

40/A/2018

**WYROK**

z dnia 19 czerwca 2018 r.

**Sygn. akt K 47/14\***

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Leon Kieres – przewodniczący  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 czerwca 2018 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 14 ust. 1, 1a i 5 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1, art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 14 ust. 1, 1a i 5 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1160 oraz z 2018 r. poz. 138 i 310) jest zgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

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

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

UZASADNIENIE

**I**

1. Wnioskiem z 3 grudnia 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 14 ust. 1, 1a i 5 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1160, ze zm.; dalej: u.b.i.m. lub ustawa o bezpieczeństwie imprez) z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 oraz art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 26 czerwca 2018 r. w Dz. U. poz. 1229.

Art. 14 u.b.i.m. w wersji na dzień złożenia wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności stanowił:

„1. 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.

1a. Zakaz klubowy, o którym mowa w ust. 1, dotyczy również kolejnych imprez masowych przeprowadzanych z udziałem drużyny organizatora rozgrywanych poza siedzibą organizatora, i może być nakładany za naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej prowadzonej z udziałem drużyny tego organizatora.

2. Okres obowiązywania zakazu klubowego nie może być dłuższy niż 2 lata od dnia jego wydania.

3. Organizator meczu piłki nożnej, w terminie 7 dni od dnia zastosowania zakazu klubowego, informuje o tym osobę, której ten zakaz dotyczy. Informacja określa okres obowiązywania zakazu uczestnictwa tej osoby.

4. Od zastosowania przez klub zakazu klubowego, o którym mowa w ust. 1, osobie ukaranej służy prawo do złożenia odwołania do właściwego podmiotu prowadzącego rozgrywkę.

4a. Jeżeli zakaz klubowy, o którym mowa w ust. 1, został zastosowany przez związek sportowy lub podmiot prowadzący rozgrywkę jako organizatora meczu piłki nożnej, wówczas osobie ukaranej służy prawo wniesienia do tego podmiotu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

5. Związek sportowy lub podmiot prowadzący rozgrywkę określa formę, tryb i termin złożenia odwołania, o którym mowa w ust. 4, lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w ust. 4a, a także tryb i termin ich rozpatrywania, w swoim regulaminie wewnętrznym.

6. Termin rozpatrzenia odwołania określony w regulaminie, o którym mowa w ust. 5, powinien być wyznaczony tak, aby od daty złożenia odwołania do daty jego rozpatrzenia nie upłynęło więcej niż 14 dni.

7. (uchylony).

8. Orzeczenie właściwego podmiotu prowadzącego rozgrywkę wydane na skutek wniesienia odwołania, o którym mowa w ust. 5, jest ostateczne.

9. Informacja o zastosowanym zakazie klubowym jest przetwarzana w systemach, o których mowa w art. 13 ust. 2 i 2a”.

Na wstępie Rzecznik zauważył, że instytucja zakazu klubowego, uregulowana w art. 14 u.b.i.m., budzi wątpliwości w zakresie jej kwalifikacji jako sankcji karnej albo sankcji lub quasi-sankcji administracyjnej, z zastrzeżeniem, iż w projekcie ustawy określono ją jako karę porządkową. Wnioskodawca nie kwestionuje przy tym rozwiązania, które przyznaje organizatorowi imprezy masowej, w tym wypadku – meczu piłki nożnej, środki umożliwiające skuteczne pociągnięcie do odpowiedzialności osób uczestniczących w takiej imprezie, jednak uważa, że w odniesieniu do sposobu ukształtowania zakazu klubowego przez ustawę o bezpieczeństwie imprez mamy do czynienia z naruszeniem szeregu norm konstytucyjnych.

Podstawę ukarania zakazem klubowym stanowi naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. Zgodnie z art. 3 pkt 10 u.b.i.m., przez regulamin obiektu (terenu) należy rozumieć przepisy wydane przez właściciela, posiadacza, użytkownika lub zarządzającego obiektem lub terenem, zawierające zasady wstępu na teren lub obiekt, w tym osób małoletnich, zasady zachowania się osób obecnych w obiekcie lub na terenie i korzystania przez nie z obiektu lub terenu oraz ze znajdujących się tam urządzeń, a także określające miejsca nieprzeznaczone dla publiczności. Z kolei art. 6 ust. 3 u.b.i.m. stanowi, że organizator udostępnia osobom uczestniczącym w imprezie masowej regulamin obiektu (terenu) oraz

opracowuje i udostępnia tym osobom regulamin imprezy masowej zawierający warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób na niej obecnych. Wskazane regulaminy nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 maja 2014 r., sygn. K 17/13 (OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 53), zaznaczając zarazem, że ustawa o bezpieczeństwie imprez pozostawia podmiotom je wydającym znaczną swobodę określenia ich treści.

Ustawodawca nie ustalił żadnych przesłanek, w oparciu o które organizator meczu piłki nożnej miałby nakładać zakaz klubowy, co dotyczy zarówno warunków proceduralnych (nie znajdują tu zastosowania reguły postępowania administracyjnego i karnego, jak również cywilnego), jak i warunków materialnych (brak charakterystyki zachowań, za które wymierza się omawianą sankcję, niewskazanie minimalnego okresu czasu jej obowiązywania oraz terminu, w jakim może być orzeczona, nierozstrzygnięcie, czy o zastosowaniu dolegliwości decyduje także możliwość przypisania danej osobie winy).

Powołując się na publikacje naukowe, Rzecznik wskazał na wątpliwości interpretacyjne dotyczące treści art. 14 ust. 1a *in fine* u.b.i.m., a mianowicie, czy w wypadku wyjazdowego meczu piłki nożnej zakaz klubowy jest wymierzany za naruszenie regulaminów właściwych ze względu na miejsce rozgrywki, czy też ze względu na drużynę przyjezdną, oraz czy za naruszenie regulaminów właściwych ze względu na miejsce rozgrywki rozważany zakaz mógłby nałożyć również organizator ze strony drużyny przyjezdnej.

Odnosząc się do procedury odwoławczej przewidzianej w ustawie o bezpieczeństwie imprez, Rzecznik podkreślił, że jest ona normowana przez regulamin wewnętrzny, niebędący aktem prawa powszechnie obowiązującego, a prawodawca nie sprecyzował charakteru odwołania i organu odwoławczego, z którym to organem uczestnika imprezy masowej nie łączy stosunek cywilnoprawny, co wyłącza cywilną drogę sądową. W tym kontekście wnioskodawca zaznaczył, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą na orzeczenie o zakazie klubowym przysługuje skarga do sądu administracyjnego, przy czym, jego zdaniem, nie zapewnia to osobie ukaranej właściwego poziomu ochrony sądowej. Przepisy regulujące postępowanie sądownoadministracyjne nie stanowią bowiem w tym wypadku odpowiedniej procedury, gwarantującej stronie uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu postępowania. Rzecznik stwierdził, że inne uprawnienia powinny przysługiwać podmiotowi, na który ma być nałożona sankcja administracyjna, oraz jednostce, przeciwko której toczy się postępowanie karne. Przywołując rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące kryteriów rozgraniczenia spraw karnych oraz dyscyplinarnych i administracyjnych (ogólnych lub podatkowych), w tym związane z naturą oraz dolegliwością grożącej sankcji, wnioskodawca uznał, że – z zastrzeżeniem niewielkich różnic – istota zakazu klubowego jest tożsama z istotą środka karnego przewidzianego w art. 39 pkt 2c ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), czyli zakazu wstępu na imprezę masową orzekanego za przestępstwa i wykroczenia popełnione w związku z taką imprezą.

Szczegółowo uzasadniając postawione zarzuty niezgodności z ustawą zasadniczą, wnioskodawca wskazał, że:

1) art. 14 ust. 1 i 1a u.b.i.m. narusza art. 87 ust. 1 Konstytucji, ponieważ zakaz klubowy, mający charakter środka karnego, nie jest wydawany za naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, lecz za nieprzestrzeganie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej, które są źródłami prawa prywatnego i nie należą do zamkniętego konstytucyjnego katalogu aktów prawa wiążącego powszechnie; co więcej, kontrolę legalności wymierzenia omawianej sankcji sprawują sądy administracyjne, z zastrzeżeniem, że postępowanie sądownoadministracyjne nie zapewnia osobie ukaranej właściwej ochrony, co łącznie znaczy, iż ustawodawca doprowadził do pomieszania ze sobą elementów należących do różnych gałęzi prawa – karnego, prywatnego i administracyjnego; wątpliwości budzi także rozwiązanie przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych, jakoby wydanie zakazu klu-

bowego stanowiło akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa, gdyż podstawą takiego aktu mogą być wyłącznie regulacje uznane za źródła prawa publicznego, będącego częścią powszechnie obowiązującego porządku prawnego,

2) art. 14 ust. 1 i 1a u.b.i.m. narusza art. 2 Konstytucji, jako że wymierzanie jednostce dolegliwości o charakterze penalnym za zachowania określone w regulacjach niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego, lecz jedynie należących do prawa prywatnego, pozostaje w kolizji z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w szczególności w razie niezapewnienia osobie ukaranej skutecznej ochrony sądowej,

3) art. 14 ust. 5 narusza art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji, gdyż procedura odwoławcza dotycząca zastosowania środka represyjnego, jakim jest zakaz klubowy, została uregulowana nie w akcie prawa powszechnie obowiązującego, lecz w regulaminie wewnętrznym wydawanym przez podmiot prywatny, co nie zapewnia jednostce żadnej ochrony przed ewentualnymi nadużyciami,

4) art. 14 ust. 1, 1a i 5 u.b.i.m. narusza art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że zakaz klubowy w wersji ukształtowanej przez ustawę o bezpieczeństwie imprez stanowi arbitralne i nadmierne ograniczenie konstytucyjnej wolności korzystania z dóbr kultury, obejmującej – zdaniem Rzecznika – również dostęp do dóbr kultury fizycznej; zgodnie z ustawą zasadniczą takie ograniczenie może zostać ustanowione jedynie w przepisach rangi ustawowej (formalny aspekt zasady proporcjonalności), z czym nie mamy do czynienia w analizowanym wypadku, ponieważ okolicznością decydującą o nałożeniu sankcji jest nieprzestrzeganie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej, przy czym sankcja ta ma charakter publicznoprawny, skoro ukarany przez danego organizatora zostaje pozbawiony prawa do uczestnictwa również w imprezach organizowanych w obiektach innych organizatorów, którzy w swoich regulaminach nie musieli przewidzieć identycznych nakazów lub zakazów jak te naruszone przez osobę objętą zakazem klubowym; co więcej, ingerencja w wolność konstytucyjną nie spełnia w tym wypadku również wymagań związanych z materialnym aspektem zasady proporcjonalności, ponieważ kwestionowana regulacja nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, a stosunek korzystnych efektów zastosowanego rozwiązania do nakładanych przez nie ciężarów cechuje dysproporcja; poza tym „[z] cywilistyczną istotą relacji jednostka-organizator imprezy pozostaje w niezgodzie karno-administracyjny charakter tego środka, który wywiera skutki *erga omnes*”.

Wnioskodawca podkreślił, że nie opowiada się za całkowitą eliminacją zakazu klubowego z polskiego porządku prawnego, lecz jedynie za dookreśleniem tej instytucji w przepisach rangi ustawowej, co ograniczy arbitralność i dowolność jej stosowania (zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym), a przez to zagwarantuje zachowanie zasady proporcjonalności w odniesieniu do ograniczeń korzystania z wolności konstytucyjnych. W wypadku uwzględnienia wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności, Rzecznik wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych regulacji prawnych o 12 miesięcy.

2. W piśmie z 26 lutego 2016 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 14 ust. 1 u.b.i.m. jest zgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 14 ust. 1a u.b.i.m. jest niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 14 ust. 1 i 1a u.b.i.m. jest zgodny z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji,
- 4) art. 14 ust. 5 u.b.i.m., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych

innych ustaw (Dz. U. poz. 1707; dalej: ustawa nowelizująca), jest zgodny z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji,

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

Na wstępie Marszałek Sejmu zauważył, że 26 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa nowelizująca, która wprowadziła zmiany w art. 14 u.b.i.m., polegające na:

1) nadaniu nowego brzmienia ust. 4 („Osobie ukaranej zakazem klubowym, o którym mowa w ust. 1, służy prawo wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do podmiotu, który zastosował zakaz klubowy”), ust. 5 („Podmiot, o którym mowa w ust. 1, określa w swoim regulaminie wewnętrznym formę, tryb i termin złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w ust. 4, a także tryb i termin jego rozpatrzenia”), ust. 6 („Termin rozpatrzenia wniosku określony w regulaminie, o którym mowa w ust. 5, powinien być wyznaczony tak, aby od daty złożenia wniosku do daty jego rozpatrzenia nie upłynęło więcej niż 14 dni”) i ust. 8 („Orzeczenie podmiotu, o którym mowa w ust. 1, wydane na skutek wniesienia wniosku, o którym mowa w ust. 4, jest ostateczne”),

2) uchyleniu ust. 4a,

3) dodaniu ust. 8a („Od orzeczenia o zastosowaniu zakazu klubowego przez podmiot, o którym mowa w ust. 1, osobie ukaranej służy prawo wniesienia skargi do właściwego sądu administracyjnego”).

Uznając, że zastrzeżenia konstytucyjne wnioskodawcy pozostają aktualne również po wprowadzeniu przedstawionych zmian, Marszałek sformułował jednak dwie uwagi ogólne. Po pierwsze, mimo że we wniosku zawarto rozważania odnoszące się do art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja), oraz art. 42 ust. 1 i art. 45 Konstytucji, uwzględniając ich bardzo ogólny charakter, nie jest możliwe zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* w celu rozszerzenia zakresu wzorców kontroli. Po drugie, wydaje się, że wątpliwości budzi, czy wnioskodawca wywiązał się z obowiązku dostatecznego uzasadnienia podniesionych zarzutów, co w razie uznania, iż obowiązek ten nie został spełniony, prowadziłoby do umorzenia postępowania, w całości lub w części, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po omówieniu wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli, Marszałek odniósł się do zagadnienia charakteru prawnego zakazu klubowego, stwierdzając, że – w przeciwieństwie do zakazu wstępu na imprezę masową, o którym mowa w art. 41b k.k. – nie stanowi on sankcji karnej w ścisłym znaczeniu; nie jest również środkiem represyjnym. Jakkolwiek w zakresie określonym w art. 14 ust. 1 u.b.i.m. zakazowi klubowemu można by przypisać charakter cywilnoprawny, gdyż mamy wówczas do czynienia jedynie ze skutecznością *inter partes*, to jednak – mając na uwadze treść art. 14 ust. 1a u.b.i.m. oraz niezaskarżonego przez Rzecznika art. 10 u.b.i.m., przewidującego dodatkowo możliwość odmówienia osobie ukaranej zakazem klubowym wstępu i przebywania na masowej imprezie sportowej, innej niż mecz piłki nożnej – rozważaną instytucję należy uznać za konstrukcję publicznoprawną, mieszczącą się w pojęciu odpowiedzialności administracyjnej.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 14 ust. 1 i 1a u.b.i.m. z art. 87 ust. 1 Konstytucji, Marszałek stwierdził, że zastrzeżenia wnioskodawcy nie dotyczą w rzeczywistości samych regulaminów – w tym upoważnienia do ich wydania oraz powinności ich przestrzegania – lecz wyłącznie konsekwencji wiązanych przez ustawodawcę z naruszeniem zawartych w nich obowiązków. Konsekwencje te nie są jednolite, bo w wypadku art. 14 ust. 1 u.b.i.m. mamy do czynienia z następstwami o charakterze prywatnoprawnym, a w wypadku art. 14 ust. 1a u.b.i.m. – z następstwami o charakterze publicznoprawnym. Za niekonstytucyjny w tym kontekście należy uznać jedynie drugi wymieniony przepis.

Odnosnie do zarzutu niezgodności art. 14 ust. 1 i 1a u.b.i.m. z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ustosunkowanie się do podniesionych zastrzeżeń jest mocno utrudnione, gdyż – zdaniem Marszałka – z uzasadnienia wniosku zdaje się wynikać, że w istocie Rzecznik kwestionuje tu przyjęte rozwiązania z punktu widzenia art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. W tym zakresie trzeba zauważyć, że dodany przez ustawę nowelizującą art. 14 ust. 8a u.b.i.m., potwierdzający wcześniej wypracowaną linię orzeczniczą sądów administracyjnych, jest wyrazem dążenia do zapewnienia jednostce odpowiedniego poziomu ochrony prawnej przed arbitralnymi działaniami organizatora meczu piłki nożnej. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w tym dotyczące zasad dostępu do sportu kwalifikowanego, uczestnik postępowania podkreślił, że co do zasady wybór w odniesieniu do przekazania określonych kategorii spraw do rozpoznania sądom powszechnym lub administracyjnym pozostawiony jest ustawodawcy.

Marszałek nie zgodził się również z zarzutem niezgodności art. 14 ust. 5 u.b.i.m. z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji, przyjmując, że przewidziany przez ustawę o bezpieczeństwie imprez mechanizm autokontroli stanowi jedynie dodatkową gwarancję praw jednostki, mającą na celu usprawnienie przebiegu postępowania i umożliwienie organizatorowi samodzielnej korekty wadliwego rozstrzygnięcia, a dzięki temu – odciążenie sądów administracyjnych. Podkreślił przy tym, że ów mechanizm nie jest bezwzględnie konieczny w świetle ustawy zasadniczej, a sposób jego ukształtowania zależy od woli ustawodawcy.

Na koniec Marszałek przedstawił argumentację za uznaniem, że art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w wypadku żadnego z kwestionowanych przepisów prawnych. Uczestnik postępowania stwierdził, że wprowadzenie wolności określona w art. 73 ustawy zasadniczej odnosi się do szeroko rozumianych dóbr kultury, a w konsekwencji możliwe jest przyjęcie, iż obejmuje ona również udział w widowisku sportowym, to jednak wolność ta nie ma charakteru horyzontalnego, a adresatem wynikających z niej obowiązków są władze publiczne, a nie podmioty niepubliczne, do których należy zaliczyć organizatorów meczów piłki nożnej.

3. W piśmie z 16 grudnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 14 ust. 1, 1a i 5 u.b.i.m. są niezgodne z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 i z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na wstępie Prokurator Generalny zauważył, że choć Rzecznik uważa zakaz klubowy za środek represyjny, to nie wskazał wzorców kontroli właściwych do oceny postępowania karnego, mających odpowiednie zastosowanie do wszystkich postępowań represyjnych (np. art. 42 lub art. 45 Konstytucji). Uczestnik postępowania, podzielając zapatrywanie wnioskodawcy co do charakteru rozważanej instytucji, stwierdził, że wprowadzenie do polskiego systemu prawnego zakazu klubowego miało na celu umożliwienie ukarania jednostki za naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. Zakaz ów stanowi zatem represję, a postępowanie zmierzające do jego nałożenia należy uznać za postępowanie represyjne, co oznacza konieczność respektowania gwarancji przewidzianych w rozdziale II Konstytucji, w tym w jej art. 42. Prokurator Generalny odnotował również pogląd wyrażony w literaturze, zgodnie z którym art. 14 u.b.i.m. jest próbą obejścia art. 45 Konstytucji i art. 6 konwencji, jako że procedura sądownoadministracyjna nie jest odpowiednia dla spraw, które ze względu na swoją specyfikę powinny być kwalifikowane jako sprawy karne *sensu largo*.

Uzasadniając wniosek o stwierdzenie niezgodności skarżonych regulacji z art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny powołał się na judykaturę Trybunału Konstytucyjnego oraz zapatrywania doktryny i stwierdził, że podstawę materialnoprawną wydania zakazu klubowego stanowi prawo prywatne w postaci regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej, wydawanych w sposób arbitralny przez podmiot

prywatny, z zastrzeżeniem, że nie wszystkie z zawartych w nich postanowień dotyczą zapewnienia bezpieczeństwa imprezy masowej, a rozważany zakaz może zostać wymierzony za czyny niebędące przestępstwami lub wykroczeniami. Co więcej, również podmiot prywatny ustanawia regulamin wewnętrzny, który normuje procedurę odwoławczą. Znaczy to łącznie, że akty powszechnie obowiązujące nie regulują w tym wypadku nie tylko materialnych przesłanek odpowiedzialności, lecz także kwestii proceduralnych. Poza tym kontrola sądowno-administracyjna, ograniczająca się do badania legalności orzeczenia o zakazie klubowym, nie może być uznana za środek efektywny, stwarzający ukaranemu realną możliwość rozstrzygnięcia o zasadności i sprawiedliwości nałożonego na niego środka represji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności skarżonych regulacji z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowane przepisy – jako ingerujące w gwarantowaną ustawą zasadniczą wolność dostępu do istniejących dóbr kultury – nie spełniają przesłanek dopuszczalności ustanawiania ograniczeń praw i wolności. Dotyczy to zarówno przesłanek formalnych związanych z zasadą wyłączności ustawy i odpowiedniej jej szczegółowości, jak i przesłanek materialnych związanych z zasadą proporcjonalności.

4. W odpowiedzi na pismo przewodniczącego składu orzekającego z 16 marca 2016 r., Rzecznik, w piśmie z 29 marca 2016 r., podtrzymał wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, uznając, że ustawa nowelizująca nie spowodowała dezaktualizacji podniesionych przez niego zastrzeżeń co do zgodności sposobu ukształtowania instytucji zakazu klubowego z ustawą zasadniczą.

Jednocześnie Rzecznik wniósł o uwzględnienie jako wzorca kontroli również art. 45 ust. 1 Konstytucji, wskazując, że przepis ten – jakkolwiek nie został powołany wprost w *petitum* wniosku – wynika z jego uzasadnienia. Wnioskodawca wyjaśnił, iż nałożenie zakazu klubowego następuje w oparciu o regulamin obiektu (terenu) lub regulamin imprezy masowej, a wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzyga się na podstawie regulaminu wewnętrznego. Nakładając taki zakaz, organizator meczu, niebędący ani organem władzy publicznej, ani podmiotem realizującym zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, nie jest związany przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.; dalej: k.p.a.), wyłączonymi wprost przez art. 4 u.b.i.m., lecz stosuje „raczej reżim *sui generis*, jeżeli nie reżim prawa prywatnego”.

Prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, zostaje naruszone przez to, że postępowanie sądowno-administracyjne pozwala wyłącznie na weryfikację legalności danego rozstrzygnięcia, bez rzeczywistej kontroli ustaleń faktycznych dokonanych przez organizatora meczu, z zastrzeżeniem, iż w wypadku organów administracji publicznej istnieje przynajmniej możliwość kontroli przestrzegania przez nie regulacji k.p.a. dotyczących wymogów związanych z ustalaniem stanu faktycznego, co należy uznać za zdecydowanie bliższe standardom konstytucyjnym. Poza tym w każdej sprawie spełniającej materialnie, chociaż niekoniecznie formalnie, przesłanki sprawy karnej trzeba przyjąć takie zasady, które umożliwią sądowi kompleksowe zweryfikowanie rozstrzygnięcia, przy czym – uwzględniając wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134) – właściwe jest zauważyć, że „reżim administracyjny nie może prowadzić do automatyzmu karania bazującego na czystej postaci obiektywizmu”. Niedopuszczalne tym samym okazuje się wymierzanie sankcji bez uwzględnienia okoliczności eksculpacyjnych bądź egzoneracyjnych, z czym mamy do czynienia w wypadku ustawy o bezpieczeństwie imprez.

Rzecznik wyjaśnił również, że dodany do wspomnianej ustawy art. 14 ust. 8a uważa wprawdzie za niekonstytucyjny, jednak pomimo to nie wnosi o rozszerzenie zakresu zaskarżenia, gdyż ze względu na pierwotne ujęcie wniosku mogłoby to skutkować koniecznością przygotowania nowych stanowisk przez uczestników postępowania. Poza tym stwierdzenie

niezgodności z ustawą zasadniczą art. 14 ust. 1 u.b.i.m. spowoduje, iż również pozostałe przepisy tej ustawy dotyczące zakazu klubowego, w tym art. 14 ust. 8a, staną się bezprzedmiotowe.

## II

1. Trybunał zaznaczył, że 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK lub ustawa o organizacji TK), przy czym art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) stanowi, że do postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o organizacji TK stosuje się tę właśnie ustawę, z zastrzeżeniem dokonanych już czynności procesowych, które – zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy wprowadzającej – pozostają w mocy. Z tego względu przy rozpoznaniu analizowanej sprawy zastosowanie znajdowały przepisy ustawy o organizacji TK.

2. Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 otpTK Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał stwierdził, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) spełnia, co do zasady, zarówno wymogi konstytucyjne, jak i ustawowe, co pozwoliło na jego merytoryczne rozpoznanie.

Przedmiot rozpatrywanego wniosku, zważywszy na pismo Rzecznika z 29 marca 2016 r., stanowi art. 14 ust. 1, 1a i 5 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1160, ze zm.; dalej: u.b.i.m. lub ustawa o bezpieczeństwie imprez), po uwzględnieniu modyfikacji wprowadzonych przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1707; dalej: ustawa nowelizująca). Art. 14 u.b.i.m. stanowi obecnie:

„1. 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.

1a. Zakaz klubowy, o którym mowa w ust. 1, dotyczy również kolejnych imprez masowych przeprowadzanych z udziałem drużyny organizatora rozgrywanych poza siedzibą organizatora, i może być nakładany za naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej prowadzonej z udziałem drużyny tego organizatora.

2. Okres obowiązywania zakazu klubowego nie może być dłuższy niż 2 lata od dnia jego wydania.

3. Organizator meczu piłki nożnej, w terminie 7 dni od dnia zastosowania zakazu klubowego, informuje o tym osobę, której ten zakaz dotyczy. Informacja określa okres obowiązywania zakazu uczestnictwa tej osoby.



4. Osobie ukaranej zakazem klubowym, o którym mowa w ust. 1, służy prawo wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do podmiotu, który zastosował zakaz klubowy.

4a. (uchylony).

5. Podmiot, o którym mowa w ust. 1, określa w swoim regulaminie wewnętrznym formę, tryb i termin złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w ust. 4, a także tryb i termin jego rozpatrzenia.

6. Termin rozpatrzenia wniosku określony w regulaminie, o którym mowa w ust. 5, powinien być wyznaczony tak, aby od daty złożenia wniosku do daty jego rozpatrzenia nie upłynęło więcej niż 14 dni.

7. (uchylony).

8. Orzeczenie podmiotu, o którym mowa w ust. 1, wydane na skutek wniesienia wniosku, o którym mowa w ust. 4, jest ostateczne.

8a. Od orzeczenia o zastosowaniu zakazu klubowego przez podmiot, o którym mowa w ust. 1, osobie ukaranej służy prawo wniesienia skargi do właściwego sądu administracyjnego.

9. Informacja o zastosowanym zakazie klubowym jest przetwarzana w systemach, o których mowa w art. 13 ust. 2 i 2a”.

2. W *petitum* wniosku jako wzorzec kontroli Rzecznik wskazał m.in. art. 2 Konstytucji w powiązaniu z jej art. 87 ust. 1. Z uzasadnienia wniosku wynikałoby jednak, że art. 2 ustawy zasadniczej ma być samodzielną – obok art. 87 ust. 1 – podstawą oceny konstytucyjności art. 14 ust. 1 i 1a u.b.i.m., natomiast wyłącznie w wypadku art. 14 ust. 5 u.b.i.m. podstawę tę stanowią oba rozważane postanowienia konstytucyjne ujęte związkowo. Okoliczność ta nie wymagała szerszego odniesienia się, ponieważ postępowanie w zakresie, w jakim wzorcem kontroli jest art. 2 Konstytucji, podlegało umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że – w świetle przedstawionej we wniosku argumentacji – art. 2 ustawy zasadniczej miał zostać uwzględniony przy kontroli kwestionowanych regulacji prawnych jedynie w zakresie, w jakim wyraża zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ Rzecznik nie wskazał na inne treści normatywne zawarte w wymienionym przepisie Konstytucji. Na przeszkodzie merytorycznemu rozpoznaniu zarzutu naruszenia rozważanej zasady stało jednak niezrealizowanie przez wnioskodawcę wymogu jego odpowiedniego uzasadnienia, na co w swoim stanowisku zwrócił uwagę Marszałek Sejmu.

Jak wynika z jednolitego orzecznictwa Trybunału, uzasadnienie zarzutu musi spełniać określone warunki, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianego wymagania uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4; postanowienie TK z 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 67; postanowienie TK z 15 lipca 2015 r., sygn. SK 69/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 110; wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102; wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170; postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. P 45/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 171; postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 172; postanowienie TK z 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU A/2016, poz. 19; postanowienie TK z 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU A/2017,

poz. 10; wyrok TK z 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU A/2018, poz. 2). Trzeba przy tym rozróżnić uzasadnienie pozorne i merytorycznie nietrafne. Uzasadnienie pozorne powoduje konieczność umorzenia postępowania, natomiast uzasadnienie merytorycznie nietrafne nie ma znaczenia dla dopuszczalności wydania rozstrzygnięcia, przy czym o uznaniu aktu normatywnego za zgodny z ustawą zasadniczą decyduje bezzasadność postawionego zarzutu, a nie jego błędne uzasadnienie.

Niezgodność z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca upatruje w tym, że kwestionowane regulacje ustawy o bezpieczeństwie imprez nie spełniają warunków dotyczących: 1) zachowania odpowiedniej formy w wypadku aktu normatywnego, określającego zachowania, za które może być nałożony zakaz klubowy, 2) niezbędnego poziomu uszczegółowienia regulacji prawnej w odniesieniu do zasad wymierzania takiej dolegliwości, jak i zasad rozpatrywania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz 3) zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. Zdaniem Trybunału, wnioskodawca nie przedstawił samodzielnych argumentów za naruszeniem rozważanej zasady. Podane przez niego uzasadnienie jest w całości wtórne wobec pozostałych zarzutów sformułowanych we wniosku, a dotyczących niezgodności z art. 45 ust. 1, art. 87 ust. 1 i art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zauważył na marginesie, że z analizy wniosku Rzecznika wynika, iż nie było jego intencją kwestionowanie skarżonych regulacji prawnych z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji, stanowiącej element zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jako jedyne wątpliwości interpretacyjne dotyczące skarżonych regulacji wskazano te wiążące się z art. 14 ust. 1a *in fine* u.b.i.m., rozszerzającym zakres przesłanek stosowania zakazu klubowego. Omawiane wątpliwości mają, zdaniem Trybunału, charakter pozorny, gdyż ich usunięcie nie nastrocza szczególnych trudności w świetle obowiązujących reguł wykładni, w tym także systemowych reguł wykładni w aspekcie pionowym, których specyficzną postacią jest wykładnia w zgodzie z Konstytucją.

3. Rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszym postępowaniu zarzut niekonstytucyjności dotyczy, jak wynika z wcześniejszych ustaleń, naruszenia przez art. 14 ust. 1, 1a i 5 u.b.i.m. art. 45 ust. 1, art. 87 ust. 1 oraz art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. W swoim wniosku Rzecznik wskazał, że postępowanie sądownoadministracyjne nie gwarantuje osobie, na którą nałożono zakaz klubowy, właściwego poziomu ochrony sądowej, wymaganego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Mają o tym przesądzać przede wszystkim dwa argumenty, rozpatrywane łącznie. Po pierwsze, sądy administracyjne nie są uprawnione do samodzielnego badania stanu faktycznego zaistniałego w określonej sprawie, lecz mogą jedynie weryfikować przestrzeganie przez podmiot ustalający ów stan odpowiednich reguł proceduralnych. Po drugie, ustawa o bezpieczeństwie imprez nie przewiduje w odniesieniu do nakładania zakazu klubowego własnych rozwiązań proceduralnych, ani nie odsyła w tym zakresie do innych regulacji, ograniczając się do wyłączenia w art. 4 u.b.i.m. zastosowania w tym obszarze przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.; dalej: k.p.a.); nie wskazuje również, by ustalenie omawianych rozwiązań miało nastąpić w regulaminie obiektu (terenu) lub regulaminie imprez masowych, co zresztą mogłoby skutkować pogłębieniem wątpliwości co do konstytucyjności skarżonego unormowania. Na uwadze należy mieć także okoliczność, że rozpoznanie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy następuje na podstawie regulaminu wewnętrznego, wydanego przez organizatora meczu piłki nożnej, w którym to regulaminie określa się formę, tryb i termin złożenia takiego wniosku, a także tryb i termin jego rozpatrzenia. Ustawodawca nie sformułował w tym zakresie żadnych wymagań, poza wskazaniem,

że maksymalny okres rozpatrzenia wniosku nie może być dłuższy niż 14 dni od jego złożenia (art. 14 ust. 6 u.b.i.m.), a tym samym pozostawił organizatorowi pełną swobodę ustalenia treści omawianego regulaminu.

Jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że przedstawiony stan prawny trudno uznać za zadowalający z konstytucyjnego punktu widzenia, Trybunał uwzględnił, iż – po zmianach wprowadzonych przez ustawę nowelizującą – jedynym przepisem ustawy o bezpieczeństwie imprez dotyczącym zakazu klubowego, w stosunku do którego można by odnieść zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest art. 14 ust. 8a u.b.i.m., przewidujący, że od orzeczenia o zastosowaniu rozważanego zakazu osobie ukaranej służy prawo wniesienia skargi do właściwego sądu administracyjnego. Jak jednoznacznie wynika z pisma Rzecznika z 29 marca 2016 r., przepis ten nie został jednak objęty zakresem zaskarżenia. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że unormowania zawarte w art. 14 ust. 1, 1a i 5 u.b.i.m. – jako nieregulujące zagadnień związanych z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu – nie są niezgodne z rozważanym wzorcem kontroli.

3.2. Odnosząc się do zarzutu niezgodności skarżonych regulacji z art. 87 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że zgodnie z art. 3 pkt 10 u.b.i.m., przez regulamin obiektu (terenu) należy rozumieć przepisy wydane przez właściciela, posiadacza, użytkownika lub zarządzającego obiektem lub terenem, zawierające zasady wstępu na teren lub obiekt, w tym osób małoletnich, zasady zachowania się osób obecnych w obiekcie lub na terenie i korzystania przez nie z obiektu lub terenu oraz ze znajdujących się tam urządzeń, a także określające miejsca nieprzeznaczone dla publiczności, natomiast art. 6 ust. 3 u.b.i.m. stanowi, iż organizator udostępnia osobom uczestniczącym w imprezie masowej regulamin obiektu (terenu) oraz opracowuje i udostępnia tym osobom regulamin imprezy masowej, zawierający warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób na niej obecnych. Z kolei art. 14 ust. 5 u.b.i.m. upoważnia i nakazuje organizatorowi meczu piłki nożnej określenie w regulaminie wewnętrznym formy, trybu i terminu złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a także trybu i terminu jego rozpatrzenia. Nie ulega przy tym wątpliwości, że wskazane regulaminy nie są aktami prawa powszechnie obowiązującego; nie mają formy wymaganej dla omawianych aktów, ani nie zostały wydane przez podmioty konstytucyjnie upoważnione do ich stanowienia. W wypadku regulaminu obiektu (terenu) oraz regulaminu imprezy masowej zostało to wyraźnie potwierdzone w wyroku TK z 20 maja 2014 r., sygn. K 17/13 (OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 53).

Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że twórca Konstytucji dokonał w 1997 r. radykalnej reformy systemu źródeł prawa. Akty normatywne będące źródłami prawa zostały podzielone na akty powszechnie obowiązujące (wiążące) oraz akty o charakterze wewnętrznym. Przyjął także koncepcję zamkniętego katalogu aktów powszechnie obowiązujących (źródeł prawa powszechnie obowiązującego), wyrażającego się w tym, że Konstytucja wyczerpująco wymienia formy aktów powszechnie obowiązujących (co jest uważane za przedmiotowy aspekt katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego), jak i wyczerpująco wskazuje podmioty upoważnione do wydawania tych aktów (aspekt podmiotowy).

Konsekwencją koncepcji ustrojodawcy, która znalazła stosunkowo precyzyjny wyraz w tekście Konstytucji oraz została wsparta orzecznictwem Trybunału i doktryną, jest to, że nowy akt normatywny będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego lub nowy podmiot wyposażony w kompetencję do wydawania aktu powszechnie obowiązującego mogą być dodane do konstytucyjnego katalogu jedynie w drodze zmiany Konstytucji. Podobnie tylko Konstytucją można pozbawić wskazane w niej podmioty władzy prawodawczej lub odebrać któremuś z wymienionych w niej aktów normatywnych charakter powszechnie obowiązujący. Przedstawione rozwiązanie konstytucyjne było reakcją na negatywne doświadczenia z systemem źródeł prawa ukształtowanym pod rządami Konstytucji z 1952 r., kiedy to ustawa zwy-

kła mogła nieprzewidziany w ustawie zasadniczej podmiot wyposażyć w kompetencje prawodawcze do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego lub nowemu rodzajowi aktów normatywnych nadać taki charakter.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji oraz wypracowanymi na ich podstawie orzecznictwem Trybunału i doktryną, sytuację prawną jednostek, a także ich organizacji i innych podmiotów można wyznaczać jedynie aktem powszechnie obowiązującym. Konsekwencją takiego pojęcia aktu normatywnego powszechnie obowiązującego oraz zamkniętego konstytucyjnie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest to, że podmiot zamierzający ukształtować sytuację prawną jednostki może uczynić to wyłącznie za pośrednictwem wymienionego w ustawie zasadniczej aktu wiążącego powszechnie.

Ustawa o bezpieczeństwie imprez nie zaliczyła jednak regulaminów wskazanych w jej art. 14 do regulacji mających moc powszechnie obowiązującą, ani nie przyznała podmiotom upoważnionym do ich wydawania kompetencji prawotwórczych do stanowienia aktów powszechnie obowiązującego prawa, czego Rzecznik nie kwestionuje. Co więcej, wnioskodawca – jak słusznie zauważył w swoim piśmie Marszałek Sejmu – nie zaskarżył w wypadku regulaminu obiektu (terenu) oraz regulaminu imprezy masowej przepisów upoważniających do ich wydania (art. 3 pkt 10 oraz art. 6 ust. 3 u.b.i.m.) czy też przepisu nakładającego obowiązek ich przestrzegania (art. 8 ust. 1 u.b.i.m.). Źródłem obowiązku przestrzegania regulaminu obiektu (terenu) oraz regulaminu imprezy masowej nie są przy tym, co należy podkreślić, same regulaminy, lecz ustawa o bezpieczeństwie imprez, która odsyła do tych regulaminów jako konkretyzujących jej postanowienia. W rzeczywistości zatem Rzecznik kwestionuje swoistą blankietowość ustawy o bezpieczeństwie imprez, przejawiającą się w tym, że w zakresie zachowań, za które może zostać nałożony zakaz klubowy, ustawa ta odsyła do rozważanych regulaminów, a więc sytuacja prawna jednostki nie zostaje wyznaczona w całości przez akt powszechnie obowiązujący. Trzeba przy tym dodać, że omawiane odesłania są w wielu wypadkach celowe i – pod pewnymi warunkami – dopuszczalne. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie odesłań o charakterze blankietowym ulegało z czasem złagodzeniu (por. wyrok TK z 20 maja 2014 r., sygn. K 17/13). Okoliczność ta spowodowana jest coraz większą złożonością stosunków społecznych, których szczegółowe uregulowanie w przepisach prawa, odpowiednio do specyficznych warunków występujących w konkretnych sytuacjach, nie zawsze wydaje się możliwe.

Z kolei w odniesieniu do regulaminu wewnętrznego normującego procedurę ponownego rozpatrzenia sprawy, należy zgodzić się z Marszałkiem, że omawiana procedura nie jest wymagana przez ustawę zasadniczą, a jej wprowadzenie miało na celu zapewnić ukaranemu możliwość zwrócenia się do organizatora meczu piłki nożnej o weryfikację zasadności nałożenia zakazu klubowego, z zastrzeżeniem jednak, iż samo umożliwienie ukaranemu zajęcia w określonej formie stanowiska w sprawie jest z konstytucyjnego punktu widzenia w pełni uzasadnione.

Problem konstytucyjny podniesiony przez Rzecznika dotyczy więc, zdaniem Trybunału, nie tego, czy regulaminy, o których mowa w ustawie o bezpieczeństwie imprez, są źródłem prawa powszechnie obowiązującego, lecz zupełnie odmiennego zagadnienia, a mianowicie tego: 1) jakie konsekwencje mogą być wiązane przez prawo z regulacjami wydawanymi przez podmioty prywatne, w tym jakiego rodzaju sankcje (rozumiane jako dolegliwości) mogą zostać przewidziane przez prawo za naruszenie tych regulacji, oraz 2) jaki poziom precyzji i szczegółowości mają spełniać uregulowania ustawowe bądź też – ewentualnie – uzupełniające je uregulowania podustawowe, by z przewidzianymi w ich treści regulacjami wydawanymi przez podmioty prywatne dopuszczalne było łączenie wspomnianych konsekwencji, w tym różnych rodzajów sankcji. Przedstawionych kwestii, w tym również w kontekście instytucji zakazu klubowego, nie rozstrzyga jednak art. 87 ust. 1 Konstytucji, lecz postanowienia ustawy zasadniczej odnoszące się do określonych materii, w szczególności praw i wolno-

ści jednostki, takie jak np. art. 31 ust. 3 Konstytucji przewidujący, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być wyznaczane wyłącznie w ustawie.

Podsumowując, należało przede wszystkim zauważyć, że w art. 3 pkt 10, art. 6 ust. 3 i art. 14 ust. 5 u.b.i.m. ustawodawca upoważnił określone podmioty prywatne do wydania – odpowiednio – regulaminu obiektu (terenu), regulaminu imprezy masowej oraz regulaminu wewnętrznego dotyczącego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przedmiotem dwóch pierwszych regulaminów jest – najogólniej ujmując – ustalenie dla wszystkich zainteresowanych zasad zachowania w danym obiekcie (teren) lub podczas danej imprezy masowej; z kolei trzeci z tych regulaminów precyzuje wymogi formalne związane z wewnętrzną procedurą weryfikacji przez organizatora meczu piłki nożnej zasadności zastosowanego przez niego zakazu klubowego. Posłużenie się w tym zakresie rozważanymi regulaminami nie budzi – samo w sobie – zastrzeżeń konstytucyjnych, skoro nie mamy tu do czynienia z wykreowaniem czy też próbą wykreowania nowej kategorii aktów prawa powszechnie obowiązującego, jako że do uregulowania w regulaminach, będących aktami o charakterze prywatnym, nie przekazano zagadnień wymagających aktu wiążącego powszechnie. Konieczne jest zarazem podkreślenie, że swoista sankcja za naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej, jaką jest zakaz klubowy, nie została przewidziana w owych regulaminach. Ustanawiają ją bowiem przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez, będącej aktem prawa powszechnie obowiązującego, z zastrzeżeniem, że w zakresie zachowań, za które może zostać nałożony taki zakaz, przepisy te odsyłają do regulaminów. Przedstawione rozwiązanie nie narusza art. 87 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji Trybunał uznał, że uregulowania zawarte w art. 14 ust. 1, 1a i 5 u.b.i.m. są zgodne z rozpatrywanym wzorcem kontroli.

3.3. W wypadku zarzutu niezgodności skarżonych regulacji z art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że stwierdzenie konstytucyjności bądź niekonstytucyjności określonego uregulowania ze względu na wymagania wskazane w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej może nastąpić jedynie wówczas, gdy wspomniany wzorzec kontroli zostanie powiązany z postanowieniem Konstytucji statuującym odpowiednią wolność lub prawo jednostki, do których odnoszą się badane unormowania prawne. Podstawowe znaczenie miało zatem ustalenie treści normatywnej wolności korzystania z dóbr kultury, a w szczególności udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wolność ta obejmuje również udział w publicznych widowiskach sportowych, w tym w meczach piłki nożnej.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zarówno wykładnia językowa, jak i wykładnia funkcjonalna art. 73 Konstytucji nie pozwala na tak szerokie rozumienie tego postanowienia ustawy zasadniczej, by mogło ono uwzględniać także uczestnictwo w wydarzeniach o charakterze sportowym. Najpełniej w odniesieniu do zakresu przedmiotowego wolności korzystania z dóbr kultury Trybunał wypowiedział się w wyroku z 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15 (OTK ZU A/2016, poz. 23), w którym stwierdził: „Wyrażenie «dobro kultury» również nie zostało zdefiniowane przez prawodawcę konstytucyjnego, jednakże miało swoje legalne ustawowe i prawnomiędzynarodowe definicje w momencie konstytucjonalizacji ochrony dóbr kultury (m.in. art. 2 ustawy z 1962 r.; art. 1 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze 14 maja 1954 r., Dz.U.1957.46.212). Brak definicji legalnej dobra kultury w Konstytucji należy zatem rozumieć jako uwzględnienie przez prawodawcę konstytucyjnego takiego jego rozumienia, które przed wejściem w życie Konstytucji było zastane i relewantne dla krajowego i międzynarodowego prawa ochrony zabytków. Nie oznacza to tożsamości wyrażenia ustawowego lub prawnomiędzynarodowego z konstytucyjnym. To ostatnie ma bowiem charakter autonomiczny, a odwołanie się do koncepcji pojęć zastanych służy jedynie uwzględnieniu przedkonstytu-

cyjnych pojęć w procesie wykładni przepisów konstytucyjnych. Należało bowiem również uwzględnić, że wyrażenie «dobro kultury» jest pojęciem traktatowym podlegającym kategoryzacji ze względu na kryterium wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej (art. 36 TFUE). Wyrażenie «dobro kultury», o którym mowa w art. 73 Konstytucji, należy zatem rozumieć szeroko, tj. niematerialnie i materialnie, w tym jako rzecz ruchomą i nieruchomą posiadającą wartość historyczną, naukową, artystyczną lub archeologiczną. Przemawia za tym uwzględnienie treści pojęć zastanych w momencie konstytucjonalizacji, jak również wzgląd na efektywną ochronę wolności, o której mowa w art. 73 Konstytucji. Rozumienie to znajduje również uzasadnienie w preambule Konstytucji, która odwołuje się zarówno do materialnego, jak i niematerialnego dorobku z ponad tysiącletniej historii”. Zbliżone ujęcie prezentowane jest także w literaturze naukowej (zob. w szczególności: M. Jabłoński, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 559).

Za niezasadny Trybunał Konstytucyjny uznał jednocześnie podniesiony przez Rzecznika argument odwołujący się do brzmienia – nieobowiązującego już zresztą – art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675, ze zm.), który stanowił: „Kultura fizyczna jest częścią kultury narodowej, chronionej przez prawo. Obywatele, bez względu na wiek, płeć, wyznanie, rasę oraz stopień i rodzaj niepełnosprawności – korzystają z równego prawa do różnych form kultury fizycznej”. Niezależnie od tego, że przywołany przepis nie dotyczy, ani tym bardziej nie definiuje dóbr kultury, lecz wspomina jedynie o formach kultury fizycznej, warto zwrócić uwagę, iż przez kulturę fizyczną rozumie się czynny wypoczynek i uprawianie sportu, służące zachowaniu zdrowia i sprawności fizycznej, a przy tym kształtowaniu takich cech jak wytrwałość czy uczciwa rywalizacja. Powyższe wywody nie przeczą pogładowi, że udział w masowych imprezach sportowych ma dla widzów określoną wartość, wyrażającą się we wspólnym przeżywaniu sportowych zmagania i dzieleniu się związanymi z nimi emocjami. Poza tym należy pamiętać, że – ze względu na autonomię pojęć konstytucyjnych – regulacji ustawy zasadniczej nie wolno interpretować przez pryzmat ustawodawstwa zwykłego.

W konsekwencji, uznając, że art. 73 Konstytucji nie stanowi w tym wypadku adekwatnego wzorca kontroli, oraz przypominając, iż jej art. 31 ust. 3 nie może być wzorcem samodzielnym, Trybunał stwierdził, że uregulowania zawarte w art. 14 ust. 1, 1a i 5 u.b.i.m. nie są niezgodne z rozważanymi postanowieniami ustawy zasadniczej.

Na marginesie należało zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny uwzględnił w części wniosek zawarty w piśmie Marszałka Sejmu, chociaż swoje rozstrzygnięcie uzasadnił odmiennie. W opinii uczestnika postępowania, udział w imprezie masowej będącej meczem piłki nożnej może zostać uznany za objęty zakresem wolności korzystania z dóbr kultury, a nieadekwatność art. 73 Konstytucji przy ocenie instytucji zakazu klubowego stanowi jedynie konsekwencję tego, iż adresatem obowiązków związanych z zagwarantowaniem każdemu wspomnianej wolności są tylko władze publiczne, ale już nie podmioty prywatne, do których zaliczyć należy organizatorów widowisk sportowych. Zdaniem Trybunału, chociaż w wypadku art. 73 Konstytucji podstawowe znaczenie ma niewątpliwie oddziaływanie wertykalne (relacja: organy władzy publicznej oraz związane z nimi podmioty – jednostka), to jednak nie można zupełnie wykluczać oddziaływania horyzontalnego (relacja: jednostka – jednostka), przede wszystkim w aspekcie negatywnym.

By uniknąć wątpliwości, należało podkreślić, że zapadły w rozpatrywanej sprawie wyrok nie oznacza, iż wolność uczestniczenia w publicznych widowiskach sportowych nie podlega ochronie konstytucyjnej, a ograniczenia tej wolności nie muszą spełniać wymogów przewidzianych w ustawie zasadniczej. W ramach niniejszego postępowania, ze względów formalnych, Trybunał Konstytucyjny nie jest jednak uprawniony rozstrzygnąć definitywnie, jakie wzorce kontroli byłyby adekwatne w tym wypadku. Pozostawiając kwestię otwartą,

można jedynie wskazać, że przy założeniu, iż zakaz klubowy miałby stanowić sankcję o charakterze represyjnym (jak utrzymują Rzecznik i Prokurator Generalny), weryfikacji konstytucyjności regulacji ustawy o bezpieczeństwie imprez należałoby dokonać z punktu widzenia art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej. Niezależnie natomiast od tego, czy zakaz klubowy zostanie zakwalifikowany jako rodzaj środka represji, czy też jako środek innego rodzaju, stanowi on niewątpliwie ingerencję w prawa i wolności jednostek, a dla oceny dopuszczalności tej ingerencji uzasadnione byłoby odwołanie się do art. 41 ust. 1 (zapewniającego wolność osobistą) lub art. 31 ust. 1 (będącego ogólnym postanowieniem gwarantującym ochronę wolności) w powiązaniu z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Nie mogąc odnieść się do istoty zarzutów przedstawionych we wniosku, Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe zasygnalizowanie ustawodawcy potrzeby rozważenia zmiany treści art. 14 u.b.i.m. Na zastrzeżenia dotyczące zgodności aktualnego stanu prawnego z Konstytucją wskazali wszyscy uczestnicy postępowania, w tym częściowo również Marszałek Sejmu. Wiele wskazówek co do możliwego sposobu rozstrzygnięcia wątpliwości odnoszących się do zakazu klubowego, a zwłaszcza charakteru prawnego relacji istniejącej między organizatorem imprezy masowej czy też właścicielem, posiadaczem, użytkownikiem lub zarządzającym obiektem (terenem) a uczestnikami imprezy masowej zawarto w wyroku TK z 20 maja 2014 r., sygn. K 17/13.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.