SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 47/14

BAS-WPTK-2864/14

Warszawa, dnia 26 lutego 2016 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 26. 02. 2016
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 3 grudnia 2014 r. (sygn. akt K 47/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2139) **jest zgodny** z art. 87 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 14 ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 1 **jest niezgodny** z art. 87 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 14 ust. 1 i ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji;

4) art. 14 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1707), **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji;

5) art. 14 ust. 1 i ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 1 oraz art. 14 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw, **nie są niezgodne** z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Wnioskodawca zaskarżył art. 14 ust. 1, ust. 1a i ust. 5 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2139; dalej: u.b.i.m.).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.b.i.m.: „Organizator meczu piłki nożnej może stosować zakaz klubowy, polegający na zakazie uczestnictwa 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". Jak stanowi art. 14 ust. 1a u.b.i.m.: „Zakaz klubowy, o którym mowa w ust. 1, dotyczy również kolejnych imprez masowych przeprowadzanych z udziałem drużyny organizatora rozgrywanych poza siedzibą organizatora, i może być nakładany za naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej prowadzonej z udziałem drużyny tego organizatora". Natomiast art. 14 ust. 5 u.b.i.m. w dacie zaskarżenia miał następujące brzmienie: „Związek sportowy lub podmiot prowadzący rozgrywki określa formę, tryb i termin złożenia odwołania, o którym mowa w ust. 4, lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w ust. 4a, a także tryb i termin ich rozpatrywania, w swoim regulaminie wewnętrznym".

Można dodać, że art. 14 ust. 4 i ust. 4a u.b.i.m., do których odsyłał ostatni z przytoczonych przepisów, stanowiły w dacie zaskarżenia, co następuje: „Od zastosowania przez klub zakazu klubowego, o którym mowa w ust. 1, osobie ukaranej służy prawo do złożenia odwołania do właściwego podmiotu prowadzącego rozgrywki" (art. 14 ust. 4 u.b.i.m.); „Jeżeli zakaz klubowy, o którym mowa w ust. 1, został zastosowany przez związek sportowy lub podmiot prowadzący rozgrywki jako organizatora meczu piłki nożnej, wówczas osobie ukaranej służy prawo wniesienia do tego podmiotu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy" (art. 14 ust. 4a u.b.i.m.).

Podsumowując, zakresem zaskarżenia objęto: przepis ustanawiający zakaz klubowy (art. 14 ust. 1 u.b.i.m.), przepis rozszerzający jego skuteczność (art. 14 ust. 1a u.b.i.m.) oraz przepis nakazujący określenie formy, trybu i terminów złożenia i rozpatrywania środków prawnych, które przysługują jednostce od nałożonego

na nią zakazu klubowego, w regulaminie wewnętrznym związku sportowego lub podmiotu prowadzącego rozgrywki (art. 14 ust. 5 u.b.i.m.).

2. Tytułem wyjaśnienia należy zauważyć, że przewidziany w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych zakaz klubowy jest instytucją prawną odrębną w stosunku do zakazu wstępu na imprezę masową, stanowiącego środek karny, o którym mowa w art. 41b ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej: k.k.).

Zgodnie z art. 41b § 1 k.k.: „Sąd może orzec zakaz wstępu na imprezę masową, jeżeli przestępstwo zostało popełnione w związku z taką imprezą lub w razie skazania za występek o charakterze chuligańskim, a udział sprawcy w imprezach masowych zagraża dobrom chronionym prawem. Sąd orzeka zakaz wstępu na imprezę masową w wypadkach wskazanych w ustawie". Z kolei w myśl art. 41b § 2 k.k.: „Zakaz wstępu na imprezę masową obejmuje wszelkie imprezy masowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz mecze piłki nożnej rozgrywane przez polską kadrę narodową lub polski klub sportowy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej". Ponadto inne jednostki redakcyjne tego artykułu przewidują m.in., że sąd może orzec także obowiązek przebywania skazanego, w czasie trwania niektórych imprez masowych objętych zakazem, w miejscu stałego pobytu lub w innym wyznaczonym miejscu, z zastosowaniem systemu dozoru elektronicznego (art. 41b § 3 k.k.), a nawet obowiązek stawiennictwa skazanego w tym czasie w jednostce organizacyjnej Policji lub w innym miejscu określonym przez właściwy organ (art. 41b § 5 k.k.).

Niezastosowanie się do orzeczonego przez sąd zakazu wstępu na imprezę masową jest zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3 (art. 244 k.k.). Konsekwencje prawnokarne pociąga za sobą również niezastosowanie się do wspomnianych powyżej obowiązków (art. 244a § 1 k.k.; zob. też art. 244a § 2 k.k.).

II. Zarzuty wnioskodawcy

W świetle *petitum* wniosku wątpliwości Rzecznika budzi zgodność wszystkich zaskarżonych przepisów (art. 14 ust. 1, ust. 1a i ust. 5 u.b.i.m.) z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 oraz z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednakże pierwsze dwa ze wskazanych wzorców kontroli potraktowano we wniosku zarówno

łącznie (związkowo), jak i rozłącznie. W uzasadnieniu wniosku wskazano bowiem następujące cztery grupy zarzutów.

Po pierwsze, Rzecznik twierdzi, że art. 14 ust. 1 i ust. 1a u.b.i.m. są niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji, gdyż regulaminy, o których mowa w tych przepisach (regulamin obiektu, terenu, imprezy masowej), zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, lecz nie są wydawane przez podmioty konstytucyjnie upoważnione do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego ani nie mają formy przewidzianej w Konstytucji dla takich aktów. Podstawą wydania zakazu klubowego są więc, zdaniem wnioskodawcy, „regulacje nieposiadające cech prawa powszechnie obowiązującego wydane przez podmiot prywatny" (wniosek, s. 15).

Po drugie, art. 14 ust. 1 i ust. 1a u.b.i.m. mają być niezgodne z art. 2 Konstytucji – ściślej zaś: z wynikającą z tego przepisu zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa – gdyż zasada ta nie dopuszcza karania jednostki za zachowania przewidziane w regulacji, która nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego. W tym zakresie, jak można sądzić, zarzut jest tożsamy z poprzednim i nie wymaga osobnej analizy. Ponadto jednak „z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa stoi w sprzeczności rozwiązanie prawne polegające na wymierzeniu jednostce dolegliwości o charakterze penalnym na podstawie prawa prywatnego, przy braku skutecznej kontroli sądowej" (wniosek, s. 19). Zdaniem Rzecznika, skutecznej ochrony praw jednostki nie zapewnia droga sądowa przyznana w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdyż podstawę wydania zakazu klubowego stanowi „prawo prywatne, a nie publiczne powszechnie obowiązujące" (wniosek, s. 19).

Po trzecie, wnioskodawca zarzuca przepisowi art. 14 ust. 5 u.b.i.m. niezgodność z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji, wywodząc, że: „Procedura odwoławcza od środka represyjnego, jakim jest zakaz klubowy pozostawiona jest [...] dowolnemu uznaniu podmiotu prywatnego. Postępowanie to oderwane jest od zasad, jakimi rządzą się takie procedury jak administracyjna, karna, czy cywilna [...]. Nie chroni to w żaden sposób jednostki przed możliwymi nadużyciami" (wniosek, s. 19).

Po czwarte, we wniosku zakwestionowano zgodność wszystkich zaskarżonych przepisów z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, twierdząc, że ustanowiono w nich niedopuszczalne ograniczenie prawa do korzystania z dóbr

kultury (fizycznej). Wnioskodawca podnosi, że ograniczenia w zakresie konstytucyjnych wolności i praw, które powinny być ustanawiane w formie ustawy, są w tym przypadku nakładane w regulaminach pochodzących od podmiotów prywatnych. Ponadto, zdaniem Rzecznika, zaskarżona regulacja nie jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, ponieważ cele przez nią założone mogą być realizowane przez inne środki, w szczególności cywilnoprawne; ponadto efekty przyjętego rozwiązania „pozostają w dysproporcji do ciężarów nałożonych na obywatela" (wniosek, s. 21).

III. Analiza formalnoprawna

1. W pierwszej kolejności należy odnotować, że już po złożeniu wniosku przez Rzecznika część regulacji objętej zaskarżeniem została znowelizowana. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1707; dalej: ustawa zmieniająca), która weszła w życie z dniem 26 listopada 2015 r., dokonała poważnych zmian m.in. w odniesieniu do instytucji zakazu klubowego.

Ustawodawca zrezygnował z poprzedniego modelu, w którym osobie objętej zakazem klubowym przysługiwało prawo do złożenia odwołania do właściwego podmiotu prowadzącego rozgrywki (dawny art. 14 ust. 4 u.b.i.m.), a jeżeli zakaz został zastosowany przez związek sportowy lub podmiot prowadzący rozgrywki jako organizatora meczu piłki nożnej, wówczas osobie takiej służyło prawo wniesienia do tego podmiotu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (dawny art. 14 ust. 4a u.b.i.m.). Obecnie jedynym środkiem prawnym przysługującym od zakazu klubowego jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, składany do podmiotu, który zastosował zakaz klubowy (art. 14 ust. 4 u.b.i.m. w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą; art. 14 ust. 4a u.b.i.m. został uchylony).

Stosownie do tego, zmianie uległ również kwestionowany przez Rzecznika art. 14 ust. 5 u.b.i.m. Obecnie przepis ten stanowi, co następuje: „Podmiot, o którym mowa w ust. 1 [czyli organizator meczu piłki nożnej – uwaga własna], określa w swoim regulaminie wewnętrznym formę, tryb i termin złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w ust. 4, a także tryb i termin jego rozpatrzenia". O ile więc dotychczas przepis odnosił się zarówno do odwołania, jak i do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a określenie wspomnianych aspektów

proceduralnych pozostawiał związkowi sportowemu lub podmiotowi prowadzącemu rozgrywki, o tyle po nowelizacji dotyczy on jedynie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a obowiązek określenia w swym regulaminie formy, trybu i terminu złożenia tego wniosku obarcza organizatora meczu piłki nożnej.

W związku z odejściem od modelu zakładającego możliwość wniesienia odwołania konieczne stało się dokonanie korekty art. 14 ust. 6 i ust. 8 u.b.i.m., które po wejściu w życie ustawy zmieniającej nie dotyczą odwołania, lecz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Ponadto ustawodawca przesądził, że od orzeczenia o zastosowaniu zakazu klubowego przez organizatora meczu piłki nożnej osobie objętej zakazem służy prawo wniesienia skargi do właściwego sądu administracyjnego (art. 14 ust. 8a u.b.i.m. dodany przez ustawę zmieniającą). Istnienie drogi sądowej wynikało już wcześniej z orzecznictwa sądów administracyjnych (zob. pkt V.2 niniejszego stanowiska), jednak w trakcie prac nad ustawą zmieniającą uznano słuszność poglądu, że zamieszczenie wyraźnego przepisu przewidującego możliwość wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zastosowanie zakazu klubowego spetryfikuje wysoki standard ochrony jednostki (zob. P. Kościelny, *Opinia prawna dotycząca niektórych aspektów komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2857)*, sporządzona 9 czerwca 2015 r., dostępna na stronie internetowej Sejmu).

2. Jak wynika z prezentacji stanu prawnego, nowelizacja dokonana ustawą zmieniającą w istotny sposób zmodyfikowała konstrukcję prawną zakazu klubowego. Jednym z następstw tej zmiany było nadanie nowego brzmienia przepisowi objętemu zarzutami konstytucyjnymi Rzecznika, tj. art. 14 ust. 5 u.b.i.m. Przepis ten utracił treść, jaką miał w dacie zaskarżenia. Ponadto sprawy w toku dotyczące zakazów klubowych są już rozpatrywane na podstawie nowych przepisów, zgodnie z zasadą działania prawa nowego (zob. także uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 2857/VII kad.).

Można jednak sądzić, że wobec obowiązującej regulacji wątpliwości konstytucyjne Rzecznika pozostają co do zasady aktualne. Rezygnacja z odwołania na rzecz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie zmieniła bowiem tego, że procedura rozpoznania środka prawnego przysługującego osobie, na którą nałożono zakaz klubowy, jest nadal określana w regulaminie pochodzącym od podmiotu

prywatnego. W ustawie nie zamieszczono też odwołania nakazującego odpowiednie stosowanie którejś ze wspomnianych przez wnioskodawcę procedur (administracyjnej, karnej, cywilnej). Co więcej, nadal obowiązuje art. 4 u.b.i.m., wyłączający postępowanie w przedmiocie zakazu klubowego spod ogólnej zasady stosowania do postępowań określonych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23).

Wszystko to sprawia, że mimo ingerencji ustawodawczej w treść art. 14 ust. 5 u.b.i.m. – co spowodowało, ściśle rzecz biorąc, utratę mocy obowiązującej przepisu w brzmieniu z daty wniosku – Sejm dostrzega możliwość rozpoznania zarzutów Rzecznika w odniesieniu do obowiązującej wersji przepisu. Przedstawione uwagi dotyczyć więc będą art. 14 ust. 5 u.b.i.m. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 lit. c ustawy zmieniającej.

3. Sposób ukształtowania przez Rzecznika zakresu zaskarżenia – zarówno gdy chodzi o wzorce kontroli, jak i pod względem doboru zakwestionowanych przepisów ustawy – skłania do sformułowania pewnych uwag dodatkowych.

Wniosek zawiera rozważania odnoszące się nie tylko do wskazanych w *petitum* wzorców kontroli, ale także do pojęcia „oskarżenie w sprawie karnej" w świetle art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) oraz do zakresu zastosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji. Niektóre spostrzeżenia wnioskodawcy zdają się też odnosić do prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Luźny charakter tych rozważań i brak ich wyraźnego powiązania z przedmiotem zaskarżenia nie pozwala jednak na zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* w celu poszerzenia zakresu kontroli o wzorce nieprzewidziane w *petitum* wniosku.

Także dobór zaskarżonych przepisów, w świetle charakteru zastrzeżeń konstytucyjnych Rzecznika, wydaje się do pewnego stopnia niekonsekwentny. Jeżeli bowiem kwestionowany jest przepis rozszerzający skuteczność zakazu klubowego poza stosunek dwóch równorzędnych podmiotów (art. 14 ust. 1a u.b.i.m.), i to kwestionowany właśnie z tej przyczyny, to trudno ustalić, dlaczego zaskarżeniem nie objęto innych przepisów określających skutki publicznoprawne zakazu klubowego (por. art. 10, art. 15 ust. 3 pkt 2 u.b.i.m.). W tej sytuacji bowiem – o ile Trybunał nie podzieli wszystkich zarzutów Rzecznika i nie wyeliminuje z systemu prawnego

instytucji zakazu klubowego *in toto* – nawet uchylenie wskazanego przepisu nie spowoduje nadania instytucji zakazu klubowego kształtu spójnego z oczekiwaniami prezentowanymi w uzasadnieniu wniosku. Należy przypomnieć, że zdaniem Trybunału sprzeczność w rozumowaniu wnioskodawcy, zwłaszcza gdy towarzyszy jej brak rzetelnej i szczegółowej analizy obowiązujących norm prawnych o istotnym znaczeniu merytorycznym dla zaskarżonych przepisów, stoi na przeszkodzie uznaniu, iż wnioskodawca wywiązał się z obowiązku dostatecznego uzasadnienia zarzutów (zob. zwłaszcza postanowienie TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt K 7/14). Uznanie, że taka sytuacja ma miejsce w analizowanej sprawie, nakazywałoby umorzenie postępowania, w całości lub w części, 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.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Powstrzymując się ostatecznie od zgłoszenia takiego wniosku, Sejm pragnie przypomnieć, że obowiązek badania dopuszczalności wniosku i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca umorzeniem postępowania, ciąży na Trybunale na każdym etapie postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03).

4. Podsumowując, kontroli w niniejszej sprawie podlega zgodność:

– art. 14 ust. 1 i ust. 1a u.b.i.m. z art. 87 ust. 1 Konstytucji;

– art. 14 ust. 1 i ust. 1a u.b.i.m. z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji;

– art. 14 ust. 5 u.b.i.m., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 lit. c ustawy zmieniającej, z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji;

– art. 14 ust. 1 i ust. 1a u.b.i.m. oraz art. 14 ust. 5 u.b.i.m., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 lit. c ustawy zmieniającej, z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

IV. Wzorce kontroli

1. Zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji)

Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej".

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywodzi się zasadę zaufania obywatela do państwa, a z niej – pewne zasady szczegółowe, wyznaczające określony w ten sposób model państwa. Można wśród nich wyróżnić katalog dyrektyw określanych zbiorczo mianem zasady przyzwoitej (poprawnej, prawidłowej) legislacji. Na podstawie tego orzecznictwa w literaturze zaliczono do nich: zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę *pacta sunt servanda*, zasadę poszanowania interesów w toku, zasadę nakazującą stosowanie przepisów przejściowych, zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasadę określoności przepisów prawa, zasadę proporcjonalności oraz nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej (T. Zalasiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51; por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 674-685). Poniższa rekonstrukcja treści normatywnych zawartych w art. 2 Konstytucji ma charakter ściśle ograniczony, dostosowany do potrzeb zajęcia przez Sejm stanowiska w niniejszej sprawie.

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. W wyroku z 15 lutego 2005 r. (sygn. akt K 48/04) Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że zasada ta wyraża się „w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas

na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania" (por. także m.in. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97).

Podobnie Trybunał wypowiedział się w wyroku z 25 kwietnia 2001 r. (sygn. akt K 13/01), w którym – podtrzymując swoje wcześniejsze stanowisko – stwierdził, że analizowana zasada opiera się na pewności prawa, a więc „takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach" (zob. także np. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08; 10 lutego 2015 r., sygn. akt P 10/11).

Ponadto Trybunał wskazywał, że „z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej" (wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07; por. wyrok TK z 3 lipca 2007 r., sygn. akt SK 1/06).

2. Ograniczenia wolności korzystania z dóbr kultury (art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji)

W myśl art. 73 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury".

Wspomniana w końcowym fragmencie tego przepisu wolność korzystania z dóbr kultury tworzy po stronie władz publicznych obowiązki o charakterze przede wszystkim negatywnym, polegające na zakazie tworzenia przez te władze ograniczeń dostępu do dóbr kultury (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 73, s. 9). Obowiązki pozytywne w tym zakresie wynikają natomiast zwłaszcza z art. 6 Konstytucji, który nakłada na państwo obowiązek stworzenia warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury (ust. 1), a także udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym (ust. 2). W tym sensie wolność wyrażona w art. 73 *in fine* Konstytucji może być traktowana jako uzupełnienie treści zawartych w art. 6 Konstytucji (zob. wyrok TK z 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07).

Jak wskazano w nauce prawa: „Adresatem obowiązków wynikających z omawianej wolności [korzystania z dóbr kultury – uwaga własna] są władze publiczne. Nie można jej przypisać efektu horyzontalnego, bo odniesienie swobody dostępu do dóbr pozostających w rękach prywatnych mogłoby kolidować z prawem własności czy prywatnością życia domowego" (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 9). Oznacza to, że odmowa udostępnienia dóbr kultury przez podmiot prywatny innemu podmiotowi prywatnemu nie może być rozpatrywana pod kątem naruszenia art. 73 Konstytucji.

Interpretacja pojęcia dóbr kultury może przysparzać trudności, gdyż powstaje pytanie o zasadność włączenia do jego zakresu także różnych form rozrywki, wypoczynku czy sportu (por. np. pkt 12 uchwały Sejmu z dnia 12 lipca 2013 r. – Karta Praw Osób z Autyzmem; M.P. poz. 682). Precyzyjne oddzielenie od siebie tych form aktywności ludzkiej na gruncie analizy konstytucyjnej nie zawsze jest możliwe, stąd też Sejm przyjmuje na gruncie niniejszej sprawy, że wolność określona w art. 73 Konstytucji odnosi się do szeroko rozumianych dóbr kultury. Przez dobro kultury w szerokim znaczeniu tego terminu należy rozumieć „określoną wartość należącą do świata kultury i mogącą stanowić przedmiot ochrony prawnej"

(K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 44). Chodzi więc zarówno o wartości materialne, jak i niematerialne. Dzięki analizowanej wolności „dobra kultury mogą oddziaływać na myśli i wyobraźnię «każdego» [...] i tym samym wpływać na jego zdolności, osobistą wrażliwość i zachowania oraz przedsiębrane inicjatywy w różnych dziedzinach życia" (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 375). Można przyjąć, że korzystaniem z dóbr kultury, w szerokim znaczeniu tego pojęcia, jest też udział w widowisku sportowym.

Wolność korzystania z dóbr kultury nie ma charakteru absolutnego i może być limitowana. Ograniczenia tej wolności powinny być oceniane przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. *ibidem*), który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia (zasada proporcjonalności); 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

3. Źródła prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1 Konstytucji)

Doniosły charakter reformy systemu źródeł prawa, jaka dokonała się w Polsce po 1989 r., przede wszystkim w efekcie uchwalenia i przyjęcia w 1997 r. obowiązującej ustawy zasadniczej, wiąże się głównie z zamknięciem podsystemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia". Uzupełniająco można wskazać, że w świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego".

Jak już przed laty zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, wyliczenie zamieszczone w art. 87 Konstytucji „nie ma jednak charakteru wyczerpującego. Wśród wymienionych źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie znalazło się bowiem rozporządzenie z mocą ustawy, które wydaje prezydent w warunkach

określonych w art. 234 konstytucji. Nie ma również aktów normatywnych stanowionych przez organizację międzynarodową, o której mowa w art. 91 ust. 3 konstytucji. [...] art. 87 nie ustanowił zamkniętego katalogu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego, choć uzupełnienie tego katalogu możliwe jest tylko na podstawie szczególnych przepisów konstytucyjnych" (wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98).

Zauważa się ponadto, że „katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego został w Konstytucji (choć w różnych jej przepisach) zamknięty w aspekcie przedmiotowym: formy tego rodzaju aktów zostały w ustawie zasadniczej wymienione wyczerpująco. Natomiast zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie podmiotowym wyraża się w tym, że stanowić je mogą wyłącznie podmioty wskazane w ustawie zasadniczej [...]. Należy jeszcze dodać, że procedura stanowienia aktów powszechnie obowiązujących jest unormowana Konstytucją lub ustawami. Ustawa zasadnicza przesądziła więc o tym, że akty prawa powszechnie obowiązującego mają legitymację konstytucyjną" (wyrok TK z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11). Płynie stąd wniosek, że niedopuszczalne byłoby przypisywanie przymiotu prawa powszechnie obowiązującego aktom niewymienionym w Konstytucji lub niepochodzącym od wskazanych w niej podmiotów.

Sąd konstytucyjny odnotowywał zarazem „wielość systemów normatywnych funkcjonujących we współczesnych społeczeństwach", stwierdzając, że „[o]bok norm prawnych istnieją m.in. normy postępowania stanowione przez podmioty prywatne, np. normy organizacji społecznych lub organizacji gospodarczych" i że są one „częścią szeroko pojmowanego ładu społecznego, zbudowanego na zasadzie subsydiarności" (wyrok TK z 10 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 37/02).

V. Charakter prawny zakazu klubowego

1. Odniesienie się do zarzutów Rzecznika wymaga dokonania ustaleń co do charakteru prawnego zakazu klubowego. Wnioskodawca określa bowiem zakaz klubowy mianem „dolegliwości o charakterze penalnym" i „środka represyjnego".

Na wstępie trzeba podkreślić, że zakaz klubowy – w przeciwieństwie do zakazu wstępu na imprezę masową, o którym mowa w art. 41b k.k. – nie może być uważany za sankcję karną w ścisłym znaczeniu tego terminu. Co prawda można

odnotować, że w uzasadnieniu projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych stwierdzono, iż zakaz klubowy ma stanowić karę porządkową (zob. druk sejmowy nr 1074/VI kad.), a w analizowanych przepisach posłużono się terminem „osoba ukarana" na określenie osoby, wobec której zastosowano taki zakaz. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że zakaz uczestnictwa w imprezie masowej, nakładany przez podmiot niepubliczny za naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej, nie może być żadną miarą określony jako odpowiedzialność za czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (por. art. 42 ust. 1 Konstytucji). Także w doktrynie uznano posłużenie się słowem „ukarany" za niefortunny zabieg legislacyjny, bezpodstawnie sugerujący, że zakaz klubowy jest karą (zob. C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 140). Sejm stanowczo odrzuca więc pogląd, że w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych doszło do przekazania organizatorowi meczu piłki nożnej „kompetencji typizowania czynów zagrożonych swoistą karą tzw. zakazu klubowego" (A. Bułat, *„Klubowy zakaz stadionowy" – sankcja administracyjna czy środek penalny?*, „Prokuratura i Prawo" 2014, nr 9, s. 165).

Odrębną kwestią jest natomiast ewentualny represyjny charakter sankcji. Zaznacza się on najsilniej w odpowiedzialności karnej, ale nie oznacza to, że nie może się przejawiać także w innych rodzajach odpowiedzialności. W świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, „podstawowym kryterium oceny charakteru prawnego określonego rodzaju środka prawnego jest analiza przypisywanej mu funkcji. Realizacja przez określony środek prawny funkcji represyjnej jako głównej funkcji określonego rodzaju odpowiedzialności będzie prowadziła do zaliczenia tego środka do dziedziny szeroko rozumianego prawa karnego i objęcie go odpowiednimi gwarancjami konstytucyjnymi wymaganymi dla odpowiedzialności karnej" (wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. akt P 50/13 i cytowane tam orzecznictwo).

W literaturze przedmiotu sformułowano opinię, że zakaz klubowy stanowi środek o charakterze represyjnym (zob. J. Majewski, *Klubowy zakaz stadionowy – analiza regulacji ustawowej*, „Przegląd Sądowy" 2013, nr 3, s. 85 i n.). Nie podzielając tej opinii, Sejm jest skłonny przychylić się do poglądu Prokuratora Generalnego przedstawionego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dotyczącej zakazu klubowego (stanowisko Prokuratora Generalnego z 16 maja 2011 r. w sprawie o sygn. akt K 3/11; postępowanie zostało umorzone ze

względów formalnych, zob. postanowienie TK z 7 grudnia 2011 r., sygn. akt K 3/11). Zdaniem Prokuratora Generalnego: „zakaz klubowy nie może być utożsamiany z karą za zachowanie już zaistniałe, jest bowiem ten zakaz środkiem umożliwiającym wyeliminowanie w przyszłości zachowania uczestnika imprezy, polegającego na powtórnym złamaniu regulaminu obiektu (terenu). [...] Zakaz klubowy jest więc ważnym środkiem prewencyjnym, działa bowiem na przyszłość" (stanowisko Prokuratora Generalnego z 16 maja 2011 r. w sprawie o sygn. akt K 3/11, s. 8). Innymi słowy, celem zakazu klubowego nie jest spowodowanie dolegliwości dla osoby dotkniętej takim zakazem, lecz zapobieżenie naruszeniom regulaminu określającego warunki bezpiecznego przeprowadzenia imprezy masowej w konkretnym obiekcie lub na danym terenie.

2. Jak z powyższego wynika, zakaz klubowy nie stanowi sankcji karnej ani nie jest środkiem o charakterze represyjnym, wymagającym odpowiedniego odniesienia doń konstytucyjnych standardów odpowiedzialności karnej. Powstaje zatem pytanie, jakiego rodzaju odpowiedzialność jest realizowana przez zastosowanie tego zakazu.

Mogłoby się wydawać, że jest to odpowiedzialność cywilna. Uczestnik meczu piłki nożnej zawiera bowiem z organizatorem imprezy umowę nienazwaną, zbliżoną do umowy o dzieło, którą można określić jako „umowę o udostępnienie widowiska sportowego". Jest to czynność prawna z udziałem podmiotów prywatnych, oparta na zasadzie swobody kontraktowania, w której mieści się możliwość niezawarcia umowy (zob. M. Dróżdż, *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 161). Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny: „Ustawodawca oparł [...] kształt prawny relacji między organizatorami imprezy masowej i właścicielami, posiadaczami, użytkownikami lub zarządzającymi obiektem lub terenem a uczestnikami imprez masowych na zasadach prawa cywilnego i podporządkował te stosunki koncepcji tzw. umów adhezyjnych [...]. Umowy te oparte są na zasadzie swobody umów i wykorzystywane są w stosunkach z tzw. odbiorcą masowym. Wykluczają one w znacznym stopniu równość stron oraz możliwość negocjowania warunków umowy. [...] Ustawowy obowiązek przestrzegania regulaminów nie zmienia [...] ich charakteru prawnego. Dlatego też nie mogą stać się one podstawą odpowiedzialności w ramach szeroko pojmowanego

prawa represyjnego. Mogą natomiast stanowić podstawę cywilnoprawnej odpowiedzialności kontraktowej" (wyrok TK z 20 maja 2014 r., sygn. akt K 17/13).

Twierdzenie o cywilnoprawnym charakterze zakazu klubowego można by uznać za uzasadnione na gruncie art. 14 ust. 1 u.b.i.m., który określa ten środek jako polegający na zakazie uczestnictwa 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. Jest to zatem skuteczność *inter partes*. W przekonaniu Sejmu, nic nie stoi na przeszkodzie, by podmiot prywatny (organizator imprezy masowej) odmówił w przyszłości kontraktowania z osobą, której dotychczasowe zachowanie godziło w regulaminy wewnętrzne tego podmiotu (natomiast odmowa sprzedaży określonej osobie biletu na imprezę sportową jedynie z uwagi na posiadanie przez nią karty kibica innego klubu stanowiłaby bezprawne działanie skutkujące naruszeniem dóbr osobistych tej osoby – zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 25 stycznia 2013 r., sygn. akt I ACa 987/12).

Powstaje zatem pytanie, po co powołano do życia instytucję zakazu klubowego, skoro wystarczyłoby się odwołać w tej mierze do ogólnych zasad prawa cywilnego, w szczególności do zasady swobody umów (art. 353^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny; t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.). Sens istnienia zakazu klubowego można wytłumaczyć kilkoma racjami. Po pierwsze, ogranicza on swobodę umów, gdyż przewiduje po stronie organizatora meczu piłki nożnej nie uprawnienie, lecz obowiązek odmowy sprzedaży biletu wstępu lub innego dokumentu uprawniającego do przebywania na meczu (art. 15 ust. 3 pkt 2 u.b.i.m.). Po drugie, uniformizuje reakcję organizatorów na naruszenia regulaminów, co sprzyja dążeniu do ustalenia jednolitego, wysokiego poziomu bezpieczeństwa na imprezach masowych. Po trzecie, ogranicza swobodę organizatora także i pod tym względem, że określa maksymalny czas, przez który może obowiązywać zakaz klubowy (nie dłużej niż 2 lata od dnia jego wydania – art. 14 ust. 2 u.b.i.m.). Po czwarte, dążąc do zapewnienia wyższego poziomu ochrony praw uczestników imprezy masowej, ustawa projektuje środek prawny przysługujący od zakazu (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), co nie byłoby możliwe, gdyby możliwość odmowy kontraktowania była w całości pozostawiona uznaniu organizatora.

Jak widać w świetle powyższych ustaleń, charakter prawny zakazu klubowego łączy cywilnoprawny fundament z pewnym potencjałem reglamentacji

publicznoprawnej. Należy też pamiętać, że w świetle art. 14 ust. 1a u.b.i.m. środek ten dotyczy również kolejnych imprez masowych przeprowadzanych z udziałem drużyny organizatora rozgrywanych poza siedzibą organizatora i może być nakładany za naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej prowadzonej z udziałem drużyny tego organizatora. Przepis ten rozszerza skuteczność zakazu klubowego poza stosunek cywilnoprawny. Jak trafnie wskazano: „Wprowadzenie ograniczenia możliwości udziału w imprezie masowej, także w tej, która nie jest organizowana przez klub nakładający zakaz, jest [...] naruszeniem zasad cywilistyki [...]. Nie można na gruncie podstawowych zasad prawa cywilnego zabronić podmiotowi prawa prywatnego zawarcia umowy uczestnictwa w imprezie masowej z osobą trzecią w przypadku gdy spełnia on wszystkie warunki przez nią wymagane określone np. w ofercie [...]. Rozszerzenie zakresu zakazu klubowego [...] wykracza poza zakres stosunków cywilnoprawnych [...]. Organizator imprezy masowej nie może kształtować stosunków cywilnoprawnych osoby trzeciej, ponieważ nie jest do tego podmiotem właściwym" (M. Dróżdż, *op. cit.*, s. 161). Na marginesie można dodać, że skuteczność *erga omnes* zakazu klubowego staje się jeszcze bardziej oczywista, gdy weźmie się pod uwagę, że wywołuje on konsekwencje prawne także w odniesieniu do uczestnictwa w widowiskach sportowych innych niż mecz piłki nożnej. W świetle ustawy organizator masowej imprezy sportowej, innej niż mecz piłki nożnej, może odmówić na nią wstępu i przebywania m.in. osobie objętej zakazem klubowym (art. 10 u.b.i.m.). Przepis ten nie został jednak zakwestionowany przez Rzecznika pod względem zgodności z Konstytucją.

Rozszerzona skuteczność zakazu klubowego, wynikająca m.in. z art. 14 ust. 1a u.b.i.m., skłania do uznania go, w obecnym kształcie, za instytucję prawa administracyjnego. Tak też odczytano jego charakter w nauce prawa, określając zakaz klubowy jako „*quasi*-sankcję administracyjną" (J. Majewski, *op. cit.*, s. 87) lub po prostu sankcję administracyjną (M. Dróżdż, *op. cit.*, s. 160). Z kolei w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, że orzeczenie w przedmiocie zakazu klubowego nie jest decyzją w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, stanowi jednak „inny akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa" w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), co pozwala objąć to orzeczenie kontrolą przez sądownictwo

administracyjne (postanowienie NSA z 2 października 2012 r., sygn. akt I OSK 2220/12). Pogląd ten uzyskał potwierdzenie w wyroku, w którym stwierdzono, że: „Zakaz klubowy nie może być traktowany ani jako sankcja karna, ani jako decyzja administracyjna. Jest to inny akt administracyjny, dla którego istnieje odpowiednia procedura odwoławcza i możliwość skarżenia do sądu administracyjnego" (wyrok NSA z 17 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 727/15).

Obecnie prawo wniesienia skargi do właściwego sądu administracyjnego na zastosowanie zakazu klubowego wynika wprost z przepisu ustawy (art. 14 ust. 8a u.b.i.m., dodany ustawą zmieniającą), toteż kognicja sądu w tym zakresie jest bezsporna. Wynika ona obecnie z art. 3 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują kontrolę sądową, i stosują środki określone w tych przepisach. Należy jednak uznać, że ocena charakteru prawnego zakazu klubowego dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny – jako aktu z zakresu administracji publicznej – pozostaje aktualna.

Podsumowując, zakaz klubowy w obecnym stanie prawnym, mimo swego cywilnoprawnego rdzenia, jest konstrukcją publicznoprawną, a odpowiedzialność wynikająca z nałożenia tego zakazu na uczestnika imprezy masowej ma charakter odpowiedzialności administracyjnej. Charakterystyka ta wynika z rozszerzenia skuteczności zakazu klubowego przez drugi z wymienionych przepisów i wyjścia poza ramy stosunku prywatnoprawnego.

VI. Analiza zgodności

1. Zgodność art. 14 ust. 1 i ust. 1a u.b.i.m. z art. 87 ust. 1 Konstytucji

Rzecznik wskazuje, że przepisy ustanawiające zakaz klubowy godzą w konstytucyjny system źródeł prawa, gdyż przewidują możliwość zastosowania tego zakazu w razie naruszenia przez jednostkę regulaminu pochodzącego od podmiotów prywatnych (regulaminu obiektu, terenu, imprezy masowej). Tym sposobem wspomniane regulaminy nabierają charakteru generalnego i abstrakcyjnego, podczas gdy wydające je podmioty nie są upoważnione do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Wynika z tego, że wątpliwości Rzecznika nie wiążą się w istocie z samymi regulaminami – ich istnieniem lub zawartością – lecz z przewidzianymi przez ustawodawcę konsekwencjami ich nieprzestrzegania. Można w tym miejscu przypomnieć, że art. 14 ust. 1 i ust. 1a u.b.i.m. nie są podstawą prawną ustanowienia regulaminów, gdyż to z odrębnych przepisów ustawy wynika, po pierwsze, obowiązek udostępnienia przez organizatora uczestnikom imprezy masowej regulaminu obiektu (terenu) oraz opracowania i udostępnienia im regulaminu imprezy masowej (art. 6 ust. 3 u.b.i.m.), po drugie zaś – obowiązek przestrzegania postanowień tych regulaminów przez osoby uczestniczące w imprezie masowej (art. 8 ust. 1 u.b.i.m.).

Istotne jest to, że konsekwencje nieprzestrzegania regulaminu nie są na gruncie zaskarżonych przepisów jednolite. Pierwszy z nich (art. 14 ust. 1 u.b.i.m.) przewiduje następstwa mieszczące się w ramach stosunku prywatnoprawnego, tj. zakaz uczestnictwa w kolejnych imprezach masowych przeprowadzanych przez tego samego organizatora meczu piłki nożnej, natomiast drugi (art. 14 ust. 1a u.b.i.m.) określa konsekwencje publicznoprawne, wykraczające poza relację równorzędnych podmiotów, a więc rozszerza skuteczność zakazu.

Tę dwoistość dostrzeżono też w literaturze przedmiotu. Już w początkowym okresie obowiązywania ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych zwracano uwagę, że: „Zgodnie z definicją zakazu klubowego zawartą w art. 14 ust. 1 b.i.m. [u.b.i.m. – uwaga własna] zakaz klubowy może być nakładany przez organizatora meczu piłki nożnej na osobę, która dopuściła się naruszenia regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej i polega na zakazie uczestniczenia w kolejnych imprezach masowych przeprowadzanych przez organizatora meczu piłki nożnej. Zgodnie z definicją zatem, zakaz dotyczy uczestnictwa w imprezach organizowanych przez podmiot, który nałożył zakaz. W takim ujęciu instytucja zakazu klubowego nie budzi wątpliwości, gdyż przyznaje jedynie organizatorowi imprezy masowej prawo ograniczenia dostępu osób łamiących porządek do organizowanych przez siebie imprez masowych. Niestety, w wyniku błędnego sformułowania treści kolejnych przepisów ustawy b.i.m. ustawodawca wbrew treści art. 14 ust. 1 b.i.m. rozszerzył zakres zastosowania zakazu klubowego także na imprezy organizowane przez inne podmioty. [...] Takie sformułowanie przepisów prowadzi do sytuacji, w której nałożenie przez organizatora meczu zakazu klubowego wywołuje skutki już nie tylko w relacjach *inter partes* pomiędzy daną osobą a podmiotem nakładającym

taki zakaz w związku z organizowanymi przez siebie imprezami. Zakaz klubowy nabiera charakteru publicznoprawnego" (A. Janisławski, B. Kwiatkowski, *Analiza krytyczna ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2010, nr 1, s. 78).

Również Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do odpowiedzialności wykroczeniowej ponoszonej w konsekwencji nieprzestrzegania wspomnianych regulaminów, zauważał: „Regulaminy, do których odsyła art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, jako zawierające postanowienia będące uzupełnieniem znamion czynu wskazanego w tym przepisie, nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji. [...] Ponadto regulaminy te nie są publikowane w sposób powszechnie przyjęty dla publikacji aktów normatywnych". To jednak „nie wyklucza, by regulaminy obiektu (terenu) i regulaminy imprezy masowej szczegółowo określały dodatkowe nakazy i zakazy związane z możliwością wstępu na dany obiekt lub z możliwością uczestniczenia w imprezie masowej, których naruszenie skutkowałoby np. obowiązkiem zapłaty kary umownej" (wyrok TK z 20 maja 2014 r., sygn. akt K 17/13). Trybunał nie przekreślił więc roli regulaminów pochodzących od podmiotów prywatnych w określaniu zasad uczestnictwa w imprezach masowych lub wstępu na dany obiekt, ale pod warunkiem, że regulaminy te będą mieścić się w ramach stosunku cywilnoprawnego.

Nietrudno zauważyć, że o ile art. 14 ust. 1 u.b.i.m. odnosi się do sfery relacji między równorzędnymi podmiotami i określa następstwa naruszenia regulaminu w sposób odpowiadający naturze tej relacji, o tyle art. 14 ust. 1a u.b.i.m. rozszerza skuteczność zakazu na osoby trzecie, jakimi są inne podmioty organizujące imprezy masowe przeprowadzane z udziałem drużyny organizatora i rozgrywane poza jego siedzibą. O odmowie kontraktowania z osobami, których zachowanie może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa danej imprezy masowej, powinien bowiem decydować jej organizator.

Wynika z tego, że art. 14 ust. 1 u.b.i.m. **jest zgodny** z art. 87 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 14 ust. 1a u.b.i.m. **jest niezgodny** z tym wzorcem kontroli.

2. Zgodność art. 14 ust. 1 i ust. 1a u.b.i.m. z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji

Rzecznik wskazuje następnie na nieadekwatność postępowania przed sądami administracyjnymi w sprawach w przedmiocie zakazu klubowego, co skłania go do postawienia tezy o braku skutecznej kontroli sądowej. Należy przypomnieć, że w dacie skierowania wniosku przez Rzecznika droga postępowania przed sądami administracyjnymi wynikała z orzecznictwa tych sądów, uznających zaskarżalność orzeczenia o zastosowaniu zakazu klubowego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.u.s.a. (zob. pkt V.2 niniejszego stanowiska). W wyniku nowelizacji, do której doszło pod koniec VII kadencji Sejmu, w ustawie zamieszczono przepis stwierdzający *expressis verbis*, że od orzeczenia takiego służy prawo wniesienia skargi do właściwego sądu administracyjnego (art. 14 ust. 8a u.b.i.m. dodany przez ustawę zmieniającą). Tym sposobem ustawodawca niejako utwierdził praktykę, która wytworzyła się w poprzednim stanie prawnym.

Ustosunkowanie się do zarzutu Rzecznika nie jest łatwe, gdyż z jego treści może wynikać, że w istocie zakwestionowana została zgodność przyjętego rozwiązania z art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuującym prawo do sądu. Nie ulega wątpliwości, że prawo do sądu zalicza się do standardów demokratycznego państwa prawnego, jednak zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, po wejściu w życie obowiązującej ustawy zasadniczej podstawę kontroli konstytucyjności powinny w takich wypadkach stanowić szczegółowe przepisy konstytucyjne określające te standardy, co oznacza, że nie ma potrzeby powoływania art. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97). Jak jednak wspomniano (zob. pkt III.3 niniejszego stanowiska), lakoniczność rozważań zawartych w tym fragmencie wniosku Rzecznika oraz brak odwołania w uzasadnieniu do prawa do sądu uniemożliwia, w przekonaniu Sejmu, dokonanie tak daleko idącej korekty wzorca kontroli na podstawie zasady *falsa demonstratio non nocet*. Ostateczne rozstrzygnięcie w tej kwestii – podobnie jak ocena, czy zarzut został w wystarczającym stopniu uzasadniony i poparty dowodami – należy do Trybunału.

Trzeba w każdym razie wyjaśnić, że niezależnie od tego, czy ochronę prawną w tym zakresie powierzono by sądom powszechnym czy administracyjnym, to wybór taki co do zasady nie powinien być kwestionowany pod względem zgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się od dawna, że to

„do legislatywy należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw" (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97). Trybunał podkreślał, iż „konstytucyjna gwarancja prawa do sądu oznacza, że ustawodawcy zwykłemu pozostaje swoboda wyboru właściwej drogi sądowej: przed sądem powszechnym lub administracyjnym [...]. Swoboda ustawodawcy wyboru sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw [...], znajduje potwierdzenie także w brzmieniu art. 176 ust. 2 oraz art. 184 zd. 1 Konstytucji" (postanowienie TK z 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06). Nie jest wykluczone nawet orzecznictwo organów administracji w sprawach o charakterze prywatnoprawnym (wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. akt SK 51/04). Przekroczeniem swobody regulacyjnej byłoby natomiast powierzenie rozpatrzenia sprawy sądowi, którego zasady i tryb postępowania są nieadekwatne do charakteru stosunku prawnego stanowiącego przedmiot sprawy (zob. wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07; postanowienia TK z: 6 lipca 2004 r., sygn. akt Ts 59/03; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 257/08).

W odniesieniu do prawnych aspektów uprawiania sportu kwestia adekwatności drogi sądowej była przedmiotem obszernych rozważań Trybunału przy okazji oceny konstytucyjności zasad dostępu do sportu kwalifikowanego (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Sąd pytający podnosił, że skoro decyzje wydawane przez organizacje sportu kwalifikowanego nie mają charakteru administracyjnoprawnego, lecz są aktami wewnątrzorganizacyjnymi o charakterze cywilnoprawnym, to możliwość zaskarżania tych decyzji licencyjnych do sądów administracyjnych jest błędem ustawodawcy i stanowi naruszenie konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Trybunał stanowczo odrzucił ten pogląd, wskazując, że opiera się on na błędnym założeniu absolutnej sztywności podziału spraw między sądy administracyjne i sądy cywilne. Przypomniał, że ustawodawca ma pewną swobodę co do wyboru drogi sądowej i może wyjątkowo przekazywać niektóre sprawy administracyjne sądom powszechnym lub odwrotnie. W wyroku uznano, że przyjęte rozwiązanie było uzasadnione cechami konstrukcyjnymi licencji.

Rzecznik upatruje konieczność powierzenia kognicji sądom powszechnym w fakcie, że zakaz klubowy stanowi środek o charakterze represyjnym. Pogląd taki nie zasługuje jednak na aprobatę, co zostało wykazane wcześniej (zob. pkt V.1 niniejszego stanowiska). Zdaniem Sejmu, wobec swoistego potwierdzenia przez ustawodawcę linii orzeczniczej sądów administracyjnych co do przysługiwania drogi

sądowej od rozstrzygnięcia w przedmiocie zakazu klubowego, czego wyrazem jest art. 14 ust. 8a u.b.i.m. dodany przez ustawę zmieniającą, zaskarżone przepisy nie mogą być uznane za naruszenie zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wspomniany art. 14 ust. 8a u.b.i.m. modyfikuje ich kontekst normatywny i stanowi wyraz dążenia do zapewnienia jednostce odpowiedniego poziomu ochrony prawnej i jej ochrony przed arbitralnością działań organizatora meczu piłki nożnej.

Przemawia to za uznaniem, że art. 14 ust. 1 i ust. 1a u.b.i.m. **jest zgodny** z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

3. Zgodność art. 14 ust. 5 u.b.i.m., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 lit. c ustawy zmieniającej, z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji

Zarzut niezgodności art. 14 ust. 5 u.b.i.m. z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji opiera się na twierdzeniu, że niedopuszczalne jest pozostawienie sposobu uregulowania procedury rozpatrywania odwołania (obecnie: wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) uznaniu podmiotu prywatnego, w oderwaniu od zasad poszczególnych procedur (cywilnej, karnej, administracyjnej), gdyż nie chroni to jednostki przed nadużyciami.

Uzasadnienie tego zarzutu jest niezwykle lakoniczne i sprowadza się do jednego akapitu. Sejm także w tym przypadku pozostawia Trybunałowi ocenę, czy Rzecznik dopełnił minimalnego standardu zamieszczenia we wniosku argumentacji przemawiającej za sformułowanym zarzutem. Dotyczy to w szczególności ujętego związkowo wzorca w postaci art. 2 Konstytucji, co do którego zachodzi obawa, że został powołany jedynie w charakterze ornamentacyjnym. Ewentualna ocena negatywna w tej mierze pociągałaby za sobą konieczność umorzenia postępowania w badanym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Nie jest jasne, jaką procedurę, zdaniem Rzecznika, powinien – być może odpowiednio – stosować organizator imprezy masowej (meczu piłki nożnej), nakładając nakaz klubowy. Jeżeli chodzi o przepisy postępowania administracyjnego, to należałoby oczekiwać raczej skierowania zarzutu wobec art. 4

u.b.i.m. w części obejmującej słowa „ , z wyłączeniem art. 14,". Zgodnie bowiem z art. 4 u.b.i.m.: „Postępowanie w sprawach określonych w ustawie, z wyłączeniem art. 14, prowadzi się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [...], jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej". W pozostałych przypadkach nakaz odpowiedniego stosowania przepisów normujących dany typ postępowania mógłby znaleźć się w art. 14 ust. 5 u.b.i.m., jednakże trudno dostrzec przekonujące argumenty za oparciem autokontroli rozstrzygnięcia organizatora meczu piłki nożnej na zasadach postępowania cywilnego lub karnego.

Ustanowiony w art. 14 ust. 4 u.b.i.m. mechanizm autokontroli stanowi dodatkową gwarancję praw jednostki, mającą usprawnić przebieg postępowania i umożliwić organizatorowi imprezy masowej samodzielną korektę wadliwego rozstrzygnięcia w kierunku zbieżnym z oczekiwaniami osoby, na którą nałożono zakaz klubowy. Tym samym unika się obciążenia sądów administracyjnych sprawami, które mogą być załatwione bez potrzeby angażowania organów wymiaru sprawiedliwości. Nie jest to jednak mechanizm bezwzględnie konieczny w świetle Konstytucji, a określenie szczegółów jego konstrukcji należy do ustawodawcy. Uregulowanie na poziomie ustawy elementów postępowania w trybie autokontroli podmiotu prywatnego nie zostało uznane za pożądane (wbrew sugestii służb legislacyjnych Sejmu – zob. P. Kościelny, *op. cit.*). Wyjątek uczyniono w odniesieniu do określenia maksymalnego terminu rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 14 ust. 6 u.b.i.m.), dzięki czemu przeciwdziała się bezczynności organizatora imprezy masowej.

Należy też pamiętać, że jednostce przysługuje dostęp do dwuinstancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi (art. 14 ust. 8a u.b.i.m. dodany przez ustawę zmieniającą). Jeżeli zatem zasady odnoszące się do formy, terminu i trybu złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zostaną przez organizatora imprezy masowej ukształtowane na tyle rygorystycznie, że uniemożliwią jednostce skuteczne podważenie zakazu klubowego, to legalność takiego rozstrzygnięcia powinna zostać negatywnie oceniona przez sąd administracyjny.

W związku z powyższym art. 14 ust. 5 u.b.i.m., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 lit. c ustawy zmieniającej, **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

4. Zgodność art. 14 ust. 1 i ust. 1a u.b.i.m. oraz art. 14 ust. 5 u.b.i.m., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 lit. c ustawy zmieniającej, z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Ostatni zarzut opiera się na założeniu, że przepisy określające elementy konstrukcyjne zakazu klubowego stanowią niekonstytucyjne ograniczenie wolności dostępu do dóbr kultury.

Należy jednak przypomnieć, że wolność ta nie ma efektu horyzontalnego. Adresatem wynikających z niej obowiązków są władze publiczne. Nie można więc interpretować art. 73 Konstytucji jako zobowiązującego podmioty niepubliczne do udostępnienia – czy to odpłatnie, czy nieodpłatnie – każdemu zainteresowanemu dóbr kultury, którymi owe podmioty dysponują.

W Polsce „organizacja sportu, który z założenia korzysta ze swoistej autonomii, nie leży w sferze państwowego *imperium*" (H. Basiński [w:] M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 41). Formy organizacyjno-prawne klubów uczestniczących we współzawodnictwie sportowym mogą być zróżnicowane (spółka prawa handlowego, stowarzyszenie, spółdzielnia itp.), są to jednak podmioty niepubliczne (*ibidem*, s. 35-38). Również polski związek sportowy, którego utworzenie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw kultury fizycznej (art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 176), stanowi szczególny rodzaj organizacji społecznej, a tworzenie polskich związków sportowych jest uważane za przejaw konstytucyjnej wolności zrzeszania się (M. Badura [w:] M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 85). Stosunkowo wysoki stopień reglamentacji tej dziedziny aktywności ludzkiej nie zmienia więc faktu, że stanowi ona domenę działań podmiotów, które nie są adresatami obowiązków wynikających z konstytucyjnej wolności dostępu do dóbr kultury. Na marginesie można dodać, że zauważa to sam wnioskodawca – wywodzący główne zarzuty właśnie z faktu, iż regulaminy, których naruszenie sankcjonowane jest zakazem klubowym, pochodzą od podmiotów prywatnych.

Przepis konstytucyjny zapewniający tę wolność nie stanowi zatem adekwatnego wzorca kontroli w odniesieniu do art. 14 ust. 1 i ust. 1a u.b.i.m., określającego podstawę stosowania i zakres obowiązywania zakazu klubowego. Z oczywistych względów nie może stanowić takiego wzorca również wobec art. 14

ust. 5 u.b.i.m., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, który nakazuje organizatorowi meczu piłki nożnej określenie formy, trybu i terminów złożenia i rozpatrywania środków prawnych przysługujących od zakazu klubowego.

Należy więc przyjąć, że art. 14 ust. 1 i ust. 1a u.b.i.m. oraz art. 14 ust. 5 u.b.i.m., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 lit. c ustawy zmieniającej, **nie są niezgodne** z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Marek Kuchciński