



**PG VIII TK 46/13**

**(K 17/13)**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	07. 06. 2013
L.dz. ....	L.zał. ....

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504 ze zmianami) 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 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**przepis art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504 ze zmianami) w części zawierającej wyrazy: „regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej” jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 41 ust. 1, jak również z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

## UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli konstytucyjnej.

Zdaniem Wnioskodawcy, zakwestionowany przepis godzi w zasadę wolności i nietykalności osobistej, zagwarantowaną w art. 41 ust. 1 ustawy zasadniczej, wprowadzając odpowiedzialność za blankietowo określone wykroczenie, polegające na niewykonaniu polecenia porządkowego służby porządkowej lub służby informacyjnej, wydanego na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej, to jest aktu wydanego przez podmiot prywatny.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł również, że regulacja art. 54 ust. 1 analizowanej ustawy, we wskazanej w *petitum* wniosku części, narusza zasadę *nullum crimen, nulla poena sine lege* ustanowioną przez art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, w sposób blankietowy pozostawiając określenie podstawy prawnej nałożenia represji o charakterze karnym (wykroczeniowym) regulaminowi wydanemu przez podmiot prywatny.

We wniosku sformułowany został nadto pogląd, że zakwestionowane unormowanie jest niezgodne z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, powoduje bowiem, że na podstawie różnych regulaminów, wydanych przez różne podmioty, zachowanie jednostki może być odmiennie traktowane w kontekście wykroczenia określonego w art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowany art. 54 ust. 1 analizowanej ustawy, we wskazanej w *petitum* wniosku części, narusza również art. 87 ust. 1

Konstytucji RP, bowiem regulaminy obiektów (terenów) ani regulaminy imprez masowych nie należą do aktów powszechnie obowiązującego prawa RP.

W końcu, Rzecznik Praw Obywatelski podniósł w swym wniosku, że art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych godzi w zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 ustawy zasadniczej, prowadzi bowiem do karania jednostki w oparciu o regulacje, które nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, wydawane przez różne podmioty prywatne i podlegające częstym zmianom.

Ocena poglądów prawnych oraz zarzutów przedstawionych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawia się następująco.

Zakwestionowany przepis art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych ma następujące brzmienie:

„Art. 54. 1. 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 złotych.”.

Przytoczona wyżej regulacja normuje ukaranie sprawcy za czyn stanowiący wykroczenie. Tym samym, jak się wydaje, w pierwszej kolejności należałoby rozważyć konieczność poddania zakwestionowanego unormowania kontroli Trybunału Konstytucyjnego w kontekście zaproponowanych w *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wzorców kontroli konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że penalny aspekt ustawy powoduje konieczność oceny jej konstytucyjności przy użyciu standardów oceny właściwych dla regulacji penalnych. Ustawie należy zatem stawiać wymagania legislacyjne wynikające ze standardów właściwych dla standardów ustaw karnych. Dotyczy to przede wszystkim stopnia precyzji i jednoznaczności (art. 2 Konstytucji), ale również adekwatności wymagań proceduralnych gwarantujących jednostce rzetelną i efektywną ochronę sądową. Ponadto w wypadku operowania sankcjami,

konieczne jest zachowania zasady domniemania niewinności i indywidualizacji odpowiedzialności. Wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, intensywność kontroli konstytucyjności (wymagania stawiane kontrolowanym regulacjom) jest tym większa, im bardziej badane przepisy (normy) dotyczą podstawowych, konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostki i im silniej mogą prowadzić do nakładania na tę jednostkę sankcji (por. wyrok wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU Nr 5/A/2007, poz. 48, s. 546 oraz powołane tam orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszystkie gwarancje, ustanowione w Rozdziale II Konstytucji, odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji. Taki wniosek wyprowadził Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że konstatacja ta nie straciła aktualności na gruncie nowej Konstytucji RP, a tym samym przepisy art. 42 – 45, a także art. 78 Konstytucji znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o stricte karnym charakterze, ale też odpowiednio do innych regulacji o represyjnym charakterze, bo – jak wskazuje doktryna prawa karnego – zjawisko karania nie ogranicza się wyłącznie do sfery państwowego prawa karnego (por. wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 117, s. 655 oraz powołane tam orzecznictwo i poglądy doktryny, jak również wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU Nr 5/A/2010, poz. 52, s. 761 oraz powołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjne standardy odnoszone do prawa karnego, rozumiane jako ustanawiające standardy gwarancji zawartych w Rozdziale II Konstytucji wolności i praw dla wszystkich postępowań o represyjnym charakterze, znajdowały zastosowanie w wypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej, odpowiedzialności za wykroczenia,

postępowania mandatowego oraz odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Gwarancje, ustanowione w Rozdziale II Konstytucji, odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji. Taki wniosek Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał stwierdził, że zakres przedmiotowy stosowania wymienionych gwarancji wyznacza konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej”. W ocenie Trybunału, konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym 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 (por. wyrok z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU Nr 7/A/2008, poz. 120, s. 1223 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że w niektórych dziedzinach (np. prawo karne czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych. W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym

mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych (por. wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU Nr 1/A/2007, poz. 3, s. 37 – 38 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, również w jednym z najnowszych wyroków, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wszystkie zasady wyrażone w art. 42 ustawy zasadniczej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału oraz wieloma poglądami doktryny, odnoszą się do całego tzw. prawa represyjnego: do prawa karnego, prawa wykroczeń, prawa karnego skarbowego, odpowiedzialności dyscyplinarnej (por. wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, w wersji przedstawionej Prokuratorowi Generalnemu – s. 22).

Analizowana regulacja – art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych – niewątpliwie należy do sfery prawa karnego sensu largo, to jest do prawa represyjnego. Tym samym, powinna czynić zadość wymaganiom sformułowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w kontekście stosownych wzorców kontroli konstytucyjnej. Innymi słowy, przytoczony wyżej przepis, typizujący wykroczenie, powinien zostać poddany ocenie pod względem zgodności z unormowaniami ustawy zasadniczej właściwymi do oceny prawa represyjnego.

Jednym z podstawowych problemów, będących przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, jak się wydaje, powinna być odpowiedź na pytanie, czy zakres odesłania do pozaustawowych przepisów określających bezpośrednio znamiona czynu zabronionego, przewidziany w kwestionowanym przepisie, jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa karnego oraz zasadą wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Równie istotne wydaje się również rozstrzygnięcie, czy dopuszczalne jest odesłanie przez ustawodawcę, przy konstruowaniu dyspozycji wykroczenia, do przepisów ustalanych przez właściciela lub zarządzającego obiektem (terenem) bądź organizatora imprezy masowej, to jest przez podmiot prywatny.

W ocenie unormowania zakwestionowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich niewątpliwie kluczową rolę odgrywa wzorzec kontroli zawarty w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Jednakże wydaje się, że wzięcie pod uwagę, jako związkowych, również pozostałych wzorców kontroli zaproponowanych w *petitum* wniosku mogłoby sprzyjać dokonaniu bardziej wszechstronnej analizy zgodności z Konstytucją wspomnianej regulacji.

Przechodząc do oceny zakwestionowanego unormowania w kontekście zaproponowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wzorców kontroli wypada odnotować, że, zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej, 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. Z kolei, art. 2 Konstytucji RP stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Art. 41 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. W końcu, zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy zasadniczej, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

W doktrynie przyjmuje się, że pierwszym warunkiem uruchomienia odpowiedzialności karnej jest popełnienie czynu zabronionego przez ustawę, połączone z zagrożeniem „karą”. Konstytucja daje tu wyraz fundamentalnym zasadom, dotyczącym odpowiedzialności karnej w państwach cywilizowanych, zasadom *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege*. I choć z czysto

logicznego punktu widzenia, obie te zasady mieszczą się już w ogólnej regule, zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, deklarującej konieczność ustawowej podstawy do jakichkolwiek ograniczeń i ingerencji w sferę każdej z wolności jednostki, to jednak z uwagi na względy tradycji konstytucyjnej oraz względy społeczno-edukacyjne, odrębne ich ujęcie w Konstytucji spełnia istotną rolę jako element zasady państwa prawnego. Obie zasady posiadają wymiar absolutny i nie mogą doznawać żadnych wyjątków. Wyjątek, zawarty w zdaniu drugim ust. 1 w art. 42 Konstytucji, dotyczący odpowiedzialności karnej za czyny, kwalifikowane jako przestępstwa w myśl prawa międzynarodowego, jest tylko wyjątkiem pozornym, gdyż w świetle całokształtu norm konstytucyjnych prawo międzynarodowe posiada w RP moc co najmniej równą ustawie. Natomiast odpowiedzialność karna za czyny zabronione pod groźbą kary, a inne niż „przestępstwa”, nie może wynikać z prawa międzynarodowego (por. Paweł Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 42, s. 2 – 3).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że zasada *nullum crimen sine lege* należy do kanonów państwa prawnego od czasów Oświecenia. Jest wyrazem stosunku państwa do podstawowych praw i wolności jednostki. Państwo nie jest władne tymi dobrami swobodnie dysponować. Z punktu widzenia porządku prawnego (inaczej, jeżeli chodzi o porządek moralny), jednostka może robić wszystko to, co nie jest wyraźnie przez prawo zabronione. W przypadku prawa karnego – gdzie ingerencja państwa dotyczy tak zasadniczych praw jednostki, jak wolność, cześć, majątek – zakaz dokonywania określonych zachowań, z którego przekroczeniem wiąże się kara, musi być określony w ustawie. Zasada *nullum crimen sine lege* ma charakter konstytucyjny (art. 42 Konstytucji) i jest pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynikają z niej trzy postulaty: typizacji czynów zabronionych tylko przez ustawę (*nullum crimen sine lege scripta*), maksymalnej określoności tworzonych typów (*nullum crimen sine lege certa*),



zakazu stosowania analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy (*nullum crimen sine lege stricte*). Ponieważ zasada *nullum crimen sine lege* ma charakter gwarancyjny, chroniący jednostkę przed nadużyciami ze strony władzy państwowej, postulaty wynikające z tej zasady nie odnoszą się do rozwiązań działających na korzyść osoby, której odpowiedzialność karna ma być ustalona (por. Andrzej Zoll, [w:] *Kodeks karny, Część ogólna, Komentarz, Zakamycze 1998, s. 27*).

W nauce prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, że z zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzi się zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego). Pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny (por. Wojciech Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, V Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 2, s. 36*).

Konstytucjoniści podkreślają również, że „zamknięcie” katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego pod względem przedmiotowym i podmiotowym było celowym założeniem nowego ustroju prawotwórstwa w Konstytucji. Miało zapobiec wydawaniu w praktyce szeregu aktów normatywnych niemających podstawy konstytucyjnej i o niejasnym charakterze prawnym, podważających ustrojową pozycję ustawy. Sytuację tę określano słusznie w doktrynie prawa jako groźną, zarówno z punktu widzenia realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zwłaszcza wolności i praw człowieka i obywatela, jak i sprawności funkcjonowania państwa (por.

Kazimierz Działocho, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, I Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, tezy do art. 87, s. 7).

W końcu, jak się wydaje, nie można pominąć w tym miejscu poglądu doktryny, że wolnością osobistą jest możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczona przez jakiegokolwiek czynniki ludzkie. Jest ona pierwszą konsekwencją, czy też pierwszym przejawem, wolnościowego statusu jednostki, wyrażonego w art. 31 ust. 1 ustawy zasadniczej; jest koniecznym założeniem korzystania przez jednostkę nie tylko z praw człowieka i obywatela, wyrażonych w przepisach konstytucyjnych i ustawowych, lecz także wykorzystywania tamże wyrażonych wolności. W zasadzie także każda z dalszych „wolności” konstytucyjnych jest w swej istocie takim czy innym przejawem wykorzystywania wolności osobistej. W ścisłym związku z wolnością osobistą pozostaje nietykalność osobista, którą można określić 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. Nietykalność osobista posiada też szczególnie silny związek z przyrodzoną godnością ludzką i jako pewien aspekt egzystencji człowieka posiada wymiar absolutny i ustawy nie mogą jej ograniczać (por. Paweł Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 41, s. 1 – 2).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w demokratycznym państwie prawa funkcją prawa karnego nie jest tylko ochrona państwa i jego instytucji, nie jest także tylko ochrona społeczeństwa lub poszczególnych jednostek przed przestępstwami, ale także, w nie mniejszym stopniu, ochrona jednostki przed samowolą państwa. Prawo karne stwarza dla władzy w demokratycznym państwie prawa barierę, poza którą obywatel powinien czuć się bezpieczny w tym sensie, że bez przekroczenia pola

zabronionego pod groźbą kary nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Prawo karne ma wyznaczyć wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. Bariera, o której tu mowa, nie powinna być usuwana dla żadnych celów politycznych lub innych. Prawo karne nie jest bowiem instrumentem mającym służyć zachowaniu władzy, lecz jest właśnie tej władzy ograniczeniem. Z powyższych założeń wynika, że w demokratycznym państwie prawa prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) oraz zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (*lex severior retro non agit*). Zasady te, wyrażone w Kodeksie karnym, składają się także na zawartą w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawa. Z kolei, każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełniać warunek dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz trybu, w jakim podmiot ograniczony w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. W demokratycznym państwie prawa każda forma naruszenia przez organ państwowy dobra osobistego musi łączyć się z możliwością kontroli zasadności działania organu państwowego. W demokratycznym państwie prawa wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i elementów kary, tak by czyniło to zadość wymaganiom przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania. Materialne elementy czynu, uznanego za przestępny, muszą więc być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (por. wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn.

P 2/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 39, s. 551 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że reguła określoności, wskazana w art. 42 Konstytucji, wyznacza dopuszczalność i zakres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym. Nakazuje ona ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego i jego znamion, aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących „odkodowania” treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego, nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości, czy nawet niepewności, co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. Jest oczywiste, że w państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w drodze orzecznictwa sądowego. Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic. W istocie zatem norma prawnokarna może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Stwarzać to może bowiem nie tylko wskazany już stan niepewności po stronie jednostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolonych, lecz również, w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawa, prowadzić może do dowolności orzekania i w skrajnych przypadkach może stanowić niebezpieczne narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli. Wszystko to składa się na tzw. samowolę państwa, która w demokratycznym państwie jest niedopuszczalna (por. wyrok z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 97, s. 1122 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Nadto, Trybunał Konstytucyjny przyjął w swym orzecznictwie, że to właśnie zasada określoności przepisów prawnokarnych, wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji, pozwala na przeprowadzenie swoistego testu konstytucyjności niezupełnych przepisów karnych (odsyłających, blankietowych). Nakazuje mianowicie precyzyjne i jednoznaczne określenie wszystkich elementów normy prawnokarnej, aby zarówno dla jej adresata, jak i organów stosujących prawo nie budziło wątpliwości, kto może ponieść odpowiedzialność karną – jest adresatem nakazu lub zakazu, jakie zachowanie jest zabronione – co stanowi czyn zabroniony pod groźbą kary i wreszcie, jaka jest przewidziana sankcja. Przepisy karne mogą mieć zatem także charakter odsyłający, o ile na ich podstawie i przepisów, do których odsyłają, da się bez wątpliwości precyzyjnie dekodować zupełną normę prawnokarną (por. wyrok z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. K 41/07, OTK ZU Nr 10/A/2010, poz. 127, s. 1784 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, za bezpieczeństwo to w miejscu i w czasie trwania takiej imprezy odpowiada jej organizator. Bezpieczeństwo imprezy masowej obejmuje spełnienie przez organizatora wymogów w zakresie: zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie, ochrony porządku publicznego, zabezpieczenia pod względem medycznym oraz zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi tym obiektom instalacjami i urządzeniami technicznymi, w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi (art. 5 ust. 2).

Do obowiązków organizatora imprezy masowej należy zapewnienie: spełnienia wymogów określonych, w szczególności, w przepisach prawa budowlanego, w przepisach sanitarnych i przepisach ochrony przeciwpożarowej, udziału służb porządkowych, służb informacyjnych oraz kierującego tymi służbami kierownika do spraw bezpieczeństwa, pomocy

medycznej, zaplecza higieniczno – sanitarnego, wyznaczenia dróg ewakuacyjnych oraz dróg umożliwiających dojazd pojazdom służb ratowniczych i Policji, warunków do zorganizowania łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprezy masowej, sprzętu ratowniczego i gaśniczego oraz środków gaśniczych niezbędnych do zabezpieczenia imprezy masowej w zakresie działań ratowniczo – gaśniczych, jak również wydzielonego pomieszczenia dla służb kierujących zabezpieczeniem imprezy masowej (art. 6 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych).

Członkowie wspomnianej wyżej służby porządkowej działają na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie i w miejscu trwania imprezy masowej (art. 19 ust. 1 analizowanej ustawy) Z kolei, członkowie wspomnianej wyżej służby informacyjnej działają na rzecz bezpieczeństwa uczestników imprezy masowej, w szczególności poprzez informowanie ich o przyjętych rozwiązaniach organizacyjnych (art. 19 ust. 2).

Służby porządkowe i informacyjne są uprawnione do: sprawdzania i stwierdzania uprawnień osób do uczestniczenia w imprezie masowej, a w przypadku stwierdzenia braku takich uprawnień – wezwania ich do opuszczenia imprezy masowej, legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, przeglądania zawartości bagaży i odzieży osób w przypadku podejrzenia, że osoby te wnoszą lub posiadają przedmioty, których wnoszenie lub posiadanie jest zabronione, 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, jak również ujęcia, w celu niezwłocznego przekazania Policji, osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla dóbr powierzonych ochronie oraz osób dopuszczających się czynów zabronionych (art. 20 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych). Z kolei, służby porządkowe uprawnione są do stosowania siły

fizycznej w postaci chwytów obezwładniających lub podobnych technik obrony oraz kajdanek lub ręcznych miotaczy gazu, w przypadku zagrożenia dóbr powierzonych ochronie lub odparcia ataku na członka służby porządkowej, służby informacyjnej lub inną osobę oraz niewykonania poleceń, o których mowa w ust. 1, na zasadach określonych w art. 38 ustawy o ochronie osób i mienia (art. 20 ust. 2).

Nadto, ustawodawca ustanowił wyczerpujący katalog sytuacji uprawniających służby porządkowe do odmowy wstępu na imprezę masową oraz usuwania z miejsca przeprowadzania imprezy masowej określonych kategorii osób (art. 22 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych). Odmówić wstępu na imprezę masową należy osobie, wobec której zostało wydane orzeczenie zakazujące wstępu na imprezę masową lub 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 o postępowaniu w sprawach nieletnich, osobie, wobec której został wydany zakaz zagraniczny, osobie, wobec której został wydany zakaz klubowy, osobie odmawiającej poddania się czynnościom, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 – 3, osobie znajdującej się pod widocznym wpływem alkoholu, środków odurzających, psychotropowych lub innych podobnie działających środków, osobie posiadającej broń lub inne przedmioty, materiały, wyroby, napoje, środki lub substancje, o których mowa w art. 8 ust. 2, osobie zachowującej się agresywnie, prowokacyjnie albo w inny sposób stwarzającej zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, jak również osobie nieposiadającej biletu wstępu lub innego dokumentu uprawniającego do przebywania na imprezie masowej. Z kolei, usunąć z miejsca przeprowadzania imprezy masowej należy osoby, które swoim zachowaniem zakłócają porządek publiczny lub zachowują się niezgodnie z regulaminem

obiekту (terenu) lub regulaminem imprezy masowej, jak również osoby, wobec których wydano wymienione wyżej zakazy.

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych, niezależnie od regulacji ustanawiających przedstawione wyżej uprawnienia służb porządkowych i informacyjnych, zawiera również szereg nakazów i zakazów adresowanych do uczestników imprezy. Między innymi, 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 (art. 8 ust. 2). Nadto, zabrania się spożywania napojów alkoholowych poza miejscami do tego wyznaczonymi (art. 8a ust. 2 w zw. z ust. 1). Organizator lub podmiot przez niego upoważniony podczas sprzedaży biletów wstępu na imprezę masową może zażądać od kupującego okazania dokumentu potwierdzającego jego tożsamość (art. 9). Organizator masowej imprezy sportowej, w określonych okolicznościach, może odmówić na nią wstępu i przebywania (art. 10). W końcu, osoby uczestniczące w imprezie masowej są obowiązane zachowywać się w sposób niezagrażający bezpieczeństwu innych osób (art. 8 ust. 1).

Ustawodawca zobowiązał również organizatora imprezy masowej do opracowania i udostępniania osobom uczestniczącym w imprezie masowej regulaminu obiektu (terenu) oraz regulaminu imprezy masowej zawierającego warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób na niej obecnych (art. 6 ust. 3). Z woli tegoż ustawodawcy, 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 na 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).



Innymi słowy, z woli ustawodawcy, jedynie część regulacji adresowanych do uczestników imprez masowych, w tym normujących warunki uczestnictwa, zasady zachowania się podczas imprezy, a więc również nakazy i zakazy, przyjęto w samej ustawie, przy jednoczesnej zgodzie, by pozostałe kwestie dotyczące tej materii zostały uregulowane w akcie wydanym przez właściciela, posiadacza, użytkownika lub zarządzającego obiektem (terenem) bądź przez organizatora imprezy masowej. Ze względów oczywistych, takie akty nie są powszechnie obowiązującymi źródłami prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

Zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych penalizuje, jako wykroczenia, niewykonanie polecenia porządkowego wydanego przez służby porządkowe lub służby informacyjne w dwóch wypadkach. Po pierwsze – wtedy, gdy polecenie takie zostało wydane na podstawie ustawy, a po drugie – kiedy wydano je na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. Innymi słowy, oceniana regulacja jest unormowaniem blankietowym, a znamiona wykroczenia, o którym mowa w tej regulacji, zostały dookreślone bądź to w bliżej niesprecyzowanych przepisach ustawowych, bądź to w regulaminach.

Przedmiotem oceny, w niniejszej sprawie, zgodności z ustawą zasadniczą jest ta część zakwestionowanego unormowania, która jako źródło polecenia porządkowego przyjmuje regulamin obiektu (terenu) lub regulamin imprezy masowej. Tym samym, znamię czynu zabronionego zostało określone poprzez odesłanie do aktu, który – w myśl art. 87 ust. 1 ustawy zasadniczej – nie należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego było już unormowanie typizujące wykroczenie zawierające odesłanie do określenia znamion czynu zabronionego w przepisach, które nie stanowią unormowań powszechnie obowiązujących. Wyrokiem z dnia 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05, Trybunał orzekł, że przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. –

Prawo lotnicze jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP przez sprzeczne z zasadą określoności przepisów prawa karnego oraz zasadą wyłączności ustawy w sferze prawa karnego odesłanie do określenia znamion czynu zabronionego w przepisach nienależących do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (OTK ZU Nr 7/A/2006, poz. 83, s. 829 – 839).

We wspomnianym wyroku Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że art. 42 ust. 1 Konstytucji wyraża szereg fundamentalnych zasad prawa represyjnego. Po pierwsze, w myśl tego przepisu, czyn zabroniony i rodzaj oraz wysokość kar i zasady ich 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*) [por. *op. cit.*, s. 834 oraz powołane tam orzecznictwo].

Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że przepisy karne (represyjne) o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny 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. Zakres odesłania musi być ściśle dostosowany do wyznaczonych przez Konstytucję granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej. Odesłanie nie może obejmować regulacji, które są wprawdzie wydawane na podstawie ustaw, jednak zakres udzielonych upoważnień ustawowych do ich wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów normatywnych (por. *ibidem*, s. 838 – 839).

Jak wywiedziono we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego stanowiska, regulacja art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jest unormowaniem blankietowym, a znamiona wykroczenia, o którym mowa w tej regulacji, zostały dookreślone bądź w ustawie, bądź (co jest przedmiotem zaskarżenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich) w regulaminie obiektu (terenu), lub regulaminie imprezy masowej. Innymi słowy, znamiona te, częściowo, zostały dookreślone w akcie wydanym przez właściciela, posiadacza lub zarządzającego obiektem (terenem) bądź organizatora imprezy masowej, to jest podmiot nieposiadający, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stosownych kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej w zakresie stanowienia powszechnie obowiązującego prawa RP.

We wniosku zmierzającym do usunięcia z obowiązującego porządku prawnego unormowania art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w zaskarżonej części, Rzecznik Praw Obywatelskich zawarł analizę szeregu regulaminów imprez masowych wydanych przez kluby piłkarskie. Z analizy tej można wysnuć wniosek, że regulaminy zawierają regulacje różniące się między sobą, często w sposób znaczący, jak również, iż same regulaminy nie są aktami stabilnymi i podlegają częstym zmianom, bowiem decyzja o zmianie regulaminu leży jedynie w gestii zarządu klubu. W rezultacie, jak się wydaje, należałoby podzielić pogląd Rzecznika, iż wprowadzenie sankcji penalnej za zachowania niezgodne z tymi regulaminami godzi w zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem i w zasadę pewności prawa, jak również powoduje, że na podstawie różnych regulaminów obywatele mogą

ponosić różną odpowiedzialność na zasadzie art. 54 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych za popełnienie takich samych czynów.

Biorąc powyższe pod uwagę, kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w części zawierającej wyrazy „regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej”, należy uznać za naruszający zasadę określoności przepisów prawa karnego (represyjnego) oraz zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa karnego (represyjnego) poprzez odesłanie do określenia znamion czynu zabronionego w przepisach nienależących do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, to jest w regulaminach tworzonych przez podmioty prywatne, przez co unormowanie to godzi w zasadę pewności prawa, jak również powoduje nierówne traktowanie jednostek przez władzę publiczną za takie same zachowania. Analizowana regulacja jest zatem niezgodna z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 41 ust. 1 oraz z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
Robert Hernand  
Zastępca Prokuratora Generalnego