

WYROK
z dnia 10 września 2010 r.
Sygn. akt P 44/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Ministra Infrastruktury oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 2 lipca i 10 września 2010 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

czy pkt 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 września 2003 r. w sprawie opłaty lotniczej (Dz. U. Nr 176, poz. 1718, ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 84 w związku z art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Punkt 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 września 2003 r. w sprawie opłaty lotniczej (Dz. U. Nr 176, poz. 1718 oraz z 2005 r. Nr 233, poz. 1983) w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „opłata roczna za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska”, jest niezgodny z art. 84 w związku z art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Tabela nr 2, zamieszczona w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 września 2003 r. w sprawie opłaty lotniczej (Dz. U. Nr 176, poz. 1718, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie opłaty), zawiera wykaz opłat lotniczych „z tytułu innych czynności urzędowych” niż związane z wydawaniem koncesji i zezwoleń. W punkcie 5 w części IX tej

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 września 2010 r. w Dz. U. Nr 170, poz. 1150.

tabeli uregulowana została „opłata roczna za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska”.

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie, sąd pytający) postanowieniem z 23 października 2009 r. (sygn. akt VII SA/Wa 937/09) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy punkt 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia w sprawie opłaty jest zgodny z art. 2, art. 84 w związku z art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Postanowieniem z 25 listopada 2009 r. sąd pytający uzupełnił braki formalne pytania prawnego.

Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego:

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: ULC) 10 grudnia 2008 r. wszczął z urzędu postępowanie w sprawie określenia zobowiązania z tytułu opłaty lotniczej za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska, wymierzonej na podstawie punktu 5 w części II tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia w sprawie opłat. Decyzją z 17 grudnia 2008 r., nr 45/2008, określił wysokość zaległości w tej opłacie. Posiadacz certyfikatu lotniska odwołał się od tej decyzji, zarzucając jej naruszenie art. 2, art. 7, art. 92 i art. 217 Konstytucji. Prezes ULC utrzymał ją jednak w mocy decyzją z 26 marca 2009 r. Wobec tego 15 kwietnia 2009 r. posiadacz certyfikatu lotniska zaskarżył tę decyzję do WSA w Warszawie, wnosząc m.in. o zwrócenie się przez ten sąd z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Uzasadnienie pytania prawnego WSA w Warszawie *in extenso* cytuje argumentację zawartą w skierowanej do niego skardze portu lotniczego.

Zdaniem sądu pytającego, art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, ze zm.; dalej: prawo lotnicze) upoważniał do uregulowania w rozporządzeniu jedynie „czynności urzędowych” oraz stawek opłat lotniczych za te czynności. W jego opinii, za „czynności urzędowe” mogłyby zostać uznane kontrole doraźne lub bieżące przeprowadzane przez organ, lecz nie „ciągły nadzór” nad posiadaczem certyfikatu lotniska. Wobec tego zakwestionowany przepis przekracza upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 25 ust. 3 prawa lotniczego, co powoduje jego sprzeczność z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

WSA w Warszawie twierdzi, że trudno jest ustalić „moment powstania obowiązku uiszczenia opłaty lotniczej za sprawowanie nadzoru”, ponieważ ma ona charakter ryczałtu i jest wymierzana niezależnie od tego, czy dana czynność została przeprowadzona, czy też nie. Powoduje to „niedopuszczalny z punktu widzenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego element zaskoczenia dla podmiotu zobowiązanego”. Dodatkowo z zaskarżonego przepisu nie wynika, za jaką czynność urzędową jest wymierzana kwestionowana opłata (ponieważ w rubryce „rodzaj czynności urzędowej” widnieje „opłata roczna za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu”, co – traktowane dosłownie – prowadzi do absurdu wniosku, że opłata wymierzana jest „za” opłatę). Jest to wyrazem „niedbalstwa legislacyjnego”, niedopuszczalnego zwłaszcza w wypadku przepisów fiskalnych. Przez swoją niejasność zaskarżony przepis pozostawia także nadmierną swobodę organom wykonawczym, co koliduje z zasadą określoności przepisów. Jest on więc niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Ponadto – zdaniem sądu pytającego – opłata lotnicza wynikająca z punktu 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia w sprawie opłaty wprowadza nową „daninę publiczną” w akcie niższego rzędu niż ustawa. Narusza ona art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji.

Uzasadniając związek funkcjonalny między zakwestionowanym przepisem a sprawą zawisłą przed sądem pytającym, WSA w Warszawie wskazał, że stwierdzenie jego niekonstytucyjności spowoduje uwzględnienie skargi portu lotniczego oraz „wyeliminowanie

z obrotu prawnego” zaskarżonej decyzji z 26 marca 2009 r. Dodatkowo „jednoznaczne, ostateczne i mające powszechną moc obowiązującą rozstrzygnięcie opisanej wątpliwości spowoduje zmianę stanu prawnego o daleko idących skutkach dla wszystkich analogicznych spraw ze skarg na decyzje Prezesa” ULC.

3. Minister Infrastruktury ustosunkował się do zarzutów zawartych w pytaniu prawnym w piśmie z 2 lutego 2010 r.

W jego opinii, art. 25 ust. 3 prawa lotniczego spełnia warunki stawiane przepisom upoważniającym przez art. 92 ust. 1 Konstytucji. W szczególności w sposób jednoznaczny określa on przedmiot regulacji rozporządzenia w sprawie opłaty (nakazuje zamieścić wykaz czynności urzędowych podlegających opłacie lotniczej, określić stawki tych opłat lub sposób ich ustalania oraz tryb ich wnoszenia), jak również zawiera wytyczne dotyczące treści rozporządzenia w sprawie opłaty w postaci zobowiązania do ustanowienia ulg w opłatach za egzaminy dla niektórych kategorii osób oraz zróżnicowania stawek opłat za poszczególne czynności związane z nadzorem nad lotnictwem cywilnym. Zakwestionowane rozporządzenie wykonuje to upoważnienie.

Zdaniem Ministra Infrastruktury, istota zarzutów WSA w Warszawie sprowadza się do odmawiania przymiotu czynności urzędowej nadzorowi sprawowanemu przez Prezesa ULC nad posiadaczami certyfikatów lotniska. W jego opinii, wątpliwości te są nieuzasadnione, ponieważ czynność nadzoru ze swej istoty jest czynnością urzędową, gdyż „pochodzi od organu wykonującego władztwo państwowe w określonym obszarze”. Nie znajdują one także potwierdzenia w orzecznictwie sądów administracyjnych, które stosują utrwaloną wykładnię pojęcia „czynności urzędowe” (jako przykład powołał on wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA 1207/02).

Odnosząc się do zarzutów sądu pytającego na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji, Minister Infrastruktury stwierdził, że opłata za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska nie została wprowadzona aktem podstawowym. Rodzaj czynności, za który jest wymierzana, wynika bezpośrednio z art. 25 ust. 1 prawa lotniczego, a rozporządzenie – opierając się na przepisach ustalających kompetencje Prezesa ULC – zawiera jedynie wykaz tych czynności.

Jeżeli zaś chodzi o zarzuty na tle art. 2 Konstytucji, to Minister Infrastruktury wskazał, że obowiązek wniesienia kwestionowanej opłaty powstaje w momencie otrzymania certyfikatu (a nie np. złożenia wniosku o jego wydanie). Jeżeli certyfikat został wydany na kilka lat, jego posiadacz jest zobowiązany do jej wnoszenia w kolejnych latach, w terminie odpowiadającym dacie otrzymania certyfikatu.

4. Prezes ULC w piśmie z 30 kwietnia 2010 r. wyjaśnił, że „Urząd Lotnictwa Cywilnego uczestniczył – na prośbę Ministra Infrastruktury – w opracowaniu opinii”, przedstawionej w sprawie przez Ministra Infrastruktury. Podkreślił, że opinia ta pozostaje aktualna i wyraża „w pełni” stanowisko ULC oraz przytoczył ją w całości.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 25 czerwca 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że rozporządzenie w sprawie opłaty, w części dotyczącej opłaty rocznej za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska (zawarte w punkcie 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia), jest niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 217 Konstytucji. Postępowanie w pozostałym zakresie powinno być natomiast umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność orzekania.

W opinii Prokuratora Generalnego, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wydane w ramach zainicjowanego postępowania będzie miało „istotny i decydujący” wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem pytającym. W wypadku uznania zarzutów WSA w Warszawie, jego skutkiem będzie bowiem eliminacja zakwestionowanej części aktu wykonawczego z porządku prawnego, a „w konsekwencji” – uwzględnienie skargi posiadacza certyfikatu i uchylene decyzji organu administracji nadzoru nad lotnictwem cywilnym (Prezesa ULC).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzuty WSA w Warszawie odnośnie do zaskarżonego przepisu dotyczą zarówno przekroczenia granic ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia, jak i nieprecyzyjności jego treści normatywnej. Pozostałe zarzuty „stanowią w istocie pochodną nadużycia delegacji ustawowej”.

W jego opinii, opłata za ciągły nadzór oraz doraźne i bieżące kontrole nie ma „cech opłaty lotniczej należnej za świadczenie w postaci określonej czynności Prezesa ULC, ale jest *sui generis* daniną publiczną, będącą przychodem budżetu państwa, a mającą – w domniemaniu – pokrywać nieokreślone, a zatem abstrakcyjne, koszty działalności organu administracyjnego, mającej postać ustawicznego nadzoru nad lotnictwem cywilnym, i ponoszone z tego tytułu wydatki związane z ogółem czynności kontrolnych podejmowanych wobec posiadacza certyfikatu lotniska”. Tymczasem – zdaniem Prokuratora Generalnego – z analizy pozostałych przepisów rozporządzenia wynika, że opłaty te mają być pobierane za czynności skonkretyzowane i zindywidualizowane. Z tego powodu należy uznać, że analizowana opłata jest pozbawioną cechy ekwiwalentności nową daniną publiczną (a nie klasyczną opłatą administracyjną, która jest ekwiwalentnym świadczeniem za konkretne odpłatne czynności organów państwowych lub samorządowych). Choć można ją uzasadnić interesem publicznym, to jednak nie jest dopuszczalne, aby – wobec braku „elementów istotnych i podstawowych dla określenia prawnego charakteru” tej opłaty w prawie lotniczym – była ona uregulowana samoistnie w akcie podustawowym. Rozporządzenie nie może „kreować nowej podstawy obowiązku” zapłaty tego świadczenia, należy to bowiem do materii zastrzeżonej dla ustaw. W rezultacie Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowany przepis nie spełnia wymogów wskazanych w art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, ponieważ wykracza poza upoważnienie ustawowe. W jego opinii, upoważnienie zawarte w art. 25 ust. 3 prawa lotniczego „wykorzystane zostało do innych celów, aniżeli [określone] we wskazanym wzorcu konstytucyjnym”.

Zaskarżona regulacja jest także niezgodna z art. 217 Konstytucji, ponieważ zasada wyłączności ustawowej w określaniu obowiązków podmiotów (wypływająca z art. 92 Konstytucji) w świetle art. 217 Konstytucji „niewątpliwie ulega zaostreniu” w odniesieniu do danin publicznych.

W kontekście zarzutów na tle art. 2 Konstytucji Prokurator Generalny zauważył, że właściwie powinny one być adresowane nie do rozporządzenia, a do ustawy – Prawo lotnicze (która nie została jednak wskazana przez WSA w Warszawie jako przedmiot kontroli, a więc nie podlega ocenie w niniejszym postępowaniu). W rozumowaniu sądu zawarta jest „wewnętrzna sprzeczność”, polegająca na równoczesnym zarzucie nieprawidłowego usytuowania danej regulacji w systemie źródeł prawa (zawarcia jej w rozporządzeniu zamiast w ustawie) oraz pominięcia w niej podstawowych elementów, które powinna zawierać norma nakładająca obowiązek fiskalny. Zdaniem Prokuratora Generalnego, Trybunał Konstytucyjny nie powinien więc merytorycznie orzekać o wątpliwościach na tle art. 2 Konstytucji, ponieważ *de facto* oznaczałoby to sformułowanie konkretnych wytycznych dla ustawodawcy co do treści przyszłej regulacji ustawowej, a więc przejęcie przez Trybunał Konstytucyjny roli ustawodawcy pozytywnego.

Brak możliwości oceny upoważnienia ustawowego powoduje również konieczność uznania niedopuszczalności orzekania o zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 92 ust. 1

zdanie drugie Konstytucji. Przepis ten zawiera bowiem wymogi wobec przepisów ustawowych, nie ma natomiast zastosowania do regulacji zawartych w aktach wykonawczych.

Prokurator Generalny stwierdził, że sąd pytający nie wykazał, w jaki sposób zakwestionowane uregulowanie godzi w zasadę powszechności ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, wyrażoną w art. 84 Konstytucji. Nie jest więc dopuszczalne wydanie przez Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie orzeczenia merytorycznego.

Jako dodatkowy argument za umorzeniem postępowania co do kontroli zaskarżonej normy z art. 2 i art. 84 Konstytucji Prokurator Generalny wskazał „bezprzedmiotowość” dokonywania takiej oceny w wypadku uznania, że opłata lotnicza wprowadzona przez zakwestionowane rozwiązanie jest niezgodna z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 217 Konstytucji.

W zakończeniu swojego pisma procesowego Prokurator Generalny zwrócił uwagę na konieczność uregulowania rocznej opłaty za nadzór i kontrole posiadacza certyfikatu lotniska bezpośrednio w ustawie. W jego opinii, problem ten został dostrzeżony przez Radę Ministrów i uwzględniony w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze (druk sejmowy nr 2113/VI kadencja Sejmu).

II

1. Na rozprawie 2 lipca 2010 r. nie stawił się (zawiadomiony prawidłowo) przedstawiciel sądu pytającego, który zgłosił swój udział w postępowaniu. Treść pytania prawnego została więc przedstawiona przez sędziego sprawozdawcę. Obecni na rozprawie przedstawiciele Prokuratora Generalnego i Ministra Infrastruktury podtrzymali i uzupełnili stanowiska wyrażone na piśmie.

Przedstawicielki Ministra Infrastruktury zwróciły m.in. uwagę na użycie w zaskarżonym przepisie funkтора „oraz”, który powoduje, że „ciągły nadzór nad posiadaczem certyfikatu lotniska” nie jest samoistną podstawą wymierzenia opłaty. Został on bowiem w zaskarżonym przepisie wymieniony łącznie z „doraźnymi i bieżącymi kontrolami posiadacza certyfikatu lotniska”.

Stwierdziły one ponadto, że pojęcia „nadzór” i „kontrola” wywołują kontrowersje w praktyce i doktrynie. W prawie lotniczym przewidziane są różnego typu kontrole, a w zaskarżonym przepisie chodzi wyłącznie o kontrole „konkretyzujące” nadzór nad posiadaczem certyfikatu lotniska. Podstawa wymierzenia opłaty jest określona w sposób ogólny jako „nadzór” i „kontrola”, przy czym są to określenia „zbiorcze” dla różnego typu czynności (np. kontroli dokumentów, przejęcia w depozyt określonych przedmiotów czy urządzeń), na których koszty składają się na przykład koszty pracy pracowników urzędu (inspektorów nadzoru lotniczego), koszty delegacji, wydatki administracyjne (np. czynsze). W ich opinii, opłata ta ma cechy ekwiwalentności, ponieważ przy określeniu jej wysokości w zaskarżonym przepisie brano pod uwagę szacowane koszty przeprowadzania kontroli i nadzoru. Podjęcie przez Prezesa ULC tych czynności nie jest uwarunkowane zapłaceniem przez posiadaczy certyfikatów odpowiedniej opłaty lotniczej.

Odnosząc się zaś bezpośrednio do zarzutu braku określenia w rozporządzeniu momentu powstania obowiązku opłaty lotniczej, przedstawicielki Ministra Infrastruktury stwierdziły, że kwestia ta nie została wprost uregulowana w § 3 rozporządzenia. W praktyce przyjęto, że powstaje on w momencie, gdy ostateczna staje się decyzja o przyznaniu certyfikatu lotniska. W wypadku zmian sytuacji faktycznej, które mają wpływ na wysokość lub konieczność zapłaty tej należności (np. zmiana lub utrata certyfikatu), stosuje się odpowiednio przepisy ordynacji podatkowej.

Podkreśliły one dodatkowo, że wysokość opłaty za nadzór i kontrole nie jest określana w decyzji Prezesa ULC. Posiadacz certyfikatu lotniska – jako podmiot profesjonalny – ma obowiązek samodzielnego jej obliczenia na podstawie zaskarżonego przepisu. To, że właśnie ten podmiot jest zobowiązany do ponoszenia opłaty, również wynika z zakwestionowanej regulacji.

Odpowiadając na zarzuty co do sposobu redakcji zaskarżonego przepisu, przyznały one, że sformułowanie „opłata za opłatę” jest błędem legislacyjnym. Ocenę, czy powinno to powodować uznanie jego niekonstytucyjności, pozostawiły jednak Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Przedstawicielki Ministra Infrastruktury podniosły, że dotychczasowe wpływy z zakwestionowanej opłaty pochodzą od ok. 100 posiadaczy certyfikatów i wynoszą ok. 2 mln zł. Zauważyły również, że certyfikatów jest mniej niż lotnisk, z czego wynika, że niektóre lotniska nie ponoszą analizowanej opłaty za nadzór i kontrole.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że nie kwestionuje samego istnienia opłaty za nadzór i kontrole nad posiadaczem certyfikatu lotniska, lecz tylko, że nie została ona dostatecznie uregulowana w ustawie. W obecnym stanie prawnym ustalenie podstawowych elementów tego świadczenia nie wynika z przepisów prawa lotniczego. Zwrócił także uwagę, że w rozporządzeniu – obok ryczałtowej opłaty za nadzór i kontrole – w przewidziane są także „dodatkowe opłaty” za konkretne czynności urzędowe (por. § 4 rozporządzenia w sprawie opłaty), wobec czego te same działania Prezesa ULC i pracowników jego urzędu są opłacane „podwójnie”.

2. Na rozprawie 10 września 2010 r. nie stawił się – powiadomiony prawidłowo – przedstawiciel sądu pytającego. Pozostali uczestnicy postępowania potrzymali stanowiska wyrażone na piśmie oraz ustnie na poprzedniej rozprawie.

Przedstawicielki Ministra Sprawiedliwości ustosunkowały się ponadto do przedstawionego przez Prokuratora Generalnego argumentu o braku możliwości ustalenia przedmiotu badanej opłaty wobec odrębnego uregulowania opłat za niektóre czynności kontrolne. Ich zdaniem, koszty dodatkowe czynności urzędowych (uregulowane w § 4 zaskarżonego rozporządzenia) mogą mieć zastosowanie wyłącznie do czynności podejmowanych w procesie certyfikacji (a więc przed przyznaniem certyfikatu lotniska), natomiast zaskarżona opłata ma na celu pokrycie kosztów kontroli i nadzoru podejmowanych na etapie późniejszym – po otrzymaniu certyfikatu lotniska.

W odpowiedzi na pytanie o skutki ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego uwzględniającego zarzuty WSA w Warszawie, przedstawicielki Ministra Infrastruktury stwierdziły, że posiadaczom certyfikatów lotniska przysługiwałoby w takim wypadku prawo do żądania wznowienia postępowania zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji i otrzymania zwrotu opłaty wraz z odsetkami. Przeciwnie stanowisko zajął Prokurator Generalny, który – powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00 (OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13) – stwierdził, że z uwagi na podobieństwo badanej opłaty do podatków, możliwość żądania ich zwrotu w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego byłaby wykluczona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli i zakres zaskarżenia.

1.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie, sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę konstytucyjności punktu 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 września 2003 r. w sprawie opłaty lotniczej (Dz. U. Nr 176, poz. 1718, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie opłaty). Reguluje on wysokość rocznej opłaty lotniczej za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska (dalej: opłata lotnicza za nadzór i kontrole).

Ze względu na przedstawione w sprawie stanowiska uczestników postępowania Trybunał Konstytucyjny przed przystąpieniem do merytorycznej kontroli pytania prawnego musi poczynić pewne uwagi formalne co do zakresu zaskarżenia.

1.2. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że jako przedmiot kontroli WSA w Warszawie wskazał w *petitum* swojego pytania prawnego całość skomplikowanego redakcyjnie przepisu rozporządzenia w sprawie opłaty, który ujęty jest w formie tabeli, a dodatkowo zawiera odesłanie (oznaczony gwiazdkami „przypis”) do regulacji zawartej w innej części tekstu rozporządzenia (por. szczegółowo niżej). Równocześnie jednak w uzasadnieniu pytania prawnego skoncentrował się on jedynie na wybranym elemencie tej regulacji, a konkretnie – na nazwie opłaty i wynikających z niej implikacjach. Żaden ze stawianych przez niego zarzutów nie odnosi się natomiast do określenia w zaskarżonym przepisie stawek opłaty lotniczej za nadzór i kontrole, ich wysokości czy – zawartych w odesłaniu pod tabelą – zasad obliczania wysokości tej opłaty dla posiadaczy kilku certyfikatów. Zagadnienia te nie tylko nie są komentowane w uzasadnieniu pytania prawnego, lecz także sąd pytający ani razu ich nawet nie cytuje.

Prowadzi to do wniosku, że zakres zaskarżenia został w *petitum* pytania prawnego oznaczony nieprecyzyjnie. Zgodnie z intencjami sądu pytającego, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być punkt 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia w sprawie opłaty jedynie w zakresie, w jakim zawiera on sformułowanie „opłata roczna za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska”. W ramach niniejszego postępowania nie podlegają natomiast ocenie pozostałe elementy konstrukcyjne analizowanej opłaty, jak również konstytucyjność przepisu upoważniającego do wydania zaskarżonego rozporządzenia – tj. art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, ze zm.; dalej: prawo lotnicze).

1.3. Pewnych uwag formalnych wymagają też wskazane przez WSA w Warszawie wzorce kontroli. Uzasadnienie pytania prawnego jest dosyć lakoniczne i nieuporządkowane, jednak na podstawie całości tego pisma procesowego należy przyjąć, że sąd pytający stawia zakwestionowanej regulacji trzy rodzaje zarzutów:

- brak określenia momentu powstania obowiązku uiszczenia opłaty oraz „niedbalstwo legislacyjne” polegające na użyciu w zaskarżonym przepisie sformułowania „opłata za opłatę” – jako wzorzec kontroli dla tych zarzutów wskazał on art. 2 Konstytucji;

- ryczałtowy charakter badanej opłaty i pobieranie jej za „ciągły nadzór” nad posiadaczem certyfikatu lotniska, który – zdaniem sądu pytającego – nie jest „czynnością urzędową” w rozumieniu art. 25 ust. 3 prawa lotniczego – zarzuty sformułowane na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji;

- „wprowadzenie” tych opłat w akcie niższego rzędu niż ustawa – zarzuty w kontekście art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji.

Oceniając taki sposób ujęcia zakresu zaskarżenia, należy stwierdzić, że dwie ostatnie grupy zarzutów – mimo wskazania przez WSA w Warszawie odrębnych wzorców – są ze sobą ściśle związane. Nieco upraszczając, można przyjąć, że w warunkach niniejszej sprawy

sprawdzą się one do tezy o przekroczeniu przez rozporządzenie zakresu upoważnienia ustawowego, a w rezultacie zawarcia w nim *novum* legislacyjnego. O ile jednak kontrola pod względem zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji ma charakter kontroli bardziej formalnej (sprowadza się ona do stwierdzenia, czy wszystkie elementy zakwestionowanego rozwiązania mieszczą się w zakresie szeroko rozumianego upoważnienia ustawowego, które – jako niezaskarżone – korzysta z domniemania konstytucyjności), o tyle badanie z punktu widzenia art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji zawiera więcej elementów materialnych i obejmuje w szczególności ocenę, czy w rozporządzeniu nie zostały uregulowane „zasadnicze” elementy analizowanej opłaty, które – niezależnie od brzmienia upoważnienia ustawowego – powinny się znaleźć w ustawie (por. szersza analiza wzorców niżej).

W tym kontekście należy odnieść się do trzech tez Prokuratora Generalnego co do właściwych w sprawie wzorców kontroli.

Po pierwsze, w jego opinii, należy ograniczyć merytoryczne rozpoznanie sprawy w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji do zbadania zgodności zakwestionowanego unormowania ze zdaniem pierwszym tego przepisu, ponieważ art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji odnosi się do upoważnienia ustawowego. Z uwagi na to, że upoważnienie to nie zostało zaskarżone przez sąd pytający, orzekanie w tym zakresie jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – niedopuszczalne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pogląd taki jest zbyt rygorystyczny i odbiega od dotychczasowego traktowania tej problematyki w orzecznictwie. Analiza kilkuset spraw, w której wzorcem kontroli rozporządzeń był art. 92 ust. 1 Konstytucji, prowadzi do wniosku, że Trybunał Konstytucyjny orzekał zazwyczaj w formule odpowiadającej zakresowi zaskarżenia (tzn. albo o zgodności zakwestionowanych elementów aktów wykonawczych z art. 92 ust. 1 Konstytucji w całości, albo tylko ze wskazaną przez inicjatora postępowania częścią tego przepisu – zdaniem pierwszym lub drugim). Trybunał Konstytucyjny nie tylko nie dokonywał ograniczenia zakresu wzorca w sposób wskazany w stanowisku Prokuratora Generalnego, lecz przeciwnie – podkreślał związek funkcjonalny między jednostkami redakcyjnymi art. 92 ust. 1 Konstytucji i uznawał, że jako całość może on być wzorcem kontroli regulacji zawartych w rozporządzeniach także wtedy, gdy nie zaskarżono upoważnienia ustawowego, przy czym także w takim wypadku analiza tego ostatniego jest koniecznym etapem kontroli konstytucyjnej (por. zwłaszcza wyroki z 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 163 oraz 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20). Niezależnie od powyższego, jeżeli Prokurator Generalny uważa, że art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ma zastosowanie wyłącznie do przepisów ustawowych, to powinien on wnosić o uznanie tego wzorca za nieadekwatny w stosunku do zaskarżonego przepisu rozporządzenia (a nie o umorzenie postępowanie z powodu niedopuszczalności orzekania).

Po drugie, wbrew stanowisku przyjętemu przez Prokuratora Generalnego, należy zauważyć, że art. 84 i art. 217 Konstytucji nie są odrębnymi wzorcami kontroli. Sąd pytający zarówno w *petitum* swojego pisma, jak i w jego uzasadnieniu konsekwentnie ujmował art. 217 Konstytucji jedynie jako przepis związkowy, wobec czego Trybunał Konstytucyjny w taki też sposób powinien go traktować. Wzorcem kontroli w tym zakresie jest więc norma, która wynika ze współstosowania obydwu tych przepisów – pierwszoplanowe znaczenie należy przyznać art. 84 Konstytucji, ujmując go jednak w kontekście zawartości merytorycznej art. 217 Konstytucji (por. niżej).

Po trzecie, nie wydaje się również, aby można było z powodów formalnych *a priori* wykluczyć możliwość zgodności zbadania zaskarżonej regulacji z zasadą prawidłowej legislacji, ponieważ formułowany na tym tle zarzut pominięcia legislacyjnego został postawiony równolegle z „silniejszym” zarzutem uregulowania w rozporządzeniu kwestii zastrzeżonych dla ustawy i nieznajdujących podstaw w upoważnieniu ustawowym. Dostrzeżoną przez Prokuratora Generalnego wewnętrzną sprzeczność pytania prawnego

można bowiem potraktować jako przedstawienie alternatywnych wątpliwości, z których – zdaniem sądu pytającego – każda osobno może być powodem uznania badanej regulacji za niezgodną z Konstytucją. Należy ponadto zauważyć, że ani Konstytucja, ani ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) nie ograniczają inicjatorów postępowania pod tym względem, a wśród wymogów formalnych stawianych ich pismom nie ma wymogu bezwzględnej spójności. Kwestia ta nabierałaby zresztą praktycznego znaczenia tylko w wypadku wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia uwzględniającego obydwie wątpliwości w stosunku do tego samego elementu analizowanej opłaty. Nastąpiłoby to mianowicie wtedy, gdyby uznał on, że termin powstania obowiązku zapłaty tego świadczenia powinien zostać uregulowany w zaskarżonym przepisie rozporządzenia, a równocześnie, że (np. ze względu na swoje znaczenie jako jeden z podstawowych elementów obowiązku daninowego) musi on zostać uregulowany w ustawie.

1.4. Zgodnie z powyższymi ustaleniami, Trybunał Konstytucyjny dokona kontroli punktu 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia w sprawie opłaty jedynie w zakresie, w jakim zawiera on sformułowanie „opłata roczna za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska”, z zasadą prawidłowej legislacji (wynikającą z art. 2 Konstytucji), art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ze względu na sposób konstrukcji wniosku, zasadne jest rozpoznanie powyższych zarzutów w odwrotnej kolejności.

2. Opłata lotnicza za nadzór i kontrole posiadacza certyfikatu lotniska – uwagi ogólne.

2.1. Opłata będąca przedmiotem niniejszego postępowania jest rodzajem opłaty lotniczej, pobieranej za „czynności urzędowe związane z nadzorem nad lotnictwem cywilnym oraz wykonywane w ramach porozumień międzynarodowych” (art. 25 ust. 1 prawa lotniczego). Została ona wprowadzona przez zakwestionowane rozporządzenie, które weszło w życie 25 października 2003 r., i nie miała swojego odpowiednika pod rządami ustawy z dnia 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 32, poz. 153, ze zm.).

Opłata za nadzór i kontrole jest uregulowana w punkcie 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia w sprawie opłaty, wydanego na podstawie art. 25 ust. 3 prawa lotniczego, w taki sposób, że:

– w kolumnie „rodzaj czynności urzędowej” zamieszczono sformułowanie „opłata roczna za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska” i oznaczone dwiema gwiazdkami odesłanie do informacji zawartej pod tabelą („W przypadku posiadania przez jednostkę organizacyjną więcej niż jednego certyfikatu opłatę roczną za okresowe i doraźne kontrole pobiera się w wysokości stanowiącej równowartość najwyższej stawki za certyfikat, podwyższonej o 20% za każdy następny certyfikat”),

– obok – w pięciu kolumnach – określono wysokość stawki tej opłaty w złotych w zależności od kodu lotniska (odpowiednio: A – 2 000, B – 11 500, C – 21 000, D – 30 500, E – 40 000).

Przepis ten jest jedyną regulacją, w której pojawia się nazwa tej opłaty i określona jest jej wysokość. Nie zawiera on jednak unormowań kompletnych w tym sensie, że ustalenie jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego wymaga uwzględnienia regulacji zawartych nie tylko w prawie lotniczym, ale także w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. Nr 146, poz. 1421, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie certyfikacji).

2.2. Analizowana opłata jest pobierana przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: ULC), który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego, podlegającym nadzorowi ministra właściwego do spraw transportu (por. art. 20 ust. 1 i art. 16 ust. 4 prawa lotniczego oraz omówienie struktury administracji lotniczej w Polsce w: M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2002, s. 252-256).

Jest ona wnoszona przez podmioty („jednostki organizacyjne”) poddane na mocy zaskarżonej regulacji nadzorowi i kontroli, a więc przez „posiadaczy certyfikatu lotniska”. Przez to pojęcie należy rozumieć podmioty uprawnione do „świadczenia usług lotniczych związanych ze startem, lądowaniem i postojem statków powietrznych, wykonywane na rzecz przewoźników lotniczych oraz innych użytkowników statków powietrznych” (por. art. 160 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 173 ust. 3 i art. 174 prawa lotniczego oraz § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie certyfikacji). Mogą to być na przykład przedsiębiorstwa państwowe, spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (por. art. 174 ust. 2 prawa lotniczego). Certyfikaty lotniska są wydawane przez Prezesa ULC po przeprowadzeniu postępowania certyfikacyjnego na czas oznaczony (za pierwszym razem maksymalnie na 12 miesięcy, a następnie – na maksymalnie 36 miesięcy – por. art. 161 ust. 3 prawa lotniczego). Ich posiadanie jest koniecznym warunkiem prowadzenia wskazanej wyżej działalności (por. art. 174 w związku z art. 173 ust. 3 i art. 160 prawa lotniczego oraz § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie certyfikacji).

2.3. Zgodnie z punktem 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia w sprawie opłaty analizowane opłaty są wnoszone za dwa rodzaje czynności:

- prowadzenie „ciągłego nadzoru”,
- prowadzenie „doraźnych i bieżących kontroli”,

przy czym oba rodzaje czynności są prowadzone wobec posiadaczy certyfikatu lotniska. Przepis ten nie precyzuje jednak, jaki podmiot jest upoważniony do dokonywania tych czynności ani też jakie są ich cele, kryteria i instrumenty. Wynika to z przepisów prawa lotniczego (a więc ustawy, do której aktem wykonawczym jest zakwestionowane rozporządzenie) oraz rozporządzenia w sprawie certyfikacji (por. szczegółowo niżej).

2.4. Wysokość opłaty za nadzór i kontrole jest rezultatem bezpośrednio zakwestionowanego przepisu rozporządzenia, a nie indywidualnych decyzji administracyjnych (są one wydawane dopiero wtedy, gdy organ administracji lotniczej stwierdził zaległości w opłacie i konieczne jest określenie ich wysokości). Jest ona uzależniona od dwóch czynników:

– „litery kodu lotniska”, a właściwie – litery kodu referencyjnego lotniska; jest to oznaczenie stosowane w procesie projektowania lotnisk, przydzielane w zależności od parametrów samolotów, które mają lądować na danym lotnisku (maksymalnej rozpiętości skrzydeł i odległości pomiędzy zewnętrznymi krawędziami skrajnych kół głównego podwozia) na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz. U. Nr 130, poz. 859, ze zm.); w Polsce większość lotnisk oznaczonych jest literą D, a największe z nich (Lotnisko im. F. Chopina w Warszawie – tzw. Okęcie) – literą E;

– liczby certyfikatów (a więc w praktyce – liczby lotnisk) posiadanych przez jeden podmiot: zgodnie z przypisem do zakwestionowanej regulacji, w wypadku posiadania przez jednostkę organizacyjną więcej niż jednego certyfikatu pobiera się opłatę w wysokości najwyższej stawki za certyfikat (czyli 40 000 zł), podwyższonej o 20% za każdy kolejny certyfikat.

Taki sposób ukształtowania wysokości analizowanej opłaty powoduje, że ma ona charakter opłaty ryczałtowej (abonamentowej) – ponoszonej wprawdzie „za” wskazane w nich czynności, ale niezależnie od ich intensywności czy rezultatów. Nie są to więc opłaty za wykonanie konkretnej „usługi” administracyjnej ani też „kary” za nieprawidłowości. Trudno przy tym ocenić, jaka jest logika wymiaru tych opłat. Z jednej strony, ich uzależnienie od litery kodu lotniska wskazuje, że zostały one pomyślane jako opłaty proporcjonalne do – mówiąc w uproszczeniu – wielkości lotniska, a więc potencjalnego nakładu pracy administracji lotniczej związanego z nadzorem i kontrolą. Z drugiej zaś strony, omówiona „ulga” dla posiadaczy kilku certyfikatów realizuje zasadę przeciwną – im więcej certyfikatów (a więc – im więcej lotnisk poddanych kontroli i nadzorowi), tym stosunkowo mniejsze opłaty, co zdaje się wskazywać, że za jej pomocą mają być osiągane inne cele, niż finansowanie kontroli i nadzoru (w tym w szczególności konsolidacja rynku podmiotów zarządzających lotniskami). Prowadzi to do wniosku, że opłata za nadzór i kontrole nie ma charakteru w pełni ekwiwalentnego (por. podkreślanie wzajemności jako cechy konstytutywnej opłat publicznych w: H. Dzwonkowski, *Podstawowe pojęcia i instytucje ogólne prawa podatkowego*, [w:] *Prawo podatkowe*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2010, s. 4 oraz stanowisko o dopuszczalności różnego stopnia ekwiwalentności opłat: Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 24; J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz 2007, s. 13 i 32-39; A. Bień-Kacała, *Pojęcie danin publicznych w świetle Konstytucji RP z 1997 r. Próba definicji ekstensywnej*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004, s. 63-64; W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009, s. 30 oraz powołana tam literatura).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy więc uznać, że jest stosunkowo rzadko spotykana opłata administracyjna zbliżona bardziej co ceny, niż do podatku (por. wyroki z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91 i 28 listopada 2005 r., sygn. K 22/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 118). Odbiega ona od dominującego w polskim prawie modelu opłat, które najczęściej są ponoszone w związku z ograniczonymi w czasie czynnościami urzędowymi (por. – jeżeli chodzi o opłaty za czynności nadzoru i kontroli – np. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie opłat za czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach urzędowych kontroli żywności, Dz. U. Nr 78, poz. 656; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 stycznia 2008 r. w sprawie wysokości i sposobu uiszczania opłat za zadania wykonywane przez okręgowe stacje chemiczno-rolnicze; Dz. U. Nr 29, poz. 174; rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 października 2005 r. w sprawie opłat wnoszonych na rzecz Komisji Papierów Wartościowych i Giełd przez podmioty nadzorowane, Dz. U. Nr 207, poz. 1725; rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy, Dz. U. Nr 229, poz. 2309, ze zm.; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej, Dz. U. Nr 210, poz. 1626; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych czynności wykonywanych podczas procesu dopuszczenia, zmiany i kontroli dopuszczenia wyrobów, opłat pobieranych przez jednostkę uprawnioną oraz sposobu ustalania wysokości opłat za te czynności, Dz. U. Nr 143, poz. 1001). Na marginesie można zauważyć, że niektórzy przedstawiciele doktryny uważają wnoszenie opłat „z góry” za cechę odróżniającą je od podatków (zob. A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1998, s. 87; J. Gliniecka, *op. cit.*, s. 42).

2.5. W świetle punktu 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia w sprawie opłaty analizowana opłata ma charakter „opłaty rocznej”. Oznacza to, że należy ją wносить za każdy rok posiadania certyfikatu lotniska.

3. Ocena zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.1. W opinii sądu pytającego, zakwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wprowadza opłatę o charakterze ryczałtowym i opłatę za „ciągły nadzór” nad posiadaczem certyfikatu lotniska, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 25 ust. 3 prawa lotniczego.

3.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozpatrywał sprawy dotyczące właściwych relacji między ustawą i rozporządzeniem na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji. Z bogatego orzecznictwa w tym zakresie istotne dla niniejszej sprawy są przede wszystkim wyroki i postanowienia dotyczące dwóch zagadnień.

Pierwszym z nich jest zakres materii, która może być przekazana do regulacji w rozporządzeniu. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że powinna ona „być określona poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy” – teza orzeczenia z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87, OTK w 1987 r., poz. 3; podobnie – po wejściu w życie obecnej Konstytucji – m.in. wyroki z: 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257; 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67; 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). Minimalny stopień szczegółowości wytycznych zależy przy tym od regulowanej materii: „w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego (...). Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Przy czym minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki” (wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; stwierdzenia te powtarzają częściowo tezy wyroku z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Co do zasady „Ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie” (wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; teza powtórzona następnie m.in. w wyrokach z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97).

Drugim zaś jest ocena sytuacji, kiedy przepis ustawy upoważniający do wydania rozporządzenia jest dosyć lakoniczny, natomiast możliwe jest zrekonstruowanie wytycznych odpowiadających standardom konstytucyjnym na podstawie całej ustawy. Teza o dopuszczalności tego typu rozwiązań została wyrażona po raz pierwszy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99 (OTK ZU nr

6/1999, poz. 120). Podtrzymano ją w kolejnych kilkunastu orzeczeniach TK (m.in. w wyroku z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28). Spotkała się ona jednak z krytyką części doktryny, w której podkreślano, że umieszczanie wytycznych poza przepisem upoważniającym nie jest pożądaną techniką prawodawczą i nie pozwala na odtwarzanie wytycznych z przepisów ustaw innych niż ustawa upoważniająca (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 77).

Art. 92 ust. 1 Konstytucji był kilka razy wzorcem kontroli przepisów z dziedziny prawa daninowego (por. wyroki zakończone orzeczeniem niezgodności badanych regulacji z tym przepisem z: 19 kwietnia 1999 r., sygn. U 3/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 70 – dotyczący opłat za wodę i ścieki; 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72 – dotyczący opłat drogowych; powołany wyrok o sygn. P 6/02 – dotyczący opłat za parkowanie; 27 kwietnia 2004 r., sygn. K 24/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 33 – dotyczący podatku od towarów i usług; 17 stycznia 2006 r., sygn. U 6/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 3 – dotyczący opłat za karę pojazdu, oraz – zakończony orzeczeniem zgodności – wyrok z 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4 – dotyczący opłat wynikających z prawa geologicznego i górniczego).

3.3. Analizę zasadności zarzutu naruszenia przez zakwestionowane rozporządzenie art. 92 ust. 1 Konstytucji należy rozpocząć od rekonstrukcji wytycznych do jej wydania, zawartych w prawie lotniczym.

Podstawowym (choć – jak wskazano wyżej – niejedynym) źródłem tych wytycznych powinien być przepis bezpośrednio upoważniający do wydania zaskarżonego aktu wykonawczego, czyli art. 25 ust. 3 prawa lotniczego. Przepis ten funkcjonował w niezmiennym kształcie od wejścia w życie tej ustawy (tj. od 17 listopada 2002 r.), a został uchwalony – po minimalnej zmianie redakcyjnej (dodaniu przecinka i zmianie numeracji) na podstawie komisyjnego projektu ustawy – Prawo lotnicze (druk sejmowy nr 385/IV kadencja Sejmu). W opinii Trybunału Konstytucyjnego, wynikają z niego następujące wytyczne:

- podmiot upoważniony do wydania rozporządzenia – jest nim minister właściwy do spraw transportu (obecnie: Minister Infrastruktury), który ma obowiązek działać w tym zakresie „w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych”,

- przedmiot rozporządzenia – mają w nim być uregulowane: a) wykaz czynności urzędowych podlegających opłacie; b) wysokość lub sposób ustalania stawek opłat lotniczych; c) tryb ich wnoszenia;

- wytyczne co do treści dwóch z trzech powyższych rozwiązań: a) wykaz czynności urzędowych musi uwzględniać ich definicję, zawartą w art. 25 ust. 1 prawa lotniczego, muszą więc to być czynności urzędowe „związane” z nadzorem nad lotnictwem cywilnym „oraz” (alternatywnie) wykonywane w ramach porozumień międzynarodowych, które nie są objęte obowiązkiem opłaty pobieranej przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (ang. *European Aviation Safety Agency*, EASA); jako przykłady w ustawie wymieniono: wydawanie przez Prezesa ULC „koncesji, zezwoleń, licencji, certyfikatów, świadectw i zaświadczeń”, określonych w prawie lotniczym „i jej przepisach wykonawczych” oraz egzaminy kandydatów na członków personelu lotniczego; b) stawki opłat mają być ustalone w zależności od rodzaju czynności urzędowych, przy czym należy przewidzieć ulgi w opłatach za egzaminy dla wskazanych w przepisie czterech kategorii osób (młodzieży, która nie ukończyła 21 roku życia; młodzieży uczącej się, która nie ukończyła 24 roku życia; żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową; osób niepełnosprawnych); c) przepis ten nie zawiera żadnych wytycznych co do trybu wnoszenia opłat.

Na marginesie można wskazać, że obecnie trwają prace nad zmianą art. 25 prawa lotniczego (por. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze, druk sejmowy nr

2113/VI kadencja Sejmu), w ramach których rozważane jest uzupełnienie tego przepisu m.in. o szczegółowe wytyczne dotyczące przedmiotu opłat lotniczych, podmiotów zobowiązanych do ich wnoszenia oraz zasad określania wysokości poszczególnych stawek opłat lotniczych. W załączonym do projektu nowelizacji prawa lotniczego projekcie nowego rozporządzenia proponowane są nowe wykazy opłat lotniczych, a dotychczasowa opłata „za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska” ma być zastąpiona – również roczną – opłatą za „sprawowanie bieżącego nadzoru nad posiadaczem certyfikatu lotniska” (por. część II tabeli nr 3 w załączniku nr 1 do projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie opłaty lotniczej, druk sejmowy nr 2113/VI kadencja Sejmu).

Dodatkowym źródłem wytycznych dla zaskarżonej regulacji mogą być inne regulacje prawa lotniczego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podstawowe znaczenie mają pod tym względem przepisy określające pozycję ustrojową Prezesa ULC, wskazujące m.in., że wykonuje on funkcje „organu administracji lotniczej i nadzoru lotniczego”, określone w tej ustawie, a w szczególności:– wydaje decyzje administracyjne w sprawach określonych w prawie lotniczym (art. 21 ust. 2 pkt 2 prawa lotniczego);

– nadzoruje i kontroluje przestrzeganie przepisów dotyczących lotnictwa cywilnego i lotniczej działalności gospodarczej (art. 21 ust. 2 pkt 3 prawa lotniczego);

– sprawuje nadzór nad certyfikacją podmiotów prowadzących działalność w zakresie lotnictwa cywilnego (art. 21 ust. 2 pkt 5 prawa lotniczego);

– przeprowadza okresowe i – w razie potrzeby – doraźne kontrole w celu sprawdzenia, czy posiadacz certyfikatu nadal spełnia ustalone przepisami prawa wymagania potrzebne dla wydania i utrzymania ważności certyfikatu (art. 162 ust. 1 prawa lotniczego);

– nadzoruje lotniska w zakresie zapewniania ich bezpiecznej eksploatacji (art. 79 ust. 1 prawa lotniczego).

3.4. Następnym etapem kontroli zgodności zakwestionowanego rozwiązania z art. 92 ust. 1 Konstytucji powinno być zbadanie, czy wskazane w pytaniu prawnym elementy zakwestionowanego rozwiązania mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego.

3.4.1. Pierwszym z nich jest ryczałtowy charakter analizowanej opłaty, wynikający bezpośrednio z przesądzenia w zaskarżonym przepisie, że jest to opłata wnoszona z góry za każdy rok posiadania certyfikatu lotniska.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ten element zakwestionowanej opłaty pozostaje w związku z upoważnieniem ustawowym, zawartym w art. 25 ust. 3 prawa lotniczego, do uregulowania w rozporządzeniu „trybu wnoszenia opłat”. Przepis ten – rozumiany z uwzględnieniem art. 92 ust. 1 Konstytucji – należy jednak odczytywać jako uprawniający ministra właściwego do spraw transportu do podjęcia decyzji jedynie w zakresie organizacyjno-technicznych reguł wnoszenia opłaty za nadzór i kontrole, takich jak sposób płatności (np. wpłata na konto, wpłata w kasie). Pod pojęciem „trybu płatności” nie można jednak rozumieć pozostawienia mu decyzji co do cyklu płatności (np. roczny, miesięczny, tygodniowy lub wyznaczany przez częstotliwość czynności urzędowych) oraz tego, czy mają one być wnoszone *ex ante* (przed podjęciem czynności urzędowych) lub *ex post* (po podjęciu czynności urzędowych). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, także inne przepisy tej ustawy nie zawierają bezpośrednich wytycznych merytorycznych dla ukształtowania jej jako opłaty wnoszonej z góry za każdy rok posiadania certyfikatu lotniska. Wobec braku upoważnienia ustawowego w omówionym zakresie zakwestionowana opłata nie może odpowiadać zasadom wynikającym z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Powyższa ocena wynika bezpośrednio z porównania treści ustawy – Prawo lotnicze (a zwłaszcza jej art. 25 ust. 3) z zakwestionowanym przepisem. Nie zmienia to faktu, że Trybunał Konstytucyjny dostrzega pewną racjonalność analizowanych elementów konstrukcji

opłaty za nadzór i kontrole przyjętej w rozporządzeniu. Przykładowo można argumentować, że nadzór nad posiadaczami certyfikatu lotniska jest wykonywany przez Prezesa ULC stale w całym okresie obowiązywania tego dokumentu, a więc częstotliwości ponoszenia analizowanej opłaty nie może być wyznaczana przez rytm dokonywania tej czynności. Z drugiej jednak strony nie jest jasne, dlaczego autor rozporządzenia zdecydował o nadaniu jej kształtu opłaty rocznej, skoro certyfikaty są przyznawane w miesiącach (por. art. 161 ust. 3 prawa lotniczego). Wprowadzenie obowiązku wnoszenia opłat „z góry” (*ex ante*) można natomiast uzasadnić m.in. potrzebą uzyskania finansowania dla działań zmierzających nie tylko do zapewnienia legalności działania lotnisk (por. art. 21 ust. 2 pkt 3 prawa lotniczego), lecz także – ich bezpiecznej eksploatacji (por. art. 79 ust. 1 prawa lotniczego), której miernikiem jest utrzymywanie przez cały czas posiadania certyfikatu standardów wymaganych do jego otrzymania (por. art. 162 ust. 1 prawa lotniczego).

Niemniej nie ulega wątpliwości, że powyższe – zresztą niejednoznaczne – argumenty nie mogą zastąpić wymaganego przez Konstytucję bezpośredniego upoważnienia ustawowego dla regulacji zawartych w akcie wykonawczym.

3.4.2. Drugim elementem zakwestionowanego przepisu jest to, że opłaty są wnoszone za „ciągły nadzór” nad posiadaczem certyfikatu, który – według sądu pytającego – nie jest „czynnością urzędową” w rozumieniu art. 25 ust. 3 prawa lotniczego.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela tej opinii i uważa ją za niedostatecznie uzasadnioną. Sąd pytający nie tylko nie przedstawił bowiem żadnych argumentów na jej poparcie, lecz także abstrahował od utrwalonego rozumienia pojęcia „czynności urzędowych” w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przyjmowano w nim, że jeżeli wyrażenie to nie zostało zdefiniowane w danej ustawie, należy uznać, że „czynności urzędowe to wszelkie czynności organów i instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych, związane z realizacją ich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji”, i twierdzono, że „bez wątplenia” obejmuje ono „władcze czynności organów państwowych, w tym decyzje administracyjne”. Definicja ta została zastosowana po raz pierwszy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 maja 2002 r., sygn. akt II SA 4033/01 (Lex nr 79030) i była inspirowana uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z 14 maja 1997 r., sygn. W 7/96 (OTK w 1997 r. nr 2, poz. 27). Uchwała ta – jak stwierdzono w ponad pięćdziesięciu orzeczeniach sądów administracyjnych (w tym w ponad czterdziestu wyrokach WSA w Warszawie) – „usunęła” wątpliwości związane z definicją „czynności urzędowych” (np. wśród najnowszych wyrok NSA z 14 października 2009 r., sygn. akt I GSK 893/08).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że wykonywanie czynności nadzoru nad posiadaczami certyfikatu lotniska należy zaliczyć do tak rozumianych czynności urzędowych. Są one podejmowane przez Prezesa ULC (a więc organ administracji publicznej) w granicach jego właściwości (por. art. 21 prawa lotniczego) na podstawie kompetencji przyznanych bezpośrednio w prawie lotniczym i mają na celu zapewnienie:

- przestrzegania przepisów dotyczących lotnictwa cywilnego i lotniczej działalności gospodarczej (art. 21 ust. 2 pkt 3 prawa lotniczego);
- bezpiecznej eksploatacji lotnisk (art. 79 ust. 1 prawa lotniczego).

Spełniają więc wszystkie elementy przytoczonej definicji „czynności urzędowych”.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu, wyrażonego zarówno w pismach procesowych, jak i na rozprawie, że opłaty lotnicze powinny być całkowicie ekwiwalentne i wymierzone za konkretne, pojedyncze czynności, nie mogą natomiast mieć charakteru ryczałtu. Do przyjęcia takiego poglądu nie upoważniają bowiem ani Konstytucja, ani prawo lotnicze (w swoim obecnym kształcie), ani też – omówione wyżej – poglądy doktryny i orzecznictwa co do charakterystyki opłat administracyjnych i czynności urzędowych. Tego typu rozwiązania występują także w innych gałęziach prawa – wystarczy wskazać chociażby abonament radiowo-telewizyjny, który jest *sui generis* opłatą

ryczałtową zbliżoną do podatku, czy opłaty sądowe, nieodzwoiercedlające w pełni kosztów czynności podejmowanych w danej sprawie przez sądy. W tym sensie należy stwierdzić, że sednem problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest nie tyle sposób ukształtowania analizowanych opłat (np. to, czy mogą one być ryczałtem *ex ante*, czy mają być „cena” za konkretną czynność płaconą *ex post*), ile raczej „poziom” aktu normatywnego, w którym decyduje co do tych kwestii mogą być podjęte (ustawa lub rozporządzenie).

3.5. Skoro Trybunał Konstytucyjny podzielił część wątpliwości sądu pytającego, należy uznać, że zakwestionowany przepis w zakresie wskazanym przez WSA w Warszawie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Ocena zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji.

4.1. Dokonane przez sąd pytający uzasadnienie zarzutu niezgodności punktu 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia w sprawie opłaty z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji ogranicza się do stwierdzenia, że przepis ten wprowadza nieznaną prawu lotniczemu „daninę publiczną” w akcie niższego rzędu niż ustawa.

4.2. Art. 84 Konstytucji („Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”) był w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postrzegany w kilku aspektach.

Po pierwsze, podkreślano, że jest to odrębne upoważnienie („podstawa konstytucyjna”) do stanowienia przepisów ustawowych, konkretyzujących obowiązek płacenia podatków (por. np. wyroki z: 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151). Przepis ten „statuuje powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, i niejako zwalnia ustawodawcę z obowiązku usprawiedliwiania wprowadzenia daniny publicznej. Formuluje on zasadę władztwa podatkowego, zgodnie z którą państwo ma prawo obciążania podatkiem każdego” (powołany wyrok o sygn. SK 36/07, teza powtórzona w wyroku z 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26).

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny akcentował również, że art. 84 Konstytucji jest przepisem komplementarnym w stosunku do art. 2 ustawy zasadniczej w tym sensie, że stanowi wyraz zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa w sferze prawa daninowego. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał m.in., że przepis ten „zakłada precyzyjne określenie istotnych elementów stosunku daninowego w ustawie, tak aby jednostka mogła przewidywać daninowe konsekwencje swoich działań (...) analizowana zasada wymaga w szczególności, aby zainteresowany znał dokładną treść i wysokość ciążących na nim obowiązków daninowych w chwili zajścia zdarzeń powodujących powstanie takiego obowiązku” (wyrok z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37; teza powtórzona w wyroku z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127).

W niniejszej sprawie art. 84 Konstytucji powinien – zgodnie z intencją sądu pytającego – być ujmowany łącznie z art. 217 Konstytucji („Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego taka konfiguracja wzorców kontroli występowała bardzo rzadko – można

wskazać tylko jedną sprawę, w którym Trybunał Konstytucyjny bezpośrednio orzekał o zgodności zakwestionowanych rozwiązań z „art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji” – wyrok z 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08 (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 22), dotyczący opłat abonamentowych (*notabene* wzorzec ten został uznany za nieadekwatny). W doktrynie podkreśla się, że oba te przepisy „składają się na względnie koherentną konstrukcję tzw. władztwa podatkowego” i powinny być traktowane równorzędnie, a różnica między nimi dotyczy „rozłożenia akcentów”: art. 84 podkreśla bardziej stronę podmiotową obowiązku ponoszenia danin publicznych (powszechność), a art. 217 – stronę przedmiotową (kompetencje państwa wykonywane obowiązkowo w formie ustawy; por. W. Sokolewicz, uwagi do art. 217, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, t. IV, s. 5-9).

Wobec powyższego zasadne wydaje się także przytoczenie pewnych elementów orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w których art. 217 Konstytucji był samodzielnym wzorcem kontroli przepisów rozporządzeń dotyczących opłat administracyjnych. Należy zwrócić uwagę, że w sprawach tych odpowiednio stosowana była teza sformułowana pierwotnie w sprawach dotyczących podatków, zgodnie z którą akty podustawowe mogą zawierać wyłącznie regulacje uzupełniające to, co uregulowane zostało w ustawie i tylko w zakresie nieprzesadzającym o istotnych elementach konstrukcji danego świadczenia (por. np. wyrok z 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72 – dotyczący opłat drogowych oraz powołany wyrok o sygn. P 6/02 – dotyczący opłat za parkowanie). Na tle art. 217 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywany był także (obecny również w aktualnej sprawie) zarzut ustanowienia w rozporządzeniu nowej, nieznannej ustawie daniny publicznej. Kwestia ta została szczegółowo omówiona m.in. w wyroku z 1 września 1998 r., sygn. U 1/98 (OTK ZU nr 5/1998, poz. 63), dotyczącym podatku akcyzowego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w niej, że „do uregulowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane wyłącznie sprawy nie mające istotnego znaczenia dla konstrukcji danego podatku. Ustawa może upoważnić organy wykonawcze m.in. do szczegółowego określania ulg i umorzeń oraz podmiotów zwolnionych od podatków, pod warunkiem, że ustawa określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym. Do zakresu wyłączności ustawy należy także określenie stawek podatkowych”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „o ustanowieniu nowej daniny publicznej można byłoby mówić w przypadku wprowadzenia obowiązku podatkowego różnego od istniejących wcześniej obowiązków podatkowych. Różnice te mogą dotyczyć w szczególności podmiotu, przedmiotu lub podstawy opodatkowania, sposobu ustalania stawek albo zasad poboru daniny” (tamże).

Omówione wyżej ustalenia Trybunału Konstytucyjnego znajdują odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie.

4.3. Ocenę zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji należy rozpocząć od ustalenia, czy na poziomie ogólnym wskazane przepisy są adekwatnymi wzorcami jej kontroli. Wymaga to w szczególności rozstrzygnięcia, czy opłaty lotnicze za nadzór i kontrole należy zaliczyć do „ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków” (art. 84 Konstytucji) oraz (równocześnie) „podatków, innych danin publicznych” (art. 217 Konstytucji).

Należy przy tym mieć na uwadze, że zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie zarysowały się spory co do możliwości zaliczenia opłat do danin publicznych. Można tu wskazać w szczególności następujące orzeczenia (według kolejności dat ich wydania):

– powołany wyrok o sygn. U 4/98, w którym Trybunał Konstytucyjny określił mianem danin publicznych opłaty eksploatacyjne za wydobycie kopalin lub surowców, obowiązujące w prawie geologicznym i górnictwem;

– powołany wyrok o sygn. P 6/02, w którym Trybunał Konstytucyjny zaliczył do danin opłaty za parkowanie samochodów na drogach publicznych, stwierdzając m.in., że: „Opłatą jest danina publicznoprawna charakteryzująca się cechami podobnymi do podatku i cła, z tym że w przeciwieństwie do podatków i ceł, opłata jest świadczeniem odpłatnym. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywane w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza[,] że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty (zob. P. Smoleń, *Opłaty*, [w:] W. Wójtowicz (red.), A. Gorgol, A. Kuś, A. Niezgoda, P. Smoleń, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2002, s. 257-258). Oprócz tego[,] że są świadczeniami odpłatnymi są także – jak podatki – świadczeniami pieniężnymi, powszechnymi, bezzwrotnymi, ustalonymi jednostronnie przez państwo. Z tej racji, że są jedną z form pozyskiwania dochodów budżetu państwa lub budżetów samorządu terytorialnego, powinny być odprowadzane, o ile regulacje szczególne nie stanowią inaczej, do budżetów jednostek samorządowych. Jako dochody publiczne, przymusowe mogą być pobrane w drodze egzekucji administracyjnej. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest za określoną usługę – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem dodatkowym, pobieranym w wysokości wyższej niż faktycznie świadczona usługa – zawiera cechy podatku. Dla uznania opłat za dochody i daniny publiczne kluczowe znaczenie mają nie tylko wskazane wyżej cechy[,] ale i także okoliczność, że przeznaczane są na cele publiczne albo związane są z realizacją takich celów”; warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny podkreślił równocześnie, iż „uwagi dotyczące podatków nie zawsze wprost odnoszą się do opłat”;

– wyrok z 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01 (OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37), w którym Trybunał Konstytucyjny – opierając się na definicji „daniny publicznej” zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 1 ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.) – stwierdził, że opłaty sądowe w sprawach cywilnych nie są ani podatkiem, ani „«innymi świadczeniami pieniężnymi», uzyskiwanymi jako dochody jednostek sektora finansów publicznych”, wobec czego nie stanowią one „daniny publicznej w rozumieniu przyjętym w art. 217 Konstytucji” (por. krytyka tego wyroku w: B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” z. 7/2007, s. 73-75; A. Bień-Kacała, *Pojęcie danin...*, s. 58-59);

– wyrok z 9 września 2004 r., sygn. K 2/03 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83), w którym Trybunał Konstytucyjny dokonał charakterystyki opłaty abonamentowej za korzystanie z odbiorników radiowych i telewizyjnych, stwierdzając, że jest to „przymusowe, bezzwrotne świadczenie publicznoprawne, służące realizacji konstytucyjnych zadań państwa. Opłata ta jest więc pomyślana jako danina publiczna, którą od pozostałych danin, wskazanych w art. 217 Konstytucji odróżnia celowy charakter. Jest to zatem danina, która nie stanowi dochodów państwa o charakterze *stricte* budżetowym. (...) Mimo owego celowego, pozabudżetowego przeznaczenia opłaty abonamentowe nie tracą cech daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji. Za takim ich potraktowaniem przemawia ranga celu publicznego, dla którego się je ustanawia, a także to, że Konstytucja wyróżnia KRRiT [Krajową Radę Radiofonii i Telewizji] spośród innych organów i władz państwa[,] nadając jej w pełni konstytucyjny charakter. W świetle powyższego drugoplanowe znaczenie ma fakt, iż wpływy

z opłaty abonamentowej stanowią – zgodnie z obowiązującą ustawą – wyłącznie dochód publicznej radiofonii i telewizji”;

– powołany wyrok o sygn. K 24/08, w którym Trybunał Konstytucyjny potrzywał powyższą ocenę opłat abonamentowych, dodając do niej, że „Skutkiem traktowania abonamentu jako daniny publicznej są rygory w zakresie jego wprowadzenia (wyłącznie ustawą), a także obowiązek jawnego i kontrolowanego publicznie wykorzystywania płynących z niego dochodów. Wszystkie elementy konstrukcyjne, przesadzające o ciężarze materialnym tej daniny, należą do tzw. materii ustawowej. Zarazem abonament, mając charakter publicznoprawny i będąc dochodem publicznym, podlega zasadzie wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Z drugiej strony jest abonament rodzajem daniny publicznej niebędącej podatkiem, a jedynie «zbliżonej do podatku». Nie jest on opłatą w klasycznej postaci, lecz ma charakter daniny publicznej związanej z możliwością korzystania z publicznych mediów i stanowi dochód celowy pozabudżetowy, przeznaczony na finansowanie misji publicznej”.

Podobnie kształtowały się proporcje opinii doktryny co do możliwości zaliczenia opłat do danin publicznych: przeważająca większość autorów uważała to za zasadne (por. np. B. Draniewicz, *op. cit.*, s. 73-75; J. Gliniecka, *op. cit.*, s. 11-76; A. Bień-Kacała, *Pojęcie danin...*, s. 58-59 oraz *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 129-144; J. Oniszczuk, *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 16), a poglądy przeciwnie były raczej odosobnione (por. W. Sokolewicz, uwagi do art. 217, *op. cit.*, s. 33, który stwierdził – opierając się na powołanym wyroku o sygn. P 21/01 – że opłaty nie są daninami publicznymi w rozumieniu art. 217 Konstytucji, ponieważ: 1) nie wynikają z żadnej ustawy podatkowej (daninowej), 2) nie są „świadzczeniami bezwzględnyymi” – wzajemnie jest za nie świadczona usługa, jak w wypadku opłaty skarbowej i sądowej).

Mając na uwadze powyższe ustalenia, a także dokonaną wyżej charakterystykę opłat za nadzór i kontrole, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie są one ani podatkami, ani ciężarami publicznymi, lecz należy je zaliczyć do „świadczeń publicznych” w rozumieniu art. 84 Konstytucji oraz „danin publicznych” w rozumieniu art. 217 Konstytucji (w doktrynie uważa się, że daniny są rodzajem świadczeń publicznych, zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 217, *op. cit.*, s. 7). Podstawowe znaczenie dla takiej kwalifikacji tych opłat ma ich przymusowy, bezzwrotny i ryczałtowy charakter oraz to, że umożliwiają one realizację przez Prezesa ULC doniosłych z punktu widzenia bezpieczeństwa i ochrony środowiska zadań, związanych z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania lotnisk (por. zbliżone argumenty w omówionych sprawach o sygn. K 2/03 i K 24/08, dotyczących abonamentu radiowo-telewizyjnego). Wskazane przepisy Konstytucji należy więc uznać za adekwatny wzorzec kontroli.

4.4. Przystępując już bezpośrednio do oceny zarzutów WSA w Warszawie na tle art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w sposób wyraźny nawiązują one do omówionej wyżej zasady, że zasadnicze elementy obowiązku daninowego (w tym wypadku – obowiązku zapłacenia opłaty za nadzór i kontrole) powinny zostać uregulowane w ustawie, a ich zamieszczenie tylko w akcie wykonawczym nie jest wystarczające z punktu widzenia standardu konstytucyjnego.

W analizie zakwestionowanej regulacji z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyżej) Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w rozporządzeniu w sposób samoistny uregulowano roczny cykl płatności analizowanej opłaty oraz to, że ma ona być wnoszona *ex ante*.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, te dwie kwestie stanowią istotne determinanty obowiązku daniowego z tytułu opłaty za nadzór i kontrole nad posiadaczem certyfikatu

lotniska, a wobec tego należą do materii zastrzeżonej do decyzji ustawodawcy. Nie są to kwestie drugorzędne i techniczne, lecz ważne z punktu widzenia ekonomicznego interesu posiadaczy certyfikatów. Z jednej strony, niezależnie od tego, czy opłata (najczęściej w wysokości 30 500 zł) jest – obiektywnie rzecz biorąc – znacznym kosztem dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia lotnisk, jej wnoszenie „z góry” za cały rok jest w sposób oczywisty rozwiązaniem mniej korzystnym niż na przykład wnoszenie jej „z dołu” za każdy miesiąc posiadania certyfikatu. Gdyby został przyjęty ten drugi model, mniejsze byłyby także na przykład problemy z obowiązkiem dokonania dopłaty lub uzyskania zwrotu w wysokości zmiany rodzaju certyfikatu. Z drugiej zaś strony, wnoszenie opłat z góry za każdy rok posiadania certyfikatu jest znacznie wygodniejsze z administracyjnego punktu widzenia dla Prezesa ULC i zapewnia mu z wyprzedzeniem źródło finansowania. Zbilansowanie wad i zalet możliwych do zastosowania rozwiązań jest więc dosyć trudne, a każda podjęta decyzja ma istotne znaczenie dla zainteresowanych podmiotów. Wobec tego należy uznać, że dokonanie tego dopiero na poziomie rozporządzenia nie jest dopuszczalne.

4.5. Wobec powyższego zakwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji.

5. Zbędność orzekania w zakresie zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji.

5.1. Zdaniem sądu pytającego, zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ nie określa momentu powstania obowiązku uiszczenia opłaty za nadzór i kontrole oraz zawiera niedociągnięcia legislacyjne. WSA w Warszawie jako wzorzec kontroli wskazał w tym kontekście art. 2 Konstytucji, a w szczególności zasadę określoności przepisów prawa.

5.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, biorąc pod uwagę stwierdzenie niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 84 w związku z art. 217 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, wydanie wyroku w powyższym zakresie jest zbędne. Cel postępowania – wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanej normy prawnej – został bowiem osiągnięty, a argumenty przytoczone na poparcie jej niezgodności z art. 2 Konstytucji albo bezpośrednio nawiązują do rozpatrzonego już zarzutu wadliwego podziału materii między ustawę a akt wykonawczy, albo mają charakter bardzo ogólny i nie zostały dostatecznie udowodnione poprzez odwołanie do doktryny lub praktyki.

6. Konkluzja i wnioski.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny orzeka, że punkt 5 w części IX tabeli nr 2 w załączniku do rozporządzenia w sprawie opłaty w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „opłata roczna za prowadzenie ciągłego nadzoru oraz doraźnych i bieżących kontroli posiadacza certyfikatu lotniska”, jest niezgodny z art. 84 (w związku z art. 217) i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz postanawia umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.