



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 17/13
BAS-WPTK-1118/13

Warszawa, dnia 11 lutego 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	11. 02. 2014
L.dz. L. zał.	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 25 kwietnia 2013 r. (sygn. akt K 17/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.), w części zawierającej słowa: „regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej”, **jest zgodny** z art. 2, art. 42 ust. 1 i art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 i art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) zaskarżył art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.; dalej: u.b.i.m.) w części zawierającej słowa: „regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej”. Zaskarżony przepis brzmi w całości następująco: „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 2000 zł”. Postępowanie w sprawach o wykroczenie określone w tym przepisie prowadzi się – w myśl art. 63 u.b.i.m. – na podstawie przepisów o postępowaniu przyspieszonym, o którym mowa w rozdziale 15 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.).

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych zawiera rozbudowany zespół przepisów karnych (art. 54-68). Przedmiotem ochrony tych przepisów jest bezpieczeństwo imprezy masowej, co na poziomie ogólnym wynika już z nazwy aktu prawnego oraz z jego zakresu przedmiotowego, wyznaczonego przez art. 1 (ustawa określa m.in. zasady postępowania konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych i warunki bezpieczeństwa tych imprez). Znaczenie dla ustalenia przedmiotu ochrony ma zwłaszcza art. 8 ust. 1 u.b.i.m., zgodnie z którym: „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”.

Objęty wnioskiem Rzecznika art. 54 ust. 1 u.b.i.m. umożliwia poniesienie przez uczestnika imprezy masowej odpowiedzialności za wykroczenie, które polega na niewykonaniu polecenia porządkowego wydanego przez służby porządkowe lub służby informacyjne, przy czym podstawą tego polecenia mogą być: ustawa, regulamin obiektu (terenu) lub regulamin imprezy masowej. Jak wynika z wniosku, zaskarżeniem objęto część tego przepisu. Mechanizm ponoszenia odpowiedzialności wykroczeniowej w związku z niewykonaniem przez uczestnika imprezy masowej

polecenia służb porządkowych lub informacyjnych wydanego na podstawie ustawy nie jest przez Rzecznika kwestionowany. Wątpliwości wnioskodawcy budzą natomiast pozostałe dwie z trzech podstaw prawnych polecenia porządkowego, o których mowa w przepisie, tj. regulamin obiektu (terenu) i regulamin imprezy masowej. W obecnym stanie prawnym przepis może bowiem wymagać, w niektórych sytuacjach, zrekonstruowania normy prawa represyjnego z wykorzystaniem uregulowań wydawanych przez podmioty prywatne.

W niniejszym stanowisku analiza zaskarżonego przepisu z punktu widzenia jego zgodności ze wzorcami kontroli wskazanymi przez Rzecznika zostanie przeprowadzona w kolejności wynikającej z *petitum* wniosku.

II. Zasada wyłączności ustawy w odniesieniu do odpowiedzialności karnej (art. 42 ust. 1 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy

W opinii Rzecznika, zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „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”. Jak wskazuje wnioskodawca, odpowiedzialność wykroczeniowa stanowi odpowiedzialność karną *sensu largo* i w związku z tym mają do niej zastosowanie konstytucyjne standardy odpowiedzialności karnej.

Zarzuty wnioskodawcy wobec art. 54 ust. 1 u.b.i.m. pod kątem jego niezgodności z art. 42 ust. 1 Konstytucji zostały sformułowane dość lakonicznie. W części wniosku zatytułowanej „Sprzeczność z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP” można odnaleźć właściwie tylko jeden argument mający uzasadniać tę sprzeczność – Rzecznik podnosi mianowicie, że art. 54 ust. 1 u.b.i.m. „jest niezupełny, w ogóle nie wskazuje jakie działania lub zaniechania objęte są hipotezą tej normy odsyłając do regulaminów wydawanych przez prywatne podmioty” (wniosek, s. 11). W tym samym fragmencie wniosku, podsumowując przywołane poglądy doktryny i sądu konstytucyjnego, Rzecznik stwierdza, że podstawa prawna nałożenia represji o charakterze karnym nie może wynikać z regulaminu wydanego przez podmiot

prywatny. W innym miejscu Rzecznik formułuje opinię, że treść regulaminów wydawanych na podstawie art. 6 ust. 3 u.b.i.m. „nie jest [...] zatwierdzana przez żaden organ, a pozostawiona zupełnej swobodzie organizatora” (wniosek, s. 4).

Argumentacja w kwestii niezgodności art. 54 ust. 1 u.b.i.m. z art. 42 ust. 1 Konstytucji, bo do tego właśnie przepisu ustawy zasadniczej odnosi się niewątpliwie uwaga zamieszczona w poprzednim fragmencie, zatytułowanym „Sprzeczność z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP”, jest rozproszona. Chodzi o następujący fragment: „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. [...] Przewiduje [...] odpowiedzialność karną za niezastosowanie się do polecenia wydanego na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej” (wniosek, s. 9-10). Chodzi tu bezspornie o konstytucyjny standard ponoszenia odpowiedzialności karnej wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Na podstawie twierdzeń zawartych we wniosku można stwierdzić, że zarzut niezgodności z art. 42 ust. 1 Konstytucji dotyczy niedopuszczalnego posłużenia się techniką regulacji blankietowej (ściślej: tzw. blankietu zupełnego) w odniesieniu do podstaw odpowiedzialności karnej. Chodzi o to, że odtworzenie normy prawnej, na podstawie której jednostka może ponieść odpowiedzialność za wykroczenie, wymaga sięgnięcia poza ustawową treść normatywną – do aktów nie tylko niemających rangi ustawy, ale nawet nie pochodzących od państwa.

2. Wzorzec konstytucyjny

1. Zawarte w art. 42 ust. 1 Konstytucji zasady ponoszenia odpowiedzialności karnej są uważane za niekwestionowany standard cywilizacyjny współczesnych państw demokratycznych. Wyznaczają one niezbędny poziom gwarancji bezpieczeństwa prawnego w odniesieniu do odpowiedzialności karnej i wykluczają ponoszenie tej odpowiedzialności za czyn zabroniony na podstawie innej niż ustawa obowiązująca w czasie jego popełnienia.

W świetle dotychczasowych ustaleń Trybunału Konstytucyjnego i nauki prawa należy uznać, że w konstytucyjnym pojęciu odpowiedzialności karnej mieści się także odpowiedzialność za wykroczenia. Innymi słowy, odpowiedzialność uregulowana w art. 42 ust. 1 Konstytucji jest odpowiedzialnością karną *sensu largo*

i przy ustalaniu jej zakresu nie należy odwoływać się do rozumienia tego pojęcia przyjętego na poziomie aktów ustawowych, mimo że odpowiedzialność za wykroczenie nie stanowi odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.). Jak wskazywał Trybunał: „Konstytucyjne pojęcie «odpowiedzialności karnej» ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje Kodeks karny. Ustawowe znaczenie pojęcia «odpowiedzialności karnej» nie może rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w Konstytucji [...] w przeciwnym wypadku 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” (wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02; 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06). Także w nauce prawa karnego dostrzega się zbieżność charakteru norm prawnokarnych *sensu stricto* i norm prawa wykroczeń, twierdząc m.in., że w istocie prawo wykroczeń jest „przedłużeniem i dopełnieniem” prawa karnego, co wyraża się nie tylko w daleko idącym podobieństwie zasad odpowiedzialności za wykroczenia i przestępstwa, ale również w zbliżonym rodzajowo systemie kar i środków karnych (zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 2).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie zasady *nullum crimen sine lege*, ujętej w art. 42 ust. 1 Konstytucji, zwracając uwagę, że stanowi ona jedną z najważniejszych gwarancji wolności człowieka. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, „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 wymierzania 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 się 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*)” (zob. m.in. wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05; 8 stycznia 2008 r., sygn. akt P 35/06; 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07).

W piśmiennictwie wskazuje się, że klasyczna interpretacja zasady *nullum crimen sine lege* pozwala z niej wywieść kilka postulatów o charakterze szczegółowym: a) zakaz stosowania analogii na niekorzyść sprawcy (*nullum crimen sine lege stricta*); b) zakaz wstecznego działania ustawy (*nullum crimen sine lege praevia*); c) nakaz dostatecznej określoności podstaw odpowiedzialności karnej (*nullum crimen sine lege certa*); d) zakaz wyprowadzenia odpowiedzialności karnej z innego źródła niż prawo stanowione (*nullum crimen sine lege scripta*); zob. W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 100-101; por. także L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2010, s. 13-20. W ramach analizowanej sprawy istotne znaczenie ma przede wszystkim ostatni z wymienionych aspektów, jako że dotyczy dopuszczalnych źródeł prawa karnego.

2. Gdy idzie o rozumienie zasady *nullum crimen sine lege scripta* przyjmowane w orzecznictwie TK, należy podkreślić, że na przestrzeni lat podlegało ono istotnym przemianom. Początkowo rygorystyczne stanowisko Trybunału (w piśmiennictwie określane mianem „absolutystycznego”), wskazujące na konstytucyjny wymóg zdefiniowania w ustawie w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny wszystkich materialnych elementów czynu uznanego za przestępny, z czasem – w następstwie wejścia w życie nowej Konstytucji, ale także pod wpływem krytycznych ocen przedstawicieli doktryny – ustąpiło miejsca akceptacji dla techniki odesłań do aktów podustawowych, jako nieuniknionej w praktyce konieczności (zmianę linii orzeczniczej odnotowują m.in.: W. Wróbel, *op. cit.*, s. 124-127; A. Zoll, *Zasada określoności czynu zabronionego pod groźbą kary w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 526-534; J. Raglewski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 29 stycznia 2009 r., I KZP 29/08*, LEX/el. 2009, pkt 4; L. Gardocki, *op. cit.*, s. 15; A. Zientara, *Przestępstwo nadużycia zaufania z art. 296 kodeksu karnego*, Warszawa 2010, s. 248).

Technika odesłań ma jednak istotne ograniczenia, co w omawianej sprawie wiąże się z zagadnieniem blankietowości przepisów karnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akceptację znalazł pogląd (z powołaniem na R. Dębskiego, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa. O ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie*, Łódź 1995, s. 123-124), zgodnie z którym blankietowymi przepisami karnymi są przepisy wskazujące czyn zabroniony, a przy tym nieokreślające w sposób wyczerpujący jego znamion, ale w sposób wyraźny lub ukryty odsyłające do przepisów zamieszczonych w innym akcie normatywnym. Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku z 8 lipca 2003 r. (sygn. akt P 10/02): „Przepisy blankietowe mogą różnić się pod wieloma względami. Po pierwsze, przepisy blankietowe mogą odsyłać do przepisów różnej rangi. Obok przepisów odsyłających do ustaw mogą istnieć przepisy odsyłające do aktów podustawowych. Po drugie, przepisy blankietowe różnią się zakresem odesłania. W przypadku wielu przepisów zakres odesłania obejmuje tylko niektóre znamiona czynu zabronionego, natomiast pozostałe znamiona zostały określone w przepisie zawierającym odesłanie. Niektóre przepisy blankietowe nie określają w ogóle znamion czynu zabronionego, a wszystkie jego elementy zostają określone w przepisach, do których odsyła przepis blankietowy. Tego typu przepisy stanowią tzw. blankiet zupełny. W doktrynie prawa rozróżnia się dalej odesłania statyczne i dynamiczne. Odesłanie statyczne to odesłanie do przepisów, których treść została definitywnie ustalona w chwili wejścia w życie przepisu odsyłającego i nie może ulec zmianie. Natomiast odesłania dynamiczne, to odesłania do przepisów, które mogą ulegać zmianom w trakcie obowiązywania przepisu blankietowego. W świetle poglądów doktryny odesłanie statyczne nie budzi z reguły zastrzeżeń, ponieważ wszystkie znamiona czynu zabronionego zostają w tym przypadku wyznaczone decyzją ustawodawcy” (zob. także np. wyroki TK z: 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02; 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07).

3. Wobec istniejących w doktrynie rozbieżności co do znaczenia terminu „przepis blankietowy” (zob. wyliczenie przedstawione przez J. Majewskiego, *Budowa przepisów prawa karnego i norm w nich zawartych* [w:] *System prawa karnego*, t. 2. *Źródła prawa karnego*, red. T. Bojarski, Warszawa 2011, s. 446), Sejm zastrzega, że w niniejszym stanowisku podstawą rozważań będzie konwencja terminologiczna przyjęta przez Trybunał. Ustalenie to, jakkolwiek ukierunkowuje dalsze wywody, nie

wyczerpuje wszystkich dylematów determinujących ich przebieg oraz wynik. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi bowiem do wniosku, że nawet jednorodność w definiowaniu pojęcia „przepis blankietowy” nie gwarantuje konsekwencji na poziomie ustalania przez Trybunał zupełności bądź częściowości blankietu w odniesieniu do regulacji represyjnych o podobnej konstrukcji.

W wyroku z 21 lipca 2006 r. (sygn. akt P 33/05) Trybunał uznał, że art. 210 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1393), w brzmieniu: „Kto [...] nie wykonuje zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów lub porządkiem na lotnisku, o których mowa w art. 82 pkt 3 ustawy [...] podlega karze grzywny”, jest niezgodny z Konstytucją. Zdaniem Trybunału, przepis ten, z uwagi na to, że nie określał znamion czynu zabronionego, lecz odsyłał w tym zakresie do innych, pozaustawowych regulacji, stanowił tzw. blankiet zupełny.

Jednakże w wyroku z 28 lipca 2009 r. (sygn. akt P 65/07) Trybunał znacząco złagodził swój pogląd prawny w kwestii rozumienia pojęcia blankietu zupełnego i granic dopuszczalności stosowania odesłań w przepisach karnych. Uznał mianowicie, że art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.; dalej: u.c.p.g.) nie ma charakteru blankietu zupełnego. Przepis ten jest częścią art. 10 u.c.p.g., mającego następujące brzmienie: „1. Kto prowadzi działalność określoną w art. 7 bez wymaganego zezwolenia – podlega karze aresztu lub karze grzywny. 2. Kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 – podlega karze grzywny. 2a. Karze określonej w ust. 2 podlega także ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie. 3. Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia”. W wyniku przeprowadzonej analizy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Zasadnicze elementy czynu zabronionego, za który orzeczona może być kara grzywny na podstawie art. 10 ust. 2a u.c.p.g., zostały określone w ustawie. W szczególności określony został podmiot podlegający karze jako «ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie», jak również wskazane zostało zachowanie podlegające karaniu, a polegające na niewykonywaniu obowiązków, jakie określa regulamin. Zgodnie z wypowiedziami doktryny [...] dodanie do art. 10 kwestionowanej ustawy przepisu ust. 2a [...] było podyktowane dążeniem do usunięcia wadliwości ustawy w brzmieniu pierwotnym, która nie dopuszczała

penalizacji niewykonywania obowiązków ustalonych w uchwale rady gminy z tego powodu, że uchwała taka nie była (i nie jest) przepisem porządkowym. Wspomniana tu nowelizacja miała istotnie wzmocnić wykonywalność obowiązków określonych w uchwale rady gminy precyzujących zasady utrzymania porządku i czystości na terenie gminy. Pośrednio nowelizacja gwarantować miała realny sens stanowienia przez organ przedstawicielski samorządu gminnego dostosowanych do specyfiki i potrzeb gminy zasad utrzymania porządku i czystości”. Warto odnotować, że sens regulacji powiązano tu z odniesieniem ogólnych zasad utrzymania porządku i czystości do specyfiki i potrzeby konkretnej gminy. Trybunał stwierdził wreszcie wprost: „Art. 10 ust. 2a u.c.p.g. dostatecznie określa czyn zabroniony. Cechami tego czynu są: a) wykroczenie przeciwko przepisom wydawanym na podstawie upoważnienia ustawowego, b) wykroczenie przeciwko przepisom mającym na celu ochronę porządku, c) to, że czyn ten odnosi się do zachowań w miejscach publicznych (nie zaś – niepublicznych)”.

Ilustracją odmiennego odczytania standardu konstytucyjnego w orzecznictwie TK jest także różnica poglądów na dopuszczalność odesłania – pozostawiając na marginesie kwestię jego zakresu – do aktu niezaliczanego do prawa powszechnie obowiązującego. W wyroku zapadłym w sprawie o sygn. akt P 33/05 Trybunał stwierdzał jeszcze kategorycznie: „W żadnym wypadku nie może nastąpić odesłanie do regulacji niemających charakteru powszechnie obowiązującego prawa. [...] Przepisy karne (represyjne) o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny bowiem nie tylko określać podstawowe elementy, a więc podmiot, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj i wysokość kary, odsyłając jedynie w zakresie doprecyzowania niektórych z tych elementów do odrębnych przepisów, ale przede wszystkim respektować w zakresie odesłania katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Natomiast w wyroku z 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 52/08) Trybunał podkreślił, że przytoczony pogląd został w sprawie o sygn. akt P 33/05 sformułowany w kontekście badania konstytucyjności przepisu o charakterze blankietu zupełnego, stąd też znajduje zastosowanie jedynie do tego rodzaju przepisów blankietowych. Stwierdził, że „teza wyrażona przez Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. akt P 33/05 nie stoi na przeszkodzie uznaniu w niniejszej sprawie, że przepisy karne o charakterze blankietów częściowych (niezupełnych, niepełnych) mogą odsyłać również do aktów o charakterze prawa

wewnętrznego czy aktów stosowania prawa”. Zaznaczono przy tym, że zjawisko takie powinno mieć charakter „wyjątkowy”, oraz wprost wskazano wśród przykładów „regulaminy”.

4. Wskazana odmienność w dokonywanej przez Trybunał ocenie przepisów represyjnych o zbliżonej konstrukcji (jako blankietów zupełnych lub częściowych) powinna być postrzegana jako przejaw ewolucji w orzecznictwie. Wydaje się, że kategorię stanowiska Trybunału wyrażone na tle sprawy o sygn. akt P 33/05 słusznie zostało następnie zmodyfikowane – w kierunku dostrzegania nieuchronności posługiwania się w pewnym zakresie blankietami. Pogląd prawny wyrażony przez Trybunał w sprawie o sygn. akt P 65/07, zakładający zniuansowane podejście do tej problematyki, jest zbieżny z ustaleniami doktryny, i to zarówno z przywoływanymi już nowszymi publikacjami, w których komentowano owe twierdzenia Trybunału (zob. pkt II.2.2), jak i z zapatrywaniami wyrażanymi wcześniej (zob. np. Z. Ćwiąkalski, *Znamiona normatywne w kodeksie karnym [w:] Problemy odpowiedzialności karnej. Księga ku czci Profesora Kazimierza Buchały*, red. Z. Ćwiąkalski et al., Kraków 1994, s. 20-21; R. Dębski, *op. cit.*, rozdział czwarty, zwłaszcza s. 130-131; L. Kubicki, *Nowa kodyfikacja karna a Konstytucja RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 9-10, s. 26-27). Współbrzmi też ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, który stwierdził wprost, że doprecyzowanie znamion ustawowych niektórych czynów zabronionych w aktach rangi podustawowej jest „dopuszczalne, a niekiedy nawet konieczne” oraz że nie narusza zasady *nullum crimen sine lege* (zob. postanowienie SN z 29 stycznia 2009 r., sygn. akt I KZP 29/08).

Taki też pogląd zostanie przyjęty za podstawę dalszych rozważań. Stanowisko powyższe Sejm zajął już poprzednio w sprawie o sygn. akt P 43/10, która mogła posłużyć do jednoznacznego przecięcia ewentualnych wątpliwości w omawianej kwestii. Jednakże z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku doszło do umorzenia postępowania (w drodze postanowienia TK z 7 grudnia 2012 r.).

3. Analiza zgodności

1. Przyjęcie stanowiska opartego na późniejszym (nowszym) orzecznictwie – jak się wydaje, trafniej odczytującym konstytucyjny standard ponoszenia

odpowiedzialności karnej – pociąga za sobą uznanie, że zakwestionowany przez Rzecznika art. 54 ust. 1 u.b.i.m. jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Wniosek powyższy tłumaczy się tym, że zasadnicze elementy czynu zabronionego, za który orzeczona może być kara na podstawie zaskarżonego przepisu, zostały określone w akcie o rangi ustawy. W analizowanym przypadku nie mamy więc do czynienia z blankietem zupełnym. Przekonuje o tym analiza ustawowych znamion czynu zabronionego (por. szczegółowo C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, uwagi do art. 54, LEX/el. 2012).

Podmiotem czynu określonego w art. 54 ust. 1 u.b.i.m., wobec posłużenia się przez ustawodawcę zaimkiem „kto”, może być każda osoba, która spełnia ogólne wymagania odpowiedzialności za wykroczenie, faktycznie uczestnicząca w imprezie masowej – niezależnie od tego, czy znalazła się na niej legalnie czy nielegalnie (np. bez nabycia biletu wstępu).

Gdy chodzi o stronę podmiotową czynu, w świetle art. 5 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.) należy przyjąć, że może on zostać popełniony zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie. Typ wykroczenia nie zawiera dodatkowych wymagań co do stosunku sprawcy do czynu.

Przedmiotem analizowanego wykroczenia, czyli dobrem prawnym chronionym przez przepis i atakowanym przez sprawcę, jest bezpieczeństwo imprezy masowej (por. nazwę ustawy, a także jej art. 1 oraz art. 8 ust. 1).

Najwięcej informacji przepis dostarcza odnośnie do strony przedmiotowej czynu. Znamię czasownikowe wykroczenia polega na niewykonaniu polecenia porządkowego (wydanego na podstawie wskazanych w ustawie aktów i przez określone w ustawie służby). To szczególnie istotna kwestia, eliminująca w przekonaniu Sejmu wątpliwości co do tego, czy w analizowanym przypadku nie chodzi o blankiet zupełny. Karze nie podlega bowiem samo uchybienie zasadom zachowania sformułowanym w regulaminie, lecz dopiero niezastosowanie się do polecenia porządkowego wydanego przez podmioty wskazane w ustawie. Znamię „nie wykonuje” należy rozumieć jako całkowite niewykonanie (zignorowanie) polecenia lub wykonanie go w sposób niewłaściwy. Chodzi ponadto o niewykonanie polecenia, a nie np. o utrudnianie wykonania.

Wykorzystane w ustawie pojęcie „polecenie porządkowe” również dookreśla w istotnym stopniu charakter zachowania zagrożonego karą. Jak zauważa komentator analizowanego przepisu: „Polecenie porządkowe powinno mieć na

uwadze zapewnienie bezpiecznego przebiegu imprezy masowej, a zatem nie można mówić o tego rodzaju poleceniu, gdy jest ono wydane w innym celu niż zaprowadzenie lub utrzymanie porządku na imprezie masowej” (B. Kurzępa, *Przestępstwa i wykroczenia z ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 10, s. 65). Jakkolwiek zatem pojęcie „polecenie porządkowe” nie zostało zdefiniowane na gruncie ustawy, jego znaczenie jest dość jasne, a doktryna odczytuje je w sposób zbieżny. Także inny autor wskazuje bowiem, że polecenie takie powinno mieć „charakter *stricte* porządkowy, czyli taki, który ma zmierzać wyłącznie i bezpośrednio do przywrócenia stanu sprzed naruszenia porządku publicznego czy określonego postępowania regulaminu. Nie może ono zmierzać do dokuczenia uczestnikowi, poniżenia go czy ośmieszenia w oczach innych uczestników” (C. Kąkol, *op. cit.*).

Z uwagi na brak znamienia skutku należy przyjąć, że jest to wykroczenie formalne. Ponadto z całokształtu przepisów ustawy wynika, że sytuacją, w jakiej może zostać popełniony czyn, jest odbywanie się imprezy masowej. Stosownie do tego, czasem i miejscem popełnienia czynu są czas i miejsce odbywania się danej imprezy masowej.

Wobec powyższych ustaleń nie sposób twierdzić, że w przepisie zakwestionowanym przez Rzecznika doszło do posłużenia się techniką blankietu zupełnego. Jest to blankiet częściowy, przewidujący odesłanie do innego aktu (w badanym przypadku – do regulaminów wydawanych przez prywatne podmioty) jedynie w ograniczonym zakresie.

2. W tej sytuacji punkt ciężkości analizy należy przenieść na kwestię zasadności zastosowania techniki blankietu częściowego, a więc rozważenia, czy w przypadku analizowanej sprawy istniała konieczność „przesunięcia” fragmentu opisu czynu zabronionego poza ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych.

Jak wskazuje się w doktrynie, stanowienie przepisów blankietowych jest uzasadnione nie tylko względami techniki legislacyjnej. Przepisy takie „umożliwiają [...] przekazanie decyzji co do opisu zabronionego zachowania się organom «wyspecjalizowanym» (merytorycznie bardziej kompetentnym), posiadającym możliwość szybszej reakcji na zmieniające się warunki niż na to pozwalałby powolny proces ustawodawczy. Umożliwiają one zatem dopasowanie norm określających poszczególne zakazy i nakazy do zmieniających się stosunków [...] i wyposażenie ich

w jednolitą sankcję karną” (R. Dębski, *op. cit.*, s. 119). Już dawno bowiem zauważono, że mimo oczywistych mankamentów związanych z blankietowością prawa w pewnych sytuacjach „stworzenie przepisu blankietowego jest mniejszym złem niż stworzenie przepisu o nieostrym zakresie znamion” (L. Gardocki, *Zasada nullum crimen sine lege a akty normatywne naczelných organów administracji*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 3, s. 518).

Odnosząc te spostrzeżenia do realiów sprawy, należy uznać, że zastosowane rozwiązanie jest nieuchronną konsekwencją decyzji ustawodawcy, by detalizacja ustawowego obowiązku uczestników imprezy masowej wyrażonego w art. 8 ust. 1 u.b.i.m., polegającego na zachowaniu się w sposób niezagrażający bezpieczeństwu innych osób, została dokonana przez podmiot „wyspecjalizowany”. Chodzi o podmiot zaangażowany w przygotowanie konkretnej imprezy, odbywającej się w określonym obiekcie (teren). Jak wynika ze sformułowania tego przepisu ustawy, przestrzeganie postanowień regulaminu obiektu (terenu) i regulaminu imprezy masowej – poprzedzone słowami „w szczególności” – stanowi główny przejaw takiego bezpiecznego zachowania.

Sam fakt wyłączenia tej materii z ustawy należy ocenić jako zjawisko nie tylko dopuszczalne, ale i pozytywne, a przede wszystkim nieuniknione. Chodzi bowiem o uregulowanie zagadnień, które mają charakter techniczny i szczegółowy (np. zasady zachowania się osób obecnych w obiekcie lub na terenie i korzystania przez nie z obiektu lub terenu oraz ze znajdujących się tam urządzeń). Co więcej, w odniesieniu do części z nich jakiegokolwiek unormowanie generalno-abstrakcyjne, niezrelatywizowane do okoliczności odbywania się konkretnej imprezy masowej, graniczyłyby z niemożliwością (np. określenie miejsc nieprzeznaczonych dla publiczności). Nawet forma rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego nie byłaby odpowiednia do zrealizowania celu efektywnego uregulowania wskazanych kwestii. Fakt ten staje się szczególnie widoczny w odniesieniu do regulaminu konkretnej imprezy masowej, która z założenia jest zjawiskiem jednorazowym i nie zawsze zaplanowanym z długim wyprzedzeniem czasowym.

Uregulowanie w ustawie zagadnień powierzonych obecnie regulaminom, o których mowa w art. 54 u.b.i.m. byłoby zatem dysfunkcyjne. Pod pewnymi względami mogłoby zostać uznane za groteskowe – stałoby się tak, gdyby ustawodawca podjął próbę wyczerpującego uregulowania wszystkich tych realiów

imprezy masowej, o której pisze Rzecznik (zob. s. 4-5 wniosku, zwłaszcza przykłady dotyczące rodzajów parasoli oraz pojemników na płyny).

Wydaje się wręcz, że wyłączenie tej materii z ustawy, a w konsekwencji powierzenie jej do szczegółowego uregulowania w regulaminach, które pochodzą od podmiotów co prawda niepublicznych, ale zaangażowanych w organizację imprezy masowej, pełni funkcję gwarancyjną z punktu widzenia jednostki biorącej udział w takiej imprezie. Dokładne scharakteryzowanie zachowań i zaniechań dozwolonych oraz zabronionych zapewnia jednostce wyższy poziom bezpieczeństwa prawnego niż – będące alternatywą legislacyjną – zobowiązanie do wypełniania poleceń wydawanych przez służby porządkowe lub informacyjne na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego do dbania o bezpieczeństwo innych osób w ramach imprezy masowej, bez możliwości konkretyzacji sytuacji zagrażających bezpieczeństwu. Nie bez znaczenia jest również to, że regulaminy, o których mowa, muszą być podane do wiadomości uczestników, co minimalizuje możliwość uchybienia obowiązkowi wyrażonemu w tych aktach. Ponadto, rzecz jasna, same regulaminy muszą być zgodne z prawem powszechnie obowiązującym (zob. B. Kurzępa, *op. cit.*, s. 66).

3. Warto podkreślić, że wbrew twierdzeniom Rzecznika, treść tych regulaminów nie jest całkiem dowolna. Zgodnie z zawartą w art. 3 pkt 10 u.b.i.m. definicją legalną, przez regulamin obiektu (terenu) należy rozumieć „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”. Z kolei w przypadku regulaminu imprezy masowej art. 6 ust. 3 u.b.i.m. stanowi, że zawiera on „warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób na niej obecnych”, co pozwala sądzić, iż mają one charakter konkretyzujący zasady bezpieczeństwa z uwzględnieniem specyfiki danej imprezy masowej odbywającej się w ramach obiektu (terenu).

Co więcej, nie jest tak, że wspomniane regulaminy nie podlegają żadnej kontroli ze strony władz publicznych. Akty obydwu rodzajów, wraz z informacją o sposobie ich udostępnienia uczestnikom imprezy masowej, organizator ma obowiązek ujawnić z wyprzedzeniem i przedstawić właściwym organom w procesie

ubiegania się o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej (por. art. 25 ust. 2 pkt 2 i 3 u.b.i.m.).

4. Jak wynika z przedstawionych rozważań, zakres odesłania zamieszczonego w art. 54 ust. 1 u.b.i.m. pozwala uznać ten przepis za blankiet częściowy, zaś odesłanie to ma charakter wyjątkowy i w pełni usprawiedliwiony charakterem regulowanej materii. Należy zatem uznać, że art. 54 ust. 1 u.b.i.m. **jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji**.

III. Nietykałość i wolność osobista (art. 41 ust. 1 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy

Jak wskazuje Rzecznik, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 41 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każdemu zapewnia się nietykałość osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”.

Identyfikacja zastrzeżeń wnioskodawcy co do zgodności przepisu ustawy z tym właśnie wzorcem nie jest rzeczą łatwą. Fragment wniosku zatytułowany „Sprzeczność z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP” nie zawiera bowiem żadnego zarzutu, który mógłby zostać uznany za wiążący się z zagadnieniami nietykałości lub wolności osobistej. Wywody Rzecznika w tej części wniosku składają się z rekonstrukcji wzorca kontroli oraz lakonicznego sformułowania dwóch rodzajów wątpliwości. Po pierwsze, Rzecznik stwierdza, że art. 54 ust. 1 u.b.i.m. jest regulacją o charakterze blankietowym i nie wskazuje, za jakie działania lub zaniechania jednostka może ponieść odpowiedzialność wykroczeniową, a zamiast tego przewiduje odpowiedzialność karną za niezastosowanie się do polecenia odpowiednich służb. Zarzut ten nie odnosi się w żaden sposób do sfery nietykałości osobistej i wolności osobistej jednostki, lecz dotyczy niezgodności z art. 42 ust. 1 Konstytucji (zob. pkt II.1 niniejszego stanowiska). Po drugie, wspomniany fragment wniosku zawiera także następujące spostrzeżenie: „ustawodawca nie przewidział trybu zaskarżalności regulaminu czy to do organu administracji, czy organu danego związku sportowego, np. do Polskiego Związku Piłki Nożnej”. Przytoczony zarzut – odnoszący się do możliwości kontroli regulaminów, na podstawie których wydawane

są polecenia porządkowe – nie został rozwinięty, a ponadto nie wskazano ewentualnych płaszczyzn jego związków z materią unormowaną w art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Uważna analiza wniosku pozwala uznać, że do zagadnień nietykalności osobistej i wolności osobistej odnosi się w zasadzie tylko jeden fragment, zamieszczony w części poprzedzającej systematyczne omówienie zarzutów. Chodzi o następujące zdanie: „Zgodnie z treścią zaskarżonego przepisu, obowiązki obywatela w zakresie uczestnictwa w imprezie masowej reguluje oprócz przepisów rangi ustawowej [...] 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” (wniosek, s. 3-4).

W konsekwencji można przyjąć, że Rzecznik kwestionuje możliwość ograniczenia wolności osobistej jednostki przez nałożenie na nią obowiązku spełnienia polecenia porządkowego, a więc określonego zachowania lub zaniechania, wydanego na podstawie aktu niemającego rangi ustawy.

2. Wzorzec konstytucyjny

Wolność osobista jest w piśmiennictwie charakteryzowana jako możliwość podejmowania przez jednostkę decyzji zgodnie z własną wolą, dokonywania swobodnego wyboru postępowania w życiu publicznym i prywatnym, nieograniczonego przez inne osoby. Wolność ta przysługuje człowiekowi z natury, jest niepodważalna i niezbywalna (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, uwagi do art. 41, s. 1 i n.; D. Dudek, *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 2000, s. 144). Z kolei nietykalność osobistą, w rozumieniu art. 41 ust. 1 Konstytucji, określa się jako „zagwarantowaną możliwość utrzymywania przez jednostkę swojej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność” (P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 2; D. Dudek, *op. cit.*, s. 144). Pogląd ten podziela także Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do cielesnego i duchowego wymiaru nietykalności (zob. wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07). Pojęcia wolności

osobistej i nietykalności osobistej pozostają ze sobą w ścisłym związku, jako że nietykalność osobista jest emanacją wolności w jej aspekcie negatywnym.

Twierdzi się, że adresatem art. 41 ust. 1 Konstytucji są głównie władze publiczne, jako dysponujące instrumentami przymusu fizycznego, jednak przepis ten ma także pewien wymiar horyzontalny (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 102). Skoro bowiem Konstytucja „zapewnia” nietykalność osobistą i wolność osobistą, to na władzach publicznych spoczywa obowiązek powstrzymania ingerencji w tym zakresie ze strony innych podmiotów (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 222).

Pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej może nastąpić pod warunkiem spełnienia wymagań materialnych wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc odnoszących się do ograniczania każdego prawa lub wolności konstytucyjnej (zasada proporcjonalności i zakaz naruszania istoty wolności lub prawa), ale także po spełnieniu warunków formalnych, o których mowa w art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W praktyce oznacza to, że wszystkie zasady, czyli przesłanki materialnoprawne oraz tryb, tzn. przesłanki proceduralne ograniczenia wolności osobistej, powinny być zawarte w ustawie (zob. wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07; postanowienie TK z 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10).

Przyjmuje się, że przewidziany w art. 41 ust. 1 Konstytucji wymóg ustawowego określenia zasad i trybu pozbawienia lub ograniczenia wolności musi być rozumiany szczególnie restrykcyjnie. Jak wskazuje P. Sarnecki (*op. cit.*, s. 2-3), a w ślad za nim Trybunał Konstytucyjny (zob. wyroki TK z: 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07; 6 października 2009 r., sygn. akt SK 46/07), zawarty w analizowanym przepisie termin „zasady” trzeba „rozumieć szerzej, niż to niekiedy przywykło się rozumieć w ustawodawstwie zwykłym. Nie może tu bowiem chodzić o ustanowienie w ustawach, o których tu mowa, jedynie norm o ogólniejszym charakterze, które ustanawiałyby tylko podstawy legislacji w określonym obszarze, natomiast normy bezpośrednio stosowalne mogłyby być ustanowione poza ramami takich ustaw. [...] W komentowanym artykule określenie «zasady» jest synonimem terminu «regulacje». A więc ustawy, do których on odsyła, winny być zupełne (kompletne) i zawierać wszystkie sytuacje, w ich całości dopuszczalnych ograniczeń lub pozbawień omawianej wolności – a nie tylko ogólne podstawy do takich działań. Wymóg kompletności oznacza również wykluczenie praktyki rozstrzygania

o ograniczeniu czy pozbawieniu wolności osobistej w drodze stosowania jakiegokolwiek analogii”.

Artykuł 41 ust. 1 Konstytucji, jak już wskazano, wymaga także ustawowego określenia trybu pozbawienia lub ograniczenia wolności. Ten tryb również powinien być unormowany w sposób wyczerpujący i precyzyjny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że: „Tam, gdzie ustrojodawca wymaga, by ingerencja we wskazaną materię była dokonywana wyłącznie ustawą, chodzi [...] nie tylko o ustawową formę, ale także o to, by rozstrzygnięcie danej sprawy zostało dokonane w sposób, który nie wymaga odwołania się do skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, wymagających uwzględnienia innych aktów normatywnych czy też uzupełniających lub korygujących rezultat językowej wykładni ustawy. Tylko kompletność i precyzja unormowania ustawowego nie pozwoli bowiem organom stosującym prawo na dowolność w nadawaniu ostatecznego kształtu ograniczeniom czy na wyznaczanie ich zakresu” (wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07 i przywołane tam inne orzeczenia TK).

3. Analiza zgodności

Jak wspomniano, zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy z art. 41 ust. 1 Konstytucji został przez Rzecznika sformułowany bardzo oględnie i wymaga rekonstrukcji na podstawie całości wniosku. Jednakże nawet życzliwa i wyzbyta formalizmu lektura pisma nie pozwala uznać, iż zarzut ten jest przekonujący.

Prawidłowe odczytanie związków merytorycznych przepisu zaskarżonego przez Rzecznika ze sferą nietykalności osobistej i wolności osobistej uczestnika imprezy masowej wymaga przedstawienia pokrótce mechanizmu zaprojektowanego w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, którego elementem jest kwestionowany przepis.

W myśl art. 5 ust. 1 u.b.i.m.: „Za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i czasie jej trwania odpowiada jej organizator”. Jednym z obowiązków organizatora imprezy – służącym zapewnieniu jej bezpieczeństwa oraz będącym formą współdziałania z jej uczestnikami – jest opracowanie i udostępnienie osobom uczestniczącym w imprezie masowej regulaminu obiektu (terenu) i regulaminu imprezy masowej, który powinien zawierać warunki uczestnictwa i zasady

zachowania się osób na niej obecnych (art. 6 ust. 3 u.b.i.m.). Opracowanie i udostępnienie uczestnikom wspomnianych regulaminów można uznać za przejaw konkretyzacji ogólnego nakazu zapewnienia bezpieczeństwa imprezy masowej, przez odniesienie abstrakcyjnych zasad bezpieczeństwa do realiów konkretnej imprezy masowej (wynikających z takich czynników, jak np. charakter imprezy, przewidywalne zagrożenia, budowa architektoniczna obiektu lub ukształtowanie terenu itp.). Źródłem prawnego obowiązku przestrzegania przez uczestnika imprezy masowej regulaminów pochodzących od podmiotów prywatnych jest art. 8 ust. 1 u.b.i.m., zgodnie z którym: „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”. Zarazem służbom porządkowym i informacyjnym przyznano uprawnienie do „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” (art. 20 ust. 1 pkt 4 u.b.i.m.), z zastrzeżeniem, że czynności te „powinny być wykonywane w sposób zapewniający poszanowanie godności ludzkiej oraz innych dóbr osobistych osoby, w stosunku do której zostały podjęte” (art. 20 ust. 4 u.b.i.m.). Osobno natomiast przewidziano sankcję wykroczeniową za niewykonanie polecenia porządkowego, zawartą w przepisie zaskarżonym przez Rzecznika, czyli art. 54 ust. 1 u.b.i.m.

Warto na marginesie odnotować, że służby zostały wyposażone przez ustawodawcę w uprawnienie ingerujące w sferę nietykalności osobistej i wolności osobistej jednostki znacznie silniej niż samo wydanie polecenia, a mianowicie w uprawnienie do zastosowania środków przymusu bezpośredniego (art. 20 ust. 2 u.b.i.m.). Dotyczy to przypadków, o których mowa w art. 11 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. poz. 628), a więc także sytuacji, gdy zachodzi konieczność „wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem” (zob. A. Janiślawski, 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. 80-81). Istnienie uprawnienia służb do zastosowania w pewnych warunkach siły fizycznej wobec uczestnika imprezy masowej zostało przez Rzecznika odnotowane w części wniosku charakteryzującej zawartość ustawy,

z której pochodzi zakwestionowany przepis (wniosek, s. 2), lecz nie sformułowano w tym względzie żadnego zarzutu.

Jak z powyższego wynika, zaskarżony przepis przewiduje jedynie odpowiedzialność za wykroczenie polegające na niezastosowaniu się uczestnika imprezy masowej do polecenia porządkowego wydanego przez służby porządkowe lub służby informacyjne. Jego treść normatywna sprowadza się zatem do wyrażenia konsekwencji niespełnienia takiego polecenia. Przepis nie stanowi natomiast ani samoistnej podstawy prawnej wydania takiego polecenia, ani upoważnienia organizatorów imprezy masowej do konkretyzacji obowiązków jej uczestnika w stosownych regulaminach. Zakwestionowanie przez Rzecznika – lub przez dowolny inny podmiot zdolny do zainicjowania kontroli konstytucyjności prawa – tych elementów analizowanego mechanizmu wymagałoby sformułowania zarzutów wobec innych przepisów ustawy. Obowiązująca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasada skargowości (art. 66 ustawy o TK) sprawia zaś, że Trybunał nie jest władny sam rozszerzyć zakresu zaskarżenia w sposób, który ewentualnie mógłby doprowadzić do zrealizowania oczekiwań wyrażonych we wniosku. Nawet uchylene art. 54 ust. 1 u.b.i.m. nie spowodowałoby utraty przez odpowiednie służby uprawnienia do wydawania poleceń porządkowych i stosowania wskazanych przez ustawodawcę środków przymusu bezpośredniego.

Zważywszy zatem na fakt, że zaskarżony przepis nie wykazuje związków treściowych z konstytucyjnymi gwarancjami nietykalności osobistej i wolności osobistej jednostki, należy uznać, iż art. 54 ust. 1 u.b.i.m. **nie jest niezgodny** z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

IV. Zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy

Wśród wątpliwości Rzecznika odnośnie do zaskarżonego przepisu znalazła się kwestia jego zgodności z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”).

Naruszenie zasady równości związane jest z faktem zróżnicowania treści regulaminów, o których mowa w art. 54 ust. 1 u.b.i.m. Zdaniem wnioskodawcy,

przekazanie określenia elementów czynu zabronionego do wspomnianych regulaminów sprawia, że faktyczny zakres odpowiedzialności wykroczeniowej przedstawia się odmiennie w stosunku do uczestników różnych imprez masowych. Chodzi o 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”, a to powoduje „nierówne traktowanie przez prawo obywateli pozostających w takiej samej sytuacji, co należy uznać za sprzeczne z art. 32 ust. 1 Konstytucji”. Wydaje się więc, że Rzecznik traktuje art. 32 ust. 1 Konstytucji jako tzw. wzorzec związkowy wobec art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2. Wzorzec konstytucyjny

Konstytucyjna zasada równości i jej konsekwencje zostały obszernie przedstawione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zasada ta, według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (tak fundamentalne w tej mierze orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Punktem wyjścia powinno więc być ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej między porównywanymi sytuacjami – innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Jeżeli zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że odmiennność potraktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalna; mogą bowiem zachodzić wypadki, gdy jest ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach, nawiązujących do sposobu ujęcia zasady proporcjonalności. Argumenty te muszą mieć charakter: 1) relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści (a zatem wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony); 2) proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć

różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Dopiero brak przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania (zob. np. wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05).

Jak wskazywał Trybunał, ustalenie, czy istnieje wspólna cecha relewantna uzasadniająca nakaz równego traktowania adresatów normy prawnej oraz (ewentualnie) czy istnieją cechy odmienne uzasadniające zróżnicowanie podmiotów, musi być dokonane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96).

3. Analiza zgodności

1. Zarzuty wnioskodawcy wskazujące na niezgodność z art. 54 ust. 1 u.b.i.m. z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie zasługują na uwzględnienie ze względu na brak wykazania płaszczyzny związku merytorycznego między tymi przepisami.

Należy przede wszystkim podkreślić, że zarzut niezgodności przepisu z konstytucyjną zasadą równości wymagałby wykazania, iż w danym przypadku chodzi o nierówne potraktowanie podmiotów należących (i to „niewątpliwie”, jak podaje w swym wniosku, za orzecznictwem TK, Rzecznik – zob. wniosek, s. 11) do tej samej kategorii. Wówczas zasadne staje się rozważenie przyczyn takiego potraktowania i ich ewentualnego uznania za usprawiedliwione konstytucyjnie. Tymczasem w analizowanym przypadku nie dochodzi w ogóle do zróżnicowania traktowania.

Z pewnością problem na tle zgodności z zasadą równości nie pojawia się w odniesieniu do samego mechanizmu odpowiedzialności wykroczeniowej w kształcie wynikającym z innych elementów art. 54 ust. 1 u.b.i.m. niż zaskarżone odesłanie do regulaminów wydawanych przez prywatne podmioty. Ustawodawca nie wprowadził bowiem żadnego zróżnicowania w odniesieniu do określonej kategorii imprez masowych ani określonej kategorii uczestników tych imprez. Rzecznik zdaje

się natomiast upatrywać owego zróżnicowania w odmiennościach kwalifikowania podobnych zachowań na gruncie poszczególnych regulaminów. Wskazuje, że w pewnych aktach tego typu dane zachowanie jest uznawane za zabronione, a w związku z tym niezastosowanie się do polecenia porządkowego odnoszącego się do tego zachowania będzie pociągało za sobą odpowiedzialność wykroczeniową, podczas gdy w świetle innego regulaminu to samo zachowanie może zostać uznane za prawnie obojętne.

2. Pozostaje poza sporem, że regulaminy, o których mowa w art. 54 ust. 1 u.b.i.m., różnią się między sobą. Jest to wszakże naturalna konsekwencja decyzji ustawodawcy, by detalizacja ogólnego nakazu zachowania się w sposób niezagrażający bezpieczeństwu innych osób (art. 8 ust. 1 u.b.i.m.) została dokonana przez podmiot zaangażowany w przygotowanie konkretnej imprezy, odbywającej się w określonym obiekcie (terenie) i w określonych okolicznościach (zob. pkt II.3.2 niniejszego stanowiska). Wynika to z faktu, że zachowanie, które powinno być uznane za obiektywnie niosące ze sobą niskie zagrożenie dla bezpieczeństwa w warunkach np. imprezy muzycznej, może wiązać się z wysokim ryzykiem w przypadku np. imprezy sportowej. Ponadto już samo zróżnicowanie charakteru obiektów, w których odbywają się imprezy masowe – pod względem czysto architektonicznym – nie pozwala traktować jednakowo chociażby wnoszenia tych samych rodzajów przedmiotów do poszczególnych obiektów. Żądanie, by tak się stało, powodowałoby albo nadmierny rygoryzm prawa, które zabraniałoby „na wszelki wypadek” zachowań zagrażających bezpieczeństwu w trakcie tylko niektórych imprez masowych, lub też dysfunkcjonalność prawa, gdyby miało ono zakazywać jedynie zachowań oczywiście niebezpiecznych w każdych warunkach, ale już nie takich, które wywołują zagrożenie dla bezpieczeństwa tylko na niektórych imprezach lub w niektórych obiektach (terenach). W obu przypadkach żądanie takie należałoby uznać za przejaw oczekiwania od ustawodawcy onnipotencji regulacyjnej – w dodatku żądanie nie do zrealizowania, bo mnogość okoliczności faktycznych łączących się z warunkami odbywania się imprezy masowej i jej przebiegiem nie pozwala na kompletne i szczegółowe uregulowanie wszystkich aspektów działań możliwych do podjęcia przez jednostkę podczas danej imprezy. Rozwiązanie przyjęte w tej mierze na gruncie obowiązującego stanu prawnego koresponduje z realiami społecznymi i zdrowym rozsądkiem. Z tego samego względu nie

należałoby się dopatrywać naruszenia zasady równości np. w fakcie obowiązywania nakazu noszenia kapci muzealnych tylko w niektórych placówkach tego rodzaju, szczególnie dbających o swoje podłogi i posadzki, nie zaś we wszystkich lub w żadnej.

Z pewnością też trudno powiedzieć, by z punktu widzenia określania zasad bezpieczeństwa uczestnictwa w imprezie masowej osoby biorące udział w różnych imprezach masowych, w dodatku odbywających się w różnych obiektach (terenach), dało się uznać za „należące niewątpliwie do tej samej kategorii”. Do takiej kategorii, z analizowanej perspektywy, można by zaliczyć osoby biorące udział w tej samej imprezie masowej. Ustawa w żaden sposób nie różnicuje jednak odpowiedzialności wykroczeniowej osób biorących udział w tej samej imprezie masowej, a dopiero wtedy do rozważenia byłby zarzut naruszenia zasady równości.

Jak z powyższego wynika, wzorzec kontroli wskazany przez Rzecznika nie wykazuje merytorycznych związków z zaskarżonym przepisem. Nie przystają doń kategorie „różnicowanego traktowania” oraz „tej samej kategorii podmiotów” (poddanych takiemu traktowaniu).

Należy więc uznać, że art. 54 ust. 1 u.b.i.m. **nie jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

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

1. Zarzuty wnioskodawcy

We wniosku sformułowano zarzut niezgodności art. 54 ust. 1 u.b.i.m. z art. 87 ust. 1 Konstytucji, wyliczającym źródła prawa powszechnie obowiązującego.

Jak wskazuje Rzecznik, regulaminy – w dodatku wydawane przez podmioty prywatne – nie mieszczą się w tym katalogu. Nie są bowiem wydawane przez podmioty upoważnione konstytucyjnie do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz nie mają formy przewidzianej dla takich aktów przez ustrojodawcę. Tymczasem, zdaniem Rzecznika, regulaminy, o których mowa w art. 54 ust. 1 u.b.i.m., zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, zabezpieczone sankcją o charakterze wykroczeniowym (karnym *sensu largo*). Konsekwencją opatrzenia tych norm sankcją, w świetle argumentacji zawartej we wniosku, jest wyznaczenie określonym podmiotom praw i obowiązków. Niezgodność

z Konstytucją upatrywana jest w fakcie, że „zakres odpowiedzialności wykroczeniowej uczestnika imprezy masowej uregulowany został w akcie nie stanowiącym źródła powszechnie obowiązującego prawa w Polsce”.

2. Wzorzec konstytucyjny

Doniosły charakter reformy systemu źródeł prawa, jaka dokonana 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). Jak wynika z przytoczonego wyводу, art. 87 Konstytucji (a tym bardziej jeden z jego ustępów) nie jest wyłączną ani wystarczającą podstawą do formułowania – skądinąd trafnej – tezy o zamkniętym podsystemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wymaga to bowiem uwzględnienia całokształtu przepisów Konstytucji.

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). Płyne stąd wniosek, że niedopuszczalne byłoby przypisywanie przymiotu prawa powszechnie obowiązującego aktom niewymienionym w Konstytucji lub nie pochodzącym 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).

3. Analiza zgodności

Przed przystąpieniem do analizy zgodności art. 54 ust. 1 u.b.i.m. z art. 87 ust. 1 Konstytucji należy rozważyć charakter prawny regulaminów, o których mowa w zaskarżonym przepisie.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno regulamin obiektu (terenu), jak i regulamin imprezy masowej są aktami pochodzącymi od podmiotów prywatnych, a państwo nie uczestniczy w ich opracowaniu i ogłoszeniu. Sensem istnienia tych regulaminów, jak wspomniano, jest operacjonalizacja ustawowego obowiązku uczestników imprezy masowej wyrażonego w art. 8 ust. 1 u.b.i.m., polegającego na zachowaniu się w sposób niezagrażający bezpieczeństwu innych osób.

Trzeba jednak podkreślić, że obowiązek przestrzegania regulaminów obiektu (terenu) oraz imprezy masowej nie wynika z samych regulaminów, lecz z ustawy, która odsyła do tych aktów jako konkretyzujących jej postanowienia przez ich odniesienie do realiów konkretnej imprezy masowej. Źródłem wspomnianego obowiązku pozostaje więc ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych, a dokładniej rzecz biorąc, jej przytaczany już wcześniej art. 8 ust. 1, o treści: „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”. Sam fakt odesłania do jakiegoś aktu prawnego – czy nawet pozaprawnego systemu aksjonormatywnego, co nie jest przecież ani niespotykane, ani niedopuszczalne – nie czyni przecież z tego aktu (systemu) automatycznie źródła prawa.

Można ponadto założyć, że sens analizowanego tu zarzutu wnioskodawcy zostaje w wystarczającym stopniu rozważony w ramach badania zgodności art. 54 ust. 1 u.b.i.m. z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zarzut naruszenia art. 87 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru samodzielnego i jest ściśle powiązany z zarzutem naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji. Warto bowiem przypomnieć, że chodzi o to, iż „zakres odpowiedzialności wykroczeniowej uczestnika imprezy masowej uregulowany został w akcie nie stanowiącym źródła powszechnie obowiązującego prawa w Polsce” (wniosek, s. 13). Przedmiotem zainteresowania Rzecznika – w świetle *petitum* i argumentacji dominującej we wniosku – jest zgodność z Konstytucją odesłania do regulaminów w zakresie opisu czynu zabronionego, nie zaś sama dopuszczalność wydawania regulaminów, które doprecyzowują w jakimś zakresie prawa i obowiązki uczestników imprezy masowej wynikające z ustawy. Gdyby chodziło o tę drugą sytuację, należałoby się raczej spodziewać zaskarżenia przez Rzecznika przepisów odnoszących się do podstawy wydania i zawartości wspomnianych regulaminów.

Ponieważ art. 54 ust. 1 u.b.i.m. nie kreuje pozakonstytucyjnego źródła prawa powszechnie obowiązującego (nie poszerza konstytucyjnego katalogu takich źródeł), należy uznać, że przepis ten **jest zgodny** z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

VI. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy

Ostatni zarzut sformułowany we wniosku Rzecznika odnosi się do niezgodności art. 54 ust. 1 u.b.i.m. z art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”).

Argumentacja Rzecznika w tej mierze składa się z rekonstrukcji standardu demokratycznego państwa prawnego w obszarze ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także bezpieczeństwa prawnego jednostki. Najogólniej rzecz biorąc, chodzi o cechy prawa, dzięki którym jednostka

może podejmować decyzje dotyczące swoich spraw i układać swoje stosunki życiowe w oparciu o znajomość przesłanek działania władz publicznych oraz możliwość przewidywania konsekwencji prawnych własnego postępowania.

Na poparcie swego zarzutu Rzecznik podnosi wątpliwości (wniosek, s. 14-15), których analiza i systematyzacja pozwala na zidentyfikowanie trzech argumentów:

- karanie jednostki za zachowanie określone w regulacji niebędącej źródłem prawa powszechnie obowiązującego nie sprzyja budowaniu zaufania obywatela do państwa;

- regulaminy obiektu (terenu) oraz imprezy masowej są aktami, które podlegają częstym zmianom, co rodzi niepewność jednostki wobec obowiązującego prawa;

- regulaminy te znacznie różnią się między sobą, gdy chodzi o zakres praw i obowiązków uczestników imprezy masowej, a to również wywołuje stan niepewności co do prawa.

2. Wzorzec konstytucyjny

Zasada demokratycznego państwa prawnego jest jednym z kamieni węgielnych polskiego konstytucjonalizmu, a jej wymiar gwarancyjny z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki został rozpoznany w orzecznictwie i w doktrynie na długo przed wejściem w życie obowiązującej konstytucji. Ma ono charakter na tyle rozbudowany i wielowątkowy, że rekonstrukcję treści normatywnej art. 2 jako wzorca kontroli należy w tym miejscu ograniczyć do najbardziej podstawowych tez i jedynie do znaczenia przywołanej we wniosku Rzecznika zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zasada ochrony zaufania do państwa i 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 [...]. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (zob. także wyroki TK z: 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

3. Analiza zgodności

1. Przystępując do analizy zgodności zakwestionowanego przepisu z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, należy odnieść się kolejno do trzech argumentów wspierających zarzuty Rzecznika, zidentyfikowanych na podstawie lektury wniosku.

2. Gdy chodzi o zarzut pierwszy, a więc o karanie jednostki za działanie określone w regulacji niemającej statusu prawa powszechnie obowiązującego, argument ten został obalony w świetle wcześniejszych ustaleń co do zgodności art. 54 ust. 1 u.b.i.m. z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ten nie ma samoistnej wartości argumentacyjnej i służy zapewne wzmocnieniu wymowy wniosku. Jedynie dla porządku należy więc przypomnieć, że obowiązek przestrzegania regulaminów nie wynika z owych aktów, lecz z ustawy, zaś wspomniane regulaminy dokonują detalizacji ustawowego nakazu zachowania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu innych osób (uszczegółowienia tego nakazu w realiach danej imprezy masowej). Tym samym nie sposób uznać, by ustawowe odesłanie do regulaminów, o których mowa w art. 54 ust. 1 u.b.i.m., mogło zostać uznane za pozakonstytucyjne poszerzenie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Obalenie zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 87 ust. 1 Konstytucji sprawia, że automatycznie obalony zostaje zarzut analizowany w niniejszym akapicie stanowiska.

3. Co do zarzutu drugiego, a więc wpływu częstych zmian regulaminów na zaufanie jednostki do państwa, także trudno podzielić poglądy Rzecznika. Z natury zagrożeń występujących potencjalnie w trakcie imprezy masowej wynika, że regulaminy tego rodzaju, aby poprawnie wypełnić swoją funkcję, muszą być dostosowane do konkretnych warunków odbywania imprezy masowej – wynikających nie tylko ze specyfiki obiektu (terenu), ale nawet ze specyfiki określonej imprezy. Wyzwania organizacyjne związane z zapewnieniem bezpieczeństwa imprezy masowej mogą bowiem wymagać dostosowania dotychczasowych nakazów i zakazów do nowych okoliczności. Obowiązek podania regulaminów do wiadomości uczestników, obciążający organizatora imprezy, łagodzi wynikające stąd ewentualne

dolegliwości. Zmiany takiego regulaminu nie wpływają poza tym szczególnie głęboko na układanie przez jednostkę jej spraw życiowych.

Paradoksalnie, powołanie się na zmienność materii objętej regulaminami jest w istocie argumentem przemawiającym za zastosowaniem w ustawie techniki blankietu częściowego. Jeśli bowiem przyjąć tok rozumowania zawarty we wniosku, to alternatywą dla obecnego rozwiązania byłoby przeniesienie treści ulegających częstym zmianom do aktu o randze ustawy, który musiałby w związku z tym polegać nieustannie na nowelizacjach. Tymczasem jedną z racji posługiwania się uregulowaniem blankietowym jest właśnie to, że umożliwia ono częste zmiany stanu prawnego bez potrzeby nowelizowania ustawy i przystosowanie go do szybkich zmian w życiu społecznym (zob. np. L. Gardocki, *Zasada...*, s. 517-518; R. Dębski, *op. cit.*, s. 119).

Warto na marginesie dodać, że podany we wniosku przykład regulaminu Legii Warszawa – który wszedł w życie w styczniu 2013 r. i zastąpił regulamin z września 2012 r. – nie wydaje się akurat ilustracją zawrotnego tempa zmian, które uniemożliwiłoby uczestnikom imprez masowych zapoznanie się ze zmodyfikowanymi zasadami uczestnictwa i dostosowanie się do nich. Z pewnością utrudnienia z tym związane nie przewyższają utrudnień wynikających ze zmian ustawodawstwa, także represyjnego, które – w pewnych obszarach regulacji – niekiedy ulega zmianom częściej niż co 4 miesiące, stosownie do przemian w rzeczywistości społecznej, linii polityki kryminalnej państwa itp.

4. Również trzeciego zarzutu nie sposób podzielić. Sposób jego sformułowania nie pozwala z całkowitą pewnością ustalić, czy chodzi o różne regulaminy dotyczące tego samego obiektu, a więc o skalę zmian między regulaminem wcześniejszym a regulaminem późniejszym, czy też o zróżnicowanie regulaminów różnych obiektów, obowiązujących równolegle. Gdyby w grę wchodził ten pierwszy wariant, to nie wiadomo, dlaczego sama głębokość zmian w regulaminie miałaby podważać zaufanie jednostki do państwa, zwłaszcza że uczestnik imprezy masowej musi zostać poinformowany o dokonanych modyfikacjach niezależnie od ich skali. Jeśli natomiast chodzi o zróżnicowanie regulaminów różnych obiektów, to jest ono naturalną konsekwencją zrelatywizowania zawartości tych aktów do specyfiki obiektu (terenu) oraz charakteru imprezy masowej, które mogą pociągać za sobą odmienne konsekwencje w sferze zagrożeń

dla bezpieczeństwa. W obu przypadkach zgłoszone obiekcje nie zostały przekonująco uzasadnione.

5. W świetle przedstawionych uwag żaden ze zrekonstruowanych na podstawie wniosku zarzutów częściowych nie zasługuje na uwzględnienie. Wobec powyższego należy uznać, że art. 54 ust. 1 u.b.i.m. **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz