

96/8/A/2006

WYROK

z dnia 31 sierpnia 2006 r.

Sygn. akt K 25/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 sierpnia 2006 r., wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o zbadanie zgodności:

§ 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (Dz. U. Nr 160, poz. 1549) z art. 187 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 130, poz. 1112 ze zm.) oraz z art. 41 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, ewentualnie

art. 25 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (Dz. U. Nr 160, poz. 1549):

a) jest zgodny z art. 187 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 130, poz. 1112, z 2003 r. Nr 210, poz. 2036, z 2004 r. Nr 54, poz. 535, Nr 96, poz. 959, Nr 99, poz. 1002, Nr 172, poz. 1805, Nr 173, poz. 1808 i Nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. Nr 163, poz. 1362 i Nr 180, poz. 1490), w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2006 r., oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 25 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757):

a) jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

b) nie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 września 2006 r. w Dz. U. Nr 164, poz. 1164.

UZASADNIENIE:

I

1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie wniosku z 12 września 2005 r., wniósł o stwierdzenie, że § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (Dz. U. Nr 160, poz. 1549; dalej: załącznik do rozporządzenia) jest niezgodny z art. 187 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 130, poz. 1112 ze zm.; dalej: prawo lotnicze) oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego Rada Ministrów została upoważniona do określenia w krajowym programie i rozporządzeniu zadań związanych z kontrolą – w ruchu krajowym przez Policję – osób oraz przewożonego drogą lotniczą bagażu, ładunków i przesyłek pocztowych. Wydane na podstawie art. 187 ust. 1 prawa lotniczego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (Dz. U. Nr 160, poz. 1549; dalej: rozporządzenie z 2003 r.) ustala Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego (dalej: Krajowy Program), stanowiący załącznik do rozporządzenia. Krajowy Program przewiduje, że pasażerów odlatujących oraz ich bagaż kabinowy poddaje się kontroli bezpieczeństwa przed wejściem na pokład statku powietrznego lub do pomieszczeń znajdujących się w strefie sterylnej lotniska (§ 30 ust. 1 załącznika do rozporządzenia). Zgodnie z zakwestionowanym § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia, kontrolę, o której mowa, wykonuje – w ruchu krajowym – służba ochrony lotniska we współdziałaniu z Policją.

Zdaniem Prezesa NSA, Rada Ministrów została upoważniona jedynie do określenia zadań związanych z czynnościami wymienionymi w art. 187 ust. 2 prawa lotniczego. Wskazanie nowego podmiotu do wykonywania tych zadań (służba ochrony lotniska) wykracza zatem poza delegację zawartą w art. 187 ust. 1 prawa lotniczego, naruszając tym samym reguły określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Odwołując się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca stwierdza, że rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę, i dodaje, że interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej.

Wnioskodawca podniósł ponadto, że pojęcie „służba ochrony lotniska” nie zostało zdefiniowane w prawie lotniczym. Zdaniem wnioskodawcy, umożliwienie przeprowadzania kontroli osób i ich bagażu przez podmiot niebędący organem państwowym, uprawnionym do podejmowania działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i ochrony porządku publicznego, stanowi ograniczenie prawa do nietykalności osobistej. Pozostaje to w sprzeczności z art. 41 ust. 1 Konstytucji, gdyż pozbawienie lub ograniczenie prawa do nietykalności osobistej należy do materii ustawowej. Zgodnie z tą zasadą organami uprawnionymi do wykonywania czynności określonych w art. 187 ust. 2 prawa lotniczego są: Straż Graniczna i Policja. Wobec tego nie można w przepisach rozporządzenia rozciągać tego uprawnienia na inne podmioty.

2. W piśmie z 29 listopada 2005 r. Prezes Rady Ministrów wyraził stanowisko, że § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia jest zgodny z art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, że podstawowe środki ochrony lotnictwa

cywilnego, polegające w szczególności na możliwości władczej ingerencji ze strony właściwych służb wynikają wprost z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2320/2002/WE z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiającego wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (Dz. U. UE L 355 z 30.12.2002, s. 1), a więc aktu mającego pierwszeństwo ponad ustawą i stosowanego bezpośrednio.

Rozporządzenie Rady Ministrów wydane na podstawie art. 187 ust. 1 prawa lotniczego ma służyć realizacji celów ustanowionych w rozporządzeniu 2320/2002/WE, przy czym musi ono uwzględniać ustanowione w tym rozporządzeniu metody i środki ochrony lotnictwa cywilnego. Sposób i kierunki realizacji owych celów szczegółowo wskazano w art. 187 ust. 1 pkt 2 prawa lotniczego, rozumianego jako rozwinięcie upoważnienia zawartego w art. 187 ust. 1 pkt 1.

Prezes Rady Ministrów nie podzielił stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że art. 187 ust. 2 prawa lotniczego ustanawia samodzielną kompetencję dla Straży Granicznej oraz Policji w zakresie kontroli osób oraz bagażu, ładunków i poczty. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, przepis ten stanowi jedynie uszczegółowienie upoważnienia zawartego w art. 187 ust. 1 prawa lotniczego, nakazującego określenie organizacji ochrony i działań oraz obowiązków i współpracy w tym zakresie zarówno po stronie właściwych organów i służb publicznych jak i zarządzających lotniskami (działających poprzez wewnętrzne służby ochrony). Art. 187 ust. 2 prawa lotniczego ustanawia wyłącznie obowiązek uwzględnienia roli Straży Granicznej i Policji przy określaniu przez Radę Ministrów zadań z zakresu kontroli pasażerów i bagażu, z zachowaniem podziału na ruch krajowy i międzynarodowy, przy czym zadania te mają być jedynie „związane” z wykonywaną kontrolą osób oraz bagażu. Ustawodawca nie wykluczył jednocześnie możliwości przyznania innym podmiotom zadań z zakresu kontroli osób i bagażu w granicach określonych w art. 187 ust. 1 pkt 2, przy założeniu, że określone również zostaną związane z ową kontrolą zadania Policji i Straży Granicznej w odniesieniu do wskazanego rodzaju ruchu.

W opinii Prezesa Rady Ministrów, nie doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego z art. 187 prawa lotniczego, gdyż w rozporządzeniu zostały określone zadania zarówno zarządzającego lotniskiem, jak i zadania Straży Granicznej oraz Policji związane z wykonywaną kontrolą bezpieczeństwa pasażerów i bagażu. Współdziałanie Policji i zarządzającego lotniskiem należy przy tym rozumieć jako wspólne działanie obu służb. Nie oznacza to oczywiście, że wszystkie uprawnienia przysługujące funkcjonariuszom Policji mogą, w myśl omawianego rozporządzenia, przysługiwać również pracownikom służby ochrony lotniska. Prezes Rady Ministrów podkreślił, że rozporządzenie z 2003 r. nie określa nowych, nieprzewidzianych w odrębnych ustawach kompetencji poszczególnych rodzajów służb. Oznacza to, że kontrola bezpieczeństwa wykonywana w ruchu krajowym przez służbę ochrony lotniska we współdziałaniu z Policją jest wykonywana wspólnie przez obie służby, jednak tylko na podstawie i w granicach kompetencji określonych dla tych służb odpowiednio w przepisach ustawy o Policji oraz ustawy o ochronie osób i mienia. W myśl tych przepisów, pracownik służby ochrony nie będzie uprawniony do ręcznego przeszukania osób ani bagażu, i żaden z przepisów załącznika takich zadań na służbę ochrony lotniska nie nakłada.

Prezes Rady Ministrów przyznał, że wykładnia cytowanych wyżej przepisów prawa może rodzić pewne trudności interpretacyjne. Jednak interpretacja Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zdaje się rozstrzygać te wątpliwości w sposób, który prowadzi do wyniku wykładni niezgodnego z Konstytucją, podczas gdy możliwa jest taka interpretacja kwestionowanego przepisu, która pozwala uznać, że § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia jest zgodny z art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów, nietrafny jest również zarzut niezgodności § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia z art. 41. ust. 1 Konstytucji, w zakresie naruszenia prawa do nietykalności osobistej.

Powołując się na prezentowane w doktrynie poglądy dotyczące rozumienia konstytucyjnej zasady nietykalności osobistej, Prezes Rady Ministrów wyraził przekonanie, że zasada ta nie odnosi się do zadań służb ochrony wykonywanych w zakresie kontroli pasażerów i bagażu, gdyż jako silnie związana z zasadą poszanowania godności człowieka, nie podlega żadnym ograniczeniom. Trudno jednocześnie przyjąć, że wszelkie władcze uprawnienia organów państwa, ingerujące w sferę prywatności obywateli, pozostawałyby w sprzeczności z zasadą poszanowania godności człowieka. Uniemożliwiłoby to realizację działań wszystkich organów powołanych do kontroli przestrzegania prawa. Dodatkowo podkreślił, że przepisy rozporządzenia z 2003 r. nie kształtują nowych władczych uprawnień służb ochrony w zakresie kontroli pasażerów lub bagażu, lecz jedynie określają zadania tych służb w oparciu o uprawnienia przyznane im w drodze ustaw szczególnych, przy zastosowaniu metod i środków ochrony przewidzianych w rozporządzeniu 2320/2002/WE.

3. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 31 marca 2006 r. wyraził pogląd, że § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia jest zgodny z art. 187 ust. 1 i 2 prawa lotniczego w jego brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2005 r. i z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny przedstawił na wstępie stan prawny, który uległ zmianie już po wpłynięciu wniosku Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego. Mając na względzie, że jeden z wzorców kontroli, tj. art. 187 ust. 2 prawa lotniczego, otrzymał nowe brzmienie, Prokurator Generalny uznał, że mimo to zaskarżony przepis rozporządzenia powinien być skontrolowany pod kątem jego zgodności z art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, tj. do 31 grudnia 2005 r.

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych we wniosku, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że służba ochrony lotniska jest wewnętrzną służbą ochrony, działającą na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 ze zm.), i w zakresie w niej określonym, współdziałającą z Policją oraz Strażą Graniczną przy realizacji zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa osób i mienia, a także nadzorowaną przez te służby (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, art. 12 i art. 44a ustawy o ochronie osób i mienia). W ocenie Prokuratora Generalnego, kompetencje służby ochrony lotnictwa w zakresie ochrony, w tym kontroli bezpieczeństwa, przyznane zostały w akcie prawnym rangi ustawowej, gdyż zgodnie z art. 188 ust. 1 pkt 2 prawa lotniczego, zadania ochrony na lotniskach użytku publicznego realizowane są przy pomocy zespołów ochrony lotnictwa, w skład których, obok innych podmiotów (w tym m.in. Policji i Straży Granicznej), wchodzi także przedstawiciele służby ochrony lotnictwa.

Analizując zakres kontroli bezpieczeństwa, wynikający z obowiązujących regulacji, oraz procedury towarzyszące tej kontroli, Prokurator Generalny stwierdził, że procedury te składają się z kilku etapów, z którymi z różnym nasileniem, w zależności od etapu, wiąże się udział poszczególnych służb w prowadzeniu kontroli. Kontrola bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu, w kształcie określonym w omawianym rozporządzeniu, oparta na dobrowolności ze strony pasażera poddającego się regułom równym dla wszystkich, pozwala na takie wyselekcjonowanie kompetencji służb uczestniczących w tej kontroli, jakie wynikają z ustaw dotyczących tych służb. W ocenie Prokuratora Generalnego, przepis § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia przyznaje służbie ochrony lotniska tylko takie uprawnienia, w zakresie kontroli osób i bagażu, jakie

nie są ustawowo zastrzeżone dla innych służb. Przy czym uprawnienia te, jak wyraźnie stanowi kwestionowany przepis, służba ochrony lotniska wykonuje we współdziałaniu z Policją, co daje gwarancję, że w przypadku wyłonienia się w trakcie kontroli problemu wykraczającego poza kompetencje tej służby, kontynuowanie kontroli przejmie współdziałający z nią organ.

Badając zgodność zaskarżonego przepisu z treścią kilkuczęłowego upoważnienia do wydania rozporządzenia, Prokurator Generalny podniósł, że upoważnienie to, w istocie sformułowane w art. 187 ust. 1, zawiera w pkt 2 lit. b zalecenie określenia w rozporządzeniu obowiązków i współpracy różnych, wymienionych tam służb (katalog otwarty) w celu realizacji ochrony lotnictwa cywilnego. Mając na uwadze ten fragment upoważnienia, Prokurator Generalny nie zgodził się ze stanowiskiem, że wykonawca upoważnienia, wprowadzając do rozporządzenia służbę ochrony lotniska jako jeden z podmiotów współuczestniczących w realizacji programu ochrony, wykroczył poza granice upoważnienia, określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W związku z przyjętą argumentacją, Prokurator Generalny wyraził pogląd, że art. 41 ust. 1 Konstytucji nie może być uznany za adekwatny wzorzec, gdyż wskazując ten przepis, wnioskodawca oparł się na założeniu, że skoro służbie ochrony lotniska, jako jednostce organizacyjnej spółki prawa handlowego lub podmiotowi utworzonemu na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, umożliwiono przeprowadzanie kontroli osób i ich bagażu, to tym samym ograniczono prawo tych osób do nietykalności osobistej.

W opinii Prokuratora Generalnego, przedstawione rzeczywiste, a nie domniemane kompetencje służby ochrony lotniska sytuują ją w procedurze kontroli pasażerów raczej jako podmiot pomocniczy dla innych służb, a w każdym razie jako podmiot o uprawnieniach ograniczonych tylko do takich czynności, które nie mogą być utożsamiane z wkraczaniem w sferę nietykalności osobistej, bo ustawowe prawo w tym zakresie przyznano innym służbom. Prawo do takiej kontroli, która łączyłaby się z ewentualnym naruszeniem, poprzez przeszukanie, nietykalności osobistej pasażera, wykonywać może jedynie podmiot władzy publicznej (Straż Graniczna, Policja), nie zaś podmiot prywatny.

W konkluzji swych rozważań, Prokurator Generalny stwierdził, że każdy rodzaj kontroli, niezależnie od okoliczności, w jakich do niej dochodzi, łączy się z niemożnością wyboru przez kontrolowanego, pożądanego przezeń wariantu zachowania, a w konsekwencji dotyka sfery wolności osobistej. Nie można wszakże nie zauważyć, że poddanie się kontroli bezpieczeństwa przed podróżą lotniczą jest czynnością powszechnie akceptowaną, co jest równoznaczne z dobrowolną, uzasadnioną oczywistym celem, rezygnacją z przysługującej każdemu, w tym przypadkiem pasażerowi, wolności. Trudno zatem w omawianej sprawie odwoływać się do wzorca zawartego w art. 41 ust. 1 Konstytucji, który stanowi normę gwarancyjną, będącą podstawą rozstrzygnięcia sporów pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej, nie zaś sytuacji niespornych.

4. Do stanowiska Prezesa Rady Ministrów odniósł się Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w piśmie z 12 grudnia 2005 r., stwierdzając, że Rada Ministrów w § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia dokonała zmiany podmiotu uprawnionego do kontroli osób i bagażu w ruchu krajowym.

W kolejnym piśmie, z 15 maja 2006 r. wnioskodawca przedstawił swoje stanowisko w związku z nadaniem nowego brzmienia art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego. Stwierdził, że znowelizowany przepis prawa lotniczego, jako norma kompetencyjna do wydania nowego rozporządzenia, nie może być wzorcem badania rozporządzenia z 2003 r., które obowiązuje nadal na podstawie art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2006 r., w związku z art. 25 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.

U. Nr 90, poz. 757; dalej: ustawa zmieniająca).

Jednocześnie Prezes NSA wniósł – w przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wnioskodawcy – o uznanie, że art. 25 ustawy zmieniającej, utrzymujący w mocy kwestionowane rozporządzenie, jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że kreuje nieprzewidziany w Konstytucji rodzaj aktu prawnego, nadając mu samoistny, to znaczy niepowiązany z konkretnym przepisem ustawy, charakter.

5. W piśmie z 28 lipca 2006 r. Prokurator Generalny odniósł się do zmodyfikowanego wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu wnioskodawcy co do niezgodności art. 25 ustawy zmieniającej z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, wnioskodawca nie wyjaśnił, z jakich przyczyn rozporządzenie z 2003 r. nie mogło być utrzymane w mocy, a także nie wykazał, że rozporządzenie to nie służy wykonaniu zmienionego prawa lotniczego. Lakoniczne zastrzeżenie wnioskodawcy co do art. 25 ustawy zmieniającej wynika, w opinii Prokuratora Generalnego, z przyjęcia przez wnioskodawcę, że utrzymanie w mocy dotychczasowego aktu wykonawczego jest bezwzględnie niedopuszczalne z uwagi na treść art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zabieg legislacyjny, polegający na utrzymaniu w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego, które później zmieniło brzmienie, mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji, o ile zachowany w mocy akt wykonawczy nie pozostaje w sprzeczności z treścią nowych unormowań ustawowych. Utrzymany w mocy akt wykonawczy nie staje się więc samoistnym aktem prawnym, nieznanym w porządku konstytucyjnym, lecz w dalszym ciągu zachowuje cechy wydanego w ramach upoważnienia ustawowego aktu prawnego, przewidzianego w art. 92 ust. 1 Konstytucji, i pozostaje związany treściowo z nową regulacją ustawową.

Odnosząc się do drugiego wzorca – tj. wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, Prokurator Generalny podniósł, że działanie ustawodawcy, legalne z punktu widzenia zasad udzielania upoważnienia ustawowego do wydania przez uprawniony organ państwa aktu wykonawczego, nie jest w opozycji do powyższej zasady. Legalizuje czasowe uzupełnienie systemu prawa w niezbędnym zakresie, bez naruszania w ten sposób konstytucyjnego porządku prawnego w państwie.

6. W piśmie z 25 sierpnia 2006 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu w sprawie zakwestionowanego przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 25 ustawy zmieniającej. W ocenie Sejmu, powołany przepis nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ zachowuje moc obowiązującą przepisów aktów wykonawczych, które służą wykonaniu przepisów ustawowych i odpowiadają wymogom przewidzianym dla rozporządzeń. Sejm nie podzielił zarzutu, że kwestionowany przepis kreuje nieprzewidziany w Konstytucji rodzaj aktu prawnego o samoistnym charakterze. Nie zgodził się również z poglądem, że art. 25 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, który w pojęciu państwa prawnego obejmuje między innymi zasadę poprawnej legislacji. Czasowe utrzymanie w mocy aktów wykonawczych w zakresie, w jakim nie są sprzeczne z nową ustawą, jest typowym środkiem techniki legislacyjnej stosowanym w wielu ustawach, wpływającym na termin wejścia w życie ustawy, co nie narusza zasady państwa prawnego.

7. W dniu rozprawy wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo Urzędu

Lotnictwa Cywilnego.

Działając z upoważnienia Rady Ministrów, w imieniu Rady Ministrów oraz w nawiązaniu do pisemnego stanowiska Prezesa Rady Ministrów z 29 listopada 2005 r., Urząd Lotnictwa Cywilnego wniósł o orzeczenie zgodności § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia z art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 Konstytucji. Zdaniem Urzędu Lotnictwa Cywilnego, zakwestionowany przepis nie pozostaje w sprzeczności z nowym brzmieniem art. 187 ust. 2 i 3 prawa lotniczego, w którym przewidziano umocowanie zarządzającego lotniskiem, działającego przy pomocy służby ochrony lotniska, do wykonywania kontroli osób oraz przewożonych drogą lotniczą bagażu, ładunków i przesyłek pocztowych w ruchu krajowym.

II

Na rozprawie 31 sierpnia 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska sformułowane w pismach procesowych i zawartą w nich argumentację.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zakwestionował zgodność § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (Dz. U. Nr 160, poz. 1549; dalej: załącznik do rozporządzenia) z art. 187 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 130, poz. 1112 ze zm.; dalej: prawo lotnicze) oraz z art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 Konstytucji.

W związku ze zmianą treści upoważnienia ustawowego, w tym treści art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego, Prezes NSA wyraził pogląd, że podstawą obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (Dz. U. Nr 160, poz. 1549; dalej: rozporządzenie z 2003 r.) jest nadal art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego, w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2006 r., w związku z art. 25 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757 dalej: ustawa zmieniająca). W przypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska, wnioskodawca wniósł o uznanie, że art. 25 ustawy zmieniającej, utrzymujący w mocy kwestionowane rozporządzenie, jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że kreuje nieprzewidziany w Konstytucji rodzaj aktu prawnego, nadając mu samoistny, to znaczy niepowiązany z konkretnym przepisem ustawy, charakter.

Na wstępie należy stwierdzić, że sposób sformułowania zarzutów przez Prezesa NSA nosi cechy żądania ewentualnego. Trybunał Konstytucyjny mógłby orzekać o zgodności art. 25 ustawy zmieniającej z Konstytucją dopiero w przypadku nieuwzględnienia pierwszego wniosku, tj. wniosku o stwierdzenie niezgodności zakwestionowanego przepisu § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia z art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego, w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2006 r.

W pierwszej kolejności ocenie Trybunału Konstytucyjnego należy zatem poddać § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia. W tym celu konieczne jest ustalenie, które brzmienie art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego stanowi właściwy wzorzec badania.

Rozporządzenie z 2003 r. zostało wydane na podstawie pierwotnego brzmienia art. 187 ust. 1 prawa lotniczego (brzmienie to obowiązywało do 30 kwietnia 2004 r.). Krajowy

Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego stanowi załącznik do rozporządzenia, co nie przekreśla regulacyjnego (normatywnego) charakteru § 30 ust. 2 pkt 2. Należy przy tym zaznaczyć, że wskazany jako wzorzec badania art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego zachował swoje pierwotne brzmienie do czasu ostatniej nowelizacji prawa lotniczego, która weszła w życie 1 stycznia 2006 r.

Prezes NSA wskazał początkowo, jako wzorzec badania zakwestionowanej regulacji, art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego. Treść art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego, już po wniesieniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, została zmieniona, z dniem 1 stycznia 2006 r., przez art. 12 pkt 3 lit. a ustawy zmieniającej. W kolejnym piśmie procesowym, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł, że znowelizowany art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego nie może być wzorcem badania obowiązującego rozporządzenia. Podobnie Prokurator Generalny uznał, że zakwestionowany przepis powinien być skontrolowany pod kątem jego zgodności z art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego, w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, tj. do 31 grudnia 2005 r.

Prezentowane przez uczestników postępowania stanowiska co do wyboru wzorca ustawowego należy uznać za trafne.

W wyroku z 14 lutego 2006 r., Trybunał Konstytucyjny sformułował ogólne zasady, w myśl których – w braku odmiennych uregulowań prawnych – dla oceny treści normy prawnej miarodajne są normy prawne wyższego rzędu obowiązujące w okresie, w którym dana norma podlegająca kontroli jest stosowana, natomiast przy ocenie kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia należy brać pod uwagę regulacje prawne z dnia wydania badanego przepisu. W odniesieniu do rozporządzeń oznacza to, że dla oceny treści rozporządzenia miarodajne są przepisy konstytucyjne i ustawy obowiązujące w okresie, w którym rozporządzenie to jest stosowane. Dla oceny kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu rozporządzenia i trybu jego ustanowienia miarodajne są regulacje konstytucyjne i ustawowe obowiązujące w dniu wydania danego przepisu rozporządzenia. Dotyczy to w szczególności regulacji określających zakres spraw przekazanych do unormowania. Jeżeli – w świetle art. 92 Konstytucji – rozporządzenia mają być wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, to mogą one regulować wyłącznie sprawy przekazane do unormowania w chwili wydawania rozporządzenia (sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16).

Wziąwszy pod uwagę dotychczasowe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny rozważył zarzuty wnioskodawcy, przyjmując za wzorzec badania § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego, w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, tj. do 31 grudnia 2005 r.

2. Wskazany jako wzorzec badania zakwestionowanego przepisu art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego stanowi jedynie fragment upoważnienia, na podstawie którego zostało wydane rozporządzenie z 2003 r. Dlatego też konieczne jest przywołanie treści całego art. 187 prawa lotniczego.

Zgodnie z art. 187 ust. 1 prawa lotniczego „Rada Ministrów:

1) ustala, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego, Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia nr 2320/2002/WE z 16 grudnia 2002 r. ustanawiającego wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego – Deklaracja międzyinstytucjonalna,

2) określi, w drodze rozporządzenia, zasady realizacji ochrony lotnictwa cywilnego, w szczególności dotyczące:

a) organizacji ochrony, działań zapobiegawczych i działań w przypadkach aktów

bezprawnej ingerencji,

b) obowiązków i współpracy w tym zakresie organów administracji publicznej i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, Prezesa Urzędu, zarządzających lotniskami, przewoźników lotniczych, organów zarządzania ruchem lotniczym oraz innych organów i służb publicznych,

c) ponoszenia i rozliczania kosztów zapewnienia ochrony, w tym kosztów odpowiedniego wyposażenia”.

Zgodnie z art. 187 ust. 2 „W krajowym programie i rozporządzeniu, o których mowa w ust. 1, określone zostaną również zadania związane z kontrolą osób oraz przewożonego drogą lotniczą bagażu, ładunków i przesyłek pocztowych:

- 1) w ruchu międzynarodowym przez Straż Graniczną,
- 2) w ruchu krajowym przez Policję”.

Wyróżniony kursywą fragment w art. 187 ust. 1 pkt 1 został wprowadzony do prawa lotniczego z dniem 1 maja 2004 r.

W oparciu o powołane upoważnienie zostało wydane rozporządzenie z 2003 r. Zgodnie z § 30 załącznika do rozporządzenia: „1. Pasażerów odlatujących, w tym pasażerów transferowych i tranzytowych, oraz ich bagaż kabinowy, poddaje się kontroli bezpieczeństwa przed wejściem na pokład statku powietrznego lub do pomieszczeń znajdujących się w strefie sterylnej lotniska. 2. Kontrolę, o której mowa w ust. 1, wykonuje: 1) Straż Graniczna – w ruchu międzynarodowym; 2) służba ochrony lotniska we współdziałaniu z Policją – w ruchu krajowym”.

Porównując treść § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia z upoważnieniem zawartym w art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2005 r.), wnioskodawca wywodzi, że Rada Ministrów ustanowiła w tym akcie prawnym dodatkowo, obok Policji, podmiot do wykonywania zadań polegających na kontroli osób oraz przewożonego drogą lotniczą bagażu, ładunków i przesyłek pocztowych, przez co wykroczyła poza delegację ustawową, naruszając tym samym reguły określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji i wynikający z art. 41 ust. 1 Konstytucji nakaz zapewnienia każdemu nietykalności osobistej. Ograniczeniem prawa do nietykalności osobistej jest, w przekonaniu wnioskodawcy, umożliwienie przeprowadzania kontroli osób i ich bagażu przez podmiot niebędący organem państwowym, uprawnionym do podejmowania działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i ochrony porządku publicznego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ocena § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia nie może być dokonana, tak jak przyjął wnioskodawca, w oderwaniu od treści pozostałych przepisów upoważnienia, stanowiących w istocie wytyczne do aktu wykonawczego. Prezes NSA nie zakwestionował samego upoważnienia. Przyjął zatem, że ustawa zawiera wystarczające wskazania wyznaczające treść, jakie mają być zawarte w rozporządzeniu. Należy przy tym przypomnieć, że treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel ustawy, którą ma wykonywać. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Podkreślenie konieczności uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy delegacja może – co do swojego zakresu – wywołać wątpliwości. Nie oznacza to jednak odejścia od zasad możliwie ścisłej wykładni, ponieważ zgodnie z przyjętą linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej (zob. wyrok TK z 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22, s. 127).

3. Art. 92 ust. 1 Konstytucji określa warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe, a jednocześnie pozwala ustalić przesłanki legalności aktu wykonawczego. Rozporządzenie jest legalne, jeśli zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez ustawę do uregulowania, odpowiada merytorycznej treści dyrektywnej, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć (zob. wyrok TK z 9 kwietnia 2001 r., sygn. U 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 55). Z faktu, że rozporządzenie jest podstawowym aktem wykonawczym, wynikają cztery podstawowe wymagania: oparcie rozporządzenia o podstawę ustawową; utrzymanie regulacji rozporządzenia w ramach wskazanych przez upoważnienie; zdeterminowanie treści i celu rozporządzenia przez cel ustawy, którą ma wykonywać; niesprzeczność rozporządzenia z unormowaniami o randze ustawowej, a więc nie tylko ze wszystkimi przepisami zawartymi w ustawie, w której zawarto upoważnienie do wydania rozporządzenia, ale też ze wszystkimi innymi obowiązującymi przepisami ustawowymi (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 141).

Ustalenie, czy wskazanie w § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia, oprócz Policji, służby ochrony lotniska, jako podmiotu uprawnionego do wykonywania zadań związanych z kontrolą osób i bagażu, wykracza poza upoważnienie ustawowe – wymaga przedstawienia tych wszystkich regulacji prawa lotniczego, które mają bezpośredni związek z realizacją zadań w zakresie ochrony lotnictwa.

Art. 80 prawa lotniczego przewiduje, że zarządzający lotniskiem odpowiada za bezpieczną eksploatację lotniska, w tym za nałożone na niego zadania związane z ochroną lotniska. W celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska zarządzający lotniskiem: 1) opracowuje instrukcję operacyjną lotniska, 2) opracowuje i przedstawia do zatwierdzenia Prezesowi Urzędu program ochrony lotniska, po jego zaopiniowaniu przez Radę Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego, 3) 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, 4) wzywa właściwe służby publiczne do podjęcia działań w stosunku do osób niepodporządkowujących się nakazom i zakazom lub zagrażających w inny sposób bezpieczeństwu lotów lub porządkowi na lotnisku, 5) decyduje o podjęciu działań przez lotniskową służbę ochrony w stosunku do osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa na statku powietrznym lub lotnisku i przekazaniu jej właściwym organom.

Art. 186 prawa lotniczego wprowadza ogólną zasadę, w myśl której ochrona lotnictwa cywilnego, przed aktami bezprawnej ingerencji zagrażającymi bezpieczeństwu lotnictwa oraz bezpieczeństwu osób i mienia w związku z jego działalnością, podlega odrębnym ustawom, umowom i przepisom międzynarodowym oraz szczególnym przepisom prawa lotniczego.

Wśród odrębnych ustaw, do których odsyła przepis, wymienić należy ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.), ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.), a także ustawę z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 ze zm.).

Na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie osób i mienia, porty morskie i lotnicze, jako obiekty i obszary ważne, w zakresie ochrony interesu gospodarczego państwa, podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne, które w rozumieniu ustawy oznaczają wewnętrzne służby ochrony oraz przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, posiadających pozwolenie na broń

na okaziciela, wydane na podstawie odrębnych przepisów (art. 2 pkt 7 i 8 ustawy). Służba ochrony lotniska jest wewnętrzną służbą ochrony. Pracownicy ochrony przy wykonywaniu zadań ochrony osób i mienia, w granicach chronionych obiektów i obszarów, działają w ramach uprawnień przewidzianych w art. 36 ustawy o ochronie osób i mienia. Przy realizacji zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa osób i mienia współdziałają z Policją oraz Strażą Graniczną (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, art. 12 ustawy o ochronie osób i mienia). Zgodnie z art. 44a ustawy o ochronie osób i mienia (obowiązuje od 1 stycznia 2006 r.) Komendant Główny Straży Granicznej sprawuje nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie wykonywania zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa przeprowadzaną w krajowych portach lotniczych. Pracownik ochrony podczas wykonywania zadań ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie korzysta z ochrony prawnej przewidzianej w kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych (art. 42 ustawy o ochronie osób i mienia).

Oprócz odesłania wynikającego z art. 186 prawa lotniczego, ustawa przewiduje w art. 188 ust. 1 pkt 2 prawa lotniczego, że zgodnie z krajowym programem i przepisami rozporządzenia, o których mowa w art. 187, zadania ochrony na lotniskach użytku publicznego realizowane są m.in. przy pomocy zespołów ochrony lotnictwa. Uściślając regulację ustawową, w znowelizowanym art. 187 ust. 2 prawa lotniczego dodano ustęp 3, który przewiduje, że: „Zarządzający lotniskiem wykonuje swoje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu lotniczego przy pomocy służby ochrony lotniska”. Przedstawiciele służby ochrony lotnictwa, obok Policji i Straży Granicznej, wchodzi w skład służb ochrony (§ 1 pkt 20 załącznika do rozporządzenia). Wynika z tego, że kompetencje wskazanej w kwestionowanym przepisie służby ochrony lotnictwa w zakresie ochrony, w tym kontroli bezpieczeństwa, przyznane zostały w akcie prawnym rangi ustawowej. Takie rozumienie § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia wyklucza możliwość podejmowania działań zmierzających do ingerencji w nietykalność osobistą przez funkcjonariuszy służby ochrony lotniska, a polegających np. na przeprowadzeniu kontroli osobistej.

Zadania służby ochrony lotniska zostały określone w Krajowym Programie Ochrony Lotnictwa cywilnego. Zgodnie z § 25 załącznika, służba ochrony lotniska wykonuje obowiązki w zakresie: 1) kontroli przepustek osób mających dostęp do statku powietrznego; 2) kontroli wnoszonych przedmiotów osobistych, narzędzi i środków czystości, mającej na celu sprawdzenie, czy nie są w nich przenoszone broń lub materiały wybuchowe; 3) ujęcia i przekazania Policji lub Straży Granicznej osób, które umieściły lub usiłowały umieścić na pokładzie statku powietrznego broń, materiały lub urządzenia wybuchowe oraz substancje lub urządzenia zagrażające bezpieczeństwu w transporcie lotniczym.

Przez kontrolę bezpieczeństwa rozumie się zespół działań, metod i środków podejmowanych przez służby ochrony w celu zapewnienia, że na pokład statku powietrznego oraz do stref zastrzeżonych lotniska nie przedostaną się przedmioty, urządzenia lub materiały niebezpieczne, które mogą być użyte do popełnienia aktu bezprawnej ingerencji (§ 1 pkt 12 załącznika do rozporządzenia). Wymienia je ogólnie art. 116 ust. 1 i 2 prawa lotniczego (broń palna, broń gazowa, materiały wybuchowe oraz urządzenia, środki i substancje mogące stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa lotu lub pasażerów).

Kontrolę bezpieczeństwa prowadzi się przy użyciu urządzeń rentgenowskich, detektorów metali lub innego sprzętu specjalistycznego (§ 32 załącznika do rozporządzenia). Kontrolę bezpieczeństwa pasażera prowadzi się zwłaszcza poprzez kontrolę manualną lub kontrolę przy zastosowaniu bramki magnetycznej do wykrywania metali, w połączeniu z kontrolą manualną wybranych pasażerów, których przejściu przez

tę bramkę nie towarzyszy sygnał dźwiękowy (§ 33 załącznika do rozporządzenia). W przypadku gdy przejściu pasażera przez bramkę magnetyczną towarzyszy sygnał dźwiękowy, pasażera tego poddaje się ponownej kontroli, przy zastosowaniu bramki magnetycznej do wykrywania metalu lub kontroli manualnej z wykorzystaniem ręcznego detektora metalu. Dopiero w przypadku gdy te środki kontroli nie pozwalają wykluczyć, że pasażer nie posiada materiałów i przedmiotów niebezpiecznych, poddaje się go kontroli osobistej w wyznaczonym do tego celu miejscu, wykonywanej przez osobę tej samej płci (§ 33 ust. 3 załącznika do rozporządzenia). Treść § 33 ust. 3 załącznika do rozporządzenia, regulującego ten etap kontroli, wskazuje jedynie, że kontrolę osobistą pasażera, niewątpliwie łączącą się z przeszukaniem go, przeprowadza się w wyznaczonym do tego celu miejscu i przez osobę tej samej płci, ale przepis ten nie określa podmiotu uprawnionego do kontroli, ograniczając się w ust. 4 do stwierdzenia, że Straż Graniczna lub Policja nie wpuszczają na pokład statku powietrznego pasażera odmawiającego poddania się kontroli osobistej. W świetle art. 186 prawa lotniczego, odsyłającego do odrębnych ustaw, można ustalić, że funkcjonariusze Służby Granicznej i Policji, wykonując swe zadania, mają prawo do dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji (transportu) lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej – w celach prewencyjnych. Ustawy te zawierają niemal jednobrzmiące regulacje (art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o Straży Granicznej oraz art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o Policji). Jak trafnie podnosi Prokurator Generalny, powołane przepisy obu ustaw, wskazując wyłączność kompetencji Straży Granicznej lub Policji, w zakresie kontroli osobistej pasażerów, równocześnie przesądzają o braku tych kompetencji służby ochrony lotnictwa. Brak upoważnienia do tego rodzaju działań przez pracowników służb ochrony lotniska, zawartego w ustawie o ochronie osób i mienia, potwierdza niedopuszczalność wykonywania przez te służby tego rodzaju działań.

Podobna argumentacja musi się odnosić do kontroli bagażu kabinowego, o ile byłaby ona połączona z przeszukaniem w nieobecności właściciela.

Kontrolę bezpieczeństwa bagażu kabinowego prowadzi się zwłaszcza poprzez: kontrolę manualną zawartości bagażu lub prześwietlenie przy użyciu konwencjonalnego urządzenia rentgenowskiego w połączeniu z kontrolą manualną wybranych bagaży prześwietlonych, niebudzących zastrzeżeń operatora urządzenia rentgenowskiego, lub prześwietlenie przy użyciu urządzenia rentgenowskiego wysokiej rozdzielczości, wyposażonego w oprogramowanie umożliwiające projekcję wirtualnych obrazów zagrożeń, w połączeniu z kontrolą manualną tych bagaży, które budzą zastrzeżenia operatora kontroli bezpieczeństwa, przy zastosowaniu urządzenia do wykrywania śladowych ilości i par materiałów wybuchowych. Dopiero w przypadku wątpliwości operatora urządzenia rentgenowskiego co do zawartości bagażu bagaż poddaje się kontroli manualnej (§ 38 załącznika do rozporządzenia). Przedmiot umieszczony na liście przedmiotów, których przewóz jest zabroniony w transporcie lotniczym, usuwa się z bagażu kabinowego pasażera (§ 37 ust. 2 załącznika do rozporządzenia).

4. Przedstawione uregulowania dowodzą, że realizacja procedur towarzyszących kontroli bezpieczeństwa w odniesieniu do osób i ich bagażu przebiega w kilku etapach. W zależności od etapu postępowania, czynności przewidziane w rozporządzeniu wykonują poszczególne służby.

Jak wskazuje Prokurator Generalny, kontrola początkowa, rozumiana jako kontrola przy zastosowaniu bramek magnetycznych, detektorów i innych urządzeń prześwietlających, odbywa się bez fizycznego kontaktu z osobą lub rzeczą, bez naruszenia ich integralności i, co ważne, za zgodą kontrolowanego. Owa zgoda, wymagana w równym stopniu od

każdego pasażera, jest niezbędnym warunkiem oczekiwanej przez niego gwarancji bezpiecznego przelotu. Brak zgody na kontrolę nie pociąga za sobą żadnych działań przymusowych, lecz jedynie zakaz przedostania się do strefy sterylnej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowany przepis, rozumiany w ten sposób, że zadania związane z kontrolą osób oraz przewożonego drogą lotniczą bagażu, ładunków i przesyłek pocztowych, przeprowadzana przy użyciu urządzeń technicznych, może wykonywać także służba ochrony lotniska, mieści się w granicach upoważnienia ustawowego. Uprawnienie to znajduje prawne umocowanie w przepisach prawa lotniczego oraz przepisach ustaw, do których odsyła prawo lotnicze. Art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie osób i mienia stanowi, że wewnętrzne służby ochrony w szczególności: (...) „wykonują inne zadania wynikające z planu ochrony jednostki”. Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego, zawierający kwestionowany przez wnioskodawcę przepis, jest szczególnym planem ochrony, o którym mówi ustawa o ochronie osób i mienia.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przepis § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia przyznaje służbie ochrony lotniska tylko takie uprawnienia w zakresie kontroli osób i bagażu, jakie nie są ustawowo zastrzeżone dla innych służb. Udział służby ochrony lotniska w podejmowaniu działań związanych z ochroną lotnictwa uzasadnia brzmienie przepisów prawa lotniczego oraz ustawy o ochronie osób i mienia. Wypada dodać, że uprawnienia te, jak wyraźnie stanowi kwestionowany przepis, służba ochrony lotniska wykonuje we współdziałaniu z Policją, co daje gwarancję, że w przypadku wyłonienia się w trakcie kontroli problemu wykraczającego poza kompetencje tej służby, kontynuowanie kontroli przejmie współdziałający z nią organ.

Rozporządzenie ma charakter aktu wykonawczego, wydanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, a oprócz niesprzeczności z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego zostało wydane, nie może być ono sprzeczne z normami konstytucyjnymi oraz z aktami ustawodawczymi, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia (por. wyrok TK z 5 marca 2001 r., sygn. P 11/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 33, str. 205). Analiza obowiązujących przepisów ustawy o Policji oraz ustawy o ochronie osób i mienia pozwala stwierdzić, że kwestionowany przepis w powiązaniu z pełnym upoważnieniem ustawowym i innymi przepisami prawa lotniczego nie stanowi materii, która byłaby pominięta w regulacjach ustawowych. Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 prawa lotniczego rozporządzenie Rady Ministrów ma określać zasady realizacji ochrony lotnictwa cywilnego, w szczególności dotyczące organizacji ochrony, działań zapobiegawczych i działań w przypadkach aktów bezprawnej ingerencji oraz obowiązków i współpracy w tym zakresie organów administracji publicznej i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, Prezesa Urzędu, zarządzających lotniskami, przewoźników lotniczych, organów zarządzania ruchem lotniczym oraz innych organów i służb publicznych. Uregulowanie w rozporządzeniu kwestii organizacji ochrony, bez wskazania współpracujących ze sobą służb, byłoby niepełne.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, kontrola zakwestionowanego przepisu w kontekście całokształtu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 187 prawa lotniczego odpowiada wymogom kontroli konstytucyjności rozporządzenia z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się pogląd, że, jeżeli językowe sformułowanie badanego przepisu pozwala na ustalenie takiego rozumienia tego przepisu, które pozwoli na uznanie jego zgodności z Konstytucją, to nie ma bezwzględnej konieczności orzekania, że przepis taki jest niezgodny z Konstytucją. Zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją należy przyznawać pierwszeństwo, bo koresponduje ono z domniemaniem konstytucyjności. Jak podniósł Trybunał

Konstytucyjny w wyroku z 4 listopada 2003 r., w postępowaniu przed TK nie podlegają ocenie działania faktyczne z punktu widzenia ich racjonalności. Trybunał Konstytucyjny bada jedynie, czy przy wydaniu rozporządzenia nie zostały naruszone wytyczne ustawowe, rozwijające postanowienia Konstytucji w tej mierze (sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85). Oceniając z tego punktu widzenia regulację zawartą w § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia, Trybunał Konstytucyjny uznał, że domniemanie konstytucyjności rozporządzenia nie zostało obalone.

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia jest zgodny z art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Nie bez znaczenia dla przyjętej oceny jest fakt, że w świetle art. 187 ust. 1 prawa lotniczego (w brzmieniu obowiązującym od 1 maja 2004 r.), Rada Ministrów została zobowiązana do ustalenia, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego, Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2320/2002 z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiającego wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (Dz. U. UE L 355 z 30.12.2002, s. 1; dalej: rozporządzenie).

Rozporządzenie nr 2320/2002 ustanawia wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Głównym celem rozporządzenia jest ustanowienie i wykonanie właściwych środków wspólnotowych w celu zapobieżenia aktom bezprawnych ingerencji w lotnictwie cywilnym. Celem dodatkowym jest natomiast zapewnienie podstawy do wspólnej wykładni odnośnych postanowień Konwencji chicagowskiej, w szczególności jej załącznika 17, dotyczącego ochrony lotnictwa (art. 1 ust. 2 rozporządzenia). Wspólne normy podstawowe dotyczące środków ochrony lotnictwa i służące realizacji założonych celów rozporządzenia zostały zawarte w punkcie 4 załącznika do rozporządzenia, gdzie określono szczegółowe metody i środki prowadzenia kontroli bezpieczeństwa pasażerów i bagażu kabinowego. Ustanowiono w szczególności obowiązek kontroli pasażerów poprzez przeszukanie ręczne i prześwietlenie przez stacjonarny wykrywacz metali, jak również obowiązek prześwietlenia i ręcznej rewizji bagażu kabinowego (pkt 4.1. – 4.4. załącznika do rozporządzenia). Można stwierdzić, że rozporządzenie Rady Ministrów z 2003 r., chociaż wydane na podstawie pierwotnego brzmienia upoważnienia zawartego w art. 187 ust. 1 prawa lotniczego, uwzględnia regulacje przewidziane w rozporządzeniu nr 2320/2002.

6. Powołany przez wnioskodawcę art. 41 ust. 1 Konstytucji nie może być uznany za adekwatny wzorzec badania § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia.

Jak wykazano wcześniej, kompetencje służby ochrony lotniska sytuują ją w procedurze kontroli pasażerów jako podmiot współpracujący z innymi służbami, a w każdym razie jako podmiot o uprawnieniach ograniczonych tylko do takich czynności, które nie mogą być utożsamiane z wkraczaniem w sferę nietykalności osobistej.

Nietykalność osobistą można określić jako zagwarantowaną możliwość utrzymywania przez jednostkę swej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność. Nietykalność osobista posiada też szczególnie silny związek z przyrodzoną godnością ludzką i jako pewien aspekt egzystencji człowieka posiada wymiar absolutny i ustawy nie mogą jej ograniczać (zob. P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, kom. do art. 41, Warszawa 2005).

Według Piotra Winczorka, przez nietykalność osobistą należy rozumieć „nienaruszalność integralności cielesnej i duchowej człowieka, która może doznać

uszczerbku przez bicie, ranienie, torturowanie fizyczne oraz dręczenie psychiczne”. Art. 41 ust. 1 zd. 2 dopuszcza pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej. Nie zakłada jednak możliwości uchylenia gwarancji chroniącej nietykalność osobistą człowieka. Oznacza to, że pozbawiając daną osobę wolności, należy uszanować jej nietykalność osobistą (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 60).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zadania służb ochrony lotniska, wykonywane w zakresie kontroli pasażerów i bagażu, nie odnoszą się do zasady nietykalności osobistej. Zasada ta, jako silnie związana z zasadą poszanowania godności człowieka, nie podlega ograniczeniom, a jej respektowanie gwarantują także postanowienia rozporządzenia 2320/2002/WE, ustanawiającego środki i metody ochrony lotnictwa cywilnego.

Należy zatem uznać, że § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

7. Wobec stwierdzenia zgodności § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także nienaruszenia zasady nietykalności osobistej, należy odnieść się do drugiego wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wniósł – na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wnioskodawcy co do poddania ocenie zgodności § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia z art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego, w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2006 r. – o uznanie, że art. 25 ustawy zmieniającej, utrzymujący w mocy kwestionowane rozporządzenie, jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że kreuje nieprzewidziany w Konstytucji rodzaj aktu prawnego, nadając mu samoistny, to znaczy niepowiązany z konkretnym przepisem ustawy, charakter.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że czasowe utrzymanie w mocy aktu wykonawczego, wydanego na podstawie upoważnienia, które zostało później znowelizowane, nie jest rozwiązaniem nowym. Zgodnie z § 32 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. Nr 100, poz. 908) w przypadku zmiany treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego. Jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylonego albo zmienionego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować w mocy (§ 33 ust. 1 zasad techniki prawodawczej). Ustawodawca, uchwalając ustawę zmieniającą, skorzystał z tej możliwości i ustalił, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie zmienionych upoważnień prawa lotniczego zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej niż przez okres 18 miesięcy (art. 25 ustawy zmieniającej).

Rozwiązanie, polegające na czasowym zachowaniu w mocy aktów wykonawczych, powinno być stosowane wyjątkowo, ale nie jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy pozwala to na wykonanie przepisów ustawy, a dotychczasowe akty wykonawcze nie są sprzeczne z nową albo nowelizowaną ustawą. Rozwiązanie to ma charakter przejściowy i ma na celu zapewnienie organom państwowym odpowiedniego czasu na wydanie nowych aktów wykonawczych.

Sformułowany przez wnioskodawcę zarzut o samoistości rozporządzenia z 2003 r. jest nieuzasadniony. Podstawę obowiązywania przepisów rozporządzenia, w okresie po wejściu w życie ustawy uchylającej lub zmieniającej przepis ustawowy upoważniający do jego wydania, nie stanowią nowe przepisy upoważniające, ale przepisy przejściowe

zamieszczone w ustawie, która uchyla lub zmienia dotychczasowe przepisy udzielające upoważnień do wydania rozporządzeń. Treść nowych przepisów upoważniających, a w szczególności zakres udzielonych przez nie kompetencji prawodawczych, nie ma znaczenia dla obowiązywania dotychczasowych aktów wykonawczych (zob. wyrok TK z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05).

Czasowe obowiązywanie aktu wykonawczego na podstawie przepisu przejściowego nie zmienia faktu, że rozporządzenie powiązane jest z upoważnieniem, przewidzianym w art. 187 prawa lotniczego, w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2006 r. Utrzymanie przez art. 25 ustawy zmieniającej mocy obowiązującej aktów wykonawczych, wydanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawie przed jej nowelizacją, oznacza zachowanie przez 18 miesięcy przepisu upoważnienia, jako normy kompetencyjnej, a więc zachowującego legalność podstawy prawnej wydanego i obowiązującego rozporządzenia, a nie ogranicza dopuszczalności oceny tego rozporządzenia, z punktu widzenia materialnej treści, z obowiązującą ustawą. Z tego względu, właśnie art. 187 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego stanowił wzorzec badania zakwestionowanego przepisu załącznika do rozporządzenia.

Z uwagi na charakter i cel przepisu przejściowego, utrzymującego w mocy akt wykonawczy, jego ocena z punktu widzenia art. 92 Konstytucji, który formułuje warunki, jakie powinno spełniać upoważnienie ustawowe, byłaby nieadekwatna. Niemniej jednak, wobec brzmienia art. 92 Konstytucji, ustawodawca nie ma pełnej swobody przy stanowieniu przepisów ustawowych utrzymujących w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze. Ustawodawca może utrzymać w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze, jeżeli przepisy te pozostają w związku treściowym z nową regulacją ustawową i służą jej wykonaniu. Dotychczasowe przepisy wykonawcze nie mogą być stosowane w zakresie, w jakim ustanawiają normy prawne o treści niezgodnej z treścią nowych unormowań ustawowych (zob. wyrok TK, sygn. P 22/05).

W ramach badania konstytucyjności § 30 ust. 2 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten jest zgodny ze wskazanymi wzorcami. Ustalono również, że przepis ten nie jest sprzeczny z przepisami znowelizowanej ustawy. Wobec tego, że rozporządzenie nie stanowi aktu samoistnego, nie ma podstaw do stwierdzenia jego niezgodności z art. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.