



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, 01/12/2008 r.

RPO-602795-I/08/RP

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan Posel
Marek Biernacki
Przewodniczący Komisji Administracji
i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP

ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Laurey Jacek Przewodniczący

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 73 *in fine* gwarantuje każdemu wolność korzystania z dóbr kultury. Powyższa norma dotyczy również prawa dostępu do dóbr kultury fizycznej. Wniosek taki wypływa także z brzmienia art. 1 ust. 1 ustawy z 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675), zgodnie z którym obywatele polscy korzystają z równego prawa do różnych form kultury fizycznej. Konstytucyjna wolność korzystania z dóbr kultury, tak jak i inne prawa i wolności gwarantowane przez ustawę zasadniczą, nie ma absolutnego charakteru – może ulec ograniczeniom, przewidzianym przez ustawy, a uzasadnionym m. in. przez konieczność zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Wobec problemów organizatorów meczów piłki nożnej z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku na stadionach, w szczególności chuligańskimi, sprzecznymi z prawem i normami życia społecznego zachowaniami pseudokibiców, na uznanie zasługują obecne prace nad projektem nowej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (druk sejmowy nr 1074; dalej: „projekt”). Podstawową zaletą owego projektu jest, moim zdaniem, odrębne ujęcie szeregu regulacji szczegółowych dotyczących imprez mających charakter meczu piłki nożnej. Uzasadnione wydaje się rozwinięcie postanowień dotyczących uprawnień i obowiązków organizatorów tychże imprez oraz poszerzenie zakresu uprawnień służb organizatora. W związku z brutalnością pseudokibiców w czasie tzw. burd stadionowych, nie dziwi także zaostrzenie odpowiedzialności karnej za popełnienie niektórych wykroczeń i przestępstw.

Niemniej jednak analiza projektu rodzi różne wątpliwości. Zwrócił na nie uwagę Ogólnopolski Związek Stowarzyszeń Kibiców, z którego przedstawicielami odbyłem spotkania w dniach 23 października br. i 6 listopada br. Część spośród przedstawionych przez stowarzyszenia kibiców piłkarskich zastrzeżeń podzielam.

Omawiany projekt rządowy proponuje uregulowanie kwestii związanej z tzw. zakazami klubowymi, nakładanymi przez organizatora meczu piłki nożnej na osobę, która dopuściła się naruszenia regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy albo swoim zachowaniem stworzyła zagrożenie dla bezpieczeństwa innych osób biorących udział w imprezie. Jest to bez wątpienia krok w stronę ograniczenia arbitralności władz klubowych w zakresie stasowania powyższych zakazów, która wynika z braku w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o bezpieczeństwie imprez masowych* (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909) przepisów normujących omawianą problematykę. Nadal jednak, w moim przekonaniu, proponowane ustawowe rozwiązania wydają się niewystarczające. Warto zwrócić uwagę, że zakaz klubowy ma w istocie charakter sankcji za naruszenie porządku publicznego na obiektach sportowych, polegającej na zakazie uczestnictwa w imprezach masowych przeprowadzanych przez tegoż organizatora (art. 15 projektu). Wobec obowiązku przekazywania informacji o nałożeniu zakazu klubowego m. in. innym organizatorom (art. 15 ust. 4 pkt 2 projektu) oraz wobec prawa do odmowy sprzedaży biletu osobie, wobec której zastosowano zakaz klubowy (art. 16 ust. 4 pkt 2 projektu), możliwa wydaje się interpretacja, iż również inni organizatorzy niż ten, który zastosował zakaz, będą uprawnieni do odmówienia danej osobie prawa uczestniczenia w organizowanych przez nich meczach piłkarskich. Przytoczone powyżej propozycje przepisów ustawowych wskazują na charakter zakazu klubowego. Stanowi on w istocie poważne ograniczenie prawa dostępu do dóbr kultury fizycznej. Ograniczenie to wydaje się uzasadnione wobec konieczności zapewnienia bezpieczeństwa i porządku podczas imprez sportowych. Niemniej jednak podjęcie decyzji o zastosowaniu omawianego środka nie może mieć charakteru arbitralnego i musi być oparte o jasno sprecyzowane kryteria.

Z licznych skarg kibiców, jakie dotychczas wpłynęły do Biura RPO, wynika, że kluby nieraz nakładały zakaz klubowy w nieuzasadnionych przypadkach, na okres zupełnie dowolnie przez siebie oznaczony, a kibice nie dysponowali żadnymi środkami prawnymi, które umożliwiłyby weryfikację decyzji władz klubu. Na uznanie zasługuje propozycja ograniczenia możliwości nakładania omawianej sankcji do 2 lat. Poważne wątpliwości dotyczą jednak braku jakichkolwiek środków kontroli nad decyzjami władz

klubów, przede wszystkim wobec gwarancji konstytucyjnych wynikających z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, która każdemu przyznaje prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez bezstronny, niezależny i niezawisły sąd. Warto także zaznaczyć, iż niejako równolegle, projekt przewiduje możliwość (w niektórych przypadkach obowiązek) nałożenia przez sąd środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową w związku z wykroczeniami i przestępstwami, o których mowa w projekcie ustawy. Moim zdaniem, w celu wykluczenia jakiegokolwiek arbitralności decyzji władz klubowych i zapobieżeniu nieuzasadnionemu ograniczaniu dostępu do dóbr kultury fizycznej, należałoby rozważyć możliwość bądź przyznania kibicom środka odwoławczego w celu kontroli decyzji organizatora o nałożeniu zakazu klubowego, bądź pozostawienie uprawnienia do nakładania środków zakazujących wstępu na imprezy sportowe wyłącznie w gestii sądu.

Wątpliwości wzbudza także proponowana treść art. 17 ust. 1 projektu, który ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia przejazdu zorganizowanego wyłącznie do klubu sportowego lub innego działającego w jego imieniu podmiotu. Zdaniem kibiców, kluby często narzucają zbyt duże opłaty za takie przejazdy oraz drastycznie ograniczają ilość osób, które z takiego przejazdu mogą skorzystać. W praktyce na przejazdy zorganizowane przez kluby sportowe nie stać średniozamożnego kibica. Można byłoby więc rozważyć propozycję przyznania stowarzyszeniom kibiców prawa do organizacji przejazdów zorganizowanych, jednocześnie precyzując obowiązki stowarzyszenia dla zachowania bezpieczeństwa przejazdu oraz zasady odpowiedzialności w przypadku naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego przez osoby biorące w nim udział.

W związku z przywołanym już problemem coraz brutalniejszych incydentów z udziałem pseudokibiców, projekt ustawy proponuje poszerzenie uprawnień służb porządkowych organizatora (m. in. prawo użycia ręcznych miotaczy gazu, kajdanek – art. 23 ust. 2 projektu). Wydaje się to w pełni uzasadnione. Z drugiej jednak strony, z postanowień projektu wynika chęć zmniejszenia stosunku procentowego liczby ochroniarzy licencjonowanych (wchodzących w skład służb porządkowych) do ogólnej liczebności służb (porządkowej i informacyjnej) organizatora. Rodzi to pewne niebezpieczeństwa. Należy pamiętać, że ustawa z 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie dóbr i mienia* (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221) w art. 26 ust. 3 określa szczególne wymagania niezbędne w celu uzyskania licencji ochroniarza (nienaganna opinia komendanta Policji, odbycie specjalistycznego kursu i zdanie egzaminu, ukończenie szkoły o odpowiednim profilu). Mają one gwarantować rzetelność i profesjonalizm wykonywania zawodu.

W sytuacji, gdy zwiększa się uprawnienia służb organizatora, a jednocześnie zmniejsza liczbę profesjonalnych ochroniarzy licencjonowanych, rodzi to poważne obawy o bezpieczeństwo osób, wobec których czynności służb porządkowych są podejmowane (np. proporcjonalność działania wobec realnego niebezpieczeństwa, jakie rodzi zachowanie kibica, profesjonalność wykonania czynności – użycia kajdanek, gazu, itp.).

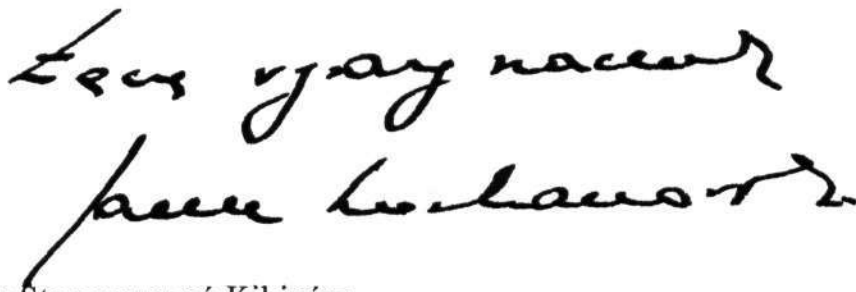
Odnosnie do zakresu uprawnień służb organizatora (art. 25 projektu), warto przeanalizować jeszcze dwa problemy. Po pierwsze, wobec częstych skarg zgłaszanych do mojego Biura w związku z zachowaniami i okrzykami kibiców o charakterze rasistowskim, pragnę zwrócić uwagę na możliwość włączenia do katalogu przesłanek uprawniających służby do żądania opuszczenia przez kibica obiektu, na którym mecz ma miejsce, w przypadku wyżej wskazanego zachowania. Po drugie, art. 25 ust. 1 pkt 1) lit. d) projektu uprawnia służby porządkowe do odmowy wpuszczenia na stadion osoby „znajdującej się pod widocznym wpływem alkoholu”. Niedookreśloność tej przesłanki może rodzić przypadki nadużywania przez służby organizatora wskazanego uprawnienia, co w konsekwencji oznacza nieuzasadnione ograniczenie prawa dostępu do dóbr kultury fizycznej. Dlatego też należałoby, moim zdaniem, rozważyć możliwość posłużenia się pojęciem „stanu nietrzeźwości” (zdefiniowanym w art. 115 § 16 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz. U. Nr 88, poz. 553)) oraz doprecyzowania zasad korzystania przez służby organizatora z przyrządów pomiaru zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu (alkomatów).

Oczywistym jest, że stawodawca nie jest w stanie ani wyczerpująco uregulować wszystkich aspektów korzystania z obiektów sportowych, ani też nie może przewidzieć wszystkich okoliczności naruszenia porządku na stadionie. Dlatego też pożądanym wydaje się doprecyzowanie przesłanek w drodze regulaminów (regulaminy obiektu, regulaminy przeprowadzania imprez sportowych, itd.) uchwalanych przez władze klubu. Niemniej jednak z informacji uzyskanych od kibiców wynika, że istnieje wiele problemów w zakresie współpracy między klubami piłkarskimi a stowarzyszeniami kibiców. W konsekwencji postulaty kibiców, użytkowników obiektów sportowych, nie są w żadnym stopniu uwzględniane. Wysoce więc wskazanym byłoby rozważenie możliwości wprowadzenia do projektu przepisu o obowiązku współpracy między klubami a stowarzyszeniami, przede wszystkim w zakresie opracowywania regulaminów klubowych. Stowarzyszenia kibiców mogłyby być konsultowane w sprawach dotyczących projektów regulaminów, co dałoby im prawo formułowania opinii, choćby o niewiążącym charakterze.

Muszę również podzielić zastrzeżenia kibiców co do wymogu używania bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego ważnym kwalifikowanym certyfikatem przy zakupie biletów za pośrednictwem środków indywidualnego porozumiewania się na odległość (art. 16 ust. 2 projektu). Po pierwsze warto zauważyć, iż w dalszym ciągu istnieje szereg problemów z funkcjonowaniem ustawy z dnia 18 września 2001 r. *o podpisie elektronicznym* (Dz. U. Nr 130, poz. 1450) poza obrotem publicznym i profesjonalnym. Po drugie, aby nabyć bilet kibic musiałby wpierw nabyć urządzenie i oprogramowanie niezbędne do posługiwania się podpisem elektronicznym, co wiąże się z dodatkowymi kosztami finansowymi.

Konieczności przeciwdziałania incydentom wywołanym przez pseudokibiców nie podlega dyskusji. Moim zdaniem na uznanie zasługują ogólne założenia projektu (m. in. wyodrębnienie szczegółowych regulacji dot. meczów piłki nożnej, doprecyzowanie i poszerzenie uprawnień oraz obowiązków organizatora i jego służb, zaostrezenie odpowiedzialności karnej za wykroczenia i przestępstwa popełnione w związku z omawianym rodzajem imprezy sportowej). Niemniej jednak ze względu na konstytucyjne prawo dostępu do dóbr kultury (w tym kultury fizycznej), jestem zobowiązany do zwrócenia uwagi na wyżej przedstawione wątpliwości.

Dlatego działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o przeanalizowanie w ramach prac Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych powyższych kwestii i o rozważenie możliwości wprowadzenia stosownych poprawek do przedmiotowego projektu. Byłbym wdzięczny za przekazanie mojego stanowiska członkom Komisji obradującej pod Pana przewodnictwem, w tym członkom podkomisji pracującej nad projektem, oraz za poinformowanie mnie o opinii Komisji w powyższych sprawach.



Do wiadomości:

1. Ogólnopolski Związek Stowarzyszeń Kibiców
ul. Pańska 75
00-834 Warszawa