



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, dnia 29 marca 2016 r.

**II.511.994.2014.KŁS**

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

**sygn. akt K 47/14**

**Pismo procesowe**

W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 47/14 wyjaśniam, że zmiana art. 14 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, dokonana ustawą z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. poz. 1707) nie wpływa na przedmiot i zarzuty sformułowane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ponadto, wnoszę o rozszerzenie zakresu wzorców kontroli wskazanych w zarzucie sformułowanym w petitum wniosku z dnia 3 grudnia 2014 r. o wzorzec z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 16 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o wyjaśnienie czy zmiana art. 14 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, dokonana ustawą z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. poz. 1707), wpływa na przedmiot i zarzuty sformułowane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie ozn. sygn. K 47/14, a jeżeli tak, to w jaki sposób.

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. wprowadziła następujące zmiany do art. 14 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych:

a) ust. 4 otrzymał brzmienie:

„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.”,

b) uchylono ust. 4a,

c) ust. 5 i 6 otrzymał brzmienie:

„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.”,

d) ust. 8 otrzymał brzmienie:

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

e) po ust. 8 dodano ust. 8a w brzmieniu:

„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”.

Spośród przepisów zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 3 grudnia 2014 r. zmieniony został tylko art. 14 ust. 5. Modyfikacja art. 14 ust. 5 ma swoje źródło w zmianie ust. 4, na podstawie którego doprecyzowano instrument odwoławczy służący osobie ukaranej zakazem klubowym. Ustawodawca zdecydował, że ma to być wniosek o ponowne rozpatrzenie. W żadnym stopniu nie wpływa to jednak na aktualność zarzutów stawianych przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz na ich uzasadnienie.

W niniejszym piśmie procesowym Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi także o uzupełnienie wzorców kontroli o art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wzorzec ten wynika z uzasadnienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, niemniej nie został powołany wprost w petitum wniosku. Uwzględnienie tego wzorca nie wprowadzi do sprawy nowych aspektów, pozwoli jedynie na pełne odwzorowanie argumentacji poruszanej w uzasadnieniu wniosku.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich poważne wątpliwości budzi oparcie istoty zakazu klubowego na przepisach regulaminu (obiekty) lub regulaminu imprezy masowej. Podobnie, w regulaminie wewnętrznym określa się formę, tryb i termin złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie, a także tryb i termin jego rozpatrzenia. Prowadzi to do wniosku,

że zakaz klubowy nakładany jest przez podmiot niebędący organem władzy publicznej. Nadto, *lege artis* podmiot ten nie może nawet kierować się przepisami postępowania administracyjnego, bowiem właściwość tych przepisów wyłączona jest na mocy art. 4 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Tym samym, organizator meczu piłki nożnej może na podstawie ustalonych przez siebie przepisów nałożyć zakaz klubowy i również na podstawie tych przepisów rozpatrzyć wnioski o ponowne rozpatrzenie.

Prawo do sądu wypowiedziane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP doznaje naruszenia w tym sensie, że ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych wyłącza możliwość realnej kontroli sądowej ustaleń faktycznych poczynionych przez organizatora meczu piłki nożnej. Sądy administracyjne powołane są nade wszystko do kontroli prawnej rozstrzygnięć poddanych ich właściwości. W postępowaniu administracyjnym ustalenia faktyczne prowadzone są przez organy władzy publicznej w oparciu o zasady regulowane przez kodeks postępowania administracyjnego. Niewątpliwie taka konstrukcja bliższa jest standardom konstytucyjnym, nawet jeżeli sądy administracyjne kontrolujące decyzje administracyjne są już tylko sądami prawa. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi jednak na stanowisku, że w każdej sprawie – wypełniającej od strony materialnej, a niekoniecznie formalnej – przesłanki sprawy karnej należy wprowadzić taki reżim odwołania, który pozwoli sądowi na kompleksowe zweryfikowanie rozstrzygnięcia.

Analogicznie można przywołać tutaj argumentację podniesioną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, w którym wskazał, że reżim administracyjny nie może prowadzić do automatyzmu karania bazującego na czystej postaci obiektywizmu. Powinny być brane pod uwagę także okoliczności eksculpacyjne i egzoneracyjne, jak stan wyższej konieczności, czy kontratypu. Trybunał

podkreślił, że sądowa kontrola ograniczona wyłącznie do legalności decyzji administracyjnej w sytuacji, gdy przepisy materialne dotyczące źródła wykroczenia nie przewidują żadnych kontratypów ani przesłanek, które mógłby ocenić sąd administracyjny w granicach swojej kognicji, musi być uznana w tym wypadku za niewystarczającą i niezgodną z zasadą proporcjonalności wkroczenia ustawodawcy w chronioną sferę jednostki.

W przypadku trybu wprowadzonego przez art. 14 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, uwzględniając art. 4 tej ustawy, trudno jest uznać, że sprawa rozstrzygana jest przez organizatora meczu piłki nożnej w trybie administracyjnym. Jest to raczej reżim *sui generis*, jeżeli nie reżim prawa prywatnego. Kontrola sądowa rozstrzygnięcia o zakazie klubowym odbywa się już w reżimie postępowania sądowoadministracyjnego. Zakres kontroli sądu jest w tym wypadku ograniczony, co musi budzić uzasadnione wątpliwości z perspektywy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W tym kontekście należy także przywołać art. 184 Konstytucji RP: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego: „W postępowaniu sądowoadministracyjnym rozstrzygany jest spór pomiędzy organami administracji publicznej i podmiotami dla administracji zewnętrznymi (np. osoba fizyczna, prawna, inny organ administracji publicznej). Zanim dojdzie do sporu przed sądem administracyjnym, organ administracji publicznej korzysta z uprawnień do władczego kreowania praw i

obowiązków podmiotu zewnętrznego” (wyrok TK z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09). Zadaniem sądów administracyjnych jest sprawowanie kontroli nad działalnością administracji publicznej. Odnosząc to do kwestionowanych regulacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, należy zauważyć, że organizator meczu piłki nożnej nie jest organem administracji publicznej, ani nie realizuje zadań zleconych z zakresu administracji publicznej. Ponadto, zgodnie z przywołanym już wyżej art. 4 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, organizator meczu piłki nożnej nakładając zakaz klubowy nie działa na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym, w świetle art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP nie można znaleźć żadnego uzasadnienia dla takiego ukształtowania procedury nakładania zakazu klubowego i kontroli tego procesu, jaki znalazł odzwierciedlenie w art. 14 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że dodany ust. 8a do art. 14 jest niezgodny z Konstytucją. Z uwagi jednak na pierwotny zakres wniosku do Trybunału Konstytucyjnego oraz ewentualną konieczność występowania przez Trybunał do uczestników postępowania o sporządzenie nowych stanowisk w sprawie, Rzecznik Praw Obywatelskich nie wnosi o rozszerzenie zakresu zaskarżenia. Co istotne, należy także zauważyć, że stwierdzenie niezgodności art. 14 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z Konstytucją RP spowoduje, że bezprzedmiotowe staną się także inne przepisy odnoszące się do zakazu klubowego, w tym art. 14 ust. 8a oraz powołane w stanowisku Sejmu RP z dnia 26 lutego br. przepisy art. 10 i 15 ust. 3 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Wobec powyższego, wnoszę jak na wstępie.

Podpis na oryginale