RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I ORZECZNICTWA

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2014 r.

RCL DPiO 5604-60/14

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 20 MAJA 2014 R., SYGN. AKT K 17/13

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt K 17/13. Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 28 maja 2014 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 693.

2. Sentencja orzeczenia:

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

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, zwanej dalej „u.b.i.m.", w części zawierającej słowa *„ , regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej"*, utraci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia analizowanego wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z upływem 28 maja 2015 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

W niniejszej sprawie Trybunał dokonał oceny art. 54 ust. 1 u.b.i.m., który stanowi, iż kto nie wykonuje polecenia porządkowego, wydanego na podstawie ustawy, regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej przez służby porządkowe lub służby informacyjne, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 2.000 zł. W celu lepszego przybliżenia prawnej analizy zaskarżonego przepisu koniecznym jest omówienie regulacji dotyczących zasad zachowania bezpieczeństwa imprez masowych.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.b.i.m. za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i w czasie jej trwania odpowiada jej organizator. Organizator jest również podmiotem, który na podstawie art. 6 ust. 3 u.b.i.m. jest właściwy do opracowania i udostępnienia osobom

uczestniczącym w imprezie masowej regulaminu obiektu (terenu) oraz regulaminu imprezy masowej. Zaznaczenia przy tym wymaga, że przez regulamin obiektu (terenu), w myśl art. 3 pkt 10 u.b.i.m., 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. Co się zaś tyczy regulaminu imprezy masowej to określa on warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób w niej uczestniczących (art. 6 ust. 3 u.b.i.m.). Zapewnienie przestrzegania przepisów powyższych regulaminów ustawodawca zawarł w art. 8 ust. 1 u.b.i.m., który 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. Powyższe znajduje potwierdzenie w regulacji określającej zadania służb porządkowych oraz służb informacyjnych imprez masowych. Wymienione służby porządkowe, na mocy art. 20 ust. 1 pkt 4 oraz art. 22 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m., są uprawnione do wydawania poleceń porządkowych, a nawet do usunięcia osób zakłócających porządek publiczny lub zachowujących się niezgodnie z regulaminem imprezy masowej lub regulaminem obiektu. Zaś służby informacyjne, zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 7 u.b.i.m., zobowiązane są do pilnowania przestrzegania postanowień regulaminu obiektu (terenu) i regulaminu imprezy masowej.

Z powyższego wynika, iż gwarancja zachowania bezpieczeństwa imprezy masowej realizowana jest nie tylko przez zachowanie postanowień u.b.i.m., będącej aktem powszechnie obowiązującym, ale również regulacji zawartych w regulaminach wydawanych przez organizatorów imprez oraz przez właścicieli, posiadaczy, użytkowników lub zarządzających obiektem bądź terenem. Podkreślić przy tym należy, że przedmiotowe regulaminy, ustalając warunki uczestnictwa w imprezach masowych, często określają je w sposób szerszy niż czynią to przepisy u.b.i.m. Jako przykład wskazać tu można określenie przez regulaminy katalogu przedmiotów niebezpiecznych, których wnoszenie na imprezy, posiadanie i używanie jest zakazane. Przepisy u.b.i.m. określają ww. przedmioty w sposób ogólny przez użycie pojęcia „inny niebezpieczny przedmiot" (art. 8 ust. 2 u.b.i.m.), jak również wskazują niektóre z ich wprost (np. broń, materiały wybuchowe). Jednocześnie dookreślenie wielu z przedmiotów niebezpiecznych możliwe jest na podstawie innych aktów np. ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2012 r. poz. 576, z późn. zm.), czy ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku

cywilnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1329, z późn. zm.). Natomiast regulaminy w swoich postanowieniach wymieniają jako niebezpieczne przedmioty, które nie dadzą się zakwalifikować jako takie w przepisach u.b.i.m, ani nie zostały tak zakwalifikowane w przepisach innych aktów powszechnie obowiązującego prawa (np. parasole, wskaźniki laserowe).

W kontekście powyższego zaznaczyć należy, iż nie wszystkie postanowienia regulaminowe, choć mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia organizacji i przebiegu imprez, wynikają wprost z przepisów powszechnie obowiązujących. Wszystkie natomiast mogą być podstawą wydawania poleceń przez służby porządkowe i informacyjne.

Powyższe wnioski mają zasadnicze znaczenie z uwagi na fakt, iż zgodnie z zaskarżonym w niniejszej sprawie art. 54 ust. 1 u.b.i.m., kara ograniczenia wolności albo grzywny, nie niższa niż 2.000 zł., grozi osobie, która nie wykonuje polecenia porządkowego wydanego nie tylko na podstawie ustawy, ale również na podstawie regulaminu obiektu (terenu) bądź regulaminu imprezy masowej, czyli aktów wydanych m.in. przez podmioty prywatne i niemających charakteru aktu powszechnie obowiązującego.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Treść zakwestionowanego w niniejszej sprawie art. 54 ust. 1 u.b.i.m. w części zawierającej słowa *„ , regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej"*, oceniona została przez Trybunał Konstytucyjny przez pryzmat przepisu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Wskazana jako wzorcowa regulacja 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 stanowi przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego. W ramach wykładni tego przypisu przyjmuje się, iż formułuje on jedną z podstawowych zasad prawa karnego, tj. wymóg ustawowej określoności czynów zabronionych i ich typów. Tym samym zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w ustawie w sposób precyzyjny i ścisły. Powyższe oznacza, że zarówno czyn zabroniony, jak i rodzaj oraz wysokość kary, a także zasady jej wymierzania – muszą być, co do zasady, określone bezpośrednio w ustawie, co jednocześnie nie wyklucza możliwości doprecyzowania niektórych z tych elementów przez akty podustawowe.

Ewentualność dookreślenia niektórych elementów czynu zabronionego w aktach powszechnie obowiązujących innych niż ustawa była wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który dopuścił takie rozwiązanie zastrzegając jednocześnie wyłączność ustawy w zakresie określenia podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa

oraz kary. Wówczas Trybunał uznał, że takie doprecyzowanie powinno być dokonywane w aktach wykonawczych wydanych w zgodzie z art. 92 Konstytucji, czyli w rozporządzeniach (wyrok TK z 20 lutego 2001 r., sygn. P 2/00). Powyższe rozwiązanie służy stabilności prawa, gdyż pozwala uniknąć częstych nowelizacji ustawy.

Koncepcja ta znalazła również wyraz w późniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który rozwinął ją stwierdzając, że dookreślenie przepisów karnych możliwe jest nie tylko w rozporządzeniach, ale także w aktach prawa miejscowego, co uzasadnione jest demokratycznym sposobem powoływania organów samorządu terytorialnego w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym (wyroku TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02).

Na wyróżnienie zasługuje również pogląd Trybunału, zgodnie z którym dopuszczalność zastosowania normy prawnej o charakterze blankietowym, w przepisie karnym, uzależniona jest od wskazania przez ustawodawcę znamion czynu zabronionego w taki sposób, aby zarówno adresat normy prawnokarnej, jak i organy stosujące prawo, nie mieli wątpliwości, czy określone zachowanie 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 (wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02).

Biorąc pod uwagę powyższe, w przypadku art. 54 ust. 1 u.b.i.m. – w myśl którego ten kto nie wykona polecenia porządkowego określonego m.in. w regulaminie obiektu (terenu) lub regulaminie imprezy masowej, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 2.000 zł – poznanie wszystkich znamion czynu zabronionego wymaga uzupełnienia, które dokonywane jest przez odwołanie do postanowień regulaminowych. Co z kolei prowadzi do wniosku, że art. 54 ust. 1 u.b.i.m. nie respektuje zasady wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji, wprowadzając w regulacji o charakterze represyjnym odesłanie do aktu niemieszczącego się w katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa, o czym świadczy choćby fakt, iż regulaminy są wydawane m.in. przez podmioty prywatne.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, już powyższe argumenty przesądzają o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji. Jednakże zastrzeżenia Trybunał budzą również charakter oraz zakres postanowień zawartych w regulaminie obiektu (terenu) oraz regulaminie imprezy masowej. Akty te, ze względu na swoją specyfikę, należą do regulacji, które podlegać będą częstym zmianom. Zaznaczyć przy tym należy, iż przepisy u.b.i.m. tylko

ogólnie określają granicę regulacji regulaminowych, pozostawiając jednocześnie podmiotom zobowiązanym do ich opracowania dużą swobodę, co do postanowień w nich zawartych. Tym samym u.b.i.m. nie gwarantuje, że regulaminy nie będą zmieniane w sposób arbitralny, oraz że zawarte w nich zakazy bądź nakazy będą racjonalne.

Negatywna ocena zaskarżonej w niniejszej sprawie regulacji wynika również z faktu, iż odesłane do regulaminów w celu uzupełnienia znamion czynu zabronionego może, w niektórych wypadkach prowadzić do daleko idącej ingerencji w sferę wolności i nietykalności człowieka, ze względu na konieczność każdorazowego podporządkowania się poleceniom służb porządkowych i służb informacyjnych, w szerszym zakresie niż wynika to z przepisów u.b.i.m.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

W celu pozostawienia prawodawcy czasu na przygotowanie niezbędnych zmian wynikających z konieczności dostosowania zaskarżonej regulacji do wzorca konstytucyjnego zawartego w art. 42 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzekł o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej art. 54 ust. 1 u.b.i.m. w części zawierającej słowa „ , *regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej*", na 12 miesięcy od dnia ogłoszenia analizowanego wyroku, tj. do dnia 28 maja 2015 r.

Odroczenie to oznacza, że do dnia 28 maja 2015 r., możliwym będzie wymierzenie kary ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 2.000 zł za niewykonanie polecenia porządkowego wydanego przez służby porządkowe bądź służby informacyjne na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprez masowych.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny określił wskazówki niezbędne do wykonania przedmiotowego wyroku. Wskazał on, iż z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy trudnym byłoby wyczerpujące określenie wszystkich znamion czynu zabronionego określonego w art. 54 ust. 1, w przepisach u.b.i.m. Tym samym zasadnym jest wprowadzenie w tym zakresie regulacji ustawowej, która w celu uszczegółowienia czynu zabronionego odsyłałaby do przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Odesłanie bowiem do aktów nie mających takiego charakteru wiąże się z niezagwarantowaniem odpowiedniej ochrony przed arbitralnością i nieracjonalnością zamieszczanych w takich aktach postanowień, a także nie zapewnia adekwatności kary w stosunku do dóbr chronionych, zagrożonych naruszeniem nakazów lub zakazów w nich zawartych.

W konsekwencji nakazy lub zakazy, których niewykonanie ustawodawca chce poddać penalizacji powinny zostać określone w rozporządzeniu lub akcie prawa miejscowego.

Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że przepisy rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, które mogłyby zastąpić regulaminy, 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. Zagrożenie jednakową sankcją wszystkich czynów, o których mowa w art. 54 ust. 1 u.b.i.m., dookreślanych na podstawie przepisów rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, może bowiem prowadzić do nieproporcjonalności kary, a tym samym do jej nadmiernej represyjności.

W tym miejscu zaznaczyć również należy, że przepisy u.b.i.m. mogą także wprowadzać regulacje pozostawiające pewną swobodę podmiotom zobowiązanym do wydawania regulaminów do ograniczenia nakazów lub zakazów wprowadzanych w rozporządzeniach lub aktach prawa miejscowego. Jednakże w takim przypadku ustawodawca powinien określić przesłanki korzystania z takiego uprawnienia, kierując się w szczególności rodzajem imprezy masowej, stopniem przewidywanego ryzyka lub rodzajem obiektu i terenu.

Dodatkowo w uzasadnieniu do wyroku zauważono, że wprowadzenie powyższych rozwiązań nie wyklucza, by regulamin obiektu (terenu) i regulamin imprezy masowej 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. Z tym, że postanowienia regulaminów nie mogą stanowić podstawy odpowiedzialności w ramach szeroko pojmowanego prawa represyjnego. Mogą natomiast stanowić podstawę cywilnoprawnej odpowiedzialności kontraktowej opartej na umowie, o której mowa w art. 384 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.) tj. umowy adhezyjnej.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Z uwagi na fakt, iż w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej zaskarżonej regulacji na 12 miesięcy, koniecznym jest pilne podjęcie prac legislacyjnych w zakresie wykonania przedmiotowego wyroku.

Prace mające na celu realizację zaleceń Trybunału powinny po pierwsze uwzględniać nowelizację przepisów u.b.i.m., w tym art. 54 ust. 1, polegającą na skonstruowaniu

rozwiązania, które doprecyzowując znamiona czynu zabronionego, odsyłałoby nie do regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprez masowych, lecz do aktu powszechnie obowiązującego np. rozporządzenia. Ponadto w zależności od wyboru rodzaju aktu, do którego nastąpi odesłanie (rozporządzenia czy też aktu prawa miejscowego), koniecznym będzie wprowadzenie w przepisach u.b.i.m. właściwego upoważnienia ustawowego do wydania tego aktu.

Po drugie w przypadku odesłania do rozporządzenia, przy określeniu znamion czynu zabronionego, niezbędne byłoby podjęcie jednoczesnych prac legislacyjnych nad projektem tego aktu. Powyższe podyktowane jest faktem, iż pełne dekodowanie znamion czynu zabronionego, a w efekcie kompletnej normy prawnokarnej, byłoby możliwe jedynie w przypadku łącznej interpretacji projektowanej regulacji ustawowej i aktu wykonawczego.

Dodatkowo, jak podkreślił Trybunał projektowane rozwiązanie powinno uwzględniać potrzebę zróżnicowania zagrożenia karą poszczególnych czynów obecnie objętych zakresem art. 54 ust. 1 u.b.i.m., np. w zależności od stopnia społecznej szkodliwości czynu.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Minister Spraw Wewnętrznych.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, brak jest informacji wskazujących na podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Joanna Knapińska

Sporządziła:
Małgorzata Maziarz

4.08.2014 r.
Maziarz

22.08.2014 r.
Ordrej