



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

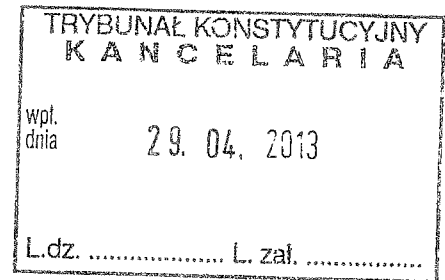
Warszawa, 25. IV. 2013.

RPO-722821-II/13/MWa

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 62, poz. 504 ze zm.) w części zawierającej słowa: „regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej” - z art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 87 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I.

Do mojego Biura wpływają liczne skargi kwestionujące konstytucyjność art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (zwanej dalej u.b.i.m.). Zgodnie z tym przepisem: *„Kto nie wykonuje polecenia porządkowego, wydanego na podstawie ustawy, regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej przez służby porządkowe lub służby informacyjne, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 2.000 zł.”*

Przedmiotem ochrony przepisu art. 54 ust. 1 u.b.i.m. jest bezpieczeństwo imprezy masowej, którego wymogi są uregulowane w u.b.i.m. i regulaminach obiektu (terenu) lub imprezy masowej. Powodem wydania określonego polecenia porządkowego może być nierespektowanie przez uczestnika imprezy masowej reguły określonej w art. 8 ust. 1 u.b.i.m., która stanowi, że *osoby uczestniczące w imprezie masowej są obowiązane zachowywać się w sposób niezagrażający bezpieczeństwu innych osób, a w szczególności przestrzegać postanowień regulaminu obiektu (terenu) i regulaminu imprezy masowej*. Z obowiązkiem tym skorelowane jest uprawnienie służb porządkowych i informacyjnych zawarte w art. 20 ust. 1 pkt 4 u.b.i.m., które daje członkom tych służb możliwość wydawania poleceń porządkowych osobom zakłócającym porządek publiczny lub zachowującym się niezgodnie z regulaminem imprezy masowej lub regulaminem obiektu (terenu), a w przypadku niewykonania tych poleceń - wezwania ich do opuszczenia imprezy masowej. W przypadku niewykonania polecenia służby porządkowe są uprawnione do stosowania siły fizycznej w postaci chwytów obezwładniających lub podobnych technik obrony oraz kajdanek lub ręcznych miotaczy gazu (zob. art. 20 ust. 2 u.b.i.m.). Wydanie polecenia porządkowego może mieć miejsce wtedy, gdy dany uczestnik imprezy masowej swoim zachowaniem zakłóca (narusza) porządek publiczny lub gdy jego zachowanie jest niezgodne z treścią regulaminu imprezy masowej lub regulaminu obiektu (terenu). Dopiero w przypadku niewykonania polecenia porządkowego służby porządkowe i informacyjne są uprawnione do wezwania uczestnika do opuszczenia imprezy masowej (C. Kąkol, Komentarz do art. 54 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, Lex 2012).

Należy zauważyć, że samo zachowanie niezgodne z u.b.i.m. czy postanowieniami regulaminów nie stanowi - samo w sobie - niewykonania polecenia porządkowego, ponieważ normy wynikające z tych przepisów nie stanowią poleceń porządkowych. Na przykład samo zakłócenie porządku publicznego w miejscu i czasie trwania imprezy masowej będzie wykroczeniem z art. 51 § 1 i 2 Kodeksu wykroczeń. Również odmowa poddania się czynnościom, do których uprawnione są służby porządkowe i informacyjne, np. sprawdzania i stwierdzania uprawnień osób do uczestniczenia w imprezie masowej czy legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, nie stanowi niewykonania polecenia porządkowego (zob. art. 20 ust. 1-3 u.b.i.m.). Skutkiem takiej postawy może być natomiast odmowa wstępu na imprezę masową (art. 22 ust. 1 pkt 1 lit. d u.b.i.m.).

Regulamin obiektu (terenu), jako źródło uprawnienia do wydania polecenia porządkowego, stanowi przepisy wydane przez właściciela, posiadacza, użytkownika lub zarządzającego obiektem lub terenem, zawierające zasady wstępu na teren lub obiekt, w tym osób małoletnich, zasady zachowania się osób obecnych w obiekcie lub na terenie i korzystania przez nie z obiektu lub terenu oraz ze znajdujących się tam urządzeń, a także określające miejsca nieprzeznaczone dla publiczności (art. 3 pkt 10 u.b.i.m.). Obowiązkiem organizatora jest natomiast, jak wynika z art. 6 ust. 3 u.b.i.m., opracowanie i udostępnienie osobom uczestniczącym w imprezie masowej regulaminu obiektu (terenu). Taki sam obowiązek dotyczy regulaminu imprezy masowej zawierającego warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób na niej obecnych (C. Kąkol, op. cit.).

II.

W pierwszej kolejności zaakcentować należy, że nie kwestionuję konieczności zabezpieczenia imprezy masowej i podejmowania działań mających na celu zwalczanie przestępstw i wykroczeń z nią związanych. Jednakże przepisy penalne powinny być ujęte w ustawie, lub co najmniej w rozporządzeniu, tj. w aktach prawa powszechnie obowiązującego, a nie w regulaminach wydawanych przez prywatne podmioty. Zgodnie z treścią zaskarżonego przepisu, obowiązki obywatela w zakresie uczestnictwa w

impresie masowej reguluje oprócz przepisów rangi ustawowej (ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, kodeksu wykroczeń, kodeksu karnego, ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi) również regulamin obiektu (terenu) lub regulamin imprezy masowej i na podstawie tych regulaminów służby porządkowe mogą wydawać polecenia ograniczające jego wolność, tj. zmuszające do określonego zachowania lub zaniechania. Regulaminy te wydają na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych organizatorzy imprez masowych. Ich treść nie jest zatem zatwierdzana przez żaden organ, a pozostawiona zupełnej swobodzie organizatora.

Co istotne, treść regulaminów wydawanych przez organizatorów niekiedy znacznie się różni między sobą.

Przykładowo, w *Regulaminie Imprezy Masowej Mecze piłki nożnej organizowane na Stadionie PGE Arena Gdańsk* w § 6 ust. 1 pkt 11 „zabrania się wnoszenia dużej ilości papieru lub rolek papieru” (tak również w regulaminie Lecha Poznań- § 4 ust. 3 lit. 1). Podobnego zakazu nie ma jednak w wielu innych regulaminach, np. Legii Warszawa, Jagiellonii Białostok, czy Zagłębia Lubin. Między innymi, w *Regulaminie imprezy masowej (meczu piłki nożnej) Zagłębia Lubin* stwierdzono w § 4 ust. 7, że „Współsprawstwo oraz pomocnictwo w czynach, które są zabronione zgodnie z ust. 2-3 oraz ust.6 powyżej, również będą traktowane jako naruszenie niniejszego regulaminu”. Czyny te to np. używanie elementów odzieży lub przedmiotu służących do zakrycia twarzy lub do uniemożliwienia lub utrudnienia identyfikacji, wnoszenie i posiadanie pojemników na płyny lub produkty, w tym produkty spożywcze, a także kasków i parasoli. Tymczasem współsprawstwo i pomocnictwo do tych czynów nie jest penalizowane np. na terenie PGE Arena Gdańsk w trakcie imprez masowych organizowanych przez Lechię Gdańsk. Klub Górnik Zabrze w § 5 ust. 1 pkt 1 wskazuje z kolei, że „zabrania się wnoszenia i posiadania na imprezie drzewców do flag i transparentów, parasoli innych niż składane parasole automatyczne”. Tymczasem Legia Warszawa w swoim regulaminie z dnia 18 stycznia 2013 r. zabrania wnoszenia i posiadania „kasków oraz parasoli” (§ 4 ust. 3 lit. e) (podobnie np. Zagłębie Lubin, czy Podbeskidzie Bielsko Biała) nie mówiąc nic o „drzewcach do flag i transparentów”, ani nie precyzując o jaki rodzaj parasoli chodzi. Natomiast Lechia Gdańsk w swoim

regulaminie w § 6 ust. 2 pkt 2 zabrania wnoszenia i posiadania „kasków, parasoli o ostrym zakończeniu”. Podkreślenia zaś wymaga, że Regulamin Jagiellonii Białostok całkowicie pomija milczeniem ten zakaz, nie zabraniając wnoszenia tych przedmiotów. Regulamin Legii Warszawa w § 4 ust. 3 lit c zabrania wnoszenia i posiadania „pojemników na płyny lub produkty, w tym produkty spożywcze - w uzasadnionych przypadkach Organizator może wyrazić zgodę na wnoszenie przedmiotów, o których mowa w niniejszym punkcie”. Z kolei regulamin Lecha Poznań zabrania wnoszenia i posiadania „butelek, kubków, dzbanów lub puszek wykonanych z twardego materiału, w tym butelek plastikowych” (§ 4 ust. 3 lit. d). *Regulamin imprezy masowej- meczu piłki nożnej organizowanego przez GKS GieKsa Katowice S.A.* w § 4 ust. 2.8 wskazuje, że „Zabrania się uczestnikom imprezy ciągłego stania w sektorach z miejscami do siedzenia” (podobnie Regulamin imprezy masowej wydany przez Klub Piłkarski Ruch Chorzów w Rozdziale IV - § 5 ust. 2 pkt. 6 zabrania ciągłego stania w sektorach z miejscami do siedzenia). Zakazu takiego nie ma natomiast w większości przywoływanych wyżej regulaminów. Następnie podkreślić należy, że treść regulaminów modyfikuje rozwiązania przyjęte w ustawie. Wprowadza regulacje penalne, których ustawodawca nie przewidział.

Zakaz ciągłego stania w sektorach, o którym mowa w regulaminie GKS Katowice, czy Ruchu Chorzów nie znajduje żadnego oparcia w przepisach rangi ustawowej, czy podustawowej. Ani ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych, ani Kodeks wykroczeń nie zabraniają takiego zachowania.

Ponadto, przepis § 3 ust. 1 lit. d regulaminu Legii Warszawa stanowi, że: *„Uczestnik imprezy jest obowiązany zajmować miejsce określone w dokumencie uprawniającym do wejścia na imprezę masową”*. Tymczasem zgodnie z art. 54 ust. 2 pkt 2 u.b.i.m., *„karze ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 2.000 zł. podlega, kto w czasie trwania masowej imprezy sportowej przebywa w sektorze innym niż wskazany na bilecie wstępu lub innym dokumencie uprawniającym do przebywania na imprezie masowej i nie opuszcza tego sektora mimo wezwania osoby uprawnionej”*. Jak podkreśla się w komentarzu do tego przepisu: *„Konstrukcja znamion tego wykroczenia wymaga koniunktywnego spełnienia dwóch warunków - przebywania w czasie trwania masowej imprezy sportowej w innym sektorze niż wskazany na bilecie*

wstępu lub innym dokumencie uprawniającym do przebywania na imprezie masowej oraz nieopuszczenia w czasie trwania masowej imprezy sportowej tego sektora mimo wezwania osoby uprawnionej. Oba elementy muszą zaistnieć w czasie trwania imprezy masowej (zob. art. 3 pkt 6 u.b.i.m.). Samo wejście do nieodpowiedniego sektora i przebywanie w nim (bez względu na czas) nie stanowi jeszcze wykroczenia. Odpowiedzialność za wykroczenie staje się możliwa dopiero wtedy, gdy sprawca nie opuszcza tego sektora mimo wezwania go do tej czynności przez osobę uprawnioną” (tak C. Kąkol, op.cit.). Powołując się na powyższe, wydaje się zatem, że wola ustawodawcy była penalizacja zachowania polegającego na przebywaniu w innym sektorze, niż wskazany na bilecie wstępu, a nie na innym miejscu (tj. krzesełku).

W związku z powyższymi uwagami, wskazać należy, że ustawodawca w art. 8 ust. 2 u.b.i.m. wskazał, że *„Zabrania się wnoszenia na imprezę masową i posiadania przez osoby w niej uczestniczące broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów, materiałów wybuchowych, wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych, napojów alkoholowych, środków odurzających lub substancji psychotropowych, z zastrzeżeniem art. 8a”*. Katalog tych przedmiotów jest zamknięty, ustawodawca bowiem nie sformułował go jako przykładowego wyliczenia zabronionych przedmiotów, co mógł uczynić, używając np. określenia "w szczególności". Jednakże „trudno jest wskazać wyczerpująco desygnaty poszczególnych nazw, które występują w tym przepisie. Wynika to w szczególności z tego, że przepis ten posługuje się niezdefiniowanym i nieostrym określeniem <<inny niebezpieczny przedmiot>>” (tak. C. Kąkol, op. cit.).

Regulaminy obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej zaś całkowicie dowolnie i różnie interpretują ten „niebezpieczny przedmiot”. W jednym przypadku jest to rolka papieru, w innym kask, czy parasol i to nie każdy, lecz określonego rodzaju. Nieprecyzyjność tych regulacji powoduje nierówne karanie obywateli, znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej.

Tymczasem w art. 22 ust. 1 u.b.i.m, ustawodawca przewidział wyczerpująco i precyzyjnie warunki wchodzenia i przebywania na stadionie. Zgodnie z tym przepisem *„Służby porządkowe są obowiązane:*

- 1) odmówić wstępu na imprezę masową:
- a) osobie, wobec której zostało wydane orzeczenie:
- zakazujące wstępu na imprezę masową,
 - zobowiązujące do powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych, wydane przez sąd wobec skazanego w związku z warunkowym zawieszeniem wykonania kary pozbawienia wolności albo wobec nieletniego na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich,
- b) osobie, wobec której został wydany zakaz zagraniczny,
- c) osobie, wobec której został wydany zakaz klubowy,
- d) osobie odmawiającej poddania się czynnościom, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1-3,
- e) osobie znajdującej się pod widocznym wpływem alkoholu, środków odurzających, psychotropowych lub innych podobnie działających środków,
- f) osobie posiadającej broń lub inne przedmioty, materiały, wyroby, napoje, środki lub substancje, o których mowa w art. 8 ust. 2,
- g) osobie zachowującej się agresywnie, prowokacyjnie albo w inny sposób stwarzającej zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego;
- 1a) odmówić wstępu na imprezę masową osobie nieposiadającej biletu wstępu lub innego dokumentu uprawniającego do przebywania na imprezie masowej”.

III.

1. Sprzeczność z art. 41 ust 1 Konstytucji RP

W myśl art. 41 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

W literaturze wskazuje się (P. Sarnecki, komentarz do art. 41, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, t.III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003), że „wolność osobista, o której mowa w art. 41 ust. 1 Konstytucji jest «pierwszą konsekwencją czy też pierwszym przejawem wolnościowego statusu jednostki, wyrażonego w art. 31 ust. 3» i stanowi «możliwość swobodnego określenia przez jednostkę swego zachowania i postępowania w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczoną przez jakiegokolwiek czynniki ludzkie». W ścisłym związku z tak pojmowaną wolnością osobistą pozostaje nietykalność osobista. Nietykalność osobista jest określana (por. P. Sarnecki, op. cit.) jako „zagwarantowana możliwość utrzymywania przez jednostkę swej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność.” Wprowadzane regulacje dotyczące wolności osobistej i nietykalności osobistej muszą brać zaś pod uwagę przede wszystkim standard wynikający z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 10 marca 2010 r. (sygn. akt U 5/07, OTK z 2010 r., Nr 3/A, poz. 20) Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „przepis art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji stanowi, że pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Trybunał zwraca uwagę, że wykładnia tego przepisu winna uwzględniać również, podobnie jak w przypadku art. 41 ust. 1 zdania pierwszego, systemowe powiązania z innymi przepisami Konstytucji. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, określającym konstytucyjne wymogi ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Wymogi te odnoszą się także do ograniczenia wolności osobistej. Oznacza to, że wszelkie ograniczenia wolności osobistej mogą być uregulowane tylko w ustawie, przy pełnym respektowaniu nietykalności osobistej oraz innych wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.” Myśl ta została rozwinięta w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 30 listopada 2010 r. (sygn. akt S 5/10), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „(...) przesłanki określające rodzaje środków przymusu bezpośredniego, przypadki oraz sposób ich stosowania, (...) winny być, zgodnie z wymogami art. 41 ust. 1 Konstytucji określone przez ustawę.”

Wolność człowieka jako szczególna wartość dla demokratycznego społeczeństwa została poddana ochronie prawnej. „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.” (W. Skrzydło Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, Zakamycze 2002, Lex)

Zasada ta zapewnia udział parlamentu w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, a ta oznacza jawność procesu decyzyjnego, chroni przed nieprzemyślanymi decyzjami, a przede wszystkim zapewnia wstępną kontrolę zgodności z Konstytucją.

W wyroku z dnia 8 lipca 2003 r. P 10/02, Trybunał stwierdził, że: „Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu terytorialnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK nr 1/2000, s. 42).

Tymczasem, przepis art. 54 ust. 1 u.b.i.m. jest regulacją zupełnie blankietową, która nie wskazuje za jakie działania lub zaniechania obywatel może ponieść odpowiedzialność wykroczeniową, lecz odwołuje się wyłącznie do regulaminów, których treść dowolnie ustala podmiot prywatny. Co więcej, ustawodawca nie przewidział trybu zaskarżalności regulaminu czy to do organu administracji, czy organu danego związku sportowego, np. do Polskiego Związku Piłki Nożnej.

W tym stanie rzeczy, w moim przekonaniu, art. 54 ust. 1 u.b.i.m. w zaskarżonym zakresie, należy uznać za sprzeczny z art. 41 ust 1 Konstytucji RP. Przewiduje on

bowiem odpowiedzialność karną za niezastosowanie się do polecenia wydanego na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej.

2. Sprzeczność z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP *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.*

Zasada wyłączności ustawy ustanawiająca wymóg podstawy ustawowej dla określenia obowiązków i uprawnień jednostki przybiera szczególną kwalifikowaną postać w odniesieniu do regulacji o charakterze represyjnym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 1995 r., U. 4/95).

Odpowiedzialność wykroczeniowa jest odpowiedzialnością karną sensu largo. „Odpowiedzialność za wykroczenia, normowana w Kodeksie wykroczeń, opiera się przy tym na podobnych, ale nie na tych samych, zasadach, jakie rządzi odpowiedzialnością karną za przestępstwa. Nie jest to zatem odpowiedzialność karna sensu stricto, lecz odpowiedzialność za wykroczenia, którą można uznać ewentualnie za odpowiedzialność karną sensu largo. Na przestrzeni kilkudziesięciu lat funkcjonowania w Polsce wykroczeń doszło przy tym z pewnością do zbliżenia zasad tej odpowiedzialności do reguł odpowiedzialności za przestępstwa.” (tak T. Grzegorzczak (red.), Wojciech Jankowski, Monika Zbrojewska, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Lex 2010).

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „w tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję unormowanie ustawowe musi cechować zupełność. W żadnym przypadku, w sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy” (OTK ZU Nr 4/1998, s. 252)” (wyrok z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. U. 3/01). „(...) Niesporne jest, iż w

państwie prawnym przepisy karne winny precyzyjnie określać zarówno czyn jak i karę (co wskazywał także Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 25 września 1991, S. 6/91). 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 – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym.” (Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., Sygn. akt U. 7/93).

W związku z powyższym, podstawa prawna nałożenia represji o charakterze karnym, nie może wynikać z regulaminu wydanego przez prywatny podmiot. Przepis art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jest niezupełny, w ogóle nie wskazuje jakie działania lub zaniechania objęte są hipotezą tej normy odsyłając do regulaminów wydawanych przez prywatne podmioty, przez co należy uznać go za sprzeczny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

3.Sprzeczność z art. 32 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji *wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.*

Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada równości wobec prawa, wynikająca z art. 32 Konstytucji, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących czy faworyzujących. Jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2001 r. (sygn. U 9/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 80) „w każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie” (zob. też wyroki TK: z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46; z 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22; z 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106).

Pozostawienie określenia elementów czynu zabronionego, za który grozi odpowiedzialność karna do regulacji w regulaminie obiektu bądź imprezy masowej

wydawanego przez każdorazowego organizatora imprezy masowej sprawia, że regulaminy te znacząco się między sobą różnią, o czym była mowa na wstępie.

W konsekwencji powoduje to, że na podstawie różnych regulaminów obywatele mogą ponosić różną odpowiedzialność na zasadzie art. 54 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych za popełnienie tych samych czynów. W jednym bowiem przypadku dany czyn będzie wykroczeniem z art. 54 ust. 1 z uwagi na treść regulaminu, podczas gdy w innym przypadku ten sam czyn nie będzie w ogóle stanowił wykroczenia z art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Taka regulacja powoduje nierówne traktowanie przez prawo obywateli pozostających w takiej samej sytuacji, co należy uznać za sprzeczne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wobec powyższego art. 54 u.b.i.m. w moim przekonaniu narusza standardy wynikające z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

4. Sprzeczność z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 87 ust.1 Konstytucji *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.*

Konstytucja we wskazanym przepisie ustanawia zamknięty katalog źródeł prawa. W katalogu tym brak regulaminów wydawanych przez podmioty prywatne.

Regulaminy, o których mowa w niniejszym wniosku nie są wydawane przez podmioty konstytucyjnie upoważnione do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących i nie mają formy wskazanej dla tych aktów w Konstytucji. Nie ulega równocześnie wątpliwości, że zawierają one normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok z 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127), których nieprzestrzeganie jest zagrożone sankcją o charakterze wykroczeniowym (karnym sensu largo)- wyznaczają więc określonym podmiotom prawa i obowiązki (por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11).

Nie może być uznana za zgodną z art. 87 ust. 1 Konstytucji regulacja, na mocy której odsyła się do wskazania elementów czynu zabronionego pod groźbą kary w regulaminie wydanym przez prywatny podmiot.

W związku z powyższym, art. 54 ust. 1 u.b.i.m. w zaskarżonym zakresie w moim przekonaniu jest niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż zakres odpowiedzialności wykroczeniowej uczestnika imprezy masowej uregulowany został w akcie nie stanowiącym źródła powszechnie obowiązującego prawa w Polsce.

5. Sprzeczność z art. 2 Konstytucji RP

W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, stanowiąca składnik zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej 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. Nie jest to wyłącznie przejaw bezdusznego legalizmu, lecz warunek konieczny wolności obywatela w państwie. Przewidywanie i dokonywanie wyborów w oparciu o pewną wiedzę na temat obowiązującego prawa umożliwia jednostce organizację jej życiowych spraw i przyjmowanie odpowiedzialności za własne decyzje. Poniekąd bezpieczeństwo prawne skorelowane jest także z godnością osoby, gdyż stanowi manifestację szacunku porządku prawnego dla jednostki, jako istoty autonomicznej i racjonalnej (Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65 i n.).

Rozumienie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki jako pewności tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe, stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał stwierdzał m.in, iż „pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa (...) co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa” (orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., K. 9/92). Wskazywał także na niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki – „(...) zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” (orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., K. 1/94; wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, s. 482).

Tymczasem, karanie jednostki za zachowania przewidziane w regulacji, która nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego przeczy powyższym zasadom. Regulaminy, o których tu mowa podlegają częstym zmianom. Celem przykładu warto wskazać, że obecnie obowiązujący regulamin Legii Warszawa wszedł w życie z dniem 18 stycznia 2013 r., zastępując wcześniejszy regulamin z dnia 3 września 2012 roku: (http://legia.com/upload/reg_imp_mas_18_01_13_final.pdf; <http://legia.com/index.php?typ=podstrona&id=244>). Co więcej, regulaminy znacząco różnią się między sobą, jeśli chodzi o zakres uprawnień i obowiązków uczestników imprezy masowej, przeprowadzanej na tym obiekcie. Decyzja o zmianie regulaminu leży bowiem jedynie w gestii zarządu klubu. Rodzi to niepewność jednostki wobec obowiązującego prawa, przewidującego normy o charakterze represyjnym, gdzie Państwo wprowadza sankcję penalną za zachowania niezgodne z tym regulaminem. Trudno w tej sytuacji mówić o ochronie zasady zaufania w

stosunkach między obywatelem a państwem i o pewności prawa. W szczególności dotyczy to uczestników imprezy masowej, będących gośćmi na danym obiekcie.

Powołując się zatem na standardy demokratycznego państwa prawnego, w moim przekonaniu art. 54 ust. 1 u.b.i.m. w zaskarżonym zakresie jest dodatkowo niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Zeno" followed by a stylized flourish and the word "Zeno" again.