



## Adam Strzelec

# Uwagi na temat środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową

W dniu 3 maja 2011 r. podczas rozgrywanych na stadionie w Bydgoszczy finałów Pucharu Polski w piłce nożnej pomiędzy drużyną Legii Warszawa i Lecha Poznań doszło do zamieszek kibiców obu drużyn. Kibice zwycięskiej drużyny po zakończonym meczu wdarli się na murawę stadionu, co stało się powodem wywołania zamieszek. Kibice obu drużyn zaczęli niszczyć stadion, atakować służby porządkowe i reporterów. Policja opanowała sytuację po około 30 minutach. Straty na stadionie sięgnęły kilkudziesięciu tysięcy złotych. Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy stwierdziła już przed meczem finałowym, że na stadionie brak jest dostatecznych zabezpieczeń przed przemieszaniem się kibiców, brak jest też bram ewakuacyjnych oraz tzw. rękawów i łamaczy fal. Nadkomisarz Maciej Daszkiewicz tłumaczył, że Policja nie mogła też ocenić skuteczności płotów rozdzielających kibiców, gdyż miały być one montowane na krótko przed meczem<sup>1</sup>. Organizatorzy, pomimo negatywnej opinii Policji, zdecydowali się jednak przeprowadzić imprezę. Po tych wydarzeniach rząd oraz partie opozycyjne zapowiedziały konieczność zmian w przepisach gwarantujących bezpieczeństwo imprez masowych, w tym także zaostrzenie kar za przestępstwa popełniane w związku z imprezami masowymi. Już dwa dni po zdarzeniu w Bydgoszczy wojewoda mazowiecki i wojewoda wielkopolski podjęli decyzję o czasowym zamknięciu dla publiczności stadionów Lecha Poznań i Legii Warszawa. Istotnym czynnikiem wpływającym na zapowiedzi szybkich zmian w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych jest z całą pewnością fakt, że w Polsce mają odbyć się Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej Euro 2012, które będą organizowane wspólnie z Ukrainą. Zagwarantowanie bezpieczeństwa na tak dużej międzynarodowej imprezie jest jednym z głównych zadań jej organizatorów. Powstaje więc pytanie, czy opisywane zdarzenie, które jest wszakże tylko jednym z przykładów ekscesów stadionowych, jest wystarczającym determinantem do zmiany

<sup>1</sup> Eurosport.com, *Kompromitacja służb na rok przed Euro!*, [http://www.eurosport.pl/pilka-nozna/puchar-polski/2010-2011/kompromitacja-w-bydgoszczy\\_sto2775845/story.shtml](http://www.eurosport.pl/pilka-nozna/puchar-polski/2010-2011/kompromitacja-w-bydgoszczy_sto2775845/story.shtml), dostęp 09.06.2011 r.

prawa, która ma polegać także na zaostrzeniu odpowiedzialności karnej. Należy na początku przeanalizować obowiązujące dzisiaj regulacje prawne w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych, a następnie będzie można podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy postulowane zmiany są racjonalnym, a zarazem wystarczającym rozwiązaniem problemu.

Instytucja zakazów stadionowych pojawiła się po raz pierwszy w Wielkiej Brytanii, gdzie w 1986 r. wprowadzono ustawę *The Public Order Act*<sup>2</sup>. Do dnia dzisiejszego zakazy stadionowe w prawie brytyjskim przeszły wiele przemian i zakorzeniły się, z zadowalającymi efektami, na dobre w porządku prawnym. Rozwiązania te stały się punktem wyjścia przy wprowadzaniu zakazu wstępu na imprezy masowe w polskim porządku prawnym.

Bezpieczeństwo imprez masowych jest zagadnieniem, które polski ustawodawca próbuje uregulować od końca lat 90. ubiegłego wieku. 22 sierpnia 1997 r. uchwalono Ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>3</sup>. Ustawa ta była pierwszym polskim aktem prawnym regulującym szeroko rozumiane kwestie bezpieczeństwa imprez masowych, takie jak między innymi: warunki bezpieczeństwa imprezy masowej, odpowiedzialność za szkodę i koszty zabezpieczenia imprezy masowej, gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, a także przepisy karne.

W przepisach karnych ustawa ta wprowadzała karę dodatkową w postaci zakazu wstępu na imprezę masową orzekaną wyłącznie w związku z popełnionymi przez sprawcę wykroczeniami na okres od 3 do 12 miesięcy. Zamknięty katalog wykroczeń, za których popełnienie sąd orzekał omawianą karę zawarty był w ustawie. Ustawą z dnia 30 marca 2001 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o Policji<sup>4</sup> karę dodatkową zakazu wstępu na imprezę masową zamieniono na środek karny zakazu wstępu na imprezę masową oraz wprowadzono nowe ustawowe granice orzekania tego środka w wymiarze od roku do lat 3. Zmiana ta podyktowana była odejściem przez ustawodawcę od tradycyjnego podziału kar na kary zasadnicze i kary dodatkowe i wprowadzeniu w to miejsce kar (jako odpowiednika kar zasadniczych) oraz środków karnych (którymi zastąpiono kary dodatkowe)<sup>5</sup>. Zmiana ta została dokonana ustawą nowelizującą Kodeks wykroczeń z dnia 28 sierpnia 1998 r.<sup>6</sup> Ostatecznie, ustawą z dnia 22 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>7</sup> okres orzekania tego środka określono od 2 do 6 lat. W Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z 1997 r. orzekanie tego środka karnego było co do zasady fakultatywne. Sąd mógł orzec zakaz w przypadku wykroczenia popeł-

<sup>2</sup> W. Zalewski, Komentarz do art. 41b k.k. [w:] *Komentarz do Kodeksu karnego. Część ogólna*, t. 2. *Komentarz do art. 32-116*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2011, s. 139.

<sup>3</sup> Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 8 sierpnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 30 marca 2001 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o Policji (Dz.U. Nr 41, poz. 465).

<sup>5</sup> M. Melezini, *Środki karne w ogólności*, [w:] *System prawa karnego. Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, t. 6, red. M. Melezini, Warszawa 2010, s. 410 i 435.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy kodeks wykroczeń, ustawy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 717), za: M. Melezini, *Środki karne...*, *op. cit.*, s. 435.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 187, poz. 1922)

nionego w związku z imprezą artystyczno-rozrywkową. Ustawa przewidywała także obligatoryjne orzekanie tego środka karnego za wykroczenie popełnione w związku z imprezą sportową, w tym meczem piłki nożnej<sup>8</sup>. Liczne nowelizacje tej ustawy doprowadziły do naruszenia jej spójności, w związku z czym ustawodawca zdecydował się uchwalić nową ustawę regulującą tę materię. Nowelizacja ta podyktowana była także przystosowaniem polskiego porządku prawnego do mających się u nas odbyć w 2012 r. Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej.

20 marca 2009 r. wprowadzono do polskiego porządku prawnego znowelizowaną Ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych (zwana dalej u.b.i.m.)<sup>9</sup>, która weszła w życie w dniu 1 sierpnia 2009 r.

Obowiązująca obecnie ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych, w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym, wprowadziła kilka istotnych zmian. Między innymi poszerzono katalog definicji legalnych o takie pojęcia, jak np. mecz piłki nożnej, impreza masowa podwyższonego ryzyka, czas trwania imprezy masowej. Zmiany te nie ominęły także przepisów karnych. Po pierwsze, poszerzono katalog czynów zabronionych, za które można orzekać środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową (wcześniej można go było orzekać tylko za wykroczenia). Po drugie, nastąpiła modyfikacja penalizacji poprzez przesunięcie dotychczasowych czynów ze sfery wykroczeń do przestępstw. Ponadto znowelizowana ustawa wprowadziła także do art. 39 pkt 2c kodeksu karnego<sup>10</sup> nowy środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową. Środek ten może być więc orzekany obecnie zarówno za wykroczenia, jak i za przestępstwa.

## Zakaz wstępu na imprezę masową orzekany za wykroczenia

Omawiany środek karny nie został wymieniony wśród środków karnych przewidzianych w art. 28 kodeksu wykroczeń<sup>11</sup>. Jednakże, analizując przepisy Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, bezdyskusyjne jest, że ustawodawca ma na myśli zakaz wstępu na imprezę masową jako jeden ze środków karnych przewidzianych za wykroczenia. Świadczy o tym przede wszystkim brzmienie art. 65 u.b.i.m., który posługuje się zwrotami takimi jak: „w razie ukarania za wykroczenie [...] sąd może orzec środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową”. Środek ten jest więc innym środkiem karnym określonym przez ustawę, o którym mowa w art. 28 § 1 pkt 6 k.w.<sup>12</sup>.

Orzekanie środka karnego za wykroczenia jest przez ustawę ograniczone tylko do konkretnych typów czynów zabronionych, enumeratywnie wskazanych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Zgodnie z art. 65 u.b.i.m., zakaz wstępu na imprezę masową może być orzeczony, jeżeli sprawca dopuścił się jednego z następujących wykroczeń: nieopuszczenia zbiegowiska (art. 50 k.w.), zakłócania porządku (art. 51 k.w.), nawoływania do przestępstwa (art. 52a k.w.), niszczenia cudzej rzeczy

<sup>8</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2, s. 271–272.

<sup>9</sup> Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 504 ze zm.).

<sup>10</sup> Ustawa kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2010, Nr 46, poz. 275).

<sup>12</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu...*, *op. cit.*, s. 277.

(art. 124 k.w.), utrudniania korzystania z urządzeń użytku publicznego (art. 143 k.w.), niewykonania polecenia porządkowego (art. 54 u.b.i.m.), niewykonania polecenia wydanego przez Policję lub Żandarmerię Wojskową (art. 55 u.b.i.m.), wnoszenia lub posiadania napojów alkoholowych (art. 56 k.w.). W doktrynie brak jest rozbieżności co do tego, że jest to katalog zamknięty (*numerus clausus*), w związku z czym niedopuszczalne jest orzeczenie tego środka za inne wykroczenia<sup>13</sup>. Ustawa wprowadza w art. 65 u.b.i.m dwutorowość orzekania tego środka karnego. Orzeczenie zakazu wstępu na imprezę masową jest fakultatywne, jeżeli sprawca dopuścił się jednego ze wskazanych powyżej wykroczeń, w związku z imprezą masową artystyczno-rozrywkową (art. 65 ust. 1 u.b.i.m.). Ustawa ta przewiduje także obligatoryjny charakter tego środka w sytuacji, gdy sprawca dopuścił się jednego ze wskazanych powyżej wykroczeń w związku z imprezą masową sportową, w tym meczem piłki nożnej (art. 65 ust 2 u.b.i.m.). Możliwość orzekania zakazu wstępu na imprezę masową za popełnione przez sprawcę wykroczenie uzależniona jest od tego, czy wykroczenie to zostało popełnione w związku z imprezą masową (inaczej niż w przypadku przestępstw). Wskazany powyżej katalog wykroczeń spełnia więc dwie funkcje. Po pierwsze, zakaz wstępu na imprezę masową może być orzeczony tylko wtedy, gdy sprawca popełnił co najmniej jedno ze wskazanych w ustawie wykroczeń. Po drugie, wykroczenie to musiało być popełnione w związku z imprezą masową. Te dwie przesłanki muszą zachodzić kumulatywnie. Omawiany środek karny orzekany jest na okres od 2 do 6 lat. Warto zauważyć, że takie same granice wymiaru środka karnego określone zostały w przypadku orzeczenia zakazu wstępu na imprezę masową za przestępstwo. Ustawodawca zrównał więc ustawowy okres, na jaki środki te mogą być orzekane. Rozstrzygnięcie takie może budzić kontrowersje<sup>14</sup>. Postępowanie w tych sprawach toczy się w postępowaniu przyspieszonym, o którym mowa w kodeksie postępowania w sprawie o wykroczenia (art. 63 u.b.i.m.)<sup>15</sup>. Ponadto ukarany na podstawie art. 65 ust. 2 u.b.i.m. ma obowiązek osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania osoby ukaranej, komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania imprezy masowej sportowej, w tym meczu piłki nożnej<sup>16</sup>. W związku z tym sąd obowiązany jest określić rodzaje sportowych imprez masowych lub meczów piłki nożnej, w tym nazwy dyscyplin sportowych, nazwy klubów sportowych oraz zakres terytorialny obowiązującego orzeczonego środka. Obowiązek osobistego stawiennictwa, o którym mowa w art. 65 ust 2 u.b.i.m., nie dotyczy więc imprez masowych artystyczno-rozrywkowych, a ma on zastosowanie tylko do imprez masowych sportowych, w tym meczów piłki nożnej. Art. 67 u.b.i.m. wprowadza rozszerzenie zakresu terytorialnego obowiązującego orzeczonego środka, stanowiąc, że zakaz ten dotyczy również meczu piłki nożnej rozgrywanego przez polską kadrę narodową i polski klub sportowy poza terytorium RP. Tak więc każdorazowe orzeczenie zakazu wstępu na imprezę masową,

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 279.

<sup>14</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę masową*, [w:] *System prawa karnego. Kary i środki karne. Poddanie sprawy próbie*, red. M. Melezini, t. 6, Warszawa 2010, s. 564.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. z 2008, Nr 133, poz. 848).

<sup>16</sup> W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, Warszawa 2009, s. 172.

w tym także na mecz piłki nożnej, pociąga za sobą skutki określone w art. 67 u.b.i.m., a sąd nie może zwolnić osoby ukaranej z tego zakazu, gdyż zakaz ten wynika wprost z ustawy. Zakaz wstępu na imprezę masową orzekany jest najczęściej obok kary wymierzonej za wykroczenie, ale możliwe jest także jego orzeczenie obok przypadku odstąpienia od wymierzenia kary (art. 39 k.w.).

## Zakaz wstępu na imprezę masową orzekany za przestępstwa

Do dnia wejścia w życie obowiązującej do dziś ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, to jest do 1 sierpnia 2009 r., sądy nie mogły orzekać zakazu wstępu na imprezę masową za popełnione przez sprawcę przestępstwo. Zakaz taki, o czym była mowa powyżej, mógł być orzekany tylko za wykroczenia. Aby wyeliminować z udziału w imprezach masowych, a przede wszystkim w meczach piłki nożnej osoby, dla których imprezy te były jedynie okazją do wyładowania swoich pokładów agresji, sądy mogły orzekać środek karny w postaci obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych miejscach (art. 39 pkt 2b k.k.). Przepis zawierający taki obowiązek został dodany do kodeksu karnego ustawą z dnia 27 lipca 2005 r.<sup>17</sup> W stosunku do imprez masowych obowiązek ten mógł być jednak orzekany wyłącznie co do sprawcy, który został skazany za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy. Sąd mógł dodatkowo nałożyć na skazanego obowiązek zgłaszania się do Policji lub innego wyznaczonego organu w określonych odstępach czasu (art. 41a k.k.). Jeżeli sprawca został skazany za przestępstwo bez użycia przemocy, to sąd nie mógł orzec tego obowiązku<sup>18</sup>. W związku z tym, że zjawisko przestępczości popełnianej w trakcie imprez masowych, a przede wszystkim meczów piłki nożnej stwarzało poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa osób przebywających na takich zgrupowaniach, jak również wiązało się zazwyczaj z niszczeniem lub uszkodzaniem mienia, ustawodawca wprowadził do kodeksu karnego instrument w postaci zakazu wstępu na imprezę masową, który miał ułatwić zwalczanie tego typu zachowań dewiacyjnych.

Uczestnicy imprez masowych, z definicji skupiających dużą liczbę osób na wyznaczonym obszarze, czują się anonimowo, co wzmaga w nich poczucie bezkarności. Część uczestników takich imprez, a przede wszystkim meczów piłki nożnej bierze w nich udział tylko po to, aby wyładować swoje wewnętrzne pokłady agresji. Tak zwani chuligani stadionowi, czy inaczej mówiąc kibole, są grupą społeczną, której większą satysfakcję sprawia naruszanie zasad porządku niż udział w samym wydarzeniu sportowym, które jest tylko okazją i pretekstem do ich dewiacyjnych zachowań<sup>19</sup>. Zagwarantowanie bezpieczeństwa imprez masowych jest zadaniem władzy publicznej i stało się przedmiotem zobowiązań międzynarodowych (Europejska konwencja w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności me-

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy kodeks karny, ustawy kodeks postępowania karnego i ustawy kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 163, poz. 1363).

<sup>18</sup> A. Strzelec, M. Skorecki, *Zakaz wstępu na imprezę masową – prawnokarne i kryminologiczne aspekty nowego środka karnego w kodeksie karnym*, [w:] *Przestępczość stadionowa. Etiologia, fenomenologia i przeciwdziałanie zjawisku*, red. W. Pływaczewski, J. Kudrelka, Szczytno 2010, s. 123.

<sup>19</sup> P. Chlebowicz, *Przestępczość stadionowa w świetle badań empirycznych. Uwagi systematyzujące*, [w:] *Przestępczość stadionowa. Etiologia...*, op. cit., s. 83 i nast.

czów piłki nożnej<sup>20</sup>, Strasburg, 19 sierpnia 1985 r.)<sup>21</sup>. Ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych wprowadzono do kodeksu karnego nowy środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową (art. 39 pkt 2c i art. 41b k.k.). Nowelizacja ta wprowadziła nowe narzędzie do walki ze sprawcami przestępstw, których zachowanie wskazuje na to, że ich udział w imprezach masowych jest niewskazany ze względu na niebezpieczeństwo popełnienia przez te osoby przestępstw w czasie trwania takich imprez. Zakaz wstępu na imprezę masową orzekany jest przez sąd. Ustawodawca, odmiennie niż w przypadku prawa wykroczeń, określił tu przesłanki orzekania tego środka za przestępstwa. Sąd może orzec zakaz wstępu na imprezę masową, jeżeli sprawca popełnił jakiegokolwiek przestępstwo (odmiennie w prawie wykroczeń, gdzie ustawodawca wprowadził *numerus clausus* wykroczeń) niezależnie od tego, czy zostało ono popełnione w związku z imprezą masową, czy nie (odmiennie w prawie wykroczeń, gdzie wykroczenie musiało być popełnione w związku z imprezą masową). Ustawodawca, poprzez takie określenie przesłanek stosowania zakazu, wprowadził bardzo szeroki zakres stosowania tego środka karnego. Nie jest więc istotne, czy sprawca popełnił przestępstwo w związku z imprezą masową, czy nie, ale aby ograniczyć zbyt szeroki zakres stosowania tego środka, sąd musi stwierdzić, że zachowanie sprawcy przy popełnieniu przestępstwa wskazuje, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Sąd ma więc ocenić, czy z zachowania sprawcy przy popełnianiu przestępstwa wynika, że należy go pozbawić możliwości uczestniczenia w imprezach masowych ze względu na zagrożenie płynące od tej osoby dla istotnych dóbr prawnych. Jak słusznie podnosi się w doktrynie, takie ujęcie jest bardzo niejednoznaczne, albowiem jak zauważa W. Wróbel: „może obejmować wszelkie zachowania świadczące o agresywnym charakterze sprawcy, nieumiejętności podporządkowania się regulacjom obowiązującym uczestników imprez masowych czy udział w grupach kibiców stosujących przemoc”<sup>22</sup>. Dobrami istotnymi chronionymi prawem są z całą pewnością dobra chronione przez przepisy prawa karnego i prawa wykroczeń<sup>23</sup>. W. Wróbel za R. Stefańskim słusznie zauważa, że zachowanie sprawcy przy popełnieniu przestępstwa wskazującego na to, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem, nie może być traktowane w kategoriach abstrakcyjnych<sup>24</sup>. Sąd ma badać zachowanie sprawcy „przy” popełnieniu przestępstwa, to znaczy zarówno „w czasie, podczas”, jak też „okoliczności towarzyszące” przestępstwu. Chodzi tu więc o zachowania pozostające w związku z popełnionym przestępstwem, jak też ujawnione przy tej okazji<sup>25</sup>. Istotę tego dobrze oddaje przykład podany przez W. Wróbla: jeśli sprawca, który już wcześniej był karany za przejawy agresji na imprezach masowych, popełni przestępstwo kradzieży czy rozboju (w szczególności niepozostające w związku z imprezą masową), to zachowanie to nie usprawiedliwia jeszcze samodzielnie orzeczenia zakazu

<sup>20</sup> Europejska konwencja w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej, Strasburg, 19 sierpnia 1985 r., Dz.U. 1995 r., Nr. 129, poz. 625.

<sup>21</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...*, *op. cit.*, s. 562 i nast.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 562.

<sup>23</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu...*, *op. cit.*, s. 278.

<sup>24</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...*, *op. cit.*, s. 563.

<sup>25</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu...*, *op. cit.*, s. 278.

wstępu na mecze piłkarskie<sup>26</sup>. W rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, a także o zapewnieniu bezpieczeństwa w związku z organizacją Turnieju Finałowego UEFA EURO 2012<sup>27</sup> zaproponowano istotną zmianę dotyczącą zasad orzekania zakazu wstępu na imprezę masową. Zgodnie z art. Art. 5 ust 1 wskazanego projektu ustawy, 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 chronionym prawem. W projekcie tym powtórzono więc rozwiązanie istniejące obecnie w prawie wykroczeń, tzn. orzekanie tego środka będzie możliwe tylko co do przestępstw (nie określono tu jednak ich katalogu, jak ma to miejsce w prawie wykroczeń) popełnionych w związku z imprezą masową, a ponadto udział sprawcy w imprezach masowych zagrażać ma istotnym dobrom chronionym prawem.

W art. 41b § 3 k.k. ustawodawca określił zakres przedmiotowy omawianego zakazu. Zgodnie z tym przepisem, sąd, orzekając zakaz wstępu na imprezę masową, określa rodzaje imprez masowych, w czasie których skazany jest obowiązany do osobistego stawiennictwa w jednostce Policji, w tym nazwy dyscyplin sportowych, nazwy klubów sportowych oraz zakres terytorialny obowiązywania orzeczonego środka. Przepis ten został znowelizowany ustawą z dnia 22 lipca 2010 r.<sup>28</sup>, ponieważ w pierwotnym jego brzmieniu była mowa o „ukaranym”, które to pojęcie zarezerwowane jest dla prawa wykroczeń<sup>29</sup>. Nieścistość ta została wyjaśniona poprzez zmianę terminu „ukarany” na właściwe prawu karnemu pojęcie „skazany”. Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych wyróżnia trzy rodzaje imprez masowych: imprezę masową artystyczno-rozrywkową, masową imprezę sportową, w tym mecz piłki nożnej. Imprezą masową artystyczno-rozrywkową w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jest impreza o charakterze artystycznym lub rozrywkowym, która ma się odbyć: a) na stadionie, w innym obiekcie niebędącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000, b) w hali sportowej lub w innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, w których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 500 (art. 3 ust 2 u.b.i.m.).

Masową imprezą sportową jest impreza masowa mająca na celu współzawodnictwo sportowe lub popularyzowanie kultury fizycznej, która jest organizowana na: a) stadionie lub w innym obiekcie niebędącym budynkiem, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego prze-

<sup>26</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...*, op. cit., s. 563.

<sup>27</sup> Rządowy projekt Ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, a także o zapewnieniu bezpieczeństwa w związku z organizacją Turnieju Finałowego UEFA EURO 2012, uchwalony przez Radę Ministrów dnia 31 maja 2011 r., druk sejmowy nr 4281.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy Kodeks karny (Dz.U. Nr 152, poz. 1021).

<sup>29</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu...*, op. cit., s. 282.

prowadzenie imprezy masowej – nie mniej niż 300, b) terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na którym liczba udostępniionych przez organizatora miejsc dla osób wynosi nie mniej niż 1000 (art. 3 ust. 3 u.b.i.m.).

Meczem piłki nożnej jest z kolei masowa impreza sportowa mająca na celu współzawodnictwo w dyscyplinie piłki nożnej, organizowana na stadionie lub w innym obiekcie sportowym, na którym liczba udostępniionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej wynosi nie mniej niż 1000 (art. 3 ust. 4 u.b.i.m.).

Ustawodawca wyłączył z zakresu imprez masowych imprezy: 1) organizowane w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach, 2) organizowane w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami, 3) organizowane w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży, 4) sportowe organizowane dla sportowców niepełnosprawnych, 5) sportu powszechnego o charakterze rekreacji ruchowej, ogólnodostępnym i nieodpłatnym, organizowane na terenie otwartym, 6) zamknięte organizowane przez pracodawców dla ich pracowników – jeżeli rodzaj imprezy odpowiada przeznaczeniu obiektu lub terenu, gdzie ma się ona odbyć (art. 3 ust 1 u.b.i.m.)<sup>30</sup>.

Orzekając zakaz wstępu na imprezę masową, sąd musi określić rodzaj imprez masowych, których zakaz ten dotyczy. Zakaz ten połączony jest nierozdzielnie z obowiązkiem skazanego do osobistego stawiennictwa na komendzie Policji (lub innym miejscu wyznaczonym przez właściwego komendanta Policji). W związku z tym, skazany musi stawić się w wyznaczonym mu miejscu w czasie trwania imprezy masowej, której zakaz dotyczy, a jego obecność jest odnotowywana na karcie ewidencji stawiennictwa osoby ukaranej lub skazanej<sup>31</sup>. Powstaje pytanie, czy art. 41b § 3 k.k. upoważnia sąd do orzeczenia zakazu wstępu na wszelkie imprezy masowe. Teoretycznie sąd w wyroku może bowiem orzec, że zakaz ten dotyczy wszelkich imprez masowych artystyczno-rozrywkowych i sportowych, w tym meczów piłki nożnej. Orzeczenie takie uniemożliwiłoby jednak skazanemu normalne funkcjonowanie, ponieważ liczba wszystkich imprez masowych (np. koncertów muzycznych, meczów sportowych, zawodów sportowych, festynów itp.) organizowanych na danym terenie (całego kraju, województwa, dużego miasta) jest na tyle duża i trudna do ustalenia, że wykonanie nałożonego na skazanego obowiązku osobistego stawiennictwa na Policji w czasie trwania każdej z tych imprez byłoby nadużyciem prawa<sup>32</sup>. Ponadto, obiektywnie rzecz ujmując, niemożliwe, a z całą pewnością bardzo utrudnione byłoby ustalenie przez skazanego wszystkich terminów imprez masowych, w czasie trwania których musi stawić się na Policji lub w innym wyznaczonym miejscu. Tak orzeczony środek karny byłby ze swej istoty niemożliwy do wykonania<sup>33</sup>, więc orzekanie go byłoby pogwałceniem podstawowych praw jednostki w demokratycznym państwie prawnym. „Możliwość orzeczenia zakazu

<sup>30</sup> W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo imprez masowych...*, op. cit., s. 39.

<sup>31</sup> Karta ewidencji stawiennictwa osoby ukaranej lub skazanej stanowiąca załącznik do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu wykonywania obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji w czasie trwania imprezy masowej z dnia 3 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 1039).

<sup>32</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k.*..., op. cit., s. 147.

<sup>33</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...*, op. cit., s. 560.



wstępu na wszystkie imprezy masowe jest moim zdaniem możliwa, jeżeli zakaz obejmuje swoim zasięgiem wszystkie imprezy masowe organizowane na obszarze miejscowości, w której imprezy takie odbywają się jedynie sporadycznie. Wykonanie przez skazanego obowiązku osobistego stawiennictwa nie będzie wtedy dla niego zbyt daleko idącą uciążliwością". Warto zauważyć, że represyjność tego środka karnego sprowadziłaby się wtedy wyłącznie do obowiązku stawiennictwa, a nie do powstrzymania się od uczestnictwa w imprezie masowej. W praktyce środek ten stałby się środkiem karnym polegającym na obowiązku stawiennictwa w wyznaczonym miejscu w czasie trwania imprezy masowej połączonym z zakazem wstępu na imprezę masową. Teoretycznie zakaz wstępu na imprezę masową może obejmować: wszelkie imprezy masowe, wszelkie imprezy artystyczno-rozrywkowe, wszelkie imprezy masowe sportowe, wszelkie mecze piłki nożnej oraz określone rodzaje imprez, np. mecze Wisły, koncerty muzyczne określonego zespołu, np. Kult, koncerty muzyczne muzyki rockowej itp.<sup>34</sup> Najbardziej racjonalne, z punktu widzenia istoty i celu orzekania tego środka karnego, wydaje się objęcie zakazem określonego rodzaju imprez masowych, a przede wszystkim tego typu imprez masowych, w związku z którymi doszło przez skazanego do popełnienia przestępstwa stanowiącego podstawę do orzeczenia tego środka<sup>35</sup>. Zakaz wstępu na imprezę masową nie może być ograniczony do tylko jednej imprezy masowej, np. jednego meczu Wisły czy jednego koncertu określonego zespołu. Taki stan rzeczy wynika z tego, że środek ten może zostać orzeczony na okres od 2 do 6 lat. Zakaz ten może być orzeczony najkrócej na 2 lata, tak więc w praktyce rzeczą bardzo mało prawdopodobną jest, aby przez 2 lata obowiązywania zakazu (minimalny okres jego obowiązywania) odbył się np. tylko jeden mecz Wisły lub jeden koncert określonego zespołu (choć możliwe jest, że zagraniczny zespół muzyczny planuje w tym czasie tylko jeden koncert w Polsce i w rzeczywistości zakaz ten będzie dotyczył tylko jednej imprezy). Na marginesie dodam tylko, że zgodnie z art. 99 § 1 k.k. sąd może orzec zakaz wstępu na imprezę masową jako środek zabezpieczający, jeżeli sprawca dopuścił się czynu w stanie niepoczytalności określonej w art. 31 § 1 k.k., a w więc gdy sprawcy nie możemy przypisać winy. Ten środek zabezpieczający orzekany jest na czas nieoznaczony. Sąd uchyla zakaz wtedy, gdy ustały przyczyny jego orzeczenia (art. 99 § 2 k.k.).

Sąd ponadto musi wskazać w orzeczeniu nazwy dyscyplin sportowych (np. piłka nożna, siatkówka, rajdy samochodowe, hokej), klubów sportowych (np. Wisła, Legia, Lech) oraz zakres terytorialny obowiązywania określonego środka. Wyliczenie to ma charakter uszczegóławiający. Zakres terytorialny może obejmować cały kraj, kilka wskazanych w wyroku lub jedno województwo, powiaty lub powiat, gminy lub gminę, miasta lub miasto, a także jak się wydaje jeden ze stadionów znajdujących się w danym mieście (np. stadion Wisły – zakaz taki nie dotyczyłby już stadionu Cracovii czy innych klubów). Zakaz ten, co do zasady, obowiązuje tylko na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>36</sup>.

W art. 41b § 4 k.k. wprowadzono wyjątek, w którym rozszerzono zakres terytorialny obowiązywania zakazu wstępu na imprezę masową na mecze piłki nożnej roz-

<sup>34</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu...*, op. cit., s. 281.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 282.

<sup>36</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu...*, op. cit., s. 282.

grywane przez polską kadrę narodową i polski klub sportowy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rozszerzenie to dotyczy wszystkich osób skazanych na zakaz wstępu na imprezę masową, niezależnie czy zakazem tym objęte były imprezy masowe artystyczno-rozrywkowe, czy imprezy masowe sportowe, w tym mecze piłki nożnej. Ustawodawca wyraźnie określił w art. 41b § 4 k.k., że zakaz wstępu na imprezę masową dotyczy również meczu piłki nożnej rozgrywanego poza granicami kraju. Przez zwrot „dotyczy również” należy rozumieć, że celem ustawodawcy było rozszerzenie obszaru obowiązywania zakazu, o którym mowa w art. 41b § 4 k.k., poza granice Polski niezależnie od tego czy orzeczony zakaz dotyczył imprez artystyczno-rozrywkowych czy sportowych. Zakaz ten ma więc pod tym względem charakter nieograniczony. Odmiennego zdania wydaje się W. Zalewski, który wskazuje, że w związku z koniunkcją w omawianym przepisie (zakaz wstępu dotyczy również meczu piłki nożnej rozgrywanego przez polską kadrę narodową i polski klub sportowy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) zagraniczny zakaz wstępu na imprezę masową odnosić się może wyłącznie do klubów piłki nożnej wskazanych w orzeczeniu sądu<sup>37</sup>. Pogląd ten wydaje się słuszny z punktu widzenia racjonalności, ale nie daje się pogodzić z aktualnym brzmieniem omawianego przepisu i z jego wykładnią językową. Koniunkcję zawartą w tym przepisie należy rozumieć w ten sposób, że orzeczony przez sąd zakaz wstępu na imprezę masową (nieważne jakiego rodzaju) pociąga za sobą skutek w postaci objęcia tym zakazem zarówno meczów piłkarskich polskiej kadry narodowej, jak i meczów piłkarskich polskich klubów sportowych. Koniunkcja ta ma więc na celu rozwianie wątpliwości, że zakaz ten jednocześnie rozciąga się na wszystkie mecze piłki nożnej rozgrywane za granicą przez polskie drużyny (kluby sportowe), w tym także polską reprezentację narodową. W związku z niejasnościami istniejącymi w tym zakresie zasadne byłoby doprecyzowanie w ustawie, czy zakres ten ma charakter nieograniczony, czy wręcz przeciwnie, i dotyczy on tylko orzeczonego przez polski sąd zakazu wstępu na mecze piłki nożnej. Wyjątek określony w art. 41b § 3 k.k. nie dotyczy meczów piłki nożnej rozgrywanych poza granicami RP przez reprezentacje innych państw i zagraniczne kluby piłkarskie. Rozszerzenie to nie dotyczy także innych niż mecze piłki nożnej imprez masowych odbywających się poza granicami Polski<sup>38</sup>. Sąd nie musi w wyroku orzekać o rozszerzeniu zakazu wstępu na mecze piłkarskie polskich klubów i drużyny narodowej rozgrywane poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ rozszerzenie to wynika *explicite z ustawy*.

Art. 41b § 1 k.k. wprowadza dwa tryby orzekania środka karnego zakazu wstępu na imprezę masową. Zasadą jest fakultatywne stosowanie tego środka. Sądy mogą więc orzec zakaz wstępu na imprezę masową, jeżeli przy popełnieniu przestępstwa zachowanie sprawcy wskazuje, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Ponadto omawiany przepis przewiduje także obligatoryjne stosowanie tego środka, wtedy gdy ustawa tak stanowi („w przypadkach wskazanych w ustawie orzeka”). Przykładem aktu prawnego, w którym przepisy wprowadzają obligatoryjne orzekanie zakazu wstępu na imprezę masową jest obecnie tylko ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Ustawa ta w art. 66 u.b.i.m. stanowi, że wobec sprawców przestępstw, o których mowa w art. 59 i 60 cytowanej ustawy, sąd

<sup>37</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k....*, op. cit., s. 147.

<sup>38</sup> A. Strzelec, M. Skorecki, *Zakaz wstępu na imprezę masową...*, op. cit., s. 124.

orzeka zakaz wstępu na imprezę masową. Obowiązek taki aktywuje się wtedy, gdy sprawca dopuści się co najmniej jednego z następujących przestępstw:

- 1) wnoszenia lub posiadania na imprezie masowej broni, w rozumieniu ustawy z 21.5.1999 r. o broni i amunicji (tj. Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525 ze zm.), wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych lub innych niebezpiecznych przedmiotów lub materiałów wybuchowych (art. 59 ust. 1 u.b.i.m.),
- 2) wdzierania się w czasie trwania masowej imprezy sportowej na teren, na którym rozgrywane są zawody sportowe (art. 60 ust. 1 u.b.i.m.),
- 3) nieopuszczania wbrew żądaniu osoby uprawnionej takiego miejsca (art. 60 ust. 1 u.b.i.m.),
- 4) rzucenia w czasie trwania imprezy masowej przedmiotu, mogącego stanowić zagrożenie dla życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób przebywających na terenie lub w obiekcie, gdzie odbywa się impreza masowa (art. 60 ust. 2 u.b.i.m.),
- 5) zakłócenia w inny, równie niebezpieczny sposób przebiegu imprezy masowej (art. 60 ust. 2 u.b.i.m.),
- 6) naruszenia w czasie i w miejscu trwania imprezy masowej nietykalności cielesnej członka służby porządkowej lub służby informacyjnej (art. 60 ust. 3 u.b.i.m.).

Okolicznością zaostrzającą odpowiedzialność za wymienione w pkt 2–5 czyny jest używanie elementu odzieży lub przedmiotu do zakrycia twarzy celem uniemożliwienia lub utrudnienia rozpoznania osoby sprawcy (art. 60 ust. 4 u.b.i.m.).

W art. 1 pkt 17 wspomnianego powyżej rządowego projektu zmiany ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>39</sup> projektodawca postuluje wprowadzenie do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nowego wykroczenia, poprzez dodanie art. 57a w brzmieniu „Kto w miejscu i czasie trwania masowej imprezy sportowej działa w celu uniemożliwienia rozpoznania osoby podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 2000 zł”. Penalizacja ta ma na celu umożliwienie osobom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo imprez masowych identyfikację jej uczestników. Osoby, które przebywały na stadionach np. w kominiarkach lub zakrywały twarze szalikami, utrudniały tym samym ich identyfikację. Ponadto „zamaskowany” chuligan ma większe poczucie bezpieczeństwa, co jest motorem popychającym go do dalszych działań.

Nierozzerwalnym elementem środka karnego zakazu wstępu na imprezę masową jest połączony z nim obowiązek osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania osoby skazanej, komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania imprezy masowej objętej zakazem (art. 41b § 2 k.k.). W praktyce obowiązek ten ma na celu wyeliminowanie sprawcy z udziału w imprezie masowej, co do której sąd orzekł zakaz wstępu. Obowiązek ten, jak słusznie zauważył W. Wróbel, jest bardzo podobny do instytucji zatrzymania prewencyjnego<sup>40</sup>. Największe wątpliwości w tym zakresie budzi użyte przez ustawodawcę określenie „stawienia się”. Ustawa i wydane na jej podstawie akty wykonawcze nie określają, jak długo skazany ma przebywać na komendzie Policji lub w innym wyznaczonym miejscu w czasie trwania imprezy masowej objętej zakazem. W literaturze tematu dominuje pogląd, że przez „stawienie

<sup>39</sup> Rządowy projekt Ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o zmianie niektórych..., *op. cit.*

<sup>40</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...*, *op. cit.*, s. 561.

się” należy rozumieć przedział czasowy, zamknięty w ramach czasu trwania imprezy masowej<sup>41</sup>. Skazany nie musi więc przebywać na Policji (lub w innym wyznaczonym miejscu) przez cały czas trwania danej imprezy masowej, ale nałożony na niego obowiązek będzie już spełniony wtedy, gdy w czasie trwania imprezy masowej zgłosi się w wyznaczone miejsce i dopełni wszelkich formalności związanych z tym faktem. Stawiennictwo nie może trwać dłużej, niż wymagają tego czynności związane z identyfikacją skazanego i rejestracją faktu stawienia się obowiązanego w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji<sup>42</sup>. Jak słusznie zauważa A. Janisławski i B. Kwiatkowski<sup>43</sup>, obowiązek pozostawiania przez sprawcę we wskazanym miejscu w trakcie trwania całej imprezy masowej nie byłby „stawiennictwem”, ale byłby już „przebywaniem”, czego ustawa nie przewiduje. Skazany ma obowiązek stawić się w czasie trwania imprezy masowej. Czas trwania imprezy masowej jest pojęciem ustawowym, uregulowanym w art. 3 ust. 6 u.b.i.m: jest to okres od chwili udostępnienia obiektu lub terenu uczestnikom imprezy masowej do chwili opuszczenia przez nich tego obiektu lub terenu. Zgodnie z takim rozumieniem definicji czasu trwania imprezy masowej wystarczające jest, z punktu widzenia spełniania obowiązku stawiennictwa, aby skazany stawił się na Policji na początku, w środku lub na końcu trwania takiej imprezy<sup>44</sup>. Aktualne stan prawny nie upoważnia organów państwowych do „przetrzymywania” takiej osoby przez cały czas trwania imprezy masowej, gdyż zachowanie takie byłoby nielegalnym pozbawieniem wolności. Po dokonaniu wszelkich niezbędnych formalności organ (najczęściej Policja) obowiązany jest zwolnić skazanego, to znaczy pozwolić mu się udać w dowolne miejsce. Wskazana powyżej interpretacja wydaje się sprzeczna z celem, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzaniu tego przepisu. Ustawodawca, który chciał w ten sposób wyeliminować z udziału w imprezie masowej sprawców zagrażających jej bezpieczeństwu, na skutek nieprecyzyjnego sformułowania przepisu prawnego ograniczył się jedynie do wprowadzenia obowiązku stawienia się podczas imprezy w jednostce Policji, co faktycznie nie uniemożliwia takim osobom wzięcia udziału w imprezie po wykonaniu przez nie obowiązku stawienia się. Sprzeczna z zaprezentowaną powyżej wykładnią próba przetrzymywania takich osób w trakcie imprezy masowej jest zachowaniem bezprawnym<sup>45</sup>, jeżeli przetrzymywanie to ma na celu jedynie uniemożliwienie udziału takiej osobie w imprezie masowej, a nie jest podyktowane np. względami formalnymi (np. duża liczba osób, które stawiły się na tej samej komendzie w celu wykonania obowiązku). Warto podkreślić, że obecnie naruszenie zakazu wstępu na imprezę masową lub połączonego z nim obowiązku stawiennictwa jest czynem zabronionym przez art. 244a k.k. Do egzekwowania spoczywającego na sprawcy obowiązku stawiennictwa uprawniona jest Policja. Zgodnie z art. 181b k.k.w.<sup>46</sup>, sąd przesyła odpis wyroku zawierającego zakaz wstępu na imprezę masową, komendantowi powiatowemu (rejonowemu, miejskiemu) Policji właściwemu dla miejsca zamieszkania skaza-

<sup>41</sup> Zob.: *ibidem*; W. Zalewski, Komentarz do art. 41b k.k...., *op. cit.* A. Janisławski, B. Kwiatkowski, *Analiza krytyczna ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, s. 68.

<sup>42</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k...., op. cit.*, s. 147.

<sup>43</sup> A. Janisławski, B. Kwiatkowski, *Analiza krytyczna...., op. cit.*

<sup>44</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k...., op. cit.*, s. 146.

<sup>45</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...., op. cit.*, s. 561.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.).

nego. Na podstawie Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 sierpnia 2009 r.<sup>47</sup> właściwy miejscowo komendant Policji określa właściwą komendę Policji, na której ma stawać się ukarany w czasie trwania imprez masowych objętych zakazem. Komendant Policji uprawniony jest także do wyznaczenia innego niż komenda Policji miejsca, w którym skazany będzie musiał się stawić. Jak słusznie zauważa W. Zalewski, możliwe jest także wyznaczenie innego miejsca na wniosek skazanego, który jest motywowany względami osobistymi lub wyjazdem zawodowym, a miejscem takim może być także wyznaczona poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej polska placówka dyplomatyczna<sup>48</sup>. W przypadku stwierdzenia, że osoba objęta zakazem wstępu na imprezę masową nie stosuje się do wymogu osobistego przybycia do miejsca stawiennictwa, komendant Policji zawiadamia o tym fakcie właściwy sąd (§ 5 omawianego rozporządzenia). Wątpliwości w doktrynie budzi także przekazanie organowi administracji publicznej, jakim jest Policja, uprawnienia do wskazywania miejsca, w którym stawić się ma sprawca w czasie trwania imprezy masowej. Taki stan rzeczy może rodzić podejrzenie ukrytego pozbawienia wolności na mocy decyzji organu Policji, bez kontroli sądowej<sup>49</sup>.

Kolejnym problemem jest kwestia odpowiedzialności za nieprzestrzeganie orzeczonego zakazu wstępu na imprezę masową. W znowelizowanej ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca 2009 r. brak było przepisu, który penalizowałby zachowanie polegające na niestosowaniu się do orzeczonego przez sąd zakazu wstępu na imprezę masową lub połączonego z nim obowiązku osobistego stawiennictwa w wyznaczonym miejscu. W uchylonej ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z 1997 r., naruszenie orzeczonego przez sąd zakazu wstępu na imprezę masową stanowiło przestępstwo określone w art. 22a. (Kto nie stosuje się do orzeczonego zakazu wstępu na imprezę masową albo nie stosuje się do orzeczonego obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3). Po wejściu w życie znowelizowanej Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z 2009 r. brak było jakichkolwiek instrumentów uprawniających do egzekwowania orzeczonego zakazu. W doktrynie pojawiły się wątpliwości, czy w stosunku do osób, które nie stosują się do nałożonego na nich zakazu może mieć zastosowanie art. 244 k.k. W przepisie tym nie został wymieniony wprost zakaz wstępu na imprezę masową, tak więc zgodnie z podstawową zasadą prawa karnego *nullum crimen sine lege stricta* nie można było stosować tego przepisu, gdyż byłaby to analogia stosowana na niekorzyść sprawcy<sup>50</sup>. Podobne stanowisko wyraził też w orzeczeniu z dnia 24 lutego 2010 r. Sąd Najwyższy<sup>51</sup>. W opisanym

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu wykonywania obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji w czasie trwania imprezy masowej z dnia 3 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 1039).

<sup>48</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k....*, op. cit., s. 146.

<sup>49</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...*, op. cit., s. 562.

<sup>50</sup> A. Strzelec, M. Skorecki, *Zakaz wstępu na imprezę masową...*, op. cit., s. 123.

<sup>51</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r. „Od dnia 1 sierpnia 2009 r. w przepisach prawa karnego, a więc w u.b.i.m. z 2009 r., Kodeksie wykroczeń ani w Kodeksie karnym, w szczególności w art. 244 k.k., brak jest normy sankcjonowanej zabraniającej nieprzestrzegania zakazu wstępu na imprezę masową. Tym samym, nie zawarto w ustawie karnej znamion odpowiadających takiemu zachowaniu. Z wymienionej wyżej zasady wynika zakaz stosowania analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść skazanego – *lex stricta*”, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r. – Izba Karne, Sygn. akt I KZP 33/09, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2010, nr 2.

stanie rzeczy istniała więc luka prawna, która została usunięta przez ustawę nowelizującą kodeks karny z dnia 22 lipca 2010 r.<sup>52</sup> Ustawą tą wprowadzono do kodeksu karnego art. 244a w brzmieniu: kto nie stosuje się do orzeczonego przez sąd zakazu wstępu na imprezę masową lub połączonego z tym środkiem karnym obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania osoby skazanej albo ukaranej, komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania imprezy masowej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Przepis ten wszedł w życie 2 września 2010 r. Od tego dnia naruszenie zakazu wstępu na imprezę masową (w tym także obowiązku stawiennictwa na Policji lub w innym wskazanym miejscu) jest czynem zabronionym jako przestępstwo. Jednocześnie można tutaj zauważyć złagodzenie sankcji karnych w stosunku do odpowiedzialnika tego przepisu zamieszczonego w poprzednio obowiązującej ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Górną granicę kary pozbawienia wolności obniżono z 3 do lat 2, a także prowadzono możliwość orzeczenia kary grzywny albo ograniczenia wolności. Przyjęte przez ustawodawcę granice wymiaru kary za ten czyn zabroniony nie znajdują uzasadnienia w kodeksie karnym. W art. 244 k.k., który wprowadza sankcję za niestosowanie się do orzeczonego przez sąd zakazu lub obowiązku (z wyjątkiem zakazu wstępu na imprezę masową) ustawodawca przewidział karę pozbawienia wolności do lat 3. Rozwiązanie takie narusza spójność kodeksu karnego. Ustawodawca postawił w sytuacji uprzywilejowanej sprawców, którzy naruszają orzeczone przez sąd zakaz wstępu na imprezę masową, w stosunku do sprawców, którzy naruszają inny środek karny. W złożonym w sejmie rządowym projekcie zmiany ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, przewidziano zmiany w tym zakresie i objęcie jednym przepisem (art. 244 k.k.) czynów polegających na naruszeniu orzeczonych sądowno środków karnych.

Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową może być orzekany obok kary (kumulatywnie), samoistnie (obok odstąpienia od wymierzenia kary) oraz tytułem środka zabezpieczającego<sup>53</sup>.

31 maja 2011 r. Rząd przyjął, wspomniany wyżej, projekt Ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, a także o zapewnieniu bezpieczeństwa w związku z organizacją Turnieju Finałowego UEFA Euro 2012. Projekt ten, zgodnie z zapowiedziami szefa rządu ma przywrócić bezpieczeństwo podczas imprez masowych, a przede wszystkim meczów piłkarskich. Jednocześnie ma on dostosować nasze regulacje prawne do EURO 2012<sup>54</sup>. W projekcie tym zaproponowano między innymi następujące zmiany, z których część została już wskazana powyżej<sup>55</sup>:

1. Dodanie art. 50a do k.w., zgodnie z którym każda osoba, która w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny niebezpieczny przedmiot i wykazuje za-

<sup>52</sup> Ustawa o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy kodeks karny z dnia 22 lipca 2010 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1021).

<sup>53</sup> M. Melezini, *Środki karne w ogólności...*, *op. cit.*, s. 416.

<sup>54</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy kodeks karny z dnia 22 lipca 2010 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1021).

<sup>55</sup> Wskazane zmiany pochodzą ze strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, [http://www.premier.gov.pl/rzad/projekty\\_ustaw/projekty\\_nowelizacji\\_ustaw/projekt\\_ustawy\\_o\\_zmianie\\_ustaw,6673/](http://www.premier.gov.pl/rzad/projekty_ustaw/projekty_nowelizacji_ustaw/projekt_ustawy_o_zmianie_ustaw,6673/), dostęp: 09.06.2011.

miar ich użycia w celu popełnienia przestępstwa, będzie podlegać karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 3 tys. zł. W przypadku popełnienia wykroczenia z użyciem tych przedmiotów zostanie orzeczony ich przepadek, nawet jeśli nie były one własnością sprawcy. Propozycja ta jest odpowiedzią na tzw. ustawki (tragicznie kończące się spotkania pseudokibiców), ma też ograniczyć przypadki bezkarnego demonstrowania niebezpiecznych przedmiotów na ulicach czy osiedlach, co może powodować poczucie zagrożenia wśród innych osób.

2. Zmiana art. 41b k.k. Orzekając zakaz wstępu na imprezę masową, sąd może nakazać skazanemu – w czasie trwania niektórych imprez masowych objętych zakazem – przebywanie w określonym miejscu stałego pobytu w systemie dozoru elektronicznego. Jednocześnie, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, sąd może orzec, że po upływie monitorowania elektronicznego skazany będzie podlegał obowiązkowi stawiennictwa w jednostce Policji lub w innym wskazanym miejscu w czasie trwania niektórych imprez masowych objętych zakazem. Nie każdy orzeczony zakaz wstępu na imprezy masowe będzie połączony z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w wyznaczonym miejscu. Orzekanie tego obowiązku będzie co do zasady fakultatywne. Ponadto planuje się także wykorzystanie wobec najbardziej agresywnych kibiców systemu dozoru elektronicznego.
3. Poszerzono katalog czynów zabronionych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, kodeksie karnym i kodeksie wykroczeń. Przestępstwem będzie np. wdarcie się na teren imprezy masowej w trakcie jej trwania. Będzie za to groziła grzywna, kara ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku. W przepisach zapisano także, że kto w miejscu i czasie trwania masowej imprezy sportowej/meczu piłki nożnej działa tak, aby uniemożliwić rozpoznanie osoby – będzie zagrożony karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 3000 zł.
4. Na imprezie masowej, z wyłączeniem imprezy masowej podwyższonego ryzyka, będzie można prowadzić sprzedaż, podawać i spożywać napoje alkoholowe zawierające nie więcej niż 3,5 proc. alkoholu. Musi się to jednak odbywać wyłącznie w miejscach do tego wyznaczonych. Nie będzie można też sprzedawać napojów alkoholowych w twardych opakowaniach, w szczególności wykonanych ze szkła, metalu lub tworzyw sztucznych, które wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem mogą stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego. Jednocześnie postanowiono, że każda osoba, która wbrew przepisom ustawy będzie wnosić lub posiadać na imprezie masowej napoje alkoholowe, będzie podlegać karze ograniczenia wolności lub grzywny nie niższej niż 2000 zł.
5. Rozszerzono odpowiedzialność organizatora imprezy masowej o przepisy umożliwiające ukaranie organizatora za nienależyte zapewnienie bezpieczeństwa imprezy masowej między innymi w zakresie: ochrony porządku publicznego, zabezpieczenia pod względem medycznym oraz odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi instalacjami i urządzeniami technicznymi.
6. Kolejna regulacja zakłada, że osoby, które fałszywym alarmem lub nieprawdziwą informacją spowodują interwencję służb porządkowych, będą zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat. Taki sam wymiar będą miały kary za wandalizm, czyli np. niszczenie i uszkodzenie sieci telekomunikacyjnej oraz linii metra, kolejowej i tramwajowej. Zaproponowano, aby wszystkie obiekty, na któ-

rych prowadzone będą mecze piłki nożnej, zostały wyposażone w kompatybilne elektroniczne systemy służące do: identyfikacji osób, sprzedaży biletów, kontroli przebywania w miejscu i w czasie trwania meczu piłki nożnej, kontroli dostępu do określonych miejsc oraz weryfikacji informacji o zastosowanych zakazach (dotychczas obowiązek ten dotyczy wyłącznie rozgrywek Ekstraklasy).

7. Postanowiono, że wojewoda będzie mógł przerwać imprezę masową, jeśli dalszy jej przebieg może zagrozić życiu lub zdrowiu wielu osób (albo mieniu), a działania podejmowane przez jej organizatora nie gwarantują bezpieczeństwa i porządku publicznego.
8. Wprowadzono instytucję rozprawy odmiejscowionej. Oznacza to, że ujętego sprawcy nie trzeba będzie doprowadzać do sądu, jeśli np. na stadionie zagwarantuje się mu uczestnictwo we wszystkich czynnościach sądowych (np. składanie wyjaśnień).

Podobne zmiany zaproponował też klub Prawa i Sprawiedliwości, który chce dodatkowo karać tych, którzy na stadionie łamią prawo, poprzez kierowanie ich do prac społecznych. Ponadto proponuje wprowadzenie możliwości ustanowienia przez sąd dożywotniego zakazu stadionowego. W projekcie znalazły się również zapisy dotyczące zakazu noszenia broni białej, czyli np. noży czy maczet<sup>56</sup>.

Przypatrzmy się teraz bliżej, czy aktualny stan prawny i zaproponowane w nim kierunki zmian znajdują uzasadnienie w rzeczywistym obrazie ekscesów, jakie mają miejsce w trakcie imprez masowych.

Na podstawie Raportu Komendy Głównej Policji dotyczącego bezpieczeństwa imprez masowych w 2008 roku<sup>57</sup> można stwierdzić, że zjawisko przestępczości związanej z imprezami masowymi przejawia tendencję spadkową. W 1999 r. Policja zabezpieczała łącznie 27 420 imprez masowych (wszystkich rodzajów), w tym 16 805 imprez masowych sportowych. W 2007 i 2008 r. ogólna liczba wszystkich zabezpieczanych imprez masowych wyniosła odpowiednio 11 899 (w 2007 r.) i 10 880 (w 2008 r.), w tym imprez sportowych odpowiednio 6942 (w 2007 r.) i 6230 (w 2008 r.).

W 2008 r. odnotowano 57 zbiorowych naruszeń prawa w porównaniu do 81 zdarzeń o tym charakterze w 2007 r. (spadek o 42,1%). Parametr ten uległ obniżeniu zarówno w odniesieniu do masowych imprez sportowych, jak też pozostałych imprez, a tendencja spadkowa utrzymuje się od 2007 r. Jednocześnie niepokojem napawa trwająca tendencja wzrostowa liczby ekscesów chuligańskich. W roku 2008 odnotowano ich 321. W porównaniu do roku 2007 był to wynik gorszy o 9,2%. Na 57 zbiorowych naruszeń prawa aż 55 przypadło na masowe imprezy sportowe. Spośród 55 zbiorowych naruszeń prawa popełnionych w związku z masowymi imprezami sportowymi aż 49 dotyczyło rozgrywek piłki nożnej. Świadczy to o utrzymującym się wysokim stopniu agresji kibiców sportowych oraz niskim poziomie bezpieczeństwa, zapewnianym przez organizatorów tych imprez. Dane te wskazują na to, że dominującą pozycję wśród wszystkich zbiorowych naruszeń prawa zajmują zdarzenia, które mają miejsce podczas meczów piłkarskich. Pomimo globalnego spadku liczby ekscesów mających miejsce podczas imprez masowych, zdarzenia które dotyczą meczów piłki nożnej, utrzymują się nadal na stosunkowo wysokim poziomie. W 2007 r. sądy orzekły

<sup>56</sup> Zob.: Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 4280.

<sup>57</sup> Raport, [http://www.policja.pl/palm/pol/4/186/Imprezy\\_masowe.html](http://www.policja.pl/palm/pol/4/186/Imprezy_masowe.html), dostęp: 09.06.2011.



367 zakazów wstępu na imprezy masowe, ale rok później, czyli w 2008 r. orzeczono 560 takich zakazów (wzrost o 52,6%)<sup>58</sup>.

Podsumowując, w uzasadnieniu do projektu obowiązującej dziś ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca 2009 r. czytamy, że wprowadzenie wyższych niż obowiązujące przed tą zmianą sankcji za czyny zabronione, popełnione w związku z imprezami masowymi, w szczególności meczami piłki nożnej ma charakter jedynie wychowawczy i konstruowane było jedynie z ideą prewencyjnych działań organów wymiaru sprawiedliwości, gwarantujących wykluczenie ze środowiska kibiców osób, których głównym celem jest stadionowa agresja i awanturnictwo. Wprowadzenie w ustawie środka karnego zakazu wstępu na imprezę masową ma na celu powstrzymanie przed uczestnictwem w imprezach masowych (zwłaszcza meczach piłki nożnej) osób, które swoim zachowaniem stworzyły zagrożenie dla bezpieczeństwa i przebiegu imprezy masowej. Analizując wskazane uzasadnienie projektu ustawy z 2009 r. oraz planowane obecnie w tej ustawie zmiany, możemy stwierdzić, że głównym kierunkiem zmian ustawodawcy, jest zaostrzenie odpowiedzialności karnej sprawców czynów popełnianych w trakcie imprez masowych, a przede wszystkim meczów piłki nożnej.

Badania sondażowe przeprowadzone wśród mieszkańców Bielska-Białej, Chorzowa, Sosnowca i Zabrza na zlecenie „Dziennika Zachodniego”<sup>59</sup> wskazują, że co trzeci ankietowany boi się burd na stadionach. Respondenci skrytykowali jednak zamknięcie stadionów dla publiczności, bojąc się przeniesienia się zamieszek na ulicę, i tylko co 7 ankietowany popiera tę metodę. Na pytanie, w jaki sposób poradzić sobie ze stadionowymi chuliganami, niemal 60% ankietowanych opowiedziało się za drastycznym zaostrzeniem kar.

Analiza przedstawionych materiałów prowadzi do następujących wniosków. Głównym czynnikiem wpływającym na zmiany prawa w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych jest wysoki stopień odczuwanego przez społeczeństwo zagrożenia wiążącego się z imprezami masowymi, a w szczególności z meczami piłki nożnej. Biorąc pod uwagę uzasadnienia projektów ustaw o bezpieczeństwie imprez masowych, ustawodawca jako główny wskaźnik zmian wskazał potrzebę zapewnienia społecznego poczucia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wzrost liczby przestępstw popełnianych podczas imprez masowych nie jest powodem uzasadniającym wprowadzenie zmian w tym zakresie. Jak wcześniej wskazałem, liczba czynów zabronionych związanych z imprezami masowymi wykazuje tendencję spadkową. Jednakże przede wszystkim zdarzenia, do których dochodzi na meczach piłkarskich, powodują w społeczeństwie poczucie zagrożenia, co przedkłada się także na poparcie dla rządzących partii. Ważnym społecznym determinantem proponowanych zmian w omawianym zakresie jest niewątpliwie organizacja w Polsce Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej Euro 2012. Świadczy o tym także sam tytuł rządowego projektu ustawy oraz regulacje w niej zawarte.

<sup>58</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k. ...., op. cit.*, s. 140.

<sup>59</sup> <http://www.dziennikzachodni.pl/fakty24/402741,stadiony-zostawic-otwarte-ale-zaostrzyc-kary-dla-kiboli,id,t.html>, dostęp: 09.06.2011.