

Wyrok z 21 lipca 2006 r., P 33/05  
**ODEŚLANIE DO „ZARZĄDZEŃ I POLECEŃ” W PRZEPISIE KARNYM**

Rodzaj postępowania: pytanie prawne sądu Inicjator: Sąd Okręgowy w Warszawie	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	--------------------------------	----------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Wykroczenie polegające na niewykonaniu zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów lub porządkiem na lotnisku [Ustawa z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze: art. 210 ust. 1 pkt 5]	Wyłączność ustawy w zakresie prawa represyjnego oraz wymóg określoności czynu karalnego [Konstytucja: art. 42 ust. 1]

Konstytucja w art. 42 ust. 1 wymaga, aby czyn zabroniony pod groźbą kary był określony „przez ustawę”.

Wątpliwości Sądu Okręgowego (SO) w Warszawie, który przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne w niniejszej sprawie, dotyczyły art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego z 2002 r. Przepis ten statuuje, zagrożone karą grzywny, wykroczenie polegające na niewykonaniu „zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów lub porządkiem na lotnisku, o których mowa w art. 82 pkt 3”. Ostatnio wymieniony przepis ustawy określa powinności zarządzającego lotniskiem, do których należy wydawanie zarządzeń, nakazów lub zakazów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku. Wydawane przez zarządzającego lotniskiem zarządzenia i polecenia są wiążące dla wszystkich osób przebywających na lotnisku.

Zdaniem SO, doprecyzowanie znamion wykroczenia w formie zarządzenia, niebędącego aktem prawa powszechnie obowiązującego (por. art. 87 Konstytucji), narusza wynikającą z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadę wyłączności ustawy w zakresie prawa represyjnego oraz wymóg określoności przepisów represyjnych.

#### ROZSTRZYGNIĘCIE

**Zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.**

#### GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Przepis art. 42 ust. 1 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwo, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z poddaniem jednostki jakiejś formie ukarania.

2. W art. 42 ust. 1 Konstytucji wyrażonych jest kilka fundamentalnych zasad prawa represyjnego. Po pierwsze, czyn zabroniony, rodzaj kar oraz ich wysokość i zasady wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie (zasada wyłączności ustawy), przy czym nie jest wykluczone doprecyzowanie niektórych elementów przez akty podustawowe. Rola aktu podustawowego, wydawanego w zgodzie z art. 92 Konstytucji, polega w tym wypadku na dookreśleniu pewnych elementów czynu, który został zabroniony bezpośrednio przez ustawodawcę. Po drugie, podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł się zorientować na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści zakazu (zasada określoności regulacji). Po trzecie, zakazane jest karanie za czyn, który nie był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia (zasada *lex poenalis retro non agit*).
3. Podstawowe znamiona czynu zabronionego powinny być, zgodnie z wymogiem określoności przepisów prawa represyjnego, sformułowane w sposób na tyle jednoznaczny, precyzyjny i jasny, aby ryzyko kary było rozpoznawalne dla adresatów normy. Obok przepisów karnych zupełnych, tj. takich, na podstawie których można bezpośrednio dekodować normę karną, mamy w praktyce do czynienia z przepisami karnymi niezupełnymi – odsyłającymi lub blankietowymi. W obu wariantach przepisów karnych niezupełnych znamiona czynu zabronionego są określone w innych aktach normatywnych niż ten, w którym zawarta jest norma sankcjonująca. Różnica między przepisem odsyłającym a blankietowym sprowadza się do tego, że ten pierwszy wskazuje wyraźnie przepisy, które składają się na określoną normę karną, drugi natomiast odwołuje się w sposób ogólny do przepisów, które zostały bądź dopiero będą uchwalone i opublikowane.
4. Konstytucja w art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza możliwości odesłania do sprecyzowania 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. Stosowanie tych narzędzi powinno mieć jednak charakter wyjątkowy i następować wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego w ramach przepisu karnego. Należy wykluczyć niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu normy karnej pozwalające na dowolność w jej stosowaniu przez organy władzy publicznej czy na „zawłaszczanie” przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego.
5. Zaskarżony przepis prawa lotniczego ma charakter przepisu blankietowego zupełnego. Wszystkie elementy czynu zabronionego zostały bowiem określone w regulacjach pozaustawowych. Brzmienie tego przepisu nie pozwala adresatowi zorientować się co do treści zakazu lub nakazu, który bezpośrednio zostaje sformułowany dopiero w zarządzeniu podmiotu zarządzającego lotniskiem. Pojęcie „zarządzenia i polecenia zarządzającego lotniskiem” może obejmować różne zakazy i nakazy – od czysto porządkowych i organizacyjnych po takie, które mogą głęboko ingerować w sferę wolności, swobody poruszania się czy prywatność osób korzystających z lotnisk. Badany przepis ani nie różnicuje poszczególnych kategorii nakazów, ani nie określa, o jakie polecenia i zarządzenia może chodzić. Nie są też określone, choćby w sposób ogólny, przesłanki uzasadniające potrzebę zastosowania poszczególnych środków. W konsekwencji użytkownicy lotnisk mogą być poddawani nakazom i zakazom zarządzającego lotniskiem w sposób arbitralny i uniemożliwiający weryfikację, także na poziomie toczącego się później postępowania sądowego.

6. Odesłanie zawarte w badanym przepisie obejmuje wydane przez zarządzającego lotniskiem regulacje o charakterze czysto wewnętrznym. Mamy tu do czynienia z odesłaniem do regulacji, która nie ma charakteru przepisu powszechnie obowiązującego (por. art. 87 Konstytucji).

#### Przepisy Konstytucji

**Art. 42.** 1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

**Art. 87.** 1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

**Art. 92.** 1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, 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.

2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.