

MATEUSZ DRÓŹDŹ



POTRZEBA ZMIAN USTAWY
O BEZPIECZEŃSTWIE IMPREZ MASOWYCH.
PRAKTYCZNE PROBLEMY Z JEJ ZASTOSOWANIEM
– WYBRANE ZAGADNIENIA

1. Uwagi ogólne

Wydarzenia towarzyszące imprezom masowym, rozpoczęły dyskusję na temat konieczności modyfikacji przepisów regulujących ich organizację. Różne podmioty (w tym organizatorzy rozgrywek, związki sportowe) złożyły propozycje zmian do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹. Zostały one przedstawione przede wszystkim w ramach obrad Stałej Grupy Ekspertów Rady Bezpieczeństwa Imprez Sportowych². Zaostrożenie przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych zapowiedzieli także poszczególni członkowie rządu³.

Organizatorzy imprez masowych coraz częściej wskazują, że przepisy zawarte w ustawie, w znaczącym stopniu wpływają na obniżenie frekwencji na organizowanych przez nich wydarzeniach sportowych. Podkreślają oni również, że przepisy regulujące przeprowadzenie imprezy masowej generują zbyt duże koszty. Stąd też przedstawiciele klubów sportowych domagają się odpowiednich zmian norm zawartych w ustawie oraz jej przepisów wykonawczych.

W praktyce stosowania u.b.i.m. okazało się, że przyjęta przez ustawodawcę koncepcja charakteru sankcjonującego przepisów, doprowadza bardzo często do odwrotnych efektów, niż założone. Dostrzegają to również komentatorzy ustawy, którzy podkreślają, że część przepisów u.b.i.m. wymaga zmian. W swoich pracach częstokrotnie podzielają oni przedstawione powyżej postulaty organizatorów⁴.

¹ Ustawa z 20.3.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. 2013 r., poz. 611 j.t.; dalej: ustawa, u.b.i.m.

² <http://rada.bis.gov.pl/rbi/aktualnosci/2971,25-czerwca-2013-roku-Posiedzenie-Stalej-Grupy-Eksperskiej-przy-Radzie-Bezpieczen.html>.

³ <http://www.wprost.pl/ar/420252/Sienkiewicz-zakaze-sektorlwek-i-rac/>.

⁴ H.E. Zadrożniak, *Imprezy masowe – wybrane dylematy oraz uwagi de lege ferenda*, Samorząd Terytorialny 2008, Nr 7–8; A. Janiłowki, B. Kwiatkowski, *Analiza krytyczna ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, PKiNP 2010, nr 1.

Co więcej część przepisów wzbudza w doktrynie wątpliwości także natury konstytucyjnej⁵. Powstaje więc pytanie, czy ustawa wymaga kolejnego zaostrzenia zawartych tam przepisów, czy wskazanym byłoby wprowadzenie innych zmian, które pozwolą na uwzględnienie opinii przedstawionych przez organizatorów oraz komentatorów ustawy? Być może słusznym byłoby stworzenie norm, które zaczną traktować kibiców jak konsumentów, a nie potencjalnych chuliganów (przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa przeprowadzanych imprez masowych).

2. Precyzyjne zdefiniowanie bezpieczeństwa meczu piłki nożnej

Jedną ze zmian przedstawionych w ramach obrad Stałej Grupy Ekspertów Rady Bezpieczeństwa Imprez Masowych, która zasługuje na aprobatę, jest propozycja precyzyjnego określenia bezpieczeństwa meczu piłki nożnej. Jednak wcześniej należałoby znowelizować definicję meczu piłki nożnej, a przede wszystkim generalną definicję imprez masowych i ustalić jednolitą metodę określania liczby osób, które mogą w niej uczestniczyć.

Dane wydarzenie jest kwalifikowane jako impreza masowa w przypadku jej organizacji na stadionie, innym obiekcie niebędącym budynkiem lub terenie, gdzie liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi, co do zasady, nie mniej niż 1000⁶. Ustalenie tej liczby powoduje w doktrynie wiele problemów, pomimo że u.b.i.m. wskazuje, iż do procesu tego powinny być wykorzystane przepisy prawa budowlanego oraz ochrony przeciwpożarowej, czyli jak wskazuje się w doktrynie normy: Prawa budowlanego (i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze) oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.) i wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze⁷. W orzecznictwie przyjęto jednak określanie tej liczby na podstawie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. (Dz.U. z dnia 15 czerwca 2002 r.). Zakres przedmiotowy dotyczy wyłącznie budynków i tylko jednego parametru tj. szerokości i liczby przejść, wyjść oraz dróg ewakuacyjnych w budynku lub przedstawionej przez organizatora liczby miejsc

⁵ Zob. M. Warchoń, *Konstytucyjne problemy bezpieczeństwa imprez masowych*, „Przełęcz Legislacyjny” 2012, nr 2; M. Adamski, *Nielegalne kary dla kibiców*, „Rzeczpospolita” z 13.05.2013 r.; M. Dróżdź, *Zakaz klubowy to zbyt daleko idące ograniczenie*, „Gazeta Prawna” z 3.04.2012 r.

⁶ Wyjątki dotyczą np. organizacji wydarzenia w hali sportowej lub innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, czy chociażby zakwalifikowania jej jako imprezy masowej podwyższonego ryzyka. Zob. M. Dróżdź, *Definicja imprezy masowej – teoria a praktyka*, „Edukacja Prawnicza” 2013, nr 10, s. 3.

⁷ C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 70.

w przepisach projektu budowlanego lub pozwolenia na budowę. Komentatorzy zaproponowali także, aby do obliczenia tej liczby miejsc zastosować odpowiednio przelicznik zgodny z art. 3 pkt. 14 u.b.i.m. dla terenu umożliwiającego przeprowadzenie imprezy masowej tj. 0,5 m² na osobę. Niestety w doktrynie oraz orzecznictwie brak jest jednolitego stanowiska, która z metod powinna zostać przyjęta do obliczenia powyższej liczby. W jednej z odpowiedzi podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych lapidarnie stwierdził, że w takiej sytuacji „istotne znaczenie ma szereg indywidualnych czynników”⁸. Aby podmiot, któremu zarzuca się zorganizowanie imprezy masowej, mógł udowodnić, iż taką ona nie jest, powinien przedstawić dowody (np. pozwolenie na budowę), z których wynikać będzie, iż liczba udostępnionych przez niego miejsc na imprezie wyniosła np. 499. Argumentację tę powinien wzmocnić przedstawieniem np. ogłoszenia, w którym organizator wskazuje, że ogranicza liczbę widzów do około 499 osób⁹. Wskutek braku definicji uczestnika imprezy masowej, wskazanym jest (z daleko wynikającej ostrożności) zaliczyć do nich także osoby przebywające na stadionie np. służbę porządkową. Niniejsza analiza pokazuje, że w praktyce występuje wiele wątpliwości, co do określenia liczby uczestników imprez masowych. Dlatego też powyższa kwestia wymaga *de lege ferenda* natychmiastowej ingerencji ustawodawcy.

3. Precyzyjne określenie odpowiedzialności organizatora imprezy masowej

Na aprobatę zasługuje propozycja dookreślenia odpowiedzialności organizatora imprezy masowej. W doktrynie występuje jednolite stanowisko, co do odpowiedzialności karnej oraz administracyjnej tego podmiotu. Wiele miejsca poświęca się określeniu zakresu jego odpowiedzialności cywilnej. Sprawa znalazła finał w Sądzie Najwyższym, który w wyroku stwierdził, że odpowiedzialność cywilna organizatora ma charakter praktycznie absolutny¹⁰, tj. organizator odpowiada praktycznie za wszystko, co wydarzy się w trakcie imprezy masowej¹¹. Trudno zgodzić się z takim poglądem, dlatego też wydane orzeczenie spotkało się z krytyką¹².

⁸ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych z upoważnienia ministra (nr 4955 w sprawie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych).

⁹ Zob. np. G. Gozdór, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 57–58; M. Dróżdź, *Definicja imprezy...*, *op. cit.*, s. 4.

¹⁰ Zob. np. P. Granecki, *Zasada bezwzględnej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną umyślnie (według kodeksu cywilnego)*, „*Studia Prawnicze*” 2000, nr 3–4, s. 66.

¹¹ M. Dróżdź, *Odpowiedzialność deliktowa...*, *op. cit.*, s. 61–62.

¹² Zob. M. Dróżdź, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2012 r., IV CSK 439/11*, *Ius Novum* 2013, nr 2; M. Dróżdź, *Odpowiedzialność deliktowa oraz kontraktowa organizatora imprezy masowej*, „*Przeгляд Sądowy*” 2013, nr 6, s. 61 i n.; T. Pajor, *Odpowiedzialność cywilna organizatora imprezy*

Art. 5 ust. 1 u.b.i.m. stanowi, iż organizator odpowiada za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i czasie jej trwania. Część komentatorów wskazuje, iż przepis ten kreuje „szczególną” odpowiedzialność organizatora imprez masowych, za jakiegokolwiek zdarzenia mogące wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo uczestników imprezy, np. widzów meczu piłki nożnej, nawet w przypadku powierzenia czynności przedsiębiorcy, który wykonuje je w zakresie swej działalności zawodowej. Dlatego też Sąd Najwyższy stwierdził w przytoczonym wcześniej wyroku, że przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 429 kodeksu cywilnego co oznacza, że zwolnienie organizatora z odpowiedzialności, ze względu na treść art. 5 u.b.i.m. jest w znacznym stopniu ograniczone, a w pewnych przypadkach wręcz niemożliwe¹³. Wskazany byłoby więc ustalenie w u.b.i.m., że przepis art. 5 u.b.i.m., wyłącza możliwość zastosowania np. art. 429 k.c.¹⁴ I ta kwestia wymaga *de lege ferenda* ingerencji ustawodawcy.

4. Zmiany dotyczące procesu nabycia biletów oraz identyfikacji osób

Jedną ze zmian proponowanych przez organizatorów rozgrywek, jest modyfikacja treści art. 15 u.b.i.m. Przepis ten stanowi, że sprzedaż biletu wstępu na mecz piłki nożnej lub przekazanie innego dokumentu uprawniającego do przebywania na nim określonej osoby następuje po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość. Zgodnie z ust 2 tego przepisu na bilecie wstępu na mecz piłki nożnej lub na innym dokumencie uprawniającym do przebywania na nim, umieszcza się dane: imię i nazwisko oraz numer identyfikacyjny, a w przypadku jego braku numer PESEL, a gdy nie został on wydany – rodzaj, serię i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość. Przepis ten w praktyce powoduje wiele problemów związanych z zakupem¹⁵ lub przekazaniem biletu. Kibic, który zakupił wejściówkę na mecz, co do zasady, nie może jej np. podarować osobie trzeciej, ze względu na dane na nim zawarte. Proces jego nabycia jest długotrwały, również ze względu na wymóg wprowadzenia danych do odpowiedniego rejestru¹⁶. Z tego względu przepis ten nie obowiązywał w Polsce podczas EURO 2012¹⁷.

masowej, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 10, s. 41. Por. P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2010, s. 318.

¹³ Por. M. Drózdź, *Glosa do...*, *op. cit.*, s. 220 i n.

¹⁴ Za wzór może służyć art. 11 ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz.U. Nr 124, poz. 1154 ze zm.), gdzie wskazano, że za szkodę wyrządzoną przez agenta ubezpieczeniowego w związku z wykonywaniem czynności agencyjnych odpowiada, co do zasady zakład ubezpieczeń, na rzecz którego agent ubezpieczeniowy działa. W ostatnim zdaniu ust. 1 dodano, że przepisu art. 429 k.c. nie stosuje się.

¹⁵ Zob. M. Drózdź, *Czy przepisy dotyczące organizacji meczów piłki nożnej wymagają zmian*, „Rzeczpospolita” z 3.01.2013 r.

¹⁶ *Łatwiej polecieć samolotem, niż wybrać się na mecz*, „Rzeczpospolita” z 22.02.2013 r.

¹⁷ W związku z EURO 2012 wprowadzono do ustawy zmiany w ogólnych zasadach sprzedaży biletów, które zostały zawarte w Rozdziale 9a ustawy. Podczas tego turnieju uchylono zastosowanie przepisu art. 15 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 u.b.i.m.

Wśród postulowanych zmian proponuje się m.in. rezygnację z umieszczenia na bilecie danych wskazanych w art. 13 ust. 4 pkt. 4 u.b.i.m.¹⁸ Zmiana ta była już wcześniej sygnalizowana przez komentatorów ustawy, i argumentowana w taki sposób, że brak obowiązywania tej regulacji podczas EURO 2012 nie spowodował znaczących naruszeń porządku publicznego. Część przedstawicieli doktryny podkreśla również, że obowiązywanie art. 15 u.b.i.m. w niezmienionej formie spowoduje problemy związane z organizacją np. Finału Ligi Europy, który będzie miał miejsce w 2015 r., na Stadionie Narodowym w Warszawie¹⁹. Należy wskazać, że przedmiotowy przepis powinien być zmieniony, aczkolwiek, dla osiągnięcia zamierzonego celu, zmian wymagają jeszcze inne przepisy ustawy.

Ewentualna modyfikacja art. 15 u.b.i.m. wymagałaby także, aby na bilecie nie wskazywano m.in. numeru PESEL²⁰ oraz imienia i nazwiska. Aby bilet mógł być swobodnie przekazywany, należałoby zrezygnować z umieszczenia na nim tych danych. Pozostawienie ich spowoduje zakwalifikowanie biletu, jako znaku legitymacyjnego imiennego, do którego zastosowanie znajdzie art. 921⁸ kodeksu cywilnego²¹ w zw. z art. 921¹⁵ k.c. W takiej sytuacji nie wystarczy zwykłe wydanie biletu, ale także przelew wierzytelności²².

Rezygnacja z zawarcia na bilecie danych przedstawionych powyżej, jest racjonalna z praktycznego punktu widzenia, ale może spowodować brak możliwości identyfikacji osób, które będą uczestniczyć w imprezie masowej. W Europie jest normą, że w przypadku kupna biletu przez internet osoba, która dokonuje takiej czynności, akceptuje regulamin, który jest tam zamieszczony. Zawiera on warunki odpowiedzialności w przypadku zakupu biletu przez osobę, wobec której orzeczono zakaz uczestnictwa w imprezach masowych (meczach piłki nożnej). W momencie kupna biletu, nadaje się kibicowi specjalny numer oraz zamieszcza numer miejsca przypisanego na stadionie (są one wskazane na bilecie, który może być swobodnie przekazany, ale czynność ta musi być zgłoszona w kasie lub za pomocą strony internetowej, gdzie nabyło się bilet).

Oczywiście taka forma może nie stanowić odpowiedniej weryfikacji danego podmiotu, chociaż osoba, która posiada zakaz uczestnictwa w imprezie masowej, może być wylegitymowana na podstawie np. art. 9 u.b.i.m. jeszcze przed rozpo-

¹⁸ <http://rada.bis.gov.pl/rbi/aktualnosci/2941,29-maja-2013-roku-Posiedzenie-Stalej-Grupy-Eksperckiej-przy-Radzie-Bezpieczenstw.html>.

¹⁹ M. Adamski, *Final Ligi Europy w szponach polskich przepisów*, „Rzeczpospolita” z 3.06.2013 r.

²⁰ Numer PESEL zamieszcza się na bilecie w przypadku braku numeru identyfikacyjnego; możliwość żądania okazania dokumentu jest jeszcze możliwa na podstawie art. 9 u.b.i.m., który stanowi, że organizator lub podmiot przez niego uprawniony podczas sprzedaży biletów wstępu na imprezę masową może zażądać od kupującego okazania dokumentu potwierdzającego jego tożsamość.

²¹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

²² Zob. m.in. P. Machnikowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 2, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Warszawa 2013, s. 1532; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 15 kwietnia 1994 r., I ACr 156/94, OSA 1994, z. 10, poz. 52; Wejściówki np. na finał Ligi Mistrzów w Londynie oraz turniej EURO 2012 nie zawierały dodatkowych danych, wskazanych w art. 13 ust. 4 pkt 1 oraz 3 u.b.i.m.

częciem imprezy masowej²³. Problem ten mógłby być rozwiązany także przez obligatoryjny obowiązek stawiennictwa na komendzie Policji w przypadku osób, wobec których orzeczono środek karny w postaci zakazu uczestnictwa w imprezach masowych. Po ostatnich zmianach ustawy²⁴ ma on już jednak charakter fakultatywny. Istotną rolę może odgrywać praca organów ścigania oraz służb porządkowych, które powinny identyfikować osoby, przebywające na terenie i w miejscu imprezy masowej.

Kolejną propozycją przedstawioną przez organizatorów rozgrywek, jest ta, dotycząca identyfikacji gości biznesowych, która wymagałaby zmian odpowiednio: art. 9 u.b.i.m., art. 13 oraz art. 15 u.b.i.m. Zakłada ona wprowadzenie, na wzór uregulowań zawartych w Stanach Zjednoczonych, bazy danych osób, które organizator zaprasza na mecz, z podaniem: imienia, nazwiska oraz miejsca zatrudnienia, bądź też stanowiska, jakie dana osoba piastuje. Należy wskazać, że zmiana ta wymaga precyzyjnych działań prawnych, tak, aby regulacje te nie stanowiły podstaw do nadużyć.

Na gruncie art. 3 pkt. 19 u.b.i.m. dokumentem, który nie uprawnia do wejścia na stadion są dokumenty paszportowe tj. paszport tymczasowy, paszport dyplomatyczny i paszport służbowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych²⁵. W praktyce powoduje to problem z wejściem na stadion osób, które posiadają wyłącznie taki dokument. Ustawa precyzuje, że wstęp na imprezę masową ma tylko osoba posiadająca m.in. paszport lub inny dokument potwierdzający tożsamość. Nie można jednak zaliczyć do drugiego rodzaju dokumentów, przedstawionych powyżej dokumentów paszportowych, ponieważ nie zawierają one adresu zamieszkania.

5. Wprowadzenie miejsc stojących

Kolejną zmianą, którą należałoby wprowadzić do ustawy, jest umożliwienie K sprzedaży biletów na tzw. „miejsca stojące”. Taka zmiana wymagałaby modyfikacji odpowiednich przepisów wykonawczych, w tym § 7 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa, jakie powinny spełniać stadiony, na których mogą odbywać się mecze piłki nożnej²⁶, czy chociażby art. 15 ust. 2 oraz art. 15 ust. 4

²³ W trakcie imprezy masowej identyfikacji osób może dokonać służba porządkowa na podstawie art. 20 ust. 1 pkt. 2 u.b.i.m.

²⁴ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 217, poz. 1280).

²⁵ Nie są one paszportem w rozumieniu art. 2 pkt. 2 Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. Nr 143, poz. 1027 z późn. zm.), czego wymaga u.b.i.m.; Zob. C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez...*, *op. cit.*, s. 136.

²⁶ Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa, jakie powinny spełniać stadiony, na których mogą odbywać się mecze piłki nożnej (Dz.U. Nr 121, poz. 820).

u.b.i.m., które zobowiązują organizatora meczów piłki nożnej m.in. do sprzedaży biletów tylko na miejsca siedzące.

Zmiana ta nie powinna rzutować na bezpieczeństwo imprez masowych. W praktyce, bardzo często bilety są sprzedawane na miejsca siedzące, ale osoby, szczególnie w sektorach „najzagorzalszych” kibiców, w trakcie meczu piłki nożnej stoją. Bilety na takie miejsca są sprzedawane w Niemczech, czy Holandii i nie powoduje to obniżenia standardów bezpieczeństwa imprez masowych. W Polsce bilety na mecze ekstraklasy żużlowej są również sprzedawane na takie miejsca, a przecież niejednokrotnie uczestniczy w nich duża liczba kibiców. W celu zapewnienia bezpieczeństwa podczas imprez masowych należałoby dodatkowo określić np. w drodze rozporządzenia, warunki jakie powinny spełniać sektory, na których udostępniono miejsca stojące.

Co więcej, brzemienne art. 15 u.b.i.m. stanowi tylko, że organizator sprzedaje bilet na miejsce siedzące. W praktyce wykształcił się kontrowersyjny pogląd, że wcale nie oznacza to, że uczestnik imprezy masowej powinien na tym miejscu usiąść. Jest to pogląd dyskusyjny, choć powszechnie akceptowany. W wielu sytuacjach pozwala on na brak odpowiedniej reakcji służb porządkowych lub informacyjnych, które w rzeczywistości, przy uwzględnieniu panującej na polskich stadionach praktyki, musiałyby zwracać uwagę kibicom, że powinni oni usiąść, a nie stać w wyznaczonym miejscu. Niedostosowanie się do polecenia mogłoby stanowić przesłankę do orzeczenia np. zakazu sądowego uczestnictwa w imprezach masowych. Dlatego też ustawodawca powinien dopuścić możliwość sprzedaży biletów na miejsca stojące, bo aktualnie art. 15 u.b.i.m. stanowi przykład martwego prawa.

6. Alkohol w „strefach VIP”

Zmiany wymaga również przepis dotyczący dystrybucji alkoholu w „sektorach VIP”. Trzeba podkreślić, że w chwili obecnej, nawet jeżeli zaproszone osoby spożywają napoje alkoholowe o zawartości powyżej 3,5% alkoholu, w specjalnych pomieszczeniach znajdujących się na stadionie, to i tak według ustawy jest to czyn zabroniony²⁷. W praktyce wszyscy, którzy posiadają taki napój alkoholowy (z zawartością powyżej 3,5%) podczas meczów piłkarskiej ekstraklasy popełniają wykroczenie z art. 56 ustawy i sąd powinien obligatoryjnie orzec wobec nich zakaz stadionowy na okres od 2 do 6 lat. Dlatego też wyłącza się, we wniosku o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej, spod jej zakresu tzw. „łoże

²⁷ Por. M. Adamski, *Niektórym na stadionach pozwala się na więcej*, „Rzeczpospolita” z 19.09.2012 r.; Aktualnie sprzedaż alkoholu jest dozwolona na meczach, które nie mają statusu podwyższonego ryzyka.

VIP”, co w przypadku ewentualnych zajęć w tym miejscu może powodować uniknięcie odpowiedzialności karnej wskazanej w u.b.i.m.²⁸

Ustawodawca w art. 8a ust. 4 ustawy dopuścił możliwość podawania alkoholu w twardych opakowaniach, co należałoby zmienić. Przepis ten zabrania jedynie sprzedaży napojów alkoholowych w takim opakowaniu. Bardzo często, jednak przecież przy sprzedaży rzeczy do wywołania skutku rzeczowego, zgodnie z art. 155 k.c., potrzebne jest jeszcze np. wydanie rzeczy, które może przybrać formę podania napoju alkoholowego²⁹. Ustawodawca zawarł jedynie przykładowe wyliczenie, że zabroniona jest sprzedaż napojów alkoholowych w twardych opakowaniach, w szczególności wykonanych ze szkła, metalu lub tworzyw sztucznych, które wykorzystane niezgodnie z ich przeznaczeniem mogą stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego. Dlatego też w ustawie powinien zamieścić w tym przepisie także termin „podawanie”, ponieważ na gruncie aktualnych przepisów, jest możliwość wydania napojów alkoholowych do 3,5% np. w butelce. Jest to luka w prawie, która powinna zostać przez ustawodawcę zmieniona³⁰.

Wskazanim byłaby także zmiana aktualnej treści art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³¹. Zabrania ona wnoszenia napojów alkoholowych na teren zakładów pracy, obiektów wymienionych w art. 14 ust. 1 pkt 6, jak również stadionów i innych obiektów, w których odbywają się masowe imprezy sportowe i rozrywkowe, a także obiektów lub miejsc objętych zakazem wnoszenia napojów alkoholowych. Można więc stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym zachodzi sprzeczność pomiędzy tym przepisem, a art. 8a u.b.i.m.

7. Wymóg uzyskania opinii organizatora imprezy masowej przed stwierdzeniem w zezwoleniu na przeprowadzenie imprezy masowej, iż jest to impreza masowa podwyższonego ryzyka

Uzyskanie opinii organizatora imprezy masowej, o planowanym zakwalifikowaniu imprezy masowej, jako imprezy masowej podwyższonego ryzyka, powinno być dodatkowym wymogiem wskazanym w art. 29 ust. 3 u.b.i.m.

²⁸ Na marginesie należy wskazać, że Europejska Konwencja w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej z dnia 19 sierpnia 1995 r. (Dz.U. Nr 129, poz. 625) w art. 3 ust. 4 pkt. f konwencji zaleca zakaz sprzedaży alkoholu na stadionach. Polski ustawodawca, jak i większość legislatorów w Europie, wprowadził do swojego wewnętrznego porządku prawnego przepisy, które na to jednak zezwalają; zob. M. Gałązka-Sobota (red.), *Ekonomiczne aspekty skutków picia alkoholu w Europie i Polsce*, Warszawa 2013, s. 22.

²⁹ Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczególna*, Warszawa 2008, s. 19.

³⁰ C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez...*, op. cit., s. 190–191.

³¹ Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473, z późn. zm.).

W praktyce instytucja „meczu podwyższonego ryzyka jest bardzo często arbitralnie wykorzystywana przez organy wydające zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej³². Dlatego też, opinia organizatora powinna mieć dla organu wydającego zezwolenie charakter niewiążący. Przed wydaniem zezwolenia, organ powinien przeanalizować stanowisko podmiotu w opinii i wydać odpowiednią decyzję.

W praktyce można spotkać się także z sytuacją, w której organizatorzy ograniczają liczbę widzów do 199 osób, w celu uniknięcia odpowiedzialności karnej za zorganizowanie np. meczu piłkarskiego podwyższonego ryzyka³³. Takie zachowanie wśród praktyków prawa wzbudza wiele wątpliwości i dlatego sytuacja ta powinna zostać uregulowana przez ustawodawcę. O zakwalifikowaniu danej imprezy masowej jako podwyższonego ryzyka, decyduje organ, który wydaje zezwolenie na imprezę masową (wójt, burmistrz lub prezydent miasta)³⁴. Dlatego też, z teoretycznego punktu widzenia, nie można uznać, że istnieje niemiasowa impreza podwyższonego ryzyka, ponieważ może być ona stwierdzona wyłącznie w zezwoleniu na przeprowadzenie imprezy masowej. I tym razem należałoby (wskutek nie do końca klarownych przepisów), ograniczyć liczbę uczestników np. do 100 kibiców, aby zaliczyć do liczby 199 osób innych uczestników np. służby porządkowe³⁵. To pozwoliłoby uniknąć ewentualnych zarzutów, że zorganizowany mecz, uznany byłby za imprezę masową podwyższonego ryzyka, np. w sytuacji, gdy wcześniej komendant policji poinformował organizatora, że planowana impreza jest przez niego uznawana jako mecz podwyższonego ryzyka, chociaż tak naprawdę ustawa tego nie wymaga.

8. Skrócenie okresu przechowania zgromadzonego materiału przez organizatora do 30 dni

Zmiana skrócenia przechowywania materiałów, powinna raz jeszcze zostać przedyskutowana z organami ścigania. Już w trakcie ostatnich zmian tego przepisu podkreślały one, że nowy termin jest zbyt krótki³⁶. Wydaje się jednak, że 30 dni powinny wystarczyć organom ścigania na zebranie potrzebnych dowodów w sprawie. Ewentualnie przepis ten można tak zmodyfikować, by przed komisyjnym zniszczeniem dokumentów organizator informował właściwą jed-

³² <http://www.rmf24.pl/sport/news-mecze-legii-uznane-za-spotkania-podwyzszonego-ryzyka,nId,621940>.

³³ <http://www.dziennikzachodni.pl/arttykul/558327,mecze-ruchu-chorzow-dla-199-widzow-policja-chciala-zamknac-stadion,id,t.html?cookie=1>.

³⁴ Mat, *Kontrowersje prawne związane z zamknięciem stadionu Legii*, „Rzeczpospolita” z 4.12.2013 r.

³⁵ Przy ewentualnych zmianach ustawy należałoby ustanowić definicję uczestnika imprezy masowej, która w praktyce wzbudza wiele wątpliwości. Zob. M. Dróźdź, *Bezpieczeństwo na meczu zależy od liczby uczestników*, „Rzeczpospolita” z 10.05.2013 r.

³⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy – Kodeks karny (druk sejmowy nr 2878).

nostkę policji, która może np. w odpowiednim terminie wyrazić sprzeciw, co do dokonania tej czynności. Przede wszystkim należy jednak wskazać, że w praktyce zdarzały się sprawy, w których zatrzymanie sprawcy przestępstwa miały miejsce np. dwa lata po zakończeniu imprezy masowej i postępowanie sądowe w takiej sytuacji było znacząco utrudnione. Dlatego też wskazanym byłoby, aby materiały te, w przypadku naruszenia porządku publicznego podczas np. meczu piłki nożnej, były przechowywane np. przez organy ścigania.

9. Podsumowanie

Zmiany, w większości przedstawione w ramach prac Stałej Grupy Ekspertów Rady Bezpieczeństwa Imprez Sportowych, zasługują na aprobatę. Pozwalają one na odciążenie organizatora imprezy masowej z szeregu zbędnych procedur ale, co warto podkreślić, zaczynają traktować kibiców, jako potencjalnych konsumentów, nie chuliganów. Ustawodawca oraz np. właściwi przedstawiciele samorządu terytorialnego powinny pamiętać, że mają obowiązek współdziałać w zapewnieniu bezpieczeństwa imprez masowych, a nie wskazywać na absolutną odpowiedzialność organizatora imprezy masowej. Zmiany powinny być dokonane przez modyfikację aktualnej treści ustawy, a nie zmierzać do uchwalenia nowego aktu prawnego. Przyjęcie ostatniej z możliwości może wymuszać na organach sądowych oraz administracyjnych, modyfikację utrwalonego orzecznictwa sądowego, i nie jest to zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa, ponieważ nie zapewnia stabilizacji prawa.

Ustawodawca przy zmianach ustawy powinien uwzględnić słowa Earla Warrena, byłego prezesa amerykańskiego *Supreme Court*, że *In civilized life, law floats in a sea of ethics*³⁷ (w cywilizowanym życiu, prawo unosi się w morzu etyki) i pamiętać, że pewne zachowania społeczne stanowią przede wszystkim problem empiryczny, nie prawny. Ustawy regulujące wskazane aspekty zachowań społecznych, mogą być tworzone wyłącznie przy uwzględnieniu roli, jakie spełnia prawo. Twórca nowelizacji ustawy powinien uwzględnić wytyczne policji z Wielkiej Brytanii, które brzmią następująco: *Successful football policing is a pro-active proces depending on many factors. Chief among them are good intelligence, planning and co-operation between police, train operators, football clubs and supporters*³⁸. Ciągłe zmiany ustawy oraz tworzenie norm w myśl zasady „każdy uczestnik imprezy masowej to potencjalny chuligan” na pewno nie pozwoli na realizację powyższych wytycznych.

³⁷ F.J. Cook, *The Corrupt Society: A Journalist's Guide to the Profit Ethic*, New York 1963, s. 453.

³⁸ „Skuteczne działania zabezpieczania meczu piłki nożnej stanowią aktywny proces zależny od wielu czynników. Najważniejszym z nich stanowią dobre, inteligentne, planowanie i współpraca pomiędzy policją, operatorami pociągów, klubami piłkarskimi i kibicami”; *Guidance on Policing Football*, ACPO, London 2010, s. 9.

**POTRZEBA ZMIAN USTAWY O BEZPIECZEŃSTWIE IMPREZ MASOWYCH.
PRAKTYCZNE PROBLEMY Z JEJ ZASTOSOWANIEM
– WYBRANE ZAGADNIENIA**

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę zmian ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Stosowanie przedmiotowego aktu powoduje w praktyce wiele problemów. Celem artykułu jest próba wyjaśnienia wątpliwości, jakie wiążą się z interpretacją przepisów tam zawartych. W pracy dokonano interpretacji poszczególnych przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Autor artykułu wskazuje, że przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, powodują w doktrynie wiele wątpliwości, które powinny zostać uszczegółowione i jednoznacznie sprecyzowane przez ustawodawcę.

**THE NEED TO AMEND THE ACT ON MASS EVENTS SECURITY:
PRACTICAL PROBLEMS CONCERNING ITS IMPLEMENTATION
– SELECTED ISSUES**

Summary

The article discusses the issue of amendments to the Act on mass events security. The implementation of the Act causes a lot of practical problems. The article aims to explain some doubts connected with the interpretation of its provisions. It also provides the interpretation of particular provisions of the Act on mass events security. The author points out that the provisions of the Act cause a lot of doubts in the doctrine. Thus, the legislator should solve the problems by particularization and unambiguous formulation of the provisions.

**LE BESOIN DU CHANGEMENT DU DROIT DE LA SÉCURITÉ DES
MANIFESTATIONS SPORTIVES DE MASSE. QUELQUES PROBLÈMES
PRATIQUES DE SON EMPLOI – QUESTIONS CHOISIES**

Résumé

L'article touche une problématique du changement du droit de la sécurité des manifestations de masse. L'application de la dite acte cause en pratique beaucoup de problèmes. Le but de l'article est un essai de l'explication de plusieurs doutes qui sont liés avec l'interprétation des règlements y compris. Dans cet article on trouve l'interprétation des règlements particuliers du droit de la sécurité des manifestations

de nombreux participants. L'auteur de l'article indique que les règlements du droit de la sécurité des manifestations provoquent beaucoup de doutes dans la doctrine et ils doivent être anéantis par la présentation des détails exacts et la précision équivalente des règlements par le législateur.

НЕОБХОДИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОНЕ О БЕЗОПАСНОСТИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ. ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ ЕГО ПРИМЕНЕНИИ – ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

Резюме

Статья затрагивает проблематику изменений закона о безопасности массовых мероприятий. Применение данного акта на практике вызывает множество проблем. Целью статьи является попытка выяснения сомнений, связанных с толкованием содержащихся в нём положений. В работе имеет место толкование отдельных положений закона о безопасности массовых мероприятий. Автор статьи указывает, что положения закона о безопасности массовых мероприятий вызывают в теории множество сомнений, которые должны быть развеяны путём детализации и однозначного уточнения положений законодателем.