



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, dnia 14 października 2015 r.

VII.715.15.2014.AL

Pan

Andrzej Halicki

Minister Administracji

i Cyfryzacji

ul. Królewska 27

00-060 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z otrzymanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargami dotyczącymi ograniczania wstępu na sportowe imprezy masowe, uprzejmie przedstawiam stanowisko Rzecznika w przedmiotowej sprawie. Otrzymane przez Rzecznika skargi dotyczą **ograniczania wstępu na mecze hokejowe, jednakże na przykładzie tych imprez pragnę przedstawić stanowisko Rzecznika odnośnie ogólnego problemu ograniczania wstępu na imprezy sportowe.**

Skarżący poinformowali Rzecznika, iż **na niektóre mecze wstęp mieli wyłącznie kibice z powiatu, w którym znajduje się dany klub sportowy.** Przy próbie wejścia na mecze skarżący, z zakupionymi już biletami, nie byli wpuszczani, mając na uwadze to, iż miejscem ich zamieszkania był inny powiat.

Z otrzymanych przez Rzecznika wyjaśnień od klubów sportowych wynika, iż ograniczenie wstępu na mecze wynikało z **decyzji właściwego miejscowo burmistrza w przedmiocie wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej- meczy.** W jednej z decyzji wskazano, iż: *„Przebieg imprez nie będzie utrwalany za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. W związku z tym, oraz opinią Komendy Powiatowej Policji,*

wprowadza się bezwzględny zakaz przebywania w hali, podczas trwania imprez masowych, kibiców przyjezdnych spoza terenu powiatu”. Mając na względzie powyższe, pragnę przedstawić następujące uwagi.

Na wstępie należy podkreślić, iż zgodnie z art. 73 Konstytucji RP, każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolności nauczania, a także wolności korzystania z dóbr kultury. **Jednym z aspektów realizacji konstytucyjnego prawa dostępu obywateli do dóbr kultury jest dostęp do kultury fizycznej, która stanowi część szeroko pojętej kultury narodowej, chronionej przez prawo.** W świetle zaś art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie 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.

W tym miejscu należy także zaznaczyć, iż znane są Rzecznikowi Praw Obywatelskich problemy, z jakimi borykają się organizatorzy sportowych imprez masowych, próbując wszelkimi dostępnymi środkami i metodami zapobiegać aktom przemocy „stadionowej”. **Niemniej jednak, podczas organizowania tego typu imprez sportowych, należy pamiętać o przestrzeganiu przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.) oraz ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.).**

Po zapoznaniu się ze skargami, Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzegł **naruszenie praw obywatelskich, jakim jest odmowa wstępu na mecz osobom, które już zakupiły bilet na mecz, a które nie zostały wpuszczone na mecz z powodu ograniczenia możliwości wstępu tylko dla mieszkańców określonego powiatu.**

Zgodnie z art. 10 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, organizator masowej imprezy sportowej może odmówić na nią wstępu i przebywania osobie, której dane znajdują się w bazie danych prowadzonej przez Komendanta Głównego Policji lub objętej zakazem klubowym lub zakazem zagranicznym. Norma zawarta w art. 18 ustawy zezwala natomiast

na stosowanie m. in. przepisów o zakazie klubowym (art. 14), o zasadach sprzedaży biletów (art. 15) w przypadku organizacji masowych imprez sportowych podwyższonego ryzyka (zezwolenie wydawane na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy). Istnieje zatem możliwość zastosowania omówionych poniżej przepisów zarówno w przypadku meczy piłki nożnej, jak i innych imprez masowych o statusie imprezy podwyższonego ryzyka.

Przepis art. 15 ust. 3 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych odnosi się wyłącznie do odmowy zakupu biletu i nie ma on zastosowania do osób, które bilet taki już kupiły. Świadczą o tym słowa: „odmawia sprzedaży biletu wstępu lub innego dokumentu uprawniającego do przebywania na nim”. Osoby, którym odmawia się wstępu na imprezę masową mają bowiem bilet już zakupiony, więc nie można sprzedaży takiego biletu im zakazać. Pogląd taki jest również reprezentowany przez doktrynę, która zauważa: *„Należy odróżniać uprawnienia związane z odmową wstępu na imprezę masową, które są realizowane przez służbę porządkową po nabyciu biletu wstępu, od uprawnienia i jednocześnie obowiązku organizatora meczu piłki nożnej lub podmiotu przez niego uprawnionego do dystrybucji (sprzedawców biletów) do odmowy sprzedaży biletu wstępu lub innego dokumentu uprawniającego do przebywania na meczu”* (zob. „Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz”, C. Kąkol, Lex 2012; dalej: Komentarz- bezpieczeństwo imprez masowych).

Co więcej, przesłanki odmowy wstępu na imprezę masową zostały zawarte w art. 22 ust. 1 pkt. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Niestety, również wśród przesłanek zawartych w tym przepisie nie znajduje się taka, którą można by zastosować do sytuacji opisanej w skargach. Należy zauważyć, że wyrażona w pkt 1 lit. g wspomnianego artykułu przesłanka „Służby porządkowe są obowiązane odmówić wstępu na imprezę masową osobie zachowującej się agresywnie, prowokacyjnie albo w inny sposób stwarzającej zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego”, również nie znajduje zastosowania w opisanej sytuacji. Przesłanka ta odnosi się do zachowania danej osoby posiadającej bilet wstępu na imprezę masową bezpośrednio przed wejściem na obiekt, na którym odbywa się mecz. Przepis ten nie jest adresowany do władz klubu, czy organizatora, ale do służb porządkowych. To właśnie służby porządkowe podejmują decyzję o tym, czy dana osoba może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

W wyniku tego nie można więc z góry odmówić osobom posiadającym bilet wstępu wejścia na mecz, gdyż o potencjalnym zagrożeniu dla bezpieczeństwa i porządku publicznego nie decydują ogólne cechy osób (w tym ich miejsce zamieszkania) czy zachowania, jakich dopuszczała się dana osoba podczas poprzednich imprez masowych, lecz tylko i wyłącznie stan lub zachowanie osoby bezpośrednio przed wejściem na mecz.

Rzecznik pragnie zauważyć, że ustawodawca w art. 14 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych stworzył organizatorowi imprezy masowej instytucję tzw. **zakazu klubowego, który może zostać nałożony na osoby, które naruszają postanowienia regulaminu imprezy masowej lub regulaminu obiektu, na którym rozgrywana jest sportowa impreza masowa.** Zakaz ten nie jest orzekany przez sąd, jak to jest w przypadku zakazu stadionowego, lecz przez organizatora imprezy masowej. Pozwala to więc na sprawną realizację celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa podczas sportowych imprez masowych, jakimi są mecze danej drużyny. Instrument ten w połączeniu z zakazem stadionowym orzekanym przez sądy powszechne jest wystarczający, aby realizować cele przewidziane ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych. Niemniej jednak, wskazane powyżej możliwości działania z art. 14 i 15 w odniesieniu do imprez innych niż mecze piłki nożnej mają zastosowanie tylko w przypadku organizacji masowych imprez sportowych podwyższonego ryzyka.

Co więcej, należy dostrzec, że **praktyki dotyczące ograniczania wstępu na mecz ze względu na miejsce zamieszkania mogą naruszać art. 138 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń** (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.), który stanowi, że kto, zajmując się zawodowo świadczeniem usług, żąda i pobiera za świadczenie zapłatę wyższą od obowiązującej albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany, podlega karze grzywny. Usługę wspomnianą w tym przepisie należy rozumieć jako działanie podejmowane najczęściej w celach zarobkowych, by zaspokoić materialne i niematerialne potrzeby ludzi. Wykaz różnych usług zawiera Polska Klasyfikacja Działalności, która jest przyjętym, hierarchicznie usystematyzowanym podziałem zbioru rodzajów działalności społeczno-gospodarczej, jakie realizują podmioty gospodarcze. (zob. art. 138, „Komentarz do Kodeksu wykroczeń”, M. Zbrojewska, LEX, 2013).

Odwołując się więc do Polskiej Klasyfikacji Działalności znajdziemy w Sekcji R, Dział 93 – Działalność sportową, rozrywkową i rekreacyjną, do której zdecydowanie należy zaliczyć mecz piłkarski. Tym samym należy uznać, że odmowa wpuszczenia na mecz bez uzasadnionej przyczyny może wyczerpywać znamiona czynu zabronionego stypizowanego w art. 138 Kodeksu wykroczeń. Posiadanie innego miejsca zamieszkania niż powiat, w którym odbywa się impreza masowa, jaką jest mecz, z całą pewnością nie może zostać uznane za uzasadnioną przyczynę odmowy świadczenia usługi.

Rzecznik pragnie także zwrócić uwagę, iż na podstawie art. 29 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, **organ** (wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy masowej) **wydaje zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej albo odmawia jego wydania**. Zezwolenie zawiera nazwę organizatora, określenie rodzaju imprezy masowej, nazwę imprezy masowej, warunki przeprowadzenia imprezy masowej, w tym: miejsce jej przeprowadzenia, czas jej rozpoczęcia i zakończenia, maksymalną liczbę osób, które mogą w niej uczestniczyć, liczbę członków służby porządkowej oraz służby informacyjnej, ustaloną zgodnie z art. 6 ust. 2, informację o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, o których mowa w art. 11. Organ stwierdza w zezwoleniu, że jest to impreza masowa podwyższonego ryzyka, w przypadku gdy wynika to z informacji o przewidywanych zagrożeniach, opinii komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, wniosku podmiotu zarządzającego rozgrywkami.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, właściwy miejscowo komendant powiatowy (rejonowy, miejski) Policji wydaje opinię dodatkowo na podstawie analizy ryzyka, określającej przewidywane zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego mogące wystąpić w związku z imprezą masową. Jak wskazano w „Komentarzu - bezpieczeństwo imprez masowych”: *„Analiza ryzyka może być oparta zarówno na załączonej przez organizatora do wniosku dokumentacji i informacjach, w których określa m.in. przewidywane przez niego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i na wynikach przeprowadzonej lustracji obiektu (terenu). Ważnym źródłem wiedzy są również wcześniejsze imprezy masowe i ich przebieg, a także informacje o ewentualnych zagrożeniach uzyskane przed mającą się odbyć imprezą masową. Co istotne, tylko opinia komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, a nie*

innych podmiotów wydających opinie, może spowodować, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta stwierdzą w zezwoleniu, że impreza masowa będzie miała status imprezy masowej podwyższonego ryzyka (zob. art. 29 ust. 3 u.b.i.m.).” Należy zatem zwrócić uwagę, iż **opinia komendanta może spowodować nadanie imprezie masowej w zezwoleniu statusu imprezy masowej podwyższonego ryzyka** (w związku z czym będzie możliwe zastosowanie omówionych wcześniej art. 14 i 15 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych). Nie ma natomiast wskazanej możliwości ograniczenia wstępu na imprezę dla określonego kręgu osób.

Tym samym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, ograniczenie wejścia na imprezę masową tylko dla mieszkańców określonego powiatu budzi poważne wątpliwości co do zgodności z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych, jak i co do możliwości wprowadzenia takiego ograniczenia w świetle konstytucyjnie chronionej wolności korzystania z dóbr kultury.

Mając na względzie powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), uprzejmie przedstawiam Panu Ministrowi stanowisko Rzecznika w omawianej sprawie, jednocześnie zwracając się z prośbą o rozważanie podjęcia działań – przede wszystkim w odniesieniu do organów wykonujących obowiązki określone w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych – mających na celu uniknięcia wskazanego powyżej problemu w przyszłości.

Z poważaniem,

Podpis na oryginale

Do wiadomości:

Pan Adam Korol

Minister Sportu i Turystyki