

CZASOPISMO PRAWA KARNEGO

I NAUK PENALNYCH

Rok XIV: 2010, z. 1

ISSN 1506-1817

Adam Janisławski, Bartosz Kwiatkowski

Analiza krytyczna ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych

W dniu 1 sierpnia 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych¹ (dalej: b.i.m.), zastępując tym samym starą ustawę z dnia 22 sierpnia 1997 r.² „Zdaniem projektodawców, ta wielokrotnie zmieniana ustawa, po nowelizacji z dnia 6 lipca 2007 r. utraciła wewnętrzną spójność, nie przystaje do innych uregulowań oraz »uniemożliwia skuteczne stosowanie prawa wobec narastającego zjawiska chuligaństwa stadionowego«³.”

Mimo dobrych intencji ustawodawcy, w nowej ustawie nie udało się ustrzec wielu błędów. Część z nich zostanie poddanych analizie w niniejszym artykule.

Wśród poruszonych kwestii znajdują się m.in. problemy dotyczące środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową, zakazu klubowego, zaostrzenia kar za typy czynów zabronionych zawartych w ustawie, uprawnień i obowiązków służb porządkowych oraz ochrony danych osobowych.

¹ Ustawa z dn. 20 III 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. Nr 62, poz. 504.

² Ustawa z dn. 22 VIII 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. z 2005 r., Nr 108, poz. 909.

³ W. W r ó b e l, *Opinia o rządowym projekcie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (druk nr 1074)*, 18 XI 2008 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/3DCC82C8057-CA3FEC12574E80030783C/\\$file/i2994-08.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/3DCC82C8057-CA3FEC12574E80030783C/$file/i2994-08.rtf).

Nieproporcjonalność znacznego podwyższenia sankcji za czyny zabronione popełnione w związku z imprezami masowymi

Znaczne podwyższenie sankcji za czyny zabronione popełnione w związku z imprezami masowymi w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy, prezentowane było już od początku prac legislacyjnych jako jedno z głównych założeń obecnej ustawy. W uzasadnieniu do projektu ustawy znalazła się m.in. przytaczana już na wstępie teza, iż poprzednio obowiązująca ustawa: „uniemożliwia skuteczne stosowanie prawa wobec narastającego zjawiska chuligaństwa stadionowego”. Również Rzecznik Praw Obywatelskich nie krył w czasie prac legislacyjnych poparcia dla zaostrzenia odpowiedzialności karnej za wykroczenia i przestępstwa związane zwłaszcza z masowymi imprezami sportowymi⁴. Teza o narastającym zjawisku chuligaństwa stadionowego prezentowana jest również przez polskie media, co przekłada się na społeczne odczucia w tej sprawie.

Jaki jest jednak rzeczywisty obraz polskiego chuligaństwa stadionowego? Nieocenionym źródłem informacji na ten temat są wydawane co pół roku przez Komendę Główną Policji raporty „Bezpieczeństwo imprez masowych”. Przeanalizujemy zatem dane statystyczne z raportów: „Bezpieczeństwo imprez masowych w 2008 roku” oraz „Bezpieczeństwo imprez masowych w I półroczu 2009 roku”⁵.

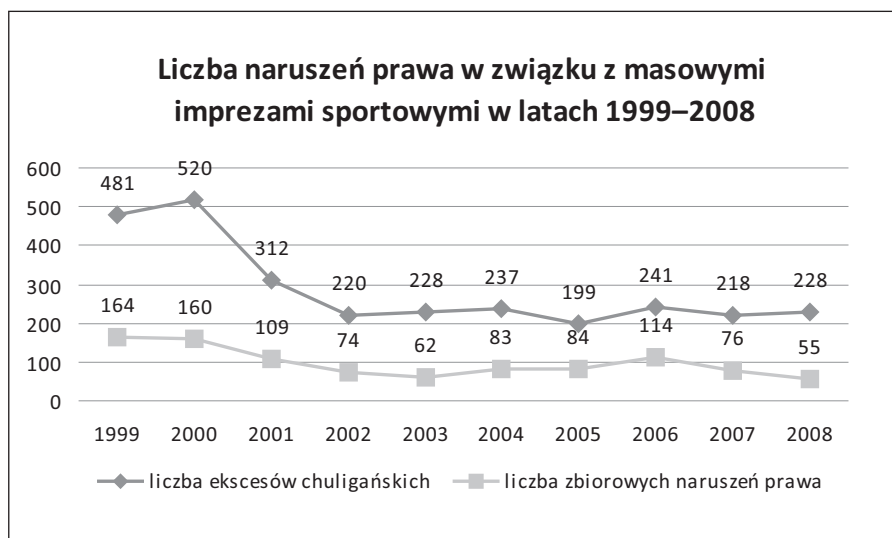
W roku 2008 odnotowano w związku z wszystkimi imprezami masowymi 321 ekscesów chuligańskich (naruszenia prawa spowodowane przez pojedyncze osoby). W porównaniu z rokiem poprzednim był to wynik wyższy o 9,2% (294 przypadki w roku 2007). Jednocześnie zaobserwowano znaczny spadek liczby zbiorowych naruszeń prawa. W 2007 r. było ich 81, gdy tymczasem w roku 2008 jedynie 57 (spadek o 29,6%). Z kolei w I półroczu 2009 r. odnotowano 148 ekscesów chuligańskich, czyli zauważalnie mniej (o 12,9%) niż w I półroczu 2008 r. (170 przypadków). Spadkowi liczby ekscesów chuligańskich towarzyszył również znaczny spadek liczby zbiorowych naruszeń prawa. W I połowie bieżącego roku odnotowano 25 takich przypadków, podczas gdy odpowiednio w ubiegłym roku były 32 (spadek o 21,9%).

⁴ „W związku z brutalnością pseudokibiców w czasie tzw. burd stadionowych, nie dziwi także zaostrzenie odpowiedzialności karnej za popełnienie niektórych wykroczeń i przestępstw”, w: *Wystąpienie RPO do Przewodniczącego Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP w sprawie nowej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, 1 XII 2008 r., <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12283087790.pdf>.

⁵ Raporty te zamieszczone są na stronie Krajowego Punktu Kontaktowego ds. Imprez Masowych pod adresem <http://www.kpk.policja.gov.pl/stat.htm>.

W związku z masowymi imprezami sportowymi doszło w 2008 r. do 228 ekscesów chuligańskich, o 10 więcej niż w roku 2007 (wzrost o 4,6%), zmalała jednak o 27,6% liczba zbiorowych naruszeń prawa z 76 przypadków w roku 2007 do 55 przypadków w roku 2008. Znacznie zmalała także liczba osób, które odniosły obrażenia w związku z masowymi imprezami sportowymi; wartości te wynosiły odpowiednio: 49 w 2008 r. oraz 93 w roku 2007 (spadek o 47,3%). Z kolei w I półroczu 2009 r. w związku z masowymi imprezami sportowymi doszło do 84 ekscesów chuligańskich, o 44 mniej niż w analogicznym okresie 2008 r. (128 przypadków), co oznacza spadek o 34,4%. Zmniejszeniu liczby ekscesów chuligańskich towarzyszyło znaczne ograniczenie liczby zbiorowych naruszeń prawa. W I połowie 2009 r. odnotowano 24 przypadki zbiorowego naruszenia prawa, co stanowi spadek o 22,6% względem pierwszego półrocza ubiegłego roku (31 przypadków). Nieznacznie zwiększyła się jednak liczba osób, które odniosły obrażenia, z 32 osób w I połowie 2008 r. do 34 w roku bieżącym (wzrost o 6,2%).

Dla uzyskania pełniejszego obrazu przyjrzyjmy się również wykresowi przedstawiającemu liczbę ekscesów chuligańskich oraz liczbę zbiorowych naruszeń prawa w latach 1999–2008, zamieszczonemu w raporcie: „Bezpieczeństwo imprez masowych w 2008 roku”⁶. Warto mieć na uwadze, że wykres ten obejmuje niemal cały okres rządów poprzednio obowiązującej ustawy.



⁶ Wykres ten znajduje się na s. 19 tego raportu.

Przedstawione powyżej dane statystyczne zaprzeczają zdecydowanie tezę o „narastającym zjawisku chuligaństwa stadionowego”. Ich analiza prowadzi do następujących wniosków:

1. Liczba czynów zabronionych popełnianych przez pojedyncze osoby po drastycznym spadku w latach 2000–2002 przez ostatnie 7 lat utrzymuje się na stabilnym poziomie.

2. Mając na uwadze liczbę zbiorowych naruszeń prawa przez ostatnie 10 lat, z wyjątkiem krótkotrwałego wzrostu w latach 2004–2006, utrzymuje się stała tendencja spadkowa. W 2008 r. odnotowano ich najmniej od 10 lat. Analiza pierwszej połowy 2009 r. wskazuje na kontynuowanie tendencji spadkowej.

3. Pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy nastąpił znaczący spadek przestępczości związanej z masowymi imprezami sportowymi. Porównując rok 1999 z najświeższymi danymi z 2008 r. liczba ekscesów chuligańskich spadła o 52,5%, natomiast liczba zbiorowych naruszeń prawa aż o 66,4%.

Powyższe wnioski, wysnute z danych statystycznych, pozwalają stwierdzić, że zamiar znacznego podwyższenia sankcji za czyny zabronione w stosunku do analogicznych typów czynów karalnych ujętych w obowiązującej poprzednio ustawie, jakim kierował się ustawodawca, oparty był na fałszywych przesłankach. W związku z tym wysoce wątpliwe jest spełnienie konstytucyjnego wymogu „konieczności” wprowadzenia surowszych sankcji represyjnych w sytuacji, gdy dotychczas obowiązujące sankcje okazały się wystarczające⁷. Również patrząc przez pryzmat spełnienia tego wymogu, za nieuzasadnione trzeba uznać przeniesienie szeregu czynów zabronionych figurujących w poprzednio obowiązującej ustawie jako wykroczenia, do katalogu przestępstw (por. art. 58–61 ustawy z ich odpowiednikami w art. 21 poprzednio obowiązującej ustawy). Uzasadnienie projektu ustawy zawiera tezę, że propozycje zaostrzenia sankcji „mają charakter wychowawczy i konstruowane były z ideą prewencyjnych działań organów wymiaru sprawiedliwości, gwarantujących wykluczenie ze środowiska kibiców osób, których głównym celem jest stadionowe awanturnictwo i agresja”. Nie znalazło się tam jednak żadne odniesienie do oceny skuteczności wcześniej obowiązujących sankcji.

⁷ Wymóg ten można wyprowadzić z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w którym znalazł się zapis, iż „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”.

Analizując wybrane sankcje zamieszczone w rozdziale 9 ustawy *in concreto*, rzuca się w oczy przede wszystkim arbitralność zaostżenia poszczególnych sankcji. Do takich wniosków prowadzi analiza zmian zaostżających dolne granice ustawowego zagrożenia w przypadku wykroczeń i występów przewidzianych w ustawie w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy. Szczególnie jaskrawym przypadkiem jest podwyższenie w art. 54 ust. 1 ustawy do 2000 złotych dolnej granicy kary grzywny za wykroczenie niewykonania polecenia porządkowego wydanego przez służby porządkowe i informacyjne mając na uwadze fakt, iż owe polecenia mogą mieć bardzo różny charakter i różne znaczenie w perspektywie bezpieczeństwa imprezy masowej, a także, że mogą być formułowane na podstawie regulaminu obiektu, który to może cechować się sporą dowolnością treści. Zwraca również uwagę kwestia, że identyczna sankcja grozi za niewykonanie polecenia wydanego przez Policję lub Żandarmerię Wojskową (art. 55).

Rażąco nieproporcjonalna⁸ jest niewątpliwie sankcja przewidziana w art. 58 ust. 1 ustawy za czyn polegający na organizowaniu imprezy masowej bez wymaganego zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu albo przeprowadzenie takiej imprezy wbrew wydanemu zakazowi. Konstrukcja tej sankcji nie odpowiada systemowi sankcji przewidzianym za przestępstwa w Kodeksie karnym⁹, gdyż kodeks ten nie zna sytuacji, w której tak wysoka kara pozbawienia wolności występuje w alternatywie z grzywną i ograniczeniem wolności. Jednak najbardziej w tej sankcji rażąca kwestią jest dysproporcja w zakresie surowości w porównaniu z karami przewidzianymi za inne przestępstwa. Karę od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności Kodeks karny przewiduje za czyn polegający na spowodowaniu niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób albo mienia w wielkich rozmiarach, mającego postać np. zagrożenia epidemiologicznego (art. 165 § 1 k.k.). Identyczna sankcja grozi za udział w bójce lub pobiciu z następstwem ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (158 § 2 k.k.), czy doprowadzenie do czynności seksualnej osoby bezradnej lub upośledzonej (198 k.k.). Reasumując, sankcja z art. 58 ust. 1 ustawy w sposób rażący sprzeczna jest z kodeksowym systemem kar.

⁸ Wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności stanowi wzorzec dla badania zasadności wprowadzenia karalności czynów typu czynu zabronionego oraz zasadności surowości ich ustawowego zagrożenia.

⁹ Ustawa z dn. 6 VI 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553, ze zm.

Recydywa

W art. 62 b.i.m. wprowadzono regulację zezwalającą na nadzwyczajne obostrzenie kary w sytuacji recydywy, tak co do sprawców przestępstw, jak i wykroczeń.

Zgodnie z tą regulacją sąd może wymierzyć karę do górnej granicy jej ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę, jeżeli spełnione są łącznie dwa warunki:

- sprawca musi być uprzednio skazany lub ukarany za czyny zabronione wymienione w rozdziale 9 b.i.m.;
- w ciągu 2 lat od ostatniego ukarania lub skazania sprawca musi popełnić ponownie podobne umyślne wykroczenie lub przestępstwo.

Trzeba zauważyć, że zarówno Kodeks karny w swym art. 64, jak i Kodeks wykroczeń¹⁰ w art. 38 zawierają odrębne rozwiązania odnoszące się do sprawców powracających do popełniania czynów zabronionych.

Po analizie wspomnianych przepisów kodeksowych należy dojść do wniosku, że rozwiązania przyjęte w ustawie b.i.m. w znaczący sposób pogarszają sytuację sprawców ponownych, zarówno w odniesieniu do przestępstw, jak i wykroczeń.

Artykuł 64 § 1 k.k. zezwala sądowi na wymierzenie kary przewidzianej za przypisane sprawcy przestępstwo w wysokości do górnej granicy ustawowego zagrożenia, zwiększonego o połowę tylko w sytuacji, gdy sprawca:

- był uprzednio skazany za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności;
- odbył co najmniej 6 miesięcy tej kary;
- popełnił w ciągu 5 lat po odbyciu kary umyślne przestępstwo podobne do przestępstwa, za które był już skazany.

Jak widać, żeby móc odpowiadać na gruncie Kodeksu karnego za przestępstwo popełnione w ramach recydywy specjalnej prostej, trzeba być nie tylko skazanym, jak ma to miejsce w wypadku recydywy z ustawy b.i.m., na jakąkolwiek karę, ale tylko i wyłącznie na karę pozbawienia wolności i to pod warunkiem, że odbyło się co najmniej 6 miesięcy tej kary.

W związku z tym nasuwa się pytanie o celowość wprowadzania w ustawie b.i.m. tak zaostrzonej odpowiedzialności za powrót do przestępstwa. Może to bowiem doprowadzić do sytuacji, w której sprawca pierwotnie skazany na grzywnę, dopuści się ponownie podobnego przestępstwa i w konsekwencji zostanie mu wymierzona kara pozbawienia wolności w wysokości

¹⁰ Ustawa z dn. 20 V 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2007 r., Nr 109, poz. 756, ze zm.

ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę. Wprowadzenie takiego rozwiązania w żaden sposób nie może być obronione poprzez odwołanie się do wagi przestępstw zawartych w Ustawie, czy też wartości dóbr prawnych chronionych przez poszczególne typy czynów zabronionych. Kodeks karny zawiera wiele poważniejszych przestępstw, w wypadku skazania za które po raz wtóry w ciągu dwóch lat od wcześniejszego skazania nie odpowiada się w ramach recydywy, o ile oczywiście nie są spełnione przesłanki z art. 64 k.k. Dlatego też trzeba zadać pytanie, czy ustawodawca wprowadzając art. 62 do ustawy b.i.m. nie naruszył tym samym konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Trudno także uzasadnić wprowadzenie dodatkowych regulacji dotyczących recydywy, kiedy już takie regulacje w systemie istnieją. Doprowadza to do rozmycia systemu prawnego i wpływa negatywnie na jego spójność, jak i klarowność, ze względu na konieczność sięgania do wielu aktów prawnych i przeprowadzania procesu wykładni w celu ustalenia, który przepis spośród konkurencyjnych w tym konkretnym przypadku znajdzie zastosowanie. Może bowiem dojść do sytuacji faktycznej, w której zostaną spełnione przesłanki stosowania zarówno art. 62 b.i.m., jak i art. 64 § 1 k.k. Zgodnie z dyrektywą art. 57 § 1 k.k., jeżeli zachodzi kilka niezależnych od siebie podstaw do nadzwyczajnego obostrzenia kary, sąd może tylko jeden raz karę obostrzyć, biorąc pod uwagę łącznie zbiegające się podstawy. Oznacza to w praktyce, że sąd wydający w danej sprawie wyrok „w podstawie skazania [...] podaje wszystkie przepisy umożliwiające nadzwyczajne obostrzenie kary, zaś w podstawie wymiaru kary jeden przepis, przewidujący instytucję, która w sposób najpełniejszy odda zasadność skorzystania z obostrzenia – co nie oznacza, że sąd ustalając wymiar kary nie może uwzględnić także okoliczności wpływających na modyfikację kary zawartych w innych przepisach przytoczonych w podstawie skazania”¹¹. Podanie wszystkich podstaw będzie miało w tym wypadku szczególne znaczenie, gdyż nie powołanie w wyroku art. 64 § 1 k.k., automatycznie wykluczałoby możliwość stosowania do sprawców przestępstw z ustawy b.i.m. art. 64 § 2 k.k. W świetle przedstawionych powyżej problemów wydaje się, że nic nie stało na przeszkodzie, żeby w stosunku do sprawców przestępstw z ustawy b.i.m. stosować przepisy ogólne (art. 64 k.k.), które mają zastosowanie do sprawców innych przestępstw.

¹¹ M. Królikowski, *Komentarz do art. 57 k.k.*, w: *Kodeks karny. Część ogólna*, t. II: *Komentarz do artykułów 32–116*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, teza IV B 1, Warszawa 2009.

Z podobnym pogorszeniem sytuacji poprzez wprowadzenie art. 62 b.i.m. mamy do czynienia w odniesieniu do sprawców wykroczeń zawartych w ustawie b.i.m. Kodeks wykroczeń w art. 38 przewiduje, że „ukaranemu co najmniej dwukrotnie za podobne wykroczenia umyślne, który w ciągu dwóch lat od ostatniego ukarania popełnia ponownie podobne wykroczenie umyślne, można wymierzyć karę aresztu, choćby było zagrożone karą łagodniejszą”. Jak widać recydywa przyjęta przez Kodeks wykroczeń jest diametralnie różna od tej, która została wprowadzona ustawą b.i.m. Zatem również w kontekście wykroczeń mamy do czynienia ze znacznym zastrzeżeniem środków prawnych wobec osób dopuszczających się ponownie podobnego wykroczenia umyślnego w porównaniu z rozwiązaniami kodeksowymi.

Wprowadzenie art. 62 do ustawy b.i.m. zrównało pod względem recydywy przestępstwa i wykroczenia, dając sądom takie same możliwości reakcji na powrót osób skazanych bądź ukaranych do popełniania czynów zabronionych zawartych w ustawie b.i.m. W kontekście tym należy pamiętać, że społeczna szkodliwość wykroczeń jest znacząco niższa niż przestępstw i reakcja karna na ich popełnienie powinna być odpowiednio proporcjonalna.

Jednocześnie podkreślić trzeba, że konstrukcja art. 62 b.i.m. nie wyklucza zastosowania do wykroczeń z ustawy b.i.m. art. 38 k.w., ze względu na zupełnie różną konstrukcję tych przepisów, a także różne skutki ich stosowania. Bowiem stosowanie przepisów o recydywie z ustawy b.i.m. daje podstawy do zwiększenia górnej granicy orzekanej kary ograniczenia wolności, jak i zwiększenia górnej granicy orzekanej grzywny. Natomiast art. 38 k.w. daje możliwość wymierzenia sprawcy, po spełnieniu wszystkich warunków wymienionych w tym przepisie, kary aresztu, mimo że przepisy art. 54–57 b.i.m. nie przewidują takiej możliwości.

Zakaz wstępu na imprezę masową – ustawowy i kodeksowy

Zgodnie z ustawą b.i.m., w obecnym systemie prawnym mamy dwa źródła zakazu wstępu na imprezę masową:

- ustawę b.i.m. – w zakresie dotyczącym wykroczeń, oraz
- Kodeks karny – w zakresie dotyczącym przestępstw.

Uregulowania ustawowe i kodeksowe nie są jednak identyczne i w praktyce stosowanie środka karnego w wypadku wykroczeń będzie miało inne podstawy niż stosowanie tego środka w wypadku przestępstw.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 b.i.m., w razie ukarania za wykroczenie, o którym mowa w art. 50, 51, 52a, 124 lub 143 k.w., lub o którym mowa w art. 54–56 b.i.m., popełnione w związku z imprezą masową artystyczno-rozrywkową, sąd może orzec środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową na okres od 2 do 6 lat. W wypadku ukarania za te same wykroczenia, jednakże popełnione w związku z masową imprezą sportową, w tym meczem piłki nożnej, orzeczenie tego środka jest obligatoryjne¹².

Natomiast zgodnie z art. 41 b § 1 k.k., sąd może orzec, a w przypadkach wskazanych w ustawie orzeka (art. 59 i 60 b.i.m.), zakaz wstępu na imprezę masową, jeżeli przy popełnieniu przestępstwa zachowanie sprawcy wskazuje, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem.

Różnica między tymi dwoma zapisami dotyczy przede wszystkim kwestii tego, czy dla orzeczenia zakazu wstępu na imprezę masową niezbędne jest popełnienie czynu zabronionego w związku z imprezą masową, czy też istnienie takiego bezpośredniego związku nie jest konieczne.

I tak w wypadku popełnienia któregośkolwiek z wymienionych wyżej wykroczeń niezbędny dla orzeczenia zakazu jest związek między wykroczeniem a imprezą masową, natomiast wymogu takiego nie ma w wypadku przestępstw – jedyną przesłanką zastosowania zakazu wobec sprawcy przestępstwa jest zachowanie sprawcy wskazujące na to, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Oznacza to, że środek karny z art. 39 pkt 2c k.k. może zostać orzeczony w wypadku popełnienia przez sprawcę jakiegokolwiek przestępstwa, także niezwiązanego z żadną imprezą masową. Można wyobrazić sobie sytuację, gdy osoba dokonująca rozboju ubrana jest w barwy klubu, którego jest kibicem (lub też dokonuje tego rozboju na kibicu innej drużyny) i na tej podstawie sąd wyciąga wnioski, że osoba taka może stanowić zagrożenie dla istotnych dóbr chronionych prawem (jak np. mienie, zdrowie, życie, wolność) i stosuje wobec takiej osoby środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową. Rozwiązanie takie nie wydaje się być fortunate, gdyż może doprowadzić do zbyt szerokiego orzekania tego środka karnego, również w sytuacjach, gdy nie ma ku temu żadnych racjonalnych podstaw. W odniesieniu do przedstawionego wyżej przykładu oznaczałoby to, że sprawca rozboju, który od lat uczestniczy jako kibic w meczach piłkarskich i nigdy nie dopuścił się w czasie ich trwania przestępstwa bądź wykroczenia, mimo to mógłby zostać objęty zakazem, co nie byłoby – ze względu na bezpieczeństwo

¹² Art. 65 ust. 2 b.i.m.

w czasie trwania imprez masowych – celowe, gdyż kibic ten nie stanowił dla tego bezpieczeństwa zagrożenia.

Dlatego też w zakresie tym środki karny ustawowy i kodeksowy powinny zostać ujednoczone, a warunkiem orzekania takiego środka powinien być bezpośredni związek między popełnionym czynem zabronionym a imprezą masową.

Osobiste stawiennictwo

Kolejnym problemem pojawiającym się w konstrukcji środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową jest jego połączenie „z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miejsce osoby skazanej, komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania imprezy masowej”¹³.

Sąd, orzekając zakaz, powinien określić rodzaje imprez masowych (w wypadku wykroczeń – rodzaje masowych imprez sportowych lub meczów piłki nożnej), w czasie których ukarany jest zobowiązany do osobistego stawiennictwa w jednostce Policji, w tym nazwy dyscyplin sportowych, nazwy klubów sportowych oraz zakres terytorialny obowiązywania orzeczonego środka¹⁴. Ustawa milczy jednak na temat tego, jak długo osoba zobowiązana do stawiennictwa ma obowiązek przebywać w danej jednostce Policji lub innym miejscu. Dlatego też pojawia się potrzeba przeprowadzenia wykładni pojęcia „osobiste stawiennictwo” i zbadania, czy na jego podstawie można zobligować ukaranego bądź skazanego do przebywania w określonym miejscu przez cały czas trwania imprezy masowej.

Zgodnie z definicjami zawartymi w *Słowniku języka polskiego*, rzeczownik „stawiennictwo” oznacza stawienie się gdzieś na wezwanie¹⁵, natomiast czasownik „stawić się” przybycie osobiście, zgłoszenie się¹⁶. Z powyższego wynika jednoznacznie, że stawienie się należy rozumieć jako jednorazowe pojawienie się w danym miejscu i trzeba je odróżnić od czynności ciągłej, jaką byłoby przebywanie w tym miejscu przez dany okres.

Ustawodawca wielokrotnie w aktach prawnych posługuje się sformułowaniem „osobiste stawiennictwo”, które oznacza obowiązek zgłoszenia się

¹³ Art. 65 ust. 3 b.i.m. oraz art. 41b § 2 k.k.

¹⁴ Art. 65 ust. 4 b.i.m. oraz art. 41b § 3 k.k.

¹⁵ *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/lista.php?co=stawiennictwo>.

¹⁶ *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/lista.php?co=stawi%E6+si%EA>.

do danego miejsca i ewentualne przebywanie w nim przez czas niezbędny do dokonania określonej czynności, z powodu której zostało się wezwanym¹⁷.

Zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 3 pkt 6 b.i.m. przez czas trwania imprezy masowej należy rozumieć „okres od chwili udostępnienia obiektu lub terenu uczestnikom imprezy masowej do chwili opuszczenia przez nich tego obiektu lub terenu”.

Podsumowując powyższe rozważania należy dojść do wniosku, że pojęcie „osobiste stawiennictwo w czasie trwania imprezy masowej” oznacza, że skazany, wobec którego zastosowano środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową ma obowiązek (o ile o takim obowiązku orzeczono) stawić się w danym miejscu między rozpoczęciem a zakończeniem imprezy masowej. W praktyce oznacza to, np. w odniesieniu do meczu piłki nożnej, że skazany może przyjść do danego miejsca zarówno w pierwszej minucie meczu, jak i na początku drugiej połowy spotkania, czy też nawet po jego zakończeniu, o ile zdąży to zrobić przed opuszczeniem przez wszystkich uczestników imprezy udostępnionego im obiektu.

Brak jest ustawowych podstaw do twierdzenia odmiennego, wedle którego skazany miałby mieć obowiązek przebywania w czasie trwania imprezy masowej w określonym miejscu (przez cały ten czas). Ustawodawca wyraził się precyzyjnie, określając obowiązek skazanego mianem „osobistego stawiennictwa” i nie można tego wyrażenia wyklądać na niekorzyść skazanego jako obowiązek przebywania w danym miejscu, na co jednoznacznie wskazuje przywołana powyżej wykładnia językowa i systemowa.

Niewystarczającym dla udowodnienia tezy odwrotnej wydaje się powoływanie na argument historyczny, odnoszący się do pierwotnej woli ustawodawcy, który jednakże dla porządku należy w tym miejscu przywołać.

¹⁷ Por. np. art. 54 ust. 7 zd. 2 ustawy z dn. 20 VI 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2008 r., Nr 7, poz. 39, ze zm.): „Sąd dyscyplinarny może wezwać prokuratora, którego wniosek dotyczy, do złożenia pisemnego oświadczenia lub do osobistego stawiennictwa celem odebrania od niego ustnego oświadczenia”. § 24 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 6 II 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważnienia, wymiany, zwrotu lub utraty (Dz.U. Nr 47, poz. 384): „Zawiadomienie o utracie dowodu osobistego, o którym mowa w art. 42 ust. 1 b.i.m., wymaga osobistego stawiennictwa osoby, która utraciła dowód osobisty”, art. 73 ust. 1 ustawy z dn. 7 IX 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz.U. z 2008 r., Nr 172, poz. 1069, ze zm.): „W każdym czasie sąd penitencjarny lub sądowy kurator zawodowy mogą żądać od skazanego wyjaśnień dotyczących przebiegu odbywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego i w tym celu zzywać go do osobistego stawiennictwa”.

Możliwość połączenia zakazu wstępu na imprezę masową z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w danym miejscu w czasie jej trwania pojawiła się po raz pierwszy w systemie prawnym w ustawie o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o Policji z 30 marca 2001 r.¹⁸ Zgodnie z art. 1 pkt 22 tej ustawy, art. 22 ówczesnej obowiązującej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych otrzymał treść: „W razie ukarania za wykroczenia z art. 50, 51, 52a, 124 i 143 Kodeksu wykroczeń oraz określone w art. 21 ust. 2–4 niniejszej ustawy, popełnione w związku z imprezami masowymi, można orzec środek karny zakazu wstępu na imprezę masową, w rozumieniu niniejszej ustawy, na czas od 1 roku do 3 lat, który może być połączony z obowiązkiem osobistego stawiennictwa na wezwanie powiatowego (miejskiego) komendanta Policji we właściwej dla miejsca zamieszkania ukaranego jednostce organizacyjnej Policji w czasie trwania imprezy masowej”. Zmiana ta została w toku prac legislacyjnych zaproponowana przez mniejszość senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności. Jak wynika ze stenogramu 76. posiedzenia Senatu RP IV kadencji¹⁹, obowiązek ten wprowadzono w celu zwiększenia skuteczności wykonywania orzeczanego zakazu wstępu na imprezy masowe poprzez zmuszenie ukaranych do przebywania w czasie danej imprezy (kwestia ta dotyczyła przede wszystkim meczów piłki nożnej) w jednostce Policji. Sprawozdawca mniejszości Komisji podkreślał, że obowiązek taki będzie dolegliwy dla sprawcy, a jednocześnie nie będzie łączył się z umieszczeniem go w zakładzie karnym, pozwalając równocześnie pokazać opinii publicznej, że wyroki wydawane w Polsce są skuteczne. Oznacza to, że wolą ustawodawcy było zmuszenie ukaranego do przebywania w czasie trwania imprezy masowej w określonym miejscu, a nie tylko zobligowanie go do stawiania się w nim i odnotowania swojej obecności. Jednakże należy w tym miejscu wyraźnie odróżnić wolę ustawodawcy od treści aktu prawnego, który zostaje przez tego ustawodawcę uchwalony. A treść art. 22 poprzednio obowiązującej ustawy, art. 65 ust. 3 b.i.m. i art. 41b § 2 k.k. jest, co zostało wykazane powyżej, jednoznaczna (zarówno na płaszczyźnie językowej, jak i w odniesieniu do wykładni systemowej) i mówi jedynie o obowiązku osobistego stawiennictwa w określonym miejscu, nie wspominając jednocześnie nic na temat obowiązku przebywania w tym miejscu

¹⁸ Ustawa z dn. 30 III 2001 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o Policji (Dz.U. Nr 41, poz. 465).

¹⁹ Wypowiedź senatora Zbigniewa Romaszewskiego, sprawozdawcy mniejszości Komisji Praw Człowieka i Praworządności, 76. posiedzenie Senatu RP IV Kadencji, <http://www.senat.gov.pl/K4/DOK/STEN/076/5.htm#a13>.

przez czas trwania imprezy masowej. Prawo karne nie powinno dopuszczać sytuacji, w których dochodzi do wykładni rozszerzającej danego pojęcia na niekorzyść skazanego (zwłaszcza gdy chodzi o obowiązki naruszające jego wolność osobistą), tym bardziej gdy zastosowanie wykładni językowej i systemowej, które mają prymat nad wykładnią historyczną, nie doprowadza do powstania jakichkolwiek wątpliwości co do znaczenia tego pojęcia.

Na podkreślenie zasługuje również fakt, że interpretowanie sformułowania „obowiązek osobistego stawiennictwa”, jako obowiązku przebywania w danym miejscu mogłoby w praktyce doprowadzić do stosowania wobec skazanych bądź ukaranych środka izolacyjnego zbliżonego w swej istocie do zatrzymania. W wypadku meczu piłkarskiego czy też koncertu problem ten nie jest aż tak jaskrawy, gdyż ograniczałby się do obowiązku przebywania danej osoby w jednostce Policji (lub innym miejscu) przez maksymalnie kilka godzin; jednakże w sytuacji trwającego kilka dni festiwalu muzycznego, czy też wielodniowej imprezy sportowej, może prowadzić to do swoistego zatrzymania takiej osoby w określonym miejscu przez kilka dni, a w sytuacji stosowania środka przez kilka lat – w konsekwencji do pozbawienia jej wolności na kilkanaście do kilkudziesięciu dni (jednakże w sporych odstępach czasu). W miejscu tym należałoby również odwołać się do wspomnianego wcześniej stenogramu 76. posiedzenia Senatu RP IV kadencji, z którego treści wynika jednoznacznie, że jednym z powodów, dla których ustawodawca wprowadził środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową było stworzenie alternatywy dla kar izolacyjnych. Zauważyć należy również, że jednostki Policji, w których mają stawiąć się ukarani bądź skazani z reguły nie są przystosowane do zatrzymywania osób przez tak długi czas.

W kontekście tym należy skrytykować konstrukcję rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2009 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji w czasie trwania imprezy masowej²⁰, wydanego na podstawie art. 68 b.i.m.

Zgodnie z tym artykułem, wspomniane wyżej rozporządzenie ma określać sposób wykonywania orzeczonego za wykroczenie albo przestępstwo obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce Policji lub w innym okre-

²⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 3 VIII 2009 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji w czasie trwania imprezy masowej; Dz.U. Nr 125, poz. 1039.

ślonym miejscu w czasie trwania imprezy masowej, uwzględniając sposób dokumentowania wykonania tego obowiązku. Paragraf 3 rozporządzenia stanowi, że „osoba ukarana albo skazana, wobec której orzeczono środek karny – zakaz wstępu na imprezę masową połączony z obowiązkiem osobistego stawiennictwa [...] jest zobowiązana do:

1. zgłaszania się do miejsca stawiennictwa w czasie trwania imprezy masowej, której zakaz dotyczy;
2. odnotowania swojej obecności w karcie ewidencji stawiennictwa, której wzór stanowi załącznik do rozporządzenia;
3. posiadania w miejscu stawiennictwa i okazywania na wezwanie policjanta pełniącego służbę w miejscu stawiennictwa dokumentu potwierdzającego tożsamość”.

Rozporządzenie zatem również nic nie wspomina o obowiązku przebywania przez cały czas trwania imprezy masowej w danym miejscu²¹, a jedynie o zgłaszaniu się do miejsca stawiennictwa i odnotowania swojej obecności. Niezrozumiałe w tym kontekście wydaje się umieszczenie w treści załącznika do rozporządzenia w postaci wzoru „Karty ewidencji stawiennictwa osoby ukaranej lub skazanej” kolumny „Termin obowiązkowego stawiennictwa”, która zawiera informacje w jakich godzinach skazany bądź ukarany powinien przebywać w danym miejscu. Zabieg taki należy poddać jak najdalej idącej krytyce oraz uznać za niedopuszczalny i niezgodny z art. 92 Konstytucji²². Organ wydający rozporządzenie nie ma bowiem kompetencji do rozszerzenia w wydawanym przez siebie akcie upoważnienia ustawowego, na podstawie którego akt ten ma zostać wydany, a tym bardziej nie może tego robić w załączniku do danego rozporządzenia.

Co ciekawe, problem ten nie pojawia się w praktyce, podczas wykonywania obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostkach Policji. Jak ustaliliśmy, zarówno w Komendach Miejskich Policji w Krakowie i Katowi-

²¹ Zauważyć należy, że w sytuacji gdyby rozporządzenie wprowadzało taki obowiązek, naruszałoby tym samym treść art. 92 Konstytucji („Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.”) ponieważ ustawa wspomina jedynie – jak wykazano powyżej – o obowiązku osobistego stawiennictwa w czasie trwania imprezy masowej w danym miejscu, a nie o przebywaniu w nim w czasie jej trwania. Zatem rozszerzenie obowiązków skazanego w drodze rozporządzenia byłoby wyjściem poza ramy ustawowego upoważnienia, co jest niedopuszczalne w państwie prawa.

²² Por. przyp. 21.

cach, jak i w Stołecznej Komendzie Policji²³ od skazanego bądź ukaranego wymaga się jedynie złożenie podpisu w Karcie ewidencji, bez konieczności przebywania przez cały czas trwania imprezy w jednostce. Praktyka taka jest tłumaczona zmianą przepisów i wejściem w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2009 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji w czasie trwania imprezy masowej, a przede wszystkim treścią § 3. Praktykę taką należy uznać za jak najbardziej słuszną, jednakże uzasadnienie leżące u jej podstaw może budzić kontrowersje.

Na gruncie starej ustawy, zgodnie z jej art. 22, zakaz wstępu na imprezę masową mógł być połączony z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji w czasie trwania imprezy masowej. Nowa ustawa nie wprowadziła w tej kwestii żadnych zmian; nie zrobiło tego również wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ww. rozporządzenie. Stara ustawa, tak jak i nowe regulacje dotyczące obowiązku osobistego stawiennictwa, nie przewidywała obowiązku przebywania w jednostce Policji przez cały okres trwania imprezy masowej, jednakże praktyka w tej mierze była odmienna²⁴. Oznacza to, że mimo identycznego brzmienia w tym zakresie przepisów odnoszących się do obowiązku osobistego stawiennictwa na gruncie nowej, jak i starej ustawy, podejmowane przez Policję działania są zupełnie różne. Może to prowadzić do powstania obawy, że za pewien czas wykładnia przepisów dokonywana przez Policję po raz kolejny ulegnie zmianie i od skazanych, bądź ukaranych znacznie wymagać się przebywania przez czas trwania imprezy masowej w jednostce Policji, odwołując się tym samym do wykładni historycznej przepisów wprowadzających ten obowiązek.

²³ Informacja Komendy Stołecznej Policji z 28 XII 2009 r., SK – I – 7309/7194/09/MdM.

²⁴ „Przepis art. 22 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych stanowi jedynie, że ukarany ma osobiście stawić się na wezwanie powiatowego (miejskiego) komendanta Policji we właściwej dla jego miejsca zamieszkania jednostce organizacyjnej Policji w czasie trwania imprezy masowej. Nie podaje szczegółowego trybu postępowania z nim w tym czasie. Oznacza to, że jego wybór pozostawiony został inwencji funkcjonariuszy Policji. Należy więc przyjąć, że dopuszczalne są wszelkie formy pracy profilaktyczno-wychowawczej z nim, w tym zajęcia resocjalizacyjne, o ile nie są sprzeczne z obowiązującym prawem”. R. K u p i ń s k i, *Zakaz wstępu na imprezy masowe i co dalej*, „Gazeta Policyjna”, nr 18 z 9 V 2004 r., <http://www.gazetapolicyjna.policja.pl/archiwum/1804/s12a1.html>. Z cyt. artykułu wynika zatem, że na gruncie starej ustawy w praktyce wymagano od ukaranych, żeby w czasie trwania imprezy przebywali w jednostce Policji.

Dlatego też należy zaapelować do ustawodawcy o wprowadzenie do przepisów regulujących kwestię zakazu wstępu na imprezę masową zmian pozwalających na stosowanie tych przepisów zgodnie z pierwotną wolą ustawodawcy (o ile jej treść pozostaje aktualna) oraz rozważenie kwestii, w jaki sposób obowiązek przebywania ukaranego bądź skazanego w danym miejscu w czasie trwania wielodniowych imprez masowych, gdy obiekt, na terenie którego impreza się odbywa, cały czas udostępniony jest uczestnikom imprezy, miałyby być wykonywany bez jednoczesnego stosowania wobec tych osób swoistego środka izolacyjnego.

Okres stosowania środka karnego zakazu wstępu na imprezę masową

Artykuł 65 ust. 1 i 2 b.i.m. oraz art. 43 § 1 pkt 3 k.k. określa przedział czasowy, na jaki sąd może orzec wobec sprawcy przestępstwa bądź wykroczenia środek karny zakazu wstępu na imprezę masową. Zarówno w wypadku przestępstw, jak i wykroczeń okres ten wynosi od lat 2 do 6, i jest orzekany w latach.

W związku z powyższym pojawiają się dwa pytania:

– dlaczego ustawodawca postanowił tak samo uregulować kwestię czasu stosowania środka karnego wobec sprawców wykroczeń i przestępstw?, oraz

– dlaczego ustawodawca zdecydował się na takie ramy czasowe (od 2 lat do 6) stosowania tego środka w Kodeksie karnym?

Odnosząc się do pierwszego z powyższych problemów, trzeba przeanalizować czas stosowania środków karnych, które występują zarówno w odniesieniu do wykroczeń, jak i przestępstw. Kodeks wykroczeń zawiera w swej treści tylko jeden okresowy środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, który został uregulowany w art. 28 § 1 pkt 1 oraz w art. 29 k.w. Środek ten występuje również w Kodeksie karnym i regulują go przepisy art. 39 pkt 3, art. 42 oraz art. 43 k.k.

Zgodnie z art. 29 § 1 k.w., „zakaz prowadzenia pojazdów wymierza się w miesiącach lub latach, na okres od 6 miesięcy do 3 lat”, natomiast ten sam środek w odniesieniu do przestępstw, zgodnie z art. 43 § 1 pkt 1, orzeka się w latach, od roku do lat 10.

Na powyższym przykładzie widać, że ustawodawca różnicuje długość możliwego do orzeczenia środka karnego w zależności od wagi popełnio-

nego przez sprawcę czynu zabronionego, w szczególności odnosząc się do społecznej szkodliwości danego czynu i w konsekwencji uznając, że tam gdzie ta szkodliwość jest znikoma lub mniejsza, nie ma potrzeby orzekania środka karnego w takim samym wymiarze, jak w wypadku karygodnych typów czynów zabronionych.

Dlatego też krytycznie należy ocenić działalność ustawodawcy uchwalającego ustawę b.i.m., polegającą na zrównaniu okresów stosowania środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową w odniesieniu do przestępstw i wykroczeń. Wykroczenia z samej swej definicji są mniej szkodliwymi społecznie typami czynów zabronionych i prawnokarna reakcja na ich popełnienie nie powinna być taka sama, jak reakcja na przestępstwa. W związku z tym za niezbędne należy uznać zróżnicowanie stosowania wobec sprawców wykroczeń i przestępstw okresów orzekania wspomnianego środka karnego już na poziomie ustawy, ponieważ w konkretnych przypadkach może okazać się, że różne sądy orzekając ten środek doprowadzą do zachwiania równowagi między wykroczeniami a przestępstwami, co w konsekwencji może doprowadzić do odbioru przez opinię publiczną takich wyroków jako niesprawiedliwych.

Krytycznie również należy podejść do drugiej z poruszonych na wstępie kwestii, a mianowicie do ustalenia granic orzekania środka karnego, na podstawie Kodeksu karnego, w postaci zakazu wstępu na imprezę masową na okres od lat 2 do 6. Do tej pory, zgodnie z art. 43 § 1, Kodeks karny znał dwa podstawowe okresy, na jakie orzeka się środki karne²⁵. Okresy te wynoszą od roku do lat 10 (art. 43 § 1 pkt 1 k.k.) oraz od roku do lat 15 (art. 43 § 1 pkt 2 k.k.). Dlatego też, ze względu na spójność systemu prawnego, należy zakwestionować zasadność ustalenia dolnej granicy orzekania tego środka na poziomie lat 2, gdyż uregulowanie takie wprowadza niepotrzebne zamieszanie do struktury środków karnych. Ponadto tak wysokie określenie tej granicy ogranicza kompetencje sądu w kontekście dyrektywy sądowego wymiaru kary, gdyż na pewno znajdzie się wiele przypadków, w których sąd mógłby uznać, że orzeczenie zakazu na rok byłoby wystarczające w konkretnej sprawie, jednakże zostaje zmuszony przez ustawodawcę do wymierzenia go na okres lat 2.

²⁵ Art. 67 § 3 k.k. przewiduje dodatkowo, w wypadku warunkowego umorzenia postępowania, możliwość orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów do lat 2.

Brak nowelizacji art. 244 k.k.

Ogromnym niedopatrzeniem ustawodawcy jest niewątpliwie brak nowelizacji art. 244 k.k., zawierającego sankcję za niestosowanie się do orzeczonego przez sąd zakazu, w związku z faktem, iż po nowelizacji ustawy zabrakło w niej regulacji zawartej w art. 22a poprzednio obowiązującej ustawy, zgodnie z którą: „kto nie stosuje się do orzeczonego zakazu wstępu na imprezę masową albo nie stosuje się do orzeczonego obowiązku osobistego stawiennictwa na policji, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech”. W wyniku tego niedopatrzenia doszło do powstania konstrukcji zbliżonej do *lex imperfecta*, gdyż nierespektowanie orzeczonego przez sąd środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową, o którym mowa w art. 65–67 ustawy, a także w art. 39 pkt 2c, art. 41b oraz art. 43 § 1 pkt 3 k.k. nie jest w chwili obecnej zagrożone żadną sankcją z wyjątkiem możliwości zarządzenia warunkowo zawieszanej kary oraz podjęcia warunkowo umorzonego postępowania.

Na istnienie wyżej przedstawionego problemu zwrócił ostatnio uwagę Sąd Rejonowy w Zamościu, przed którym zapadł pierwszy wyrok prawomocnie umarzający postępowanie karne przeciwko kibicom łamiącym zakaz stadionowy (sygn. VII K 894/09). W sprawie tej 14 osób zostało oskarżonych o niezastosowanie się do wyroków sądowych nakładających na nie zakaz stadionowy połączony z obowiązkiem stawiennictwa na posterunku Policji w czasie trwania meczu piłki nożnej Klubu Sportowego „Hetman” w Zamościu. Sąd Rejonowy wyraził pogląd, z którym nie sposób się nie zgodzić, w myśl którego w tej sprawie po zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nastąpiła całkowita depenalizacja czynu. W wypowiedzi dla dziennika „Rzeczpospolita”²⁶ z poglądem tym zgodziła się również prokurator Ewa Kuźnicka, zastępca prokuratora rejonowego w Zamościu. Prokurator ta wyraziła również opinię, iż: „na podstawie tego artykułu [244 k.k.] będzie odpowiadał ten, kto się pojawi wbrew zakazowi w określonym miejscu, czyli na stadionie”. Z tą opinią nie można się zgodzić. Po pierwsze należy zwrócić uwagę iż zakaz wstępu na imprezę masową jest w pełni odrębnym, samodzielnym środkiem karnym, zawartym w art. 39 pkt 2c k.k., zawierającego katalog środków karnych, którego nie można utożsamiać z obowiązkiem powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zawartym w pkt. 2b wspomnianego artykułu. Po drugie, nawet gdyby upierać się przy takiej wykładni,

²⁶ *Kibic nie musi się meldować*, „Rzeczpospolita” z 30 X 2009 r., s. C3.

to zakaz wstępu na imprezę masową trudno określić po prostu zakazem przebywania w określonych miejscach. Przypomnieć trzeba, odnosząc się do treści art. 41b k.k., iż jest to: zakaz wstępu na określone przez sąd masowe imprezy sportowe lub mecze piłki nożnej, w czasie których ukarany jest obowiązany do osobistego stawiennictwa w jednostce Policji. Dodatkowo sąd określa: nazwy dyscyplin sportowych, nazwy klubów sportowych oraz zakres terytorialny obowiązywania orzeczonego środka. Trudno więc przyjąć, że jest to po prostu zakaz przebywania w określonym miejscu. Po trzecie nie ulega wątpliwości, że osoba na której ciąży zakaz wstępu na imprezę masową może pojawić się na stadionie, gdy nie trwa na nim akurat impreza masowa, co do której orzeczono przeciwko tej osobie zakaz wstępu i nie będzie to działanie bezprawne.

Reasumując, w tej chwili istnieje sytuacja niezamierzonej, całkowitej depenalizacji niepodporządkowania się środkowi karnemu prawomocnie orzeczonemu przez sąd w postaci zakazu wstępu na imprezę masową. Jak pokazuje przykład z Zamościa, prowadzi to i prowadzić będzie mimo wysiłków organów ścigania do umarzania postępowań w takich sprawach aż do znowelizowania art. 244 k.k. lub dodania do ustawy odpowiednika dawnego art. 22a²⁷.

Zakaz klubowy

Wprowadzenie instytucji zakazu klubowego do ustawy związane było z potrzebą ujęcia w prawne ramy zjawiska nakładania przez kluby sportowe (przede wszystkim piłki nożnej) zakazów sprzedaży biletów wymierzanych w kibiców naruszających określone ustalone przez dany klub reguły zachowań (najczęściej regulaminy obiektów sportowych). Samą inicjatywę uregulowania tego zjawiska należy ocenić jak najbardziej pozytywnie, gdyż pomogła ona w ujednoczeniu systemu sankcji jakimi dysponują kluby sportowe przeciwko antyspołecznym zachowaniom pseudokibiców. Pozytywnie można się również odnieść do ustalenia maksymalnego okresu obowiązywania zakazu klubowego w art. 14 ust. 2 b.i.m.²⁸ oraz przyznania osobie ukaranej prawa do złożenia odwołania.

Niestety mimo wyżej wymienionych pozytywnych aspektów wprowadzenia zakazu klubowego do ustawy b.i.m., ustawodawca nie ustrzegł się

²⁷ Pogląd ten podzielił również SN w postanowieniu z 24 II 2010 r., I KZP 33/09.

²⁸ „Okres obowiązywania zakazu klubowego nie może być dłuższy niż 2 lata od dnia jego wydania”.

bardzo poważnych błędów legislacyjnych, które kładą się cieniem na tej z gruntu pozytywnej inicjatywie. Zgodnie z definicją zakazu klubowego zawartą w art. 14 ust. 1 b.i.m. zakaz klubowy może być nakładany przez organizatora meczu piłki nożnej na osobę, która dopuściła się naruszenia regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej i polega na zakazie uczestniczenia w kolejnych imprezach masowych przeprowadzanych przez organizatora meczu piłki nożnej. Zgodnie z definicją zatem, zakaz dotyczy uczestnictwa w imprezach organizowanych przez podmiot, który nałożył zakaz. W takim ujęciu instytucja zakazu klubowego nie budzi wątpliwości, gdyż przyznaje jedynie organizatorowi imprezy masowej prawo ograniczenia dostępu osób łamiących porządek do organizowanych przez siebie imprez masowych. Niestety, w wyniku błędnego sformułowania treści kolejnych przepisów ustawy b.i.m. ustawodawca wbrew treści art. 14 ust. 1 b.i.m. rozszerzył zakres zastosowania zakazu klubowego także na imprezy organizowane przez inne podmioty. W szczególności art. 16 ust. 3 pkt 2 b.i.m.²⁹ zabrania jakiegokolwiek organizatorowi meczu piłki nożnej sprzedaży biletu wstępu lub innego dokumentu uprawniającego do przebywania na meczu piłkarskim osobie, wobec której zastosowano zakaz klubowy. Z kolei art. 22 b.i.m. nakłada obowiązek na służby porządkowe odmówić prawa wstępu na imprezę masową osobie, wobec której wydano zakaz klubowy. Takie sformułowanie przepisów prowadzi do sytuacji, w której nałożenie przez organizatora meczu zakazu klubowego wywołuje skutki już nie tylko w relacjach *inter partes* pomiędzy daną osobą a podmiotem nakładającym taki zakaz w związku z organizowanymi przez siebie imprezami. Zakaz klubowy nabiera charakteru publicznoprawnego. Staje się on sankcją karnoadministracyjną, wywołującą skutki *erga omnes*, określając sferę praw i wolności danej osoby w zakresie dostępu do sportu. Ponad wszelką wątpliwość jest to skutek przez ustawodawcę niezamierzony³⁰. Jednak jego istnienie wynikające z wykładni językowej ustawy wiąże się z wątpliwością co do zgodności z konstytucyjną zasadą prawa do kontroli sądowej³¹. Jeżeli bowiem ustawa b.i.m. przypisuje danemu rozstrzygnięciu

²⁹ „Organizator meczu piłki nożnej lub podmiot przez niego uprawniony do dystrybucji odmawia sprzedaży biletu wstępu lub innego dokumentu uprawniającego do przebywania na nim: [...] 2) osobie, wobec której zastosowano zakaz klubowy i zakaz zagraniczny”.

³⁰ Świadczy o tym przede wszystkim usunięcie z treści projektu ustawy przepisów określających obowiązek przekazywania informacji o nałożonych zakazach klubowych do innych organizatorów meczów piłki nożnej i związków sportowych.

³¹ Zasadę tę wprowadza się z treści art. 45 Konstytucji.

skutek w postaci ograniczenia praw i wolności w zakresie wykraczającym poza sferę objętą stosunkami cywilnoprawnymi, rozstrzygnięcie takie podlegać powinno kontroli sądowej zwłaszcza w przypadku, gdy zostało wydane przez organ o charakterze niepublicznym, a z taką sytuacją mamy do czynienia w ustawie. Ustawodawca w wyniku postulatów Klubów Kibica i Rzecznika Praw Obywatelskich przewidział wprawdzie wspomniane wyżej prawo złożenia odwołania, które przysługuje do podmiotu prowadzącego rozgrywkę. Takie rozwiązanie po pierwsze nie jest w stanie zastąpić jednak kontroli sądowej, po drugie prowadzi do trudności ze składaniem odwołania ze względu na brak definicji ustawowej „podmiotu prowadzącego rozgrywkę” oraz rozbudowanie i zróżnicowanie systemu tych podmiotów³². Na marginesie warto dodać, że od rozstrzygnięcia takiego podmiotu mimo nadania mu w ust. 8 tego artykułu przymiotu ostateczności, nie przysługuje również skarga do sądu administracyjnego, gdyż nie można traktować nałożenia zakazu klubowego przez organizatora meczu jako decyzji administracyjnej.

Należy również zauważyć, że nałożony w art. 15 ust. 3 b.i.m. na organizatora meczu piłki nożnej obowiązek poinformowania w terminie 7 dni osoby, wobec której zastosowano zakaz klubowy o wydaniu takiego zakazu jest bardzo trudny do spełnienia, a w niektórych przypadkach jego spełnienie może okazać się niemożliwe. Problem polega na tym, że organizator meczu nie jest uprawniony do gromadzenia informacji o miejscu zamieszkania osób biorących udział w imprezie masowej. Nie rozstrzygnięto także, jakie są konsekwencje braku powiadomienia osoby zainteresowanej o nałożeniu zakazu klubowego.

Reasumując, przepisy dotyczące zakazu klubowego wymagają pilnej nowelizacji.

Służby porządkowe – uprawnienia

Zgodnie z ustawą b.i.m. służby porządkowe mające zapewniać bezpieczeństwo w czasie trwania imprezy masowej mają szerokie uprawnienia.

Artykuł 20 ust. 1 b.i.m. daje tym służbom uprawnienie do przeglądania zawartości bagaży i odzieży osób w przypadku podejrzenia, że osoby te wnoszą lub posiadają przedmioty, o których mowa w art. 8 ust. 2³³. Upraw-

³² W przypadku ekstraklasy odwołanie przysługuje do Komisji Ligi, której komisarze powoływani są przez organ spółki Ekstraklasa SA, który na podstawie umowy z PZPN posiada prawa do prowadzenia rozgrywek w tej lidze.

³³ „Zabrania się wnoszenia na imprezę masową i posiadania przez osoby w niej uczestni-

nienie wynikające z tego przepisu jest bardzo szerokie, a co więcej brak jest w nim wystarczających gwarancji dla osoby przeszukiwanej, chociażby poprzez wymaganie udzielenia przez taką osobę zgody na przeszukiwanie – w wypadku braku takiej zgody pracownik służby nie powinien mieć możliwości przeszukiwania takiej osoby, jednakże mógłby od niej żądać opuszczenia imprezy. Za niewystarczające należy w tym kontekście uznać postanowienia art. 20 ust. 3 b.i.m., który stanowi, że „czynności, o których mowa w ust. 1 i 2, powinny być wykonywane w sposób zapewniający poszanowanie godności ludzkiej oraz innych dóbr osobistych osoby, w stosunku do której zostały podjęte”. Przepis ten w dalszym ciągu nie gwarantuje osobie przeszukiwanej możliwości sprzeciwienia się przeszukaniu, a co za tym idzie ochrony swojej wolności czy też praw do dysponowania własnymi rzeczami³⁴.

Artykuł 20 ust. 2 b.i.m. wprowadza natomiast uprawnienie służb porządkowych „do stosowania siły fizycznej w postaci chwytów obezwładniających lub podobnych technik obrony oraz kajdanek lub ręcznych miotaczy gazu, w przypadku zagrożenia dóbr powierzonych ochronie lub odparcia ataku na członka służby porządkowej, służby informacyjnej lub inną osobę oraz niewykonywania poleceń, o których mowa w ust. 1 pkt 4, na zasadach określonych w art. 38 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia”. Zapis ten może budzić obawy w zakresie dającym możliwość stosowania przez służby porządkowe wymienionych wyżej środków przy-

czące broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów, materiałów wybuchowych, wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych, napojów alkoholowych, środków odurzających lub substancji psychotropowych”.

³⁴ Na problem powyższy zwracano już uwagę na etapie prac legislacyjnych w Sejmie: „Wskazane uprawnienie jest w istocie tożsame z uprawnieniem do przeszukiwania osoby, o którym mowa w art. 219 § 2 Kodeksu postępowania karnego. Ponadto stanowi naruszenie nietykalności cielesnej i sfery prywatności oraz praw majątkowych do wyłącznego dysponowania rzeczami i jako takie podlega ocenie w perspektywie konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Biorąc pod uwagę tę zasadę należy stwierdzić, że przeszukiwanie, określone w art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy powinno być obwarowane zgodą danej osoby, natomiast brak takiej zgody mógłby uprawniać do wydania polecenia opuszczenia miejsca imprezy masowej. Nie wydaje się natomiast zasadnym wyposażanie służb porządkowych i informacyjnych organizatora imprezy masowej w dokonywanie takiego przeszukiwania bez zgody osoby uprawnionej. W przypadku podejrzenia, że dana osoba posiada przedmioty zakazane zachodzi jednocześnie podejrzenie popełnienia przez nią czynu karalnego – to zaś powinno skutkować przekazaniem takiej osoby organom policji, które dopiero działając w ramach przyznanych im uprawnień procesowych mogą dokonać stosowanego przeszukiwania na potrzeby ewentualnego postępowania karnego (czy postępowania w sprawie o wykroczenia)”. Por. W. R ó b e l, *op. cit.*

musu w sytuacji niewykonywania poleceń porządkowych wydanych osobom zakłócającym porządek publiczny lub zachowującym się niezgodnie z regulaminem imprezy masowej lub regulaminem obiektu (terenu)³⁵.

Regulaminy imprez masowych lub obiektów, na których się one odbywają, zawierają szereg norm dla uczestników imprez. Normy te mogą zakazywać określonych zachowań, jak np. palenia tytoniu, spożywania alkoholu, śmiecenia, wnoszenia na teren imprezy butelek, aparatów fotograficznych czy też przebywania na terenie imprezy osób nietrzeźwych. W wypadku naruszenia tych norm – zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 4 b.i.m. – służby porządkowe mogą wydać osobie naruszającej polecenie porządkowe, a w wypadku niezastosowania się jej do niego – w myśl art. 20 ust. 2 b.i.m. – użyć środków przymusu. W związku z tym powstaje pytanie o proporcjonalność możliwości użycia środków przymusu i ich rodzajów w stosunku do wagi naruszonych przez daną osobę norm wynikających z regulaminu. Bowiem zupełnie inną sytuacją i naruszeniem zakazów o różnym ciężarze gatunkowym jest rzucanie na boisko rac w czasie trwania meczu piłki nożnej, a wniesienie na koncert, odbywający się w gorący dzień, butelki wody mineralnej. Jednakże konsekwencje takich zachowań (o ile oczywiście dana osoba nie zastosuje się do wydanego pod jej adresem polecenia porządkowego) mogą być identyczne. Dlatego też trzeba zastanowić się czy uprawnienia służb porządkowych do stosowania środków przymusu wobec osób naruszających regulamin imprezy czy też obiektu nie jest za szerokie i czy nie należałoby ograniczyć go tylko do naruszeń niektórych norm lub też ograniczyć w takich przypadkach katalog możliwych do zastosowania przez służby porządkowe środków przymusu. Pytanie to jest również bardzo istotne ze względu na możliwe nadużycia ze strony służb porządkowych i używania siły w sytuacjach, gdy nie jest to wymagane okolicznościami, a następnie usprawiedliwianie takich zachowań normą art. 20 ust. 2 b.i.m.

Problem sankcji za zakłócanie porządku publicznego lub zachowanie niezgodne z regulaminem imprezy masowej lub regulaminem obiektu (terenu)

Z poruszoną powyżej kwestią uprawnień służb porządkowych łączy się problem obowiązków nałożonych na służby przez ustawodawcę i wprowadzonych przez niego sankcji za zakłócanie porządku publicznego lub

³⁵ Por. art. 20 ust. 1 pkt 4 b.i.m.

zachowanie niezgodne z regulaminem imprezy masowej lub regulaminem obiektu (terenu).

Z jednej bowiem strony ustawodawca daje służbom porządkowym uprawnienie do wydawania poleceń porządkowych w sytuacji zakłócania przez dane osoby porządku publicznego lub naruszania norm wynikających z regulaminu imprezy bądź obiektu. Z drugiej jednak nakłada na te służby bezwzględny obowiązek usunięcia takich osób z miejsca przeprowadzania imprezy masowej³⁶.

Jak zostało już napisane, naruszenia regulaminu mogą dotyczyć przeróżnych kwestii i nie zawsze wymagają stosowania tak drastycznego środka, jak usunięcie osoby naruszającej z terenu imprezy. Ponadto nałożenie na służby porządkowe obowiązku usuwania takich osób w konsekwencji doprowadza do niemożliwości zastosowania art. 20 ust. 1 pkt 4 b.i.m. i wydania jakiegokolwiek polecenia porządkowego. Przepis ten w takiej sytuacji staje się przepisem pustym. Dlatego też za niezbędne należy uznać uzgodnienie treści art. 22 ust. 1 pkt 2 b.i.m. z art. 20 ust. 1 pkt 4 b.i.m., poprzez wyeliminowanie bezwzględnego obowiązku usuwania przez służby porządkowe osób naruszających dany regulamin lub też zakłócających porządek publiczny³⁷.

Bezpieczeństwo danych osobowych

Artykuł 22 ust. 1 b.i.m. nakłada na służby porządkowe zatrudnione przez organizatora imprezy masowej obowiązek niewpuszczenia na imprezę masową osoby, wobec której orzeczono sądownie zakaz udziału w takich imprezach lub też zakaz zagraniczny. W celu realizacji owego obowiązku organizator imprezy ma obowiązek skierowania do komendanta jednostki policji właściwego ze względu na miejsce odbywania się imprezy masowej zapytania określonego w ustawie o informacje dotyczące takich osób wynikający z ust. 3. Ustęp ten odsyła do regulacji zawartych w rozdz. 7. Z art. 38 ust. 1 pkt 14 (dot. sportowych imprez masowych) i ust. 2 (dot. innych imprez masowych) zawartego w tym rozdziale wynika m.in., iż organizatorzy imprez masowych są uprawnieni w zakresie swoich zadań ustawowych do otrzymania od Komendanta Głównego Policji (a więc nie są ograniczeni do komendantów właściwych ze względu na miejsce odbywania się imprezy masowej) informacji dotyczących osób, wobec których orzeczono zakaz udziału w takich imprezach albo zakaz zagraniczny. Efek-

³⁶ Por. art. 22 ust. 1 pkt 2 b.i.m.

³⁷ Tak też W. Wróbel, *op. cit.*, s. 13–14.

tem owego zapytania jest otrzymanie przez organizatora imprezy masowej wykazu wszystkich orzeczonych w kraju sądowych zakazów wstępu na imprezę masową lub zakazów zagranicznych. Informacje te mają charakter tzw. danych wrażliwych w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³⁸, ponieważ świadczą one m.in. o karalności osób, których dane te dotyczą. W tej sytuacji regulacje ustawy powinny przewidywać obowiązek zniszczenia owych danych otrzymanych przez organizatora imprezy masowej po jej zakończeniu. Takich regulacji jednakże ustawodawca w ustawie nie zamieścił.

Obowiązki organizatora imprez masowych wynikające z art. 11 b.i.m.

Artykuł 11 ust. 1 b.i.m. przyznaje organizatorowi imprezy masowej uprawnienie do utrwalania jej przebiegu, a w szczególności zachowania osób w niej uczestniczących, przy pomocy urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Natomiast zgodnie z ust. 4 tego artykułu na organizatorze ciąży obowiązek takiego utrwalenia, jeżeli impreza masowa przeprowadzana jest na stadionie, w obiekcie lub terenie objętym obowiązkiem utrwalania na mocy szczególnej decyzji administracyjnej wydanej przez wojewodę w uzgodnieniu z komendantem wojewódzkim Policji lub też ma charakter imprezy o podwyższonym ryzyku. Jednocześnie ustawodawca nakłada w ust. 2 tego artykułu na organizatora imprezy masowej obowiązek niezwłocznego przekazania prokuratorowi rejonowemu lub komendantowi powiatowemu (miejskiemu, rejonowemu) policji materiałów zgromadzonych podczas utrwalania przebiegu imprezy masowej „mogących stanowić dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego albo postępowania w sprawach o wykroczenie lub dowody mogące mieć znaczenie dla toczących się takich postępowań”, do których organizator dołącza w razie potrzeby „wniosek o wszczęcie postępowania karnego” lub „wniosek o ukaranie”, chyba że wcześniej zawiadomił on o przestępstwie odpowiednie organy ścigania albo wystąpił z wnioskiem o ukaranie do sądu w sprawach o wykroczenie. Treść wymienionych wyżej ustępów budzi poważne zastrzeżenia co do ich poprawności legislacyjnej.

Po pierwsze niezrozumiały jest obowiązek, jaki na organizatora imprezy masowej nakłada ustawodawca w ust. 2, tj. dostarczania z własnej inicjatywy utrwalonych materiałów na potrzeby postępowań, o istnieniu których

³⁸ Ustawa z dn. 29 VIII 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883, ze zm.).

przecież organizator wiedzieć nie musi, a wręcz wiedzieć nie powinien ze względu na tajemnicę postępowania przygotowawczego. Po drugie, rażą użyte przez ustawodawcę sformułowania „wniosek o wszczęcie postępowania karnego” oraz „wniosek o ukaranie”. Przede wszystkim rodzi się pytanie, czy art. 11 ust. 2 *in fine* nakłada na organizatora imprezy masowej obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa? Należy zwrócić uwagę, iż „wniosku o wszczęcie postępowania karnego” nie przewidują przepisy regulujące procedurę karną. W Kodeksie karnym i Kodeksie postępowania karnego występuje natomiast instytucja wniosku o ściganie, obejmująca przestępstwa wnioskowe, w których ze względu na ochronę szczególnego interesu pokrzywdzonego to od niego zależy wszczęcie postępowania karnego. Wypaczeniem istoty przestępstw wnioskowych byłoby natomiast nałożenie na pokrzywdzonego obowiązku złożenia takiego wniosku. Reasumując, mamy do czynienia z sytuacją, w której ustawodawca albo uchwalił przepis pusty, który nie odpowiada żadnej innej instytucji występującej w ramach postępowania karnego, albo przepis, który wypacza istotę wniosku o ściganie i przestępstw wnioskowych jeżeli pod pojęciem „wniosku o wszczęcie postępowania karnego” projektodawcy rozumie wniosek o ściganie. Z kolei „wniosek o ukaranie” można wnieść w postępowaniu uproszczonym, ale jedynym organem, który jest do tego uprawniony, jest organ pełniący obowiązki oskarżyciela publicznego. Nie ma możliwości, aby takim organem był organizator imprez masowych. W prawie wykroczeń wniosek o ukaranie można wnieść tylko w wąskiej kategorii spraw „prywatnoskargowych”, w tym jednak przypadku ustawa nie może zmuszać organizatora imprez masowych do występowania z takim wnioskiem, gdyż byłoby to naruszenie istoty tej instytucji.

Reasumując, obecne brzmienie art. 11 ust. 2 b.i.m. nie pozwala na odtworzenie zakresu obowiązków nałożonych na organizatora imprezy masowej. Należy podkreślić, iż naruszony tu został konstytucyjny nakaz ustawowej dostatecznej określoności regulacji prawnych obciążających podmioty niepubliczne do wykonania określonych działań³⁹.

Podsumowanie

Zgodnie z przeprowadzoną wyżej analizą ustawy b.i.m., należy dojść do wniosku, że wymaga ona gruntownej nowelizacji. Liczba oraz waga

³⁹ Zasada ta wyprawdzana jest z art. 2 Konstytucji.

zaniedbań oraz błędów popełnionych w trakcie procesu legislacyjnego jest alarmująca. Zjawisko to należy poddać tym dalej idącej krytyce, gdyż na szereg usterek zwracano już uwagę w trakcie procesu legislacyjnego⁴⁰, co nie zostało jednak uwzględnione przez ustawodawcę.

Autorzy niniejszego artykułu mają nadzieję, że stanie się on przyczynkiem do dyskusji na temat zmian w ustawie b.i.m., a wnioski przez nich wyciągnięte zostaną uwzględnione w pracach nad nowelizacją.

⁴⁰ W. Wróbel, *op. cit.*