcej nie określając w ogóle znamion czynu zabronionego, uniemożliwia doprecyzowanie tych znamion w innym przepisie ustawowym, czy też przepisie podustawowym.

Samodzielne wyznaczenie znamion czynu zabronionego następuje w regulacji zawartej w zarządzeniu wydanym na podstawie art. 82 pkt 3 prawa lotniczego przez zarządzającego lotniskiem związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów lub porządkiem na lotnisku. Przepis odsyła wprawdzie do przepisów wydanych na podstawie ustawy, ale z całą pewnością przepisy te nie należą do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są wyłącznie Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz – na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego“. Trybunał zgodził się ze stanowiskiem, że w wypadku kwestionowanego przepisu art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego nie mamy do czynienia z odesłaniem do innej normy prawnej, ale do regulacji, która w rozumieniu źródeł prawa, nie ma charakteru przepisu prawnego powszechnie obowiązującego. Odesłanie zawarte w kwestionowanym przepisie obejmuje bowiem wydane przez zarządzającego lotniskiem regulacje o charakterze czysto wewnętrznym, niemające cech przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Trybunał podkreślił, 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.

Jak wskazano powyżej, w aktualnym brzmieniu art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego przewiduje, że odpowiedzialności karnej zagrożonej karą grzywny (odpowiedzialności za wykroczenie) podlega ten, kto wbrew obowiązkowi określonymu w art. 83a ust. 1 ustawy nie stosuje się do nakazu lub zakazu zawartego w obowiązujących na lotnisku przepisach porządkowych wydanych na podstawie art. 83a ust. 2. Art. 83a ust. 2 prawa lotniczego zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia.

Tak samo jak w art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego, poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 33/05, zaskarżony w niniejszym postępowaniu art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego ma charakter przepisu blankietowego. 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.

W rozpatrywanej sprawie nie został powołany wzorzec kontroli, którym w sprawie o sygn. P 33/05 był art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2. Jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego pytający sąd wskazał art. 22 w związku z art. 20 oraz art. 2 Konstytucji.

Z analizy *petitum* pytania prawnego oraz z jego uzasadnienia wynika, że art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli tak ujętego przedmiotu zaskarżenia nie został powołany w związku z art. 22 i w związku art. 20 Konstytucji, ale jako samodzielna podstawa

kontroli.

W uzasadnieniu rozpatrywanego pytania prawnego stwierdzono: „Sąd dopatrywał się również możliwości naruszenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” w aspekcie zasady poprawnej legislacji. Pytający sąd wyraził wątpliwość, czy ogólnie sformułowany przepis ustawy może być podstawą penalizowania czynów jednostek, a stąd „czy jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zasadą pewności prawa i zasadą zaufania obywateli do państwa”.

Przywołany powyżej fragment uzasadnienia wskazuje na brak konsekwencji pytającego sądu co do określenia, która z zasad charakteryzujących demokratyczne państwo prawne została naruszona w wyniku ustanowienia zaskarżonego uregulowania. W kontekście rozważań posługujących się tożsamą argumentacją sąd wskazuje raz na zasadę poprawnej legislacji, raz na zasadę pewności prawa i zasadę zaufania obywateli do państwa.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydującą kwestią jest istota przedstawionej Trybunałowi do rozstrzygnięcia sprawy, a nie jej oznaczenie (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98 oraz z 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23). To znaczy, że Trybunał rekonstruuje treść zgłoszonego zarzutu łącznie z treści *petitum* pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz z jego uzasadnienia.

Zasada ta została zastosowana również w niniejszej sprawie. Z argumentacji, jaką pytający sąd posłużył się, uzasadniając zarzut niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 2 Konstytucji wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że intencją pytającego sądu było skonfrontowanie zaskarżonego uregulowania z art. 2 Konstytucji w aspekcie poprawnej legislacji. Łączne odczytanie tego zarzutu w kontekście *petitum* pytania prawnego oraz jego uzasadnienia prowadzi zatem do wniosku, że art. 2 Konstytucji został w niniejszej sprawie powołany jako samodzielny wzorzec kontroli, w aspekcie zakorzenionej w tym przepisie zasady poprawnej legislacji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

Pytający sąd, podkreśliwszy, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej (art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji) jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, sformułował w odniesieniu do zaskarżonego uregulowania zarzut dotyczący formalnego aspektu ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jego istota sprowadza się do twierdzenia, że ogólne ujęcie art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego powoduje, że ograniczenie wolności konstytucyjnej zostaje tu dokonane nie bezpośrednio w przepisie ustawy, ale w akcie prawnym rangi podstawowej.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Art. 20 Konstytucji, powołany jako wzorzec kontroli w związku z przywołanym powyżej przepisem, stanowi: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wskazane przepisy wielokrotnie już były wzorcami kontroli konstytucyjnej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie dominuje pogląd, że art. 22 Konstytucji pełni dwoją funkcję: z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi konkretyzację ogólniejszych zasad wyrażonych w art. 20), z drugiej strony – może stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56; 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82 oraz 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89; por także B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s.125 i n.).

W doktrynie wolność działalności gospodarczej jest postrzegana jako „złożona sytuacja prawna, w jakiej poszczególne jednostki znajdują się względem państwa”, zawierająca w swojej strukturze prawnej „prawo do tego, by państwo podejmowało stosowane działania faktyczne i prawne chroniące podmioty tej wolności przed bezprawnymi działaniami innych podmiotów prywatnych, ingerujących w przedmiot działalności” (zob. także M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz 2011, s. 56 i 59).

W kontekście zarzutów podniesionych przez pytający sąd należy na wstępie odnotować, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już podkreślał w swoim orzecznictwie, że gwarantowana przez art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, a zatem może podlegać ograniczeniom (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00; z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00 oraz z 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01).

Ustawowe limitowanie tej wolności nie może być realizowane na zasadzie zupełnej dowolności. Usprawiedliwić ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność działalności gospodarczej może tylko ważny interes publiczny, odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności. Niezbędne jest nadto zachowanie ustawowej formy ingerencji (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71).

Trzeba przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został wyrażony pogląd, że art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Trybunał wskazał, że jeżeli uznać, że wolność działalności gospodarczej należy do konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Trybunał dopuścił również przyjęcie, że – z jednej strony – każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Uznał przy tym, że „patrząc z drugiej strony, stwierdzić należy, że w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33; z 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2).

Jak już była o tym mowa powyżej, uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego, pytający sąd zakwestionował dopuszczalność posłużenia się przez ustawodawcę w opisie wykroczenia, określonego w zaskarżonych przepisach, ogólnym ujęciem, które zakłada, że doprecyzowanie jego

znamion nastąpi w rozporządzeniu.

Wobec stanowiska zajętego przez Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym przepisy zaskarżone w niniejszej sprawie nie powinny być oceniane w kategoriach zgodności z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, gdyż te wzorce nie odnoszą się do zasad odpowiedzialności karnej (a zatem w badanej sprawie nie są adekwatne), Trybunał Konstytucyjny przypomina, że żaden przepis Konstytucji nie ogranicza możliwości wiązania przedmiotu kontroli przez sąd karny występujący z pytaniem prawnym z takim tylko wzorcem kontroli, który odnosi się wprost do odpowiedzialności karnej. W wypadku stanowienia typów czynu zabronionego *ratio* penalizacji jest konieczność ochrony określonego dobra prawnego, którym mogą być np. życie, zdrowie, mienie, wolność działalności gospodarczej. Gwarancje konstytucyjne odnoszące się do tych wartości oczywiście mogą stanowić perspektywę oceny konstytucyjności przepisów penalizujących zachowania godzące w dobra chronione przez te przepisy.

Jak już była o tym mowa, gwarancje wyrażone w art. 22 oraz art. 20 Konstytucji nie mają charakteru absolutnego. Ustawodawca ma pewną swobodę stanowienia wyjątków od określonych w tych przepisach wolności, pod warunkiem zachowania wymogu stanowienia odstępstw w formie ustawy.

Zarzuty konstytucyjne podniesione w rozpatrywanej sprawie nie wiążą się z określeniem materialnoprawnych granic stanowienia dopuszczalnych odstępstw w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej (art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji). Podniesione zarzuty pozostają w związku z formalnoprawnym wymogiem, nakazującym stanowienie ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności w formie ustawy.

Takie ujęcie zarzutu niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji powoduje, że nie może on być rozpoznany w oderwaniu od zarzutu niezgodności tego uregulowania z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady poprawnej legislacji.

3. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego z art. 2 Konstytucji należało stwierdzić, co następuje:

Jak już była o tym mowa powyżej, art. 2 Konstytucji, jako wzorec kontroli wskazanych powyżej przepisów został powołany w aspekcie wynikającej z tego przepisu Konstytucji zasady poprawnej legislacji.

W rozpatrywanym pytaniu prawnym wskazano, że zasada ta (art. 2 Konstytucji) jest funkcjonalnie związana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, by przepisy prawa formułowane były w sposób precyzyjny i jasny, a stanowienie prawa następowało w sposób logiczny i konsekwentny z poszanowaniem ogólnosystemowych zasad i należytych aksjologicznych standardów. Pytający sąd stwierdził: „Powstaje wątpliwość czy przepisy art. 210 ust. 1 pkt 5a w zw. z art. 83a ust. 2 ustawy Prawo lotnicze, które zezwalają na rekonstrukcje sankcji karnej za wykroczenie, są sformułowane prawidłowo”. Art. 83a ust. 2 prawa lotniczego „poprzez upoważnienie jedynie do wydania podstawowych przepisów porządkowych jest zatem ogólny, pomimo faktu, że występuje w koniecznym związku z art. 210 ust. 1 pkt 5a, będącym podstawą represji karnej w stosunku do jednostek”. Sąd wyraża wątpliwość, czy tak ogólnie sformułowany przepis może być podstawą penalizowania czynów jednostek.

Trzeba przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że zasada poprawnej legislacji zakorzeniona jest przede wszystkim w art. 2 Konstytucji, jako jeden z konstytucyjnych elementów zasady państwa prawnego, a także

w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69).

Trybunał Konstytucyjny uznał za potrzebne przypomnienie dotychczasowej linii orzeczniczej dotyczącej rozumienia wskazanej zasady.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wynika m.in. nakaz prawidłowej legislacji, „to jest jasnego i zrozumiałego formułowania szczegółowych przepisów prawnych – konkretyzujących prawa i obowiązki obywateli, tak by zachowana była zasada zaufania do tworzonego prawa” (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4 oraz z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wspomniana zasada dotyczy w szczególności regulacji dotyczących podstawowych praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ustanawia wymóg, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności były ustanawiane w ustawie. Ustawa dotycząca praw i wolności konstytucyjnych musi jasno i precyzyjnie ustanawiać ograniczenia tych praw, tak aby adresat na podstawie samej tylko ustawy mógł zorientować się co do treści wszystkich istotnych ograniczeń swojego konstytucyjnego prawa lub wolności (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08 oraz z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13).

Zasada poprawnej legislacji nabiera szczególnego znaczenia w wypadku uregulowań z zakresu szeroko rozumianego prawa karnego ze względu na szczególną gwarancję ochronną zapisaną w art. 42 ust. 1 Konstytucji, „silniejszą” aniżeli ta, która wynika z zakorzenionej w art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji.

W odniesieniu do zaskarżonego art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego pytający sąd nie wskazał jednak jako wzorca kontroli 42 ust. 1 Konstytucji. Odwołał się wyłącznie do art. 2 Konstytucji.

Pomimo niewskazania w sprawie jako wzorca kontroli art. 42 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał za potrzebne przypomnienie, że w piśmiennictwie przyjmuje się, że z zasady *nullum crimen sine lege poenali anteriori* wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji wynikają następujące zasady szczególne:

1) czyny zabronione muszą być określone w ustawie (*nullum crimen sine lege scripta*),

2) typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny (*nullum crimen sine lege certa*),

3) niedopuszczalne jest stosowanie (niekorzystnej dla sprawcy) analogii i wykładni rozszerzającej,

4) ustawa karna wprowadzająca odpowiedzialność karną lub ją zaostrzająca nie może działać wstecz (*nullum crimen sine lege praevia, lex retro non agit*) – por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62 oraz z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50. Zasadę *nullum crimen sine lege poenali anteriori* uzupełnia zasada *nulla poena sine lege poenali anteriori*, zgodnie z którą kara za przestępstwo musi być określona i przewidziana we wcześniej wydanej ustawie (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08).

W piśmiennictwie podkreśla się, że konstrukcja przepisu częściowo blankietowego jest szczególnie uzasadniona w trzech wypadkach: 1) w odniesieniu do kryminalizacji w tych sferach życia społecznego, które ulegają dynamicznym przemianom. W tym wypadku konstrukcja odwołania do znamion pozaustawowych pozwala uniknąć częstych nowelizacji ustawy karnej (zob. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa: o*

ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie, Łódź 1995, s. 119; L. Gardocki, *Zasada nullum crimen sine lege a akty normatywne naczelnych organów administracji*, „Państwo i Prawo” nr 3/1969, s. 65; B. Koch, *Z problematyki przepisów blankietowych w prawie karnym*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici, Prawo”, t. XVI, 1978, s. 64-65); 2) w celu uniknięcia nadmiernej kazuistyki przepisów represyjnych. Przepis odsyłający do znamion pozaustawowych jest bowiem lepszym rozwiązaniem niż przepis posługujący się pojęciami nieostrymi, których konkretyzacja następuje dopiero na etapie stosowania prawa (L. Gardocki, *op.cit.*, s. 518); 3) w celu uwzględnienia specyfiki i złożoności kryminalizowanych zachowań, które uniemożliwiają szczegółowe określenie znamion czynu zabronionego.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zapadłego w kontekście wzorca kontroli określonego w art. 42 ust. 1 Konstytucji, wyrażającego „silniejszą” gwarancję ochronną aniżeli ta, która w relewantnym tu zakresie wynika z art. 2 Konstytucji, jednoznacznie wynika, że samo posłużenie się odesłaniem w przepisie penalizującym dane zachowanie nie jest wystarczające do stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z konstytucyjną zasadą *nullum crimen sine lege certa*. Niezgodność z konstytucyjną zasadą określoności prawa może wystąpić w konkretnym odesłaniu w normie prawa karnego, która określa znamiona czynu karalnego. Trybunał stwierdzał już w swoim orzecznictwie, że z perspektywy tego wzorca kontroli konstytucyjnej wykluczone jest takie niedoprecyzowanie któregośkolwiek elementu normy prawnokarnej, które powodowałoby dowolność jej stosowania przez właściwe organy władzy publicznej czy umożliwiałoby „zawłaszczanie” przez te organy pewnych sfer życia i represjonowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 52/08).

We wskazanym powyżej wyroku o sygn. SK 52/08 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z zasady określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego wynika obowiązek wskazania w ustawie podstawowych znamion czynu zabronionego w sposób odpowiadający minimalnym wymogom precyzji. Celem tego nakazu, skierowanego do ustawodawcy, jest zapewnienie adresatowi normy prawnej możliwości orientowania się na podstawie samego tylko przepisu ustawowego co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu.

Z treści art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wynika, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się zachowania ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Choć zgodnie z konstytucyjnym standardem ustawodawca musi spełnić wyższe wymagania w sferze prawa represyjnego, to nie wymaga się jednakże absolutnej jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego. Ani sama konieczność wykładni przepisu prawa, ani posłużenie się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądzają jeszcze o tym, że ustawodawca nie sprostał temu konstytucyjnemu standardowi określoności czynu zabronionego. 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 prawnokarnej konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*. Zasady te gwarantują jednakże, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu (por. wskazany powyżej

wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 52/08).

W wyroku zapadłym w sprawie o sygn. SK 52/08 Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do licznych judykatów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPC lub trybunał strasburski), zauważył, że zgodnie z wypracowanym i utrwalonym standardem strasburskim chodzi o to, aby: 1) jednostka wiedziała na podstawie brzmienia danego przepisu karnego i, o ile zajdzie taka potrzeba, jego wykładni sądowej, jakie działania i zaniechania są zagrożone odpowiedzialnością karną; 2) prawo krajowe wciąż zapewniało przewidywalność skutków zachowania, jeżeli adresat normy (w tym osoba wykonująca zawód obligujący do dochowania szczególnej ostrożności) musi uprzednio skorzystać z profesjonalnej porady prawnika, chcąc racjonalnie w danych okolicznościach ocenić skutki prawne danego zachowania. Trybunał strasburski dopuszcza – w celu unikania nadmiernej sztywności i dotrzymywania kroku zmieniającym się okolicznościom – aby przepisy prawa karnego nie były absolutnie precyzyjne. Zgodnie z orzecznictwem ETPC w żadnym wypadku zwroty niedookreślone nie mogą jednakże wyłączać adresatowi normy możliwości przewidzenia skutków prawnokarnych swojego zachowania (por. powołany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 52/08).

Trzeba podkreślić, że konieczność przestrzegania w procesie legislacyjnym konstytucyjnej zasady określoności znamion czynu zabronionego jest również wymogiem przewidzianym w regulacjach dotyczących zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 25 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: zasady techniki prawodawczej), przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, dopuszczalne jest zawarcie w przepisie podstawowym jedynie zachowania nakazanego albo zakazanego adresatowi, jednak tylko w drodze wyjątku i tylko w zakresie wskazanym w ustawie. Chodzi tu w szczególności o sytuację, gdy „adresat lub okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w innej ustawie” albo jeżeli „powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista”. W zasadach techniki prawodawczej znajdują się ponadto przepisy szczególne dotyczące norm prawa karnego. Z perspektywy zarzutu podniesionego w rozpatrywanej sprawie istotny jest w szczególności § 75 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym: „W przepisie karnym znamiona czynu zabronionego określa się w sposób wyczerpujący, bez odsyłania do nakazów albo zakazów zawartych w pozostałych przepisach tej samej ustawy lub w przepisach innych ustaw, w tym ustaw określanych jako «kodeks», albo w postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie”. Na uwagę zasługuje także § 75 ust. 2 zasad techniki prawodawczej, z którego wynika, że odesłanie takie stosować można jedynie wówczas, gdy: „bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy albo postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie”.

Należy zauważyć, że w piśmiennictwie karnoprawnym akceptowane jest dookreślenie znamion czynu zabronionego w aktach podustawowych (zob. L. Gardocki, *op.cit.*, s. 517-518; R. Dębski, *op.cit.*, s. 107; B. Kunicka-Michalska, *Zasady odpowiedzialności karnej. Art. 1 § 1 i 2, art. 3-7 KK. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 71-72). W doktrynie podkreśla się, że norma karna co do zasady powinna wskazywać w sposób jednoznaczny osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. Jeśli wszystkie te elementy znajdują się w przepisie karnym, mamy do czynienia z tzw. zupełnym przepisem karnym (zob. J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do*

rozporządzenia, Warszawa 2003, s. 328). Dopuszczalne są jednak także tzw. przepisy karne niepełne (niezupełne, niekompletne), a więc takie, które odsyłają do innego aktu prawnego (zob. tamże). Przepisy niezupełne podzielić przy tym można na przepisy odsyłające oraz blankietowe. W obu wypadkach znamiona czynu zabronionego są określone w innych przepisach niż te, które znajdują się w ustawie karnej. O ile tzw. przepisy odsyłające w ścisłym znaczeniu wskazują wyraźnie przepisy, które składają się na określoną normę karną, o tyle przepisy blankietowe, zwane też ramowymi, ślepyimi albo otwartymi, „odwołują się w sposób ogólny do przepisów, które już zostały uchwalone i opublikowane lub które mają być uchwalone i opublikowane dopiero w przyszłości” (J. Warylewski, *op.cit.*, s. 329; por. szerzej również: J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 169 i n.).

Blankietowość normy karnej, polegająca na tym, że znamiona czynu zabronionego wskazane są w innym akcie normatywnym niż ten, który zawiera normę sankcjonującą, są akceptowane w nauce prawa karnego, z tym że część autorów wskazuje, iż pod pojęciem przepisów blankietowych należy rozumieć wyłącznie takie unormowania, które odsyłają do aktów normatywnych rangi podustawowej. Wówczas norma blankietowa staje się równocześnie normą kompetencyjną (zob. B. Koch, *op.cit.*, s. 67).

W ramach przepisów blankietowych w doktrynie wyróżnia się trzy podstawowe grupy: 1) przepisy odsyłające do innych unormowań w ramach tej samej ustawy, 2) przepisy odsyłające do innej ustawy albo innych ustaw (również zawierające ogólne formuły np. „w sposób niezgodny z wymogami ustawy” oraz 3) przepisy odsyłające do unormowań aktów niższej rangi (czyli przepisy blankietowe w węższym znaczeniu; tak: B. Koch, *op.cit.*, s. 68-71).

W rozpatrywanej sprawie pytający sąd podniósł, że ogólnie sformułowany przepis nie może być podstawą penalizowania czynów jednostek.

W rozpatrywanej sprawie oczywiste jest, że zaskarżone uregulowanie ma charakter blankietowy. Jest to blankiet częściowy, odsyłający do rozporządzenia, które ma określić „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”.

Jak wskazano powyżej, w wypadku przepisów prawnokarnych zasada poprawnej legislacji nabiera szczególnego znaczenia ze względu na brzmienie art. 42 ust. 1 Konstytucji, który wyraża zasadę, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną (zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego odnosi się to także do czynów zabronionych jako wykroczenia – por. np wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06) powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły.

Szczególna gwarancja ochronna dotycząca odpowiedzialności karnej (w tym także odpowiedzialności za wykroczenie), wynikająca ze wskazanego powyżej przepisu Konstytucji, nie została wskazana przez pytający sąd jako wzorzec kontroli w sprawie.

Ze względu na związanie granicami pytania prawnego (art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie nie oceniał zgodności zaskarżonego uregulowania z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał uznał natomiast za potrzebne wyartykułowanie, że orzecznictwo zapadłe w kontekście „silniejszej” gwarancji ochronnej aniżeli ta, która wynika z art. 2 Konstytucji, określonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji, nie wyklucza dopuszczalności posługiwania się przez ustawodawcę w prawie karnym (w tym także w prawie wykroczeń) przepisami blankietowymi, o ile spełnione są dalsze wymogi omówione powyżej.

Skoro operowanie przepisami blankietowymi jest akceptowane w kontekście szczególnej gwarancji określoności skonstruowanej na użytek odpowiedzialności karnej, to

a maiori ad minus należy uznać, że jeśli są spełnione warunki poddane powyżej analizie, posługiwanie się przepisem blankietowym nie koliduje także z ogólną („słabszą”) gwarancją wynikającą z zakorzenionej w art. 2 Konstytucji zasadzie poprawnej legislacji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdzał w swoim orzecznictwie, że przepisy represyjne o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny w zakresie odesłania respektować katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (por. powoływany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 33/05). Trzeba podkreślić, że ta teza została wyrażona w kontekście rozpatrywania konstytucyjności przepisu o charakterze blankietu zupełnego (art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego). Teza wyrażona w wyroku Trybunału o sygn. P 33/05 nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że przepisy karne o charakterze blankietów częściowych (niezupełnych, niepełnych) mogą odsyłać również do aktów o charakterze prawa wewnętrznego czy aktów stosowania prawa, o ile takie odesłanie spełnia ogólny wymóg wynikający z ustalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w zakresie przewidywalności treści normy prawnokarnej (zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 52/08).

Ze stanu faktycznego i prawnego, na gruncie którego pojawił się problem konstytucyjny objęty rozpatrywanym pytaniem prawnym, wynika, że obwiniony, którego dotyczy postępowanie toczące się przed pytającym sądem, naruszył przepis powszechnie obowiązujący, doprecyzowany – zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego – w rozporządzeniu wykonawczym.

Należy przypomnieć, że formułując zarzut niezgodności tak określonego przedmiotu kontroli: 1) z formalnym aspektem gwarancji wolności działalności gospodarczej (art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji), który dopuszcza stanowienie odstępstw od tej zasady jedynie z zachowaniem wymogu ustawowej formy regulacji oraz 2) z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), pytający sąd w uzasadnieniu rozpatrywanego pytania prawnego wyraźnie stwierdził, że „[...] art. 83a ust. 2 ustawy Prawo lotnicze [...] wydaje się być poprawny pod względem wymagań z art. 92 ust. 1 Konstytucji”. Wobec tak wyrażonej deklaracji podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, w niniejszej sprawie nie ma podstaw do zastosowania omówionej już powyżej zasady *falsa demonstratio non nocet*. Nieuprawniona byłaby tu ani taka konkluzja, że intencją pytającego sądu jest skonfrontowanie zaskarżonego uregulowania z art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na powierzenie do uregulowania w rozporządzeniu materii, która jest zastrzeżona dla regulacji rangi ustawowej, ani taki wniosek, że upoważnienie zawarte w art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest niezgodne z tym wzorcem konstytucyjnym ze względu na niezawarcie w ustawie wytycznych dotyczących regulacji podustawowej.

Poruszając się w zakresie zaskarżenia wyznaczonym przez pytanie prawne (art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pomimo zawartego w zaskarżonym uregulowaniu odesłania do źródła podustawowego, poddany kontroli art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego, czytany łącznie z § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia wydanego na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy, bez trudu pozwala adresatowi normy wyrażonej w zaskarżonym przepisie na ustalenie, czy jego zachowanie będzie naruszać prawo. Jak wskazano powyżej, samo posłużenie się przez ustawodawcę w kwestionowanym uregulowaniu odesłaniem do sprecyzowania w innym przepisie (przepisie rozporządzenia jako źródła prawa powszechnie obowiązującego) znamion czynu zabronionego jako wykroczenie nie oznacza *per se* nawet naruszenia „silniejszej” gwarancji ochronnej wynikającej z – niewskazanego w sprawie jako wzorzec kontroli – art. 42 ust. 1 Konstytucji (chodzi tu o zasadę *nullum crimen sine lege certa*). Nawet bowiem zasada określoności przepisu prawa karnego (represyjnego) nie wyklucza

możliwości zawarcia znamion czynu zabronionego w innej ustawie (akcie normatywnym) oraz posługiwania się przez ustawodawcę, w ograniczonym zakresie i ściśle określonych granicach, klauzulami generalnymi czy normami blankietowymi, choć stosowanie tego ostatniego narzędzia regulacji prawnokarnych powinno mieć charakter wyjątkowy i następować wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego w ramach przepisów prawa karnego (por. powołane wyżej wyroki Trybunału Konstytucyjnego o sygn.: P 33/05 i SK 52/08 oraz wyrok z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97).

W wyroku zapadłym w sprawie o sygn. P 33/05 Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do swoich wcześniejszych wypowiedzi, podkreślił, że ocena przepisów blankietowych powinna z reguły być dokonywana z uwzględnieniem tych przepisów, które przez wskazanie znamion czynu zabronionego mają precyzować treść normy prawnokarnej. Dopiero bowiem w konsekwencji rekonstrukcji normy prawa karnego, na którą składa się obok przepisu blankietowego również przepis określający znamiona czynu, możliwe jest uznanie, czy przepis zawierający sankcję jest zgodny z Konstytucją. Jak wskazano powyżej, dzięki tej technice oceny konstytucyjności zaskarżonego art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego, Trybunał stwierdził, że zaskarżone uregulowanie jest czytelne i pozwala adresatom na łatwe zorientowanie się w ich sytuacji prawnej.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest zgodny z art. 2 Konstytucji w aspekcie wynikającej z niego zasady poprawnej legislacji.

Ze względu na specyfikę ujęcia zarzutu niezgodności kontrolowanego uregulowania z art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji (wyłącznie aspekt formalny, tj. dochowanie ustawowego wymogu stanowienia ograniczeń korzystania z wolności działalności gospodarczej), stwierdzenie zgodności tego uregulowania z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady poprawnej legislacji implikuje stwierdzenie w niniejszej sprawie jego zgodności także z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie nie kwestionuje myśli wysłowionej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 33/05 (przedmiotem oceny konstytucyjnej w kontekście art. 42 ust. 1 Konstytucji był w tej sprawie art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego). Wskazano tam, że przepisy karne (represyjne) o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny określać podstawowe elementy, a więc podmiot, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj i wysokość kary i odsyłać jedynie w zakresie doprecyzowania niektórych z tych elementów do odrębnych przepisów. W uzasadnieniu powołanego powyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że poddany kontroli, blankietowo ujęty art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego, ani nie czyni rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi kategoriami nakazów, ani nie określa choćby rodzajowo, o jakie polecenia i zarządzenia może chodzić. Nie są w nim też określone, nawet w sposób ogólny, przesłanki uzasadniające celowość i potrzebę zastosowania poszczególnych środków, co sprawia, że użytkownicy lotnisk mogą być poddawani nakazom i zakazom zarządzającego lotniskiem w sposób bardzo arbitralny i uniemożliwiający jakąkolwiek weryfikację, także na poziomie toczącego się później postępowania sądowego w przedmiocie odpowiedzialności karnej. Subsumpcja określonego zachowania pod badaną normę prawnokarną ma w tych warunkach charakter czysto formalny i automatyczny bez względu na racjonalność zastosowania w danych okolicznościach tego lub innego polecenia. We wskazanym powyżej wyroku Trybunał stwierdził jednocześnie, że nie można całkowicie wykluczyć posługiwania się techniką blankietu zupełnego, jeżeli w danym wypadku nie jest możliwe określenie przynajmniej niektórych znamion czynu zabronionego w samej ustawie. Takie rozwiązanie jest

dopuszczalne w uzasadnionych wypadkach, jeśli zostaną spełnione warunki odnoszące się do szczególnego charakteru prawnej regulacji, do której odsyła przepis ustawy. Jak już jednak wskazano, ani art. 42 ust. 1 Konstytucji, ani art. 92 ust. 1 Konstytucji nie zostały wskazane przez pytający sąd jako wzorce w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie może zatem ocenić zaskarżonych uregulowań w kontekście przywołanych powyżej zastrzeżeń, sformułowanych przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 33/05.

4. Przechodząc do oceny zarzutu niezgodności § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

Rozważania dotyczące granic dopuszczalnej limitacji wolności działalności gospodarczej (art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji) sąd pytający przeprowadził w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, statuującego zasadę proporcjonalności.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazany przez pytający sąd w zbiegu z art. 22 i art. 20 Konstytucji jako wzorzec kontroli § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia, stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zatem zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Ze względu na pojemne ujęcie zasady proporcjonalności w art. 31 ust. 3 Konstytucji trzeba wskazać, że intencją sądu pytającego było doprowadzenie do merytorycznej oceny zaskarżonego przepisu rozporządzenia z materialnoprawnymi przesłankami dopuszczalnej limitacji konstytucyjnych praw i wolności.

Jak wskazano przy okazji rozważań dotyczących zgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego, gwarantowana przez art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej podlega ograniczeniom, przy czym dla usprawiedliwienia ingerencji w tę wolność konieczne jest, aby ograniczenie tej wolności było uzasadnione ważnym interesem publicznym oraz realizowało wymogi zasady proporcjonalności. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że art. 22 Konstytucji, regulując wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej, stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłączając jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Trybunał uznaje, że zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie był adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Aby skonfrontować zaskarżony przepis z art. 22 w związku z art. 20 i w związku z art. 2 Konstytucji, należało ponownie nawiązać do uzasadnienia badanego pytania

prawnego.

Pytający sąd, podkreślając, że nie kwestionuje możliwości ograniczenia wolności działalności gospodarczej „ze względu na materialną przesłankę jej limitacji”, miał jednocześnie wątpliwości co do dopuszczalności tak daleko idącej ingerencji prawodawcy w wolność działalności gospodarczej polegającej na przewozie osób. Podkreślił, że zgadza się z możliwością ograniczenia wolności gospodarczej ze względu na wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a nadto stwierdził, że ograniczenie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b kwestionowanego rozporządzenia „nie narusza istoty (tzw. rdzenia) wolności”. W uzasadnieniu pytania prawnego zawarta została jednocześnie teza, która zdaje się pozostawać w pewnej opozycji w stosunku do przywołanych powyżej. Pytający sąd stwierdził mianowicie, że ograniczenie wynikające z zaskarżonego przepisu nie jest konieczne w demokratycznym państwie, co powoduje, że wskazany przepis ogranicza nadmiernie wolność działalności gospodarczej.

Ze względu na nieadekwatność wzorca kontroli, którym chciano uczynić art. 31 ust. 3 Konstytucji, do wyznaczenia konstytucyjnie dopuszczalnego zakresu limitacji wolności działalności gospodarczej, powyższe zarzuty mogły być ocenione wyłącznie w kontekście przesłanek stanowienia ograniczeń tej wolności wskazanych w art. 22 Konstytucji. Jak już była o tym mowa, przepis ten szerzej określa granice dopuszczalnej ingerencji w gwarantowaną w nim wolność, aniżeli to czyni nieadekwatny tu, „ogólny” art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z art. 22 Konstytucji, wprowadzone ograniczenie ma działać w interesie publicznym, zachowując wymogi proporcjonalności.

Jak wskazano powyżej, w uzasadnieniu kontrolowanego pytania prawnego pytający sąd wyraźnie podkreślił, że nie kwestionuje tego, że ograniczenie wynikające z zaskarżonego przepisu rozporządzenia zostało ustanowione w interesie publicznym. Nie jest natomiast, w jego ocenie, konieczne.

Formułując zarzut braku konieczności tego uregulowania, pytający sąd nie przedstawił jakiegokolwiek dalszej argumentacji.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada domniemania konstytucyjności prawa, a dla jej obalenia nie wystarczy ogólnikowe powołanie się na wskazane wzorce konstytucyjne, choćby pozostawały one w związku z danym przepisem. Z domniemaniem tym wiąże się bowiem zasada, że ciężar dowodu spoczywa na tym, kto kwestionuje konstytucyjność aktu normatywnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; zob. także E. Siemieński, *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4/1985, s. 108). Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego „swoboda władzy ustawodawczej jest wprawdzie ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te przepisy i zasady wartości, ale w wypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z konstytucją, zaś obalenie tego domniemania wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą a konstytucją” (orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K. 1/94, OTK z 1994 r., cz. I, poz. 10; zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00).

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytający sąd nie obalił domniemania zgodności zaskarżonego przepisu rozporządzenia z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji, a w konsekwencji stwierdza, że § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia jest zgodny z tymi wzorcami kontroli konstytucyjnej.

5. W odniesieniu do zarzutu niezgodności § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z art.

2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

Ani w *petitum* wniesionego pytania prawnego, ani też w uzasadnieniu nie wskazano wyraźnie, która z zasad charakteryzujących Rzeczpospolitą Polską jako demokratyczne państwo prawne urzeczywistniająca zasady sprawiedliwości społecznej została naruszona w wyniku uregulowania przyjętego w zaskarżonym przepisie. Pytający sąd powołał się jedynie ogólnie na zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Nie powołał się tu jednak na którąkolwiek z zasad szczegółowych, zakorzenionych we wskazanym przepisie i wyprowadzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadniając zarzut niezgodności § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z tym wzorcem kontroli, pytający sąd stwierdził, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej „w przypadku osób prowadzących działalność przewozową oraz inną aktywność niezagrażającą bezpośrednio bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, może być niesprawiedliwe i niesłuszne”, a w konsekwencji niezgodne z gwarantowaną przez art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

Wobec braku osobnego uzasadnienia tego zarzutu należało przyjąć, że pytający sąd uznaje niezgodność § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z tym wzorcem kontroli za oczywistą konsekwencję naruszenia pozostałych przepisów, wskazanych jako podstawa kontroli w niniejszej sprawie. To znaczy, że zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji stawałby się aktualny tylko w razie uznania jego sprzeczności z którymś spośród pozostałych wzorców powołanych w sprawie (por. wyroki TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. K 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 2 oraz z 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44).

Wobec zatem stwierdzenia niesprzeczności zaskarżonego przepisu z pozostałymi wzorcami kontroli wskazanymi w niniejszej sprawie, należało uznać, iż kwestionowany § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.