

*Marcin Warchoł*  
Uniwersytet Warszawski

## CHARAKTER PRAWNY ZAKAZU KLUBOWEGO

### 1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Prace legislacyjne nad Komisyjnym projektem ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2857)<sup>1</sup>, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2014 r. (K 17/13, OTK-A 2014/5/53, LEX 1467160)<sup>2</sup> skłaniają do poczynienia kilku uwag w odniesieniu do zakazu klubowego.

Charakter prawny tej instytucji, o której mowa w art. 14 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. nr 62, poz. 504, ze zm.) – zwanej dalej u.b.i.m., budzi wątpliwości co do swojej istoty<sup>3</sup>. Analiza norm prawnych nie udziela odpowiedzi na pytanie, czy jest to sankcja administracyjna, karna, a może instytucja prawa cywilnego. Również w piśmiennictwie brakuje w tej kwestii zgodności. Według jednych poglądów w zamyśle ustawodawcy miała ona być sankcją administracyjną. Przemawia za tym charakterystyczny dla prawa administracyjnego sposób regulacji przyjęty przez ustawodawcę<sup>4</sup>. Jarosław Majewski zakwalifikował opisany środek prawny jako *quasi*-sankcję administracyjną, podnosząc, że „nałożenie zakazu klubowego nie jest wynikiem naruszenia normy prawnej, lecz bliżej nieokreślonego aktu, którego treść dowolnie kształtuje organizator imprezy masowej”<sup>5</sup>. Zdaniem tego Autora, „zakaz klubowy w największym stopniu spełnia wymogi definicyjne sankcji admini-

---

<sup>1</sup> Projekt po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 26 listopada 2014 r. został skierowany do Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki oraz Komisji Spraw Wewnętrznych.

<sup>2</sup> W wyroku tym Trybunał stwierdził, że art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 611, 628 i 829), w części zawierającej słowa „regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej” jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>3</sup> Zob.: M. Warchoł, *Konstytucyjne problemy bezpieczeństwa imprez masowych*, „Przegląd Legislacyjny” 2012, nr 2, s. 35 i n.

<sup>4</sup> A. Bułat, „Klubowy zakaz stadionowy” – sankcja administracyjna czy środek penalny?, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 162.

<sup>5</sup> J. Majewski, *Klubowy zakaz stadionowy – analiza regulacji ustawowej*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 3, s. 87.

stracyjnej w prawie administracyjnym materialnym. Jest to bowiem wyrażona ustawowo dolegliwość skierowana do podmiotu uprawnionego lub zobowiązanego na podstawie norm prawnych przynależnych do tej części prawa za naruszenie danej normy<sup>6</sup>. W innym miejscu Autor ten podkreśla jednak, że „nie ulega wątpliwości, że zakaz klubowy ma charakter karny – za naruszenie określonych warunków podmiot uprawniony (organizator) nakłada karę na podmiot, który dopuszcza się naruszenia (osobę uczestniczącą w imprezie masowej)”<sup>7</sup>. Warto jednak zwrócić uwagę również na stanowisko dalej idące, wyrażone przez A. Janiśławskiego i B. Kwiatkowskiego, według których zakaz klubowy ze względu na swój publicznoprawny charakter jest sankcją karnoadministracyjną, wywołującą skutki *erga omnes*, określając sferę praw i wolności danej osoby w zakresie dostępu do sportu<sup>8</sup>.

Zgodność stanowisk można jednak zaobserwować w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Została ona zapoczątkowana postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., I OSK 2220/12 (LEX nr 1219448), w którym przyznał on możliwość zaskarżenia orzeczenia o zakazie klubowym do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego<sup>9</sup>. Zdaniem NSA, mimo że orzeczenie to nie jest decyzją w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, to jednak stanowi ono inny niż określone w pkt 1–3 art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270), akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Niestety powyższe stanowisko judykatury nie rozwiązało powyższych wątpliwości i, można by rzec, że wręcz je pogłębiło. Należy co do niego zgłosić pewne zastrzeżenia. Akt administracyjny bowiem może być oparty jedynie na źródłach prawa publicznego. Prawo administracyjne stanowi przecież element powszechnie obowiązującego porządku prawnego<sup>10</sup>. W piśmiennictwie mówi się wprost o tzw. koncepcji zamkniętego systemu źródeł prawa administracyjnego, znajdującej swój wyraz w Konstytucji RP. Zatem jedynie akty prawa powszechnie obowiązującego stanowią źródła aktów administracyjnych. Ma to szczególne znaczenie ze względu na potrzebę zagwarantowania standardu legalności działania organów administracji publicznej i zapewnienia kontroli tego działania. Z kolei legalność jest podstawowym wymogiem funkcjonowania administracji publicznej w państwie prawnym, a także – w zasadzie – jedynym kryterium

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 87

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 85.

<sup>8</sup> A. Janiśławski, B. Kwiatkowski, *Analiza krytyczna ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2000, nr 1, s. 78.

<sup>9</sup> Por. też np.: postanowienie NSA z 12 września 2013 r., I OSK 1916/13.

<sup>10</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 76.

kontroli sądowej i kryterium nadzoru nad administracją<sup>11</sup>. Tymczasem podstawę materialnoprawną wydania zakazu klubowego stanowi prawo prywatne, w postaci regulaminu obiektu lub imprezy masowej, wydawanego przez podmiot prywatny.

## 2. ZAKAZ KLUBOWY JAKO INSTYTUCJA Z POGRANICZA DZIEDZIN PRAWA KARNEGO, ADMINISTRACYJNEGO I CYWILNEGO

Próbując udzielić odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie, warto najpierw zanalizować zakaz klubowy z perspektywy prawa karnego. Pod wieloma względami przypomina on środek karny z art. 39 pkt 2c k.k., czyli zakaz wstępu na imprezę masową, który jest orzekany za przestępstwa oraz wykroczenia popełnione w związku z imprezą masową. Pomimo niewielkich różnic między obydwiema tymi instytucjami ich istota jest tożsama. Jest nią zaś odebranie danej jednostce prawnej możliwości uczestniczenia w meczu piłki nożnej. Ponadto zakres zastosowania art. 14 u.b.i.m. obejmuje każdą osobę fizyczną, która dopuściła się naruszenia regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. Według C. Kąkol: „Ukaranie zakazem klubowym nie musi być wyłącznie efektem zachowania w czasie trwania meczu piłki nożnej. Do naruszenia regulaminu, o ile jest to w nim przewidziane, może dojść również w innych okolicznościach, przy czym muszą one dotyczyć obiektu (terenu), np. w czasie, gdy nie odbywa się mecz”<sup>12</sup>. Zakaz klubowy ma zatem charakter powszechny w tym sensie, że znajduje zastosowanie wobec każdej jednostki, a nie jedynie względem podmiotu odznaczającego się pewną szczególną cechą, jak to ma miejsce w sprawach dyscyplinarnych<sup>13</sup>. Ponadto zakaz klubowy nie jest powiązany tylko z określonym obiektem sportowym, na którym doszło do naruszenia regulaminu. Na skutek wejścia w życie w dniu 13 stycznia 2012 r. art. 1 pkt 7 lit. a noweli z dnia 31 sierpnia 2011 r., zasięg zakazu klubowego został znacznie rozszerzony. Z dodanego do art. 14 ust. 1a wynika, że zakaz klubowy dotyczy również kolejnych imprez masowych przeprowadzanych z udziałem drużyny organizatora, rozgrywanych poza siedzibą organizatora. W związku z art. 15 ust. 3 pkt 2 u.b.i.m. należy przyjąć, że każdy organizator ma obowiązek odmówić sprzedaży biletu wstępu na mecz piłki nożnej osobie ukaranej zakazem klubowym. Tym samym osoba ukarana za złamanie regulaminu na jednym stadionie traci prawo do udziału w imprezach

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 79.

<sup>12</sup> C. Kąkol, *Komentarz do art. 14 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, LEX nr 120665.

<sup>13</sup> Tak: A. Bułat, *„Klubowy zakaz...”, s. 164.*

masowych – meczach piłki nożnej na wszystkich obiektach w kraju, a nie tylko na meczach rozgrywanych na obiekcie, którego regulamin naruszyła, czy nawet na spotkaniach z udziałem drużyny organizatora, który rzeczony zakaz klubowy nałożył<sup>14</sup>. Skutki nałożenia zakazu mają charakter *erga omnes*, a nie *inter partes*. Przyjmuje on zatem charakter publicznoprawny, na kształt sankcji karnoadministracyjnej<sup>15</sup>.

W drugiej kolejności warto zastanowić się nad elementami prawa administracyjnego w omawianej instytucji. Do nich należy bez wątpienia droga odwoławcza, przysługująca do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, jak stwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym wyżej wyroku z dnia 2 października 2012 r., I OSK 2220/12. Na inne elementy administracyjnoprawne wskazano w tym judykacie. Stąd też powtarzanie ich w niniejszym opracowaniu nie jest zasadne.

Zachodzi wreszcie pytanie o relację zakazu klubowego do dziedziny prawa cywilnego. W tym miejscu należy wskazać na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 20 maja 2014 r., K 17/13, wskazał, że relacje między uczestnikiem imprezy masowej a organizatorem powinny być oparte na zasadach prawa cywilnego i podporządkowane koncepcji tzw. umów adhezyjnych, o których mowa w art. 384 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121, ze zm.). Umowy te są oparte na zasadzie swobody umów i wykorzystywane w stosunkach z tzw. odbiorcą masowym. Materia cywilistyczna w zakazie klubowym przejawia się w charakterze regulacji, na podstawie których jest on wydawany. Są nimi „regulaminy obiektu (terenu) lub regulaminy imprezy masowej” (art. 14 ust. 1 u.b.i.m.). Naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej stanowi podstawę ukarania zakazem klubowym. Regulaminem obiektu (terenu) są przepisy wydane przez właściciela, posiadacza, użytkownika obiektu lub terenu albo zarządzającego nim, zawierające zasady wstępu na teren lub obiekt, w tym osób małoletnich, zasady zachowania się osób obecnych w obiekcie lub na terenie i korzystania przez nie z obiektu lub terenu oraz ze znajdujących się tam urządzeń, a także określające miejsca nieprzeznaczone dla publiczności (art. 3 pkt 10 u.b.i.m.). Brakuje natomiast definicji regulaminu imprezy masowej. Organizator został zobowiązany do opracowania i udostępnienia jego treści. Regulamin imprezy masowej zawiera warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób na niej obecnych (zob. art. 6 ust. 3 u.b.i.m.). Z tych regulacji jasno wynika, że organizator w praktyce może dowolnie określić, jakiego rodzaju zachowania uzasadniają zastosowanie zakazu klubowego. Problemem może być dodatkowo to, że regulamin nie podlega żadnej weryfikacji, tzn. zatwierdzeniu czy uzgodnieniu przez inny organ, np. odpowiedni polski związek sportowy czy podmiot zarządzający

<sup>14</sup> Por.: J. Majewski, *Klubowy zakaz stadionowy...*, s. 80.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 81.

rozgrywkami. W praktyce wielu klubów regulaminy przewidują, że zastosowanie zakazu może nastąpić nie tylko za zachowania będące przestępstwami albo wykroczeniami uregulowanymi w u.b.i.m., ale także za zachowania niepenalizowane przez ustawę<sup>16</sup>.

Jak podkreślił to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 maja 2014 r. (K 17/13, OTK-A 2014/5/53, LEX 1467160) regulaminy te, jako zawierające postanowienia będące uzupełnieniem znamion czynu wskazanego w tym przepisie, nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem źródłami takimi są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz – na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. Ponadto regulaminy te nie są publikowane w sposób powszechnie przyjęty dla publikacji aktów normatywnych. Trybunał zaznaczył także, że wskazanie w art. 3 pkt 10 i art. 6 ust. 3 u.b.i.m. ogólnie zarysowanych elementów treści regulaminów nie wyłącza znacznej swobody i arbitralności podmiotów zobowiązanych do ich opracowania, a także do zamieszczania w nich innych postanowień, niemieszczących się w zakresie wskazanym w tych przepisach. Trybunał w tej sprawie podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że regulaminy wprowadzają ograniczenia praw i wolności w zakresie większym, niż czyni to ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych.

W kontekście powyższych uwag Trybunału Konstytucyjnego warto podkreślić, że ustawodawca niemiecki normy regulujące zakaz klubowy podporządkował materii cywilistycznej. Stanowi on naruszenie obowiązku kontraktowego (*Durchbrechung eines Kontrahierungszwangs*)<sup>17</sup>. Spokój i porządek na stadionie jest gwarantowany przez normy prawa miejscowego (*Hausrecht*). Organizator imprezy przy określaniu wymogów dla jej uczestników podlega cywilistycznemu obowiązkowi kontraktowemu. Co do zasady opiera się on na prawie deliktowym. Bezpodstawna odmowa sprzedaży biletu jest czynnością niedozwoloną (*unerlaubte Handlung*). Zasady te opierają się w dużej mierze na orzecznictwie sądowym, powstałym na gruncie § 826 BGB<sup>18</sup>. Mecz piłki nożnej, podobnie jak wizyta w muzeum, teatrze, stanowi istotne życiowo dobro publiczne („*lebenswichtige Güter*”)<sup>19</sup>. Stąd też wykluczenie z imprezy jej uczestnika przez organizatora nie jest poddane jego wyłącznej decyzji. Naruszenie porządku i bezpieczeństwa publicznego w czasie imprezy musi być tego rodzaju, aby uzasadniało wysokie podejrzenie popełnienia czynu zabronionego. Nie jest wystarczające jedynie

<sup>16</sup> C. Kąkol, *Komentarz do art. 14...*

<sup>17</sup> J. F. Orth, B. Schiffbauer, *Die Rechtslage beim bundesweiten Stadionverbot*, RW-Heft 201, nr 2, s. 179.

<sup>18</sup> BGB (niem. Bürgerliches Gesetzbuch) – ogólnoniemiecki kodeks cywilny uchwalony w 1896 r., obowiązujący od 1 stycznia 1900 r. Zawiera zasadniczy zrąb przepisów niemieckiego prawa cywilnego.

<sup>19</sup> J. F. Orth, B. Schiffbauer, *Die Rechtslage...*, s. 180.

podejrzanie popełnienia tego czynu<sup>20</sup>. Dowolne wykluczenie uczestnika z imprezy jest bezprawne, stwierdził Federalny Sąd Najwyższy<sup>21</sup>. Zatem podstawa materialnoprawna zakazu klubowego sytuuje się na tym samym poziomie ustaleń, który jest konieczny do przedstawienia zarzutów w postępowaniu karnym<sup>22</sup>.

### 3. WĄTPLIWOŚCI I PROBLEMY

Zakaz klubowy jest kolejną dolegliwością oprócz analizowanego przez TK w sprawie o sygn. akt K 17/13 przepisu art. 54 ust. 1 u.b.i.m., która może być stosowana wobec uczestnika imprezy masowej nieprzestrzegającego postanowień regulaminów<sup>23</sup>. Jednakże ustawodawca nie określił żadnych przesłanek, na podstawie których organizator imprezy może wymierzać zakaz stadionowy. Brakuje przy tym zarówno przesłanek proceduralnych (nie mają odpowiedniego zastosowania unormowania postępowania administracyjnego, karnego czy cywilnego), jak i materialnoprawnych (wina, związek przyczynowy).

Zasadnicze wątpliwości budzi w szczególności sposób uregulowania odwołania od zakazu klubowego nałożonego przez klub Ekstraklasy. Określa go regulamin wewnętrzny Ekstraklasy S.A. w sprawie postępowania odwoławczego od zastosowanego przez kluby Ekstraklasy zakazu klubowego wydany na podstawie art. 14 ust. 5 u.b.i.m., który nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i w całości jest poddany dowolnemu uznaniu prywatnego podmiotu, jakim jest Ekstraklasa S.A.

Oprócz wątpliwości proceduralnych, niejasne są również aspekty materialnoprawne wymierzania kary w formie zakazu klubowego. Zarówno bowiem art. 14 u.b.i.m., jak i żaden inny przepis nie precyzuje stopnia naruszenia regulaminu, który umożliwiłby objęcie danej osoby opisywanym środkiem prawnym. „Ustawodawca nie rozróżnia, czy ma to być naruszenie zawinione, czy wprowadzona została w pełni obiektywna odpowiedzialność sprawcy naruszenia. Wobec

---

<sup>20</sup> W piśmiennictwie podkreśla się, że zakaz stadionowy nie może opierać się jedynie na podejrzeniu popełnienia czynu (*das verdachtsbegründete Stadionverbot lediglich auf einem Anfangsverdacht beruht, ist es nach rechtsstaatlichem Verständnis kaum haltbar*; J. F. Orth, B. Schiffbauer, *Die Rechtslage...*, s. 193).

<sup>21</sup> Zob. orzeczenie Federalnego Sądu Najwyższego (BGH – Bundesgerichtshof) w kwestii przesłanek, jakie musi wypełnić organizator imprezy sportowej, aby wykluczyć z niej jej uczestnika: wyrok BGH z 30 października 2009 r. – V ZR 253/08, opubl. NJW 2010, s. 534; zob. też: wyrok BGH z 9 marca 2012 r. – V ZR 115/11.

<sup>22</sup> Zakres niniejszego opracowania nie pozwala na szersze odniesienie się do rozwiązań prawa niemieckiego w zakresie zakazu stadionowego. Autor przygotowuje na ten temat odrębne opracowanie.

<sup>23</sup> Por.: M. Warchoł, *Konstytucyjność wykroczenia niewykonania polecenia porządkowego w trakcie trwania imprezy sportowej*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 9, s. 88 i n.

tego uprawnione wydaje się twierdzenie, że chociażby niezawinione naruszenie postanowienia jednego z wymienionych regulaminów stanowiło wystarczającą przesłankę do zastosowania przedmiotowej sankcji<sup>24</sup>.

Projektodawca ustawy w jej uzasadnieniu uznał zakaz klubowy za karę porządkową<sup>25</sup>. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, „zakres stosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną *sensu stricto*, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki<sup>26</sup>. Ta norma konstytucyjna wymaga, aby zarówno czyn zabroniony, jak i rodzaj kar, ich wysokość oraz zasady wymierzania były jasno określone w ustawie, tak aby adresat normy mógł się zorientować na podstawie samej ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (tamże).

Tymczasem ustawodawca nie przewidział, za jakie zachowania może on zostać nałożony, gdyż regulaminy poszczególnych obiektów znacznie się od siebie różnią i nie wszystkie ich postanowienia służą ochronie bezpieczeństwa i porządku na stadionie (np. zakaz reklamy), a także podlegają częstym zmianom i tworzą stan niepewności u adresatów ich norm. Nie są określone ani przesłanki materialne (wina, związek przyczynowy), na podstawie których dochodzi do wymierzenia zakazu, ani przesłanki proceduralne. Ponadto w ustawie nie wskazano dolnej granicy czasu, na jaki może on zostać nałożony. Ustawa nie określa również, w jakim czasie od zdarzenia stanowiącego podstawę nałożenia zakazu klubowego, może on zostać nałożony, w szczególności, czy np. może ulec przedawnieniu ścigania albo wymierzenia kary. Organizator nie jest zatem w tej mierze skrepowany żadnymi normami. Kolejna wątpliwość dotyczy brzmienia art. 14 ust. 1a *in fine* u.b.i.m., tj. czy zakaz klubowy może zostać zastosowany w razie naruszenia regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej dotyczących miejsca, gdzie rozgrywany jest mecz piłki nożnej (wyjazdowy), czy też obejmuje to naruszenie regulaminów – obiektu (terenu) lub imprezy masowej – dotyczących drużyny przyjezdnej. Przykładowo, drużyna X rozgrywa mecz wyjazdowy w siedzibie drużyny Y. Uczestnik tego meczu (kibic drużyny X) narusza regulamin obiektu (terenu) drużyny Y, przy czym organizator tego meczu nie stosuje zakazu klubowego. Czy w takiej sytuacji organizator dla drużyny X może zastosować zakaz klubowy pomimo tego, że czyn miał miejsce na wyjazdowym obiekcie (terenie) i naruszony został jedynie regulamin drużyny Y (a nie drużyny X), czy też uprawniony do tego jest tylko dla drużyny Y<sup>27</sup>? Ustawodawca w żaden sposób tego nie określił. Nie da się rozstrzygnąć, czy ustawodawcy chodzi o regulaminy wydane przez organizatora imprezy masowej

<sup>24</sup> A. Bułat, „Klubowy zakaz...”, s. 157.

<sup>25</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, a także o zapewnieniu bezpieczeństwa w związku z organizacją Turnieju Finałowego UEFA EURO 2012, druk nr 4281, Sejm VI kadencji, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), s. 2.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 62.

<sup>27</sup> Zob.: C. Kąkol, *Komentarz do art. 14...*

w miejscu, na którym odbywa się impreza masowa, czy też obejmuje to naruszenie regulaminów – obiektu (terenu) lub imprezy masowej – dotyczących drużyny przyjezdnej<sup>28</sup>. Niejasności pogłębia fakt, że regulaminy poszczególnych organizatorów znacząco się od siebie różnią (co na jednym stadionie jest dopuszczalne, na innym jest zakazane)<sup>29</sup>.

Podstawę materialnoprawną wydania zakazu klubowego stanowi prawo prywatne, w postaci regulaminu obiektu lub imprezy masowej, wydawanego przez podmiot prywatny. Dochodzi więc do szczególnego splotu różnych porządków prawnych w ramach tej samej instytucji. Oto bowiem zakaz klubowy, mający charakter środka karnego, jest wydawany na podstawie prawa prywatnego, a odwołanie od niego poddane jest postępowaniu administracyjnemu. Ustawodawca doprowadził do pomieszania ze sobą elementów prawa karnego, prywatnego i administracyjnego. Regulacja ta pozostaje zatem w niezgodzie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Konstytucja we wskazanym przepisie ustanawia zamknięty katalog źródeł prawa. W katalogu tym brakuje regulaminów wydawanych przez podmioty prywatne. Regulaminy, o których mowa w niniejszym wniosku, nie są wydawane przez podmioty konstytucyjnie upoważnione do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących i nie mają formy wskazanej dla tych aktów w Konstytucji. Nie ulega równocześnie wątpliwości, że zawierają one normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym<sup>30</sup>, których nieprzestrzeganie jest zagrożone zakazem klubowym, mającym cechy środka karnego<sup>31</sup>. **W związku z powyższym art. 14 ust. 1 i 1a pozostaje w kolizji z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.**

**Zakaz klubowy jest wydawany na podstawie przepisów prawa prywatnego, jakim są regulaminy obiektu lub imprezy masowej. Odwołanie od niego jest zaś poddane regułom prawa administracyjnego, jak wynika ze wskazanej wyżej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Ustawodawca powybierał więc z różnych porządków prawnych określone elementy i połączył je w formie zakazu klubowego. Nie sprzyja to w żaden sposób pewności prawa, ani zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rodzi stan niepewności prawnej i swoistego chaosu.**

Karanie jednostki za zachowania przewidziane w regulacji, która nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego, przeczy zasadzie zaufania obywatela do państwa i prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Co więcej, z tą zasadą stoi w sprzeczności rozwiązanie prawne polegające na wymierzeniu jednostce

<sup>28</sup> J. Majewski, *Klubowy zakaz stadionowy...*, s. 81.

<sup>29</sup> Por.: wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 17/13.

<sup>30</sup> Por.: wyrok TK z 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127.

<sup>31</sup> Por.: wyrok TK z dnia 12 grudnia 2011 r., P 1/11.



dolegliwości o charakterze penalnym na podstawie prawa prywatnego, przy braku skutecznej kontroli sądowej. Za taką nie może być bowiem uznana droga administracyjna, przyznana w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdyż, jak to wyżej powiedziano, orzeczenia o zakazie klubowym nie można uznać za akt administracyjny, jako że podstawę jego wydania stanowi prawo prywatne, a nie publiczne, powszechnie obowiązujące. **W związku z powyższym art. 14 ust. 1 i 1a wydaje się również niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa.**

Ponadto należy podkreślić, że rola organizatora imprezy sportowej, w szczególności meczu piłki nożnej, gdyż o nim tu mowa, nie może być utożsamiana z właścicielem mieszkania, który urządza sobie prywatkę, i od jego woli niczym nie skrzepowanej zależy, kogo na nią zaprosi, a kogo wyprosi, ponieważ ten naruszył regulamin prywatki ułożony przez właściciela. Impreza sportowa, jaką jest mecz piłki nożnej, jest dobrem publicznym. Kibice korzystający z niego nie są jedynie gośćmi organizatora, który dowolnie może ich wyprosić tylko dlatego np., że ktoś nie ubrał się stosownie, naruszając narzucony przez organizatora imprezy *dress code*.

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, co wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności<sup>32</sup>.

Zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności w aspekcie formalnym wymaga, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw były wprowadzane w formie ustawy, co wyklucza wprowadzanie ich w aktach niższej rangi. Zasada ta w aspekcie materialnym dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolno-

<sup>32</sup> Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23.

ści lub prawa podmiotowego, i tylko wtedy, gdy istnieje konieczność ich wprowadzenia w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zakres wprowadzanych ograniczeń powinien być proporcjonalny, tzn. konieczny do realizacji określonego celu<sup>33</sup>. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, kiedy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy wprowadzona przez ustawodawcę regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. aspekt materialny zasady proporcjonalności)<sup>34</sup>.

Tymczasem zaskarżona regulacja nie spełnia powyższych wymogów. Nie jest ona niezbędna do ochrony interesu publicznego. Cele przez nią założone mogą być realizowane poprzez inne środki, w szczególności te o cywilnoprawnym charakterze, co odpowiadałoby charakterowi relacji pomiędzy jednostką a organizatorem imprezy masowej opartej na zasadach prawa cywilnego i podporządkowaniu tych stosunków koncepcji tzw. umów adhezyjnych (tak TK w wyroku z dnia 20 maja 2014 r., K 17/13). Mogłoby to mieć np. charakter podobny do wyżej wskazanych rozwiązań niemieckich.

Efekty zaskarżonego rozwiązania pozostają w dysproporcji do ciężarów nałożonych na obywatela. Podjęcie decyzji o zastosowaniu omawianego środka nie może mieć charakteru arbitralnego i musi być oparte na jasno sprecyzowanych kryteriach. Z cywilistyczną istotą relacji jednostka-organizator imprezy pozostaje w niezgodzie karnoadministracyjny charakter tego środka, który wywiera skutki *erga omnes*. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 9 u.b.i.m., informacja o zastosowanym zakazie klubowym jest przetwarzana w systemach, o których mowa w art. 13 ust. 2 i 2a.

Z kolei art. 13 ust. 2 i 2a u.b.i.m. stanowią, że obiekty wykorzystywane do organizacji meczów piłki nożnej wyposaża się w kompatybilne między sobą elektroniczne systemy służące do: identyfikacji osób, sprzedaży biletów, kontroli przebywania w miejscu i w czasie trwania meczu piłki nożnej, kontroli dostępu do określonych miejsc oraz weryfikacji informacji, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 lit. a–c 2a. Niezależnie od systemów, o których mowa w ust. 2, tworzy się:

1) centralny system identyfikacji uczestników meczów piłki nożnej, rozgrywanych w ramach ligi zawodowej;

<sup>33</sup> Zob.: wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 40/04, OTK ZU 2006, nr 1, poz. 5.

<sup>34</sup> Zob.: orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. 1, poz. 12 oraz wyroki TK: z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 142 i sygn. akt P 14/01.

2) centralny system identyfikacji uczestników meczów piłki nożnej, rozgrywanych poza ramami ligi zawodowej.

Na zasadzie przepisu art. 15 ust. 3 pkt 2 u.b.i.m. organizator meczu piłki nożnej odmawia sprzedaży biletu osobie, wobec której zastosowano zakaz klubowy. Również inni organizatorzy niż ten, który zastosował zakaz, są nie tyle uprawnieni, ile wręcz zobowiązani do odmówienia danej osobie prawa uczestniczenia w organizowanych przez nich meczach piłkarskich. W związku z powyższym obecna konstrukcja zakazu klubowego pozostaje w niezgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności w aspekcie materialnym. Z kolei aspekt formalny tej zasady sprowadza się do postulatu, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw były wprowadzane w formie ustawy, a nie w aktach niższej rangi. Tymczasem podstawą ukarania zakazem klubowym jest naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. Postanowienia tych regulaminów zaś nie mają charakteru przepisów powszechnie obowiązujących, podlegają częstym zmianom i znacznie się od siebie różnią, nierzadko zabraniając zachowań, które na innym obiekcie są dozwolone. Publiczno-prawny natomiast charakter zakazu klubowego, jak to wyżej wskazano, sprawia, że jednostka ukarana nim przez jednego organizatora jest pozbawiana prawa uczestnictwa w imprezie na obiekcie innego organizatora, który w swoim regulaminie nie zabrania tego rodzaju zachowania. Zatem na jego obiekcie nie poniosłaby ona żadnej odpowiedzialności, a mimo to nie może uczestniczyć w jego imprezach.

Jak słusznie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 maja 2014 r. (K 17/13), że względu na fakt, że postanowienia regulaminów nie mają charakteru przepisów powszechnie obowiązujących, jednostka pozostaje bez ochrony przed arbitralnością i nieracjonalnością zamieszczanych w nich postanowień, a także brakuje adekwatności kary w stosunku do dóbr chronionych, zagrożonych naruszeniem nakazów lub zakazów zawartych w regulaminach. Od dowolności organizatora zależy surowość sankcji wymierzonej zakazem klubowym. Stąd też nakazy lub zakazy, których niewykonanie ustawodawca chce poddać penalizacji, powinny zostać określone w rozporządzeniu lub akcie prawa miejscowego, w sposób respektujący zasadę proporcjonalności. Niewykluczone jest bowiem wyodrębnienie rodzajów (typów) imprez masowych i wydanie odpowiednich rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, regulujących warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób na niej obecnych, opierając się na identyfikacji i analizie ryzyka, a więc przewidywanych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, mogące wystąpić w związku z danym typem imprezy masowej. To samo dotyczy uregulowania nakazów czy zakazów odnoszących się do zachowania w obiektach (na terenach), na których odbywają się imprezy masowe.

W związku z powyższym należy przyjąć, że regulacja z art. 14 ust. 1 i 1a u.b.i.m. w zakresie, w jakim przewiduje wymierzenie represyjnego, publiczno-

prawnego środka w postaci zakazu klubowego za naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej **pozostaje w kolizji z art. 73 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**, stanowiąc nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenie prawa dostępu do dóbr kultury fizycznej dokonane na podstawie aktów prawa, które nie jest prawem powszechnie obowiązującym.

Wreszcie, na koniec warto zanalizować charakter odwołania od decyzji o nałożeniu zakazu klubowego. Zgodnie z art. 14 ust. 4 u.b.i.m. od zastosowania przez klub zakazu klubowego, o którym mowa w ust. 1, osobie ukaranej służy prawo do złożenia odwołania do właściwego podmiotu prowadzącego rozgrywkę. Z kolei na podstawie art. 14 ust. 5 tej ustawy, Ekstraklasa S.A. wydała swój regulamin wewnętrzny w sprawie postępowania odwoławczego od zastosowanego przez kluby Ekstraklasy zakazu klubowego. W przepisach ustawy nie został sprecyzowany zarówno sam charakter odwołania (zażalenie, apelacja czy może odwołanie administracyjnoprawne), jak również orzeczenia organu odwoławczego. Osoby uczestniczącej w imprezie masowej nie łączy bowiem z klubem stosunek cywilnoprawny. Wyłączona jest zatem cywilnoprawna droga sądowa, która służyłaby jako skarga na decyzję organu odwoławczego.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 2 października 2012 r. (sygn. I OSK 2220/12): „Komisja Ligi spółki Ekstraklasa S.A. nie jest organem władzy publicznej, ale działając na podstawie powołanej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej, a sam charakter stosunku prawnego łączącego wskazany organ ze skarżącym ma charakter stosunku prawnego publicznoprawnego. W jego ramach, to Komisja Ligi spółki Ekstraklasa S.A. w sposób władczy, jednostronny, orzeka w przedmiocie uprawnień i obowiązków jednostek”<sup>35</sup>.

Jak zaznaczono wyżej, sposób uregulowania odwołania od zakazu klubowego nałożonego przez klub Ekstraklasy jest określony przez regulamin wewnętrzny Ekstraklasy S.A. Nie jest to akt prawa powszechnie obowiązującego. Procedura odwoławcza od środka represyjnego, jakim jest zakaz klubowy, jest pozostawiona dowolnemu uznaniu podmiotu prywatnego, jakim jest Ekstraklasa S.A. Postępowanie to jest oderwane od zasad, jakimi rządzą się takie procedury jak administracyjna, karna czy cywilna. Może o tym świadczyć choćby pkt 8 tego regulaminu, zgodnie z którym „odwołanie wniesione po terminie, niespełniające warunków formalnych, o których mowa w pkt. 4 lub do którego nie dołączono dowodu uiszczenia opłaty, o której mowa w pkt. 6 Komisja pozostawia bez rozpoznania”. Tymczasem wszystkie procedury, o których była mowa wyżej, przewidują instytucję przywrócenia terminu do wniesienia środka odwoławczego, jeżeli strona udowodni, że uchybienie terminowi nastąpiło bez jej winy. Przykład ten świadczy, że poddanie procedury odwoławczej arbitralnej woli podmiotu prywatnego, który nie jest upoważniony do wydawania aktów prawa powszechnie

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 2 października 2012 r., sygn. I OSK 2220/12, LEX nr 1219448.

obowiązującego i który, co więcej, sam jest organem zaangażowanym w postępowanie odwoławcze, naraża regulacje tego regulaminu na niezgodność z podstawowymi zasadami porządku prawnego.

Jak wynika zatem z powyższego, prawo prywatne jest nie tylko źródłem zakazu klubowego, ale również normuje ono formę, tryb i termin złożenia odwołania od zakazu klubowego przez osobę ukaraną, o czym stanowi art. 14 ust. 5 u.b.i.m. Postępowanie to jest oderwane od zasad, jakimi rządzą się takie procedury jak administracyjna, karna czy cywilna, o czym była mowa wyżej. Nie chroni to w żaden sposób jednostki przed możliwymi nadużyciami. Tytułem przykładu, gdyby ów podmiot zechciał wpisać do swojego regulaminu przepis przewidujący, że na wniesienie odwołania ukarany ma zaledwie jeden dzień, to nie ma żadnych ograniczeń prawnych, które by jednostkę przed tym chroniły. Zatem również **art. 14 ust. 5 u.b.i.m. budzi wątpliwości co do zgodności z art. 2 w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.**

#### 4. PODSUMOWANIE

Konkludując powyższe rozważania, należy wskazać, że niejasności w regulacji zakazu klubowego są tego rodzaju, że stwarzają wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją. Argumenty te legły u podstaw decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich o zaskarżeniu tej regulacji do Trybunału Konstytucyjnego<sup>36</sup>. Nie wyprzedzając rozstrzygnięcia Trybunału, warto mieć na względzie racje powyżej przedstawione przy podejmowaniu w przyszłości decyzji ustawodawczej o wszelkich zmianach omawianej tu instytucji. Pomocą w tym zakresie mogą służyć również rozwiązania dotyczące zakazu klubowego z obcych ustawodawstw. Wskazany powyżej przykład niemiecki może stanowić cenne źródło inspiracji. Wypada wyrazić nadzieję, że ustawodawca określi wreszcie model zakazu klubowego. Wszystkie bowiem dotychczasowe nowelizacje tej instytucji stwarzają wrażenie przypadkowości i widoczny jest brak zasadniczego paradygmatu, którym kierowałyby się ustawodawca. Dlatego też wybierane są *ad hoc* różne elementy z poszczególnych dziedzin prawa i dość dowolnie łączone. Nie sprzyja to ani poprawności konstrukcyjnej prawa, ani skuteczności.

---

<sup>36</sup> Autor niniejszego opracowania jest autorem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. akt K 47/14, <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/7283-bezpieczenstwo-impres-masowych-zakaz-klubowy/s/k-4714/>.

## LEGAL CHARACTER OF STADIUM BAN

### Summary

The article analyses the legal character of stadium ban. Interpretation of the legal regulations shows that there are a few aspects of stadium ban: administrative, criminal and civil. The author considers the character of stadium ban from administrative, criminal and civil perspectives. Moreover, the author points out two judgments which were held by the Constitutional Court in this regards. The article focuses on a few legal issues, for example regarding to legal basis of the stadium ban. The legislator introduced for mixing together the various elements of criminal law, civil and administrative. The stadium ban is stipulated by a private entity. The stadium ban has criminal character, but the appeal of it is subject to administrative law. Therefore the stadium ban's regulations are unconstitutional.

### BIBLIOGRAFIA

- Bułat A., „Klubowy zakaz stadionowy” – sankcja administracyjna czy środek penalny?, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9
- Janisławski A., Kwiatkowski B., *Analiza krytyczna ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2000, nr 1
- Kąkol C., *Komentarz do art. 14 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, LEX nr 120665
- Majewski J., *Klubowy zakaz stadionowy – analiza regulacji ustawowej*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 3
- Orth J. F., Schiffbauer B., *Die Rechtslage beim bundesweiten Stadionverbot*, RW-Heft 201, nr 2
- Warchol M., *Konstytucyjne problemy bezpieczeństwa imprez masowych*, „Przegląd Legislacyjny” 2012, nr 2
- Warchol M., *Konstytucyjność wykroczenia niewykonania polecenia porządkowego w trakcie trwania imprezy sportowej*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 9
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014

### KEYWORDS

the stadium ban, criminal law, civil law, administrative law, the Constitutional Court

### SŁOWA KLUCZOWE

zakaz stadionowy, prawo karne, prawo cywilne, prawo administracyjne, Trybunał Konstytucyjny