

83/7/A/2006

**WYROK**

z dnia 21 lipca 2006 r.

**Sygn. akt P 33/05**

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Stępień – przewodniczący  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Janusz Niemcewicz  
Marek Mazurkiewicz  
Marek Safjan – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 lipca 2006 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie:  
czy art. 210 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 130, poz. 1112 ze zm.) jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 210 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696) jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**UZASADNIENIE:**

**I**

1. Kwestionowane przepisy

1.1. Zgodnie z art. 210 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696; dalej: prawo lotnicze) „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”. W myśl art. 82 pkt 3 prawa lotniczego w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska zarządzający lotniskiem wydaje zarządzenia, nakazy lub zakazy oraz polecenia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska. Zgodnie z ust. 4 art. 210 prawa lotniczego w przypadkach określonych w ust. 1-3 orzekanie następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

2. Stanowiska uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

2.1. Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z 15 listopada 2005 r. (sygn. akt IX Waz 226/05) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne w związku następującym stanem faktycznym:

Mirosław Raszplewicz został obwiniony m.in. o to, że wbrew zarządzeniu nr 195 z 31 grudnia 2003 r. Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” prowadził na terenie Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie działalność gospodarczą w postaci świadczenia usług przewozu osób (taksówka osobowa), tj. o wykroczenie z art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego w zw. z § 2 pkt 5 wyżej wymienionego zarządzenia nr 195. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy wyrokiem z 5 kwietnia 2005 r. uniewinnił obwinionego od popełnienia czynu z art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego, uznając, że zarządzenie nr 195 nie może stanowić podstawy prawnej wyroku skazującego ze względu na to, że nie należy do przepisów powszechnie obowiązujących i wykracza poza upoważnienie ustawowe. Oskarżyciel publiczny zaskarżył powyższy wyrok w zakresie rozstrzygnięcia uniewinniającego. Sąd Okręgowy, rozpoznając środek odwoławczy, powziął wątpliwość co do zgodności przepisu art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego z art. 42 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Okręgowy powołał na następujące argumenty.

Kwestionowany przepis stanowi, że karze grzywny podlega ten, 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 prawa lotniczego. Przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego ma zatem charakter blankietowy zupełny. Nie zawiera znamion czynu zabronionego, odsyłając w tym względzie do innego aktu normatywnego. W niniejszej sprawie aktem tym jest zarządzenie nr 195 z 31 grudnia 2003 r. Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, wydane na podstawie art. 82 pkt 3 prawa lotniczego, określające, jakie zachowania są zabronione na terenie lotniska. Przepisy powyższego zarządzenia stanowią więc podstawę określenia znamion wykroczenia, za które – na mocy art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego – sprawca może zostać ukarany grzywną.

Powstaje zatem wątpliwość, czy doprecyzowanie treści art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego może nastąpić w formie zarządzenia, niemającego charakteru aktu powszechnie obowiązującego. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nakazy i zakazy adresowane do podmiotów nieznajdujących się w stosunku podległości organizacyjnej wobec organu stanowiącego prawo powinny mieć charakter powszechnie obowiązujący.

Kwestionowany przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego ma ponadto charakter porządkowy. W związku z tym na uwagę zasługuje, że w innych aktach normatywnych, takich jak np. ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.) czy ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.), upoważnienie do wydania przepisów porządkowych określa równocześnie wymaganą formę w postaci rozporządzenia bądź przepisów prawa miejscowego, a więc aktów powszechnie obowiązujących. Natomiast wykroczenie, za które art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego przewiduje karę grzywny, nie jest określone w ustawie ani w innym akcie normatywnym powszechnie obowiązującym, o którym mowa w art. 87 Konstytucji.

2.2. Prokurator Generalny w piśmie z 4 kwietnia 2006 r. zajął stanowisko, że art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji, powołując się w uzasadnieniu na następujące argumenty:

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada określoności czynu zabronionego nie wyklucza możliwości doprecyzowania jego znamion w przepisach pozaustawowych. W przepisach prawa karnego znaleźć można wiele odniesień do

elementów normatywnych zawartych poza ustawą, ma to szczególnie miejsce w sytuacji odwołania się do tzw. reguł ostrożności. Całkowite wyeliminowanie możliwości doprecyzowania znamion czynu zabronionego w przepisach pozaustawowych prowadziłoby bowiem albo do nadmiernej szczegółowości i kazuistyki norm karnych, albo też do zbyt szerokiego ujmowania norm karnych, a co za tym idzie do braku należytej określoności.

Kwestionowany przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego spełnia zatem wszystkie wymagania stawiane przepisom rangi ustawowej – zarówno określa znamiona czynu zabronionego, jak i je penalizuje. W omawianym przypadku istotą wykroczenia jest niewykonanie zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów oraz porządkiem na lotnisku poprzez prowadzenie, bez wymaganego zezwolenia, działalności gospodarczej. Zarządzający lotniskiem jest podmiotem kompetentnym do wydania zarządzeń, poleceń, nakazów i zakazów, które stanowią ogólne akty stosowania prawa. Zarządzenie nr 195 z 31 grudnia 2003 r. Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, będąc aktem ogólnego stosowania prawa, nie ma charakteru powszechnie obowiązującego, obowiązuje jednak w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska.

Z podobnymi uregulowaniami – a mianowicie odwołującymi się do specjalnych reguł odrębnie ustalonych w statucie czy też zarządzeniu – mamy także do czynienia na gruncie innych ustaw, np. w ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1298 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. Nr 53, poz. 549).

2.3. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 czerwca 2006 r. przedstawił stanowisko Sejmu, że art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Stanowisko powyższe zostało uzasadnione z powołaniem się na następujące argumenty:

Przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego ma charakter blankietowej normy karnej. Kwestionowany przepis wskazuje czyn zabroniony, nie określa jednak jego znamion, lecz odsyła w tym zakresie do przepisów określonych w innym akcie prawnym, tworząc tym samym tzw. blankiet zupełny – ustawa milczy co do znamion czynu zabronionego. Przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego penalizuje bowiem niewykonanie zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem, który – zgodnie z art. 83 pkt 3 prawa lotniczego – został umocowany do wydania takich zarządzeń, nakazów, zakazów i poleceń w celu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku. Naczelny Dyrektor Państwowego Przedsiębiorstwa „Porty Lotnicze” zarządzeniem nr 195 określił znamiona czynu zabronionego, które zostały mocą art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego zagrożone karą grzywny.

„Tym samym doszło do sytuacji, w której podmiot nie mieszczący się w katalogu podmiotów uprawnionych do wydawania aktów normatywnych, które są wymienione w przepisach art. 92 i art. 94 Konstytucji, określił istotne elementy normy karnej w akcie prawnym, któremu nie można przypisać przymiotu aktu wykonawczego do ustawy ani aktu prawa miejscowego”. Zarządzający lotniskiem nie spełnia wymogów – biorąc pod uwagę przepisy art. 92-94 Konstytucji – uprawniających „do stanowienia przepisów ingerujących w konstytucyjne prawa i wolności”.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe warunki sformułowania w akcie podustawowym norm o charakterze represyjnym, bez narażenia się na zarzut niekonstytucyjności, sprowadzają się do:

„Po pierwsze, przepisy represyjne o charakterze blankietu zupełnego są dopuszczalne tylko wówczas, gdy ustawa przewiduje kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości. Obowiązująca Konstytucja wyklucza stanowienie przepisów

represyjnych o charakterze blankietowym zupełnym, jeżeli kary przewidziane za ich naruszenie byłyby bardziej dolegliwe. Dotyczy to w szczególności kary grzywny o większej wysokości oraz wszelkich kar związanych z ograniczeniem wolności osobistej. Obowiązująca Konstytucja całkowicie wyklucza przepisy o takim charakterze w prawie karnym w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Po drugie, posługiwanie się techniką blankietu zupełnego jest dopuszczalne, gdy ustawa odsyła do przepisów ustanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach, a taką legitymację posiadają organy stanowiące samorządu terytorialnego” (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62).

Kwestionowany przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego nie spełnia wskazanych wymogów. Po pierwsze, sankcji w nim przewidzianej, tj. kary grzywny, nie można przypisać przymiotu małej dolegliwości. Po drugie wreszcie, „norma represyjna art. 210 ust. 1 pkt 5 odsyła do aktu prawnego stanowionego przez podmiot (zarządzającego lotniskiem) nieposiadający żadnej legitymacji demokratycznej do stanowienia tego typu norm”. Zatem, oceniając konstytucyjność przepisu art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego, pod kątem spełnienia drugiego ze wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny warunków dopuszczalności posługiwania się techniką blankietu zupełnego, należy uznać jego niezgodność z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

„Jednocześnie wydaje się uprawniony wniosek, iż specyfika czynów zabronionych określonych w przywołanym wyżej zarządzeniu nr 195 Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze nie koliduje z możliwością odpowiedniego określenia ich w ustawie – Prawo lotnicze”.

2.4. Minister Sprawiedliwości w piśmie z 29 maja 2006 r., w odpowiedzi na pismo przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 2006 r., poinformował, że zarówno w postępowaniu przygotowawczym, jak i w sądach powszechnych nie odnotowano żadnej sprawy z ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze.

2.5. Naczelny Dyrektor Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” w piśmie z 31 maja 2006 r., w odpowiedzi na pismo przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 2006 r., poinformował, że działając na podstawie art. 82 pkt 3 prawa lotniczego wprowadził zasady bezpieczeństwa i przepisy porządkowe na terenie portu lotniczego zarządzeniem z 31 grudnia 2003 r.

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” w pełni popiera stanowisko Prokuratora Generalnego w zakresie zgodności przepisu art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Na podstawie art. 68 ust. 2 pkt 2 oraz art. 80 prawa lotniczego na zarządzającego lotniskiem zostały nałożone szczególne obowiązki w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na terenie lotniska, w tym obowiązek prowadzenia eksploatacji lotniska w sposób zapewniający bezpieczeństwo lotów oraz sprawność obsługi użytkowników lotniska, a także obowiązek ochrony lotniska, w tym również stref ogólnodostępnych, jak parkingi i terminale. „Powyższe obowiązki zarządzającego lotniskiem ustanowione są w interesie publicznym, a nie w interesie danego zarządzającego. Zrozumiałe jest zatem, że ustawodawca, przewidując dla zarządzających lotniskami obowiązki o charakterze publicznoprawnym, przewidział również sankcję publicznoprawną za niezastosowanie się do reguł ustanowionych przez zarządzającego w ramach wykonywania tych obowiązków”.

Na rozprawie 21 lipca 2006 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciel Sejmu podkreślił, że nie można zapominać o tym, iż port lotniczy jest przede wszystkim strukturą o charakterze gospodarczym, której celem jest eksploatacja lotniska zarządzanego przez to przedsiębiorstwo. Relacje łączące przedsiębiorstwo – porty lotnicze z osobami korzystającymi z jego usług, a także z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą na jego terenie mają zatem charakter stosunków cywilnoprawnych (w przypadku pierwszej kategorii jest to po prostu umowa przewozu), a nie publicznoprawnych. I właśnie z tego powodu wyposażenie zarządzającego lotniskiem, a więc w istocie dyrektora przedsiębiorstwa, w kompetencję do wydawania poleceń i zarządzeń, określających znamiona czynu zabronionego obostrzonego sankcją prawnokarną (publicznoprawną), stoi w sprzeczności z zasadą *nullum crimen sine lege*.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zaznaczył, że lotnisko jest miejscem szczególnym, w którym z racji przeznaczenia i funkcji podejmowane są działania przez różne służby, w tym państwowe. Wynika to z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lotów i porządku na całym terenie lotniska. Ze względu na to porty lotnicze należy traktować jako specyficzne przedsiębiorstwa, które podejmują działania nie tylko o charakterze prywatnym, ale także o charakterze publicznym. Z tej też przyczyny na zarządzającego lotniskiem nałożone zostały przez ustawę prawo lotnicze obowiązki o charakterze publicznoprawnym związane z zagwarantowaniem bezpieczeństwa na terenie lotniska. Aby zapewnić skuteczne wykonywanie powyższych obowiązków, zarządzający lotniskiem został upoważniony na mocy ustawy do wydawania zarządzeń i poleceń związanych z zagwarantowaniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujących w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska. Przyznanie zarządzającemu lotniskiem kompetencji do wydawania zarządzeń i poleceń ma na celu wyłącznie interes publiczny w postaci umożliwienia wyegzekwowania nakazów i zakazów dotyczących bezpieczeństwa lotów i porządku na lotnisku.

Przepisy wydane przez zarządzającego lotniskiem na podstawie art. 82 pkt 3 ustawy prawo lotnicze nie mają charakteru powszechnie obowiązującego, nie są przepisami w rozumieniu źródeł prawa, są natomiast aktami stosowania prawa. Nie mniej jednak określają znamiona czynu zabronionego, do których odwołuje się kwestionowany przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 ustawy prawo lotnicze, przewidujący sankcję prawnokarną za niewykonanie zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem. Kwestionowany przepis trudno zatem uznać, ze względu na charakter prawny nakazów i zakazów ustanowionych przez zarządzającego lotniskiem, za odsyłający do innej normy prawnej. Nie jest to rozwiązanie idealne, ale pozwala uniknąć zbytej kazuistyki na poziomie ustawowym, a także umożliwia – ze względu na specyfikę portów lotniczych – szybkie reagowanie na pojawiające się niebezpieczeństwo zagrażające bezpieczeństwu lotów lub porządkowi na lotnisku. Należy przy tym założyć zgodność działania zarządzającego lotniskiem z celami i obowiązkami ustalonymi w ustawie. Ewentualne nadużycie przez zarządzającego lotniskiem przyznanych mu kompetencji będzie podlegało ocenie sądu orzekającego w konkretnej sprawie, a więc może zostać skorygowane na etapie stosowania prawa. Zapobiec tego typu sytuacji mogłoby jedynie doprecyzowanie w ustawie prawo lotnicze zakresu, w jakim zarządzający lotniskiem poprzez wydawanie zarządzeń i poleceń ma zapewnić bezpieczeństwo i ochronę lotów oraz porządek na lotnisku.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

## 1. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego

Przedmiot oceny konstytucyjności jest przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego przewidujący karę grzywny dla tego, kto nie wykonuje zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów lub porządkiem na lotnisku. Kwestionowana regulacja należy do sfery prawa karnego (represyjnego) i w związku z tym powinna czynić zadość wymaganiom sformułowanym w art. 42 ust.1 Konstytucji. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się więc w pierwszej kolejności do odpowiedzi na pytanie, czy zakres odesłania do pozaustawowych przepisów określających bezpośrednio znamiona czynu zabronionego, przewidziany w kwestionowanym przepisie, jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa karnego oraz zasadą wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. W niniejszej sprawie istota problemu wiąże 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.

## 2. Zasada wyłączności ustawy i określoności przepisów prawa karnego (represyjnego) w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Zasada wyłączności ustawy i określoności regulacji prawnych dotyczących ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nabiera szczególnego znaczenia w sferze prawa represyjnego. Trybunał Konstytucyjny jeszcze na gruncie przepisów konstytucyjnych obowiązujących przed 17 października 1997 r. zwracał uwagę, że „w państwie prawnym przepisy karne winny precyzyjnie określać zarówno czyn, jak i karę (...). Niesporne jest też, w świetle konstytucyjnego podziału materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze, że podstawowe elementy zarówno czynu, jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym. (...) powyższe konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym)” (orzeczenie z 1 marca 1994 r., U. 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 41).

Wskazane gwarancje zostały *expressis verbis* wyrażone w art. 42 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „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”. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zakres przedmiotowy art. 42 ust. 1 Konstytucji wyznacza konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej, a w konsekwencji stosowanie wymienionych gwarancji 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 jakiegóż formie ukarania czy sankcji (wyrok TK z 26 listopada 2003 r., SK 22/02; OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97; wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62). W wyroku z 8 lipca 2003 r., P 10/02, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, „że art. 42 ust. 1 Konstytucji wyraża szereg fundamentalnych zasad prawa represyjnego. Po pierwsze, w myśl tego przepisu, czyn zabroniony i rodzaj oraz wysokość kar i zasady ich wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie, przy czym Konstytucja nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów przez akty podustawowe (zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego). Rola aktu podustawowego polega w tym przypadku na dookreśleniu pewnych elementów czynu zabronionego, który zabroniony został przez ustawodawcę. Po drugie, podstawowe

znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł się zorientować na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego). Po trzecie, Konstytucja ustanawia zakaz karania za czyn, który nie był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia (zasada *lex poenalis retro non agit*)”.

### 2.1. Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa karnego (represyjnego)

Zgodnie z poglądami doktryny prawa karnego wymóg ustawowej określoności czynów zabronionych i ich typów statuuje bezpośrednio art. 42 Konstytucji (por. K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 50-51; L. Kubicki, *Nowa kodyfikacja karna a Konstytucja RP*, Państwo i Prawo 1998, z. 9-10, s. 25; B. Kunicka-Michalska, [w:] *Kodeks karny – część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 58). Powszechnie zwraca się uwagę w doktrynie, że zasada ta służy gwarancji ochrony prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony organów władzy publicznej. Wyłączność ustawy w sferze prawa represyjnego oznacza, że zarówno czyn zabroniony, jak i rodzaj oraz wysokość kar, a także zasady ich wymierzania – muszą być co do zasady określone bezpośrednio w ustawie, co jednocześnie nie wyklucza możliwości doprecyzowania niektórych z tych elementów przez akty podustawowe. Jak wyraźnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lutego 2001 r., P. 2/00, „ustawodawca sam musi określić znamiona czynu zabronionego, zaś ich sprecyzowanie może być przekazane władzy wykonawczej (...). Trybunał Konstytucyjny, akceptując przedstawiony kierunek wykładni konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy, przeciwstawia się jednocześnie takiej interpretacji art. 42 ust. 1 Konstytucji, która pojęcie ustawy rozszerza na wszystkie rozporządzenia wydane zgodnie z art. 92 Konstytucji (...). Nie rezygnując z wymagania określenia wyłącznie w ustawie podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary, należy jednak przyjąć, że dopuszczalne jest doprecyzowanie tych elementów w aktach wykonawczych wydanych w zgodzie z art. 92 Konstytucji” (OTK ZU nr 2/2001, poz. 32).

W doktrynie i orzecznictwie nie ma jednak pełnej zgodności co do dopuszczalności i zakresu odesłań w ramach norm prawa karnego do przepisów sankcjonowanych znajdujących się w aktach normatywnych rangi podustawowej. Przyjmuje się, że podstawowe znamiona czynu zabronionego powinny być określone w samej ustawie. Dopuszczalność zastosowania tego rodzaju zabiegu legislacyjnego uznaje się jedynie, gdy wprowadzenie odesłania do aktu normatywnego rangi podustawowej jest szczególnie uzasadnione ze względu na celowość doprecyzowania czy zawężenia na podstawie delegacji ustawowej zakresu dyspozycji normy karnej (por. L. Kubicki, *op.cit.*, s. 26; B. Kunicka-Michalska, *op.cit.*, s. 63-64). Jak wskazano w wyroku z 26 listopada 2003 r., SK 22/02, „Należy jednak zaznaczyć, iż tzw. «rdzeń zakazu» powinien być zawsze dokładnie i w sposób niebudzący wątpliwości oznaczony w ustawie karnej”.

### 2.2. Zasada określoności przepisów prawa karnego (represyjnego)

W doktrynie prawa karnego przyjmuje się, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły (zasada *nullum delictum sine lege certa*; por. np.: J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 326). Zasada określoności przepisów prawa represyjnego wymaga zatem, by podstawowe znamiona czynu zabronionego zostały sformułowane w sposób na tyle jednoznaczny, precyzyjny i jasny, aby samo ryzyko karalności było rozpoznawalne dla adresatów normy. Jak podkreślił Trybunał

Konstytucyjny w wyroku SK 22/02, „Norma karna realizując wskazane powyżej postulaty powinna w konsekwencji wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu”. Obok przepisów karnych zupełnych, a więc takich, na podstawie których można bezpośrednio dekodować normę karną, mamy jednak w praktyce do czynienia z przepisami karnymi niezupełnymi – odsyłającymi lub blankietowymi (J. Warylewski, *op.cit.*, s. 328). Zarówno w przypadku przepisów odsyłających, jak i blankietowych znamiona czynu zabronionego są określone w innych aktach normatywnych niż te, które zawierają normę sankcjonującą. Przy czym 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 już zostały bądź dopiero będą uchwalone i opublikowane w przyszłości (J. Warylewski, *op.cit.*, s. 329, por. K. Buchała, A. Zoll, *op.cit.*, s. 74).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 lipca 2003 r., P 10/02, wskazał podstawowe rodzaje przepisów blankietowych: „Po pierwsze, przepisy blankietowe mogą odsyłać do przepisów różnej rangi. Obok przepisów odsyłających do ustaw mogą istnieć przepisy odsyłające do aktów podustawowych. Po drugie, przepisy blankietowe różnią się zakresem odesłania. W przypadku szeregu przepisów zakres odesłania obejmuje tylko niektóre znamiona czynu zabronionego, natomiast pozostałe znamiona zostały określone w przepisie zawierającym odesłanie. Niektóre przepisy blankietowe nie określają w ogóle znamion czynu zabronionego, a wszystkie jego elementy zostają określone w przepisach, do których odsyła przepis blankietowy. Tego typu przepisy stanowią tzw. blankiet zupełny”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że z zasady określoności przepisów prawa karnego (represyjnego) nie wynika zakaz posługiwania się przez ustawodawcę przepisami odsyłającymi czy też blankietowymi. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2003 r., SK 22/02, wskazano, że „norma prawno-karna może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. (...) Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi o «czynie zabronionym». Chodzi zatem o konkretne (skonkretyzowane) zachowanie, jakie można przypisać pewnej jednostce. Jakkolwiek zachowanie to może polegać na różnych aktach (działaniu, zaniechaniu), nie budzi wątpliwości, iż na gruncie wspomnianego przepisu konieczne jest precyzyjne jego wskazanie (dookreślenie). W konsekwencji jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie może jednak budzić wątpliwości, że jednostka w konkretnych okolicznościach narażona jest na odpowiedzialność karną” (podobnie w wyroku z 5 maja 2004 r., P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39).

### 3. Ocena zgodności art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego z art. 42 ust. 1 Konstytucji

Przedmiotem pytania prawnego jest przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego. W myśl tego przepisu: „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”. Zgodnie z ust. 4 art. 210 prawa lotniczego w przypadkach określonych w ust. 1-3 orzekanie następuje w trybie przepisów

o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Należy zatem zauważyć, że w przypadku 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 przede wszystkim znamion czynu zabronionego, ale odsyła w tym zakresie do innych, pozaustawowych regulacji – a mianowicie do zarządzeń wydanych przez zarządzającego lotniskiem, na podstawie art. 82 pkt 3 prawa lotniczego, w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujących w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska.

Kwestionowany przepis ma zatem charakter przepisu blankietowego zupełnego – wszystkie elementy czynu zabronionego zostały określone w regulacjach pozaustawowych wydanych na podstawie art. 82 pkt 3 prawa lotniczego. Ogólnie ujęty przedmiot zarządzeń (zapewnienie bezpieczeństwa lotów lub porządku na lotnisku) nie uchyla blankietowości przepisu. Nie ulega wątpliwości, że brzmienie art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego nie pozwala adresatowi zorientować się co do treści zakazu lub nakazu, sformułowanego bezpośrednio dopiero w zarządzeniu zarządzającego lotniskiem. Pojemna i zbiorczo określona kategoria zarządzeń i poleceń wydawanych przez zarządzającego lotniskiem obejmować może bardzo różne zakazy i nakazy, od czysto porządkowych i organizacyjnych, związanych z funkcjonowaniem każdej instytucji obsługującej większe grupy ludzi (dworca kolejowego, teatru, centrum sportowego, supermarketu), objęte zazwyczaj czysto wewnętrznymi regulaminami porządkowymi (jednak adresatom – użytkownikom takich miejsc wcześniej udostępnianymi, co stwarza możliwość zapoznania się z ich treścią), jak i nakazy i zakazy, które mogą niekiedy bardzo głęboko ingerować w sferę wolności, swobody poruszania się czy prywatność osób korzystających z lotnisk. Blankietowo ujęty przepis prawa lotniczego ani nie czyni rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi kategoriami nakazów, ani nie określa choćby rodzajowo, o jakie polecenia i zarządzenia może chodzić. Nie są 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.

Jest to tym bardziej widoczne na przykładzie sprawy skarżącego, który został obwiniony o to, że wbrew zarządzeniu nr 195 z 31 grudnia 2003 r. Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” prowadził na terenie Portu Lotniczego Warszawa – Okęcie działalność gospodarczą w postaci świadczenia usług przewozu osób (taksówka osobowa). Paragraf 2 pkt 5 wyżej wymienionego zarządzenia zabrania bowiem m.in. prowadzenia działalności gospodarczej bez zgody lub zezwolenia wydanego przez Naczelnego Dyrektora PPL – Dyrektora Portu Lotniczego.

Nie ulega wątpliwości, że – na podstawie art. 68 ust. 2 pkt 2 oraz art. 80 prawa lotniczego – na zarządzającego lotniskiem zostały nałożone szczególne obowiązki w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na terenie lotniska. Można się nawet zgodzić co do zasady z tezą przedstawioną przez Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa „Porty Lotnicze”, że powyższe obowiązki zarządzającego lotniskiem ustanowione są w interesie publicznym. Ustawa jednak nie precyzuje zakresu owych obowiązków ani nie określa wprost przedmiotu poleceń i zarządzeń, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa lotów.

Trudno jednak uznać, że – tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – 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. Tymczasem należy przypomnieć, że zarządzającego lotniskiem, z racji świadczonych usług, łączy zazwyczaj z osobami korzystającymi z przewozu stosunek o charakterze prywatnoprawnym, a nie publicznoprawnym. Dotyczy to także co do zasady osób prowadzących działalność gospodarczą na terenie lotniska. Niedopuszczalne jest zatem wprowadzenie sankcji karnej (publicznoprawnej) za niezastosowanie się do reguł ustanowionych przez zarządzającego lotniskiem, niemających bezpośredniego związku z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów oraz porządku na lotnisku niezbędnego dla zapewnienia tego bezpieczeństwa. Zważywszy na naturę relacji łączących klientów portu lotniczego z podmiotem zarządzającym i przewoźnikiem lotniczym, a także cel i funkcję regulacji porządkowych, należy uznać, że naturalną sankcją niezastosowania się do zarządzeń porządkowych może być np. odstąpienie przewoźnika od umowy przewozu lub zastosowanie innych środków cywilnoprawnych związanych ze sferą interesów gospodarczych zarządzającego lotniskiem oraz zapewnieniem odpowiedniej jakości obsługi osób korzystających z portu lotniczego. Sankcje tego typu mają jednak inną naturę i nie wkraczają w sferę konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności.

Sam fakt posłużenia się przez ustawodawcę w kwestionowanym przepisie odesłaniem do sprecyzowania w innym przepisie znamion czynu zabronionego nie oznacza jeszcze *per se* naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji (przede wszystkim zasady *nullum crimen sine lege certa*). Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie – 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 (wyrok z 26 listopada 2003 r., SK 22/02). W doktrynie prezentowane jest stanowisko, że tworząc normy także z zakresu prawa karnego, nie można unikać sięgania po przepisy blankietowe (B. Kunicka-Michalska, *op.cit.*, s. 62; T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2002, s. 51). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stosowanie tego ostatniego narzędzia regulacji prawnokarnych powinno mieć jednak charakter wyjątkowy i następować „wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego w ramach przepisów prawa karnego” (wyrok z 26 listopada 2003 r., SK 22/02).

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

Kwestionowany przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego ma jednak postać nie tylko przepisu blankietowego zupełnego, ale co więcej nieokreślając 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. Kwestionowany przepis odsyła

wprowadzie 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. Należy się zatem zgodzić ze stanowiskiem wyrażonym na rozprawie przez przedstawiciela Prokuratora Generalnego, że w przypadku 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.

Lotnisko cywilne, nawet należące do państwa, może być zarządzane przez podmiot wpisany do rejestru lotnisk cywilnych, którym, zgodnie z art. 68 prawa lotniczego, może być przedsiębiorca, uzyskujący odpowiednie zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej w tym zakresie. Trudno zatem uznać, że podmiot ten może spełniać wymogi uprawniające, jak to określił Marszałek Sejmu – „do stanowienia przepisów ingerujących w konstytucyjne prawa i wolności”.

Należy się przy tym zgodzić ze stanowiskiem Marszałka Sejmu, 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 wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, ocena przepisu blankietowego może być dokonywana samodzielnie, w oderwaniu od przepisów, do których odsyła, w szczególności gdy już samo zastosowanie tej techniki legislacyjnej jest nieuzasadnione w świetle zasad konstytucyjnych (zob. wyrok z 26 listopada 2003 r., SK 22/02). Ocena przepisów blankietowych powinna jednak z reguły być również 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 wskazanie, czy przepis zawierający sankcję jest zgodny z Konstytucją.

Oceniając zgodność odesłania zawartego w kwestionowanym przepisie, należy uwzględnić unormowania konstytucyjne dotyczące tworzenia prawa. Jak słusznie uznał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 8 lipca 2003 r., P 10/02, „W świetle art. 87 Konstytucji nakazy i zakazy adresowane do podmiotów niezajdujących się w stosunku podległości organizacyjnej wobec organu stanowiącego prawo muszą mieć charakter powszechnie obowiązujący. W konsekwencji przepisy porządkowe (...) ustanowione od chwili wejścia w życie Konstytucji, muszą mieć charakter powszechnie obowiązujący. Będą to najczęściej akty prawa miejscowego, o których mowa w art. 94 Konstytucji, jakkolwiek nie można również wykluczyć w tym przypadku rozporządzeń, wydawanych przez wskazane w Konstytucji centralne organy państwowe na zasadach określonych w art. 92 Konstytucji”. Przepisy porządkowe nie należą też w sposób oczywisty do tzw. aktów prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji. Ani podmiot zarządzający lotniskiem nie należy do kategorii organów uprawnionych do wydawania takich aktów, ani adresaci zarządzeń porządkowych nie są podmiotami podlegającymi zarządowi lotniska.

W rozpoznawanej sprawie problem w istocie nie polega na tym, czy na gruncie obowiązującej Konstytucji dopuszczalne są przepisy represyjne, które w całości, w zakresie określenia znamion czynu zabronionego, odsyłają do aktów podstawowych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie można bowiem 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 w uzasadnionych przypadkach przy spełnieniu szeregu warunków, odnoszących się do szczególnego charakteru prawnej regulacji, do której odsyła przepis ustawy. W żadnym wypadku nie może nastąpić odesłanie do regulacji niemających charakteru powszechnie obowiązującego prawa. W analizowanym wypadku było możliwe odesłanie do podstawowego aktu normatywnego, choćby przez dookreślenie w ramach przepisów powszechnie obowiązujących kategorii nakazów i zakazów, do jakich może odwoływać się podmiot zarządzający lotniskiem, oraz okoliczności, które uzasadniają ich zastosowanie.

Z tej też przyczyny art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego nie może w żadnym wypadku stanowić podstawy wymierzenia kary grzywny za naruszenie nakazów lub zakazów przewidzianych w przepisach nienależących do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Na marginesie tych rozważań należy wspomnieć, że w ustawie z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789 ze zm.) na zarządcę kolejowego zostały nałożone analogiczne obowiązki mające na celu zapewnienie ładu i porządku na obszarze kolei oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych. Jednak na mocy przepisów ustawy nie zarządca, ale minister właściwy do spraw transportu został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, przepisów porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym (art. 59 ust. 8). W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 23 listopada 2004 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych (Dz. U. Nr 264, poz. 2637) stypizowane zostały znamiona poszczególnych czynów zabronionych – nakazy i zakazy, wykroczenie przeciwko którym podlega karze grzywny na podstawie art. 65 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym. Jest to przykład świadczący o tym, że możliwe jest w podobnym obszarze jak porty lotnicze uregulowanie kwestii przepisów porządkowych zgodnie z przyjętym w Konstytucji systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Trybunał Konstytucyjny zwraca zarazem uwagę na fakt, że w systemie prawnym utrzymują się nadal regulacje dotyczące przepisów porządkowych, przewidujące sankcję karną, które odsyłają w zakresie określenia znamion czynu zabronionego do przepisów niemających cech przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tak np. w ustawie z 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909). Istnienie takich regulacji nie może być jednak traktowane jako argument przemawiający za konstytucyjnością ocenianego w niniejszej sprawie przepisu art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego.

Przepisy karne (represyjne) o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny bowiem nie tylko określać podstawowe elementy, a więc podmiot, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj i wysokość kary, odsyłając jedynie w zakresie doprecyzowania niektórych z tych elementów do odrębnych przepisów, ale przede wszystkim respektować w zakresie odesłania katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres odesłania musi być ściśle dostosowany do wyznaczonych przez Konstytucję granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej. Odesłanie nie może obejmować regulacji, które są wprawdzie wydawane na podstawie ustaw, jednak zakres udzielonych upoważnień ustawowych do ich wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów normatywnych.

W związku z powyższym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowany przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego narusza art. 42 ust. 1 Konstytucji przez sprzeczne z zasadą określoności przepisów prawa karnego oraz zasadą wyłączności ustawy

w sferze prawa karnego odesłanie do określenia znamion czynu zabronionego w przepisach nienależących do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.