

53/5/A/2014

**WYROK**

z dnia 20 maja 2014 r.

Sygn. akt K 17/13\*

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik – przewodniczący

Leon Kieres – sprawozdawca

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 maja 2014 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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

o r z e k a:

**I**

**Art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 611, 628 i 829), w części zawierającej słowa „, regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej”, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**II**

**Przepis wymieniony w części I wyroku, w części tam wskazanej, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178,**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 28 maja 2014 r. w Dz. U. poz. 693.

poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

### I

1. We wniosku z 25 kwietnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o zbadanie zgodności art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504, ze zm.; dalej: ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych lub ustawa), w części zawierającej słowa: „regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej”, z art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 87 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Na wstępie Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że w związku z licznymi skargami napływającymi do jego Biura, powziął wątpliwość, co do zgodności zaskarżonego przepisu z przedstawionymi w *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnymi. Nie jest przy tym jego celem zakwestionowanie konieczności zabezpieczenia imprez masowych i podejmowania działań ukierunkowanych na zwalczanie przestępstw i wykroczeń z nimi związanych, lecz chodzi o podważenie kompetencji podmiotów prywatnych do stanowienia przepisów o charakterze penalnym.

Zakres zaskarżenia dotyczy nie całego art. 54 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, lecz tylko tej jego części, która odnosi się do poleceń porządkowych wydawanych przez służby porządkowe i informacyjne na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. Regulaminy te zawierają normy dotyczące obowiązków obywatela w zakresie uczestnictwa w imprezie masowej, a ich treść jest pozostawiona zupełnej swobodzie organizatora. W konsekwencji zakres obowiązków określonych w tych regulaminach jest bardzo zróżnicowany. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił także uwagę, że treść regulaminów modyfikuje i wprowadza regulacje penalne, które nie zostały przewidziane w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych.

Taką sytuację Rzecznik Praw Obywatelskich wiąże z brzmieniem art. 8 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, który wymienia przedmioty objęte zakazem wnoszenia na imprezę masową, posługując się jednocześnie niezdefiniowanym i nieostрым określeniem „inny niebezpieczny przedmiot”. Określenie to powoduje, że katalog przedmiotów uznanych za niebezpieczne w poszczególnych regulaminach będzie różny i uzależniony od oceny podmiotów odpowiedzialnych za ich sporządzenie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 54 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w zaskarżonej części jest niezgodny z art. 41 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika, że wolność człowieka jako szczególna wartość dla demokratycznego społeczeństwa została poddana ochronie prawnej, a jej ograniczenia mogą być ustanowione tylko w ustawie. Niedopuszczalne jest tym samym stanowienie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających innym organom władzy publicznej swobodę normowania zakresu tych ograniczeń. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wymagań tych nie spełnia art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Nie wskazuje bowiem, za jakie działania lub zaniechania obywatel może ponieść odpowiedzialność wykroczeniową. Odwołanie się w przepisie do regulaminów wprowadzanych przez podmiot prywatny świadczy o blankietowym charakterze zaskarżonego przepisu.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w zaskarżonym zakresie narusza także art. 42 ust. 1 Konstytucji, w

którym zasada wyłączności ustawy przybiera szczególną, kwalifikowaną postać w odniesieniu do regulacji o charakterze represyjnym.

Odpowiedzialność za wykroczenia zbliżona jest do zasad i reguł odpowiedzialności za przestępstwa i mieści się w zakresie odpowiedzialności karnej *sensu largo*. Tym samym materia ta musi cechować się zupełnością uregulowań na poziomie ustawowym. Tymczasem, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w ogóle nie wskazuje, jakie działania lub zaniechania objęte są hipotezą tej normy, i odsyła do regulaminów wydawanych przez prywatne podmioty, przez co pozostaje w sprzeczności z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Blankietowość zaskarżonego przepisu prowadzi również, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Pozwala bowiem na zróżnicowane określenie elementów czynu zabronionego, za który grozi odpowiedzialność karna, w regulaminach obiektu bądź imprezy masowej, wydawanych przez organizatorów tych imprez. W konsekwencji na podstawie powyższych regulaminów obywatele mogą ponosić różną odpowiedzialność za popełnienie tych samych czynów.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł także zarzut niezgodności art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z art. 87 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia zamknięty katalog źródeł prawa, nie przewidując w nim regulaminów wydawanych przez podmioty prywatne. Uregulowanie zakresu odpowiedzialności wykroczeniowej uczestnika imprezy masowej w akcie niestanowiącym źródła powszechnie obowiązującego prawa w Polsce przez podmiot, który nie jest konstytucyjnie upoważniony do stanowienia takich aktów, narusza art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Podniesione powyżej zarzuty prowadzą Rzecznika Praw Obywatelskich do konkluzji o niezgodności art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Obywatele powinni bowiem mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak również oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Powyższym zasadom przeczy możliwość karania jednostek za zachowania przewidziane w regulacji, która nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto regulaminy podlegają częstym zmianom i znacząco różnią się między sobą, jeżeli chodzi o zakres uprawnień i obowiązków uczestników imprezy masowej. Decyzja o zmianie regulaminu leży jedynie w gestii zarządu klubu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, rodzi to niepewność co do obowiązującego prawa, przewidującego normy o charakterze represyjnym.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 6 czerwca 2013 r. zajął stanowisko, że przepis art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych 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.

Podstawowym problemem wymagającym rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestia, 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, a także czy dopuszczalne jest odesłanie przez ustawodawcę w dyspozycji wykroczenia, do przepisów ustalanych przez podmiot prywatny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, głównym wzorcem oceny w niniejszej sprawie jest art. 42 ust. 1 Konstytucji. Pozostałe wzorce należy wziąć pod uwagę jako związkowe,

sprzyjające dokonaniu bardziej wszechstronnej analizy zgodności z Konstytucją zaskarżonej regulacji.

W związku z powyższym Prokurator Generalny odwołał się najpierw do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zasady określoności przepisów prawa karnego, wskazując na bezwzględna wyłączność ustawy. Następnie, analizując w tym kontekście postanowienia ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, podkreślił, że z woli ustawodawcy, jedynie część regulacji adresowanych do uczestników imprez masowych zostało zamieszczonych w samej ustawie, przy jednoczesnej zgodzie, by pozostałe kwestie dotyczące tej materii zostały określone w regulaminach. Akty te nie są natomiast powszechnie obowiązującymi źródłami prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Prokuratora Generalnego, 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 w regulaminie obiektu (terenu), lub regulaminie imprezy masowej. Podmioty wydające te regulaminy nie mają kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej w zakresie stanowienia powszechnie obowiązującego prawa. Podkreślił ponadto, że regulaminy zawierają regulacje różniące się między sobą i podlegają częstym zmianom. Wprowadzenie sankcji penalnej za zachowania niezgodne z tymi regulaminami godzi, zdaniem Prokuratora Generalnego, w zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem i w zasadę pewności prawa. Powoduje również, że na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i regulaminów, do których on odsyła, obywatele mogą ponosić różną odpowiedzialność za popełnienie takich samych czynów.

W świetle powyższego Prokurator Generalny stwierdził, że art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nie spełnia wymagań, jakie Konstytucja stawia przepisom należącym do sfery prawa represyjnego, a tym samym jest niezgodny 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.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 11 lutego 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, 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.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji przez zaskarżony przepis, Marszałek Sejmu przedstawił najpierw ewolucję stanowiska Trybunału w zakresie posługiwania się przepisami blankietowymi przez ustawodawcę. Wynika z niej, że Trybunał złagodził swoje radykalne stanowisko i słusznie dostrzega nieuchronność posługiwania się w pewnym zakresie przepisami blankietowymi.

Analizując treść art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, Marszałek Sejmu uznał, że przepis ten nie ma charakteru blankietu zupełnego, gdyż zasadnicze elementy czynu zabronionego, za który orzeczona może być kara, zostały określone w akcie rangi ustawy. Określony został podmiot, tj. każda osoba biorąca udział w imprezie masowej, a także przedmiot, gdyż dobrem prawnym chronionym przez ten przepis jest bezpieczeństwo imprezy masowej.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zakres odesłania zamieszczonego w art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych wskazuje, iż przepis ten jest blankietem częściowym, zaś odesłanie to ma charakter wyjątkowy i w pełni usprawiedliwiony przedmiotem regulowanej materii.

Za posłużeniem się techniką blankietu częściowego przemawia, zdaniem Marszałka Sejmu, konieczność „detalizacji” ustawowego obowiązku uczestników imprezy masowej

wyrażonego w art. 8 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych przez podmiot „wyspecjalizowany”, zaangażowany w przygotowanie konkretnej imprezy. Samo wyłączenie tej materii z ustawy Marszałek Sejmu ocenił jako zjawisko nie tylko dopuszczalne i pozytywne, ale przede wszystkim nieuniknione. Konkretyzacja sytuacji zagrażających bezpieczeństwu w regulaminach zapewnia większy poziom bezpieczeństwa prawnego niż 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.

Zajmując stanowisko odnośnie do niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 41 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu podniósł, że przepis ten przewiduje jedynie odpowiedzialność za wykroczenie polegające na niezastosowaniu się uczestnika imprezy masowej do polecenia porządkowego wydanego przez służby porządkowe lub służby informacyjne. Nie stanowi natomiast ani samoistnej podstawy prawnej wydania takiego polecenia, ani upoważnienia organizatorów imprezy masowej do konkretyzacji obowiązków jej uczestnika w stosownych regulaminach. Te zostały uregulowane w art. 5 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, nakładającym odpowiedzialność za bezpieczeństwo imprezy masowej na jej organizatora oraz w art. 8 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nakazującym przestrzeganie przez uczestnika imprezy masowej regulaminów pochodzących od podmiotów prywatnych. Podstawą wydawania poleceń porządkowych osobom zakłócającym porządek publiczny lub zachowującym się niezgodnie z regulaminem imprezy masowej lub regulaminem obiektu (terenu) i ewentualnego wezwania ich do opuszczenia imprezy masowej jest art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Służby te zostały wyposażone przez ustawodawcę w uprawnienie do zastosowania środków przymusu bezpośredniego (art. 20 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych).

W związku z powyższym Marszałek Sejmu uznał, że art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w zaskarżonej części nie jest niezgodny z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu nie zgodził się także z zarzutami Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącymi naruszenia konstytucyjnej zasady równości przez zaskarżony przepis. W ocenie Marszałka Sejmu, w tym wypadku nie dochodzi w ogóle do różnicowania traktowania uczestników imprez masowych. W art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nie zostały wprowadzone regulacje dotyczące odmiennych wymagań w stosunku do określonej kategorii imprez masowych ani określonej kategorii uczestników tych imprez. Natomiast regulaminy, o których mowa w art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, różnią się między sobą, co jest – zdaniem Marszałka Sejmu – naturalną konsekwencją decyzji ustawodawcy, by detalizacja ogólnego nakazu zachowania została dokonana przez podmiot zaangażowany w przygotowanie konkretnej imprezy, odbywającej się w określonym obiekcie (terenie) i w określonych okolicznościach. Samo różnicowanie charakteru obiektów, w których odbywają się imprezy masowe, i rodzaju imprez masowych nie pozwala traktować jednakowo ich uczestników. Powodowałyby to albo nadmierny rygoryzm prawa, które zabraniałoby „na wszelki wypadek” zachowań zagrażających bezpieczeństwu w trakcie tylko niektórych imprez masowych, lub też dysfunkcjonalność prawa wynikającą z niemożności dostosowania jego uregulowań do konkretnych warunków. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę koresponduje – w ocenie Marszałka Sejmu – z realiami społecznymi i zdrowym rozsądkiem.

Jak wskazał Marszałek Sejmu, ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych w żaden sposób nie różnicuje odpowiedzialności wykroczeniowej osób biorących udział w tej

samej imprezie masowej. Dlatego też wniósł o stwierdzenie, że art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, nie zasługują również na uwzględnienie zarzuty dotyczące niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Wskazał, 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 w odniesieniu do realiów konkretnej imprezy masowej. Źródłem wspomnianego obowiązku pozostaje więc ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych, a w szczególności art. 8 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nie kreuje pozakonstytucyjnego źródła prawa powszechnie obowiązującego i jako taki nie narusza art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu nie podzielił również zarzutów Rzecznika dotyczących niezgodności art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z art. 2 Konstytucji. W jego ocenie, w świetle zaskarżonego przepisu, nie można mówić o karaniu jednostki za działanie określone w regulacji niemającej statusu prawa powszechnie obowiązującego. Źródłem obowiązku przestrzegania postanowień regulaminów jest bowiem sama ustawa.

Częste zmiany regulaminów wynikają natomiast z natury zagrożeń występujących potencjalnie w trakcie imprezy masowej. Aby regulaminy mogły poprawnie wypełnić swoją funkcję, muszą być dostosowane do konkretnych warunków odbywania imprezy masowej. Zdaniem Marszałka Sejmu, obowiązek podania regulaminów do wiadomości uczestników, obciążający organizatora imprezy, łagodzi wynikające stąd ewentualne dolegliwości. Również zróżnicowanie regulaminów różnych obiektów nie wpływa na uznanie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji. Stanowi to naturalną konsekwencję zrelatywizowania treści tych aktów do specyfiki obiektu (terenu) oraz charakteru imprezy masowej.

## II

Na rozprawie 20 maja 2014 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska zajęte w pismach uprzednio przesłanych do Trybunału Konstytucyjnego.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot zaskarżenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej również: Rzecznik) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 611, ze zm.; dalej: ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych lub ustawa). Przepis ten ma następujące brzmienie: „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”. Zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich nie odnoszą się do całego przepisu, lecz tylko do tej jego części, która zawiera słowa: „regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej”. Została zatem zaskarżona norma, zgodnie z którą uczestnik imprezy masowej ponosi odpowiedzialność za wykroczenie z tytułu niewykonania polecenia służb porządkowych

lub informacyjnych wydanego na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. W ocenie Rzecznika, zakwestionowana norma jest niezgodna z art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 87 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

## 2. Badanie zgodności art. 54 ust. 1 ustawy z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Podnosząc zarzut niezgodności zaskarżonej normy z art. 42 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik wskazał, że ustalenie znamion czynu zagrożonego sankcją określoną w art. 54 ust. 1 ustawy wymaga rekonstrukcji przepisu ustawy w oparciu o treść regulaminów, których postanowienia nie mają charakteru przepisów powszechnie obowiązujących. Narusza tym samym bezwzględny wymóg wyłączności ustawy w zakresie stanowienia przepisów karnych, wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że konstytucyjne wymagania dotyczące przepisów karnych odnoszą się do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania, czy jakiejś sankcji (por. orzeczenie z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., poz. 5, wyrok z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120, s. 1223 oraz powołane tam orzecznictwo). Bezwzględny charakter zasady wyłączności ustawowej w zakresie określoności czynu zabronionego pod groźbą kary, wynikający z art. 42 Konstytucji, obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną za przestępstwa, ale również odnosi się do ustawowej określoności wykroczeń (por. wyrok z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62), a także do prawa karnego skarbowego i odpowiedzialności dyscyplinarnej, z tym że do odpowiedzialności dyscyplinarnej postanowienia art. 42 Konstytucji odnoszą się jedynie odpowiednio (por. wyrok 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

## 2.2. Treść normatywna art. 42 Konstytucji.

Art. 42 ust. 1 Konstytucji, stanowi, że: „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”.

Przepis ten określa bezpośrednio wymóg ustawowej określoności czynów zabronionych i ich typów. Zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w ustawie w sposób precyzyjny i ścisły (por. L. Kubicki, *Nowa kodyfikacja karna a Konstytucja RP*, „Państwo i Prawo” z. 9-10/1998, s. 25; B. Kunicka-Michalska, [w:] *Kodeks karny – część ogólna. Komentarz*, red. G. Rejman, Warszawa 1999, s. 58; *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 326).

W piśmiennictwie podkreśla się, że art. 42 ust. 1 Konstytucji formułuje jedną z podstawowych zasad prawa karnego, której obowiązywanie w demokratycznym państwie prawnym nie budzi wątpliwości. Zasada ta służy gwarancji ochrony prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony organów władzy publicznej. Chroni przed „dowolnością orzekania i sposobu wykonywania następstw czynów zabronionych, niewspółmierności tych następstw do winy i karygodności czynu” (por. L. Kubicki, *op.cit.*, s. 25; B. Kunicka-Michalska, *op.cit.*, s. 58). Z zasady wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego wynika, że zarówno czyn zabroniony, jak i rodzaj oraz wysokość kar, a także zasady ich wymierzania – muszą być, co do zasady, określone bezpośrednio w ustawie, co

jednocześnie nie wyklucza możliwości doprecyzowania niektórych z tych elementów przez akty podustawowe.

W doktrynie przyjmuje się, że z zasady *nullum crimen sine lege* wynikają następujące reguły szczegółowe: a) czyny zabronione muszą być określone w ustawie (*nullum crimen sine lege scripta*), z czego wynika zakaz wyprowadzenia odpowiedzialności karnej z innego źródła niż prawo stanowione, b) typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny (nakaz dostatecznej określoności) – (*nullum crimen sine lege certa*), c) niedopuszczalne jest stosowanie analogii na niekorzyść sprawcy (*nullum crimen sine lege stricta*) i wykładni rozszerzającej, d) ustawa karna wprowadzająca odpowiedzialność karną lub ją zaostrzająca nie może działać wstecz (*nullum crimen sine lege praevia, lex retro non agit*) – (por. W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 100-101; A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. I, (art. 1-31), Gdańsk 1999, s. 19-21; L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 14).

Z uzasadnienia wniosku wynika, że zarzuty Rzecznika dotyczące regulaminów wydawanych przez podmioty wskazane w ustawie jako źródła prawa represyjnego, a także zarzuty wskazujące na arbitralność podmiotów zobowiązanych do ich wydawania odnoszą się do naruszenia reguł *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*.

### 2.3. Ewolucja orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Zasada określoności prawa z uwzględnieniem ewolucji orzecznictwa Trybunału i poglądów doktryny była wielokrotnie szczegółowo omawiana w dotychczasowych wyrokach Trybunału, w których przedmiotem kontroli były przepisy prawa represyjnego. Dlatego też w niniejszej sprawie Trybunał przypomniał najważniejsze tezy formułowane dotychczas w poszczególnych orzeczeniach.

Już w okresie poprzedzającym wejście w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny stał na stanowisku, że zasada określoności czynu zabronionego pod groźbą kary na gruncie prawa karnego ma charakter bezwzględny. Wskazując na funkcje prawa karnego w demokratycznym państwie prawa, Trybunał podkreślił, że jest nim wyznaczenie wyraźnych granic między tym, co dozwolone, a tym, co zabronione. Prawo karne ma chronić bowiem nie tylko państwo i jego instytucje, społeczeństwo lub poszczególne jednostki przed przestępstwami, ale także jednostki przed samowolą państwa (por. postanowienie TK z 25 września 1991 r., sygn. S 6/91, OTK w 1991 r., poz. 34). Dlatego też materialne elementy czynu przestępnego, jak i elementy kary muszą być zdefiniowane w ustawie w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny, tak by czyniły zadość wymaganiu przewidywalności, a więc możliwości uprzedniego i dokładnego poznania przez podmiot, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania (por. orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., poz. 13). Nie mogą być one – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym (por. orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93).

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. w kolejnych orzeczeniach Trybunał podtrzymywał dotychczasową linię orzeczniczą. W wyroku z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 46), podkreślił, że podmiotem wyłącznie uprawnionym do ograniczenia – na drodze ustawodawczej – zakresu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest parlament. Jednakże w wyroku z 20 lutego 2001 r., sygn. P 2/00 (OTK ZU nr 2/2001, poz. 32, cz. III, pkt 2), Trybunał dopuścił możliwość doprecyzowania w aktach podustawowych niektórych elementów czynu zabronionego. Zastrzegając wyłączność ustawy w zakresie określenia podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary, uznał, że nie jest wykluczone doprecyzowanie tych elementów w aktach wykonawczych



wydanych w zgodzie z art. 92 Konstytucji. W odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu czy przeciwko interesom fiskalnym państwa całkowite wyłączenie potrzeby odwołania się do rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności byłoby trudne do wyobrażenia. Konieczność dostosowania norm określających poszczególne zakazy i nakazy do zmieniających się stosunków gospodarczych, społecznych, ekologicznych itp. i wyposażenie ich w jednolitą sankcję wymaga czasami odesłania do aktów wykonawczych, które szybciej mogą dopasować się do zmiennych warunków społeczno-gospodarczych. Rozwiązanie takie służy ponadto stabilności prawa, gdyż pozwala uniknąć częstych nowelizacji ustawy. Tezę tę podtrzymał również Trybunał w wyroku z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, stwierdzając, że możliwe jest dookreślenie pewnych elementów czynu zabronionego przez ustawodawcę w aktach podustawowych, w tym w aktach prawa miejscowego. Legitymacja organów samorządu terytorialnego do stanowienia prawa jest mocniejsza niż uprawnienia organów wykonawczych, gdyż wynika z demokratycznego sposobu powoływania tej władzy w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Zakres przedmiotowy uregulowań aktów prawa miejscowego może być szerszy niż zakres rozporządzeń, jednak nie mogą one regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw. Ustawa powinna precyzyjnie określać zakres spraw przekazanych do unormowania, a jego materia musi być tożsama z uregulowanymi tej ustawy. Istotne jest, aby na podstawie samej ustawy adresat normy prawnej miał możliwość zorientowania się co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu.

Tę linię orzeczniczą Trybunał kontynuował w wyroku z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97, cz. III, pkt 4), wskazując, że dopuszczalność i zakres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym, wynikająca z art. 42 Konstytucji, wymaga, aby ustawodawca wskazał znamiona czynu zabronionego w taki sposób, aby zarówno adresat normy prawnokarnej, jak i organy stosujące prawo nie miały wątpliwości, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Jednostka nie może pozostawać w nieświadomości lub niepewności co do tego, czy określone zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą sankcji. W przeciwnym wypadku, w drastycznych sytuacjach, mogłoby to prowadzić nawet do samowoli państwa i stanowić niebezpieczne narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli, co sprzeciwia się zasadzie demokratycznego państwa prawa.

W świetle art. 42 ust. 1 Konstytucji, nie można także wykluczyć, aby ustawodawca określił pewne zachowania stanowiące czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację (por. wyrok z 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39). Posłużenie się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądza jeszcze o przekroczeniu przez ustawodawcę konstytucyjnego standardu określoności czynu zabronionego. Sam kodeks karny (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) operuje w niektórych wypadkach zwrotami niedookreślonymi w celu identyfikacji znamion czynu zabronionego, np. art. 304 k.k. – mówiący o „przymusowym położeniu”, a także art. 311 k.k. – w którym użyto wyrażenia „istotne znaczenie”. Trybunał zwrócił uwagę, że znaczenie tych określeń nie jest jednak ustalane w próżni prawnej, co mogłoby rodzić niepewność. Dzięki analizie dorobku doktryny, a zwłaszcza orzecznictwa sądowego autorytatywnie usuwa się istniejące obiektywnie wątpliwości (por. wyrok z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91). Trybunał uznał, że możliwy zakres odesłania represyjnych norm blankietowych musi czynić zadość wyznaczonym przez Konstytucję granicom kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej i w żadnym wypadku nie może odsyłać do

przepisów, które nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok z 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 83). W wyroku z 28 lipca 2009 r., sygn. P 65/07 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 114) Trybunał, odnosząc się do możliwości posługiwania się techniką tzw. blankietu zupełnego o charakterze dynamicznym, stwierdził, że musi ona spełniać następujące warunki: stosowanie takiego blankietu możliwe jest tylko w wypadku zagrożeń karami o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości; odesłanie może nastąpić jedynie do przepisów ustanowionych przez organy posiadające demokratyczną legitymację opartą na powszechnych i bezpośrednich wyborach; ustawa powinna w sposób jednoznaczny wyrazić wolę penalizacji zachowań zakazanych przez przepisy podustawowe, wydane na jej podstawie.

W wyroku 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50, dotyczącym czynów polegających na przekroczeniu uprawnień i nadużyciu władzy przez funkcjonariusza publicznego, Trybunał stwierdził, że przepisy karne o charakterze blankietów częściowych (niezupełnych, niepełnych) mogą odsyłać do aktów o charakterze prawa wewnętrznego czy aktów stosowania prawa. Odesłanie to musi jednak spełniać ogólny wymóg wynikający z ustalonej linii orzeczniczej TK, a mianowicie test przewidywalności treści normy prawnokarnej.

2.4. Podobne poglądy dotyczące możliwości stosowania przepisów blankietowych w szeroko rozumianym prawie represyjnym, w świetle zasady określoności przepisów prawa, zawarte są w doktrynie prawa karnego. Dopuszcza ona posługiwanie się przez ustawodawcę tzw. przepisami karnymi niepełnymi, które odsyłają do innego aktu prawnego, w tym także podustawowego, w celu dookreślenia znamion danego czynu zabronionego (por. *Zasady techniki ...*, s. 328, L. Gardocki, *Zasada nullum crimen sine lege a akty normatywne naczelnych organów administracji*, „Państwo i Prawo” z. 3/1969, s. 517-518; L. Kubicki, *op.cit.* s. 26; B. Kunicka-Michalska, *Zasady odpowiedzialności karnej. Art. 1 § 1 i 2, art. 3-7 KK. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 71-72). Zwraca się jednocześnie uwagę, że „Przepis karny o niepełnej pod względem opisu czynu dyspozycji, nie tworząc samoistnie normy sankcjonowanej, nie pozwala (...) na funkcjonowanie normy sankcjonującej o ile właściwymi przepisami nie zostaną uzupełnione brakujące znamiona czynu” (B. Koch, *Z problematyki przepisów blankietowych w prawie karnym*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici, Prawo”, t. XVI, 1978, s. 67).

2.5. Wśród norm, których znamiona czynu zabronionego wskazane są w innym akcie normatywnym niż zawierający normę sankcjonującą, wyróżnia się normy odsyłające i blankietowe. Normy odsyłające to te, które wskazują wyraźnie przepisy składające się na określoną normę karną, a normy blankietowe (ramowe, ślepe, otwarte) to te, które odwołują się w sposób ogólny do przepisów, które już zostały uchwalone i opublikowane lub które mają być uchwalone i opublikowane dopiero w przyszłości (zob. *Zasady techniki ...*, s. 329, zob. też: K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995 r., s. 74; por. szerzej również: J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 169 i n.).

Przy odesłaniu do norm aktów podustawowych norma blankietowa będzie równocześnie normą kompetencyjną (B. Koch, *op.cit.*, s. 67).

Przepis blankietowy może odsyłać także do przepisów niekarnych, przy czym może ono polegać na tzw. odesłaniu specyfikującym przez wyraźne wskazanie norm, których naruszenie powoduje sankcję karną lub na tzw. odesłaniu zryczałtowanym przez ogólne odesłanie, np. do przepisów danej ustawy. Odesłanie ostatniego z wymienionych typów budzi najwięcej wątpliwości, ze względu na konieczność stosowania mniej lub bardziej złożonych zabiegów interpretacyjnych, a także trudności ze skonstruowaniem normy

sankcjonowanej, do której odnosi się sankcja karna. Prowadzi to w wielu wypadkach do naruszenia nakazu ustawowej określoności czynu (por. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995, s. 120, 121).

W doktrynie przepisy blankietowe dzieli się na przepisy w pełni blankietowe (tzw. czysty blankiet, blankiet zupełny), tj. takie, których wszystkie znamiona czynu znajdują się poza przepisem zawierającym odesłanie, oraz przepisy częściowo blankietowe, które tylko w pewnym zakresie odsyłają do znamion czynu zabronionego określonych w innych aktach prawnych (por. K. Buchała, A. Zoll, *op.cit.*, s. 51-52). W tym zakresie zasadnicze znaczenie ma podział na przepisy blankietowe z odesłaniem statycznym i dynamicznym. Odesłanie statyczne odnosi się do „(...) reguły odniesienia w kształcie ustalonym w chwili wydania przepisu blankietowego”, zaś odesłanie dynamiczne dotyczy przepisów odniesienia w ich każdorazowym stanie obowiązywania (por. R. Dębski, *op.cit.*, s. 123, 124). „Dzieje się tak przede wszystkim wówczas, gdy odesłanie «zryczałtowane» wskazuje jako reguły odniesienia przepisy dotyczące jakiegoś przedmiotu lub generalnie: przepisy wykonawcze” (tamże, s. 124). Przepisy tego typu budzą najwięcej wątpliwości z punktu widzenia zasady *nullum crimen sine lege*, gdyż każdorazowa zmiana przepisów odesłania pociąga za sobą zmianę treści przepisu karnego (tamże, s. 124).

W doktrynie zwraca się także uwagę na istnienie przepisów blankietowych z odesłaniem ukrytym, milczącym, które „(...) uzupełnienia opisu czynu (przez odwołanie się do norm ustanawiających odpowiednie obowiązki) ukrywają – z reguły pod postacią pojęć normatywnych” (tamże, s. 124). „Przepis karny wymagający «uzupełnienia» jedynie przez sięgnięcie do takich opisowych wyjaśnień pojęć użytych w dyspozycji nie jest (...) przepisem blankietowym, lecz przepisem o dyspozycji kompletnej zawierającym znamiona normatywne” (tamże, s. 126).

Posługiwanie się przepisami blankietowymi odsyłającymi do przepisów podstawowych pozwala uniknąć częstych nowelizacji ustawy karnej w odniesieniu do penalizacji w tych sferach życia społecznego, które ulegają dynamicznym przemianom, jak również nadmiernej kazuistyki przepisów represyjnych (zob. B. Koch, *op.cit.*, s. 64-65; L. Gardocki, *Zasada ...op.cit.*, s. 65, 518). Ponadto dopuszcza się regulowanie pewnych kwestii odnoszących się do odpowiedzialności karnej w akcie podstawowym, gdy penalizacja pewnych zachowań jest niezbędna, a dokładne określenie znamion w ustawie jest niemożliwe (por. W. Wróbel, *op.cit.*, s. 119-122, 127 i wskazana tam literatura; R. Góral, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2007, s. 12; A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 20).

W doktrynie mocno akcentuje się również, iż ustawodawca może się dzielić kompetencjami tworzenia prawa tylko z podmiotami uprawnionymi do wydawania aktów powszechnie obowiązujących (B. Koch, *op.cit.*, s. 68-71).

Warto w tym miejscu także zaznaczyć, że w doktrynie podkreśla się, iż Trybunał, dopuszczając możliwość uzupełniania norm blankietowych przepisami aktów prawa miejscowego, w wyroku o sygn. P 10/02, „(...) odszedł maksymalnie daleko od przyjętej wcześniej tezy o kompletnym, precyzyjnym i jednoznacznym definiowaniu przez ustawę wszystkich znamion czynów zagrożonych karą”. Dalszy krok „oznaczałby niedopuszczalne osłabienie funkcji gwarancyjnej prawa karnego” (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. 534).

2.6. Analizując treść czynu zabronionego opisanego w art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych pod kątem podmiotu czynu zabronionego, jego strony

podmiotowej, przedmiotu ochrony oraz strony przedmiotowej, należy podkreślić, że posłużenie się przez ustawodawcę zaimkiem „kto”, wskazuje, iż może być ono popełnione przez każdą osobę uczestniczącą w imprezie masowej, która spełnia ogólne wymagania odpowiedzialności za wykroczenie, np. w zakresie wieku odpowiedzialności – niezależnie od tego, czy znalazła się na niej legalnie czy nielegalnie (np. bez nabycia biletu wstępu). Od strony podmiotowej wykroczenie to można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie (art. 5 k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w.) – (por. C. Kąkol, *Komentarz do art. 54 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, Lex 2012).

Przedmiotem ochrony art. 54 ust. 1 ustawy jest bezpieczeństwo imprezy masowej. Odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa ciąży na organizatorach imprez, na których nałożono szereg obowiązków o charakterze prewencyjnym (por. E. Ury, S. Pieprzny, *Udział organów administracji publicznej w zabezpieczeniu imprez masowych*, [w:] *Bezpieczeństwo imprez masowych*, Rzeszów 2012, s. 14). Natomiast wymagania służące zapewnieniu bezpieczeństwa uregulowane zostały w ustawie i regulaminach (art. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych). Art. 8 ust. 1 ustawy stanowi, że osoby uczestniczące w imprezie masowej są obowiązane zachowywać się w sposób niezagrażający bezpieczeństwu innych osób, a w szczególności przestrzegać postanowień regulaminu obiektu (terenu) i regulaminu imprezy masowej.

Niewykonanie polecenia porządkowego stanowi znamię czasownikowe czynu. Polega ono na niewypełnieniu określonego nakazu zachowania się skierowanego do uczestnika imprezy masowej przez członków służb porządkowych lub informacyjnych. Przy czym powinno być ono rozumiane jako całkowite zignorowanie go, ewentualnie wykonanie w sposób niewłaściwy, który w istocie jest niewykonaniem. Polecenia porządkowe mogą być wydawane na podstawie ustawy lub regulaminu obiektu (terenu) i regulaminu imprezy masowej w wypadku, gdy uczestnik imprezy masowej swoim zachowaniem zakłóca (narusza) porządek publiczny oraz gdy jego zachowanie jest niezgodne z treścią ustawy i regulaminami (por. tamże).

Pełny zespół znamion czynu zabronionego można zatem poznać dopiero przez uzupełnienie blankietu zawartego w art. 54 ust. 1 ustawy odpowiednimi postanowieniami regulaminów.

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych nie definiuje pojęcia „polecenia porządkowego”. Jednak w literaturze przedmiotu wskazuje się, że „poleceniem porządkowym można nazwać nakaz określonego zachowania, wydany uczestnikowi lub uczestnikom imprezy masowej. Takie polecenie może być wydane wprost konkretnemu uczestnikowi imprezy masowej lub wszystkim uczestnikom imprezy masowej, np. przez spikera, porządkowego (...). W większości przypadków polecenie porządkowe ma formę ustną i jest wydawane bezpośrednio uczestnikowi imprezy masowej, np. przez członka służby porządkowej, który zauważył określone naruszenie. Niezależnie od formy wydania polecenia powinno ono mieć charakter *stricte* porządkowy, czyli taki, który ma zmierzać wyłącznie i bezpośrednio do przywrócenia stanu sprzed naruszenia porządku publicznego czy określonego postanowienia regulaminu. Nie może ono zmierzać do dokuczenia uczestnikowi, poniżenia go czy ośmieszenia w oczach innych uczestników” (C. Kąkol, *op.cit.* i powołana tam literatura). Podkreśla się także, iż „samo zachowanie niezgodne z u.b.i.m. czy postanowieniami regulaminów nie stanowi – samo w sobie – niewykonania polecenia porządkowego, ponieważ normy wynikające z tych przepisów nie stanowią poleceń porządkowych” (tamże).

Art. 54 ust. 1 ustawy nie wskazuje czasu i miejsca, w których członkowie służb porządkowych mają prawo wydawania poleceń. Nie wskazuje tym samym czasu i miejsca, w

których uczestnik imprezy ma obowiązek stosowania się do nich. Będzie to na pewno okres trwania imprezy masowej oraz teren obiektu, na którym ona się odbywa. Jednak, jak zwraca uwagę B. Kurzępa, wydaje się również, że uczestnik musi podporządkować się poleceniu także przed wejściem na teren obiektu oraz po jego opuszczeniu, jeśli służby porządkowe lub informacyjne wykonują tam swoje obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa imprezy masowej (zob. B. Kurzępa, *Przestępstwa i wykroczenia z ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, „Prokuratura i Prawo” nr 10/2009, s. 66).

2.7. Zaskarżony art. 54 ust. 1 ustawy stanowi przykład przepisu blankietowego częściowego ze „zryczałtowanym” odesłaniem dynamicznym. Odsyła bowiem do postanowień regulaminów *en bloc*, których treść będzie dopiero określana lub zmieniana w trakcie jego obowiązywania.

Z brzmienia art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych adresat może wyciągnąć wniosek, że ma obowiązek wykonywać polecenia porządkowe, które służą zapewnieniu bezpiecznego przebiegu imprezy masowej. Poznanie wszystkich znamion czynu zabronionego, opisanego w art. 54 ust. 1 ustawy wymagać będzie uzupełnienia przez odwołanie się do znamion czynu określonych w stosownych regulaminach, do których odsyła niekompletny przepis karny.

2.8. Regulamin imprezy masowej opracowuje i udostępnia osobom uczestniczącym w imprezie masowej organizator, który – zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy – ponosi odpowiedzialność za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i w czasie jej trwania. Organizator udostępnia także uczestnikom imprezy masowej regulamin obiektu (terenu). Regulaminem obiektu (terenu) są przepisy wydane przez właściciela, posiadacza, użytkownika lub zarządzającego obiektem lub terenem, zawierające zasady wstępu na teren lub obiekt, w tym osób małoletnich, zasady zachowania się osób obecnych w obiekcie lub na terenie i korzystania przez nie z obiektu lub terenu oraz ze znajdujących się tam urządzeń, a także określające miejsca nieprzeznaczone dla publiczności (art. 3 pkt 10 ustawy). Natomiast regulamin imprezy masowej powinien – zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy – zawierać warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób obecnych na imprezie masowej.

Obowiązek przestrzegania postanowień powyższych regulaminów przez uczestników imprez masowych wynika z art. 8 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, zgodnie z którym „Osoby uczestniczące w imprezie masowej są obowiązane zachowywać się w sposób niezagrożący bezpieczeństwu innych osób, a w szczególności przestrzegać postanowień regulaminu obiektu (terenu) i regulaminu imprezy masowej”. Zapewnienie przestrzegania regulaminów ustawodawca powierzył służbom porządkowym i informacyjnym. Służby porządkowe uprawnione są do wydawania poleceń porządkowych osobom zakłócającym porządek publiczny lub zachowującym się niezgodnie z regulaminem imprezy masowej lub regulaminem obiektu (terenu) – (art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy). W wypadku niewykonania tych poleceń, członkowie służb porządkowych obowiązani są usunąć z miejsca przeprowadzania imprezy masowej osoby, które swoim zachowaniem zakłócają porządek publiczny lub zachowują się niezgodnie z regulaminem obiektu (terenu) lub regulaminem imprezy masowej (art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy). Natomiast służby informacyjne zobowiązane są do pilnowania przestrzegania postanowień regulaminu obiektu (terenu) i regulaminu imprezy masowej (art. 22 ust. 2 pkt 7 ustawy).

Członkowie służb porządkowych to wyznaczone przez organizatora osoby, które ukończyły szkolenie przewidziane w przepisach wydanych na podstawie art. 23 ustawy, działające na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie i w miejscu trwania

imprezy masowej, podlegające kierownikowi do spraw bezpieczeństwa. W skład służb informacyjnych wchodzi osoby podlegające kierownikowi do spraw bezpieczeństwa, wyznaczone przez organizatora, w tym spiker zawodów sportowych, działające na rzecz bezpieczeństwa uczestników imprezy masowej, w szczególności przez informowanie ich o przyjętych rozwiązaniach organizacyjnych (art. 3 pkt 12 i 13 w związku z art. 19 ust. 1 i 2) – (por. B. Kurzępa, *op.cit.*, s. 65).

2.9. Jak z powyższego wynika, realizacji celu, którym jest bezpieczeństwo imprez masowych, oprócz postanowień ustawowych, służyć mają także regulaminy wydawane przez organizatorów imprez oraz przez właścicieli, posiadaczy, użytkowników lub zarządzających obiektem lub terenem.

Regulaminy obiektu w praktyce zawierają postanowienia o bardzo zróżnicowanym charakterze, takie jak np. zasady korzystania z części wspólnych, w tym dotyczące ruchu pojazdów, ruchu pieszych, zasad korzystania z parkingów, zasad korzystania z urządzeń i instalacji, ale także zasady w zakresie bezpieczeństwa, sytuacji nadzwyczajnych i ewakuacji oraz ochrony i monitoringu. Znajdują się w nich także postanowienia określające materiały niebezpieczne, ale również postanowienia dotyczące zaopatrzenia i dostaw, utrzymania czystości, działalności marketingowej i reklamowej. Natomiast w regulaminach imprez znajdują się uregulowania dotyczące sposobu organizacji imprezy, obowiązków jej uczestników, w tym nakazy dotyczące podporządkowania się określonym w nim służbom, poddania badaniu zawartości rzeczy i bagażu, obowiązki związane z funkcjonowaniem elektronicznego systemu identyfikacji osób i monitoringu. Duża część regulaminów poświęcona jest warunkom uczestnictwa w imprezie masowej, a w szczególności określeniu przedmiotów, których wnoszenie, posiadanie i używanie jest zakazane. Oprócz przedmiotów wymienionych w ustawie – w regulaminach wymienia się także np. przedmioty, które z uwagi na swe kształty i rozmiary nie mogą być schowane pod siedzenie; trąbki oraz instrumenty z napędem mechanicznym lub elektrycznym; wskaźniki laserowe; materiały reklamowe; kaski; parasole; materiały zawierające treści rasistowskie, obraźliwe, polityczne, ksenofobiczne, lub wulgarne; pojemniki na płyny lub produkty, w tym produkty spożywcze; rolki papieru toaletowego. Regulaminy zawierają także postanowienia w zakresie dostępności obiektu przed i w czasie imprezy, akredytacji przedstawicieli mediów, działalności handlowej, gastronomicznej, usługowej i artystycznej.

Choć postanowienia regulaminów mają istotne znaczenie z punktu widzenia organizacji i przebiegu imprezy, a także funkcjonowania obiektu (w czasie i poza imprezą), to nie wszystkie z nich odnoszą się *stricte* do zapewnienia bezpieczeństwa imprezy masowej. Wszystkie natomiast mogą być podstawą wydawania poleceń przez służby porządkowe i informacyjne.

Powstaje zatem problem co do możliwości odesłania do regulaminów, których postanowienia nie mają charakteru przepisów prawa powszechnie obowiązującego, jako źródeł określających znamiona czynów zabronionych.

Regulaminy, do których odsyła art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, jako zawierające postanowienia będące uzupełnieniem znamion czynu wskazanego w tym przepisie, nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem źródłami takimi są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz – na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. Ponadto regulaminy te nie są publikowane w sposób powszechnie przyjęty dla publikacji aktów normatywnych.

Jak już wyżej wskazano, posłużenie się przez ustawodawcę odesłaniem do sprecyzowania w innym przepisie znamion czynu zabronionego nie oznacza jeszcze naruszenia zasady *nullum crimen sine lege certa* wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zasada określoności przepisu prawa represyjnego nie wyklucza możliwości zawarcia znamion czynu zabronionego w innej ustawie lub w akcie podustawowym. Trybunał podkreślał jednak, że posługiwanie się aktami podustawowymi jako narzędziami regulacji prawno-karnych powinno mieć charakter wyjątkowy i następować wyłącznie wówczas, gdy z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe stosowanie unormowania pełnego w ramach przepisów prawa karnego (wyrok z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02). Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego pozwala jedynie w szczególnie uzasadnionych sytuacjach na doprecyzowanie znamion czynu zabronionego w akcie normatywnym niższego rzędu. Ponadto adresat normy prawnej musi mieć możliwość zorientowania się co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu na podstawie samej ustawy.

2.10. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że ocena przepisu blankietowego powinna z reguły być dokonywana z uwzględnieniem tych przepisów, które przez wskazanie znamion czynu zabronionego mają precyzować treść normy prawno-karnej. Dopiero bowiem w konsekwencji rekonstrukcji normy prawa karnego, na którą składa się oprócz przepisu blankietowego również przepis określający znamiona czynu, możliwe jest wskazanie, czy przepis zawierający sankcję jest zgodny z Konstytucją (por. wyrok o sygn. P 33/05).

Jak już wcześniej wskazano, regulaminy obiektu (terenu) i regulaminy imprezy masowej mogą obejmować bardzo różne zakazy i nakazy, które niekiedy bardzo głęboko ingerują w sferę wolności, swobody poruszania się czy w prywatność uczestników imprez masowych. Podmiotom zobowiązanym do opracowania regulaminów pozostawiono znaczną swobodę do określania przedmiotu czynności wykonawczej. W art. 8 ust. 2 ustawy, określającym przedmioty objęte zakazem wnoszenia na imprezę masową, ustawodawca posłużył się niezdefiniowanym pojęciem „inny niebezpieczny przedmiot”. Oprócz przedmiotów wymienionych w art. 8 ust. 2 ustawy, tj. broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów, materiałów wybuchowych, wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych, napojów alkoholowych, środków odurzających lub substancji psychotropowych – postanowienia regulaminów obejmują także inne przedmioty, które tytułem przykładu zostały już wcześniej wymienione. Dookreślenie wielu z tych przedmiotów możliwe jest częściowo na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2014 r. poz. 576, ze zm.), art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1329, ze zm.). Opis plastycznych materiałów wybuchowych, do których należą materiały wybuchowe w giętkiej lub elastycznej prasowanej postaci, przedstawiony jest w części 1 ust. 1 „Opis materiałów wybuchowych” załącznika technicznego do Konwencji (art. 3 pkt 23) w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania, podpisaną w Montrealu dnia 1 marca 1991 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 135, poz. 948).

Materiały pożarowo niebezpieczne określone zostały natomiast w § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 80, poz. 563) – (por. B. Kurzępa, *op.cit.*, s. 75).

Z analizy postanowień poszczególnych regulaminów wynika, że część regulacji w zakresie przedmiotów objętych zakazem wnoszenia, posiadania i używania na imprezie

masowej pokrywa się z treścią odpowiednich ustaw. W tym zakresie zatem polecenia porządkowe wydawane przez członków służb porządkowych i informacyjnych będą *de facto* poleceniami wydawanymi na podstawie ustawy. Inaczej będzie natomiast w wypadku poleceń wydawanych na podstawie regulaminów, w których jako niebezpieczne zostały wskazane przedmioty inne niż wynikające z odpowiednich ustaw. Podstawą poleceń porządkowych wydawanych w takim wypadku będą postanowienia, które nie mają charakteru przepisów powszechnie obowiązujących.

Trybunał podkreśla także, że wskazanie w art. 3 pkt 10 i art. 6 ust. 3 ustawy ogólnie zarysowanych elementów treści regulaminów nie wyłącza znacznej swobody i arbitralności podmiotów zobowiązanych do ich opracowania, a także do zamieszczania w nich innych postanowień, niemieszczących się w zakresie wskazanym w tych przepisach.

Ponadto odesłanie do regulaminów w celu uzupełnienia znamion czynu zabronionego może, jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, w niektórych wypadkach prowadzić do wprowadzania ograniczeń praw i wolności w zakresie większym, niż czyni to ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Jako przykład Rzecznik wskazał § 3 ust. 1 lit. d regulaminu Legii Warszawa, który stanowi, że: „Uczestnik imprezy jest obowiązany zajmować miejsce określone w dokumencie uprawniającym do wejścia na imprezę masową”, podczas gdy ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych penalizuje przebywanie w czasie trwania masowej imprezy sportowej w sektorze innym niż wskazany na bilecie wstępu lub innym dokumencie uprawniającym do przebywania na imprezie masowej i nieopuszczanie tego sektora mimo wezwania osoby uprawnionej (art. 54 ust. 2 pkt 2 ustawy).

W kontekście zróżnicowanego charakteru postanowień regulaminów należy także zwrócić uwagę na zastrzeżenie w art. 54 ust. 1 ustawy dolnej granicy ustawowego zagrożenia za wykroczenie niewykonania polecenia służb porządkowych i informacyjnych. Została ona podwyższona do 2000 zł. To powoduje, że identyczne minimalne zagrożenie sankcją odnosić się będzie np. do zaśmiecania parkingu, jak i rzucenia racą na płytę boiska lub w trybuny, jeżeli dokonane były wbrew poleceniu służb porządkowych lub informacyjnych. Budzi to zasadnicze wątpliwości w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał zwraca ponadto uwagę, że zgodnie z art. 24 § 1 k.w. „grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Jeżeli kara grzywny zostanie orzeczona powyżej 500 złotych, a jej egzekucja okaże się bezskuteczna, to w myśl art. 25 § 2 k.w. może być – po spełnieniu określonych warunków – zamieniona na pracę społecznie użyteczną oraz na areszt. W konsekwencji prowadzi do ingerencji w wolność osobistą, wolność poruszania się, co zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji mogłoby zostać ograniczone tylko w drodze ustawy. Wątpliwe jest zatem, czy w świetle tej zasady dopuszczalne jest ograniczenie dóbr wyższej wartości, jakimi są wolność i nietykalność osobista, ze względu na ochronę niektórych dóbr wymienionych w regulaminach, jak np. utrzymanie czystości lub rozprowadzanie materiałów reklamowych bez zezwolenia i wbrew poleceniom wydawanym przez służby porządkowe i informacyjne. Nie taki cel przyświecał ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych.

W świetle zasady proporcjonalności należy też mieć na uwadze, że zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy, w razie ukarania za wykroczenie, o którym mowa w art. 54-56 ustawy, popełnione w związku z imprezą masową artystyczno-rozrywkową, sąd może orzec środek karny zakazu wstępu na imprezę masową na okres od 2 do 6 lat. Natomiast w razie ukarania za to samo wykroczenie popełnione w związku z masową imprezą sportową, w tym meczem piłki nożnej, sąd orzeka środek karny zakazu wstępu na imprezę masową na



okres od 2 do 6 lat (art. 65 ust. 2 ustawy). W tym ostatnim wypadku orzeczenie zakazu wstępu na imprezę masową jest obligatoryjne. Nie wyczerpuje to jednak wszystkich dolegliwości, jakie mogą być stosowane wobec uczestnika imprezy masowej, który nie przestrzega postanowień regulaminów. Art. 14 ust. 1 ustawy przewiduje, że organizator meczu piłki nożnej może stosować zakaz klubowy, polegający na zakazie uczestniczenia w kolejnych imprezach masowych przeprowadzanych przez organizatora meczu piłki nożnej, nakładany przez tego organizatora na osobę, która dopuściła się naruszenia regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. Zakaz klubowy dotyczy również kolejnych imprez masowych przeprowadzanych z udziałem drużyny organizatora rozgrywanych poza siedzibą organizatora. Jednocześnie, zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy, organizator meczu piłki nożnej lub podmiot przez niego uprawniony do dystrybucji ma obowiązek odmówić sprzedaży biletu wstępu lub innego dokumentu uprawniającego do przebywania na nim osobie, wobec której zostało wydane orzeczenie zakazujące wstępu na imprezę masową.

Jak z powyższego wynika, blankietowe odesłanie z art. 54 ust. 1 ustawy nie czyni dystynkcji w zakresie penalizacji czynów zabronionych zależnie od charakteru poszczególnych kategorii nakazów i zakazów określonych w regulaminach. Do wszystkich będzie miała zastosowanie minimalna granica zagrożenia sankcją, czyli nie mniej niż 2000 zł grzywny. Kwalifikacja zachowania jako typ czynu zabronionego z art. 54 ust. 1 ustawy ma bowiem charakter formalny i automatyczny.

2.11. Powyższe rozważania prowadzą Trybunał do wniosku, że choć zasadnicze elementy czynu zabronionego, za który orzeczona może być kara grzywny na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy, zostały określone w ustawie, to art. 42 ust. 1 Konstytucji sprzeciwia się odesłaniu w zakresie dookreślenia znamion czynu zabronionego do regulaminów obiektu (terenu) i regulaminów imprezy masowej. Trybunał nie kwestionuje przy tym, że z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie jest możliwe pełne uregulowanie tych kwestii w przepisach ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, jednakże Trybunał w niniejszym składzie stanął na stanowisku, że posługiwanie się przez ustawodawcę zarówno przepisami blankietowymi zupełnymi, jak i częściowymi nie może następować przez odesłanie do regulacji niemających charakteru powszechnie obowiązującego prawa.

Zastosowana przez ustawodawcę technika przepisu blankietowego częściowego z odesłaniem zryczałtowanym do regulaminów, których postanowienia nie mają charakteru przepisów powszechnie obowiązujących, nie chroni przed arbitralnością i nieracjonalnością zamieszczanych w nich postanowień, a także nie zapewnia adekwatności kary w stosunku do dóbr chronionych, zagrożonych naruszeniem nakazów lub zakazów zawartych w regulaminach. Dlatego też te nakazy lub zakazy, których niewykonanie ustawodawca chce poddać penalizacji, powinny zostać określone w rozporządzeniu lub akcie prawa miejscowego, w sposób respektujący zasadę proporcjonalności. Niewykluczone jest bowiem wyodrębnienie rodzajów (typów) imprez masowych i wydanie odpowiednich rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, regulujących warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób na niej obecnych, w oparciu o identyfikację i analizę ryzyka, a więc przewidywane zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego mogące wystąpić w związku z danym typem imprezy masowej. To samo dotyczy uregulowania nakazów czy zakazów odnoszących się do zachowania w obiektach (na terenach), na których odbywają się imprezy masowe.

Przesłanki wprowadzania przepisów porządkowych w aktach wydawanych przez organy stanowiące gminy określa art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o

samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.). W przepisie tym ustawodawca uzależnił stanowienie przez radę gminy aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym od łącznego spełnienia przesłanek w postaci braku uregulowania danej materii w odrębnych ustawach lub innych aktach powszechnie obowiązujących oraz od ich niezbędnego charakteru dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Podstawą wydania aktu prawa miejscowego może być również przepis kompetencyjny zawarty w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, który będzie określał wytyczne do uchwalenia takiego aktu. Wprowadzenie do ustawy przepisu stanowiącego delegację będzie wówczas wyłączną podstawą podjęcia uchwały. W takim wypadku organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane będą ściśle uwzględniać treść przepisu kompetencyjnego.

Przepisy rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, które mogłyby zastąpić regulaminy wskazane w art. 54 ust. 1 ustawy, dookreślające znamiona czynu zabronionego, powinny być wyodrębnione i sklasyfikowane według obiektywnych kryteriów, uwzględniających np. stopień społecznej szkodliwości związany z rodzajem dobra prawnie chronionego, na które następuje zamach sprawcy czynu. Wyodrębnienie takie ma na celu zróżnicowanie zagrożenia karą w wypadku niepodporządkowania się poleceniom wydawanym przez służby porządkowe i służby informacyjne na podstawie tych przepisów, tak by były one adekwatne do popełnionego czynu, a więc do dóbr prawnie chronionych – zagrożonych zachowaniem uczestnika imprezy masowej. Zagrożenie jednakową sankcją wszystkich czynów, o których mowa w art. 54 ust. 1 ustawy, dookreślanych na podstawie przepisów rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, może bowiem prowadzić do nieproporcjonalności kary, a tym samym do jej nadmiernej represyjności.

Choć regulacje takie będą w istocie bardzo kazuistycznym dookreśleniem znamion czynu zabronionego, to Trybunał uznał, że w sytuacjach takich, jak będąca przedmiotem niniejszej sprawy, technika stosowania w prawie represyjnym regulacji cechujących się dużą szczegółowością ułatwia jednostce stwierdzenie, jakiego typu zachowania są zabronione pod groźbą sankcji. Pożądane jest to również dlatego, by ograniczyć możliwość nadużywania uprawnień przez służby porządkowe i informacyjne. Syntetyczne ujęcie typu czynu zabronionego, o którym mowa w art. 54 ust. 1 ustawy, mogłoby prowadzić do zbyt dużej dowolności tych służb.

2.12. Powyższe nie wyklucza, by regulaminy obiektu (terenu) i regulaminy imprezy masowej szczegółowo określały dodatkowe nakazy i zakazy związane z możliwością wstępu na dany obiekt lub z możliwością uczestniczenia w imprezie masowej, których naruszenie skutkowałoby np. obowiązkiem zapłaty kary umownej. Ustawodawca oparł bowiem kształt prawny relacji między organizatorami imprezy masowej i właścicielami, posiadaczami, użytkownikami lub zarządzającymi obiektem lub terenem a uczestnikami imprez masowych na zasadach prawa cywilnego i podporządkował te stosunki koncepcji tzw. umów adhezyjnych, o których mowa w art. 384 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.). Umowy te oparte są na zasadzie swobody umów i wykorzystywane są w stosunkach z tzw. odbiorcą masowym. Wykluczają one w znacznym stopniu równość stron oraz możliwość negocjowania warunków umowy. W ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych ustawodawca określa w istotnej mierze zakres ich treści. W praktyce zawierają one także postanowienia stanowiące powtórzenie przepisów aktów normatywnych, których nieprzestrzeganie zagrożone jest sankcją karną.

Ustawodawca podkreśla znaczenie regulaminów, z punktu widzenia realizacji celu ustawy, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych, nakładając na uczestników tych imprez obowiązek przestrzegania ich postanowień. Ustawowy obowiązek przestrzegania regulaminów nie zmienia jednak ich charakteru prawnego. Dlatego też nie mogą stać się one podstawą odpowiedzialności w ramach szeroko pojmowanego prawa represyjnego. Mogą natomiast stanowić podstawę cywilnoprawnej odpowiedzialności kontraktowej.

W ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych ustawodawca może także wprowadzić regulacje pozostawiające pewną swobodę podmiotom zobowiązanym do wydawania regulaminów do ograniczenia w nich nakazów lub zakazów wprowadzanych w rozporządzeniach lub aktach prawa miejscowego. Wówczas powinien jednak określić przesłanki korzystania z takiego uprawnienia, kierując się w szczególności rodzajem imprezy masowej, stopniem przewidywanego ryzyka lub rodzajem obiektu i terenu.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w wyroku o sygn. SK 52/08 Trybunał nie dopatrył się niezgodności z Konstytucją w ustalaniu znamion odpowiedzialności w postaci przekroczenia uprawnienia funkcjonariusza publicznego lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego na podstawie przepisów Konstytucji, ustaw, rozporządzeń, ale też aktów o charakterze prawa wewnętrznego (zarządzeń, uchwał, statutów, regulaminów, instrukcji urzędowania), jak również poleceń służbowych i ogólnych reguł postępowania z określonym dobrem prawnym. Trybunał stwierdził, że zakres uprawnień i obowiązków funkcjonariusza publicznego, o którym mowa w art. 231 k.k., może być rekonstruowany z szeregu aktów o różnym charakterze (w tym aktów prawa wewnętrznego oraz poleceń służbowych czy też rozkazów) i nie oznacza niezgodności normy dekodowanej z art. 231 k.k. z zasadą *nullum crimen sine lege* wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Stwierdzenie to nie stoi jednak na przeszkodzie uznaniu w niniejszej sprawie, że ustawodawca może podzielić się kompetencją do stanowienia przepisów z zakresu prawa represyjnego tylko z podmiotem upoważnionym na podstawie Konstytucji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Tezy wyroku Trybunału w sprawie o sygn. SK 52/08 sformułowane zostały w kontekście rozpatrywania konstytucyjności przepisu o charakterze blankietu częściowego z tzw. odesłaniem milczącym. Zastosowanie tych tez odnieść należy tylko do tego rodzaju przepisów blankietowych. Przepisy te odróżnia się od innych przepisów częściowo blankietowych (takich jak np. przepis będący przedmiotem w badanej sprawie) tym, że w ich wypadku uzupełnienie opisu czynu ukrywa się pod postacią pojęć (klauzul) normatywnych. Informacja w nich zawarta nie jest zupełna i nie wystarczy do zdekodowania takich klauzul (por. Z. Cwiakalski, *Znamiona normatywne w kodeksie karnym*, [w:] *Problemy odpowiedzialności karnej. Księga ku czci Profesora Kazimierza Buchały*, Kraków 1994, s. 20). Ich znaczenie odczytywane jest przez sięgnięcie do opisowych wyjaśnień pojęć użytych w dyspozycji normy. Informacja zawarta w znamieniu o charakterze normatywnym może być zatem dekodowana również na podstawie aktów o charakterze prawa wewnętrznego, poleceń służbowych i ogólnych reguł postępowania z określonym dobrem prawnym.

Dlatego też Trybunał stwierdził, że przepisy represyjne o charakterze blankietowym, powinny, w świetle art. 42 ust. 1 Konstytucji, 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. Odesłanie w tym

zakresie musi być dostosowane do wyznaczonych przez Konstytucję granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej.

Ponadto posłużenie się przez ustawodawcę techniką blankietu częściowego ze zryczałtowanym odesłaniem dynamicznym w prawie represyjnym odsyła do każdorazowego brzmienia regulacji, które mają uzupełniać przepis blankietowy. Regulaminy obiektów (terenów), a w szczególności regulaminy imprez masowych należą do tego rodzaju regulacji, które z natury rzeczy będą podlegały częstym zmianom. Ich treść, choć generalnie określona w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, pozostawia duży zakres swobody, co do jej postanowień, podmiotom zobowiązanym do ich opracowania. Ustawodawca nie jest w ten sposób w stanie zagwarantować, że nie będą one zmieniane w sposób arbitralny albo że ustanawiane w nich zakazy czy nakazy będą racjonalne. Realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie sprzyja także zróżnicowanie tych nakazów i zakazów nie tylko w zależności od rodzaju obiektu i rodzaju imprezy masowej, ale także w zależności od decyzji wydającego regulamin.

Trybunał podkreśla, że negatywną ocenę zaskarżonego przepisu wzmaga możliwość daleko idącej ingerencji w sferę wolności i nietykalności człowieka ze względu na konieczność każdorazowego podporządkowania się poleceniom służb porządkowych i informacyjnych wydawanych na podstawie regulaminów. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że wolność człowieka stanowi dobro, w które nie powinno ingerować się automatycznie, w konsekwencji każdorazowego niewykonania polecenia porządkowego wydanego na podstawie regulaminów, niezależnie od charakteru ich postanowień i racjonalności ich wydawania.

W związku z powyższym, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w części zaskarżonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

W pozostałej części Trybunał postanowił umorzyć postępowanie. Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 54 ust. 1 ustawy w zaskarżonej części powoduje zbędność wydania wyroku w zakresie badania jego zgodności z art. 41 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 87 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

3. W celu pozostawienia prawodawcy czasu na przygotowanie koniecznych zmian, a jednocześnie zapobieżeniu powstania luki w prawie, polegającej na braku podstawy do wydawania poleceń przez służby porządkowe i informacyjne, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej art. 54 ust. 1 ustawy w zaskarżonej części.

Wyznaczony przez Trybunał termin odroczenia powinien być wystarczający do wprowadzenia w życie regulacji zgodnej z Konstytucją.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.