



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 13.07. 2009 r.

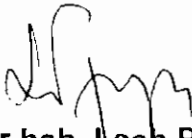
**BSA III – 021 – 92/09**

**Pan  
Lech CZAPLA  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu**

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 czerwca 2009 r. Nr PS - 115/09 przesyłam w załączeniu uwagi Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze.

Z poważaniem

w/z

  
**Prof. dr hab. Lech PAPRZYCKI  
Prezes Sądu Najwyższego  
Izba Karna**

5



Warszawa, dnia 13 lipca 2009 r.

**SĄD NAJWYŻSZY  
BIURO STUDIÓW I ANALIZ**

Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III – 021 – 92/09

**Uwagi do rządowego projektu  
ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze nadesłanego przy piśmie Zastępcy  
Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 24 czerwca 2009 r. nr PS - 115/09**

Przedłożona do zaopiniowania propozycja zmian przepisów prawa lotniczego nie budzi zastrzeżeń z poniższymi wyjątkami.

Przy ocenie przedłożonych do zaopiniowania materiałów można zwrócić uwagę na następujące kwestie:

A.

Zważywszy na znaczenie dla obrotu cywilnoprawnego, a więc i dla orzecznictwa sądów, decyzji administracyjnych, wyrażających sprzeciw w odniesieniu do określonych czynności lub zamiarów podjęcia pewnych czynności, o których mowa w art. 1 pkt 27), pkt 28) projektu, które mogą być wydawane w ściśle określonym czasie, a także mając na uwadze wynikający z art. 109 k.p.a. wymóg doręczania lub – wyjątkowo – ogłaszania decyzji, należy zakładać, że wiadomość o ewentualnym wydaniu tego rodzaju decyzji przez ministra właściwego do spraw transportu w ostatnim dniu terminu wskazanego w ustawie, może dotrzeć do wiadomości strony znacznie po upływie tego terminu.

Zgodnie zaś z art. 110 k.p.a. decyzja wiąże organ, a więc i stronę, nie od dnia jej wydania, lecz od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia stronie, chyba że przepis ustawy stanowiłby co innego.

Oznacza to, iż w pewnym przedziale czasu po upływie terminu, w którym może być wydana decyzja wyrażająca sprzeciw, lub stanowiąca odpowiedź na wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy od sprzeciwu, będzie istniał stan niepewności prawnej

co do tego, czy określona czynność będzie mogła być podjęta lub czy ustał stan „zawieszenia skutków czynności prawnej”.

W tym stanie rzeczy proponuje się:

a) dodanie w zmienianym art. 64 prawa lotniczego w ustępie 3, a także w dodawanym art. 64a ust. 1 jeszcze jednego zdania:

*„Na wniosek podmiotu zainteresowanego potwierdzeniem braku wydania zakazu w powyższym terminie minister właściwy do spraw transportu niezwłocznie wydaje stosowne zaświadczenie.”*

b) wprowadzenie podobnego sformułowania w dodawanym art. 64b ust. 4, przy czym w tym wypadku mogłoby ono brzmieć następująco:

*„Na wniosek podmiotu zainteresowanego potwierdzeniem braku wyrażenia sprzeciwu w powyższym terminie minister właściwy do spraw transportu niezwłocznie wydaje stosowne zaświadczenie.”*

Uzyskanie tego rodzaju zaświadczenia przez podmiot zainteresowany będzie równoznaczne z zapewnieniem, że w ustawowym terminie nie została wydana decyzja wyrażająca sprzeciw, a tym samym, że nie może być także w drodze do strony przez bliżej nieokreślony czas po upływie terminu na jej wydanie.

## B.

Trudna do akceptacji jest nowa formuła delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia na podstawie art. 209 ust. 7 prawa lotniczego (art. 1 pkt 129 projektu), zwłaszcza po skonfrontowaniu jej z projektem rozporządzenia Ministra Finansów, jakie miałyby być wydane z powołaniem się na tę nową delegację. Użyta w projektowanej delegacji formuła: „zakres ubezpieczenia” nie wydaje się stwarzać możliwości wprowadzenia do przyszłego rozporządzenia tego rodzaju uregulowań, jak zawarte w § 2 ust. 2. Również uzasadnienie związane z tym przepisem nie pozwala na odczytanie intencji autorów projektu. Nie jest bowiem jasne, czy chodzi tu o wykluczenie możliwości wyłączania w ramach obowiązkowych umów ubezpieczenia odpowiedzialności z tytułu innych szkód niż wymienione wprost w rozporządzeniu, czy o zadekretowanie, że obowiązkowe ubezpieczenie OC nie będzie obejmowało co najmniej tego rodzaju szkód, jak wymienione w § 2 ust. 2, że

zróznicowaniem w odniesieniu do wymienionych w tym przepisie grup ubezpieczonych.

Wydaje się, że tego rodzaju uregulowania, jak proponowane w § 2 ust. 1 i 2 omawianego projektu rozporządzenia, powinny znaleźć się w samej ustawie po odpowiednim ich przeredagowaniu w sposób prowadzący do usunięcia sygnalizowanej wyżej wątpliwości.

W uzasadnieniu przedłożonego projektu rozporządzenia, jakie ma być wydane z powołaniem się na art. 209 ust. 7, nie wyjaśnia się, dlaczego obowiązek zawarcia określonej umowy ubezpieczenia ma powstawać już z dniem wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia /koncesji, a nie w innym momencie.

Tego typu rozwiązanie byłoby uzasadnione tylko przy jednoczesnym ustanowieniu obowiązku wprowadzenia do umów ubezpieczenia unormowań o dniu ich wejścia w życie z dniem uzyskania zezwolenia/koncesji, a zarazem o obowiązku zwrócenia składki ubezpieczeniowej przez ubezpieczyciela w wypadku odmowy udzielenia ubezpieczonemu zezwolenia/koncesji na działalność objętą obowiązkowym ubezpieczeniem. Takich rozwiązań nie proponuje się jednak ani w projekcie ustawy, ani w projekcie odpowiedniego rozporządzenia.

### C.

Niezrozumiałe jest wprowadzenie tak licznych przepisów, mających stanowić podstawę wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, jak proponowane w rozdziale XIa mającej ulec zmianie ustawy, zwłaszcza przy braku wprowadzenia własnych rozwiązań właściwych dla części ogólnej kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, a także przy braku odesłań do tego rodzaju przepisów, w tym wskazujących na domniemanie niewinności, czy na terminy przedawnienia.

Wysoce wątpliwe jest również, zważywszy na istnienie w prawie lotniczym wyraźnych przepisów stanowiących o szczególnych przestępstwach lub wykroczeniach, aby rozdział XIa prawa lotniczego mógł być uznany za „inną ustawę szczególną przewidującą odpowiedzialność karną” w rozumieniu art. 116 k.k. lub za zawierający zbiór wykroczeń przewidzianych w innej ustawie w rozumieniu art. 48 k.w.

Samo wskazanie na formę decyzji administracyjnej, a więc i na kodeks postępowania administracyjnego przy uwzględnieniu treści art. 1 pkt 1 k.p.a. i art. 3 tego kodeksu, odczytywanego a contrario, jako tę, w jakiej ma dochodzić do

rozstrzygnięcia o odpowiedzialności typu karnego, jest trudne do akceptacji ze względu na:

- a) brak przepisów ogólnych prawa administracyjnego, jakie mogłyby zawierać także uregulowania generalne w przedmiocie „administracyjnej odpowiedzialności karnej”,
- b) konstrukcję samego kodeksu postępowania administracyjnego, która - w założeniu – nie była i nie jest stworzona z myślą o załatwianiu spraw, w których ma dojść do orzekania o odpowiedzialności typu karnego. *(Porównaj wyraźne wyłączenie k.p.a. w sprawach dotyczących odpowiedzialności karno-administracyjnej, jakie znajdowały się w k.p.a. w jego pierwotnym brzmieniu, a które wskazywało zarazem na istotną odmienną regulacji zawartej w k.p.a. wobec wymaganej przy załatwianiu spraw o charakterze karno-administracyjnym. To ostatnie ustalenie znajduje obecnie potwierdzenie także w treści art. 3 § 1 pkt 1 k.p.a., który wyraźnie wyklucza możliwość stosowania tego kodeksu w sprawach karnych-skarbowych.)*

Podobnie, zważywszy na fakt, iż proponowane w ustawie decyzje w sprawach administracyjnych kar pieniężnych podlegałyby kontroli nie sądów karnych, lecz sądów administracyjnych, a więc niedysponujących „instrumentarium” właściwym dla sądów karnych, należy ponownie rozważyć, czy proponowane w ustawie rozwiązania spełniają standardy konstytucyjne i międzynarodowe stawiane uregulowaniom typu karnego.

Trudno nie zwrócić też uwagi, iż zawarte w projektowanej ustawie przepisy mające stanowić podstawę materialną do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych ze względu na znajdujące się w nich odesłania do norm prawa europejskiego nie dają się odczytywać bez sięgnięcia do tych norm. Nie wydaje się właściwe niekiedy jedynie ogólne wskazywanie na „warunki” lub „obowiązki” wynikające z określonych rozporządzeń (WE), których naruszenie przez poszczególne podmioty może lub musi spotkać się z reakcją w postaci administracyjnej kary pieniężnej. Za ewentualnie dopuszczalne można natomiast uznać odesłania do konkretnych przepisów rozporządzeń (WE), których naruszenie, tj. naruszenie sformułowanych w nich „warunków” lub „obowiązków” będzie sankcjonowane w sposób proponowany w ustawie.

#### D.

W art. 18 projektowanej ustawy wskazuje się na zasadniczo trzydziestodniowy okres *vacatio legis*. Zważywszy na zakres proponowanych w niej zmian ten okres wydaje się zbyt krótki. Ów termin powinien być wydłużony z jednoczesnym umożliwieniem wydania w nim wszystkich projektowanych rozporządzeń wykonawczych do ustawy (*tym bardziej, że takowe projekty są już przygotowane*), tak aby one weszły w życie razem ze zmienianą ustawą.

Postulowane rozwiązanie przemawiałoby także za odpowiednim preredagowaniem art. 16 projektowanej ustawy, a więc odnoszącego się do obowiązywania po wejściu w życie ustawy zmieniającej, przepisów wykonawczych wydanych na podstawie dotychczasowych delegacji.

Trudno nie dostrzec, że część z istniejących przepisów wykonawczych stanie się niezgodna lub – co najmniej – niespójna z nowymi uregulowaniami ustawy. Jeżeli więc zakładać, że przynajmniej niektóre z dotychczasowych przepisów wykonawczych miałyby nadal obowiązywać po wejściu w życie projektowanej ustawy, to wypadałoby wprost zaznaczyć, że będą mogły być stosowane jedynie w zakresie, w jakim nie byłyby sprzeczne z nową ustawą.

W tym stanie rzeczy wskazanie w projekcie na 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy na wydanie nowych przepisów wykonawczych, jakie miałyby zastąpić dotychczasowe, nie znajduje uzasadnienia.