

Marek Szydło

Opinia prawna na temat zgodności z przepisami Konstytucji RP niektórych przepisów ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze¹

Legal opinion on the conformity with Poland's Constitution of particular provisions of the Aviation Law Act: In the author's view the possibility of submitting documents and applications by air carriers to the President of the Civil Aviation Authority in a language other than Polish raises serious due to its lack of conformity with Article 27 of the Constitution. Other provisions of the proposed amendment do not raise doubts about their constitutionality. In accordance with the proposal all administrative cases filed and pending before appropriate bodies (mostly the President of the Civil Aviation Authority) are subject to the new provisions which will be inserted in Aviation Law Act.

Keywords: aviation law | Polish Constitution | Polish language
Słowa kluczowe: Prawo lotnicze | Konstytucja RP | język polski

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, ekspert ds. legislacji BAS; m.szydlo@prawo.uni.wroc.pl.

Niezgodność projektowanego art. 21 ust. 2d i 2f, art. 162a ust. 8 oraz art. 171a ust. 1a ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze z art. 27 Konstytucji RP

Artykuł 27 Konstytucji oraz odnoszące się do niego orzecznictwo TK

Artykuł 27 Konstytucji stanowi, że: *W Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych.*

Powyższy przepis przesądza w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, że językiem urzędowym w Rzeczypospolitej Polskiej jest język polski. Język polski jest więc w świetle tego przepisu jedynym konstytucyjnie dopusz-

¹ Opinia sporządzona 23 stycznia 2013 r. na zlecenie szefa Kancelarii Sejmu, BAS-WAL-64/13.

czalnym językiem komunikowania się poszczególnych jednostek (tj. obywateli i tworzonych przez nich organizacji i jednostek) z władzami publicznymi, w sprawach związanych z wykonywaniem publicznych zadań tychże władz. Jedynie odstępstwa od tego ogólnego nakazu używania języka polskiego w urzędowych kontaktach z władzami publicznymi mogą być ustanawiane przez ustawodawcę na rzecz osób należących do mniejszości narodowych, o ile wynika to z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych. Dla osób nienależących do mniejszości narodowych żadne odstępstwa od obowiązku używania języka polskiego jako języka urzędowego w ich kontaktach z władzami publicznymi nie są konstytucyjnie dopuszczalne i nie mogą być uznane za zgodne z powołanym art. 27 Konstytucji (zob. jednak uwagi w niniejszej opinii dotyczące możliwych wyjątków wynikających z prawa międzynarodowego).

Należy dodać, że konstytucyjny nakaz posługiwania się w Rzeczypospolitej Polskiej językiem polskim jako językiem urzędowym został skonkretyzowany (i uszczegółowiony) w przepisach ustawy z 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz.U. z 2011 r. nr 43, poz. 224 ze zm.; dalej u.j.p.). Artykuł 4 u.j.p. stanowi, że: *Język polski jest językiem urzędowym: 1) konstytucyjnych organów państwa, 2) organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, 3) terenowych organów administracji publicznej, 4) instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych, 5) organów, instytucji i urzędów podległych organom wymienionym w pkt 1 i pkt 3, powołanych w celu realizacji zadań tych organów, a także organów państwowych osób prawnych w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, 6) organów samorządu innego niż samorząd terytorialny oraz organów organizacji społecznych, zawodowych, spółdzielczych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.* Równocześnie w art. 5 ust. 1 u.j.p. zostało postanowione, że: *Podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej, przy czym zgodnie z art. 5 ust. 2 u.j.p. powyższa reguła stosuje się odpowiednio do oświadczeń woli, podań i innych pism składanych organom, o których mowa w art. 4.*

W rezultacie, zgodnie z powołanymi przepisami ustawy o języku polskim, wszelkie oświadczenia woli, podania i inne pisma składane polskim organom władzy publicznej (oraz innym podmiotom wykonującym zadania publiczne) muszą być sporządzane w języku polskim. Wprawdzie art. 5 ust. 1 *in fine* u.j.p. pozwala na pewne odstępstwa od tej ogólnej reguły, o ile są one przewidziane w odrębnych ustawach. Jednak to zastrzeżenie o możliwości wprowadzenia w tym zakresie odstępstwa w ustawie szczególnej musi być interpretowane w pełnej zgodności z nadrzędną normą konstytucyjną zawartą w art. 27 Konstytucji, zgodnie z którą językiem urzędowym w Rzeczypospolitej Polskiej jest język polski, ewentualne odstępstwa zaś od tej ogólnej zasady mogą być tworzone jedynie na rzecz osób należących do mniejszości narodowych, o ile wynika to z ratyfi-

kowanych przez Polskę umów międzynarodowych. Stąd też odmienna regulacja ustawowa, którą blankietowo dopuszcza powołany art. 5 ust. 1 *in fine* u.j.p., może się w istocie odnosić jedynie do mniejszości narodowych, którym określone uprawnienia gwarantują ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe.

Należy dodać, że owa wyznaczona treścią art. 27 Konstytucji wyłączność języka polskiego jako języka urzędowego w Rzeczypospolitej powinna być traktowana jako jedno z rozstrzygnięć konstytucyjnego ustrojodawcy o charakterze podstawowym, jako że przepis ustawy zasadniczej zastrzegający taką właśnie wyłączność został zamieszczony w rozdziale 1 Konstytucji zatytułowanym „Rzeczpospolita”, czyli w rozdziale zawierającym najistotniejsze dla naszego państwa rozstrzygnięcia ustrojowe. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że rozdział 1 Konstytucji wyraża podstawowe i najbardziej fundamentalne zasady ustrojowe, na których opiera się nasze państwo². Fakt zaś zamieszczenia określonej konstytucyjnej normy prawnej właśnie w rozdziale 1 Konstytucji świadczy o niezwykle wysokiej randze i o ogromnym znaczeniu, jakie ustawodawca konstytucyjny przypisuje danej normie³. Stąd też zamieszczenie właśnie w rozdziale 1 Konstytucji postanowienia mówiącego o języku polskim jako o języku urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej należy traktować jako nadanie przez ustawę zasadniczą językowi polskiemu rangi ustrojowej oraz jako uczynienie w ten sposób języka polskiego konstytucyjnym filarem tożsamości narodowej naszego państwa. Przepis art. 27 Konstytucji nie może być więc w żadnym razie traktowany jako norma o charakterze jedynie technicznym, mówiąca o pewnym techniczno-wykonawczym sposobie komunikowania się obywateli z władzami publicznymi w państwie. Artykuł 27 Konstytucji jest normą o charakterze ustrojowym, która wyraża gruntowną wartość aksjologiczną wyjętą przed nawias przepisów zamieszczonych we wszystkich pozostałych rozdziałach Konstytucji i wpływającą na interpretację i stosowanie tych przepisów.

Rangę przepisów Konstytucji zamieszczonych w jej rozdziale 1 (w tym rangę art. 27 Konstytucji) podkreśla też szczególny tryb zmiany przepisów tego rozdziału przewidziany przez ustawę zasadniczą i wiążący się z zaostrzonymi wymogami takiej zmiany (zob. art. 235 ust. 5 i 6 Konstytucji).

Jest przy tym rzeczą niezwykle znamionną, że Konstytucja nie przewiduje żadnej możliwości ustawowego ograniczenia ogólnej zasady wypowiedzianej w art. 27 Konstytucji, z wyjątkiem możliwości uczynienia odstępstwa dla mniejszości narodowych. O ile więc niektóre inne zasady konstytucyjne mogą podlegać określonym ustawowym ograniczeniom, gdyż możliwość taką do-

² Zob. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5; 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/07, OTK-A ZU 2007, nr 8, poz. 94; 10 stycznia 2012 r., sygn. akt SK 25/09, OTK-A ZU 2012, nr 1, poz. 1.

³ Wyroki TK z: 14 grudnia 2004 r., sygn. akt K 25/03, OTK-A ZU 2004, nr 11, poz. 116; 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12, OTK-A ZU 2012, nr 7, poz. 82.

puszczają wyraźnie zamieszczone w ustawie zasadniczej tzw. klauzule ograniczające (ogólne lub szczególne; zob. np. art. 31 ust. 3 Konstytucji zawierający generalną klauzulę dopuszczającą ustanawianie ustawowych ograniczeń praw i wolności jednostek), o tyle w wypadku zasady ustrojowej wypowiedzianej w art. 27 Konstytucji żadnych dodatkowych odstępstw poza przewidzianym w tym przepisie wyjątkiem uczynić nie można (zob. jednak uwagi zawarte na s. 169–170 niniejszej opinii).

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że język urzędowy w rozumieniu art. 27 Konstytucji jest to, inaczej mówiąc, język „urzędowania”, czyli język z zakresu kompetencji organów władzy publicznej (rządowych i samorządowych). Język ten dotyczy nie tylko porozumiewania się w ramach czy też między poszczególnymi władzami publicznymi, ale dotyczy przede wszystkim komunikowania się tych władz z obywatelami w sprawach, których załatwienie należy do tych władz. W tym kontekście „urzędowanie” oznacza więc wykonywanie przez organ (władzę, urząd, instytucję) przyznanych mu prawem kompetencji⁴.

Zdaniem Trybunału dla określenia podmiotowego i przedmiotowego zakresu obowiązku posługiwania się językiem polskim jako językiem urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej, a który to obowiązek wynika z art. 27 Konstytucji, kluczowe jest pojęcie „urzędowania”. Pod tym pojęciem należy rozumieć: *wszelkie czynności i inne akty posługiwania się językiem w komunikowaniu się z innymi podmiotami dokonywane przede wszystkim przez organy władzy publicznej oraz niektóre inne podmioty, które wykonują zadania o charakterze władczym (publicznoprawne). Chodzi przede wszystkim o zadania wskazanych organów związane z realizacją wyznaczonych ustawą kompetencji*⁵. Inaczej mówiąc, „urzędowanie” w omawianym tutaj znaczeniu – które to „urzędowanie” stosownie do treści art. 27 Konstytucji ma się odbywać w języku polskim będącym językiem urzędowym – obejmuje swoim zakresem wszelkie czynności organów rządowych i samorządowych, urzędów podległych tym organom, a także państwowych osób prawnych, związane z realizacją ustawowych kompetencji danego organu, urzędu czy instytucji. Czynności te są związane z publicznymi zadaniami tych wszystkich wymienionych wyżej podmiotów, przy czym przez owe zadania publiczne należy rozumieć zadania dotyczące społeczeństwa (lub społeczności lokalnej), służące realizacji interesu publicznego (społecznego – w tym także interesu jednostki) i wykonywane przede wszystkim w formach działania właściwych dla podmiotów, którym przysługują kompetencje władcze. Będą to zatem nie tylko czynności, w których demon-

⁴ Wyrok TK z 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04, OTK-A ZU 2005, nr 8, poz. 92, pkt II.5, w nawiązaniu do uchwały TK z 14 maja 1997 r., sygn. akt W 7/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 27, pkt I.4.

⁵ Wyrok TK z 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04, OTK-A ZU 2005, nr 8, poz. 92, pkt II.7.

struje się władztwo wymienionych wyżej podmiotów, ale także takie działania o charakterze niewładczym, które mają na celu realizację potrzeb społecznych lub organizację życia publicznego, w tym także czynności związane z gospodarowaniem mieniem państwowym lub komunalnym. Także więc zadania administracji publicznej jako administracji świadczącej, tj. takiej, która zapewnia obywatelom określone świadczenia lub inne korzyści (np. organizacja pomocy społecznej czy umożliwienie obywatelom korzystania z urzędów komunalnych), są zadaniami publicznymi i ich wykonywanie musi być uznane za przejaw „urzędowania”. W konsekwencji, urzędowanie w zakresie tych zadań musi być realizowane w języku urzędowym, czyli w języku polskim⁶. Obowiązek posługiwania się językiem urzędowym, tzn. językiem polskim, dotyczy przede wszystkim tych podmiotów, które realizują zadania publiczne⁷.

Trybunał Konstytucyjny zwraca równocześnie uwagę na fakt, że w zakresie pojęcia „język urzędowy” w rozumieniu art. 27 Konstytucji nie mieści się język, jakim posługują się osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej między sobą w niepublicznych stosunkach faktycznych czy w relacjach prywatnoprawnych, wówczas gdy nie należą one do zakresu zadań publicznych tych podmiotów wyznaczonych odpowiednimi przepisami o charakterze publicznoprawnym. Artykuł 27 Konstytucji nie odnosi się zatem do posługiwania się językiem polskim we wskazanych wyżej stosunkach prywatnoprawnych, a tym samym nie stoi na przeszkodzie w szczególności swobodzie podmiotów podlegających polskiemu prawu cywilnemu w składaniu przez nie oświadczeń woli również w innych niż polski językach, niezależnie od obowiązku i skuteczności dokonania czynności prawnej w określonej formie szczególnej. Z drugiej jednak strony, jak podkreśla Trybunał, nie można zapominać o tym, że zakres obowiązku posługiwania się językiem polskim jako urzędowym nie może być ograniczony wyłącznie do sfery działań o charakterze władczym. Również w wypadku pewnych działań niewładczych zasadny jest wniosek o konieczności rozciągnięcia na nie wskazanego obowiązku. W każdym razie ten ostatni wniosek nie może prowadzić do konstatacji o istnieniu swoistego domniemania na rzecz obowiązku składania oświadczeń woli czy komunikowania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach podległych prawu polskiemu w języku polskim. O ile zatem występujące w art. 27 Konstytucji pojęcie języka urzędowego jako języka komunikacji obywatela z organami władzy publicznej wymaga respektowania języka polskiego w związku z wykonywaniem prerogatyw organów władzy publicznej, o tyle art. 27 Konstytucji nie wymaga respektowania języka

⁶ Uchwała TK z 14 maja 1997 r., sygn. akt W 7/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 27, pkt III.4.

⁷ Wyrok TK z 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04, OTK-A ZU 2005, nr 8, poz. 92, pkt II.7.

polskiego jako języka obowiązkowego czynności prawnych (a więc dokonywanych w układzie horyzontalnym), i to nawet wówczas, gdyby czynności te podlegały ocenie i interpretacji przy rozstrzygnięciu przez organy władzy ewentualnych sporów, które mogą powstawać w związku z ich wykonywaniem. Nie można bowiem unicestwić fundamentalnej dla znaczenia treści art. 27 Konstytucji dystynkcji między sferą obrotu prywatnoprawnego (w której to sferze art. 27 Konstytucji nie ma zastosowania) oraz relacjami powstającymi w układzie wertykalnym między jednostką a organami władzy (w których to relacjach art. 27 Konstytucji ma pełne zastosowanie). Nie jest zatem tak, że każda czynność prawna rodząca wiążące skutki prawne (a więc umożliwiająca także uruchomienie przymusu państwowego dla wyegzekwowania tychże skutków prawnych) musi, ze względu na istniejącą zawsze możliwość jej oceny przez organ władzy publicznej, respektować bezwzględne wymaganie stosowania języka polskiego. Z drugiej jednak strony sformułowanie treści określonej czynności prawnej w języku innym niż polski nie może w żadnym wypadku automatycznie prowadzić do zmiany na język obcy języka komunikacji wymaganego przed organem władzy publicznej (najczęściej sądem) rozstrzygającym ewentualny spór powstający na tle tej czynności. W świetle art. 27 Konstytucji tym językiem wymaganym przed organem władzy publicznej zawsze pozostanie i musi pozostać język urzędowy, a więc język polski⁸.

Podsumowując przywołane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy zatem stwierdzić, że w jego opinii uznanie w art. 27 Konstytucji języka polskiego za język urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej oznacza, iż wszelkie czynności dokonywane przez organy władzy publicznej w związku z wykonywaniem zadań publicznych tych organów (w tym również zadań o charakterze niewładczym), a także wszelkie czynności poszczególnych jednostek (w tym obywateli), komunikujących się w sprawach publicznych z organami władzy publicznej, muszą być dokonywane w języku polskim, będącym językiem urzędowym. Skoro w świetle art. 27 Konstytucji językiem urzędowym w Polsce jest język polski, to tym samym wszelkie urzędowanie organów władzy publicznej, czyli realizowanie przez te władze zadań publicznych, także z udziałem obywateli, musi następować wyłącznie w języku polskim.

Konsekwencje wynikające z art. 27 Konstytucji oraz z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla nowelizowanego Prawa lotniczego

W świetle art. 27 Konstytucji oraz interpretacji tego przepisu dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny należy uznać za niezgodne z tym konstytucyjnym wzorcem odniesienia rozwiązanie prawne, które jest proponowane w projektowanym art. 21 ust. 2d i 2f, art. 162a ust. 8 oraz art. 171a ust. 1a ustawy

⁸ Wyrok TK z 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04, OTK-A ZU 2005, nr 8, poz. 92, pkt II.8–9.

z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2012 r. nr 155, poz. 933 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca) i które polega na dopuszczeniu możliwości składania określonych wniosków (podań) do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) lub dokumentów dołączanych do tych wniosków w języku angielskim. Wnioski określonych podmiotów o wszczęcie postępowania przed Prezesem ULC są dokumentami urzędowymi, które powodują określone skutki prawne dla działań przez niego podejmowanych. Również dokumenty dołączane do wspomnianych wniosków są dokumentami urzędowymi, które odgrywają określoną prawną rolę w procesie wykonywania urzędowych zadań Prezesa ULC. Mianowicie, na podstawie treści tychże dokumentów dokonuje on ustalenia spełnienia w danym przypadku określonych ustawowych (materialno-prawnych) przesłanek. Skoro wnioski do Prezesa ULC oraz dołączane do nich dokumenty są przesłanką urzędowych działań Prezesa ULC i skoro determinują one jego urzędową działalność, to tym samym powinny być one formułowane i składane w języku polskim, czyli w konstytucyjnie zastrzeżonym języku urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej. Poprzez te wnioski i dokumenty poszczególne jednostki komunikują się w sprawach urzędowych z Prezesem ULC, zaś język tej urzędowej komunikacji nie może być bynajmniej dowolny, a w każdym razie nie może on być językiem obcym.

Przewoźnicy lotniczy i inne osoby, które ustawa nowelizująca upoważnia do składania do Prezesa ULC wniosków i innych dokumentów w języku angielskim, nie należą do mniejszości narodowych, którym określone uprawnienia gwarantowałyby ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe. Również przepisy unijnego prawa wtórnego, których wykonaniu mają w swoim założeniu służyć niektóre spośród przepisów zawartych w ustawie nowelizacyjnej⁹, nie nakazują państwom członkowskim, aby stosowne dokumenty w sprawach urzędowych składane przez przewoźników lotniczych musiały być przyjmowane przez właściwe krajowe władze lotnicze także wówczas, gdy są sporządzone w języku angielskim lub w innym języku niż język urzędowy w danym państwie członkowskim. Nawet, gdyby przepis unijnego prawa wtórnego zawierał tego rodzaju postanowienie, które wymuszałoby na właściwych władzach państw członkowskich procedowanie w określonych sprawach urzędowych w języku innym niż oficjalny (urzędowy) w tym państwie, to i tak jest rzeczą wątpliwą, by takie postanowienie można było uznać za zgodne z unijnym prawem pierwotnym. Należy raczej uznać, że w każdym państwie członkowskim kwestie związane z tamtejszym językiem urzędowym należą do zakresu zagadnień, o któ-

⁹ Zob. w szczególności rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, Dz.Urz. UE L 79 z 2008 r., s. 1.

rych jest mowa w art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), a więc do zakresu tożsamości narodowej państw członkowskich, nierozdzielnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Artykuł 4 ust. 2 TUE stanowi, że Unia Europejska szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi¹⁰. Jeżeli określony akt unijnego prawa wtórnego narusza tożsamość narodową państwa członkowskiego w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE (a tak właśnie mogłoby być kwalifikowane postanowienie prawa unijnego naruszające konstytucyjne przepisy danego państwa członkowskiego mówiące o języku urzędowym w tym państwie), to wówczas zainteresowane państwo członkowskie może powołać ów fakt naruszenia jego tożsamości narodowej w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE jako powód usprawiedliwiający nieprzestrzeganie przez to państwo wspomnianego aktu prawa wtórnego, w tym też jako powód odstępstwa od określonego przepisu unijnego rozporządzenia lub dyrektywy, i to nawet wówczas, gdyby to rozporządzenie lub dyrektywa wprost nie przewidywały takiej możliwości derogacji¹¹.

Należy przy tym podkreślić, że przepisy ustawowe przewidujące odstępstwo od zasady określonej w art. 27 Konstytucji nie mogą być usprawiedliwiane samym tylko faktem dużej uciążliwości dla podmiotów zainteresowanych wymogu respektowania języka polskiego jako języka urzędowego. Jednym z podstawowych następstw prowadzenia przez dany podmiot określonej działalności gospodarczej w sposób transgraniczny jest to, że podmiot ten musi się dostosować do określonych krajowych regulacji prawnych obowiązujących w poszczególnych państwach oraz do stosowanych tam narodowych standardów. Dany podmiot musi wliczyć koszty tego rodzaju dostosowania się do normalnych kosztów swojej działalności. Działalność transgraniczna może być dla zainteresowanego przedsiębiorcy potencjalnie źródłem wyższych zysków, ale też i dodatkowych kosztów.

Należy w konsekwencji uznać, że projektowane art. 21 ust. 2d i 2f, art. 162a ust. 8 oraz art. 171a ust. 1a Prawa lotniczego, przewidując możliwość składania określonych dokumentów do Prezesa ULC w języku angielskim, nie są zgodne z art. 27 Konstytucji.

¹⁰ Na temat pojęcia wspomnianych tożsamości narodowych w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE zob. szerzej A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty*, „Common Market Law Review” 2011, vol. 48, s. 1417 i n.; D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law: Cases and Materials*, Cambridge 2010, s. 219 i n.; L.F.M. Besselink, *National and constitutional identity before and after Lisbon*, „Utrecht Law Review” 2010, vol. 6, s. 36 i n.

¹¹ Por. orzeczenia TS w sprawach: C-213/07 *Michaniki AE v. Ethniko Symvoulío Radiotileorasis, Ypourgos Epikrateias*, Zb.Orz. 2008, s. I-9999, pkt 47 i n.; C-165/08 *Komisja v. Polska*, Zb.Orz. 2009, s. I-6843, pkt 49 i nast.; zob. też A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming absolute primacy*, *op. cit.* s. 1444–1446.

Zgodność projektowanego art. 32 ust. 2a Prawa lotniczego z art. 27 Konstytucji

Projektowany art. 32 ust. 2a ustawy nowelizującej stanowi, że porozumienie zawierane przez Prezesa ULC z organami władz lotniczych państwa rejestracji statku powietrznego może być zawarte w języku angielskim. Tego rodzaju postanowienie nie narusza zawartej w art. 27 Konstytucji zasady uznającej język polski za język urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż możliwość zawierania przez władze (organy) poszczególnych państw porozumień (umów) międzynarodowych w językach uzgodnionych przez te władze wynika z prawa międzynarodowego, a konkretnie z konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (zob. art. 10 i art. 33 konwencji) oraz ze zwyczaju międzynarodowego. Zgodnie z art. 9 Konstytucji: *Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego*. Ten ostatni przepis dotyczy również zwyczajowego prawa międzynarodowego¹². Jeżeli z prawa międzynarodowego wynika, że porozumienia międzynarodowe lub międzyrządowe mogą być zawierane w języku uzgodnionym wspólnie przez strony umowy, w tym w języku innym niż język urzędowy w danym państwie, to nie ma powodu, by polski ustawodawca narzucał polskim organom władzy publicznej obowiązek zawierania wszystkich umów czy też porozumień międzynarodowych wyłącznie w języku polskim. W przypadku porozumień międzynarodowych odstępstwo od zasady określonej w art. 27 Konstytucji znajduje swoje uzasadnienie w innej zasadzie konstytucyjnej, a mianowicie w zasadzie wynikającej z art. 9 Konstytucji. Powyższe nie oznacza bynajmniej, że prawo międzynarodowe (skodyfikowane lub zwyczajowe) może dowolnie narzucać Polsce takie rozwiązania prawne, które są niezgodne z naszą Konstytucją, w tym niezgodne z jej art. 27. We wcześniejszych rozważaniach była między innymi mowa o tym, że w szczególności akty unijnego prawa wtórnego nie mogłyby narzucić Polsce rozwiązań prawnych naruszających art. 27 Konstytucji. Jednakże znaczenie art. 27 powinno być oceniane zupełnie inaczej wtedy, gdy przepis ten dotyczy relacji pomiędzy organami polskich władz publicznych a poszczególnymi jednostkami (gdzie zasada wyłączności języka polskiego ma charakter bezwzględny, z wyjątkiem możliwości odstępstw na rzecz mniejszości narodowych, gdy dopuszczają to ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe), a inaczej wtedy, gdy art. 27 Konstytucji ma być odnoszony do relacji pomiędzy polskimi organami władzy publicznej a organami innych państw. Stosowanie w tych ostatnich relacjach języka polskiego jako wyłącznego byłoby w wielu przypadkach nie tylko nieracjonalne i mogące utrudnić realizację celu porozumień międzynarodowych lub międzyrządowych, ale też kolidowałoby z postanowieniami prawa międzynarodowego, dającego stronom możliwość swobodnego ustalenia języka oraz tekstu autentycznego da-

¹² Zob. np. J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 21.

nej umowy. Warto przy tym przypomnieć, że również Trybunał Konstytucyjny dopuszcza w swoim orzecznictwie możliwość zaistnienia wyjątków od zasady posługiwania się językiem polskim jako językiem urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej, o ile wynika to z przepisów prawa międzynarodowego lub zwyczaju międzynarodowego. Zdaniem Trybunału dotyczyć to może np. niektórych działań placówek dyplomatycznych, wojska operującego w ramach struktur międzynarodowych, podmiotów gospodarczych czy poszczególnych osób sprawujących funkcje publiczne w czasie ich działalności na forum międzynarodowym¹³.

Dlatego też należy uznać, że projektowany art. 32 ust. 2a ustawy nowelizującej, dopuszczający zawieranie przez Prezesa ULC porozumień międzynarodowych z organami władz lotniczych innego państwa w języku angielskim, nie narusza art. 27 Konstytucji.

Zgodność przepisu przejściowego zawartego w ustawie nowelizującej Prawo lotnicze z Konstytucją RP

Artykuł 2 ustawy nowelizującej stanowi, że: „Do spraw wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy niniejszej ustawy”. Powyższy przepis poddaje zatem wszystkie sprawy administracyjne już zawisłe przed właściwymi organami (głównie przed Prezesem ULC) i będące w toku ich rozpatrywania i rozstrzygania nowym przepisom prawnym, które zostaną wprowadzone do ustawy – Prawo lotnicze. Tego rodzaju przepis, ustanawiający regułę bezpośredniego stosowania prawa nowego do już wszczętych spraw administracyjnych, nie narusza przepisów Konstytucji RP, w szczególności zaś nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji oraz wynikających z niej zasad niedziałania prawa wstecz oraz zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. Powodem zaś, dla którego projektowanego art. 2 ustawy nowelizującej nie można uznać za przepis sprzeczny z art. 2 Konstytucji, jest przede wszystkim okoliczność, że przepis ten nie pogarsza, lecz polepsza sytuację prawną stron postępowań administracyjnych (głównie przewoźników lotniczych) przed Prezesem ULC, gdyż pozwala tym stronom na składanie do niego stosownych wniosków oraz dokumentów w języku angielskim. Pod rządami nowych przepisów strony postępowań administracyjnych przed Prezesem ULC nie będą już musiały dokonywać tłumaczenia stosownych wniosków i innych dokumentów z języka obcego (najczęściej angielskiego) na język polski i unikną w ten sposób dodatkowych kosztów. Tego rodzaju ustawowe odstępstwo od konstytucyjnej zasady ustalającej język

¹³ Uchwała TK z 14 maja 1997 r., sygn. akt W 7/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 27, pkt III.1; wyrok TK z 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04, OTK-A ZU 2005, nr 8, poz. 92, pkt II.6.

polski językiem urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej jest wprowadzenie naruszeniem przepisów Konstytucji (o czym była już mowa wyżej), niemniej nie sposób zaprzeczyć, że odstępstwo to jest korzystne dla zainteresowanych adresatów projektowanej regulacji prawnej, będących stronami już wszczętych postępowań administracyjnych. Poddanie spraw administracyjnych, w których te podmioty mają status strony, nowym regulacjom prawnym polepszy sytuację prawną tych stron i nie naruszy tym samym zasady demokratycznego państwa prawnego.

W tym kontekście należałoby przypomnieć, że w prawie administracyjnym obowiązuje ogólna reguła, zgodnie z którą orzekanie w indywidualnej sprawie administracyjnej musi zawsze następować na podstawie stanu prawnego i faktycznego aktualnego w chwili orzekania. Sprawa administracyjna jest bowiem zawsze splotem określonych faktów oraz prawa i sprowadza się do kwestii tego, czy w danym stanie faktycznym można dokonać konkretyzacji określonej normy prawnej i jaka ma być treść tej konkretyzacji¹⁴. Tego rodzaju kwestia musi być rozstrzygana na podstawie aktualnego stanu prawnego, tj. stanu prawnego z chwili orzekania. Jak stwierdza się w doktrynie: *na gruncie prawa administracyjnego obowiązuje zasada, w myśl której wszelkie rozstrzygnięcia powinny być podejmowane w oparciu o stan faktyczny i prawny istniejący w chwili orzekania, co oznacza, że przed tą chwilą elementy konstytucyjne sprawy kształtują się również w sensie obiektywnym, a zachodzące w nich zmiany muszą być przez organ orzekający wzięte pod uwagę*¹⁵. Inaczej mówiąc: *Moment pełnego ukształtowania się granic sprawy administracyjnej następuje więc dopiero przed wydaniem decyzji, a po zamknięciu postępowania wyjaśniającego. Sprawa ma wtedy kształt obiektywny, który jest dany organowi administracyjnemu i na podstawie którego organ wydaje rozstrzygnięcie*¹⁶.

Równocześnie jednak od powyższej generalnej zasady prawa administracyjnego ustawodawca jest niekiedy zmuszony stosować określone wyjątki, kierując się chęcią zabezpieczenia słusznych interesów zainteresowanych stron już wszczętych (i toczących się) postępowań administracyjnych, dla których to stron poddanie ich sprawy przepisom nowego prawa mogłoby być niekorzystne i mogłoby spowodować skutek analogiczny do wstecznego działania prawa. W tym kontekście zwraca się bowiem uwagę na fakt, że bezwzględne kierowanie się omówioną wyżej ogólną zasadą prawa administracyjnego, zgodnie z którą obowiązuje stan prawny z chwili orzekania, jest być może korzystne dla samej administracji, ale dla poszczególnych jednostek (adresatów działań administracji) zasada ta może wywoływać konsekwencje analogiczne do tych, które następują wskutek wstecz-

¹⁴ Por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7–8; J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 13; T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, seria „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 1022, „Prawo” CLXVIII, Wrocław 1990, s. 334.

¹⁵ T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 59.

¹⁶ J. Zimmermann, *Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 5, s. 64–65.

nego działania prawa¹⁷. Chodzi bowiem o to, że chwila wydawania decyzji przez organ administracji nie jest bynajmniej tożsama z chwilą, w której adresat działań jurysdykcyjnych administracji podejmował stosowne zachowanie, przewidując określone skutki prawne na gruncie wówczas (tj. wcześniej) obowiązującej regulacji prawnej. Dlatego też w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się na potrzebę wprowadzania mechanizmów ukierunkowanych na ochronę spraw będących w toku, a także na konieczność wprowadzania wyjątków od zasady nakazującej administracji automatycznie stosować prawo nowe. *Zmiana stanu prawnego, która nastąpiła po zawiązaniu stosunku administracyjnoprawnego, powinna być tedy uwzględniana tylko o tyle, o ile nie pogarsza sytuacji adresata działań jurysdykcyjnych; w przeciwnym razie dochodzić może do naruszenia norm konstytucyjnych, a także do wydatnego osłabienia funkcji predyktynnej prawa. W związku z tą tezą narzuca się skojarzenie z regulacjami intertemporalnymi wykształconymi na gruncie prawa karnego¹⁸. Należy się zatem zgodzić z przedstawicielami doktryny, stwierdzającymi, że: W obecnej sytuacji, dopóki nie mamy ustawy ogólnej o prawie międzyczasowym, jeżeli ustawodawca zapomni ustanowić takie przepisy w ustawie zwykłej, należy kwestie te rozstrzygać w oparciu o zasadę *lex retro non agit*. Od zasady tej można odstąpić tylko wówczas, gdy zastosowanie nowych przepisów do spraw będących w toku jest dla zainteresowanych korzystniejsze niż prowadzenie ich dalej według prawa dotychczasowego¹⁹.*

Wspomniano już wyżej, że przepis międzyczasowy zawarty w art. 2 ustawy nowelizującej, rozpatrywany w związku z określonymi przepisami merytorycznymi tej ustawy, tworzy dla zainteresowanych stron korzystniejszy stan prawny, niż stan istniejący w chwili, gdy postępowanie administracyjne z udziałem tych stron było wszczynane. Pod rządami bowiem nowego stanu prawnego wspomniane strony unikną wielu zbędnych z ich punktu widzenia dodatkowych czynności i kosztów, związanych z koniecznością tłumaczenia stosownych dokumentów z języka angielskiego na język polski. Nowa regulacja prawa będzie dla tych stron korzystniejsza i nie doprowadzi do skutku analogicznego do wstecznego działania prawa. Stąd też art. 2 ustawy nowelizującej, ustanawiający regułę bezpośredniego stosowania prawa nowego do już wszczętych spraw administracyjnych, nie narusza przepisów Konstytucji RP, w szczególności zaś nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego (z zastrzeżeniem, że naruszenie ustawy zasadniczej występuje niejako na przedpolu tej intertemporalnej regulacji i polega na naruszeniu art. 27 Konstytucji).

¹⁷ Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z 28 września 1999 r., I SA/Wr 926/98*, OSP 2000, nr 5, poz. 83, s. 277; S. Wojtczak, *Glosa do wyroku NSA z 28 września 1999 r., I SA/Wr 926/98*, OSP 2000, nr 5, poz. 83, s. 279.

¹⁸ T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna, op. cit.*, s. 60–61.

¹⁹ E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 45.