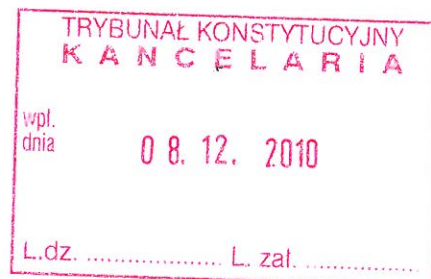




## Klub Parlamentarny „Prawo i Sprawiedliwość”

Warszawa, dnia 8 grudnia 2010 r.

### Trybunał Konstytucyjny



#### Wnioskodawca:

Grupa posłów VI kadencji,

reprezentowana przez posłów:

- 1) Andrzeja Mikołaja Derę
- 2) Andrzej Jaworski

### WNIOSEK

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, niżej podpisani posłowie Sejmu VI kadencji wnoszą o orzeczenie, że:

**art. 14 ust. 1, 3-5 i 8 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z dnia 21 kwietnia 2009 r. Nr 62 poz. 504.)  
jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej,  
a w szczególności z:**

- 1) art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 wyrażającym zasadę wyłączności ustawy w sferze wolności i praw człowieka oraz zasadę proporcjonalności w ograniczaniu korzystania z konstytucyjnych praw i wolności,
- 2) art. 42 ust. 1 wyrażającego zasadę wyłączności ustawy w regulowaniu przepisów o charakterze represyjnym,
- 3) art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 wyrażającego prawa do sądu.

Do reprezentowania wnioskodawców przed Trybunałem Konstytucyjnym upoważnieni zostają posłowie Andrzej Mikołaj Dera i Andrzej Jaworski.

## UZASADNIENIE

Przedmiot zaskarżenia w pierwszym rzędzie stanowi regulacja zawarta w art. 14 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. (Dz. U. z dnia 21 kwietnia 2009 r. Nr 62 poz. 504) o bezpieczeństwie imprez masowych, szczególności norma zawarta w ust. 1 tego artykułu będąca podstawą tzw. „zakazu klubowego” polegającego na zakazie uczestnictwa danej osoby w organizowanych przez organizatora imprezach masowych.

Zgodnie z brzmieniem zawartym w ust. 1 art. 14 organizator meczu piłki nożnej może stosować zakaz klubowy, polegający na zakazie uczestniczenia w kolejnych imprezach masowych przeprowadzanych przez organizatora meczu piłki nożnej, nakładany przez tego organizatora na osobę, która dopuściła się naruszenia regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej.

Procedura w przypadku wydania zakazu ustalona w ust. 2-8 art. 14 ustawy w następujący sposób:

Organizator meczu piłki nożnej, w terminie 7 dni od dnia zastosowania zakazu klubowego, informuje o tym osobę, której ten zakaz dotyczy. Informacja określa okres obowiązywania zakazu uczestnictwa tej osoby. Od zastosowania przez klub zakazu klubowego osobie ukaranej służy prawo do złożenia odwołania do właściwego podmiotu prowadzącego rozgrywkę. Podmiot prowadzący rozgrywkę określa formę, tryb i termin złożenia odwołania oraz tryb i termin jego rozpatrzenia, w swoim regulaminie wewnętrznym. Termin rozpatrzenia odwołania powinien być wyznaczony tak, aby od daty złożenia odwołania do daty jego rozpatrzenia nie upłynęło więcej niż 14 dni. Wniesienie przez osobę ukaraną odwołania wstrzymuje wykonanie zakazu klubowego. Orzeczenie właściwego podmiotu prowadzącego rozgrywkę wydane na skutek wniesienia odwołania jest ostateczne.

Okres obowiązywania zakazu klubowego nie może być dłuższy niż 2 lata od dnia jego wydania.

Zgodnie z powyższą regulacją „zakazy klubowe” mogą być nakładane przez kluby, za naruszenie regulaminu imprezy masowej lub regulaminu obiektu. Treść tych regulaminów ustalana jest zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych przez samego organizatora i, co należy podkreślić, nie jest zatwierdzana przez żaden organ. Zgodnie z treścią tego przepisu „organizator opracowuje i udostępnia osobom uczestniczącym w

impresie masowej regulamin obiektu (terenu) oraz regulamin imprezy masowej zawierający warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób na niej obecnych”.

**Nie istnieje zatem, nadzór tworzenia podstawy prawnej do wydania decyzji zawierającej środek o charakterze represyjnym. W świetle regulacji konstytucyjnej, utworzonego na jej postawie porządku prawnego oraz utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie jest taka sytuacja prawnie dopuszczalna.**

Nadto należy wskazać, że zgodnie z istniejącą regulacją „zakaz klubowy” stosowany być może nie tylko wobec imprez organizatora, który zakaz nałożył. Ustawodawca dał również kompetencję innym organizatorom imprez masowych (np. koncertów), na nie sprzedawanie biletów osobom z „zakazem klubowym”. Zgodnie z art. 10 będącej przedmiotem wniosku ustawy „organizator masowej imprezy sportowej, innej niż wymieniona w rozdziale 3, może odmówić na nią wstępu i przebywania osobie, której dane znajdują się w bazie danych, o której mowa w art. 37 pkt 2, lub objętej zakazem klubowym lub zakazem zagranicznym”. **Zakaz ten ma zatem charakter szczególnie represyjny.**

## **I. ZARZUT NIEKONSTYTUCYJNOŚCI ZASKARŻONEGO UNORMOWANIA:**

**1) Regulacji zawartych w art. 14 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych zarzuca się niekonstytucyjność ze względu na naruszenie norm zawartych w art. 31 § 3 wyrażającego zasadę wyłączności ustawy w sferze wolności i praw człowieka oraz zasadę proporcjonalności w ograniczaniu korzystania z konstytucyjnych praw i wolności.**

1. W doktrynie podkreśla się, że wolność człowieka jest wartością, która została poddana ochronie prawnej, stąd każdy jest zobowiązany szanować wolność i prawa innych osób. Z tego wynika zakaz zmuszania kogokolwiek do działań, których prawo, jako podstawowy regulator stosunków społecznych, jemu nie nakazuje. Sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności zgodnie z którą „wolność człowieka podlega ochronie prawnej” oznacza wolność działania człowieka wszędzie tam, gdzie prawo nie wprowadza zakazów. Jest to całkowite odwrócenie sytuacji istniejącej w odniesieniu do państwa i jego organów. Organ państwa działa tam i o tyle, gdzie i o ile został do tego przez prawo uprawniony i działa z powołaniem się na podstawę prawną. Obywatel zaś może

działać wszędzie tam, gdzie ustawa nie wprowadziła zakazów, nie zabroniła mu działania<sup>1</sup>.

2. Aksjologia wymogu ustawowej formy ograniczeń wolności i praw w doktrynie i orzecznictwie jest jednoznaczna. Zasada ta zapewnia udział parlamentu w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, a ta oznacza jawność procesu decyzyjnego, chroni przed pochopnymi i nieprzemyślanymi posunięciami.
3. **Kluczowe zagadnienie w przedmiotowej sprawie stanowi właściwe tworzenie samych zakazów prawnych, a więc ustalanie granic wolności jednostki jeszcze kwestii nie rozwiązuje do końca i nie zabezpiecza wolności działania jednostki.** W państwie prawo stanowią różne organy, wydając akty prawne zajmujące różne miejsce w hierarchii norm prawnych. Zabezpieczając sferę wolności człowieka Konstytucja stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności "mogą być ustanowione tylko w ustawie". Mogą zatem być tylko dziełem ciała przedstawicielskiego pochodzącego z wyborów powszechnych. Tylko Sejm i Senat są władne ograniczenia te wprowadzać nadając im formę ustawy, a więc aktu prawnego parlamentu uchwalanego w szczególnym trybie i zajmującego wysokie miejsce (tuż po Konstytucji) w systemie źródeł prawa w państwie<sup>2</sup>. Jednakże ograniczenia te nawet jeśli określone są w ustawie powinny być regulowane we właściwej formie, w szczególności gdy mają charakter represyjny.

Stanowisko powyższe potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji określonych w tym przepisie wartości. ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności mogą być wprowadzane ustawowo tylko wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie w celu:

- a) zapewnienia jego bezpieczeństwa (stąd ograniczenia te są dopuszczalne w pewnych granicach w przypadku

---

<sup>1</sup> Skrzydło Wiesław, Komentarz do art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.97.78.483), [w:] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze, 2002, wyd. IV.

<sup>2</sup> Tamże.

- wprowadzenia stanów nadzwyczajnych) lub porządku publicznego,
- b) ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej,
  - c) ochrony wolności i praw innych osób.

Konieczność w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji oznacza niezbędność, przydatność i proporcjonalność. Jeżeli okaże się że przyjęte restrykcyjne unormowania prawne wprowadzające ograniczenie nie doprowadzą w konsekwencji do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu należałoby rozważyć weryfikację tych rozwiązań, szczególnie gdy można je zastąpić mniej uciążliwymi<sup>3</sup>.

Zgodnie z przywołanym orzeczeniem generalną zasadą w dziedzinie ograniczeń praw wolności, wyraźnie przez Konstytucję podkreśloną, jest to, iż wymienione ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Konstytucja, ustanawiając tę ważną zasadę dotyczącą wolności, jednocześnie określa jej gwarancje i granice oraz warunki stosowania niezbędnych jej ograniczeń.

4. Ochrona praw majątkowych nie oznacza oczywiście ich absolutnej nienaruszalności. Jak wskazywał już Trybunał Konstytucyjny konieczne jest jednak zachowanie ram konstytucyjnych, które wyznaczają granice ochrony konstytucyjnej określonego prawa majątkowego. Mechanizm oceny dopuszczalności ograniczeń odnoszący się do prawa własności dotyczy, co do zasady, również innych konstytucyjnie chronionych praw majątkowych. Ograniczenia innych, niż prawo własności, konstytucyjnie chronionych praw majątkowych muszą spełniać przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dopuszczalność i granice ograniczeń nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od istoty (charakteru prawnego) określonej instytucji. Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie wymaga rozważenia: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy

---

<sup>3</sup> Zob. Wyrok Trybunał Konstytucyjny z dnia 26 marca 2002 r., SK 2/01, OTK-A 2002/2/15.

efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela<sup>4</sup>.

5. Zgodnie z powyższym podstawową przesłanką oceny czy ograniczenie w postaci kompetencji nakładania przez organizatora imprezy zakazu klubowego jest zgodna z konstytucją jest wymóg formy ustawowej tego ograniczenia. Zgodnie z doktryną i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego jest to jednak tylko przesłanka wyjściowa, co „oznacza, że o ile sama ustawowa ranga unormowania statusu jednostki nie wystarcza jeszcze ich merytorycznej zasadności (...)”<sup>5</sup>. Regulacja ustawowa musi cechować się odpowiednim stopniem precyzyjności (określoności); „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę ich niezgodności ... z przepisem (art. 31 ust. 3 zd. 1) wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny, np. w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw”<sup>6</sup>.
6. Istotniejsze znaczenie w przypadku regulacji zakazów klubowych stanowi delegacja do wydawania zakazów klubowych na podstawie regulacji nie posiadających formy przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Delegacja ta jest sprzeczna z konstytucją. W ocenie skarżącego regulacje zawarte w regulaminach imprezy oraz regulaminach obiektów będący podstawą do wydania zakazu klubowego, ze względu na swój charakter mogą wykraczać poza granice upoważnienia ustawowego

## **2) Regulacji zawartych w art. 14 ustawy bezpieczeństwie imprez masowych zarzuca się niekonstytucyjność ze względu na naruszenie zasady wyłączności ustawy w regulowaniu przepisów o charakterze represyjnym zawartej m.in. w art. 42 ust. 1 Konstytucji.**

1. Zasada wyłączności ustawy, ogólnie ustanawiająca wymóg podstawy ustawowej dla określenia obowiązków i uprawnień jednostki, przybiera szczególną (kwalifikowaną) postać w

---

<sup>4</sup> Zob. wok z Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002/7/97

<sup>5</sup> Wyrok TK z 19 maja 1998, U.5/07, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46, s. 251; zob. też wyrok z 12 stycznia 1999, P.2/98, j.w., s. 17 i wyrok z 12 stycznia 2000, P.11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3, s. 42.

<sup>6</sup> Wyrok TK z 22 V 2002, K. 6/02, OTK ZU 2001, nr 3/A, s. 441.

odniesieniu do regulacji o charakterze represyjnym (wyrok TK z 26 września 1995 r., U. 4/95). Działanie na podstawie przepisów o charakterze blankietowym, jakimi według skarżącego wskazane w *petitum* przepisy art. 14 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, jakiegokolwiek organu ingerującego w sferę praw i wolności jednostki, jest niezgodne z konstytucją.

2. Zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy w regulowaniu przepisów o charakterze represyjnym Konstytucji RP nie dopuszczalna jest regulacja drogą podstawową elementów norm o charakterze represyjnym. W szczególności jest to niedopuszczalne gdy normy te nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego, jak to ma miejsce przypadku zakazów klubowych wydawanych za naruszenie regulaminów tworzonych przez organizatorów imprez.
3. Trybunał Konstytucyjny zwracał wielokrotnie uwagę<sup>7</sup>, że „obowiązująca Konstytucja nakazuje, aby ustawa w sposób zupełny i wyczerpujący regulowała wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko takie sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji, przy czym upoważnienie do wydania rozporządzenia musi spełniać wymagania określone w art. 92 Konstytucji, a jednocześnie samo rozporządzenie musi być zgodne z warunkami określonymi w wymienionym przepisie konstytucyjnym”<sup>8</sup>.
4. Zasada wyłączności ustawy posiada szczególne znaczenie w sferze prawa represyjnego. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał znaczenie tej fundamentalnej gwarancji wolności w wielu orzeczeniach. Na gruncie przepisów konstytucyjnych obowiązujących przed 17 października 1997 r. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „w państwie prawnym przepisy karne winny precyzyjnie określać zarówno czyn jak i karę (...). Niesporne jest też, w świetle konstytucyjnego podziału materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze, że podstawowe elementy zarówno czynu jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy –

<sup>7</sup> Wypis z wyroku WYROK z dnia 8 lipca 2003 r. Sygn. akt P 10/02.

<sup>8</sup> Wyrok z 19 lutego 2002 r., U. 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, s. 34.

pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że powyższe konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy sankcji” (orzeczenie z 1 marca 1994 r., U. 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 41). Rozwijając tę linię orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „ustawowe sformułowanie przepisów karnych (represyjnych) musi w sposób zupełny odpowiadać zasadzie określoności. Oznacza to, że sama ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą” (orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 137).

5. Obowiązująca Konstytucja wyraziła *expressis verbis* analizowaną gwarancję w art. 42 ust. 1. Przepis ten stanowi: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”. Interpretując cytowany przepis, Trybunał Konstytucyjny rozważał najszerzej znaczenie tego przepisu w wyroku z 20 lutego 2001 r., P 2/00. Trybunał przypominał wówczas, że w świetle poglądów doktryny „ustawodawca sam musi określić znamiona czynu zabronionego, zaś ich sprecyzowanie może być przekazane władzy wykonawczej (...). Trybunał Konstytucyjny akceptując przedstawiony kierunek wykładni konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy, przeciwstawia się jednocześnie takiej interpretacji art. 42 ust. 1 Konstytucji, która pojęcie ustawy rozszerza na wszystkie rozporządzenia wydane zgodnie z art. 92 Konstytucji (...). Nie rezygnując z wymagania określenia wyłącznie w ustawie dopuszczalne jest doprecyzowanie tych elementów w aktach wykonawczych wydanych w zgodzie z art. 92 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu, czy przeciwko interesom fiskalnym państwa, konstrukcja ustawy karnej, która by całkowicie wykluczała potrzebę odwołania się rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności, jest trudna do wyobrażenia” (wyrok z 20 lutego 2001 r., P. 2/00, OTK ZU nr 2/2001, s. 196).



6. Kontynuując i rozwijając przedstawioną linię orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że art. 42 ust. 1 Konstytucji wyraża szereg fundamentalnych zasad prawa represyjnego. Po pierwsze, w myśl tego przepisu, czyn zabroniony i rodzaj oraz wysokość kar i zasady ich wymierania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie, przy czym Konstytucja nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów przez akty podustawowe (zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego). Rola aktu podustawowego polega w tym przypadku na dookreśleniu pewnych elementów czynu zabronionego, który zabroniony został przez ustawodawcę. Po drugie, podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł zorientować na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego). Po trzecie, Konstytucja ustanawia zakaz karania za czyn, który nie był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia (zasada *lex poenalis retro non agit*).

7. Zakres przedmiotowy stosowania wymienionych gwarancji wyznacza konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej”. W ocenie Trybunału konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym przypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu **należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki. Przedstawione zasady konstytucyjne obejmują różne dziedziny prawa represyjnego.**

3) Regulacji zawartych w 14 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w ust. 2 -8 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w pierwszym rządzie zarzuca się niekonstytucyjność ze względu na:

1. Przepisy zawarte w tych artykułach tworzą opisane quasi postępowanie odwoławcze. Postępowanie to określa zgodnie z wytyczną ustawodawcy sam organizator imprezy masowej. Według skarżącego taka konstrukcja prawna stanowi naruszenie przepisu art. 77 ust. 2 Konstytucji zgodnie z którym „ustawa nie może

*nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw*”, zawiera w swej treści zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw i jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, którego zasadniczą część normatywna zawarta jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Organiczną więź tych dwu postanowień Konstytucji dostrzega się powszechnie w literaturze naukowej wskazując jednocześnie, iż treść art. 77 ust. 2 Konstytucji „*stanowi dopełnienie konstytucyjnej właściwości prawa do sądu*” i że w istocie to prawo do sądu a nie zakaz zamykania drogi sądowej jest środkiem ochrony wolności praw. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego<sup>9</sup>, wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, z zasady demokratycznego państwa prawnego zaś płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Trybunał zwrócił na to uwagę w wyroku z 9 czerwca 1998 r. K. 28/97 (OTK ZU 1998/4 poz. 50). Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają. Odwołując się do treści art. 77 ust. 2 Konstytucji oznacza to, że ograniczenia (opisane w art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie mogą w ogóle wyłączyć drogi sądowej bowiem byłyby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zaś takie ograniczenia, które faktycznie zamykałyby obywatelowi drogę do sądu należałoby uznać za niekonstytucyjne.

---

<sup>9</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r. SK 19/98 OTK ZU 1999/3 poz. 36.

2. Według skarżącego przewidziana w ust. 14 art. 14 ustawy możliwość odwołania oparta na regulaminie organizatora imprezy masowej, nie będącego aktem prawa powszechnie obowiązującego, nie stanowi wystarczającej gwarancji obrony przed nałożeniem kary.

**Ponadto w ocenie skarżącego:**

1. Nałożona na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy kara m.in. w związku z regulacją art. 10 ustawy jest nieproporcjonalna do bliżej nieokreślonych czynów za które ma być nakładana. Ponadto zakaz klubowy nałożony za złamanie regulaminu imprezy masowej lub regulaminu obiektu, ma obowiązywać nie tylko w danym klubie, który go wydał, ale także wszelkich innych organizatorów meczów piłkarskich. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 3 pkt. 2 ustawy 3. Organizator meczu piłki nożnej lub podmiot przez niego uprawniony do dystrybucji odmawia sprzedaży biletu wstępu lub innego dokumentu uprawniającego do przebywania na nim osobie, wobec której zastosowano zakaz klubowy (...)"'. Tymczasem należy jeszcze raz podnieść, że organizator meczu sam ustala treść ww. regulaminów i może okazać się, że to co jest u jednego organizatora zakazane, u innego jest dopuszczalne. Może zatem dochodzić do sytuacji w której dana osoba dostanie zakaz klubowy za określone zachowania i obligatoryjnie będzie miała zakaz uczestniczenia w imprezach także u organizatora, który tego typu zachowań nie penalizuje.
2. Dokonywana w zaskarżanej ustawie jednoczesna penalizacja poprzez wydanie zakazu stadionowego oraz poprzez przepisy karne zawarte w art. 54 ustawy narusza zasadę proporcjonalności stosowanych kar do popełnionego czynu.
3. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 14 ust. 1 zakazy klubowe będą nakładać kluby, a więc pracujący w nich działacze piłkarscy, których reputacja w Polsce jest niestety niska. W związku licznymi „ aferami piłkarskimi” istnieją uzasadnione obawy o gwarancję uczciwego i rzetelnego „osądzenia” osoby podejrzanej o naruszenie regulaminu. Tymczasem konsekwencję nałożenia na daną osobę „zakazu klubowego”, są dość duże. Jak już była o tym mowa kara może się rozciągnąć nie tylko na dany klub, lecz może skutkować niemożnością uczestniczenia osoby tak ukaranej, we wszelkich innych imprezach masowych.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.