



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 19 lipca 2016 r.

Pozycja 447

POSTANOWIENIE z dnia 6 lipca 2016 r. Sygn. akt Ts 32/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący i sprawozdawca
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej W.A. w sprawie zbadania 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 2013 r. poz. 1393, ze zm.) w związku z § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 r. sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku (Dz. U. poz. 1023) z art. 22 w związku z art. 20 i art. 32 ust. 1 i 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. sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku (Dz. U. poz. 1023) z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej, która została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego 28 stycznia 2016 r. (data nadania), W.A. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność: po pierwsze, art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U.2013.1393, ze zm.; dalej: prawo lotnicze) w związku z § 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.1023; dalej: rozporządzenie z 2012 r.) z art. 22 w związku z art. 20 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji; po drugie, § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r. z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Skarżący prowadzi własną działalność gospodarczą w postaci świadczenia usług transportowych (taksówka indywidualna). Został on obwiniony o to, że 26 maja 2014 r. w W., wbrew zakazowi, prowadził działalność gospodarczą z zakresu usług transportowych bez zgody zarządzającego lotniskiem, tj. o czyn z art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego w związku z § 2 ust. 1 pkt 6b rozporządzenia z 2012 r.

Wyrokiem z lipca 2015 r. Sąd Rejonowy w W. uznał skarżącego za winnego popełnienia zarzucanego mu czynu i na podstawie art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego wymierzył mu karę 300,00 zł grzywny.

Po rozpoznaniu apelacji skarżącego Sąd Okręgowy w W. w wyroku z września 2015 r. utrzymał w mocy wyrok z lipca 2015 r.

3. Zdaniem skarżącego art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego w związku z § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r. narusza konstytucyjną wolność działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji), konstytucyjne ramy ograniczenia tej wolności (art. 22 Konstytucji) oraz zasady równości i niedyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) ze względu na „blankietowe ujęcie” art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego oraz wykreślenie „poza konstytucyjną przesłankę ważnego interesu publicznego umożliwiającą ograniczenie wolności działalności gospodarczej”. Z kolei ujęty samodzielnie § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r. według skarżącego jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji (wywodzoną z art. 2 Konstytucji) oraz zasadami równości i niedyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 w związku z art. 81 ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy spełnia ona wymagania warunkujące nadanie jej dalszego biegu.

2. W niniejszej sprawie skarżący zakwestionował dwa przepisy prawa lotniczego oraz jeden rozporządzenia z 2012 r., które stanowią odpowiednio:

„Kto: (...) 5a) wbrew obowiązкови określönemu w art. 83a ust. 1 ustawy [prawa lotniczego] nie stosuje się do nakazu lub zakazu zawartego w przepisach porządkowych wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 [prawa lotniczego] obowiązujących na lotnisku, (...) – podlega karze grzywny” (art. 210 ust. 1 pkt 5a prawa lotniczego);

„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” (art. 83a ust. 2 prawa lotniczego);

„Na terenie lotniska zabrania się: (...) 6) prowadzenia bez zgody zarządzającego lotniskiem: (...) b) działalności gospodarczej, w tym reklamowej, akwizycyjnej lub innej działalności zarobkowej” (§ 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r.).

Jako wzorce kontroli skarżący wskazał: art. 22 w związku z art. 20 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji (co do art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego

w związku z § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r.) oraz art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji (co do § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r.).

3. W pierwszej kolejności Trybunał odniósł się do zarzutu niezgodności § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r. z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawową przesłanką dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie w niej konstytucyjnego prawa bądź konstytucyjnej wolności, przysługujących skarżącemu. Formalnym wyrazem tej przesłanki jest wskazanie przez skarżącego tej wolności lub prawa, które zostały naruszone rozstrzygnięciem opartym na zaskarżonym przepisie (art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). W postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej wzorcem badania konstytucyjności kwestionowanej regulacji może być wyłącznie przepis Konstytucji wyrażający w swej treści wolność lub prawo o charakterze podmiotowym. Wymaga bowiem podkreślenia, że dla dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie wystarczy wskazanie, iż doszło do naruszenia przepisu Konstytucji; trzeba też wskazać, że chodzi o przepis wyrażający prawo podmiotowe skarżącego. Samo wskazanie przepisów Konstytucji zawierających zasady ogólne lub konstytucyjne obowiązki w zakresie ponoszenia danin publicznych, bez wskazania praw lub wolności przyjmujących normatywną postać praw podmiotowych skarżącego nie wyczerpuje dyspozycji art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną przysługuje „każdemu, czyje konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone”.

3.2. Skarga konstytucyjna (w zakresie zaskarżenia samego § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r.) została oparta na zarzutach naruszenia art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepisy te nie zawierają jednak w swej treści praw lub wolności konstytucyjnych.

3.3. Trybunał przypomina, że art. 2 Konstytucji – co do zasady – nie może stanowić samoistnej podstawy kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną. Jak wielokrotnie podnoszono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (por. np. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., sprawa Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60, a także wyroki TK z 30 maja 2007 r., sprawa SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., sprawa SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że o dopuszczalności stosowania art. 2 ustawy zasadniczej jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie może przesądzać okoliczność, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym ostatnim przypadku ocena ta nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych zastosowaniem przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (por. np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., sprawa Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

Trybunał Konstytucyjny od wejścia w życie obowiązującej Konstytucji wielokrotnie podkreślał, że szeroki katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie konstytucyjnych wolności lub praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie one będą stanowić samoistną podstawę skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność.

Artykuł 2 Konstytucji (tak jak inne przepisy wyrażające zasady ogólne) może natomiast nadal stanowić podstawę do wywodzenia, niewyrażonych w Konstytucji *explicite*, zasad konstytucyjnych działania organów władzy publicznej. Zasady te nie mają jednak charakteru samoistnych praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym (por. np. wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sprawa SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114; 10 lipca 2000 r., sprawa SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144 oraz 10 lipca 2007 r., sprawa SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75, a także postanowienie TK z 18 września 2001 r., sprawa Ts 71/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 239).

3.4. W odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji należy zauważyć, że zgodnie z poglądem pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w postanowieniu z 24 października 2001 r. w sprawie SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225), przepis ten nie może stanowić samodzielnej podstawy kontroli dokonywanej w trybie skargi konstytucyjnej.

W przywołanym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej tylko wraz z zarzutem naruszenia innego, konkretnie wskazanego prawa konstytucyjnego lub wolności konstytucyjnej. Jak wskazał Trybunał: „Mamy tu do czynienia z sytuacją »współstosowania« dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony”.

W niniejszej sprawie skarżący nie spełnił tego warunku. Nie wskazał bowiem poza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji żadnego przepisu będącego źródłem praw lub wolności, których ochronę zapewniać ma instytucja skargi konstytucyjnej (za taki nie może uchodzić art. 2 Konstytucji, o czym była mowa w punkcie 3.3 tej części uzasadnienia). Dla uzasadnienia trafności poglądu o naruszeniu zasady równości nie wystarczy wskazać, że podmioty pod jakimś względem podobne zostały potraktowane przez ustawodawcę odmiennie. Obowiązkiem skarżącego jest wykazanie, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych nosi znamiona dyskryminacji i nie znajduje racjonalnego uzasadnienia w innych przepisach Konstytucji, które statuuja prawa lub wolności jednostki.

3.5. W związku z powyższym Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r. z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 77 ust. 3 pkt 4 *in fine* ustawy o TK).

4. Trybunał odniósł się do zarzutu niezgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego w związku z § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r. z art. 22 w związku z art. 20 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

4.1. Ze względu na sposób sformułowania zarzutów niekonstytucyjności wobec zakwestionowanych przepisów Trybunał uznał za celową ich analizę na dwóch płaszczyznach, tj. formalnoprawnej (kwestia tzw. regulacji blankietowej) oraz materialnoprawnej (kwestia określenia materialnoprawnych granic stanowienia dopuszczalnych odstępstw w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej).

4.2. W odniesieniu do pierwszego zagadnienia należy przypomnieć, że w wyroku z 27 lutego 2014 r. w sprawie P 31/13 (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16) Trybunał orzekł m.in., że „[a]rt. 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” (punkt 1 sentencji). Sentencja tego orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 marca 2014 r. pod poz. 288 i – stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji – ma moc powszechnie obowiązującą.

Różnica pomiędzy ujęciem przedmiotu zaskarżenia w sprawie P 31/13 (art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego) a w rozpatrywanej sprawie Ts 32/16 (art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego w związku z § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r.) ma w istocie charakter pozorny. W obu bowiem sprawach wątpliwości konstytucyjne dotyczyły tzw. odesłania blankietowego w przepisie prawa wykroczeń, które to odesłanie odnosi się do przepisu rangi rozporządzenia wykonawczego do ustawy.

W wyroku w sprawie P 31/13 Trybunał stwierdził, że pomimo zawartego w zaskarżonym uregulowaniu odesłania do źródła podstawowego, 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 [z 2012 r.] wydanego na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy [prawa lotniczego], bez trudu pozwala adresatowi normy wyrażonej w zaskarżonym przepisie na ustalenie, czy jego zachowanie będzie naruszać prawo. W przywołanym wyroku Trybunał stwierdził, że norma wywodzona z art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego jest zgodna z zasadą poprawnej legislacji (wywodzoną z art. 2 Konstytucji), co przekładało się na pozytywną ocenę zgodności tejże normy z prawami podmiotowymi statuowanymi w art. 20 oraz art. 22 Konstytucji.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że jeżeli wypowiedział się już odnośnie do konstytucyjności określonej normy prawnej (mechanizmu prawnego), to zbędne jest orzekanie w innych, podobnych sprawach, nawet jeżeli występowały różnice w zakresie ujęcia wzorców kontroli (zob. np. postanowienie TK z 26 listopada 2013 r., sprawa Ts 246/12, OTK ZU nr 2/B/2014, poz. 126), czy też w zakresie przedmiotu zaskarżenia (zob. np. postanowienie TK z 28 stycznia 2010 r., sprawa Ts 320/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 106).

W związku z powyższym – w rozpatrywanym aspekcie – zachodzi podstawa do odmowy nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego w związku z § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r. z art. 22 w związku z art. 20 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji z powodu zbędności orzekania (art. 77 ust. 3 pkt 4 *in principio* ustawy o TK).

4.3. W odniesieniu do drugiego zagadnienia Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej uwarunkowane zostało dwoma przesłankami: formalną – norma reglamentacyjna musi wynikać z aktu prawnego rangi ustawowej oraz materialną – konieczne jest istnienie interesu publicznego uzasadniającego ograniczenie swobody wykonywania działalności gospodarczej (zob. C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 37 i n.). Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie również zwracał uwagę, że „pełna swoboda działalności gospodarczej we wszelkich dziedzinach zagrażać by mogła nie tylko bezpieczeństwu państwa i obywateli, ale także porządkowi publicznemu” i „samo ograniczenie zasady wolności gospodarczej w postaci wymagania uzyskania koncesji czy zezwolenia na jej prowadzenie może być zatem uznane za konstytucyjnie dopuszczalne, o ile wprowadzone zostało z uwagi na ważny interes publiczny” (zob. wyrok TK z 17 grudnia 2003 r., sprawa SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103). W tym samym wyroku wskazano, że „dopuszczalność ograniczenia wolności gospodarczej

rozpatrywać też należy z punktu widzenia zasady proporcjonalności, a więc ze względu na ochronę innych wartości konstytucyjnych, a w szczególności bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób”. Należy przy tym podkreślić, że katalog dopuszczalnych ograniczeń wypływający z klauzuli ważnego interesu publicznego z art. 22 Konstytucji jest szerszy niż w przypadku zakresu możliwych restrykcji z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z 29 kwietnia 2003 r., sprawa SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33 oraz 8 kwietnia 1998 r., sprawa K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29).

Zakwestionowana regulacja ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze portu lotniczego. Nie budzi przy tym wątpliwości, że prowadzenie przez podmioty prywatne jakiegokolwiek aktywności (jak np. działalność gospodarcza) w miejscu o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia organizacji i ochrony lotów (czyli też osób znajdujących się w obrębie lotniska) wymaga pewnych działań kontrolnych i reglamentacyjnych. Jest to uzasadnione właśnie szczególnym interesem państwa, jakim jest bezpieczeństwo publiczne. Na podstawie art. 83a ust. 1 prawa lotniczego oraz rozporządzenia z 2012 r., jak też w oparciu o materialne umocowanie zawarte w art. 68 ust. 1 pkt 2 *in fine* (dotyczący obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa oraz sprawnej obsługi użytkowników lotniska) i art. 80 prawa lotniczego (dotyczący obowiązku bezpiecznej eksploatacji lotniska oraz jego ochrony), wydane zostało zarządzenie nr 95 Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” z 4 października 2012 r. w sprawie bezpieczeństwa, ochrony i przepisów porządkowych na terenie Lotniska w W. (niepubl.); w myśl tego aktu prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Międzynarodowego Portu Lotniczego w W. wymaga uzyskania zgody jego zarządcy.

Zawarta w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej argumentacja nie wykazała (nie uprawdopodobniła), że wprowadzone przez normodawcę przepisy stanowiły nieproporcjonalną (w stosunku do celu regulacji) ingerencję w prawa i wolności skarżącego wywodzone z art. 22 w związku z art. 20 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W związku z powyższym – w rozpatrywanym aspekcie – zachodzi podstawa do odmowy nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności art. 210 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 83a ust. 2 prawa lotniczego w związku z § 2 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z 2012 r. z art. 22 w związku z art. 20 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji z powodu oczywistej bezzasadności zarzutu (art. 77 ust. 3 pkt 3 *in fine* ustawy o TK).

Z przedstawionych wyżej powodów postanowiono jak w sentencji.