

# Marcin Stefański

---

## Przepisy karne w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych

---

Palestra 42/3-4(483-484), 36-41

---

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Przepisy karne w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych

19 kwietnia 1997 roku na stadionie Polonii Warszawa podczas meczu derbowego o mistrzostwo pierwszej ligi piłki nożnej, Polonia–Legia, kibice Legii Warszawa podpalili stadion i wszczęli regularną bitwę z policją. Dokładnie pół roku później, 19 października, do zamieszek doszło w Gdyni, gdzie podczas meczu o mistrzostwo trzeciej ligi piłkarskiej pomiędzy drużynami Arki Gdynia a Lechii Gdańsk, policja po raz pierwszy w historii w walce z pseudokibicami użyła gumowych pocisków<sup>1</sup>.

Sprawa bezpieczeństwa na polskich obiektach piłkarskich od lat nie wygląda najlepiej. W celu jej poprawienia wprowadzono ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych z 22 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 680), która wejdzie w życie 12 marca 1998 roku, z wyjątkiem art. 19, który będzie obowiązywać od dnia 1 stycznia 1999 r.

Ta ustawa, obok ratyfikowanej przez Polskę w 1995 roku Europejskiej konwencji w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej, sporządzanej w Strasburgu 19 sierpnia 1985 r. (Dz.U. Nr 129, poz. 625) oraz ustawy o kulturze fizycznej z 18 stycznia 1996 r. (Dz.U. Nr 25, poz. 113, z póź-

niejszymi zmianami) i, oczywiście, Kodeksu karnego i Kodeksu wykroczeń, należy do podstawowych aktów prawnych, zawierających uregulowania, dotyczące również problematyki bezpieczeństwa uczestników imprez sportowych, w tym oczywiście też piłkarskich.

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych ma pomóc w zwalczaniu negatywnych zjawisk, towarzyszących imprezom masowym. Trzeba pamiętać, że problem zakłóceń porządku i odpowiedniego zabezpieczenia obiektów dotyczy nie tylko imprez piłkarskich, lecz także hokejowych, żużlowych itp., oraz koncertów, których organizatorzy borykają się z podobnymi kłopotami.

Art. 3 pkt 1 ustawy zawiera definicję imprezy masowej. Imprezą masową w rozumieniu ustawy jest *impreza sportowa, artystyczna lub rozrywkowa, na której może być obecnych – w przypadku stadionu, innego obiektu nie będącego budynkiem lub terenu umożliwiającemu przeprowadzenie imprezy masowej – nie mniej niż 1000 osób, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającemu przeprowadzenie imprezy masowej – nie mniej niż 300 osób; nie są imprezami masowymi w rozumieniu niniejszej ustawy imprezy odbywające się*

w teatrach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki, a także imprezy organizowane w placówkach oświatowych, imprezy sportowe z udziałem sportowców niepełnosprawnych, imprezy organizowane w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży oraz imprezy rekreacyjne.

Celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim analiza przepisów karnych ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, a zwłaszcza art. 21 ust. 2 ustawy oraz przepisów związanych z tym artykułem.

W rozdziale 4 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych znalazły się przepisy karne, tworzące dwa nowe typy wykroczeń.

*Art. 21.1. Kto organizuje imprezę masową bez wymaganego zezwolenia lub przeprowadza ją wbrew wydanemu zakazowi,*

*podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.*

*2. Kto nie wykonuje polecenia porządkowego, wydanego na podstawie ustawy przez organizatora imprezy lub służby porządkowe,*

*podlega karze grzywny do 5000 zł.*

Art. 21 ust. 1 ustawy dotyczy wykroczenia o charakterze indywidualnym. Sprawcą czynu, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy może być wyłącznie organizator, który organizuje imprezę masową bez wymaganego zezwolenia, tj. nie wystąpił o zezwolenie albo wystąpił, lecz nie otrzymał zezwolenia, albo przeprowadza ją wbrew wydanemu zakazowi.

Odmowa wydania zezwolenia może nastąpić wyłącznie w razie niespełnienia wymogów, o których mowa w art. 5

ust. 2 i 3 oraz w art. 7 ustawy (m.in. w przypadku niespełnienia wymogów określonych w przepisach prawa budowlanego, w przepisach sanitarnych i przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej, niezapewnienia służby porządkowej i informacyjnej, sprzętu ratowniczego, nieudostępnienia uczestnikom imprezy masowej regulaminu obiektu lub regulaminu imprezy masowej, braku opinii komendantów rejonowych Policji i Państwowej Straży Pożarnej, informacji o przewidywanej maksymalnej liczbie osób, które mogą być obecne na imprezie masowej, itp.).

Zakaz przeprowadzania imprez masowych może wprowadzić wyłącznie wojewoda na terenie województwa lub jego części albo w obiektach lub na terenach, o których mowa w art. 3 pkt 1 ustawy, na czas określony lub do odwołania w przypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa porządku publicznego, w związku z przeprowadzoną imprezą masową.

Szersza analiza przepisów prawno-administracyjnych odnoszących się do warunków i trybu udzielania i cofania zezwoleń na organizowanie imprez masowych przekraczałoby ramy niniejszego opracowania.

O ile wykroczenie z art. 21 ust. 1 ma charakter indywidualny, o tyle przepis art. 21 ust. 2 ma charakter powszechny, tj. może dotyczyć każdej osoby znajdującej się na imprezie masowej i nie stosującej się do polecenia porządkowego w rozumieniu omawianego przepisu. W związku z powyższym pojawia się kwestia określenia pojęcia polecenia porządkowego. Niestety, w ustawie zabrakło definicji polecenia porządkowego; znalazła się – w art. 3 pkt 4 – jedynie definicja regulaminu obiektu lub impre-

zy masowej. Regulaminem obiektu lub imprezy masowej są *przepisy wydane przez właściciela, posiadacza, użytkownika, zarządzającego obiektem lub organizatora imprezy masowej, zawierające zasady zachowania się osób obecnych na imprezie i korzystania przez nie z obiektu lub terenu, a także znajdujących się tam urządzeń*.

Polecenie porządkowe ma być wydane na podstawie ustawy, natomiast regulamin nie jest regulacją ustawową. Organizator imprezy lub służby porządkowe mogą wydać jedynie takie polecenie, które ma za podstawę ustawę. Wydaje się więc, że art. 21 ust. 2 nie może się zatem odnosić do regulaminu.

Powstaje pytanie, czy naruszenie regulaminu obiektu lub imprezy masowej jest niewykonaniem polecenia porządkowego, a tym samym stanowi wykroczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2.

Wydaje się, że nie, gdyż ustawodawca wyraźnie rozróżnił pojęcie regulaminu (art. 4 pkt 3) od polecenia porządkowego (art. 21 ust. 2). Ponieważ w ustawie brak definicji polecenia porządkowego należy zastanowić się, czym może być polecenie porządkowe.

Według słownika języka polskiego poleceniem jest „zlecenie, rozporządzenie, rozkaz”, „włożony na kogoś obowiązek zrobienia czegoś”<sup>2</sup>. Przepis art. 115 § 18 Kodeksu karnego z 6 czerwca 1997 r. zawiera definicję rozkazu, którym jest „polecenie określonego zachowania wydane służbowo żołnierzowi przez przełożonego lub uprawnionego żołnierza starszego stopniem”. Natomiast art. 92 § 1 Kodeksu wykroczeń wyraźnie odróżnia „znak, sygnał drogowy” od „polecenia osoby uprawnionej do kierowania ruchem”.

Wydaje się zatem, że poleceniem porządkowym można nazwać nakaz określonego zachowania, wydany uczestnikowi lub uczestnikom imprezy masowej przez organizatora imprezy lub służby porządkowe. Takie polecenie powinno być wydane wprost konkretnemu uczestnikowi imprezy masowej lub wszystkim uczestnikom danej imprezy, np. przez spikera, porządkowego, wydrukowane na bilecie wstępu. Poleceniem porządkowym nie będzie np. znak, piktogram zakazujący osobom nieupoważnionym wkraczania na określony teren, gdyż nie odnosi się do konkretnego uczestnika imprezy. Taki czyn może stanowić naruszenie regulaminu obiektu lub imprezy, lecz nie będzie stanowić wykroczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2, w przypadku gdy wyraźnie nie zostało wydane polecenie zakazujące wkraczania na dany teren.

Przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nie mówią nic o treści polecenia porządkowego. Z określenia „porządkowe” wydaje się wynikać, że takie polecenie może być wydane jedynie w celu zaprowadzenia lub utrzymania porządku na imprezie masowej. Ustawa nie dopuszcza zatem karania kogokolwiek za niewykonanie polecenia, które ma inny cel niż utrzymanie lub zaprowadzenie porządku na imprezie masowej. Nikt nie może ponieść kary, gdy nie zastosuje się do polecenia, którego celem jest np. dokuczenie osobie obecnej na imprezie masowej, czy też wynikające ze złośliwości organizatora lub służb porządkowych.

Polecenie porządkowe musi być wydane na podstawie ustawy. Zgodnie z ustawą, służby porządkowe organizatora imprezy mają prawo wydania poleceń dotyczących:

1. sprawdzania uprawnień do przebywania na imprezie masowej (art. 16 ust. 1 pkt 1), czyli w praktyce przede wszystkim kontroli biletów, kart wstępu, identyfikatorów itp.,
2. legitymowania osób w celu ustalenia tożsamości (art. 16 ust. 1 pkt 2)<sup>3</sup>,
3. przeglądania zawartości bagaży, odzieży osób, w przypadku podejrzenia, że osoby te wnoszą broń lub inne niebezpieczne przedmioty (narzędzia) oraz materiały wybuchowe i wyroby pirotechniczne, napoje alkoholowe, środki odurzające lub substancje psychotropowe (por. art. 14 ust. 2 i art. 16 ust. 1 pkt 3),
4. ujęcia, w celu niezwłocznego przekazania policji, osób stwarzających bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także chronionego mienia (art. 16 ust. 1 pkt 5).

Powyższe sformułowanie wydaje się niefortunne. Ustawodawca, nie precyzując jakie mienie jest „chronione”, niejako sugeruje, że istnieje mienie, które nie jest chronione.

Na mocy art. 16 ust. 3 czynności wymienione w art. 16 ust. 1 powinny być wykonywane w sposób „możliwie najmniej naruszający godność ludzką oraz inne dobra osobiste osoby, w stosunku do której zostały podjęte”. Jest to kolejne niefortunne sformułowanie – wydaje się, że wystarczyłoby stwierdzić, że owe czynności powinny być wykonane z poszanowaniem dóbr osobistych człowieka.

Ponadto ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych dopuszcza wydanie polecenia opuszczenia imprezy masowej w przypadku stwierdzenia braku uprawnień osób do przebywania na imprezie masowej albo zakłócania przez te osoby

porządku (art. 16 ust. 1 pkt 4). Tym samym, zgodnie z regułą *a maiori ad minus* organizator lub służby porządkowe mogą wydać polecenie zaprzestania zakłócania porządku bez usunięcia sprawy czynu z terenu imprezy masowej.

Na mocy art. 17 służby porządkowe zobowiązane są nie wpuścić na imprezę masową osób, co do których wydano zakaz wstępu na imprezy. Szerzej na ten temat będzie mowa poniżej.

Ponadto służby porządkowe są obowiązane nie wpuścić na imprezę masową osób, które odmawiają poddania się czynnościom, wymienionym w art. 16 ust. 1 pkt 1–3. Jednak odmowa poddania się wyżej wymienionym czynnościom z pewnością nie stanowi wykroczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2. Jediną „sankcją” dla osób, które odmówiły poddania się czynnościom wymienionym w art. 16 ust. 1 pkt 1–3 może być utrata możliwości wejścia na imprezę masową.

Z treści art. 16 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. b wynika, że osoba, która nie będzie w stanie wylegitymować się, nie będzie wpuszczona na stadion. Tym samym przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. b pośrednio nakłada na uczestników imprez masowych obowiązek posiadania przy sobie dokumentów, co jednak nie zostało podane wprost, a jedynie wynika z wykładni kilku przepisów. Taką techniką legislacyjną należy uznać za niefortunną. Ustawa milczy, czy służby porządkowe mają prawo usunąć osobę nie posiadającą dokumentów, która dostała się na teren imprezy masowej i następnie nie była w stanie wylegitymować się już na terenie imprezy masowej. Wydaje się, że przepisy ustawy nie dają podstaw do usunięcia, a tym

bardziej ukarania takiej osoby, która przez fakt nieposiadania dokumentów w żaden sposób nie zakłóca swoim zachowaniem tej imprezy.

Kolejnym obowiązkiem służb porządkowych organizatora jest usunięcie z miejsca przeprowadzenia imprezy masowej osób, zakłócających tę imprezę. Niestety, nie jest zdefiniowane jaki czyn stanowi zakłócenie porządku, a także kto może taką imprezę zakłócić. Jest oczywiste, że sprawcą może być jedynie osoba przebywająca na imprezie (ewentualnie w obrębie imprezy, tj. przy wejściu na imprezę). Sam sprawca zakłócenia porządku może być jedynie ukarany usunięciem z miejsca przeprowadzania imprezy. Dopiero czyn polegający na zaniechaniu zastosowania się do polecenia, mającego na celu zaprowadzenie lub przywrócenie porządku, w sytuacji, gdy sprawca umyślnie robi coś przeciwnego do wydanego polecenia lub nie robi nic, może stanowić wykroczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2.

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych wprowadza nowy rodzaj fakultatywnej kary dodatkowej. Tą karą jest zakaz wstępu na imprezę masową. Instytucja ta znana jest m.in. w Anglii, gdzie wobec osób naruszających porządek na obiektach sportowych może być nałożony tzw. zakaz stadionowy. Na mocy art. 22 zakaz wstępu na imprezy masowe może być nałożony na osoby w razie ukarania ich za wykroczenia z art. 21 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz za wykroczenia z art. 50 (nieopuszczenie zbiegowiska), 51 (zakłócenie porządku), 52a (nawoływanie do przestępstwa), 124 (niszczenie mienia) i 143 (utrudnienie korzystania) Kodeksu wykroczeń.

Podobny zakaz może być zastosowany także w przypadku nałożenia przez sąd wobec skazanego za przestępstwo z warunkowym zawieszeniem wykonania kary pozbawienia wolności obowiązku powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych oraz orzeczenia analogicznego obowiązku wobec nieletniego na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Zatem zakaz wstępu na imprezy masowe może być karą dodatkową, nałożoną na okres od 3 do 12 miesięcy w przypadku ukarania za wykroczenie wymienione w art. 22 ustawy, jak też stanowić obowiązek nałożony przez sąd karny na okres od 2 do 5 lat w przypadku warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności lub też środek wychowawczy, nałożony przez sąd rodzinny na sprawcę wykazującego przejawy demoralizacji albo dopuszczającego się czynu karalnego, stosowany bezterminowo, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez sprawcę czynu 21 lat.

Zakaz wstępu na imprezy masowe może stanowić dużą dolegliwość dla osoby mu poddanej ze względu na możliwy długi okres jego obowiązywania. Przy okazji wprowadzenia w życie tej instytucji pojawiają się też inne wątpliwości. Wprawdzie w ustawie zostały wyliczone wykroczenia, w przypadku popełnienia których może być orzeczony zakaz wstępu na imprezy masowe, to jednak przypadek nałożenia obowiązku przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności ustawa traktuje bardzo ogólnikowo. Nie zostały sprecyzowane ani okoliczności, ani typy przestępstw, w przypadku popełnienia których mógłby być nałożony zakaz

wstępu na imprezy masowe, co wydaje się kolejną wadą omawianego aktu prawnego.

Orzeczone zakazy podlegałyby wpisowi do rejestru prowadzonego przez Komendanta Głównego Policji. Rozporządzenie

mające ustalić szczegółowe zasady oraz tryb dokonywania wpisów do rejestru, stanowiącego kolejną nową instytucję wprowadzoną przez ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych, nie zostało jeszcze wydane.

## Przypisy:

- <sup>1</sup> Wiadomość agencyjna PAP z 19 października 1997 r.: *W Gdyni policjanci użyli gumowych pocisków.*
- <sup>2</sup> Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1988.
- <sup>3</sup> Trudno wyobrazić sobie wylegitymowanie w innym celu.