

Warszawa, dnia 27 listopada 2009 r.

BAS-WAL-2423/09

Pan Poseł
Zbigniew Rynasiewicz
Przewodniczący
Komisji Infrastruktury

Opinia prawna
do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo lotnicze
(druk nr 2113)

I. Tezy opinii

1. Nakaz zachowania ustawowej formy ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności nie oznacza, że postanowienia ustawy wprowadzającej ograniczenie nie mogą zostać doprecyzowane na gruncie aktów wykonawczych.
2. Za dopuszczalne należy uznać częściowe uregulowanie w akcie wykonawczym, wydanym na podstawie delegacji zawartej w ustawie Prawo lotnicze, warunków uzyskania licencji i uprawnień dodatkowych umożliwiających wykonywanie działalności gospodarczej lub wykonywanie zawodu w lotnictwie z zastrzeżeniem, że podstawowe elementy wprowadzanego ograniczenia wolności gospodarczej i wolności wykonywania zawodu zostaną określone w ustawie.
3. Nie jest dopuszczalne wprowadzanie ograniczeń wykonywania prawa własności jedynie na podstawie aktu wykonawczego.
4. Ukształtowanie znamion zachowań sprawczych w przepisach art. 211 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy – Prawo lotnicze nie daje podstawy do wysnucia wniosku o naruszeniu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

II. Uwagi ogólne

Opinia sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na cztery pytania w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo lotnicze (druk nr 2113), tj.:

a) Czy, w kontekście zawartych w art. 22 i 65 Konstytucji RP, dopuszczalne jest tylko częściowe uregulowanie w ustawie Prawo lotnicze warunków wykonywania działalności gospodarczej lub wykonywania zawodu w lotnictwie cywilnym, odsyłając w pozostałym zakresie do rozporządzenia?

b) czy częściowe uregulowanie istotnych warunków uzyskania licencji oraz uprawnień z nią związanych, a także uprawnień dodatkowych, które umożliwiają wykonywanie działalności gospodarczej lub wykonywanie zawodu w lotnictwie cywilnym w rozporządzeniu jest zgodne z zawartą w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP zasadą „nie ma kary bez ustawy” w kontekście dyspozycji zawartej w art. 211 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo lotnicze oraz zakazu zawartego w art. 97 ustawy - Prawo lotnicze?

c) czy dopuszczalne są zmiany ustawy Prawo lotnicze zmierzające do przeniesienia ograniczeń wykonywania prawa własności zawartych obecnie w art. 87 do aktu wykonawczego?

d) czy projektowane rozwiązanie w zakresie propozycji wprowadzenia ograniczeń wykonywania prawa własności zawartych w art. 87 ustawy - Prawa lotniczego, tak aby wyłączenie określał je akt wykonawczy na podstawie art. 92 ustawy w kontekście art. 20 tejże ustawy, pozostaje w kontekście art. 211 ust. 1 pkt 4 projektu ustawy w zgodności z przepisem art. 42 ust. 1 Konstytucji?

III. Uwagi szczegółowe

Odpowiedź do pytań a) i c)

Odpowiedzi na pytania a) i c) dotyczą w istocie tego samego przedmiotu – zasad konstrukcji ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia.

Art. 22 i art. 65 ust.1 Konstytucji RP określają zasady wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania przez obywateli z dwóch kluczowych wolności o charakterze ekonomicznym: wolności gospodarczej i wolności wyboru i wykonywania zawodu. Z punktu widzenia przedłożonego pytania istotna jest wspólna obydwu artykułom

przesłanka ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jedynie w drodze ustawy. W przedstawionym w treści zlecenia pytaniu pojawia się wątpliwość dotycząca przerzucenia ciężaru legislacji we wskazanym zakresie na organy władzy wykonawczej.

Literalne brzmienie wskazanych przepisów nakazuje uznać, że nie jest dopuszczalne ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności w drodze aktów niższego rzędu. Wyklucza to możliwość wprowadzania ograniczeń np. w drodze aktów prawa wewnętrznego. Z pewnością jednak pojęcie „ustawy” obejmuje akty prawa powszechnie obowiązującego wyższego rzędu. Wniosek taki można wysnuć z ustalonej w Konstytucji RP hierarchii źródeł prawa. Chodzi tu o umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz inne akty prawa wydawane na jej podstawie. Ograniczenie praw i wolności może wynikać także z prawa wspólnotowego.

Ustawa może zawierać upoważnienie do regulacji w aktach wykonawczych szczegółowych kwestii związanych z wprowadzaniem w drodze ustawy ograniczeniem. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustawa musi, mimo wszystko wskazywać „podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zakres (kontur) tego ograniczenia”¹.

Wydaje się, że problem poruszony w postawionym pytaniu powinien być przede wszystkim rozpatrywany w kontekście ogólnych zasad dotyczących konstrukcji upoważnienia do wydania rozporządzenia.

Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego wynika wprost, że celem rozporządzenia jest wykonanie postanowień ustawy. Konkretyzuje ono jej przepisy, a nie uzupełnia treści w niej pominiętych. TK wskazuje, że ustawodawca powinien unikać posługiwania się takimi sformułowaniami jak „minister określi zasady” jeżeli

¹ Wyrok TK z dnia 12 I 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3

ustawa nie wskazuje właściwego kierunku ustalanych zasad. Upoważnienie spełniać powinno wymogi konkretności i wskazywać sposób uregulowania w drodze rozporządzenia konkretnego zakresu spraw. Nie jest też dopuszczalna blankietowość regulacji ustawowej. Ustawa nie może też poprzestać jedynie na wskazaniu procedury ustalania treści rozporządzenia, a musi zawierać wytyczne dotyczące materialnego kształtu regulacji.

Problem pojawia się przy ocenie tego, na ile szczegółowe powinny być zawarte w ustawie wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. W tym kontekście należy wskazać, że w odniesieniu do ograniczania praw i wolności wymaga się „umieszczania bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej”². Wynika z tego, że zakres materii podlegającej regulacji w drodze rozporządzenia powinien mieć charakter ograniczony. Rozporządzenie nie może określać podstawowych elementów normy wprowadzającej ograniczenie wolności. Swoboda ustawodawcy przy kształtowaniu upoważnienia do wydania aktu wykonawczego dookreślającego postanowienia normy wprowadzającej ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności jest więc zawężona.

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że w kontekście zawartych w art. 22 i 65 Konstytucji RP nakazów ustawowego ograniczania wolności gospodarczej i wolności wykonywania zawodu dopuszczalne jest tylko częściowe uregulowanie w ustawie Prawo lotnicze warunków uzyskania licencji oraz uprawnień dodatkowych umożliwiających wykonywanie działalności gospodarczej lub wykonywanie zawodu w lotnictwie cywilnym, a odesłanie w pozostałym zakresie do treści rozporządzenia. Jest to dopuszczalne z zastrzeżeniem, że to ustawa określać będzie wszystkie niezbędne (podstawowe) elementy wprowadzanego ograniczenia. Ustawowa delegacja do wydania rozporządzenia musi także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a więc wskazywać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania, a także zawierać wytyczne co do treści aktu wykonawczego.

Udzielając odpowiedzi na pytanie c) - za niedopuszczalne i sprzeczne z powyższymi ustaleniami należy uznać określanie przesłanek wprowadzania ograniczeń wykonywania prawa własności jedynie w akcie wykonawczym.

² Wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47

Odpowiedzi do pytań b) i d)

1. Pytanie b i d odnoszą się do spełnienia konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege* na gruncie art. 211 ust. 1 pkt 4 i 5 Prawa lotniczego. Ustosunkowując się do obu pytań łącznie, naprzód należy zauważyć, że zgodnie z art. 211 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo lotnicze, osoba, która wbrew art. 97 tej ustawy wykonuje lot lub inne czynności lotnicze, nie mając ważnej licencji lub świadectwa kwalifikacji lub niezgodnie z ich treścią i warunkami, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku. Natomiast w art. 97 ust. 1 Prawa lotniczego ustawodawca wskazał, iż zabrania się:

1) wykonywania czynności lotniczych przez osobę nieposiadającą licencji lub świadectwa kwalifikacji, oraz

2) wykonywania przez członka personelu lotniczego:

a) czynności lotniczych nieobjętych jego licencją lub świadectwem kwalifikacji,

b) czynności lotniczych niezgodnie z warunkami określonymi w licencji lub w świadectwach kwalifikacji.

Z kolei regulacja art. 211 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawa lotniczego odwołuje się do wymogów ujętych w art. 87 ust. 1-3 tej ustawy lub warunków określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 92 pkt 4 i 5 ustawy – Prawo lotnicze. W tym ostatnim przepisie wskazuje się, że minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzeń, z uwzględnieniem przepisów międzynarodowych m.in. warunki, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska ze względu na bezpieczeństwo ruchu statków powietrznych oraz sposób zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych, uwzględniając: a) układ współrzędnych Światowego Systemu Geograficznego (WGS 84), b) zapewnienie bezpieczeństwa ruchu statków powietrznych oraz c) jednoznaczność i czytelność oznakowania dla członków załóg statków powietrznych.

Jednocześnie nadmienić należy, że w art. 99 ust. 6 Prawa lotniczego mówi się, iż minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, z uwzględnieniem przepisów międzynarodowych: szczegółowe wymagania w zakresie kwalifikacji, wiedzy i doświadczenia członków komisji egzaminacyjnej; tryb i sposób przeprowadzania egzaminów oraz szczegółowe zasady wynagradzania członków

komisji egzaminacyjnej. Z powyższego wynika, że część wymogów uzyskania licencji lub w świadectwach kwalifikacji znalazła się poza ustawą. Powoduje to, iż poza ramami ustawy znalazło się również doprecyzowanie znamion ustawowych przestępstwa z art. 211 ust. 1 pkt 5 Prawa lotniczego, co może rodzić wątpliwości w zakresie zgodności takiego rozwiązania z zasadą *nullum crimen sine lege* zawartą w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Inaczej mówiąc, można postawić pytanie o konstytucyjność istnienia normy prawa karnego, która bazuje na przepisach ustawy oraz rozporządzenia.

2. Odwołując się do doktryny oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, należy zaakceptować możliwość doprecyzowania zakresu penalizacji czynu poprzez zapisy aktów prawnych niższego rzędu niż ustawa, choć taka metoda kształtowania norm prawnych powinna być ograniczana do minimum. Jest ona możliwa, gdy penalizacja pewnych zachowań jest niezbędna a dokładne określenie znamion w ustawie jest niemożliwe³. Ponadto, warunkiem koniecznym jest, aby zawarte w ustawie upoważnienie do wydania rozporządzenia miało charakter wyraźny, nie zaś oparty na domniemaniu. Klarowność określenia w delegacji ustawowej odnosi się również oznaczenia organu uprawnionego do wydania rozporządzenia.

Trafnie zauważa R. Dębski, że adresowany do ustawodawcy nakaz maksymalnej określoności typów przestępstw i nakaz typizacji czynów zabronionych wyłącznie na drodze ustawy nie ma charakteru absolutnego⁴. Wszak takie rozwiązanie umożliwia „(...) przekazanie decyzji co do opisu zabronionego zachowania się organom «wyspecjalizowanym» (merytorycznie bardziej kompetentnym), posiadającym możliwość szybszej reakcji na zmieniające się warunki niż na to pozwalałby powolny proces ustawodawczy”⁵. Poza tym, akty prawne pozaustawowe mogą szybciej dostosować do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, a przez to ograniczyć konieczność nowelizacji ustawy karnej. Nie pozostaje to bez wpływu na stabilność prawa. Zauważył to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lutego

³ Por. W. Wróbel: Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym, Kraków 2003, s. 119 – 122 oraz podana tam literatura; R. Góral: Kodeks karny. Praktyczny komentarz, Warszawa 2007, s. 12; A. Marek: Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2007, s. 20.

⁴ Por. R. Dębski: Zasada *nullum crimen sine lege* i postulat wyłączności ustawy, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica, Nauki Penalne, Nr 50 z 1992, s. 108.

⁵ R. Dębski, Pozaustawowe znamiona przestępstwa, Łódź 1995, s. 119; zob. też A. Zoll, Zasada określoności czynu zabronionego pod groźbą kary w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 528.

2001 r., P 2/00⁶ podnosząc, że zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu czy przeciwko interesom fiskalnym państwa, konstrukcja ustawy karnej, która by całkowicie wykluczała potrzebę odwołania się do rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności, jest trudna do wyobrażenia⁷.

W innym judykacie Trybunału Konstytucyjnego zostało wskazane, że „czyn zabroniony i rodzaj oraz wysokość kar i zasady ich wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie, przy czym Konstytucja RP nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów przez akty podustawowe (zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego). Rola aktu podustawowego polega w tym przypadku na dookreśleniu pewnych elementów czynu zabronionego, który zabroniony został przez ustawodawcę. Po drugie, podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak, aby adresat normy prawnej mógł zorientować się na podstawie samej tylko ustawy, co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego)”⁸.

Ponadto, uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż obowiązująca Konstytucja RP nie wyklucza stanowienia przepisów represyjnych, które określając czyn zabroniony odsyłają do aktów podustawowych w celu dookreślenia znamion ustawowych. Zdaniem TK, nie można całkowicie wykluczyć posługiwania się techniką blankietu zupełnego, jeżeli w danym przypadku nie jest możliwe określenie przynajmniej niektórych znamion czynu zabronionego w samej ustawie. Takie rozwiązanie jest dopuszczalne tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach przy spełnieniu szeregu warunków. Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego wyznacza pewne nieprzekraczalne granice w zakresie posługiwania się odesłaniami o charakterze dynamicznym do aktów podustawowych. Po pierwsze, przepisy represyjne o charakterze blankietu zupełnego są dopuszczalne tylko wówczas, gdy ustawa przewiduje kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości. Po drugie, posługiwanie się techniką blankietu zupełnego jest dopuszczalne, gdy ustawa odsyła do przepisów ustanowionych przez organy

⁶ Wyrok TK z dnia 20 lutego 2001 r., P 2/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 32.

⁷ Trybunał wskazał w uzasadnieniu wyroku przykłady takich rozwiązań w różnych ustawach, nie wyłączając kodeksu karnego, który w art. 115 § 5 – 8 odwołuje się do najniższego wynagrodzenia pracowników, określanego w efekcie w formie rozporządzenia.

⁸ Por. Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P. 10/2002, OTK ZU 2003, Nr 6, poz. 62; wyrok TK z dnia 21 lipca 2006 r., P. 33/2005 r., OTK ZU 2006, Nr 7, poz. 83.

posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach, a taką legitymację posiadają organy stanowiące samorządu terytorialnego. Należy dalej stwierdzić, że ustawa powinna w sposób jednoznaczny wyrazić swoją wolę penalizacji zachowań zakazanych przez przepisy podustawowe, wydawane na jej podstawie. Jednocześnie przepisy represyjne o charakterze blankietowym zawarte w ustawie powinny w sposób jednoznaczny określać zakres przepisów, do których odsyłają. Zakres odesłania musi być ściśle dostosowany do wyznaczonych przez Konstytucję RP granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej. Odesłanie nie może obejmować przepisów, które są wydawane na podstawie ustaw, jeżeli zakres upoważnień ustawowych do ich wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów podstawowych.

3. Z wypowiedziami aprobującymi, tj. uzasadniającymi, iż dopuszczalne, a niekiedy nawet konieczne jest doprecyzowanie znamion ustawowych niektórych czynów zabronionych w aktach rangi podustawowej. Takie działanie ustawodawcy nie narusza zasady *nullum crimen sine lege* także w ocenie Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z 29 stycznia 2009 r. (sygn. I KZP 29/08) stwierdził, że „dopuszczalne, a niekiedy nawet konieczne jest doprecyzowanie znamion ustawowych niektórych czynów zabronionych w aktach rangi podustawowej, to jest w rozporządzeniach”⁹. Sąd Najwyższy jeszcze wcześniej, bo w wyroku z dnia 21 grudnia 1995r., II KRN 158/95¹⁰ stwierdził, że norma prawa karnego sformułowana jest zwykle przez pełny opis znamion zabronionego (i karalnego) zachowania. Taka budowa normy prawnej jest regułą, co łączy się z zasadą określoności przestępstwa w ustawie karnej. Prawo karne zna jednak sytuacje, w których opis czynu zabronionego nie jest kompletny i wymaga dopełnienia (uzupełnienia) w przepisie odrębnym, zamieszczonym w innym akcie prawnym. Nie musi to być przy tym zawsze akt prawny zaliczany do prawa karnego, w ścisłym ujęciu, tj. do ustawy.

4. Mając powyższe na uwadze zgodzić się należy z możliwością umiejscowienia części warunków uzyskania licencji oraz uprawnień z nią związanych w akcie podstawowym. Sytuacja ta, w myśl przytoczonych podglądów doktryny oraz przykładów z orzecnictwa sądowego, wydaje się być zasadna i możliwa do zrealizowania. Wydaje się, że regulacje ustawy - Prawo lotnicze zawierają wszystkie elementy konieczne dla rekonstrukcji znamion typu czynu zabronionego. Ich analiza

⁹ Postanowienie SN z dnia 29 stycznia 2009 r., I KZP 29/08, www.sn.pl.

¹⁰ Orzecnictwo Sądowe Prokuratura i Prawo 1996, Nr 6, poz. 2.,

umożliwia adresatowi orientację, co do zasadniczego kształtu jurydycznego spenalizowanego zachowania. Zachowany jest zatem wymóg, aby podstawa ingerencji regulacji prawa represyjnego w chronione zapisami konstytucyjnymi prawa i wolności miała ustawową legitymację. Należy mieć również na względzie okoliczność, że niedopuszczalność doprecyzowania znamion typu czynu karalnego w przepisach niższego rzędu niż ustawa, oznaczałoby konieczność konstruowania norm prawnokarnych o znamionach ujmowanych w sposób bardzo szeroki, co mogłoby narazić je na zarzut braku należytej określoności¹¹.

Weryfikacja tekstu

Adam Szafrąński

*Sporządził: Adam Karczmarek – ekspert ds. legislacji
Andrzej Sakowicz – ekspert ds. legislacji*

Akceptował: Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jakub Borawski

Deskryptory bazy REX: Kodeks wykroczeń, Konstytucja

¹¹ Stanowisko Prokuratora Generalnego w postępowaniu zakończonym powołanym już wyrokiem polskiego sądu konstytucyjnego z 8 lipca 2003 r. (P 10/02), wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P. 10/2002, OTK ZU 2003, Nr 6, poz. 62.