

# Instytucja tzw. zakazu stadionowego w polskim systemie bezpieczeństwa imprez masowych

Środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową w polskim systemie bezpieczeństwa imprez masowych funkcjonuje już od ponad dekady, głównie w formie zakazu wstępu na masowe imprezy sportowe, stąd często określany jest mianem zakazu stadionowego. Wprowadzeniu tej instytucji do polskiego systemu prawnego towarzyszyło nasilenie chuligaństwa stadionowego. Z problemem tym wcześniej zetknęły się kraje Europy Zachodniej, i to właśnie na europejskich rozwiązaniach polski zakaz jest wzorowany. Problematyka zwalczania przestępczości stadionowej, wykazującej często powiązania z groźną – w tym zorganizowaną – przestępczością, nabrała szczególnie znaczenia w kontekście przygotowań Polski do organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012.

Problematyka bezpieczeństwa imprez masowych to obecnie niezwykle ważny element życia społecznego. Ludzie tysiącami czy nawet dziesiątkami tysięcy gromadzą się, aby uczestniczyć w różnego rodzaju wydarzeniach kulturalnych, rozrywkowych i sportowych. Wydarzenia takie odbywają się zarówno w dużych aglomeracjach miejskich, jak i w niewielkich miejscowościach. Organizowane są zarówno na doskonale przygotowanych pod względem infrastrukturalnym, jak i na słabo wyposażonych i zabezpieczonych obiektach. W dobie współczesnych zagrożeń, w tym o charakterze terrorystycznym, rodzi to oczywiste problemy zarówno dla organizatorów takich imprez, jak i dla organów administracji rządowej i samorządowej,

które zobligowane są do zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom.

W ostatnich kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu latach szczególnego znaczenia nabrały masowe imprezy sportowe. Ten dynamiczny wzrost zainteresowania wiąże się z postępującą komercjalizacją i profesjonalizacją sportu. Odbywające się cyklicznie turnieje mistrzowskie czy igrzyska olimpijskie przyciągają na trybuny wielotysięczną widownię. Wydarzenia takie dotyczą w zasadzie kilku dyscyplin sportu, ale szczególne znaczenie mają mecze piłki nożnej. Zdecydowana większość przypadków naruszeń bezpieczeństwa masowych imprez sportowych odnotowywana jest bowiem w tej dyscyplinie

sportu<sup>1</sup>. Oczywiście bezpieczeństwo meczu piłkarskiego jest zagadnieniem wieloaspektowym i obejmuje nie tylko samych widzów, ale także zawodników, sędziów i organizatorów. Fakt naruszeń porządku publicznego podczas meczów piłkarskich wiąże się jednak ze specyficzną częścią widowni. Wyróżnić bowiem można widzów – i takich kibiców jest zdecydowana większość – którzy respektują reguły prawne i uczestniczą w widowisku ze względu na jego walory sportowe. Istnieją jednak także radykalne grupy kibicowskie, których członkowie są zainteresowani raczej w niewielkim stopniu wydarzeniami sportowymi. Ich celem jest wzajemna rywalizacja przejawiająca się m.in. agresją werbalną, aktami wandalizmu czy wszczynaniem bójek.

## ZJAWISKO PRZESTĘPCZOŚCI STADIONOWEJ

Wszystkie te patologie związane z wynaturzeniami pojęcia kibicowania określa się powszechnie mianem chuligaństwa stadionowego lub przestępczości stadionowej, przy czym podkreślić trzeba, że jest to zjawisko niejednorodne, skomplikowane i dynamiczne, zarówno pod względem kryminologicznym<sup>2</sup>, prawnokarnym, jak i socjologicznym<sup>3</sup>.

Przed przystąpieniem do omówienia samej instytucji zakazu wstępu na imprezę masową – w związku z tym, że często dotyczącym imprez sportowych, zwanym też zakazem stadionowym – warto przybliżyć pokrótce samo środowisko kibiców piłkarskich oraz oba powyższe pojęcia.

W doktrynie<sup>4</sup> podkreśla się, że subkultura kibiców piłkarskich nie jest jednolita i obejmuje kilka warstw. Wyróżnia się „piknikowców”, szalikowców – zwanych też „ultrasami” oraz chuliganów. „Piknikowcy” to sympatycy piłki nożnej przychodzący na mecze wyłącznie w celu oglądania widowiska sportowego. Druga kategoria – „ultrasi”, to kibice, którzy zajmują się głównie dopingiem oraz tzw. opravami meczowymi (m.in. przygotowywanie i wywieszanie flag w barwach klubowych), sporadycznie biorą udział w zamieszkach. Najgroźniejsi są chuligani (z ang. *hools*), zwani też bojówkarzami, w mediach określane także jako pseudokibice lub kibole, których celem jest walka z podobnymi im grupami powiązаныmi z wrogimi klubami. Członkowie tych grup nie noszą szalików ani innych insygniów klubowych, ponieważ te akcesoria ułatwiają szybką identyfikację przez Policję. Cechuje ich dobra organizacja, a w swoim środowisku często są postrzegani jako elita. Przynależność

<sup>1</sup> Według raportu Komendy Głównej Policji (KGP) w 2009 r. na 50 zbiorowych naruszeń prawa podczas imprez masowych, aż 49 przypadło na masowe imprezy sportowe. Spośród tych 49, aż 45 zbiorowych naruszeń prawa popełniono w związku z meczami piłki nożnej. Raport KGP *Bezpieczeństwo imprez masowych w 2009 r.*, Warszawa, styczeń 2010 r., s. 50.

<sup>2</sup> Najogólniej można określić kryminologię jako naukę, która bada przestępstwo, przestępcę i społeczną reakcję na przestępstwo w sposób niezależny od aktualnych uregulowań prawnych. Zob.: A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2000 r., s. 35.

<sup>3</sup> Zob. więcej: P. Piotrowski: *Szalikowcy. O zachowaniach dewiacyjnych kibiców sportowych*, Toruń 1999 r.; P. Chlebowicz, *Przestępczość stadionowa z perspektywy kryminologicznej*, „Policja”, nr 4/2008, s. 56 i nast.

<sup>4</sup> Por.: P. Chlebowicz, *Przemoc stadionowa w ocenie prawnokarnej*, „Prokuratura i Prawo”, nr 1/2006, s. 151-152.

do takich grup wiąże się z bezwarunkową lojalnością, są one bardzo hermetyczne. Ich członkowie z reguły muszą wykazywać ponadprzeciętną sprawność fizyczną, często uprawiają sztuki walki. Umiejętności te wykorzystywane są w zamieszkach na trybunach stadionowych lub wokół obiektów sportowych, albo w starannie zaplanowanych i zorganizowanych bójkach zwanych „ustawkami”<sup>5</sup>. „Ustawki” odbywają się z reguły w ustronnych miejscach, np. w lasach czy na trasie przejazdu rywalizujących grup. Nowoczesne środki komunikacji (telefony komórkowe, Internet) ułatwiają ustalenie terminu, miejsca i zasad spotkania.

Wracając do pojęcia chuligaństwa czy przestępczości stadionowej warto wskazać kilka cech charakterystycznych tego fenomenu. Na początek trzeba podkreślić, że sam termin chuligaństwa w polskiej doktrynie prawa karnego budzi wiele kontrowersji ze względu na powiązania z ustawodawstwem dawnego ZSRR<sup>6</sup>. Jednak z uwagi na to, że pojęcie chuligaństwa piłkarskiego funkcjonuje zarówno w literaturze, jak i w aktach prawnych Rady Europy i Unii Europejskiej, a także w praktyce europejskich organów ścigania, w tym polskiej Policji,

powyższa uwaga ma jedynie charakter sygnałny. W Europie Zachodniej na określenie tego typu zachowań sformułowano termin *football hooliganism*. Pojawienie się zachowań mieszczących się w opisywanych kategoriach wiąże się z rozgrywkami piłkarskimi w Anglii w latach 60. XX w. W innych krajach europejskich podobne postępowanie rozpowszechniło się w latach 70. i 80. XX w.<sup>7</sup>

Kolejnym elementem opisywanego zjawiska jest przymiotnik „stadionowy”. Sugerować to może, że dotyczy on czynów, które mają miejsce na stadionie. I rzeczywiście, początkowo areną ekscesów z udziałem widzów rywalizujących drużyn, zamieszek, bójek i innych zakłóceń porządku publicznego były trybuny stadionowe. Jednak sygnalizowane wcześniej zjawisko „ustawek” wskazuje na pewien charakterystyczny trend utrzymujący się w Europie Zachodniej od co najmniej kilkunastu, a w Polsce od przynajmniej kilku lat. Mianowicie coraz częściej do incydentów i aktów przemocy z udziałem pseudokibiców dochodzi poza stadionami. Na ten aspekt zmian zwraca uwagę Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w zaleceniu nr 1434 z 1999 r.<sup>8</sup>, stwierdzając w punk-

<sup>5</sup> Pojęcie „ustawki” nie jest terminem naukowym. Wywodzi się bezpośrednio ze środowiska pseudokibicowskiego.

<sup>6</sup> 12 marca 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2006 r. Nr 226, poz. 1648). Wprowadziła ona do Kodeksu karnego przepisy regulujące odpowiedzialność karną za czyn zabroniony o charakterze chuligańskim. Pojęcie czynu o charakterze chuligańskim nie jest obce polskiemu ustawodawstwu karnemu. Po raz pierwszy wystąpiło w ustawie z dnia 22 maja 1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz. U. z 1958 r. Nr 34, poz. 152). Instytucja ta została zaczerpnięta z ustawodawstwa dawnego ZSRR. Jednak zarówno dawne regulacje, jak i przywrócenie tego terminu i nadanie mu charakteru normatywnego budzi wątpliwości w nauce prawa karnego. Zob. szerzej: A. Szczekała, *Chuligański charakter czynu*, „Prokuratura i Prawo”, nr 6/2008, s. 76 i nast.

<sup>7</sup> [http://www.sirc.org/publik/fvexec.html#\\_VPID\\_3](http://www.sirc.org/publik/fvexec.html#_VPID_3) (dostęp: 19 kwietnia 2011 r.).

<sup>8</sup> <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta99/erec1434.htm> (dostęp: 19 kwietnia 2011 r.).

cie 3, że nastąpiła zmiana miejsca i czasu konfrontacji chuligańskich, które coraz częściej mają miejsce poza stadionami, a nie w czasie meczów.

Ważną cechą przestępczości stadionowej jest jej grupowy charakter. Do rzadkości należą sytuacje polegające na działaniu w pojedynkę<sup>9</sup>. Grupowy charakter środowisk chuliganów w połączeniu z ich hermetycznością powodują, że nierzadko powiązania chuligańskie przenoszą się na pola aktywności *stricto* przestępczej i to w najostrzejszej formie przestępczości zorganizowanej. Zdarza się, że zorganizowane grupy przestępcze werbują swoich członków w środowiskach pseudokibiców „doceniając” ich lojalność, niechęć do współpracy z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, czy choćby przygotowanie fizyczne. Niejednokrotnie też całe grupy powiązane ze środowiskami kibicowskimi przenoszą swoją aktywność na działalność przestępczą, zajmując się m.in. handlem narkotykami, nielegalnym obrotem paliwami, przestępczością samochodową, wymuszeniami. Potwierdzają to raporty i komunikaty Policji<sup>10</sup>. Struktura poszczególnych grup kibicowskich, wykazująca silne powiązania wewnętrzne i ściśle określoną hierarchię, sprzyja

temu zjawisku. Ponadto członkowie grup pseudokibiców potrafią się szybko i sprawnie organizować, a ta umiejętność też ma niemałe znaczenie przy planowaniu działalności przestępczej.

Na marginesie uwag dotyczących środowiska pseudokibiców można dodać, że jeżeli chodzi o zachowania wyłącznie chuligańskie, charakterystycznym rysem jest brak motywu wiodącego dla większości przestępstw, tj. brak motywu ekonomicznego. Działania nie są w tym przypadku ukierunkowane na osiągnięcie korzyści majątkowych<sup>11</sup>.

## MIĘDZYNARODOWE REGULACJE PRZESTĘPCZOŚCI STADIONOWEJ

Jak już wspomniano, zjawisko przestępczości stadionowej w krajach Europy Zachodniej rozwinęło się pod koniec ubiegłego wieku. W szczególności problem ten dotyczył Wielką Brytanię. Apogeum negatywnych wydarzeń związanych z zachowaniami pseudokibiców nastąpiło 29 maja 1985 r. na stadionie Heysel w Brukseli, przed finałowym meczem piłkarskiego Pucharu Europy między drużynami Liverpoolu i Juventusu Turyn<sup>12</sup>. W pewnym momencie zwolennicy Liverpoolu bez problemu przedarli się przez niewielkie ogrodze-

<sup>9</sup> P. Chlebowicz, *Przestępczość stadionowa (...), op. cit.*, s. 59.

<sup>10</sup> Zob. np.: [http://www.policja.pl/portal/pol/1/64915/Liderzy\\_bojowek\\_pseudokibicowskich\\_w\\_strukturach\\_przestepczych.html](http://www.policja.pl/portal/pol/1/64915/Liderzy_bojowek_pseudokibicowskich_w_strukturach_przestepczych.html);

[http://www.policja.pl/portal/pol/1/64984/Zorganizowana\\_grupa\\_zlodziei\\_samochodow\\_rozbita.html](http://www.policja.pl/portal/pol/1/64984/Zorganizowana_grupa_zlodziei_samochodow_rozbita.html);

[http://www.policja.pl/portal/pol/1/65384/Kolejne\\_uderzenie\\_w\\_zorganizowana\\_przestepczosc.html](http://www.policja.pl/portal/pol/1/65384/Kolejne_uderzenie_w_zorganizowana_przestepczosc.html);

[http://www.policja.pl/portal/pol/1/64464/Trzech\\_pseudokibicow\\_w\\_rekach\\_CBS.html](http://www.policja.pl/portal/pol/1/64464/Trzech_pseudokibicow_w_rekach_CBS.html);

[http://www.policja.pl/portal/pol/1/63733/Zatrzymani\\_handlarze\\_narkotykow\\_powiazani\\_z\\_pseudokibicami.html](http://www.policja.pl/portal/pol/1/63733/Zatrzymani_handlarze_narkotykow_powiazani_z_pseudokibicami.html) (dostęp: 6 maja 2011 r.).

<sup>11</sup> P. Chlebowicz, *Przestępczość stadionowa (...), op. cit.*

<sup>12</sup> [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/768380.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/768380.stm) (dostęp: 20 kwietnia 2011 r.).

nie i zaatakowali kibiców Juventus. Włoscy kibice zaczęli uciekać, tratując się nawzajem. Część osób została przygnieciona trzymetrową ścianą, która zawałała się pod naporem tłumu. W wyniku zamieszek zginęło 39 osób, a kilkadziesiąt zostało rannych.

Te wydarzenia spowodowały, że problem chuligaństwa stadionowego został wyraźnie dostrzeżony zarówno przez międzynarodowe instytucje i organy europejskie, jak i władze poszczególnych państw. Tragedia z Heysel stała się impulsem do sporządzenia w sierpniu 1985 r. przez Radę Europy Konwencji nr 120 w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej<sup>13</sup>. Polska ratyfikowała Konwencję w 1995 r.<sup>14</sup>. Podstawowy cel konwencji ma charakter prewencyjny i zobowiązuje strony do zapobiegania i kontrolowania zjawiska przemocy i wybryków widzów przede wszystkim w czasie meczów piłki nożnej. Obejmuje także inne dyscypliny sportu z uwzględnieniem ich specyfiki. Wytyczyła ona kierunki działań i stworzyła ogólne ramy dla rozwiązań szczegółowych przygotowywanych przez poszczególnych sygnatariuszy. Pojawiło się nawet stwierdzenie, że stanowi ona swego rodzaju konstytucję w zakresie przeciwdziałania chuligaństwu stadionowemu<sup>15</sup>. Kluczowy z punktu

widzenia tworzenia mechanizmów zwalczania przez sygnatariuszy patologicznych zjawisk wśród kibiców jest artykuł 3 zawierający katalog zróżnicowanych środków działania. Reguluje on takie obszary jak: kwestię służb porządkowych organizatorów imprez, współpracę policyjną – w szczególności w zakresie wymiany informacji oraz inicjatywy legislacyjne zmierzające do wprowadzania przepisów umożliwiających karanie osób winnych popełnienia przestępstw wynikających z aktów przemocy. Również w art. 3 ust. 4 pkt d konwencji znalazła się propozycja by zakazać wstępu na mecze i stadiony znanym czy potencjalnym sprawcom zakłócania porządku lub osobom pozostającym pod wpływem alkoholu lub narkotyków, a więc wprowadzenia do krajowego porządku prawnego sygnatariuszy instytucji zakazu stadionowego. Warto zauważyć, że zakres proponowanego zakazu jest szeroki, ponieważ obejmuje nie tylko znanych, ale także potencjalnych sprawców naruszeń.

Również w ramach Unii Europejskiej podjęto wysiłki na rzecz zwalczania zjawiska chuligaństwa stadionowego, przy czym jej działania oparły się przede wszystkim na konwencji Rady Europy z 1985 r. i następnie zostały uzupełnione o szczegółowe propozycje rozwiązań m.in. w ramach zaleceń Rady<sup>16</sup>,

<sup>13</sup> Tytuł w języku angielskim brzmi: *European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches*, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/120.htm> (dostęp: 20 kwietnia 2011 r.).

<sup>14</sup> Dz. U. z 1995 r. Nr 129, poz. 625.

<sup>15</sup> Sformułowania takiego użył P. Chlebowicz w artykule *Międzynarodowe uregulowania tzw. przestępczości stadionowej*, „Państwo i Prawo”, 2009 r., z. 8, s. 100.

<sup>16</sup> Zalecenie Rady z 22 czerwca 1996 r. w sprawie zapobiegania i ograniczania zamieszek związanych z meczami piłkarskimi (Official Journal C 131, 3 maja 1996 r., s. 1–11).

rezolucji<sup>17</sup> i podręczników<sup>18</sup>. Rezolucja Rady z 9 czerwca 1997 r. podkreśla, że zakazy stadionowe są efektywnym środkiem zapobiegania awantom stadionowym na poziomie krajowym i wskazane jest, aby rozważyć możliwość ich stosowania w kontekście europejskim.

W Wielkiej Brytanii, z którą w dużym stopniu związana jest geneza chuligaństwa stadionowego, kwestie dotyczące bezpieczeństwa meczów piłkarskich zawarte są w kilku aktach prawnych i zawierają też m.in. postanowienia dotyczące zakazów stadionowych (*banning orders*). Te regulacje<sup>19</sup> to: *Football Spectators Act* z 1989 r., *Football Offences and Disorder Act* z 1999 r. oraz *Football Disorder Act* z 2000 r. Zgodnie z pkt. 14(4)<sup>20</sup> *Football Spectators Act*, *banning order* oznacza wydany przez sąd zakaz, który:

- w odniesieniu do meczów piłkarskich organizowanych w Anglii i Walii zakazuje osobie, której dotyczy, wstępu na takie mecze;
- w odniesieniu do meczów organizowanych poza Anglią i Walią, nakazuje osobie objętej zakazem stawienie się na posterunku Policji.

Ponadto sąd, jeśli są uzasadnione przesłanki do stwierdzenia, że zastosowanie zakazu zapobiegnie przemo-

cy i zakłóceniom porządku w trakcie meczów piłkarskich, obligatoryjnie orzeka zakaz stadionowy wobec osoby, która została skazana za przestępstwa wymienione w załączniku do ustawy (związane głównie z przemocą stadionową). Zakaz w tym przypadku może zostać orzeczony jako dodatkowy środek karny do wyroku skazującego za przestępstwo wymienione w załączniku albo jako jeden z warunków zawieszenia wykonania kary. Zakaz dotyczący osób już skazanych za przestępstwa może trwać od 6 do 10 lat. W innych przypadkach może być orzekany na okres od 3 do 5 lat.

## POLSKIE REGULACJE BEZPIECZEŃSTWA IMPREZ MASOWYCH

Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych w Polsce zawsze stanowiło istotny element działań prewencyjnych podejmowanych przez Policję w celu utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego. Jednak jeszcze na początku lat 90. XX w. brakowało aktu prawnego całościowo regulującego omawianą problematykę, a trzeba podkreślić, że w tym czasie także w Polsce doszło do nasilenia liczby ekscesów z udziałem pseudokibiców. Lata 1995-1997 to okres wzmożonej ilości takich zdarzeń, przekraczającej rocznie

<sup>17</sup> Rezolucja Rady z 9 czerwca 1997 r. w sprawie zapobiegania i ograniczania przestępczości stadionowej poprzez wymianę doświadczeń, zakazy stadionowe i politykę medialną (Official Journal C 193, 24 czerwca 1997 r.)

<sup>18</sup> Rezolucja Rady z 3 czerwca 2010 r. w sprawie zaktualizowanego podręcznika z zaleceniami w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej oraz w zakresie działań prewencyjnych i kontrolnych związanych z aktami przemocy i zakłóceniami porządku podczas międzynarodowych meczów piłki nożnej, które dotyczą co najmniej jednego państwa członkowskiego (Official Journal C 165, 24 czerwca 2010 r., s. 1–21).

<sup>19</sup> Treść opisywanych regulacji z informacją o aktualizacjach dostępna jest pod adresem internetowym <http://www.legislation.gov.uk> (dostęp: 21 kwietnia 2011 r.).

<sup>20</sup> Tłumaczenie własne.

900 przypadków<sup>21</sup>. Dochodziło w tym czasie do tak spektakularnych wydarzeń, jak te z 19 kwietnia 1997 r., kiedy na stadionie Polonii Warszawa podczas meczu derbowego Polonia–Legia o mistrzostwo Polski, kibice Legii podpálili stadion i zaatakowali policjantów (39 funkcjonariuszy zostało rannych). Pół roku później do zamieszek doszło w Gdyni, gdzie podczas meczu trzeciej ligi piłkarskiej między drużynami Arki Gdynia i Lechii Gdańsk, polska Policja po raz pierwszy w historii w starciu z pseudokibicami użyła gumowych pocisków<sup>22</sup>. Warto też przypomnieć, że w listopadzie 1994 r. w czasie koncertu rockowego w hali Stoczni Gdańskiej doszło do pożaru, podczas którego zginęło 7 osób, a ponad 280 zostało rannych<sup>23</sup>.

Takie tło, a także fakt ratyfikacji w 1995 r. przez Polskę konwencji nr 120 Rady Europy z 1985 r. w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, spowodowały konieczność uchwalenia kompleksowej ustawy, która regulowałaby kwestie bezpieczeństwa imprez masowych. Efektem podjętych w tym kierunku działań było uchwalenie 22 sierpnia 1997 r. ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>24</sup>.

Ustawa była dosyć krótka, ponieważ zawierała tylko 28 artykułów, ale określała:

- warunki bezpieczeństwa imprez masowych;
- tryb wydawania zezwoleń na przeprowadzanie imprez masowych;
- zasady odpowiedzialności organizatorów imprez masowych za szkody wyrządzone w miejscu organizacji imprezy masowej i w związku z nią;
- zasady odpowiedzialności organizatorów imprez masowych i ich uczestników w przypadku naruszenia przez nich przepisów ustawy;
- uprawnienia organizatorów masowych imprez sportowych związane z ich organizacją;
- zasady postępowania przy gromadzeniu i przetwarzaniu informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych.

Ustawa wprowadziła także w art. 22 zakaz wstępu na imprezę masową – określony jako kara dodatkowa – w związku z ukaraniem za ściśle wymienione wykroczenia. Zgodnie z nim, w razie ukarania za wykroczenia z art. 50 (nieopuszczenie zbiegowiska), 51 (zakłócenie porządku), 52a (nawoływanie do przestępstwa), 124 (niszczenie mienia) lub 143 (utrudnianie korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego) Kodeksu wykroczeń<sup>25</sup> oraz określone w art. 21 ust. 2 ustawy (niezastosowanie się do polecenia porządkowego organizatora lub jego służb porządkowych), popełnione w związku

<sup>21</sup> Raport KGP dotyczący zabezpieczenia imprez sportowych w 1999 r. na podstawie rozgrywek piłki nożnej. [http://kpk.policja.gov.pl/portal/kpk/13/11/Dane\\_statystyczne.html](http://kpk.policja.gov.pl/portal/kpk/13/11/Dane_statystyczne.html) (dostęp: 27 kwietnia 2011 r.).

<sup>22</sup> *W Gdyni policjanci użyli gumowych pocisków* (depesza PAP, 19 października 1997 r.), za: M. Stefański, *Przepisy karne w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych*, „Palestra”, nr 3-4/1998, s. 36.

<sup>23</sup> <http://www.tvp.info/informacje/polska/pozar-w-stoczni-organizatorzy-koncertu-niewinni/1895104> (dostęp: 27 kwietnia 2011 r.).

<sup>24</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 680 z późn. zm.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 oraz z 2008 r. Nr 141, poz. 888).

z imprezami masowymi, można było orzec karę dodatkową zakazu wstępu na imprezę masową na okres od 3 do 12 miesięcy. Trzeba podkreślić, że w pierwotnej wersji ustawa posługiwała się pojęciem właśnie kary dodatkowej, która ponadto miała w ówczesnym brzmieniu wyłącznie fakultatywny charakter (sformułowanie „można orzec”). Tak więc ewentualne orzeczenie zakazu uzależnione zostało od dwóch przesłanek, które musiały zaistnieć łącznie, czyli: ukarania choćby za jedno z wykroczeń, o których mówił art. 22 ustawy, oraz faktu, że wykroczenie popełnione zostało w związku z imprezami masowymi.

W następnych latach przepisy dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych, w tym także zakazu wstępu na imprezę masową, podlegały kolejnym licznym i istotnym nowelizacjom. Koncentrując się przede wszystkim na omawianej instytucji można wskazać kilka kluczowych zmian. Ustawa z dnia 30 marca 2001 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o Policji<sup>26</sup> zamieniła określenie „kary dodatkowej” zakazu wstępu na „środek karny”, ujednolicając terminologię normatywną wynikającą z przepisów prawa wykroczeń. Ponadto podniesiono granice czasowe zakazu na okres od 1 roku do 3 lat, a także wprowadzono możliwość połączenia zastosowania zakazu z obowiązkiem osobistego stawiennictwa na wezwanie powiatowego

(miejskiego) komendanta Policji, we właściwej dla miejsca zamieszkania ukaranego jednostce organizacyjnej Policji w czasie trwania imprezy masowej. Kolejną nowelizacją<sup>27</sup> znowu zwiększono ramy czasowe zastosowania omawianego środka na okres od 2 do 6 lat. Istotne zmiany przyniosła nowelizacja przedmiotowej ustawy z 2007 r.<sup>28</sup> Wprowadziła ona podział polegający na tym, że w razie ukarania za określone wykroczenia (których zakres nie zmienił się istotnie od pierwotnej wersji), popełnione w związku z imprezą masową, można orzec środek karny zakazu wstępu na imprezę masową, natomiast w przypadku ukarania za określone wykroczenia, popełnione w związku z masową imprezą sportową, zakaz taki orzeka się obligatoryjnie. Wspomniana nowelizacja wprowadziła także do ustawy art. 22a normujący występ polegający na niestosowaniu się do orzeczonego za wykroczenie zakazu wstępu na imprezę masową albo niestosowaniu się do orzeczonego obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji, zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 3. Zatem dla osoby ukaranej zakazem wstępu lub obowiązkiem stawiennictwa w jednostce Policji bardziej dotkliwe mogło stać się niezastosowanie do orzeczonego zakazu niż kara za samo wykroczenie. W uzasadnieniu rządowego projektu tej ustawy<sup>29</sup> stwierdzono m.in., że „Jedną z przyczyn nieprzestrzegania zakazu

<sup>26</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 41, poz. 465.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 187, poz. 1922).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 99, poz. 663).

<sup>29</sup> Druk sejmowy nr 638 Sejmu V kadencji: <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/638.htm> (dostęp: 28 kwietnia 2011 r.).



wstępu na imprezę masową oraz niestosowania się do obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji jest brak przepisów pozwalających na wyciągnięcie konsekwencji karnych wobec osób nieprzestrzegających orzeczonego wobec nich zakazu lub obowiązku stawiennictwa”. Uznano też, że wprowadzenie kary za łamanie orzeczonych w związku z imprezą masową sankcji „umożliwi w pełni egzekwowanie tych przepisów i przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprez masowych”.

## USTAWA O BEZPIECZEŃSTWIE IMPREZ MASOWYCH Z 2009 R.

Jak podkreślają eksperci<sup>30</sup>, decyzja Europejskiej Unii Piłkarskiej (UEFA), która w 2007 r. przyznała Polsce i Ukrainie prawo do organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej – Euro 2012, stworzyła całkowicie nową sytuację w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych. Kwestia utrzymania porządku publicznego na polskich stadionach nie tylko przestała stanowić wyłącznie wewnętrzny problem naszego kraju, lecz nabrała charakteru międzynarodowego.

Perspektywa Euro 2012 spowodowała zatem konieczność wszechstronnego przygotowania organów administracji rządowej i samorządów oraz organizatorów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa jej uczestnikom do wywiązania się z tego zadania.

Jednym z najistotniejszych zagrożeń, które mogą zdestabilizować przebieg mistrzostw, jest z pewnością zjawisko przestępczości stadionowej. Jako jeden z elementów przygotowań do zabezpieczenia przebiegu turnieju można zatem potraktować uchwalenie w 2009 r. przez Sejm RP nowej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>31</sup>, która zastąpiła w całości poprzednią z 1997 r.

Nowa regulacja, która weszła w życie 1 sierpnia 2009 r. jest aktem prawnym znacznie obszerniejszym niż poprzednia regulacja, zawierającym 80 artykułów. Jej cel i zakres normowania nie zmienił się jednak istotnie. Nadal określa ona zasady i warunki postępowania konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych, zasady i tryb wydawania zezwoleń na ich przeprowadzanie, zasady gromadzenia i przetwarzania informacji, jak również zasady odpowiedzialności organizatorów za szkody wyrządzone w związku z zorganizowaniem imprez masowych. Nowa regulacja porządkuje natomiast dotychczasowe zapisy m.in. poprzez wyodrębnienie w ramach oddzielnych rozdziałów kwestii służb porządkowych i informacyjnych organizatora, zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych i kontroli bezpieczeństwa imprez masowych. Ważne miejsce zajmują też normy określające przestępstwa i wykroczenia stadionowe, zawarte w piętnastu artykułach. Doprecyzowuje ona także część pojęć i dodaje nowe definicje, w tym w szczególności definicję meczu piłki nożnej.

<sup>30</sup> Zob.: P. Chlebowicz, *Podnoszenie kompetencji Policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych - Euro 2012 (Szczytno, 4-5 grudnia 2008 r.)*, „Prokuratura i Prawo”, nr 3/2009, s. 168.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504.

W tym miejscu warto przytoczyć podstawowe definicje, istotne z punktu widzenia funkcjonowania zakazów wstępu na imprezy masowe.

Zgodnie z art. 3 wspomnianej ustawy, przez imprezę masową rozumie się masową imprezę artystyczno-rozrywkową, masową imprezę sportową, w tym mecz piłki nożnej<sup>32</sup>. Masową imprezą artystyczno-rozrywkową jest z kolei 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 udostępniionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1 tys.;
- b) w hali sportowej lub w innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, w których liczba udostępniionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 500.

Jako masową imprezę sportową należy rozumieć imprezę masową mającą na celu współzawodnictwo sportowe

lub popularyzowanie kultury fizycznej, organizowaną na:

- a) stadionie lub w innym obiekcie niebędącym budynkiem, na którym liczba udostępniionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1 tys., a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie 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 1 tys.

Meczem piłki nożnej jest 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 1 tys.

Ustawa definiuje także imprezę masową podwyższonego ryzyka czyli taką, w czasie której, zgodnie z informacją o przewidywanych zagrożeniach lub dotychczasowymi doświadczeniami doty-

<sup>32</sup> Trzeba podkreślić, że pojęcie „impreza masowa” nie obejmuje imprez: organizowanych w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach, szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzające nimi podmioty, w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży, sportowych organizowanych dla sportowców niepełnosprawnych, sportu powszechnego o charakterze rekreacji ruchowej, ogólnodostępnym i nieodpłatnym (organizowanych na terenie otwartym), zamkniętych organizowanych przez pracodawców dla ich pracowników – jeżeli rodzaj imprezy odpowiada przeznaczeniu obiektu lub terenu, gdzie ma się ona odbywać.

czącymi zachowania osób uczestniczących, istnieje obawa wystąpienia aktów przemocy lub agresji. W takim przypadku obniżone są limity liczby miejsc udostępnianych dla widzów.

Jak już wspomniano, istotne miejsce w ustawie zajmuje rozdział 9, w którym omówione zostały przestępstwa i wykroczenia stadionowe, a także ustanawiający instytucję zakazu wstępu na imprezę masową za wykroczenia.

Zgodnie z art. 65 w razie ukarania za wykroczenie, o którym mowa w art. 50 (nieopuszczenie zbiegowiska), 51 (zakłócenie porządku), 52a (nawoływanie do przestępstwa), 124 (niszczenie mienia) lub 143 (utrudnianie korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego) Kodeksu wykroczeń lub o którym mowa w art. 54-56 cytowanej ustawy (odpowiednio: niezastosowanie się do polecenia porządkowego służb porządkowych lub informacyjnych; niewykonanie polecenia Policji lub Żandarmerii Wojskowej w miejscu i czasie trwania imprezy masowej; wniesienie lub posiadanie na imprezie masowej napojów alkoholowych), popełnione w związku z imprezą masową artystyczno-rozrywkową, sąd może orzec środek karny zakazu wstępu na imprezę masową. W razie ukarania zaś za te same wykroczenia popełnione w związku z masową imprezą sportową, w tym meczem piłki nożnej, sąd orzeka środek karny zakazu wstępu na imprezę masową. W obu opisanych sytuacjach środek może zostać orzeczony w takim samym wymiarze, tj. na okres od 2 do 6 lat. Ustawa utrzymała zatem – znaną z poprzedniej regulacji – zasadę obligatoryjnego orzekania zakazu wstępu na

imprezę masową w sytuacji ukarania za wykroczenie popełnione w związku z masową imprezą sportową, w pozostałych przypadkach dając możliwość fakultatywnego zastosowania tego środka. Utrzymane zostało także unormowanie w postaci obowiązku 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 masowej imprezy sportowej, w tym meczu piłki nożnej, w przypadku orzeczenia zakazu wstępu na imprezę masową za wykroczenie popełnione w związku z imprezą sportową. Obowiązek stawiennictwa urealnia element wykonania orzeczonego środka. Dodatkowo sąd określa rodzaje masowych imprez sportowych lub meczów piłki nożnej, w czasie trwania których ukarany jest obowiązany do osobistego stawiennictwa w jednostce Policji, w tym określa: nazwy dyscyplin sportowych, nazwy klubów sportowych oraz zakres terytorialny obowiązującego orzeczonego środka.

Nowością jeżeli chodzi o zakaz wstępu na imprezę masową orzekany za wykroczenia jest to, że zgodnie z dyspozycją art. 67 omawianej ustawy, dotyczy on również meczu piłki nożnej rozgrywanego przez polską kadrę narodową i polski klub sportowy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Trzeba zauważyć, że ustawodawca przewidział także, że organizator meczu piłki nożnej może stosować zakaz klubowy, polegający na zakazie uczestniczenia w kolejnych imprezach masowych przeprowadzanych przez organi-

zatora meczu piłki nożnej, nakładany przez tego organizatora na osobę, która dopuściła się naruszenia regulaminu obiektu lub regulaminu imprezy masowej.

Zupełnym *novum* związanym z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych jest wprowadzenie zakazu wstępu na imprezę masową orzeczonego za przestępstwo i umieszczenie go w katalogu środków karnych przewidzianych w art. 39 Kodeksu karnego (k.k.)<sup>33</sup>. W doktrynie podkreśla się, że takie usytuowanie zakazu wstępu na imprezę masową niejako wyeksponowało rolę i znaczenie tej instytucji<sup>34</sup>. Ustawa określiła też warunki orzekania tego środka. Zgodnie z art. 41b sąd może orzec, a w przypadkach wskazanych w ustawie orzeka, zakaz wstępu na imprezę masową, jeżeli przy popełnieniu przestępstwa zachowanie sprawcy wskazuje, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Przepis ten nie wiąże orzeczenia zakazu wstępu na imprezę masową z konkretnym typem przestępstw, więc teoretycznie może chodzić o jakikolwiek czyn zabroniony, byleby w ocenie sądu udział sprawcy w imprezach masowych zagrażał dobrom chronionym prawem. W doktrynie podkreśla się jednak, że z reguły może chodzić o przestępstwa popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej np. z art. 157 k.k. (pobicie), 158 k.k. (udział w bójce lub

pobicie), 190 k.k. (kierowanie gróźb)<sup>35</sup>. Ponadto przestępstwo to nie musi być popełnione na imprezie masowej, jak też nie jest wymagane, aby w jakiś inny sposób wiązało się z imprezą masową. Obligatoryjnie natomiast orzekany jest zakaz wstępu na imprezę masową wobec sprawców przestępstw wskazanych w ustawie. Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych w art. 66 wyraźnie wskazuje, że chodzi o przestępstwa z art. art. 59-60 polegające na:

- wniesieniu na imprezę masową broni w rozumieniu ustawy o broni i amunicji<sup>36</sup>, wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych lub wybuchowych;
- wdarciu się w trakcie imprezy sportowej na teren, na którym rozgrywane są zawody sportowe, rzucaniu w trakcie imprezy masowej przedmiotami mogącymi stanowić zagrożenie dla uczestników, naruszeniu w trakcie imprezy masowej nietykalności cielesnej członka służby porządkowej lub informacyjnej, dodatkowo – jeżeli sprawca w tych przypadkach maskuje się w celu uniemożliwienia lub utrudnienia rozpoznania jego osoby – kara podlega automatycznie zwiększeniu.

Zakaz wstępu orzekany w trybie art. 41b k.k. zawsze jest połączony z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

<sup>34</sup> P. Chlebowicz, *Instytucja tzw. zakazu stadionowego w polskim prawie karnym*, „Przegląd Policyjny”, nr 1(97)/2010, s. 117.

<sup>35</sup> R.A. Stefański, *Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową*, „Prokuratura i Prawo” nr 1-2/2010, s. 278.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525, z późn. zm.

osoby skazanej, komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania imprezy masowej. Podobnie jak w przypadku zakazów orzekanych za wykroczenia sąd, orzekając zakaz wstępu na imprezę masową za przestępstwo, określa rodzaje imprez masowych, w czasie trwania których ukarany jest zobowiązany do osobistego stawiennictwa w jednostce Policji. Sąd orzeka wtedy także nazwy dyscyplin sportowych, nazwy klubów sportowych oraz zakres terytorialny obowiązywania orzeczonego środka. Zakaz wstępu na imprezę masową dotyczy również meczu piłki nożnej rozgrywanego przez polską kadrę narodową i polski klub sportowy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek stawiennictwa ma ułatwić skuteczne egzekwowanie powstrzymania się przez skazanego od udziału w imprezach masowych, a także zapewnić skuteczne monitorowanie jego zachowania w tym zakresie.

Omawiana ustawa nie określiła niestety sankcji za niezastosowanie się ukaranego (zakazem wstępu na imprezę masową za wykroczenie) lub skazanego (osoby, wobec której orzeczono zakaz wstępu na imprezę masową za przestępstwo) do orzeczonego zakazu lub obowiązku stawiennictwa. Wraz z utratą mocy obowiązującej przez

ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych z 1997 r. utracił bowiem moc także art. 22a, przewidujący karę pozbawienia wolności do lat trzech za niezastosowanie się do orzeczonego zakazu wstępu na imprezę masową albo do orzeczonego obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji. Problem ten stał się przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z 24 lutego 2010 r.<sup>37</sup> uznał, że niestosowanie się do orzeczonego przez sąd środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową, w ówczesnym stanie prawnym, nie było penalizowane. Brak kryminalizacji tego zachowania był w ówczesnym stanie prawnym – w ocenie Sądu Najwyższego – rzeczywistą (niezamierzoną) luką w prawie<sup>38</sup>. W wyniku dostrzeżenia przez ustawodawcę przedmiotowej luki, 22 lipca 2010 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy – Kodeks karny<sup>39</sup>, która weszła w życie 4 września 2010 r. Dodała ona do kodeksu karnego art. 244a, będący w istocie odpowiednikiem dawnego art. 22a. Zgodnie z art. 244a k.k.: „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

<sup>37</sup> Sygn. I KZP 33/09. Postanowienie dostępne w Biuletynie Prawa Karnego nr 2/2010 pod adresem <http://www.sn.pl/orzecznictwo/index.html> (dostęp: 2 maja 2011 r.).

<sup>38</sup> Problem ten dostrzegli jeszcze przed postanowieniem Sądu Najwyższego B. Kurzępa oraz R.A. Stefański. Zob.: B. Kurzępa, *Przestępstwa i wykroczenia z ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, „Prokuratura i Prawo”, nr 10/2009, s. 83; R.A. Stefański, *Środek karny zakazu wstępu, op. cit.*, s. 286. Postanowienie Sądu Najwyższego było też pozytywnie głosowane w doktrynie. Zob.: C. Kąkol, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. I KZP 33/09*, „Prokuratura i Prawo”, nr 3/2011, s. 175; B. Kurzępa, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. I KZP 33/09*, „Prokuratura i Prawo”, nr 7-8/2010, s. 333.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1021.

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”.

## WNIOSKI

Kompleksowe i kierunkowe uregulowanie kwestii bezpieczeństwa imprez masowych, w tym wprowadzenie zakazu wstępu na imprezy masowe, z pewnością jest właściwym rozwiązaniem. Dowodem na to mogą być dane Komendy Głównej Policji z okresu tuż przed, i w niedługim czasie po wejściu w życie przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z 1997 r. Według raportu KGP<sup>40</sup> w 1999 r., w związku z przeprowadzonymi imprezami sportowymi stwierdzono 481 chuligańskich ekscesów, z czego 69 przed imprezami, 190 w ich trakcie, 129 po zakończeniu i 86 na trasie przejazdu kibiców. W 1998 r. stwierdzono 826 chuligańskich ekscesów, z czego przed imprezami 126, w ich trakcie 316, po zakończeniu 182 i na trasie przejazdu kibiców 199. Mając na uwadze lata 1995-1997, kiedy liczba chuligańskich ekscesów przekraczała 900 w skali roku, a w 1997 r. wyniosła 1075, to od roku 1998 widoczny jest wyraźny spadek w tej kategorii negatywnych zachowań. Wydaje się, że ten dynamiczny spadek ekscesów chuligańskich, szczególnie pomiędzy rokiem 1998 a 1999, kiedy liczba takich zdarzeń zmalała o 41 proc., nie pozostaje bez związku z nowymi regulacjami doty-

czącymi bezpieczeństwa imprez masowych. Trend ten zdaje się potwierdzać także w ostatnich latach (2006-2009), kiedy Policja zabezpieczała<sup>41</sup> co roku ok. 6-7 tys. imprez, podczas których dochodziło do ok. 200 ekscesów chuligańskich.

Nowe regulacje w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych w kontekście polityki kryminalnej państwa z pewnością odznaczają się zwiększoną karalnością, a także zmierną do bardziej surowego i skuteczniejszego karania chuliganów stadionowych. Pełnią też funkcję prewencyjną ponieważ ukierunkowane są na wykluczenie ze środowiska kibiców osób, których podstawowym celem jest wszczynanie awantur i agresywne zachowania. Efektem stosowania twardych reguł dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych, w tym skutecznego i szybkiego egzekwowania zakazów wstępu na imprezy masowe, a w szczególności tzw. zakazów stadionowych, będzie wypieranie patologicznych zjawisk poza obiekty sportowe. Nie oznacza to jednak, że naganne zachowania zanikną. Problemem, obserwowanym zarówno w krajach Europy Zachodniej, jak i często obecnym w Polsce, jest przeniesienie zachowań chuligańskich w inne miejsca, organizacja tzw. ustawek, wszczynanie bójek i awantur w pobliżu obiektów sportowych lub w drodze na nie. Warunkiem zapobiegania tego typu zdarzeniom będzie dobre rozpoznanie środowisk kibicowskich. W tym celu muszą powstać wyspecjalizowane, być może o charakterze etatowym, jednost-

<sup>40</sup> Raport KGP dotyczący zabezpieczenia imprez sportowych w 1999 r. (...), *op. cit.*

<sup>41</sup> Raport KGP „Bezpieczeństwo imprez masowych w 2009 r.”, *op. cit.*, załącznik nr 6.

ki Policji, zajmujące się tylko i wyłącznie tym zagadnieniem. W polskiej Policji w ostatnim czasie zaczęto tworzyć takie struktury na wzór brytyjskich *spotter-sów* (oficerów policji, którzy koncentrują się wyłącznie na jednym klubie). Ich działania z czasem powinny przynieść zamierzony skutek.

Szczególnym niebezpieczeństwem powiązanim ze zjawiskiem chuligaństwa stadionowego jest przenikanie się tego środowiska ze strukturami przestępczymi, w tym nierzadko przestępczości zorganizowanej. To niebezpieczeństwo wiąże się m.in. z faktem, że wykrywanie i ściganie grup przestępczych wywodzących się z ruchu pseudokibicowskiego jest utrudnione ze względu na hermetyczność tego środowiska, lojalność członków w stosunku do grupy, kierowanie się swoistym kodeksem, którego elementarnym warunkiem jest brak współpracy z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście słuszne są działania podejmowane przez polską Policję. W jej strukturach tworzone są specjalne grupy składające się z funkcjonariuszy poszczególnych oddziałów Centralnego Biura Śledczego oraz komend wojewódzkich, których zadaniem jest rozpoznawanie środowiska pseudokibiców i ściganie osób związanych z groźną przestępczością, w tym szczególnie o charakterze zorganizowanym.

W kontekście zbliżającego się Euro 2012 i funkcjonowania przepisów o bezpieczeństwie imprez masowych (w tym

zakazów stadionowych) problemem może być kwestia tzw. *public viewing*, czyli oglądania meczów na telebimach w specjalnych strefach kibica. Można zastanowić się, czy nie powstaną wątpliwości interpretacyjne w przypadku, gdyby na taki teren chciała wejść osoba, wobec której orzeczono zakaz wstępu na imprezę masową, połączony z obowiązkiem stawiennictwa w czasie trwania masowej imprezy sportowej (np. meczu turnieju) w jednostce Policji w mieście, w którym strefa kibica będzie funkcjonowała. Po stawieniu się w jednostce Policji, będzie ona mogła udać się do takiej strefy, ponieważ będą one otwarte z pewnością także poza godzinami rozgrywania meczów. Przy braku efektywnej kontroli wejść na taki obszar – a szacuje się, że np. w Warszawie, w strefie kibica w rejonie Pałacu Kultury i Nauki, w dniach rozgrywania meczów przebywać będzie nawet 100 tys. osób<sup>42</sup> – nie będzie przeszkod by osoby z zakazami wstępu na imprezy masowe mogły na ten teren wejść.

Sygnalizowany problem z egzekwowaniem zakazu może rozwiązać system dozoru elektronicznego. Jest on w trakcie wdrażania do polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości i obejmuje na razie wybrane kategorie przestępców. Pojawiła się jednak propozycja, zawarta w projekcie ustawy o zapewnieniu bezpieczeństwa w związku z organizacją turnieju finałowego UEFA EURO 2012<sup>43</sup>, żeby stał się też elementem kontroli wykonania orzeczonego środka karnego w postaci zakazu wstępu na

<sup>42</sup> <http://uefaeuro2012.um.warszawa.pl/strefa-kibica> (dostęp: 2 maja 2011 r.).

<sup>43</sup> [http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/218/19489/Projekt\\_ustawy\\_z\\_dnia\\_2011\\_r\\_zapewnieniu\\_bezpieczenstwa\\_w\\_zwiazku\\_z\\_organizacj.html](http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/218/19489/Projekt_ustawy_z_dnia_2011_r_zapewnieniu_bezpieczenstwa_w_zwiazku_z_organizacj.html) (dostęp: 2 maja 2011 r.).

impresę masową. Wydaje się, że propozycja jest słuszna, choć jeszcze chyba zbyt wczesnie by oceniać efektywność funkcjonowania całego systemu.

Opisany wcześniej problem z wejściem w życie części przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z 2009 r., która pozostawiła poza obszarem penalizacji niezastosowanie się do orzeczonego zakazu wstępu na imprezę masową lub obowiązku stawiennictwa i dopiero nowelizacją Kodeksu karnego błąd ten został naprawiony, pokazuje jak niezwykle istotne jest precyzyjne dokonywanie zmian czy wprowadzania nowych instytucji prawnych. Uwaga ta pozostaje aktualna w kontekście wspomnianego wyżej projektu ustawy o zabezpieczeniu EURO 2012 zawierającego propozycje zmian w szeregu aktów prawnych, w tym w przepisach Kodeksu postępowania karnego przewidujące m.in. możliwość dokonania części czynności przesłuchania z wykorzystaniem urządzeń do przekazu obrazu i dźwięku.

Istotnym aspektem zakazów wstępu na imprezy masowe, w tym szczególnie na masowe imprezy sportowe, jest czas na jaki mogą zostać orzeczone. Wątek szczególnej dolegliwości czasu, na jaki może zostać orzeczone wspomniany zakaz był podnoszony już przy okazji wejścia w życie ustawy z 1997 r.<sup>44</sup>. Należy zgodzić się zatem, że dla osoby która identyfikuje się np. z ulubionym klubem piłkarskim, brak możliwości obejrzenia z trybun stadionu meczu swojej drużyny będzie wyjątkowo dotkliwy.

Trzeba też pamiętać, że nawet najlepsze prawo może stanowić tylko narzędzie i jeden z elementów tworzących warunki bezpieczeństwa imprez masowych. Dopiero właściwe stosowanie tego narzędzia przez organizatorów imprez masowych, organy ścigania i wymiar sprawiedliwości, powinno przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa na stadionach czy w halach koncertowych i eliminowania z nich osób stwarzających zagrożenie. Ostatnim, spektakularnym przykładem zakłócenia przebiegu masowej imprezy sportowej są wydarzenia związane z finałowym meczem piłkarskiego Pucharu Polski, który odbył się 3 maja 2011 r. w Bydgoszczy. Doszło wtedy do starć między pseudokibicami drużyn Legii Warszawa i Lecha Poznań, w wyniku których poważnym zniszczeniom uległ stadion, a obrażenia odniosły postronne osoby (m.in. z obsługi medialnej). Mecz odbył się pomimo negatywnej opinii Policji, chociaż nie zgłaszała ona zastrzeżeń do samego obiektu. Ponadto organizator rozgrywek, czyli Polski Związek Piłki Nożnej, wpuścił na trybuny osoby z zakazami stadionowymi, w tym liderów pseudokibiców, jednak nieobejmującymi rozgrywek piłkarskiego Pucharu Polski. W sprawie możliwości wpuszczenia na stadion niektórych pseudokibiców z orzeczonymi zakazami angażowały się jednostki policji. Dyskusyjne pozostaje czy organizator zapewnił odpowiednie służby porządkowe, skoro doszło do bezpośrednich starć chuliganów. Wydaje się więc, że w kilku miejscach nie zastosowano restrykcyjnie możliwości jakie dają obec-

<sup>44</sup> Por.: M. Tarnawski, A. Tarnawski, *Bezpieczeństwo imprez masowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 3-4/1998, s. 98; M. Stefański, *Przepisy karne (...), op. cit.*, s. 40.



ne uregulowania. Efektem wydarzeń z Bydgoszczy było zamknięcie przez wojewodów mazowieckiego, łódzkiego i wielkopolskiego obiektów Legii Warszawa, Widzewa Łódź i Lecha Poznań.

Jednak na takim rozwiązaniu cierpią przede wszystkim zwykli kibice, osoby często gorąco dopingujące swoje drużyny, zainteresowane wyłącznie sportowym charakterem widowiska.