

# BEZPIECZEŃSTWO IMPREZ MASOWYCH

Komentarz

Cezary Kąkol

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **2**  
ZMIENIONE I ROZSZERZONE

---

# BEZPIECZEŃSTWO IMPREZ MASOWYCH

Komentarz

Cezary Kąkol

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**2**

ZMIENIONE I ROZSZERZONE

---

Stan prawny na 2 stycznia 2020 r.

Recenzent

*Dr hab. Piotr Chlebowicz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*

Wydawca

*Monika Pawłowska*

Redaktor prowadzący

*Joanna Ołówek*

Opracowanie redakcyjne

*Michał Dymiński*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-376-5

2. wydanie zmienione i rozszerzone

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# USTAWA

z dnia 20 marca 2009 r.

## **o bezpieczeństwie imprez masowych**

(Dz.U. z 2019 r. poz. 2171)

# ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

### Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa:

- 1) zasady postępowania konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych;
- 2) warunki bezpieczeństwa imprez masowych;
- 3) zasady i tryb wydawania zezwoleń na przeprowadzanie imprez masowych;
- 4) zasady przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych, w tym danych osobowych;
- 5) zasady odpowiedzialności organizatorów za szkody wyrządzone w związku ze zorganizowaniem imprez masowych.

Obowiązująca ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych jest **drugim z kolei aktem prawnym kompleksowo regulującym problematykę bezpieczeństwa na tego typu imprezach**. Zastąpiła ona w całości ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych z 1997 r., która okazała się niewystarczająca, a jej przepisy – jak czytamy w uzasadnieniu projektu obecnej ustawy – „utraciły wewnętrzną spójność, nie przystając do innych uregulowań i uniemożliwiając skuteczne stosowanie prawa wobec narastającego zjawiska chuligaństwa stadionowego”<sup>1</sup>. Nowa ustawa co do zasady weszła w życie 1.08.2009 r.<sup>2</sup> Mówiąc o aktach prawnych dotyczących imprez, które dzisiaj nazywamy masowymi, należy wspomnieć, że już w okresie przedwojennym mieliśmy do czynienia z przepisami, które dotyczyły tego rodzaju materii. Pierwszym z nich był dekret Naczelnika Państwa

<sup>1</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, VI kadencja, druk sejm. nr 1074. Szerzej na temat opisu przebiegu prac legislacyjnych dotyczących tego projektu zob. <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/0/F33B8C5B4C59F585C12577D1004F06C4?OpenDocument> (dostęp: 17.07.2019 r.)

<sup>2</sup> Według art. 80 u.b.i.m. jej art. 13 ust. 1 w zakresie dotyczącym meczów piłki nożnej organizowanych poza ramami ligi zawodowej wszedł w życie dopiero 1.08.2010 r.

z 7.02.1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o widowiskach (Dz. Pr. P.P. poz. 177), który został uchylony przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r. – Prawo o publicznych przedsięwzięciach rozrywkowych (Dz.U. poz. 632 ze zm.). Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia podlegały mu publiczne: widowiska, produkcje słowne, muzyczne, odczyty, przedsięwzięcia sportowe, szkoły tańców salonowych, zabawy ludowe, tudzież inne przedsięwzięcia, służące celom rozrywkowym lub pokazowym, z wyjątkiem wystaw gospodarczych i wyświetlania filmów za pomocą kinematografu. Był to stosunkowo mało obszerny akt, albowiem liczył jedynie 24 artykuły. Kolejne zmiany nastąpiły dopiero w okresie PRL. Wymienione rozporządzenie zostało uchylone przez ustawę z 9.04.1968 r. o zezwoleniach na publiczną działalność artystyczną, rozrywkową i sportową (Dz.U. Nr 12, poz. 64 ze zm.), której przepisy – jak wskazywał jej art. 1 ust. 1 – stosowało się do publicznej działalności artystycznej, rozrywkowej i sportowej. Szczegółowe określenie rodzajów publicznej działalności artystycznej, rozrywkowej i sportowej nastąpiło w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9.04.1968 r. w sprawie określenia rodzajów publicznej działalności artystycznej, rozrywkowej i sportowej oraz właściwości w zakresie udzielania na nie zezwoleń (Dz.U. Nr 68, poz. 66 ze zm.). Na podstawie delegacji zawartych w ustawie z 1968 r. wydano kilka aktów wykonawczych, wśród których można wymienić zarządzenie Ministra Kultury i Sztuki z 26.08.1968 r. w sprawie bezpieczeństwa publiczności oraz porządku i higieny w miejscach publicznej działalności artystycznej i rozrywkowej (M.P. z 1968 r. poz. 312) i zarządzenie Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki z 3.12.1969 r. w sprawie organizowania i prowadzenia publicznej działalności sportowej (M.P. z 1969 r. poz. 416 ze zm.). Przytoczona ustawa została uchylona już po zmianach ustrojowych, jakie dokonały się w Polsce. Na podstawie art. 45 pkt 1 u.o.p.d.k. ustawa o zezwoleniach na publiczną działalność artystyczną, rozrywkową i sportową utraciła moc w zakresie dotyczącym imprez artystycznych i rozrywkowych. W pozostałym zakresie, tj. dotyczącym publicznej działalności sportowej, utraciła moc za sprawą wejścia w życie ustawy o kulturze fizycznej z 1996 r., a ściślej jej art. 66. Ponieważ w latach 90., głównie na meczach piłki nożnej, rozwinęło się na szeroką skalę zjawisko chuligaństwa stadionowego, uznano, że ówczesne regulacje są niedostateczne i nie dają właściwych instrumentów do walki z pseudokibicami. Efektem prac legislacyjnych była ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych z 1997 r., która weszła w życie 12.03.1998 r., z wyjątkiem art. 19, dotyczącego odpowiedzialności organizatora za szkodę i koszty zabezpieczenia imprezy masowej, który wszedł w życie 1.01.1999 r. Zakres przedmiotowy tej ustawy określono w art. 1 ust. 1, wskazując, że określa ona warunki bezpieczeństwa imprez masowych, tryb wydawania zezwoleń na przeprowadzanie imprez masowych, zasady odpowiedzialności organizatorów imprez masowych za szkody wyrządzone w miejscu i w związku z organizacją imprezy masowej, zasady odpowiedzialności organizatorów imprez masowych i ich uczestników w przypadku naruszenia przez nich przepisów ustawy, uprawnienia organizatorów masowych imprez sportowych związane z ich organizacją i zasady postępowania przy gromadzeniu i przetwarzaniu informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych. Ustawa ta w czasie jej obo-

wiązywania była wielokrotnie nowelizowana. W prostym zestawieniu z obowiązującą ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych, chociaż niezaprzeczalnie widać pewne podobieństwa, **nowy akt prawny cechuje większa obszerność i szczegółowość regulacji, a także zdecydowanie dalej posunięty rygoryzm i punitywność powiązana ze szczególnym wyeksponowaniem roli meczów piłki nożnej.**

W piśmiennictwie podniesiono, że porównując regulacje prawnokarne w u.b.i.m.1997 i u.b.i.m. bardzo łatwo można zauważyć, iż ustawodawca zaostrzył swoją politykę karną wobec chuliganów stadionowych, wprowadzając modyfikację penalizacji niektórych zachowań i przenosząc je z kategorii wykroczeń do kategorii przestępstw. W niektórych przypadkach, poza zmianą skutków odpowiedzialności karnej, nie doszło nawet do zmiany opisu czynu i jego znamion<sup>3</sup>.

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych z 1997 r. zawierała ostatecznie jedynie 28 artykułów, natomiast obecna aż 80. Wskazany w art. 1 u.b.i.m. zakres przedmiotowy został wymieniony w pięciu punktach, a następnie rozwinięty w dalszych przepisach. Zasady postępowania konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych zostały określone przede wszystkim w rozdziale 1 „Przepisy ogólne” (art. 1–4), gdzie zamieszczono m.in. słowniczek pojęć, a także w rozdziale 2 „Bezpieczeństwo imprez masowych” (art. 5–12a), który zawiera przepisy określające obowiązki organizatora imprezy masowej oraz uczestników imprezy masowej, a ponadto uprawnienia władcze w stosunku do uczestników. Kolejne rozdziały, tj. rozdział 3 „Bezpieczeństwo meczu piłki nożnej” (art. 13–18) oraz rozdział 4 „Służby porządkowe i służby informacyjne” (art. 19–23), które w jakimś sensie także dotyczą kwestii postępowania koniecznego do zapewnienia bezpieczeństwa, mają jednakowoż na celu przede wszystkim określenie warunków bezpieczeństwa imprez masowych. Zawarto w nich uprawnienia (obowiązki) w zakresie identyfikacji osób, zasad sprzedaży biletów na mecz piłki nożnej i ograniczeń dotyczących osób poniżej 13 lat, warunków bezpieczeństwa, jakie powinny spełniać stadiony piłkarskie, a także – co jest *novum* w polskim porządku prawnym – reguły stosowania przez organizatorów zakazów klubowych. Natomiast w rozdziale 4 szczegółowo opisano obowiązki i uprawnienia służb porządkowych i informacyjnych w celu zapewnienia przez nie bezpieczeństwa podczas imprezy oraz wymogi formalne w zakresie wyszkolenia i wyposażenia, jakie stawia się osobom wchodzącym w skład tych służb. Wymienione w art. 1 pkt 3 u.b.i.m. zasady i tryb wydawania zezwoleń na przeprowadzanie imprez masowych zostały zawarte w rozdziale 5 „Zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej” (art. 24–30), w którym wskazano organy uprawnione do wydania takiego zezwolenia, wymagania formalne wniosku o wydanie zezwolenia, tryb jego wydania oraz tryb odwoławczy. Pośrednio z zagadnieniem zezwoleń wiąże się problematyka kontroli bezpieczeństwa imprezy masowej (rozdział 6, art. 31–34a), w tym uprawnienia do wydania decyzji o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej (mimo wcześ-

<sup>3</sup> C. Kąkol, *Prawnokarne aspekty bezpieczeństwa imprez masowych*, Warszawa 2019, s. 63.

niejszego zezwolenia), a także – przyznane wojewodzie – uprawnienie do zakazania przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności oraz do wprowadzenia na czas określony albo nieokreślony zakazu przeprowadzania przez organizatora imprez masowych na terenie województwa lub jego części. Wymienione w art. 1 pkt 4 u.b.i.m. zasady przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych, w tym danych osobowych, zostały w całości umiejscowione w art. 7 „Zasady przetwarzania informacji, w tym danych osobowych, dotyczących bezpieczeństwa imprezy masowej” (art. 35–51), a wymienione w art. 1 pkt 5 u.b.i.m. zasady odpowiedzialności organizatorów za szkody wyrządzone w związku z zorganizowaniem imprez masowych – w rozdziale 8 „Odpowiedzialność za szkodę w związku z zabezpieczeniem imprezy masowej” (art. 52–53). Warto wspomnieć, że obowiązująca ustawa, inaczej niż ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych z 1997 r., nie wskazuje, że swoim zakresem przedmiotowym obejmuje odpowiedzialność uczestników imprez masowych za naruszenie przepisów ustawy oraz innych przepisów, w szczególności regulaminu obiektu (terenu) oraz regulaminu imprezy masowej. W poprzedniej ustawie takie odniesienie znalazło się w art. 1 ust. 1 pkt 4 u.b.i.m.1997. Nie zmienia to faktu, że w rozdziale 9 „Przepisy karne” (art. 54–68 u.b.i.m.) zostały opisane zachowania stanowiące przestępstwa i wykroczenia, a ponadto m.in. zasady i tryb orzekania środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową w razie ukarania za wykroczenie.

W piśmiennictwie poniesiono, że w art. 54–57a u.b.i.m. ustawodawca określił nieakceptowalne z kryminalnego punktu widzenia zachowania o mniejszym niż w przypadku przestępstw stadionowych stopniu społecznej szkodliwości, mogące zaistnieć w warunkach imprezy masowej. Mają one dwojaki charakter. Z jednej strony tworzą nowe rodzaje czynów zabronionych, a z drugiej – wprowadzają *sui generis* czyny zabronione, które w mniejszym lub większym stopniu pozostają styczne z czynami zabronionymi określonymi w innych aktach prawnych<sup>4</sup>.

Z kolei w zakresie przestępstw stypizowanych w u.b.i.m. w piśmiennictwie zauważono, że określają one zachowania, które są penalizowane ze względu na to, iż ustawodawca uznaje je za najbardziej niekorzystne z punktu widzenia bezpieczeństwa imprezy masowej. Z tej perspektywy, jak się wydaje, katalog ten nie ma charakteru wyczerpującego, pełnego. Regulacje w tym zakresie mają dwojaki charakter. Jedna część przepisów typizuje czyny zabronione, które dotychczas nie występowały w żadnym innym akcie prawnym, natomiast druga kreuje zmodyfikowane postaci przepisów karnych znanych na gruncie innych ustaw<sup>5</sup>.

P. Chlebowicz zwraca uwagę, że regulacje u.b.i.m. z punktu widzenia polityki kryminalnej należy postrzegać w kategoriach strategii tzw. sytuacyjnego zapobiegania prze-

<sup>4</sup> C. Kąkol, *Prawnokarne...*, s. 32.

<sup>5</sup> C. Kąkol, *Prawnokarne...*, s. 64.



stępczości oraz strategii destrukcyjnych<sup>6</sup>. Autor stawia przy tym pytanie o efektywność przepisów karnych u.b.i.m. *Prima facie* wydaje się, że od strony konstrukcyjnej przepisy karne w części dotyczącej strony przedmiotowej, w szczególności znamion czynności sprawczych, nie należą do skomplikowanych. Nie oznacza to jednak, że przepisy te działają bez przeszkód, ponieważ istnieje różnica pomiędzy *law in books* a *law in action*. Chodzi tutaj o to, że z natury rzeczy płaszczyna stosowania prawa jest trudna, gdyż typy czynów zabronionych opisane w u.b.i.m. to zarazem czyny, które z punktu widzenia prawa dowodowego i kryminalistyki stanowią prawdziwy *hard case*. Wynika to z różnych przyczyn. Jako przykład P. Chlebowicz wskazuje fakt, że na stadionach mamy do czynienia z przestępstwami dokonywanymi w tłumie lub może raczej pod osłoną tłumy, często dodatkowo w ramach grup czy bojówek. Autor zauważa również, że dynamika wydarzeń na stadionach powoduje, iż rzadko zachodzi sytuacja, gdy tylko jedna i konkretnie oznaczona osoba indywidualnie realizuje w całości znamiona określonego przestępstwa. Znacznie częściej będziemy mieli do czynienia ze współsprawstwem<sup>7</sup>.

## Art. 2. [Wyłączenie]

**Przepisów ustawy nie stosuje się do nieodpłatnych imprez masowych organizowanych na terenach zamkniętych będących w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez: Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości oraz ministrów właściwych: do spraw wewnętrznych, do spraw oświaty i wychowania, do spraw szkolnictwa wyższego oraz do spraw kultury fizycznej, jeżeli jednostki te są organizatorami imprezy masowej w rozumieniu niniejszej ustawy.**

Aktualne brzmienie art. 2 u.b.i.m. zostało mu nadane przez art. 80 pkt 1 u.s., który w związku ze zmianami dokonаныmi ustawą o sporcie wprowadził właściwą nazwę odnoszącą się do ministra właściwego do spraw kultury fizycznej.

W art. 2 u.b.i.m. ustanowiono generalną zasadę wyłączającą stosowanie przepisów ustawy przy spełnieniu wymogów określonych w tym artykule. Oznacza to, że w przypadku tych imprez m.in. nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia na ich przeprowadzenie, nie gromadzi się i nie przetwarza informacji, które są z nimi związane, nie ma obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, a w razie popełnienia przez uczestników przestępstwa czy wykroczenia nie stosuje się przepisów karnych z ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. **Spełnienie wymagań powinno nastąpić łącznie;** nie jest dopuszczalne skorzystanie z przedmiotowego wyłączenia ustawowego, jeżeli chociażby jedna z przesłanek nie zostanie spełniona. Wymogami koniecznymi są:

- 1) nieodpłatność imprezy masowej;

<sup>6</sup> P. Chlebowicz, *Przestępstwa z ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z perspektywy polityki kryminalnej* [w:] *Prawo sportowe*, red. D. Wetoszka, Warszawa 2018, s. 111.

<sup>7</sup> P. Chlebowicz, *Przestępstwa...*, s. 116–117.

Komentarz zawiera praktyczne omówienie m.in. następujących zagadnień:

- w jakich okolicznościach i jak należy uzyskać zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej,
- jakie prawa i obowiązki mają uczestnicy imprezy masowej i jej organizator, służby porządkowe i informacyjne,
- jakie zasady obowiązują w związku z gromadzeniem i przetwarzaniem informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych,
- jak kształtuje się odpowiedzialność za szkodę w związku z zabezpieczeniem imprezy masowej,
- jakie są zasady odpowiedzialności karnej za tzw. przestępstwa i wykroczenia stadionowe oraz tryb postępowania w sprawach o takie czyny.

Autor omówił także akty wykonawcze do komentowanej ustawy. W komentarzu uwzględniono ponadto kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa imprez masowych przepisy wewnętrzne Policji, a także przepisy prawa międzynarodowego (Unii Europejskiej i Rady Europy), które odnoszą się do tego zagadnienia.

Komentarz przeznaczony jest dla osób wykonujących zawody prawnicze, organów samorządu terytorialnego, organizatorów imprez masowych (klubów sportowych, przedsiębiorców), agencji ochrony osób i mienia, organów administracji rządowej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i innych podmiotów oraz osób, które w praktyce zajmują się imprezami masowymi lub interesują się tą tematyką.

„W publikacji autor umiejętnie łączy aspekty dogmatyczne opisywanej problematyki z praktycznym spojrzeniem na problemy, które powstają na tle wykładni norm zawartych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych”.

z recenzji dra hab. Piotra Chlebowicza,  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Cezary Kąkol** – doktor nauk prawnych; prokurator; adiunkt na Uniwersytecie Zielonogórskim; autor artykułów i glos oraz publikacji książkowych.



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

