

„Zakaz stadionowy” w prawie polskim

Słowa kluczowe: zakazy stadionowe, naruszenia porządku publicznego, chuligaństwo stadionowe, imprezy masowe, bezpieczeństwo publiczne

Wstęp

Problematyka stadionowego chuligaństwa nie jest zjawiskiem nowym. Już w starożytności dochodziło do rozruchów związanych z imprezami sportowymi. Przykładem mogą tu być zajścia, które miały miejsce w starożytnym Rzymie. W roku 390 n.e., za panowania cesarza Teodozjusza I, zamieszki po aresztowaniu jednego z woźniców rydwanów musiały zostać krwawo stłumione przez armię, a liczbę ofiar szacowano w tysiącach¹. Współcześnie chuligaństwo stadionowe silnie łączone jest z Anglią lat 60. i 70.². Z czasem przeniknęło ono do innych krajów europejskich. Analiza tego fenomenu przekracza jednak ramy niniejszego opracowania. Jego celem jest odpowiedzieć na pytanie „Jakie są prawne środki walki z chuligaństwem na stadionach?”. Autor zdecydował się opisać

1 A. Guttmann, *Sports Spectators from Antiquity to the Renaissance*, „Journal of Sport History” 1981, vol. 8, no. 2, s. 12.

2 P. Chlebowicz, *Chuligaństwo stadionowe. Studium Kryminologiczne.*, WoltersKluwer, Warszawa 2009, s. 15–19.

najbardziej charakterystyczny z nich jakim bez wątpienia jest tzw. zakaz wstępu na imprezę masową zwany też niekiedy „zakazem stadionowym”.

1. Geneza zakazu stadionowego – rozwiązania brytyjskie

Z uwagi na fakt, że to właśnie na wyspach brytyjskich chuligaństwo przybrało znaczne rozmiary i stało się poważnym problemem społecznym, tam też po raz pierwszy zaczęto sięgać po środki prawne aby z tym zjawiskiem walczyć. Dla wielu krajów europejskich rozwiązania brytyjskie stały się potem przykładem jakie prawo stanowić aby ograniczyć liczbę ekscesów na stadionach.

Pierwszym brytyjskim aktem prawnym regulującym tą problematykę jest Public Order Act z 1986 r³. W preambule zaznaczono, że ma on nie tylko regulować kwestie związane ze zgromadzeniami publicznymi ale także zapewnić wyeliminowanie niektórych osób z udziału w imprezach sportowych⁴. Jednak rozwiązania te uznano za niewystarczające, dlatego wprowadzono także regulacje dotyczące wykluczenia osób objętych zakazem stadionowym przewidzianym w Public Order Act od udziału w meczach kadry narodowej. Osoba objęta zakazem nie mogła być członkiem klubu kibica reprezentacji Anglii (*national football team scheme*). W sytuacji gdy osoba będąca członkiem tego klubu została ukarana zakazem, jej członkostwo zostawało natychmiast cofnięte. Uniemożliwiało to zakup biletów na mecze reprezentacji. W 1991 roku wydano kolejny akt prawny – Football Offences Act⁵. Zostały w nim spenalizowane takie zachowania jak wbieganie na plac gry (*invading the pitch*), rzucanie przedmiotami (*throwing missiles*) czy rasistowskie przyśpiewki (*racist chanting*). Wydany w roku 2000 Football Disorder Act⁶ zezwalał na nałożenie zakazu nawet na osoby, które nie popełniły wykroczenia, lecz zostały sklasyfikowane przez policję jako ewentualne zagrożenie (tzw. *known hooligans*)⁷. Jednak

3 *Public Order Act 1986*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64> [dostęp: 12.08.14].

4 “(...) to provide for the exclusion of certain offenders from sporting events (...)” – tłum. Autor.

5 *Football Offences Act*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/19> [dostęp: 12.08.14].

6 *Football Disorder Act*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/25> [dostęp: 12.08.14].

7 M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks Karny – część ogólna. Komentarz do artykułów 32–116. Tom II*, CH Beck, Warszawa 2010, s. 122.

tak radykalne działania legislacyjne nie zlikwidowały problemu chuligaństwa. Statystyki pokazują, że mimo tak surowych regulacji, liczba osób objętych zakazem stadionowym w Anglii i Walii w sezonie 2010–2011 wyniosła aż 3173⁸. Na stadionach angielskich nadal zdarzają się incydenty z udziałem kibiców. Przykładem mogą być zamieszki, do których doszło w roku 2009 podczas meczu West Ham United – Millwall⁹. Zajścia związane z chuligaństwem stadionowym przeniosły się także poza same stadiony (*football related violence*).

2. Ewolucja rozwiązań polskich

Po raz pierwszy instytucja środka karnego zakazu wstępu na imprezę masową pojawiła się w 1997 r. w Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych (dalej dUBIM)¹⁰. art. 22 dUBIM operował pojęciem „kara dodatkowa” co stało w sprzeczności z nomenklaturą zastosowaną w Kodeksie Karnym (dalej kk)¹¹ z 1997 r. Kodeks posługiwał się bowiem pojęciem środka karnego. W toku późniejszych zmian ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nazewnictwo zostało ujednolicone¹². W pierwotnym brzmieniu dUBIM zakaz stadionowy mógł być orzekany na okres od 3 do 12 miesięcy. Dalsze nowelizacje sukcesywnie wydłużały ten okres, i przed wprowadzeniem nowej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w 2009 r.¹³ (dalej UBIM), zakaz mógł być orzekany na czas od 2 do 6 lat. Okres ten był i jest, bowiem obecne regulacje również przewidują identyczne rozwiązania, dość długi. Biorąc jednak pod uwagę

8 *Home Office, Statistics on Football Related Arrests & Banning Orders Season 2010–2011*, <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/crime/football-arrests-banning-orders/fbo-2010–11?view=Binary> [dostęp: 12.08.14].

9 *Man stabbed as trouble erupts at West Ham v. Millwall Carling Cup game*, „The Guardian”, <http://www.guardian.co.uk/football/2009/aug/25/trouble-reported-west-ham-millwall> [dostęp: 12.08.14].

10 Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. nr 106, poz. 60).

11 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz.U. nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

12 Ustawa z dnia 30 marca 2001 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o Policji (Dz.U. nr 41, poz. 465).

13 Ustawa z dnia 21 kwietnia 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2013 r. nr 611 t.j. z późn. zm.).

rozwiązania brytyjskie, gdzie zakaz może być orzekany nawet dożywotnio, ustawodawca polski był jednak o wiele łagodniejszy¹⁴.

Pierwotnie zakaz mógł być orzekany tylko za wykroczenia. Odwoływał się do Kodeksu Wykroczeń (dalej kw)¹⁵ i wskazywał na następujące wykroczenia: Nieopuszczenia zbiegowiska publicznego pomimo wezwania właściwego organu (art. 50 kw), zakłócania porządku publicznego (art. 51 kw), nawoływania do popełnienia przestępstwa, przeciwdziałania przemocą aktowi stanowiącemu źródło prawa powszechnie obowiązującego w RP (art. 52a kw), niszczenia mienia o wartości poniżej 250 zł. (art. 124 kw) oraz utrudniania lub uniemożliwiania korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego. W samej ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z 1997 r. uregulowano pierwotnie jedno wykroczenie za które można było orzec zakaz wstępu na imprezę masową. W art. 21 ust. 2 dUBIM ustawodawca spenalizował zachowanie polegające na niewykonywaniu polecenia porządkowego wydanego przez organizatora imprezy lub służby porządkowe. Warto też zauważyć, że początkowo zakaz miał charakter fakultatywny. Ustawodawca posłużył się bowiem w art. 22 dUBIM sformułowaniem „można orzec karę dodatkową”. W 2001 r. wprowadzono możliwość zasądzenia obowiązkowego stawiennictwa w jednostce Policji w czasie trwania imprezy masowej. Poszerzono też katalog wykroczeń przewidziany w dUBIM. W momencie jej uchylania, obok wymienionych już wcześniej wykroczeń, zakaz mógł być orzeczony za: wnoszenie lub posiadanie na imprezie masowej broni, niebezpiecznych przedmiotów, materiałów wybuchowych, wyrobów pirotechnicznych, napojów alkoholowych, za przebywanie w miejscach nieprzeznaczonych dla publiczności, rzucanie przedmiotami mogącymi stanowić zagrożenie. Penalizowane i zagrożone zakazem było także zachowanie organizatora, obserwatora lub delegata związkowego polegające na niestosowaniu się do poleceń porządkowych policji.

W ostatniej nowelizacji dUBIM, ustawodawca postanowił podzielić zakazy na dwie grupy. Pierwsza z nich obejmowała imprezy kulturalne i rozrywkowe. W przypadku gdy sprawca popełnił czyn zabroniony

14 A. Tarnawski, M. Tarnawski, *Bezpieczeństwo imprez masowych (uwagi na tle ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 3–4, s. 99.

15 Ustawa z dnia 20 maja 1971 Kodeks Wykroczeń (Dz.U. z 2010, nr 46, poz. 275 j.t. z późn. zm.).

w związku z taką imprezą, to zakaz mógł być orzeczony fakultatywnie¹⁶. Drugą grupę stanowiły zakazy wstępu na masowe imprezy sportowe. Tutaj sąd miał obowiązek orzec zakaz¹⁷. Warto też podkreślić, że dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania środka karnego jakim jest zakaz stadionowy, w wprowadzono także art. 22a dUBIM, który penalizował zachowanie w postaci nie stosowania się do zakazu stadionowego lub obowiązkowego stawiennictwa w jednostce policji. Był to występek zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 3. Jeśli chodzi o przestępstwa, to do momentu znowelizowania Kodeksu Karnego w roku 2009, zakaz mógł być orzekany na podstawie art. 41a kk. Dotyczyło to jednak tylko za takich przestępstw, które zostały popełnione z użyciem przemocy.

3. Obecne regulacje dotyczące zakazów stadionowych

W 2009 roku uchwalono nową ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych. Jej powstanie było w dużym stopniu motywowane przyznaniem Polsce i Ukrainie prawa do organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. Obok nowej ustawy, znowelizowano także Kodeks Karny, dodając regulacje odnoszące się do zakazu wstępu na imprezy masowe. Ilość zmian, które zaszły w polskim porządku prawnym w tej materii jest znaczna.

3.1. Definicja imprezy masowej na gruncie ustawy z 2009 r.

Na początku rozważań dotyczących obowiązujących regulacji należy wskazać jaką imprezę należy uznawać za masową. art. 3 pkt 1 UBIM stanowi, że do imprez masowych zalicza się imprezy kulturalno-rozrywkowe oraz sportowe. W przypadku tych drugich szczególnym rodzajem jest mecz piłki nożnej. Warto też zauważyć, że ustawodawca wprowadził pewne restrykcje ilościowe, jeśli chodzi o poszczególne typy imprez. W przypadku imprez kulturalno-rozrywkowych aby impreza została zakwalifikowana jako masowa liczba miejsc udostępnionych przez organizatora dla osób wynosi odpowiednio minimum 1000, jeżeli impreza

¹⁶ G. Gozdór, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2007, s. 258.

¹⁷ *Ibidem*, s. 258.

jest organizowana na stadionie i 500 jeśli chodzi o imprezy w halach sportowych i innych budynkach. W przypadku imprez sportowych liczba miejsc udostępnionych w przypadku stadionów lub innych terenów umożliwiających ich przeprowadzenie wynosi minimum 1000, natomiast w przypadku hal sportowych liczba tych miejsc musi wynosić nie mniej niż 300. Zatem pewnym elementem wspólnym imprez masowych jest znaczna, nie mniejsza niż 300, liczba miejsc przeznaczonych dla uczestników udostępnionych przez organizatora¹⁸. Warto też zauważyć, że ustawodawca w pkt. 5 omawianego przepisu zdefiniował też imprezę masową o podwyższonym ryzyku, tj. taką, w czasie której istnieje obawa wystąpienia aktów przemocy lub agresji.

Zdecydowano się także na wyróżnienie meczu piłki nożnej jako specyficznego typu imprezy masowej, nie tylko w słowniczku ustawowym, ale także w odrębnym rozdziale ustawy (rozdział 3). Umieszczono tam regulacje odnoszące się tylko i wyłącznie do tego typu imprez. Warto przy tym zauważyć, że w art. 18 UBIM zaznaczono, że przepisy rozdziału 3 stosuje się także do imprez masowych o podwyższonym ryzyku. Uznać zatem trzeba, że każdy mecz piłki nożnej, na którym ilość miejsc udostępnionych przez organizatora wynosi więcej niż 1000, jest imprezą podwyższonego ryzyka. Warto zauważyć, że regulacja ta odnosi się raczej do meczów wyższych lig piłkarskich (tj. Ekstraklasy, I i II ligi), gdyż na meczach niższych klas rozgrywkowych rzadko ilość miejsc udostępnionych przez organizatorów przekracza 1000.

3.2. Zakaz stadionowy orzekany za wykroczenia

Art. 65 UBIM zawiera regulację odnoszącą się do zakazu wstępu na imprezy masowe w sytuacji popełnienia wykroczenia. Jeśli chodzi o wykroczenia, które zostały uregulowane w kw, to ich katalog pozostał niezmienny w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. W nowej ustawie uregulowano też szereg wykroczeń za które zakaz może być orzekany. Chodzi tu o przepisy art. 54–56 ustawy¹⁹. Nie ulega wątpliwości, że

¹⁸ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, Diffin, Warszawa 2012, s. 17.

¹⁹ Trzeba mieć na uwadze, że wyrokiem TK z 20 maja 2014 r. Trybunał orzekł niekonstytucyjność przepisu art. 54 ust. 1 UBIM w zakresie odnoszącym się do regulaminów obiektów lub regulaminów imprez masowych. Zob. Wyrok TK sygn. akt K 17/13.

zakaz wstępu na imprezę masową jest zgodnie z art. 28 § 1 pkt 6 kw „innym środkiem karnym określonym przez ustawę”²⁰. Na gruncie obecnych regulacji zakaz orzekany jest na okres od 2 do 6 lat.

Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym zakaz wstępu na imprezy masowe w sytuacji popełnienia wykroczenia w związku z masową imprezą kulturalno-rozrywkową jest orzekany fakultatywnie, bowiem ustawodawca posłużył się zwrotem „sąd może orzec”. Inaczej ma się sytuacja w przypadku masowych imprez sportowych. Tu ustawodawca posłużył się formułą „sąd orzeka”, co oznacza, że jest to środek karny stosowany obligatoryjnie²¹. Różnica ta ma znaczenie praktyczne. Na imprezach kulturalno-rozrywkowych nie dochodzi do zbiorowych naruszeń porządku tak często jak na imprezach sportowych, a w szczególności na meczach piłkarskich²².

Inną ważną kwestią na którą warto także zwrócić uwagę jest posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w związku z imprezą masową”, który jest dość nieprecyzyjny. Oczywistością jest, że związek ten musi być rzeczywisty a nie jedynie pozorny. W doktrynie jest prezentowane stanowisko, że użycie takiego właśnie sformułowania pozwala sądowi na orzeczenie środka karnego zakazu wstępu na imprezy masowe wobec osób, które popełniły wykroczenie bezpośrednio po jak i przed imprezą masową na przykład w czasie drogi powrotnej do domów²³. Wydaje się, że jest to nietrafny pogląd. Z uwagi na to, że prawo karne ingeruje w tak istotne dobra jak wolność człowieka, powinno być ono w najwyższym stopniu precyzyjne²⁴. Dlatego też zdaniem autora sformułowanie użyte przez ustawodawcę nie powinno wykraczać poza ramy czasowe trwania imprezy masowej.

Aby ułatwić egzekwowanie zakazów stadionowych, w art. 65 ust. 3 UBIM przewidziano możliwość orzeczenia, obok zakazu wstępu

20 T. Grzegorzczak, W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks Wykroczeń. Komentarz*, WoltersKulwer, Warszawa 2010, s. 112–113.

21 W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo...*, s. 220.

22 T. Kalisz, P. Pałaszewski, *Wybrane Problemy związane z bezpieczeństwem sportowych imprez masowych z perspektywy organów policji*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 323.

23 W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo...*, s. 220.

24 M. Piech, *O dwóch znaczeniach czynu w kodeksie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 6, s. 47.

na imprezę sportową, obowiązkowego stawiennictwa w czasie trwania imprezy masowej w jednostce Policji lub miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji. Jak zauważa A. Janiślawski skazany ma obowiązek stawić się w takim miejscu między rozpoczęciem a zakończeniem imprezy masowej²⁵. Podkreślić trzeba fakt, że możliwość orzeczenia przez sąd obowiązku stawiennictwa dotyczy tylko sprawców wykroczeń popełnionych w związku z imprezami sportowymi. Orzeka się go na okres od 6 miesięcy do 3 lat, ale nie dłuższy niż czas trwania zakazu stadionowego. Niemożliwe jest zatem orzeczenie dwuletniego zakazu stadionowego przy jednoczesnym trzyletnim okresie obowiązkowego stawiennictwa w jednostce Policji. Sąd określa także rodzaje imprez masowych, w czasie których ukarany ma obowiązek stawiennictwa. Doprecyzowanie to odbywa się w szczególności poprzez wskazanie rodzajów meczów piłki nożnej, nazw klubów sportowych oraz zakres terytorialny. Użycie przez ustawodawcy sformułowania „w szczególności” daje swobodę sądowi w zakresie doboru innych kryteriów. Jest to zatem katalog otwarty.

W wyniku nowelizacji, dodano art. 65a UBIM. Zezwala ona sądowi na uznanie środka karnego zakazu wstępu na imprezy masowe za wykonany po upływie co najmniej połowy okresu na który został orzeczony. Okres ten musi być jednak dłuższy niż jeden rok. Wymogiem jest tu przestrzeganie przez ukaranego porządku prawnego. Niezbędne zatem jest stosowanie się do zakazu oraz niepopelnianie przestępstw oraz wykroczeń przez taką osobę.

Nie bez znaczenia jest zakres terytorialny środka karnego zakazu wstępu na imprezy masowe. art. 67 UBIM stanowi, że zakaz orzeczony na podstawie art. 65, obejmuje także mecze piłki nożnej polskiej kadry narodowej i polskich klubów sportowych poza granicami RP. Nie obejmuje zatem ten zakaz innych imprez sportowych np. Igrzysk Olimpijskich czy zawodów żużlowych. Osoba ukarana będzie także mogła uczestniczyć we wszelkich imprezach kulturalno-rozrywkowych poza granicami Polski. Cel tego przepisu jest jasny – wyeliminowanie uczestnictwa osób mogących stanowić zagrożenie swoim zachowaniem dla bezpieczeństwa imprez masowych, w których biorą udział polskie kluby piłkarskie lub kadra narodowa. Podobna regulacja znajduje się w prawie

25 A. Janiślawski, B. Kwiatkowski, *Analiza krytyczna ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2010, nr 1, LEX nr 116324/1.

angielskim, o czym była mowa wcześniej, brak jej było natomiast w poprzedniej ustawie. Problemem może być tu jednak skuteczne egzekwowanie tego przepisu, gdyż wymaga on ścisłej współpracy polskiej Policji i organów ścigania z ich zagranicznymi odpowiednikami.

3.3. Zakaz stadionowy orzekany za przestępstwa

Jest oczywistym, że skoro zakaz wstępu na imprezę masową może być orzeczony za wykroczenie, to tym bardziej konieczne jest orzeczenie go za przestępstwo. Wraz z wejściem w życie UBIM znowelizowano także Kodeks Karny w zakresie środków karnych dodając regulacje odnoszące się do zakazu wstępu na imprezę masową. Na gruncie poprzedniego stanu prawnego zakaz był orzekany na podstawie art. 41a kk. Jak wcześniej wspomniano, zastosowanie tego środka karnego było uzależnione od tego, czy sprawca popełnił przestępstwo z użyciem przemocy. Problematyczny był natomiast okres trwania środka, gdyż w doktrynie pojawiały się stanowiska, że powinien to być okres od roku do 15 lat lub też zgodnie z regulacjami poprzedniej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych od 2 do 6 lat²⁶. Z momentem nowelizacji art. 39 kk i art. 43 kk oraz dodania art. 41b kk te wątpliwości te zostały przez ustawodawcę rozwiane. Wprowadzono bowiem stosowne regulacje odnoszące się do zakazu wstępu na imprezę masową do Kodeksu Karnego.

Zgodnie z art. 41b § 1 kk sąd może orzec zakaz wstępu na imprezę masową, jeżeli przestępstwo zostało popełnione w związku z taką imprezą a udział sprawcy w imprezach masowych zagraża dobrom prawem chronionym. Orzeka się go na okres od 2 do 6 lat co wynika z art. 43 § 1 kk. Ustawa może przewidywać obligatoryjne orzeczenie tego środka karnego. Z taką sytuacją mamy do czynienia w art. 66 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Tenże przepis stanowi, że obligatoryjnie zakaz wstępu na imprezy masowe orzeka się za przestępstwo wnoszenia na imprezę masową broni, wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych lub innych niebezpiecznych przedmiotów lub materiałów wybuchowych a także przestępstwa wdarcia się na teren

26 M. Skorecki, A. Strzelec, *Zakaz wstępu na imprezę masową – prawnokarne i kryminologiczne aspekty nowego środka karnego w kodeksie karnym*, [w:] W. Pływaczewski, J. Kudrelek (red.), *Przestępczość stadionowa. Etiologia, fenomenologia, przeciwdziałanie zjawisku*, WSPol, Szczytno 2010, s. 120.

rozgrywania zawodów sportowych lub obiektu na którym odbywa się impreza masowa lub nie wykonanie polecenia opuszczenia takiego miejsca, rzucania przedmiotów niebezpiecznych lub zakłócania w inny sposób przebiegu imprezy masowej oraz naruszania nietykalności cielesnej członków służby porządkowej lub informacyjnej. Wraz z ostatnią nowelizacją Kodeksu Karnego, na sąd nałożono obowiązek orzeczenia zakazu w sytuacji ponownego skazania sprawcy za przestępstwo popełnione w związku z imprezą masową. Jest to zatem sytuacja swoistej recydywy. Fakultatywnie zakaz może być orzeczony, gdy sąd uzna, że przestępstwo zostało popełnione w związku z imprezą masową a udział sprawcy w takich imprezach zagraża dobrom prawem chronionym²⁷.

Zakaz obejmuje swoim zasięgiem, podobnie jak w przypadku wykroczeń, nie tylko imprezy masowe na terenie Polski, lecz także mecze piłki nożnej polskich klubów sportowych i kadry narodowej rozgrywane za granicą. Takie sformułowanie przepisów pozwala na stwierdzenia, że osoba na którą nałożono zakaz będzie mogła uczestniczyć w meczach piłki nożnej klubów zagranicznych a także w imprezach masowych, które nie są meczami piłki nożnej na przykład zawodach lekkoatletycznych, co było opisywane już wcześniej.

Ostatnią nowelizacją zmieniono przepisy związane ze stawiennictwem osoby objętej zakazem wstępu na imprezę masową. Zakaz może być obecnie wykonywany w dwóch formach. Sąd może orzec wobec skazanego obowiązek jego przebywania w czasie imprezy masowej w określonym miejscu pobytu, kontrolowany w sposób określony w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego lub jeżeli jest to niemożliwe lub niecelowe, obowiązek stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub miejscu wskazanym przez właściwego komendanta Policji. Ta druga forma może być stosowana na przykład w sytuacji, gdy stan zdrowia skazanego wyklucza stosowanie dozoru elektronicznego²⁸. Dozór elektroniczny lub stawiennictwo w jednostce Policji lub innym miejscu nie jest orzekane obligatoryjnie, chyba, że sprawca działa w warunkach swoistej recydywy przewidzianej w § 4 art. 41b kk. Wtedy wraz z zakazem wstępu obowiązek przewidziany w § 3 musi zostać orzeczony. Okres w którym

27 M. Szewczyk, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks Karny. Część ogólna. Komentarz LEX*, Tom I, WoltersKulwer, Warszawa 2012, s. 646.

28 *Ibidem*, s. 647.

skazany ma obowiązek stawiennictwa czy okres stosowania dozoru elektronicznego nie może przekraczać okresu na jaki został orzeczony zakaz stadionowy, czyli maksymalnie może wynosić 6 lat. Obowiązek dozoru elektronicznego może trwać od 6 do 12 miesięcy natomiast obowiązek stawiennictwa od 6 miesięcy do 6 lat. Warto też zwrócić uwagę na regulację § 5. Zezwala on sądowi na swoiste przedłużenie okresu dozoru elektronicznego o okres obowiązkowego stawiennictwa. Podkreślić trzeba przy tym, że stosując przepis art. 41b § 3, 5, 7 kk sąd ma obowiązek określenia imprez, w czasie trwania których obowiązek ten ma być wykonywany. Sąd wskazuje nazwy dyscyplin sportowych, klubów sportowych oraz zakres terytorialny imprez, których obowiązek dotyczy. Możliwe zatem jest orzeczenie wobec sprawcy przestępstwa na przykład zakazu obejmującego tylko i wyłącznie mecze tylko jednego klubu.

3.4. Przestępstwo niestosowania się do zakazu wstępu na imprezę masową

W poprzednio obowiązującej ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, w art. 22a, uregulowano sytuację, w których osoba objęta zakazem nie stosowała się do niego lub do obowiązku stawiennictwa we właściwej jednostce policji. Był to występek zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 3. W ustawie z 2009 r. zabrakło takiego przepisu. Co prawda Kodeks Karny w art. 244 penalizował zachowania polegające na niestosowaniu się do orzeczonego środka karnego, jednak zakaz wstępu na imprezy masowe nie został tam wymieniony. Wywołało to spór w doktrynie. A. Marek twierdził, że regulacja art. 244 jest całkowicie wystarczająca w tej materii²⁹. Przeważało jednak stanowisko, że doszło do depenalizacji omawianego czynu³⁰. Kwestia ta była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, w wyniku których potwierdzenie znalazło to drugie stanowisko. SN w postanowieniu z dnia 10 lutego 2010 r. stwierdził, że brak odpowiednika art. 22a poprzedniej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oznacza, że takie zachowanie nie jest już przestępstwem³¹. W orzeczeniu tym trafnie powołano zasadę *nullum crimen sine lege*. Taka

29 A. Marek, *Prawo Karne*, CH BECK, Warszawa 2009, s. 280.

30 M. Królikowski, R. Zawlocki, *Kodeks...*, s. 132; R. Stefański, *Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2, s. 287.

31 Postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r. I KZP 33/09, http://www.sn.pl/orzecznictwo/uzasadnienia/ik/1-KZP-0033_09.pdf [dostęp: 12.08.14].

sytuacja wymusiła na ustawodawcy zmianę Kodeksu Karnego. W 2010 r. dodano art. 244a kk, który penalizował zachowanie polegające na niestosowaniu się do zakazu wstępu na imprezę masową. Następnie przepis ten został zmieniony przy okazji nowelizowania ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, z uwagi na fakt, że wprowadzono do art. 41b regulacje dotyczące dozoru elektronicznego.

Obecnie przestępstwo niestosowania się do zakazu wstępu na imprezę masową jest penalizowane przez art. 244 kk. Natomiast obowiązki orzekane na podstawie art. 41b § 3, 5, 7 są chronione poprzez przepis art. 244a kk. Przedmiotem ochrony art. 244 i art. 244a kk jest prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości³². Niestosowanie się do zakazu jest zagrożone sankcją kary pozbawienia wolności do lat 3, natomiast niewykonywanie obowiązków związanych z dozorem elektronicznym lub stawiennictwem w jednostce Policji lub innym miejscu jest zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2. Warto podkreślić, że w związku z możliwością orzeczenia dozoru elektronicznego wobec osoby objętej zakazem, penalizowane są także wszelkie zachowania polegające na jego udaremnianiu, na przykład poprzez zniszczenie nadajnika, lub utrudnianiu kontrolowania, na przykład poprzez zakłócanie sygnału³³. Przestępstwo niestosowania się do zakazu stadionowego może być popełnione przez osobę takim zakazem objętą, chociażby poprzez wejście na mecz piłki nożnej klubu, który został wskazany w orzeczeniu sądu, ale także przez osoby, które wiedząc o orzeczonym środku karnym wpuszczają osobę objętą zakazem na imprezę masową. Strona podmiotowa przestępstwa z art. 244 budzi jednak w doktrynie kontrowersje³⁴.

3.5. Klubowy zakaz stadionowy

Zupełną nowością w polskim systemie prawnym jest tzw. klubowy zakaz stadionowy, który został uregulowany w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z 2009 r. Podobne instytucje, jako hybrydowe

32 J. Piórkowska-Flieger, [w:] T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 630–633.

33 *Ibidem*, s. 634.

34 M. Mozgawa, [w:] *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, M. Mozgawa (red.), WoltersKulwer, Warszawa 2010, s. 507.

cywilno-karne, działają też w prawie brytyjskim jednak nawet tam budzą one kontrowersje chociażby w zakresie zgodności z Europejską Konwencją Praw Człowieka. W literaturze angielskiej wątpliwości budziła na przykład kwestia dopuszczalności dowodów w postępowaniu³⁵. W polskiej doktrynie instytucja ta budzi jednak entuzjazm, choć wydaje się, że niekoniecznie słuszny³⁶.

Art. 14 UBIM jest podstawą prawną wydania zakazu klubowego. ust. 1 omawianego przepisu stanowi, że organizator meczu piłki nożnej może stosować zakaz klubowy, który polega na zakazie uczestniczenia w imprezach organizowanych przez tego organizatora. Może być on nałożony w sytuacji, gdy sprawca naruszył regulamin obiektu lub regulamin imprezy. W jednej z ostatnich nowelizacji rozszerzono zakres zakazu na imprezy z udziałem podmiotu nakładającego zakaz, których nie jest on organizatorem a w których uczestniczy. Chodzi tu przede wszystkim o mecze rozgrywane na wyjeździe. Ponadto jeżeli osoba uczestnicząca w meczu wyjazdowym naruszy regulamin obiektu lub imprezy, może zostać objęta zakazem przez klub macierzysty. Jak wskazuje się w doktrynie, regulamin imprezy lub obiektu(terenu) imprezy masowej nie jest w żaden sposób weryfikowany przez jakikolwiek organ, oznacza to zatem, że organizator ma swobodę w określaniu jakie zachowania są karane zakazem klubowym³⁷. Katalog zachowań jest zatem otwarty, co może rodzić niebezpieczeństwo nadużyć ze strony podmiotów nakładających zakazy. Zgodnie z art. 14 ust. 2 UBIM, zakaz klubowy jest nakładany na okres maksymalnie dwóch lat od dnia wydania. Ustawodawca nie wskazał zatem jaki jest najkrótszy możliwy czas jego trwania. Wydaje się zatem, że organizator obejmując osobę zakazem, może wskazać na przykład okres jednej rundy rozgrywkowej, jednego sezonu a nawet jednego meczu.

Osoba, której zakaz dotyczy musi zostać o tym poinformowana w ciągu 7 dni od daty wydania zakazu. Tu z kolei ustawodawca nie określił formy w jakiej powinno to być zrobione. Słuszne jest stanowisko, że najlepiej aby dla celów dowodowych była to forma pisemna, chociażby ze względu na możliwość złożenia odwołania³⁸. Takie odwołanie jest składane

35 G. Pearson, *Hybrid Law and Human Rights – banning and behaviour orders in the appeal courts*, „Liverpool Law Review” 2006, nr 2, s. 128–130, 136.

36 W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo...*, s. 89.

37 C. Kąkol, *Zakaz klubowy: jak się pozbyć chuligana*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artukul/4,652512.html?p=1> [dostęp: 12.08.14].

38 W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo...*, s. 90–91.

do podmiotu prowadzącego rozgrywki. Przykładowo dla rozgrywek ekstraklasy piłkarskiej będzie to Ekstraklasa S.A. W przypadku, gdy zakaz zostaje wydany przez związek sportowy lub organizatora rozgrywek jako organizatora meczu, to od takiego zakazu przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Związek sportowy lub podmiot prowadzący rozgrywki określa tryb, formę i termin złożenia odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w swoim regulaminie wewnętrznym. Ustawodawca nałożył na podmiot prowadzący rozgrywek obowiązek aby termin do rozpatrzenia odwołania wynosił nie więcej niż 14 dni od momentu jego złożenia. Odwołanie nie ma charakteru suspensywnego. Decyzja podmiotu prowadzącego rozgrywki jest ostateczna. Nie przysługuje zatem od niej żadne odwołanie. Pojawia się zatem pytanie czy jest to zgodne z konstytucyjną zasadą prawa do sądu³⁹? Wydaje się, że należy odpowiedzieć przecząco. Instytucja zakazu klubowego, choć wydaje się potrzebna, została ukształtowana przez ustawodawcę w sposób nieprawidłowy. Należało bowiem zapewnić osobom objętym zakazem możliwość odwołania się od decyzji organizatora rozgrywek do sądu.

Na koniec rozważań, warto zauważyć, że w przypadku zakazu klubowego brak jest jakichkolwiek sankcji za niestosowanie się do niego. Z pewnością zachowanie takie nie jest przestępstwem z art. 244 kk przedmiotem ochrony jest tu bowiem, jak była mowa wcześniej, funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Osoba objęta zakazem, zgodnie z regulacją art. 15 ust. 3 pkt 2, nie będzie jednak mogła zakupić biletu na mecz. Dużą jednak jest tu rola odpowiedniego gromadzenia informacji i ich przekazywania osobom zajmującymi się dystrybucją biletów.

Podsumowanie

„Zakaz stadionowy” na stałe wpisał się w polski porządek prawny. Z pewnością jego pojawienie się w 1997 r. przyczyniło się do zmniejszenia ilości ekscesów na polskich stadionach. Nie można jednak przeceniać znaczenia tego instrumentu. Zauważyć trzeba, że w ostatnich latach znacznie poprawiła się infrastruktura stadionowa w Polsce. Większość stadionów jest wyposażona w nowoczesny monitoring umożliwiający

39 C. Kąkol, *Zakaz...*

organizatorom imprez oraz organom ścigania bezproblemową identyfikację sprawców i prowodyrów niebezpiecznych zachowań. Wydaje się zatem, że w przypadku przestępczości stadionowej to nie surowość kar a raczej ich nieuchronność doprowadziła do tak znacznej redukcji liczby ekscesów w czasie imprez masowych. Powstaje zatem pytanie: czy jest sens dalszego zaost్రzenia regulacji dotyczących zakazu wstępu na imprezy masowe? Wydaje się, że obecne regulacje są zupełnie wystarczające. Sprawą wymagającą głębszej refleksji ustawodawcy jest z pewnością kwestia zakazów klubowych. Obecny stan prawny wymaga pilnej interwencji legislacyjnej, która usunie wątpliwości co do jego konstytucyjności.

Bibliografia

- Bojarski T. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Chajbrowicz A., Kocowski T. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Chlebrowicz P., *Chuligaństwo stadionowe. Studium Kryminologiczne*, WoltersKulwer, Warszawa 2009.
- Gozdór G., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2007.
- Grzegorzczak T., Jankowski W., Zbrojewska M., *Kodeks Wykroczeń. Komentarz*, WoltersKulwer, Warszawa 2010.
- Guttman A., *Sports Spectators from Antiquity to the Renaissance*, „Journal of Sport History” 1981, vol. 8, no. 2.
- Janisławski A., Kwiatkowski B., *Analiza krytyczna ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2010, nr 1.
- Kąkol C., *Zakaz klubowy: jak się pozbyć chuligana*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artukul/4,652512.html?p=1>.
- Kotowski W., Kurzępa B., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.*, Diffin, Warszawa 2012.
- Marek A., *Prawo Karne*, CH BECK, Warszawa 2009.
- Mozgawa M. (red.), *Kodeks karny. Praktyczny komentarz.*, WoltersKulwer, Warszawa 2010.
- Pearson G., *Hybrid Law and Human Rights – banning and behaviour orders in the appeal courts*, „Liverpool Law Review” 2006, nr 2.
- Piech M., *O dwóch znaczeniach czynu w kodeksie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 6.

- Pływaczewski W., Kudrelek J., *Przestępczość stadionowa. Etiologia, fenomenologia, przeciwdziałanie zjawisku*, WSPol, Szczytno 2010.
- Stefański R., *Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2.
- Tarnawski A., Tarnawski M., *Bezpieczeństwo imprez masowych (uwagi na tle ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 3–4.
- Zawłocki R. (red.), *Kodeks Karny – część ogólna. Komentarz do artykułów 32–116*, Tom II, CH Beck, Warszawa 2010.
- Zoll A. (red.), *Kodeks Karny. Część ogólna. Komentarz LEX*, Tom I., WoltersKulwer, Warszawa 2012.

ABSTRACT

PIOTR SOROKA

„Banning orders” in Polish law

In this article author tries to answer the question whether mass events banning order is an effective legal instrument in combat with hooliganism in Poland. The article presents short history of hooliganism and measures which were taken against it. The evolution of banning orders in Polish law is shown. Author also briefly discusses the roots of this instrument. Statistics concerning numbers of crimes and banning orders imposed in both Poland and England are analyzed. Article also tries to evaluate current past and regulations and its effectiveness and suggest further changes in law. In the author's of opinion matter discussed in the article might be useful and interesting for police officers and judicial branch employees because many changes were made since 2009 in Safety of mass events Act because of Euro 2012 Football Tournament.