

MATEUSZ DRÓŹDŹ

UCHWALENIE USTAWY
O BEZPIECZEŃSTWIE IMPREZ MASOWYCH
– PRZYKŁAD AKTU PAŃSTWA PRAWA
CZY PAŃSTWA W PRAWIE

Idea państwa prawnego pojawiła się przede wszystkim w koncepcji XVIII-wiecznego konstytucjonalizmu, aczkolwiek jej początków należy doszukiwać się już w czasach starożytnych. Negowała ona ideę państwa absolutnego, która zakładała dowolną ingerencję w życie jednostkowe podmiotu¹. Władza rządzących w tamtych czasach nie była w jakikolwiek sposób ograniczona, ponieważ zasady regulujące życie społeczne były tworzone wyłącznie przez władców danej wspólnoty. Katalog zasad, który ówczesnie obowiązywał, ograniczał wyłącznie „podwładnych”. Władza państwowa nie podlegała żadnym przepisom².

Stąd też z biegiem czasu w społeczeństwie zaczęto domagać się norm, które zapewniałyby podmiotom podstawowe wartości takie jak: równość, własność, czy chociażby suwerenność. Katalog tych gwarancji, wraz z upływem czasu, stale się zwiększał. Społeczeństwo żądało już nie tylko norm pozwalających na realizację praw, związanych ściśle z ich osobą, ale także tych kontrolnych, których przedmiotem byłaby ewentualna odpowiedzialność osób sprawujących władzę. Dlatego też, z upływem czasu normy prawne minimalizowały w procesie tworzenia prawa rolę suwerena, a zwiększały udział społeczeństwa³. W państwie prawa miały rządzić prawa, a nie ludzie.

Przyjmuję się, że zasada ta została po raz pierwszy normatywnie wyrażona w art. XXX konstytucji narodów Massachusetts, uchwalonej w 1780 r.⁴ Późniejsze poglądy wyrażane przez przedstawicieli myśli politycznej oświecenia

¹ M. Pietrzak, *Demokratyczne państwo prawne*, [w:] J. Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008, s. 18–19.

² M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2003, s. 303 i n.; P. Policastro, *Prawa podmiotowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przekład*, Lublin 2002, s. 22.

³ M. Pietrzak, *Demokratyczne państwo...*, s. 19.

⁴ W.J. Gaynor, *A government of laws, not of men*, „The North American Review”, vol. 176, no. 555, Feb. 1903, s. 282 i n.; Ch.F. Adams, *The Works of John Adams. Second President of the United States*, Boston 1865, s. 280.

(uwzględniające powyższą zasadę), doprowadziły do kształtowania się ram państwa prawnego. W społeczeństwach ponownie zaczęto domagać się: jednolitości, zupełności prawa, skodyfikowanego w aktach normatywnych, które zapewnią realizację podstawowych wartości, takich jak: ochrona życia, czy własności. Prawo miało być zrozumiałe dla wszystkich i tworzone w demokratycznym trybie⁵.

Rozwój historyczny tej idei spowodował, że zaczęto wyróżniać jej różne koncepcje. Przedstawiona w doktrynie niemieckiej, teoria *Rechtsstaat*⁶ lub w systemie *common law* „*Rule of law*”⁷, została przez późniejszych przedstawicieli tych systemów znacząco zmodyfikowana. Stała się ona nie tylko przedmiotem dyskusji teoretycznej, ale także politycznej. W poszczególnych społeczeństwach zaczęto wyróżniać różne pochodne koncepcje idei państwa prawa, a tym samym w doktrynie prawa powstała obszerna dyskusja nad jej istotą i zawartością⁸.

Należy wskazać, że poglądy na istotę państwa prawnego, której zaczątków należy się doszukiwać w teorii Arystotelesa, można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich to tzw. formalistyczny model prawa. Druga to demokratyczny model prawa⁹.

Nie analizując szczegółowo powyższych koncepcji, uważam, że państwo prawa powinno być pojmowane w rozumieniu przedstawicieli demokratycznego modelu, w którym szczegółową rolę odgrywają, jak wskazywał zwolennik tej koncepcji w Stanach Zjednoczonych John Adams, takie zasady jak: demokratyczna legitymizacja władzy państwowej, uwzględnienie katalogu podstawowych praw człowieka, niezawisłość sądownictwa, a przede wszystkim demokratyczny tryb tworzenia prawa.

Z wielu europejskich koncepcji państwa prawa, na szczególną uwagę zasługuje, moim zdaniem, ta przedstawiona przez Arthura Kaufmanna, przedstawiciela współczesnej filozofii prawa. Wskazywał on, że państwo prawa jest złożoną koncepcją, której definicji nie można oddzielić od pojęcia prawa i jego stosowania¹⁰. Według niego, w procesie urzeczywistnienia oraz zdefiniowania prawa należy wyróżnić trzy rodzaje norm: normy abstrakcyjno-ogólne, o charakterze ponadhistorycznym, które następnie wskutek ich przetworzenia normami o charakterze pozytywnym i historycznym, pozwalają na wyróżnienie norm finalnych

⁵ K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 1986, s. 230.

⁶ Co do genezy oraz pochodnych tego terminu zob. P. Kuniga, *Das Rechtsstaatsprinzip. Ueberlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1986, s. 3 i n. Terminy: „państwo prawa”, „państwo prawne”, „państwo praworządne” traktuję w swojej pracy równorzędnie.

⁷ B.Z. Tarmana, *On the Rule of Law. History. Politics. Theory*, Cambridge 2004, s. 7 i n.

⁸ Zob. M. Pietrzak, *Demokratyczne państwo prawne*, w: *Studia z historii państwa, prawa i idei. Prace dedykowane Profesorowi Janowi Malarczykowi*, A. Korbowicz, H. Olszewski (red.), Lublin 1997, s. 502; M. Zmierzczak, *Współczesna dyskusja nad pojęciem państwa prawa we Francji*, s. 214; A. Lityński, *Państwo prawne w Europie u progu XX wieku. Zagadnienia prawa karnego i cywilnego*, [w:] J. Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008, s. 200.

⁹ Zob. M. Pietrzak, *Demokratyczne państwo...*, s. 19.

¹⁰ A. Kaufmann, *Analogie und „Natur der Sache”, zugleich ein Beitrag zur Lehre vom Typus*, [w:] *Rechtsphilosophie im Wandel*, s. 281 i n.

– prawa¹¹. Proces ten Kaufmann nazywał *Rechtsfindung*, a jego głównym celem była asymilacja stanów panujących w społeczeństwie i obowiązujących norm prawnych¹². Według niego zakres prawa może być ustalony tylko wskutek dokonania analizy historycznej, która powinna zostać przeprowadzona, przy uwzględnieniu konkretnej przestrzeni czasowej. Co więcej, podkreśla on, że prawo ma swoje źródło w porządku rzeczy i istnieje pierwotnie i nie pochodzi ono zawsze z woli autorytetu państwowego¹³. Arthur Kaufmann słusznie zauważył, że udział społeczeństwa w tworzeniu prawa to podstawowy element realizacji państwa prawnego¹⁴. Jednocześnie wskazał on na dwa bardzo ważne aspekty. Po pierwsze, zaakcentował on, że problematyka państwa prawa jest procesem złożonym oraz niejednorodnym. Po drugie, Arthur Kaufmann podkreślił, iż jednym z najważniejszych elementów składającym się na koncepcję państwa prawa jest proces tworzenia prawa.

Inny przedstawiciel doktryny Lech Morawski wskazał, że zagrożeniem dla koncepcji państwa prawa jest jego instrumentalizacja¹⁵. Jednym z jej symptomów jest proces kolektywizacji prawa, gdzie przeważa zasada, że dobro ogółu ma pierwszeństwo przed dobrem jednostek. Lech Morawski słusznie zaznaczył, że może ona w pewnych warunkach okazać się zagrożeniem dla pewnych praw i wolności¹⁶. W procesie kolektywizacji, prawo często wykorzystywane jest jako instrument polityki państwa. W takim przypadku, według błędnej opinii ustawodawcy, tworzenie prawa może odbyć się bez udziału pewnych grup społecznych, ponieważ ma ono np. oddziaływać na nich sankcjonująco. Zazwyczaj, taka sytuacja ma miejsce, gdy projektodawca dąży do jak najszybszego zakazania negatywnych zachowań pewnych grup społecznych, tworząc tzw. ustawy „na czas” (omijając tym samym konsultacje społeczne z podmiotami, które mogłyby być zainteresowane treścią przygotowanego projektu). Powstaje więc pytanie, czy w takim przypadku ustawodawca nie narusza przynajmniej jednego z elementów państwa prawa, o którym wspominał Arthur Kaufmann? Czy takie tworzenie ustawy „na czas” (często spowodowanej „naciskiem” opinii społecznej oraz środków masowego przekazu), jest elementem państwa prawa, czy być może jest ingerencją osób rządzących w proces demokratycznego tworzenia prawa?

Przykładem aktu prawnego uchwalonego w takim trybie, bez uwzględnienia kompleksowych opinii społecznych, jest ustawa o bezpieczeństwie imprez maso-

¹¹ A. Kaufmann, *Über dem Zirkelschluß in der Rechtsfindung*, [w:] A. Kaufmann (red.), *Beiträge zur juristischen Hermeneutik*, Köln–Berlin–Bonn–München 1984, s. 75; J. Stelmach, *Filozoficzne aspekty dyskusji o państwie prawa*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 2002, s. 320.

¹² A. Kaufmann, *Über dem Zirkelschluß...*, s. 76.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ J. Stelmach, *Filozoficzne aspekty...*, s. 321.

¹⁵ L. Morawski, *Zasada państwa prawnego – próba reinterpretacji*, [w:] J. Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008, s. 136.

¹⁶ Zob. L. Morawski, A. Molter, *Autopoiese und reflexives Rechts*, ARSP 25/1983, s. 134 i n.

wych (dalej: u.b.i.m.) z 2009 r.¹⁷ Określa ona przede wszystkim: zasady postępowania konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych, zasady i tryb wydawania zezwoleń na ich przeprowadzanie, zasady gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych, a także zasady odpowiedzialności organizatorów za szkody wyrządzone w związku z ich zorganizowaniem. *Ratio legis* tego aktu prawnego to zapewnienie uczestnikom przede wszystkim bezpiecznego udziału w imprezach masowych. Cel ten powyższy akt prawny systematycznie osiąga, aczkolwiek jego restrykcyjne działanie odczuwają nie tylko kibice, ale i przede wszystkim organizatorzy imprez masowych¹⁸. Przede wszystkim jednak, uchwalenie ustawy w taki sposób, spowodowało, że pomimo krótkiego czasu jej obowiązywania, musiała być ona już kilkakrotnie nowelizowana.

Pierwsza zmiana ustawy miała miejsce już w lipcu 2009 r.¹⁹ Jej głównym założeniem było usankcjonowanie niestawienia w jednostce organizacyjnej Policji lub w innym miejscu wskazanym przez komendanta, w czasie trwania imprezy masowej. Brak powyższej regulacji wielokrotnie skutkowało przebywaniem na imprezie masowej osób, wobec których orzeczono tzw. zakaz wstępu na imprezę masową. Tym samym dopiero po tej zmianie, osoby z orzeczonym zakazem sądowym, tak naprawdę nie brały udziału w określonej imprezie masowej²⁰, ponieważ wcześniej obowiązek ten był niesankcjonowany.

Kolejne zmiany były wprowadzone do u.b.i.m. wraz z uchwaleniem ustawy z 25.6.2010 r. o sporcie²¹. W tym przypadku między innymi skonkretyzowano definicję terenu zamkniętego²² oraz dodano szereg upoważnień ustawowych, których celem było uchwalenia chociażby rozporządzenia Ministra Finansów określającego obowiązek zawarcia przez organizatora umowy ubezpieczenia²³. Tym samym w ustawie zawarto podstawy prawne dla istniejących rozporządzeń, które wcześniej „obowiązywały” bez odpowiedniej delegacji ustawowej.

Jedna z ostatnich zmian u.b.i.m. miała miejsce 12.10.2011 r. Nowelizacja ta zmieniła ponad 30 przepisów. Ustawodawca w jej ramach dodał także 11 artyku-

¹⁷ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. – Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 62 poz. 504 ze zm.); dalej jako: ustawa, u.b.i.m. lub ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych.

¹⁸ Zob. M. Drózd, *Czy przepisy dotyczące organizacji meczów piłki nożnej wymagają zmian*, „Rzeczpospolita” z 3.01.2013 r., www.rzeczpospolita.pl; M. Adamski, *Nielegalne kary dla kibiców*, „Rzeczpospolita” z 13.05.2013 r.; np. H.E. Zadroźniak, *Imprezy masowe – wybrane dylematy oraz uwagi de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 7–8/2008.

¹⁹ Ustawa z 22.7.2010 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy – Kodeks karny, (Dz.U. Nr 152 poz. 1021).

²⁰ Co ciekawe, po jednej z ostatnich nowelizacji przywrócono fakultatywność stawienia w jednostce organizacyjnej Policji lub w innym miejscu wskazanym przez komendanta w czasie imprezy masowej, co zostanie wskazane w dalszej części artykułu.

²¹ Ustawa z 25.6.2010 r. o sporcie (Dz.U. Nr 127 poz. 857 ze zm.).

²² Mimo to wątpliwości związane z tą definicją pozostały do dnia dzisiejszego. Zob. C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 123–124.

²³ Zob. np. rozporządzenie Ministra Finansów z 11.3.2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej organizatorów imprez masowych (Dz.U. Nr 54 poz. 323 ze zm.).

łów²⁴. Nowelizacja ta dotyczyła więc około 1/3 ustawy. Zmiany spowodowane były przede wszystkim organizacją Euro 2012²⁵. W uzasadnieniu do nich podkreślono, że zapewnienie uczestnictwa w imprezie masowej ma zapobiec „nadużywaniu alkoholu i zachowaniu aspołecznemu”²⁶. Jednocześnie jednak nowelizacja ta zezwoliła na spożywanie, podczas imprezy masowej, niskoprocentowego alkoholu²⁷. Na podstawie nowelizacji rozszerzono zakres zakazu klubowego, który w chwili obecnej obejmuje także zakaz uczestnictwa w meczach wyjazdowych drużyny piłkarskiej. Ta zmiana ustawy daje możliwość organizatorowi imprezy masowej odmowy sprzedaży biletu w przypadku, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że w czasie trwania imprezy masowej dana osoba może stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa²⁸. Nowelizacja wprowadziła także obligatoryjne postępowanie przyśpieszone w sprawach o czyny niedozwolone, w rozumieniu ustawy oraz fakultatywność obowiązku stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji. Ustawodawca ustanowił również m.in. sankcję karną za czyn polegający na prowokowaniu kibiców do działań zagrażających bezpieczeństwu w miejscu i czasie trwania imprezy masowej.

W uzasadnieniu do ustawy wskazano, że akt ten ma na celu przede wszystkim „zwalczanie chuligaństwa stadionowego”²⁹. Jednakże dopiero przedstawione powyższe zmiany, pozwoliły w dużej mierze na osiągnięcie tego celu. Niestety w chwili obecnej szykowana jest kolejna (aczkolwiek niezbędna) zmiana ustawy. Domagają jej się między innymi przedsiębiorcy, którzy są zobowiązani do jej stosowania.

Kolejną przyczyną, jaka wpłynęła na „jakość normatywną” ustawy jest brak konsultacji podczas jej uchwalania z określoną poniżej grupą podmiotów. Ustawa obejmuje swoim zakresem wszystkie imprezy masowe, zarówno te sportowe, jak i te artystyczno-rozrywkowe. Ukierunkowanie ustawodawcy *expressis verbis* na rozwiązywanie problemów związanych z meczami piłki nożnej spowodowało, że przeprowadzone konsultacje społeczne odbyły się wyłącznie przy udziale podmiotów reprezentujących kibiców piłki nożnej, kluby piłkarskie, czy też związki sportowe. Do dyskusji nad treścią ustawy nie zaproszono np. organizatorów imprez artystycznych³⁰.

²⁴ Ustawa z 31.8.2011 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 217 poz. 1280).

²⁵ Zmiana ta spowodowała, że np. bilety na mecz turnieju piłkarskiego EURO 2012 mogły być przekazywane osobom trzecim. Zob. M. Adamski, *Final Ligi Europy w szponach polskich przepisów*, „Rzeczpospolita” z 3.06.2013 r.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Na imprezie masowej, z wyłączeniem imprezy masowej podwyższonego ryzyka, dozwolone są sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu; Por. M. Adamski, *Niektórym na stadionach pozwala się na więcej*, „Rzeczpospolita” z 19.09.2012 r.

²⁸ Por. M. Dróźdź, *Zakaz klubowy to zbyt daleko idące ograniczenie*, „Gazeta Prawna” z 3.04.2012 r.

²⁹ Uzasadnienie projektu ustawy, Sejm RP VI kadencji, nr druku VI. 1074.

³⁰ W praktyce, już po uchwaleniu ustawy, pojawiły się wątpliwości, czy np. dyskoteka stanowi przykład imprezy masowej. Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2010 r., VII SA/Wa 700/100, LEX nr 644040; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2003 r., IV CK 8/02, OSNC 11/2004, poz. 180.

Kolejnym zarzutem, który należy podnieść wobec projektodawców tej ustawy, jest nieuwzględnienie opinii kibiców, klubów sportowych, którzy podczas prac komisji reprezentowani byli przez teoretyków oraz praktyków prawa. Ustawodawca w tym przypadku posługując się ugruntowanym przekonaniem, gloryfikowanym m.in. w niektórych środkach masowego przekazu, że z problemem należy walczyć wyłącznie przy użyciu sankcjonujących instrumentów prawnych, nie uwzględnił opinii przedstawionej przez wskazane powyżej podmioty, ponieważ, jak stwierdził: „chronią oni negatywne zachowania kibiców, a przepisy w takiej sytuacji zawsze będą zgodne z ustawą zasadniczą”.

Ustawodawca stworzył ustawę w trybie natychmiastowym, bez uwzględnienia większości przeprowadzonych badań empirycznych, ponieważ, jak wskazywał „przedział czasowy do organizacji turnieju EURO 2012 na to nie pozwala”. Moim zdaniem zapomniano jednak, że tworzenie prawa jest procesem czasochłonnym, przy którym należy uwzględnić hipotetyczne skutki, jakie mogą nowe normy wywoływać w sferze życia codziennego. Prawo nie jest zegarkiem, w którym istnieje możliwość przesunięcia wskazówek, w razie zaistnienia takiej potrzeby. Rezultatem takiego postępowania ustawodawcy, były np. przedstawione powyżej liczne zmiany tej ustawy, co także nie sprzyja realizacji gwarancji państwa prawa.

Co więcej, przy uchwaleniu u.b.i.m. nie uwzględniono obowiązujących aktów prawnych Rady Europy, które normują powyższą problematykę. Podstawowym aktem normatywnym, który bezpośrednio reguluje zwalczanie aktów agresji mających miejsce na obiektach sportowych jest Konwencja w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez masowych³¹. Została ona implementowana do polskiego porządku prawnego już w 1995 r. Preambuła konwencji stanowi, że jej celem jest zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych przez odpowiednie władze państwowe, jak i samodzielne organizacje sportowe, które ponoszą odrębną i jednocześnie wzajemnie uzupełniającą się odpowiedzialność za zwalczanie aktów przemocy i wybryków widzów. Konwencja stanowi także, że organizacje sportowe są odpowiedzialne również za zapewnienie bezpieczeństwa przez uwzględnienie prawidłowego przebiegu organizowanych przez siebie imprez. Przedmiotowy akt prawny zaleca współpracę i wspólne działanie w celu zapobiegania i kontrolowania aktów przemocy i wybryków widzów w czasie imprez sportowych. Już od 1995 r., polscy organizatorzy imprez masowych oraz inne podmioty powinny, chociażby na podstawie art. 3 ust. 1 pkt a) konwencji, zapewnić zatrudnienie odpowiednich sił porządkowych dla przeciwstawienia się aktom przemocy i wybrykom widzów zarówno w obrębie stadionów, jak i wzdłuż tras dojazdowych wykorzystywanych przez widzów. Problem zapewnienia bezpiecznej infrastruktury stadionu był obowiązkiem polskich organizatorów imprez maso-

³¹ 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); dalej: konwencja; Zob. W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, wyd. II, Warszawa 2010, s. 42.

wych na podstawie Zalecenia 1/93 Stałego Komitetu Europejskiej Konwencji³². Szczegółowa regulacja dotycząca rekrutacji, szkolenia, wyposażenia i kierowania stewardami była zawarta w Zaleceniu nr 1/99³³. Ustawodawca jednak tylko szczątkowo uwzględniła treść normatywną tych aktów prawnych. 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.

W takim pilnym trybie, niestety oprócz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych zostały przyjęte inne akty lub nowelizacje, które spotkały się z obszerną krytyką praktyków i teoretyków prawa np. ustawa o zwolnieniach grupowych³⁴, czy chociażby ostatnia zmiana ustawy prawo o zgromadzeniach³⁵. Akty te zostały uchwalone w trybie natychmiastowym, bardzo często bez jakichkolwiek konsultacji społecznych, ponieważ, jak to wskazują częstokrotnie projektodawcy – „wymagała tego sytuacja”. Takie zachowanie stanowi, moim zdaniem, naruszenie zasad państwa prawa. Dla przykładu, koncepcja rozwiązania tak trudnego problemu, jak agresja, czy aspołeczne zachowania pewnej grupy ludzi powinna mieć miejsce przede wszystkim przy uwzględnieniu przyczyn społecznych, psychologicznych, nie zaś prawnych ukierunkowanych wyłącznie na represje podmiotu. Oczywiście w pewnych sytuacjach nie uniknie się sankcjonowania aspołecznych zachowań, aczkolwiek reguły ustanawiające powyższe normy prawne powinny być stworzone przez racjonalnego ustawodawcę, który uwzględni zasady demokratycznego państwa prawa, w tym np. konsultuje treść ustawy z przedstawicielami poszczególnych grup społecznych. Wątpliwość polityczną ustawy nie może naruszać podstawowych zasad legislacji wynikających chociażby z Regulaminu Sejmowego³⁶. Jeżeli wymagamy w późniejszym okresie stosowania określonych reguł, to muszą one być ustanowione w sposób należyty, przy szczególnym uwzględnieniu interesów i potrzeb różnych grup społecznych. Ustawy regulujące określone aspekty zachowań społecznych mogą być tworzone wyłącznie przy uwzględnieniu roli oraz funkcji, jakie spełnia prawo.

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych wymaga niestety kolejnych zmian, które pozwolą np. na modyfikację niektórych jej przepisów. Zdaniem części doktryny są one niezgodne z ustawą zasadniczą (np. instytucja zakazu klubowego z art. 14 u.b.i.m.)³⁷. Zmiany te powinny być przekonsultowane z różnymi

³² Zalecenie nr 1/93 Stałego Komitetu Konwencji Europejskiej 120 Rady Europy.

³³ Zalecenie nr 1/99 Stałego Komitetu Konwencji Europejskiej 120 Rady Europy.

³⁴ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. Nr 90 poz. 844); zob. np. A. Sobczyk, *Uwagi do ustawy o zwolnieniach grupowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 10/2005.

³⁵ Prawo o zgromadzeniach z 24 czerwca 1994 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 397); Jaga, *Prawo o zgromadzeniach do Trybunału*, „Rzeczpospolita” z 3.01.2013 r., www.rzeczpospolita.pl.

³⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 32).

³⁷ M. Warchoń, *Konstytucyjne problemy bezpieczeństwa imprez masowych*, „Przegląd Legislacyjny” 2/2012.

grupami społecznymi, przede wszystkim w tym celu, by była ona stosowana przez uczestników różnych imprez masowych, którzy mieliby chociaż częściowy wpływ na jej treść. Niestety działania ustawodawcy, zmierzają do ograniczenia znaczenia konsultacji społecznych w procesie uchwalania, zmian tej ustawy, ale także innych aktów prawnych³⁸. Postępowanie takie zasługuje na krytykę. Racjonalny ustawodawca musi uwzględniać zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym np. wskazany tam proces tworzenia prawa. W innym przypadku, narusza on między innymi art. 2 konstytucji³⁹.

UCHWALENIE USTAWY O BEZPIECZEŃSTWIE IMPREZ MASOWYCH – PRZYKŁAD AKTU PAŃSTWA PRAWA CZY PAŃSTWA W PRAWIE

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę idei państwa prawa. W pracy szczególną uwagę zwrócono na koncepcję państwa prawa przedstawioną przez Arthura Kaufmanna, przedstawiciela współczesnej filozofii prawa. Wskazano również, że instrumentalizacja prawa oraz jego kolektywizacja stanowią główne zagrożenie dla przedmiotowej idei. W pracy podkreślono, że ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych może być uznana za akt prawny, który nie spełnia norm państwa prawa, w tym tych przedstawionych przez Arthura Kaufmanna. Autor artykułu wskazuje, że przepisy tej ustawy powodują w doktrynie wiele wątpliwości, które powinny zostać wyjaśnione w przyszłości przez ustawodawcę. Zmiany te powinny być dokonane po przeprowadzeniu obszernych konsultacji społecznych.

PASSING THE ACT ON MASS EVENTS SECURITY – EXAMPLE OF THE RULE OF THE LAW ACT OR OF THE STATE ABOVE THE LAW ACT

Summary

The article discusses the issue of the rule of law. Special attention is given to the concept of the rule of law developed by Arthur Kaufmann, a representative of the contemporary philosophy of law. It is also pointed out that instrumental treatment of law and its collectivisation are the main threats to the discussed idea. The article highlights that the Act on Mass Events Security can be treated as a legal act that

³⁸ Zob. np. *Regulamin rządu wprowadza chaos*, www.lex.pl, 24 grudnia 2012 i wyrażona tam opinia dr Grzegorza Makowskiego.

³⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

does not meet the norms of the rule of law, including those presented by Arthur Kaufmann. The author points out that the regulations of the Act result in many doctrinal doubts, which the legislator should clarify in the future. These changes should be made after broad consultations with the public.

LA RÉOLUTION DE LA LOI DE LA SÉCURITÉ DES MANIFESTATIONS DE MASSE – EXEMPLE D’UN ACTE DE L’ÉTAT DE DROIT OU DE L’ÉTAT AYANT LE DROIT

Résumé

L'article parle de la problématique de l'idée de l'Etat de droit. On attire une attention particulière sur la conception de l'Etat présenté par Arthur Kaufmann, représentant de la philosophie du droit. On indique aussi que le système des instruments de droit ainsi que sa collectivisation constituent une menace principale pour cette idée. On souligne que la loi sur la sécurité des manifestation de masse peut être conçue comme un acte juridique qui n'accomplit pas les normes de l'état de droit surtout ceux présentées par Arthur Kaufmann. L'auteur de l'article montre que les articles de cette loi causent dans la doctrine beaucoup de doutes qui doivent être expliquées par le législateur dans l'avenir. Ces changements devraient être accomplis après avoir fait de larges consultations sociales.

ПРИНЯТИЕ ЗАКОНА О МЕРАХ БЕЗОПАСНОСТИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ – ПРИМЕР АКТА ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В ПРАВЕ

Резюме

Статья затрагивает проблематику идеи правового государства. В исследовании особое внимание обращается на концепцию правового государства, предложенную Артуром Кауфманном, представителем современной философии права. Также указывается, что инструментализация права, как и его коллективизация, являются основной угрозой для представляемой идеи. В работе подчёркивается, что закон о мерах безопасности массовых мероприятий может быть признан правовым актом, который не соответствует нормам правового государства, в том числе тем, которые определены Артуром Кауфманном. Автор статьи указывает, что положения этого закона вызывают в теории множество сомнений, которые в будущем должны быть выяснены законодателем. Эти изменения должны быть осуществлены после проведения масштабных консультаций с общественностью.