

IMPREZY MASOWE I ZGROMADZENIA W SPRAWACH PUBLICZNYCH

– aspekty prawne i praktyczne

podinsp. Leszek Dyduch

starszy wykładowca
Zakładu Służby Prewencyjnej CSP

Konstytucyjna wolność przeprowadzania imprez masowych oraz zgromadzeń w sprawach publicznych i uczestniczenia w nich jest jednym z elementów demokracji i dorobku cywilizacyjnego. Posiada dużą wartość społeczną, gdyż pozwala ludziom w szczególny sposób się relaksować, wyrażać emocje, komunikować się ze sobą, uzgadniać stanowiska i wyrażać poglądy. Nowoczesne środki masowego przekazu pozwalają milionom osób zapoznawać się z przebiegiem takich spotkań. Nie jest to wolność absolutna, lecz podlegająca prawnym ograniczeniom i rygorom.

W minionym dziesięcioleciu temat przeprowadzania imprez masowych i zgromadzeń w sprawach publicznych zyskał duże zainteresowanie i często był poruszany w naszym kraju. Istotną rolę w tym procesie odegrało powierzenie przez UEFA Polsce i Ukrainie prawa organizacji i wspólnego przeprowadzenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Przedsięwzięcie to przeszło do historii jako największa impreza sportowa zorganizowana dotychczas w Polsce. Także duże zainteresowanie wzbudziły kolejne, przeprowadzone w naszym kraju, ważne imprezy sportowe i zgromadzenia w sprawach publicznych, takie jak: Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP19), zorganizowana w Warszawie w 2013 r., Mistrzostwa Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 r., Szczyt Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) w Warszawie i Światowe Dni Młodzieży w br. Obecnie emocji dostarczają również realizowane na bieżąco masowe imprezy sportowe, szczególnie mecze piłki nożnej, zgromadzenia i manifestacje publiczne, takie jak np. obchody Święta Pracy lub Święta Niepodległości. Zabezpieczenie tego rodzaju przedsięwzięć stanowi element szeroko pojętej problematyki obejmującej bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz bezpieczeństwo obywateli i ich mienia, wywierając istotny wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa całego kraju.

Znaczenie omawianego tematu wzrasta z uwagi na obecny rozwój środków masowego przekazu, które pozwalają zapoznawać się z przebiegiem takich spotkań nawet setkom milionów osób. Z tym przekazem łączą się różnego rodzaju reklamy,

widowiska lub prezentacje, wzbudzając u odbiorców głębokie przeżycia i silne emocje. W rezultacie możemy zaobserwować swoiste zjawisko społeczne, które posiada różne zabarwienia i stopień zaangażowania obywateli, w zależności od tego, czy jest to impreza rozrywkowa, sportowa (np. występująca w odniesieniu do skoków narciarskich tzw. mały szomonia), spotkania, uroczystości i przedsięwzięcia o charakterze religijnym lub państwowym, widowiska i pokazy dla pewnych kręgów hobbistycznych (np. pielgrzymki religijne, międzynarodowe konferencje i spotkania VIP-ów, obchody świąt państwowych, pokazy lotnicze, rajdy i wyścigi rowerowe lub samochodowe, wystawy psów lub gołębi).

Doniosłość społeczna tego rodzaju masowych spotkań wiąże się z ich genezą. Od początku istnienia cywilizacji ludzie gromadzili się w różnych miejscach i obiektach publicznych, aby wzbogacać swoją wiedzę i wymieniać doświadczenia, czerpać pozytywne emocje ze wzajemnych rozmów, modlitwy, zabawy, manifestowania poglądów, wyrażania opinii lub obserwacji różnych pokazów albo występów. Tego rodzaju zachowania, będąc przejawem postępu cywilizacyjnego, uspołecznienia i kultury, wytworzyły **zjawisko społeczne określane mianem imprez masowych i zgromadzeń publicznych**, które oprócz pozytywnych cech i wartości społecznych wywołuje często konkretne problemy i zagrożenia. Ich powstanie najbardziej jest związane z uwarunkowaniami takich spotkań – koniecznością dłuższego przebywania na małym obszarze lub w niewielkim obiekcie znacznej liczby osób, czasem o różnych upodobaniach, światopoglądzie, preferencjach, potrzebie stosowania

KLUCZOWE POJĘCIA W PRZEPISACH PRAWNYCH

środków technicznych służących do przemieszczania i komunikowania się uczestników, nawet z wielu bardzo oddalonych od siebie krajów. W rezultacie skala problemów związanych z imprezami masowymi i zgromadzeniami w sprawach publicznych diametralnie rośnie wraz z liczbą ich uczestników i rodzajem takich spotkań, stawiając przed organizatorami, organami władzy publicznej i administracji coraz większe wymagania. Problemy i zagrożenia są zwłaszcza widoczne na szlakach i w węzłach komunikacyjnych, w środkach komunikacji publicznej, na ulicach i placach miast, lokalach gastronomicznych, w pobliżu i na terenie obiektów, a także miejsc imprez masowych lub zgromadzeń. Zachowanie wielu osób wymusza zmiany dotychczasowego rytmu funkcjonowania wielu systemów i dziedzin życia społecznego. Niekiedy może przybrać postać naruszeń obowiązujących norm prawnych i społecznych bądź przekształcić się w zachowanie charakterystyczne dla agresywnego tłumu lub prowadzić do powstania sytuacji kryzysowej podobnej do katastrofy naturalnej i awarii technicznej. W celu zapewnienia prawidłowej organizacji i przeprowadzania imprez masowych oraz odbywania zgromadzeń publicznych omawiana tematyka została uregulowana w aktach prawnych o randze ustawy.

Kluczowe pojęcia dla stosowania przepisów prawnych regulujących imprezy masowe i zgromadzenia w sprawach publicznych

Warunkiem *sine qua non* prawidłowego stosowania przepisów prawnych w zakresie imprez masowych i zgromadzeń w sprawach publicznych jest znajomość występujących w nich kluczowych pojęć. W języku potocznym wyrażenia „impreza” i „zgromadzenie” mają inne znaczenie niż na gruncie przepisów prawa.

Impreza masowa to impreza masowa artystyczno-rozrywkowa, masowa impreza sportowa, w tym mecz piłki nożnej, przy czym statusu tego nie posiadają imprezy organizowane:

- w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach,
- w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami,
- w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży,
- dla sportowców niepełnosprawnych,
- na terenie otwartym dla uprawiania sportu powszechnego o charakterze rekreacji ruchowej, ogólnodostępnym i nieodpłatnym,
- przez pracodawców dla ich pracowników – jeżeli rodzaj imprezy odpowiada przeznaczeniu obiektu lub terenu, gdzie ma się ona odbyć, i impreza ma charakter zamknięty¹.

Zastosowanie przez ustawodawcę techniki wyliczenia elementów definiowanego pojęcia wymaga objaśnienia tych elementów. **Impreza masowa artystyczno-rozrywkowa** to impreza o charakterze artystycznym, rozrywkowym lub zorganizowane publiczne oglądanie przekazu telewizyjnego na ekranach lub urządzeniach umożliwiających uzyskanie obrazu o przekątnej przekraczającej 3 m, która ma się odbyć:

- na stadionie, w innym obiekcie niebędącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na których liczba udostępnionych przez organi-

zatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000,

- w hali sportowej lub w innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, w których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 500².

Masowa impreza sportowa to impreza masowa mająca na celu współzawodnictwo sportowe lub popularyzowanie kultury fizycznej, organizowana na:

- stadionie lub w innym obiekcie niebędącym budynkiem, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy masowej – nie mniej niż 300,
- terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób wynosi nie mniej niż 1000.

Mecz piłki nożnej – masowa impreza sportowa mająca na celu współzawodnictwo w dyscyplinie piłki nożnej, organizowana na stadionie lub w innym obiekcie sportowym, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000³.

Wśród imprez masowych mecze piłki nożnej charakteryzują się negatywnymi zjawiskami i odbierane są jako te, które generują wiele problemów w zakresie bezpieczeństwa na stadionach, w tym problem stosowania przemocy i agresji zachowania tzw. pseudokibiców, określanych też mianem chuliganów stadionowych. Dlatego ustawodawca uregulował je drobiazgowo w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁴ (określana dalej skrótem ubim), w odrębnym rozdziale, wskazując, że regulacja ta ma odpowiednie zastosowanie do imprez masowych o podwyższonym ryzyku, czyli takich imprez, w czasie których, zgodnie z informacją o przewidywanych zagrożeniach lub dotychczasowymi doświadczeniami dotyczącymi zachowania osób uczestniczących, istnieje obawa wystąpienia aktów przemocy lub agresji⁵. Liczebność służby porządkowej oraz służby informacyjnej na tego rodzaju imprezie powinna wynieść co najmniej 15 członków służb: porządkowej i informacyjnej na 200 osób, które mogą być obecne na imprezie masowej, i co najmniej 2 członków służb: porządkowej lub informacyjnej na każde następne 100 osób, przy czym nie mniej niż 50% ogólnej liczby członków służb stanowią członkowie służby porządkowej⁶. Liczby udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób wynoszą nie mniej niż: 300 – dla stadionu, innego obiektu niebędącego budynkiem lub terenu umożliwiającego przeprowadzenie imprezy masowej i po 200 – dla hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy masowej, albo dla meczu piłki nożnej⁷.

Natomiast **zgromadzeniem** jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych⁸. Ten rodzaj zgromadzeń należy określić mianem zwykłych (zaplanowanych) w odróżnieniu od **zgromadzeń spontanicznych** definiowanych jako zgromadzenia, które odbywają się

w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej⁹. Na gruncie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach nie są zgromadzeniami zgrupowania osób organizowane przez organy władzy publicznej lub odbywane w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych. Z tych względów i braku podstaw zastosowania ubim do tego wydarzenia, sejm RP w dniu 18 marca 2016 r. uchwalił ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016¹⁰. Dodatkowo wzięto pod uwagę przewidywaną dużą liczbę uczestników tego wydarzenia (około 2,5 mln), konieczność stworzenia szczególnych rozwiązań prawnych umożliwiających zapewnienie bezpieczeństwa jego uczestników (w tym medycznego i sanitarnego) i nadanie służbom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo szczególnych uprawnień. Policji przyznano dodatkowe prawa w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych o osobach stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym uzyskanych i przetwarzanych przez inne organy i służby, a także w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak również uzyskanych i przetwarzanych przez organy ścigania innych państw.

Należy wskazać, że w przedstawionych definicjach pojęcia „zgromadzenie” kluczową rolę odgrywa **wyrażenie „sprawa (sfera) publiczna”**. W znaczeniu słownikowym pojęcie „sprawa” to interes, rzecz do załatwienia, wielkie zadanie, wzniosły cel, któremu poświęca się wiele osób¹¹. Przymiotnik „publiczny” to inaczej dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich, ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny¹². W literaturze zwrot „sprawa publiczna” jest definiowany jako wszelkie działania lub zaniechania osób tworzących skład osobowy organów władzy publicznej bądź legalnie uczestniczących w procesie wykonywania powierzonych im zadań i kompetencji publicznoprawnych¹³. Zdaniem autora artykułu zwrot „sprawa publiczna” należy rozumieć jako nieprywatne, istotne społecznie zadanie lub cel dotyczący określonej społeczności lub społeczeństwa (ogółu).

Podstawy prawne przeprowadzania imprez masowych i zgromadzeń w sprawach publicznych

Najstarszym aktem prawnym regulującym przeprowadzanie imprez masowych w Polsce jest Dekret Naczelnika Państwa w przedmiocie przepisów tymczasowych o widowiskach z dnia 7 lutego 1919 r.¹⁴, określający głównie kwestie wydawania zezwoleń dla właścicieli zakładów widowiskowych i rozrywkowych oraz uzyskania zgody na publiczne produkowanie utworów z tekstem słownym i obrazów świetlnych. Obecnie obowiązujący w naszym kraju system aktów prawnych w zakresie organizacji i przeprowadzania imprez masowych i zgromadzeń stanowi swoisty konglomerat regulujący takie dziedziny, jak: bezpieczeństwo uczestników spotkań, w tym zabezpieczenie antyterrorystyczne, właściwy obieg informacji, w tym współpracę z mediami, wymogi techniczne obiektów i terenów, zarządzanie nimi, zabezpieczenie higieniczno-sanitarne,

gastronomiczne, medyczne, przeciwpożarowe, nadzór wizyjny, zarządzanie kontrolą dostępu do wyznaczonych miejsc, zarządzanie tłumem, zapewnienie ochrony osób ważnych i funkcyjnych. Oczywiście te regulacje odnoszą się do miejsca imprez masowych lub zgromadzeń, a inne akty prawne regulują kwestie przemieszczania się uczestników na spotkanie i po jego zakończeniu środkami komunikacji, bezpiecznego gromadzenia się ludzi w miejscach i obiektach publicznych. Wszystkie przedstawione płaszczyzny łączy konieczność zapewnienia bezpieczeństwa w znaczeniu ogólnym i związanego z nim poczucia bezpieczeństwa osób uczestniczących. Z tych względów zasadnicze znaczenie w regulacji prawnej posiadają ustawy: z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych i z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (określana dalej skrótem upoz), które swoje źródło posiadają w art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵ z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zgodnie z tym przepisem Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu obywatelowi wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. W ten sposób każdy ma możliwość manifestacji własnych poglądów i wpływu na procesy polityczne, a także kształtowania demokratycznej opinii publicznej. Ograniczenia tej wolności może wyznaczać tylko ustawa¹⁶.

Ubim określa:

- zasady postępowania, warunki oraz zasady gromadzenia i przetwarzania informacji konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych,
- zasady i tryb wydawania zezwoleń na przeprowadzanie imprez masowych,
- zasady odpowiedzialności organizatorów za szkody wyrządzone w związku ze zorganizowaniem imprez masowych.

Ustawa reguluje również status dwóch podstawowych podmiotów, tj. organizatora imprezy masowej oraz uczestników takiej imprezy (kibiców-widzów, sportowców, działaczy itp.). **Służby porządkowe i informacyjne organizatora** zalicza do jego aparatu wykonawczego. Natomiast odrębnie niejako ustawa określa **status instytucji i formacji wspierających organizatora**, tj. Policji, Państwowej Straży Pożarnej, kierownika jednostki organizacyjnej pomocy doraźnej (pogotowia ratunkowego), kierownika właściwego miejscowo państwowego inspektoratu sanitarnego, organów administracji rządowej i samorządowej, państwowych jednostek organizacyjnych, związków i klubów sportowych, właścicieli obiektów sportowych, organizatorów imprez masowych oraz organizatorów podróży i pobytu, w zakresie, w jakim realizują zadania związane z organizowaniem masowych imprez sportowych. Przy czym **organizatorem imprezy masowej** jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, przeprowadzająca imprezę masową¹⁷.

Natomiast upoz zastąpiła ustawę z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach¹⁸ i reguluje zasady oraz tryb organizowania, odbywania, a także rozwiązywania zgromadzeń, z wyjątkiem zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej lub odbywanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych¹⁹. Natomiast pierwszym aktem prawnym w Polsce regulującym zgromadzenia była ustawa z dnia 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach. Dzieliła ona zgromadzenia na publiczne i niepubliczne, czyli zebrania. Przy czym publiczne dzieliła na zgromadzenia „w lokalach” lub „pod gołym niebem”, a w ramach tych ostatnich wyróżniała manifestacje publiczne, pochody i przejazdy manifestacyjne na wozach i w samochodach²⁰.

Warunki przeprowadzania imprez masowych i zgromadzeń w sprawach publicznych

Organizacja i przeprowadzenie imprezy masowej lub zgromadzenia w sprawach publicznych stanowią złożony, wieloaspektowy problem i wymagają kompleksowego podejścia, zarówno w fazie planowania, realizacji, jak i zakończenia oraz rozliczenia. Z tych względów takie przedsięwzięcie – aby osiągnęło zakładane cele – powinno się opierać na ścisłej współpracy i koordynacji wielu podmiotów, wskazanych w przepisach prawnych, odpowiedzialnych za osiągnięcie tych celów, w tym szczególnie organizatora, instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, przewoźników itp. Skalę i złożoność omawianej problematyki w zakresie imprez masowych obrazuje prowadzona przez Policję statystyka²¹, zgodnie z którą w 2015 r. zorganizowano 7193 imprezy masowe objęte jej działaniami zabezpieczająco-ochronnymi (dla porównania w 2014 r. – 7261). Spośród tej liczby status imprezy masowej podwyższonego ryzyka otrzymało 200 (w 2014 r. odnotowano 240 takich imprez). Najwięcej było imprez masowych artystyczno-rozrywkowych, których odnotowano 3646 (50,7% ogółu imprez); następnie to masowe imprezy sportowe²² w liczbie 2504 (34,8% ogółu imprez) i mecze piłki nożnej w liczbie 1043 (14,5% ogółu imprez)²³. W omawianym okresie odnotowano 996 przestępstw (o 84 mniej niż w 2014 r.) i ujawniono 9109 wykroczeń (w 2014 r. 13 035 wykroczeń) w związku z przeprowadzonymi imprezami masowymi, policjanci zatrzymali 1055 osób (o 166 mniej niż w 2014 r.). Statystyka dotycząca zgromadzeń w sprawach publicznych prezentuje się inaczej niż w odniesieniu do imprez masowych, gdyż zgromadzenia należą do zadań zleconych gmin i brak jest podmiotu, który prowadziłby ogólnokrajową statystykę w tym zakresie²⁴.

Organizator imprezy masowej lub zgromadzenia w sprawach publicznych, podmioty zobowiązane do udziału w zabezpieczeniu tych przedsięwzięć oraz sami uczestnicy powinni przestrzegać praw i wolności osób w nich uczestniczących, szanować ich godność oraz nie przejawiać zachowań dyskryminacyjnych. Organy i instytucje władzy i administracji publicznej powinny przestrzegać praw i wolności zapisanych w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁵, w tym szczególnie art. 14 ww. konwencji, który brzmi: „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”, a także przestrzegać praw i wolności obywatelskich określonych w Konstytucji RP z 1997 r.²⁶ oraz aktów prawnych wykonawczych do niej.

Znaczenie bezpieczeństwa w przeprowadzaniu imprez masowych i zgromadzeń w sprawach publicznych

Bezpieczeństwo imprezy masowej w znaczeniu podanym w ubim jest pewnym stanem oraz jednocześnie procesem użytkowym i utrzymywanym w wyniku spełnienia przez organizatora imprezy wymogów w zakresie: bezpieczeństwa osób

obecnych na imprezie w czasie jej trwania, ochrony porządku publicznego, zabezpieczenia pod względem medycznym, a także stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi tym obiektom instalacjami i urządzeniami technicznymi, w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi. Nie zastąpi ono pozostałych aspektów takiej imprezy (np. organizacyjnego, finansowego lub logistycznego), ale jego brak powoduje, że pozostałe jej aspekty tracą znaczenie²⁷.

Przepisy ubim wyróżniają jeszcze wyrażenie „**zabezpieczenie imprezy masowej**”, definiując je jako ogół skoordynowanych przedsięwzięć podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z imprezą masową przez organizatora imprezy i inne wskazane w tej ustawie podmioty²⁸. Tym samym obarczają jej organizatora odpowiedzialnością za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie imprezy masowej oraz w miejscu jej trwania. Tego ciężaru nie może przekazać innym profesjonalnym podmiotom, nawet jeśli ich zadaniem byłoby utrzymanie takiego stanu w czasie trwania imprezy masowej (Policja, firmy ochrony osób i mienia). Oprócz organizatora, ustawa wskazuje inne podmioty, które w zakresie określonym jej przepisami oraz przepisami innych aktów prawnych są zobligowane uczestniczyć w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku imprez masowych. Do podmiotów tych ustawa zalicza wójta, burmistrza, prezydenta miasta, wojewodę, Policję, Państwową Straż Pożarną i inne jednostki organizacyjne ochrony przeciwpożarowej, służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny na obszarach kolejowych, służbę zdrowia, a w razie potrzeby także inne właściwe służby i organy. Tym samym ustawa pozostawia otwartą kwestię w zakresie zwiększenia liczby takich podmiotów.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że **imprezy masowe i zgromadzenia w sprawach publicznych należy traktować jako potencjonalne sytuacje kryzysowe**, w czasie których mogą wystąpić i nasilić się pojedyncze, a także zbiorowe przypadki naruszenia lub zakłócenia porządku publicznego, próby nielegalnych zgromadzeń, manifestacji i protestów, usiłowania aktów terrorystycznych wymierzonych przeciwko uczestnikom, w tym VIP, polegające między innymi na:

- możliwości podłożenia ładunków wybuchowych w miejscach grupowania się dużych skupisk ludzkich,
- wystąpieniu wzmózonej aktywności grup oraz osób zajmujących się przestępczością kryminalną (np. kradzieże kieszonkowe w środkach transportu zbiorowego, obiektach gastronomiczno-rozrywkowych, na dworcach, w pociągach),
- nasileniu się zjawiska obrotu detalicznego towarami podrabianymi, w tym fałszywymi biletami na mecze, środkami o działaniu odurzającym, pobudzającymi,
- wzroście zagrożenia chorobami zakaźnymi,
- wzroście zagrożenia pożarowego i przejawach paniki.

Imprezy masowe o podwyższonym ryzyku, przemieszczanie się ich uczestników i zgromadzenia, w związku z organizacją których na podstawie analizy zagrożeń może dojść do zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, są zaliczane przez przepisy wewnętrzne Policji do kategorii **zdarzeń kryzysowych**²⁹. W zależności od skali i rodzaju zagrożenia, działania Policji mogą przyjąć różne formy organizacyjne: interwencyjną (inaczej podstawową), zabezpieczenia prewencyjnego, akcji policyjnej (taktycznej), operacji policyjnej (strategicznej)³⁰.

Na gruncie przepisów ubim Policja – jako jeden z podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo imprez masowych

– pełni rolę opiniodawczą i analityczną na etapie wydawania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej oraz rolę asekuracyjno-porządkową wobec zagrożeń w czasie realizacji imprezy, gdyby działania służb porządkowych i informacyjnych okazały się bezskuteczne. Na ile to rozwiązanie jest słuszne? Przepisy wewnętrzne Policji obarczają kierowników jednostek organizacyjnych szczebla centralnego i terenowego obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych, określając zadania w zakresie rozpoznania, zapobiegania oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń związanych z imprezami sportowymi, a także w zakresie gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych³¹. Na bieżąco zadania te realizują **zespoły do spraw kibiców, zespoły monitorujące kibiców i punkty kontaktowe do spraw imprez masowych**. Od około 10 lat funkcjonuje w Polsce instytucja spottersa, którego zadania posiadają charakter prewencyjno-opiekuńczo-wychowawczy w odniesieniu do kibiców. Spottersi nie powinni stosować represji, a wspierać policjantów pracujących na rzecz bezpieczeństwa imprez masowych³². Zdecydowanie inną rolę i zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego przypisuje Policji nowa ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zgromadzeniach, która przyznaje funkcjonariuszowi Policji prawo zwrócenia się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy ustawy albo przepisy karne, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go³³. Ponadto zgromadzenie spontaniczne może być rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji poprzez wydanie ustnej decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia, gdy stwierdzi on wystąpienie jednej przyczyn określonych w upoz³⁴.

Gromadzenie i przetwarzanie informacji o imprezach masowych

Kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie imprezy masowej odgrywa kwestia gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych. Została ona przydzielona do realizacji Komendantowi Głównemu Policji, jako właściwemu w tych sprawach centralnemu organowi administracji rządowej. Czynności te są realizowane w celu zapobiegania przestępstwom i wykroczeniom, związanym z tymi imprezami, oraz ich zwalczania³⁵. Ponadto ten organ prowadzi bazę danych i opracowuje analizy informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, w tym meczów piłki nożnej, współpracując w tym zakresie z podmiotami zagranicznymi. Zapewnia również bezpieczeństwo przetwarzanych informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³⁶.

Dodatkowo przepisy ubim przyznają komendantom wojewódzkim (Komendantowi Stołecznemu) Policji i komendantom powiatowym (rejonowym, miejskim) Policji prawo otrzymywania

informacji dotyczących organizowanych masowych imprez na podległym im terenie, jak również przekazywania podmiotom do tego uprawnionym takich informacji odnoszących się do imprez masowych organizowanych na obszarze działania tych komendantów³⁷. Przepisy te określają także podmioty uprawnione w zakresie swoich zadań ustawowych do otrzymywania od tegoż komendanta informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych oraz podmioty zobowiązane do przekazywania mu takich informacji. Zawierają również zasady przekazywania, gromadzenia i udostępniania takich informacji oraz informacji, jakie są zaliczane do grupy danych niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa masowych imprez sportowych³⁸.

Obowiązki organizatora imprezy masowej lub zgromadzenia w sprawach publicznych

Aby można mówić o prawidłowym przeprowadzeniu imprezy masowej, organizator takiej imprezy powinien wykonać zawarte w ubim prawne i faktyczne obowiązki. Pierwsze z nich stanowią powinności z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i zapewnienia wymogów logistyki³⁹, zgodnie z którymi musi on:

- 1) zapewnić: osobom obecnym na imprezie bezpieczeństwo oraz porządek podczas jej trwania, służby – porządkową i informacyjną o liczebności wskazanej przepisami ubim, odpowiednio wyszkolone i wyposażone, wyraźnie wyróżniające się elementami ubioru, identyfikatorami i podporządkowane kierownikowi do spraw bezpieczeństwa, pomoc medyczną oraz zaplecze higieniczno-sanitarne, warunki zorganizowania łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprezy, sprzętu ratowniczego i gaśniczego oraz środków gaśniczych niezbędnych do zabezpieczenia działań ratowniczo-gaśniczych;
- 2) spełnić wymogi określone w przepisach prawa, w szczególności prawa budowlanego, w przepisach sanitarnych i ochrony przeciwpożarowej;
- 3) wyznaczyć drogi ewakuacyjne i dojazdowe służb ratowniczych oraz Policji;
- 4) wydzielić pomieszczenia dla służb kierujących zabezpieczeniem;
- 5) udostępnić regulamin obiektu osobom uczestniczącym w takiej imprezie lub opracować i udostępnić regulamin imprezy masowej, zawierający warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób na niej obecnych, opracować instrukcję postępowania w przypadku pożaru lub innego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy.

Kolejną grupę stanowią obowiązki organizatora w zakresie legalności i porządku imprezy masowej⁴⁰, zgodnie z którymi powinien on:

- 1) zapewnić identyfikację osób biorących udział w masowej imprezie sportowej o podwyższonym ryzyku (w zakresie tożsamości), poprzez ustalenie ich danych obejmujących imię i nazwisko oraz numer PESEL, a w przypadku osób, którym nie nadano tego numeru – rodzaj i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość;
- 2) zapewnić utrwalanie przebiegu imprezy przeprowadzanej na stadionie, a w szczególności – zachowania osób, za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, jeżeli obiekt został objęty decyzją administracyjną właściwego miejscowo wojewody albo jeżeli impreza posiada status imprezy masowej podwyższonego ryzyka;

OBOWIĄZKI ORGANIZATORA IMPREZY MASOWEJ

- 3) zapewnić osobom uczestniczącym sprzedaż biletów wstępu lub przekazania innych dokumentów uprawniających do przebywania na wyznaczonych miejscach, gdy chodzi o mecz piłki nożnej; przy czym bilet lub uprawniający dokument jest ważny wraz z dokumentem potwierdzającym tożsamość, a organizator meczu piłki nożnej klubu uczestniczącego w rozgrywkach jednej z trzech najwyższych ligowych klas rozgrywkowych rywalizacji mężczyzn, niezależnie od rodzaju rozgrywek, tj. krajowych czy międzynarodowych, zapewnia identyfikację osób uczestniczących w tej imprezie i powinien posiadać dane identyfikujące osobę i numer przydzielonego jej miejsca;
- 4) odmówić sprzedaży biletu wstępu lub innego dokumentu uprawniającego do uczestniczenia w meczu piłki nożnej lub imprezie masowej podwyższonego ryzyka, w charakterze widza, osobie objętej: orzeczeniem sądu zakazującym wstępu na imprezę masową lub zobowiązującym do powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych, zakazem klubowym lub zagranicznym, uzasadnionym podejrzeniem stwarzania zagrożenia dla bezpieczeństwa imprezy masowej w miejscu i w czasie jej trwania;
- 5) wystąpić do właściwego organu władzy samorządowej, nie później niż na 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy masowej, z wnioskiem o wydanie zezwolenia na jej przeprowadzenie i załączenia do niego dokumentów wymaganych art. 25–27 ubim oraz potwierdzających spełnienia wskazanych w tych przepisach wymogów;
- 6) na bieżąco przekazywać Komendantowi Głównemu Policji posiadane informacje dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych;
- 7) ponosić odpowiedzialność za szkody, które zostały wyrządzone przez Policję lub inne służby w związku z ich działaniami w miejscu i w czasie trwania odpłatnej imprezy masowej⁴¹;
- 8) zawrzeć umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w niej uczestniczącym⁴²;
- 9) niezwłocznie przekazać materiały utrwalania przebiegu imprezy masowej, dających podstawę do wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego, właściwemu miejscowo prokuratorowi rejonowemu lub komendantowi powiatowemu (miejskiemu, rejonowemu) Policji;
- 10) przechowywać pozostałe materiały utrwalania przebiegu imprezy masowej przez okres co najmniej 30 dni, a następnie komisyjnie je zniszczyć⁴³.

W przypadku zgromadzeń publicznych przepisy upoz nakładają na ich organizatora następujące obowiązki;

- posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych⁴⁴;
- niedopuszczenia, aby w zgromadzeniu uczestniczyły osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia⁴⁵.

Uprawnienia organizatora imprezy masowej lub zgromadzenia w sprawach publicznych

Konieczność zapewnienia sprawnej realizacji ciężących na organizatorze imprezy masowej obowiązków bezpiecznego jej przeprowadzenia spowodowała, że ustawodawca przyznał mu w ubim uprawnienia do:

- 1) żądania od kupującego, podczas sprzedaży biletów, wstępu na imprezę masową, okazania dokumentu potwierdzającego jego tożsamość (uprawnienie to może scedować na wskazany przez siebie podmiot), z wyjątkiem sprzedaży biletu wstępu na mecz piłki nożnej lub przekazania innego dokumentu uprawniającego do przebywania na nim określonej osoby, na których umieszcza się dane identyfikujące osobę oraz numer miejsca, którego dotyczy ten bilet lub dokument uprawniający do przebywania na meczu (z uwagi na kompatybilne między sobą elektroniczne systemy służące do identyfikacji i kontroli osób oraz dostępu do miejsc, sprzedaży biletów oraz weryfikacji informacji)⁴⁶;
- 2) odmowy wstępu na imprezę masową i przebywania na niej osobie, której dane znajdują się w bazie danych dotyczącej bezpieczeństwa imprez masowych lub objętej zakazem klubowym lub zagranicznym⁴⁷, przy czym zakaz klubowy polega na zastosowaniu przez organizatora meczu piłki nożnej zakazu uczestniczenia, przez okres nie dłuższy niż 2 lata, w kolejnych imprezach masowych przeprowadzanych przez tegoż organizatora lub z udziałem jego drużyny poza siedzibą organizatora wobec osoby, która naruszyła regulamin obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej⁴⁸, a zakaz zagraniczny to zakaz stadionowy, nałożony przez uprawnione do tego podmioty innych państw, o którym informację przekazano Komendantowi Głównemu Policji⁴⁹;
- 3) utrwalania przebiegu imprezy masowej, a w szczególności zachowania osób w niej uczestniczących, za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, z wyjątkiem imprez, co do których utrwalanie takie jest obowiązkowe⁵⁰;
- 4) wykonywania czynności porządkowych względem uczestników imprezy masowej za pomocą pracowników podległych służb porządkowych i informacyjnych, którzy mają prawo do:
 - sprawdzania i stwierdzania uprawnień osób do uczestniczenia w takiej imprezie, a w przypadku stwierdzenia braku takich uprawnień – żądania jej opuszczenia,
 - legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości,
 - przeglądania zawartości bagaży i odzieży osób w przypadku podejrzenia, że osoby te wnoszą lub posiadają broń, materiały wybuchowe, materiały pożarowo niebezpieczne, napoje alkoholowe, środki odurzające lub substancje psychotropowe,
 - wydawania poleceń porządkowych osobom zakłócającym porządek publiczny lub zachowującym się niezgodnie z regulaminem imprezy masowej lub regulaminem obiektu (terenu), a w przypadku niewykonania tych poleceń – wezwania ich do opuszczenia imprezy,
 - ujęcia, w celu niezwłocznego przekazania Policji, osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla chronionych dóbr i osób popełniających czyny zabronione,
 - użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego w postaci technik transportowych lub obrony siły fizycznej, kajdanek zakładanych na ręce, chemicznych środków obezwładniających w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających w przypadku konieczności podjęcia co najmniej jednego z następujących działań: wyegzekwowania **wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnione poleceniem lub odparcią bezpośredniego, bezpraw-**

nego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby⁵¹.

Prawa ww. służb powinny być wykonywane z poszanowaniem godności ludzkiej oraz innych dóbr osobistych, osób, w stosunku do których zostały podjęte⁵².

Ponadto służby porządkowe są obowiązane odmówić wstępu na imprezę masową osobie, która:

- a) jest objęta orzeczeniem sądu zakazującym wstępu na imprezę masową lub zobowiązującym do powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych, zakazem klubowym lub zagranicznym, uzasadnionym podejrzeniem stwarzania zagrożenia dla bezpieczeństwa imprezy masowej w miejscu i w czasie jej trwania;
- b) nie poddaje się czynnościom: sprawdzania i stwierdzania uprawnień do uczestniczenia w imprezie, legitymowania lub przeglądania zawartości jej bagaży i odzieży;
- c) znajduje się pod widocznym wpływem alkoholu, środków odurzających, psychotropowych lub innych podobnie działających środków;
- d) posiada broń lub inne niebezpieczne przedmioty, materiały, wyroby, napoje, środki lub substancje, o których mowa w art. 8 ust. 2 ubim;
- e) zachowuje się agresywnie, prowokacyjnie albo w inny sposób stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego;
- f) nie posiada biletu wstępu lub innego dokumentu uprawniającego do przebywania na imprezie masowej.

Służby te mają prawo usunąć z miejsca przeprowadzania imprezy masowej osoby, które swoim zachowaniem zakłócają porządek publiczny lub naruszają regulamin obiektu (terenu) albo tej imprezy oraz osoby wymienione w poprzednim zdaniu lit. a–c⁵³.

Natomiast służby informacyjne są obowiązane: informować osoby uczestniczące w imprezie o kwestiach związanych z bezpieczeństwem i punktach pomocy medycznej, gastronomicznych i sanitarnych, nadzorować ich bezpieczne wejścia i wyjścia oraz nie dopuszczać do nadmiernego zagęszczenia i do miejsc zakazanych dla publiczności, niezwłocznie reagować na incydenty i zagrożenia oraz podejmować niezbędne działania zaradcze, w szczególności poprzez informowanie o nich służb porządkowych, obserwować obszary potencjalnych zagrożeń i przeciwdziałać zagrożeniom, czuwać nad przestrzeganiem regulaminu obiektu (terenu) i regulaminu imprezy masowej, reagować na skargi składane przez osoby uczestniczące w imprezie masowej⁵⁴.

W sytuacji gdy działania podjęte przez służby porządkowe organizatora imprezy masowej są nieskuteczne, **organizator imprezy lub kierownik do spraw bezpieczeństwa, w imieniu organizatora imprezy, występuje o pomoc do Policji**, a jeżeli impreza taka jest przeprowadzana na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej – do Żandarmerii Wojskowej, potwierdzając ten fakt pisemnym zgłoszeniem. Wówczas służby te wykonują polecenia Policji albo Żandarmerii Wojskowej⁵⁵.

W przypadku zgromadzeń publicznych przepisy upoż. przyznają organizatorowi prawo organizowania tego rodzaju zgromadzeń, gdy posiada on pełną zdolność do czynności prawnych⁵⁶, przy czym zgromadzeniem kieruje przewodniczący, którym może być osoba fizyczna, gdy wyrazi na to pisemną zgodę (w tym również organizator zgromadzenia) lub osoba

działająca w imieniu organizatora, która wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia, w przypadku gdy organizatorem zgromadzenia jest osoba prawna lub inna organizacja⁵⁷.

Status osób uczestniczących w imprezie masowej lub zgromadzeniu w sprawach publicznych

W przypadku imprezy masowej osoby w niej uczestniczące powinny się zachowywać w sposób niezagrażający bezpieczeństwu innych osób obecnych na tej imprezie, a w szczególności przestrzegać postanowień regulaminów obiektu (terenu) i imprezy masowej. Zabrania się wnoszenia na imprezę masową i posiadania broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów, materiałów wybuchowych, wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych, napojów alkoholowych, środków odurzających lub substancji psychotropowych. Zakaz ten nie dotyczy napojów alkoholowych zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu, gdy organizator uzyskał zezwolenie na ich sprzedaż, podawanie i spożywanie wyłącznie w miejscach do tego wyznaczonych. Przy czym zakazana jest sprzedaż napojów alkoholowych w twardej opakowaniach, w szczególności wykonanych ze szkła, metalu lub tworzyw sztucznych, które wykorzystane niezgodnie z ich przeznaczeniem mogą stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego⁵⁸. Podobnie, zabrania się osobom uczestniczącym w zgromadzeniach odbywanych w sprawach publicznych posiadania przy sobie broni, materiałów wybuchowych, wyrobów pirotechnicznych lub innych niebezpiecznych materiałów lub narzędzi⁵⁹.

Tryb uzyskania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej lub zgromadzenia w sprawach publicznych

Istotnym gwarantem zapewnienia bezpieczeństwa w czasie imprezy masowej jest przestrzeganie procedury dotyczącej uzyskania zezwolenia na jej przeprowadzenie przez organizatora imprezy masowej. Tryb wymagany w tym zakresie pozwala na kontrolę uprawnionych organów władzy samorządowej, warunków przygotowania, organizacji oraz realizacji takiej imprezy. Tymi organami są wójt, burmistrz albo prezydent miasta (zwany dalej uprawnionym organem), właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy, do których organizator imprezy masowej występuje nie później niż na 30 dni przed planowanym terminem jej rozpoczęcia z wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej⁶⁰. Termin ten może zostać skrócony do 14 dni w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach⁶¹. Do wniosku powinien dołączyć dokumenty i informacje wymienione w ubim, np. **instrukcję określającą zadania służby porządkowej oraz służby informacyjnej**, programy imprezy, regulaminy, terminarze rozgrywek, graficzny plan obiektu (terenu), na którym ma być przeprowadzona impreza⁶². Aby uprawniony organ rozpatrzył zezwolenie na przepro-

TRYB UZYSKANIA ZEZWOLENIA

wadzenie imprezy masowej, **musi otrzymać również opinię o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach** od właściwego miejscowo: komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspektora sanitarnego. Wymienione podmioty wydają tę opinię w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o ich wydanie od organizatora imprezy masowej (w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach, o których mowa w art. 25 ust. 1a ubim, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku), który zwraca się do nich z przedmiotowym wnioskiem nie później niż na 30 dni przed planowanym terminem jej rozpoczęcia⁶³, także w tym terminie powiadamia właściwego miejscowo komendanta oddziału Straży Granicznej, w przypadku przeprowadzania imprezy masowej w strefie nadgranicznej lub komendanta terenowej jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej, w przypadku przeprowadzania imprezy masowej na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej⁶⁴. Wymienione podmioty są zobligowane do wydania przedmiotowej opinii, na podstawie **wyników lustracji obiektu (terenu)**, na którym ma być przeprowadzona impreza, oraz przedłożonych przez organizatora dokumentów i informacji załączonych do wniosku o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy, a właściwy miejscowo komendant powiatowy (rejonowy, miejski) Policji uwzględni jeszcze analizę ryzyka, określającą przewidywane zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego mogące wystąpić w związku z imprezą⁶⁵. **Uprawniony organ może zażądać od organizatora dodatkowej dokumentacji** w postaci: kopii aktualnych protokołów z kontroli wymogów prawa budowlanego⁶⁶, dokumentu poświadczającego spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia o odpowiedzialności cywilnej lub pisemnej zgody na przeprowadzenie imprezy masowej na terenach będących w zarządzie Lasów Państwowych⁶⁷. **Organ ten wydaje zezwolenie albo odmawia jego wydania w drodze decyzji administracyjnej**, w terminie co najmniej 7 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej. W zezwoleniu może on zakwalifikować imprezę jako imprezę masową podwyższonego ryzyka, w przypadku gdy wynika to z: informacji o przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego, opinii komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji lub wniosku podmiotu zarządzającego rozgrywkami⁶⁸. Odmawia wydania zezwolenia w przypadku: niezłożenia przez organizatora wymaganych przepisami ubim opinii i dokumentów lub niespełnienia przez organizatora obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 6 lub w art. 13 ust. 2 ubim (obowiązek organizatora meczu piłki nożnej – odpowiednio imprezy masowej o podwyższonym ryzyku – wyposażenia 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 osobie, której organizator odmawia wstępu na imprezę, obiektów do rozgrywania meczów piłki nożnej klubów należących do jednej z trzech najwyższych ligowych klas rozgrywkowych rywalizacji mężczyzn)⁶⁹. Kopię ww. decyzji uprawniony organ przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia jej wyda-

nia, podmiotom wydającym opinie (wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 ubim) i wojewodzie. Organizatorowi przysługuje prawo do odwołania się od przedmiotowej decyzji bez wstrzymania jej wykonania⁷⁰.

Jeżeli imprezy masowe są przeprowadzane przez tego samego organizatora w tych samych obiektach (terenach) umożliwiających przeprowadzenie imprezy masowej co najmniej 2 razy w roku lub są to imprezy masowe, dla których opracowano terminarz imprez masowych organizowanych cyklicznie (w przypadku meczu piłki nożnej wydawane jest na okres wskazany w terminarzu rozgrywek meczów piłki nożnej, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3), organ wydaje **zbiorcze zezwolenie na przeprowadzenie wskazanej przez organizatora liczby imprez masowych lub ich przeprowadzenie w okresie jednego roku**. Organizator imprez masowych przeprowadzanych na podstawie zbiorczego zezwolenia przekazuje na 14 dni przed planowanym terminem ich przeprowadzenia, właściwym ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy masowej podmiotom współodpowiedzialnym za jej zabezpieczenie informacje, o których mowa w art. 25 ust. 2 pkt 2 i 3 i art. 26 ust. 1 pkt 4–6 ubim⁷¹.

Natomiast w kwestii **uzyskania zezwolenia na przeprowadzenie zgromadzenia w sprawach publicznych obowiązuje tryb zwykły lub uproszczony**. Pierwszy z nich jest stosowany, gdy planowane zgromadzenie, zdaniem organizatora, może powodować utrudnienia w ruchu drogowym, a w szczególności wywołać zmiany w jego organizacji, przy czym rada gminy może określić miejsca, w których **organizowanie zgromadzenia nie wymaga zawiadomienia**⁷². W ramach omawianego trybu organizator powinien:

- 1) zawiadomić organ gminy lub gmin (jeżeli zgromadzenie jest organizowane na terenie więcej niż jednej gminy, w każdej z nich prowadzi się odrębne postępowanie) o zamiarze zorganizowania zgromadzenia nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia⁷³;
- 2) kierować zgromadzeniem i podejmować przewidziane w ustawie środki (dotyczy również przewodniczącego zgromadzenia, który działa w imieniu organizatora⁷⁴ w taki sposób, aby zapewnić jego przebieg zgodny z przepisami prawa i zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia; przewodniczący zgromadzenia (należy domniemywać na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 upoz, że również organizator zgromadzenia, gdy przewodniczący nie jest ustanowiony) jest obowiązany pozostawać w kontakcie z przedstawicielem organu gminy lub funkcjonariuszami Policji w przypadku ich przybycia na miejsce zgromadzenia, nieprzerwanie posiadając w widocznym miejscu wyróżniający go identyfikator. Żąda on opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie, a gdy nie zastosuje się ona do żądania, zwraca się o pomoc w tej sprawie do Policji lub straży gminnej (miejskiej); **przewodniczący rozwiązuje zgromadzenie, jeżeli uczestnicy nie podporządkują się jego poleceniom lub gdy przebieg zgromadzenia narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne**, przy czym uczestnicy zgromadzenia z chwilą jego rozwiązania są obowiązani niezwłocznie opuścić miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie⁷⁵; gdy przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie

rozwiązuje go, może ono być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek funkcjonariusza Policji, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne; rozwiązanie to następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu zgromadzenia lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia; decyzję tę doręcza się na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia organizatorowi zgromadzenia, któremu przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 7 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia; przepisy art. 16 ust. 2–5 upoz stosuje się odpowiednio, z tym że sąd okręgowy rozpatruje odwołanie nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania odwołania, a na jego postanowienie w tej materii przysługuje w terminie 5 dni od dnia doręczenia postanowienia zażalenie do sądu apelacyjnego; od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna⁷⁶.

Organizator zgromadzenia może uzyskać zezwolenie na jego przeprowadzenie w trybie postępowania uproszczonego, gdy stwierdzi, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności wywoływać zmiany w jego organizacji⁷⁷. Wówczas zawiadamia telefonicznie lub na adres poczty elektronicznej o zamiarze zorganizowania zgromadzenia właściwe gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego, a w przypadku gdy w danej gminie nie zostało ono utworzone – wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego. Czynności tej dokona nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia, podając swoje dane identyfikacyjne, adres poczty elektronicznej i numer telefonu umożliwiające kontakt z nim, datę, godzinę i miejsce rozpoczęcia zgromadzenia, przewidywany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników oraz ewentualną trasę przejścia ze wskazaniem miejsca zakończenia zgromadzenia oraz ewentualne zagrożenia, które w jego ocenie mogą pojawić się w trakcie zgromadzenia. Zgodnie z art. 8 upoz właściwe centrum zarządzania kryzysowego informuje komendanta powiatowego (miejskiego, rejonowego) Policji o planowanym zgromadzeniu, a odpowiednie podmioty – o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.

Organ gminy i wojewoda właściwy miejscowo udostępniają na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o numerze telefonu oraz adresie poczty elektronicznej, na które kieruje się zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, informację o miejscu i terminie zgromadzenia, którego dotyczy zawiadomienie i które ma zostać zorganizowane na terenie gminy⁷⁸. W trakcie trwania zgromadzenia jego organizator jest obowiązany do ciągłego posiadania w widocznym miejscu elementów wyróżniających go i wskazujących na pełnienie przez niego funkcji organizatora zgromadzenia. Rozwiązuje zgromadzenie, jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się jego poleceniom lub gdy przebieg zgromadzenia narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne. Natomiast zgromadzenie takie może być rozwiązane przez przed-

stawiciela organu gminy w tym samym trybie i z tych samych powodów co zgromadzenie przeprowadzane w trybie zwyczajnym oraz gdy powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych⁷⁹. Organizator ma wówczas prawo do wniesienia odwołania od decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy. Obowiązuje ten sam tryb postępowania przed tym sądem oraz prawo do wniesienia zażalenia do sądu apelacyjnego, a jego rozpatrzenie jest uregulowane w upoz tak samo jak w przypadku zgromadzeń przeprowadzanych w trybie zwyczajnym⁸⁰. Podobne rozwiązania jak w trybie zwyczajnym mają zastosowanie do zgromadzeń w trybie uproszczonym w kwestii:

- wyznaczenia przez organ gminy swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu,
- zapewnienia przebiegu zgromadzenia zgodnie z przepisami prawa oraz do przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia,
- żądania opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie,
- rozwiązania zgromadzenia⁸¹.

Nadzór i kontrola przeprowadzania imprez masowych lub zgromadzeń w sprawach publicznych

W sytuacji wydania decyzji zezwalającej na przeprowadzenie konkretnej imprezy masowej **uprawniony organ ma obowiązek kontrolowania poprzez uprawnionego przedstawiciela zgodności przebiegu imprezy masowej podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu**, a w przypadku pozostałych imprez masowych kontrola taka ma charakter fakultatywny. W związku z przeprowadzaną kontrolą ma prawo do:

- żądania od organizatora informacji, dokumentów i danych, niezbędnych do sprawowania kontroli,
- przeprowadzania lustracji i swobodnego wstępu do miejsca przeprowadzania imprezy masowej i innych pomieszczeń związanych bezpośrednio z przeprowadzaniem takiej imprezy,
- żądania od osób działających w imieniu i na rzecz organizatora udzielenia informacji w formie ustnej i pisemnej w zakresie przeprowadzanej kontroli; może korzystać z sił i środków właściwych miejscowo podmiotów zobowiązanych do wydania opinii wymaganych do podjęcia decyzji o zezwoleniu na przeprowadzenie imprezy masowej⁸².

W przypadku stwierdzenia niespełnienia przez organizatora warunków określonych w zezwoleniu **uprawniony organ może wydać decyzję o przerwaniu imprezy masowej**, nadając tej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, o czym niezwłocznie powiadamia właściwego wojewodę. Przy podejmowaniu decyzji bierze również pod uwagę zagrożenie bezpieczeństwa, które może zostać spowodowane przerwaniem imprezy masowej. Decyzję doręcza się organizatorowi w terminie 7 dni od dnia przerwania imprezy. O wydanie takiej decyzji mogą wnioskować podmioty opiniujące warunki bezpieczeństwa imprezy na etapie wnioskowania o zezwolenie na jej przeprowadzenie, w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków bezpieczeństwa imprezy masowej

NADZÓR I KONTROLA PRZEPROWADZANIA IMPREZ MASOWYCH

przez jej organizatora⁸³. Ponadto organ ten wydaje **decyzję o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej**, jeżeli po wydaniu zezwolenia stwierdzi, że zostały naruszone warunki bezpieczeństwa dające podstawę do jego wydania⁸⁴.

Od decyzji o zakazie przeprowadzenia lub o przerwaniu imprezy masowej organizatorowi przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, które rozpatruje ją w terminie 4 dni od dnia jego wniesienia⁸⁵.

Bardziej restrykcyjne uprawnienia posiada właściwy dla miejsca przeprowadzania imprezy masowej **wojewoda**. Może on wprowadzić, w formie decyzji administracyjnej dla określonego organizatora imprezy masowej, **zakaz przeprowadzania imprez masowych na terenie województwa lub jego części na czas określony lub do odwołania, albo zakazać przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności** w przypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z planowaną lub przeprowadzoną imprezą masową⁸⁶. Kopię tej decyzji niezwłocznie po jej wydaniu wojewoda przesyła organizatorowi i podmiotom zobligowanym do wydania opinii lub uprawnionym do informacji o planowanej imprezie masowej. Organizatorowi imprezy masowej przysługuje odwołanie od przedmiotowej decyzji do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, które nie wstrzymuje jej wykonania⁸⁷. Ponadto, również w formie decyzji administracyjnej z rygorem natychmiastowej wykonalności, **wojewoda może przerwać imprezę masową**, jeżeli jej dalszy przebieg może zagrozić życiu lub zdrowiu osób albo mieniu w znacznych rozmiarach, a działania podejmowane przez organizatora są niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wydając decyzję, wojewoda bierze pod uwagę także zagrożenie bezpieczeństwa, które może spowodować przerwanie imprezy masowej. O treści decyzji wojewoda zawiadamia niezwłocznie organizatora imprezy masowej oraz podmioty opiniujące warunki bezpieczeństwa imprezy na etapie wnioskowania o zezwolenie na jej przeprowadzenie lub uprawnione do informacji o planowanej imprezie, przy czym organizatorowi doręcza się ją w terminie 7 dni od dnia przerwania imprezy⁸⁸.

W przypadku zgromadzeń w sprawach publicznych przepisy upoz zaliczają do zadań zleconych gminy⁸⁹, na obszarze której jest organizowane zgromadzenie, rozpatrywanie wszelkich kwestii z tym związanych, nakładając na jej organy wykonawcze obowiązek:

- 1) **rejestracji wniesionego zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia** z uwzględnieniem daty, godziny oraz minuty wniesienia zawiadomienia, które decydują o kolejności wniesienia tego zawiadomienia w zależności od wykorzystanego do zgłoszenia środka (faksu, ustnie do protokołu lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej)⁹⁰;
- 2) **udostępnienia na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia**, niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o zamiarze jego zorganizowania⁹¹;
- 3) **niezwłocznego informowania właściwego komendanta powiatowego (miejskiego, rejonowego) Policji o organizowanym zgromadzeniu**, przekazując zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, a także adekwatnie do miejsca zgłoszonego zgromadzenia takie podmioty, jak: ministra właściwego do spraw zagranicznych (jeśli w pobliżu placówek dyplomatycznych), Szefa Biura Ochrony Rządu (jeśli w pobliżu obiektów podlegających ochronie Biura Ochrony Rządu), Komendanta Straży Marszałkowskiej (jeśli w pobliżu obiektów podlegających ochronie Straży Marszałkowskiej), komendanta terenowej jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej (jeśli w pobliżu obiektów jednostki wojskowej) o miejscu, terminie, oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia, zmianie miejsca, terminu albo o wydaniu decyzji o zakazie zgromadzenia⁹²;
- 4) **wyegzekwowania od organizatora zgromadzenia wszystkich informacji**, jakie powinno zawierać zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, m.in.: danych dotyczących identyfikacji tegoż organizatora i przewodniczącego zgromadzenia, jeśli został ustanowiony, adres do korespondencji, adres poczty elektronicznej i numer telefonu umożliwiające kontakt z tą osobą, cel zgromadzenia (w tym wskazanie spraw publicznych, których ma dotyczyć zgromadzenie), daty godziny i miejsca rozpoczęcia zgromadzenia, przewidywanego czasu trwania, przewidywanej liczby uczestników oraz ewentualnej trasy przejścia ze wskazaniem miejsca zakończenia zgromadzenia, informacji o środkach służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia, o ile organizator zgromadzenia je zaplanował⁹³;
- 5) **niezwłocznego poinformowania organizatora zgromadzenia o stwierdzonych brakach formalnych zawiadomienia** o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, z uwagi na fakt liczenia nowego terminu uzupełnionego zawiadomienia⁹⁴;
- 6) **przeprowadzenia rozprawy administracyjnej**, jeżeli usprawni to uzgodnienie zmiany miejsca lub czasu zgromadzeń, gdy wniesiono zawiadomienia o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie, i nie jest możliwe ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach⁹⁵;
- 7) **wydania decyzji o zakazie zgromadzenia** nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 upoz lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne, albo może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć⁹⁶;
- 8) **niezwłocznego udostępnienia wydanej decyzji o zakazie zgromadzenia** na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej (jako sposób doręczenia) i przekazanie jej organizatorowi zgromadzenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej wraz z informacją o jej udostępnieniu, a także przekazanie tej decyzji wraz z aktami sprawy właściwemu sądowi okręgowemu⁹⁷;
- 9) **uczestniczenia w postępowaniu sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy, gdy organizator zgromadzenia wniósł odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia** w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej; wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia; odwołanie to sąd okręgowy rozpatruje w postępowaniu nieprocesowym niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 24 godzin od wniesienia odwołania; postanowienie uwzględniające odwołanie podlega natychmiastowemu wykonaniu; na postanowie-

nie sądu okręgowego przysługuje w terminie 24 godzin od jego wydania zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w terminie 24 godzin; od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu⁹⁸;

10) prawo wyznaczenia swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu lub obowiązek takiego wyznaczenia w przypadku, gdy istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia z jednoczesnym poinformowaniem organizatora zgromadzenia o takim wyznaczeniu⁹⁹.

Upoz dopuszcza organizowanie **zgromadzenia spontanicznego**, zastrzegając, że uczestnicy nie mogą zakłócać przebiegu **zgromadzenia zwykłego**¹⁰⁰. **Zgromadzenie spontaniczne może być rozwiązane przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji** przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia, jeżeli: jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych, bądź narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne lub zakłóca przebieg zgromadzenia zwyczajnego.

Odpowiedzialność za naruszenie przepisów prawnych regulujących przeprowadzanie imprez masowych i zgromadzeń w sprawach publicznych

Duże znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie imprez masowych i zgromadzeń w sprawach publicznych ma kwestia właściwego stosowania przepisów karnych zawartych w ubim i upoz związanego z tym prewencyjnego oddziaływania. **Wykroczenia związane z zabezpieczaniem imprez masowych** zagrożone są karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższą niż 2000 zł¹⁰¹ (wszystkimi karami lub niektórymi z nich). Natomiast **przestępstwa w tym zakresie** zagrożone są karą grzywny nie mniejszą niż 120–240 stawek dziennych, ograniczenia wolności, albo pozbawienia wolności¹⁰² (wszystkimi karami lub niektórymi z nich).

Postępowania w sprawach o ww. wykroczenia i przestępstwa prowadzi się na podstawie przepisów o postępowaniu przyspieszonym, na podstawie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia lub Kodeksu postępowania karnego. W razie ukarania za niektóre (wymienione w ubim) wykroczenia, popełnione w związku z imprezą masową artystyczno-rozrywkową, **sąd może orzec środek karny zakazu wstępu na imprezę masową na okres od 2 do 6 lat. Sąd orzeka taki środek** w razie ukarania za niektóre (wymienione w ubim) wykroczenia popełnione w związku z masową imprezą sportową, w tym meczem piłki nożnej, i dodatkowo może orzec wobec ukaranego obowiązek stawiennictwa, w czasie trwania wskazanej imprezy masowej, dotyczącej sportowców z określonego klubu sportowego lub przeprowadzanej w określonym zakresie terytorialnym, w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miej-

scę zamieszkania ukaranego, komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji. Obowiązek stawiennictwa orzeka się na okres od 6 miesięcy do lat 3, nieprzekraczający okresu, na jaki orzeczono zakaz wstępu na imprezę masową¹⁰³. **Sąd orzeka także środek karny zakazu wstępu na imprezę masową wobec sprawców przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstw określonych w ubim**, popełnionych w związku z masową imprezą sportową, w tym meczem piłki nożnej. Orzeczenie przez sąd zakaz dotyczy również meczu piłki nożnej rozgrywanego przez polską kadrę narodową i polski klub sportowy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁴.

Przepisy upoz odsyłają do zmienionego art. 52 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń¹⁰⁵, który określa zabronione zachowania jako wykroczenia, przewidując za ich popełnienie sankcje w postaci kary aresztu do 14 dni, kary ograniczenia wolności albo kary grzywny¹⁰⁶. Należy zaznaczyć, że podżeganie i pomocnictwo do przedmiotowych wykroczeń związanych z odbywaniem zgromadzeń w sprawach publicznych są karalne¹⁰⁷.

¹ Art. 3 pkt 2 ubim.

² Art. 3 pkt 1 ubim.

³ Art. 3 pkt 4 ubim.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2139, z późn. zm.

⁵ Art. 3 pkt 5 ubim.

⁶ Art. 6 ust. 2 pkt 2 ubim.

⁷ Art. 7 ubim.

⁸ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485). W dniu 2 grudnia 2016 r. Sejm Rzeczypospolitej uchwalił, a następnie przesłał do Senatu ustawę o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach, która m.in. wprowadza:

– **zakaz organizowania zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie, w którym odbywają się zgromadzenia organizowane przez organy władzy publicznej, kościoły oraz związki wyznaniowe;**

– **zgromadzenia organizowane cyklicznie**, tj. organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej cztery razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, które odbywały się w ciągu ostatnich trzech lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń, gdy organizator zwróci się z uzasadnionym wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń, a ten podejmuje pozytywną decyzję w tej kwestii przy zachowaniu określonej w tej ustawie procedury, a do odbywania tego rodzaju zgromadzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotychczasowej ustawy – Prawo o zgromadzeniach, tj: art. 8, art. 10–20;

– **prawo organu gminy do wydawania decyzji o zakazie zgromadzenia**, jeżeli ma ono odbyć się w miejscu i czasie, w którym odbywa się zgromadzenie cykliczne.

⁹ Tamże, art. 3 ust. 2.

¹⁰ Dz. U. poz. 393, z późn. zm.

¹¹ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. S. Dubisza, t. III, PWN, Warszawa 2003, s. 1347.

¹² Tamże, s. 843.

¹³ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice. Wolność informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ochrona danych osobowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 112.

¹⁴ Dz. U. Nr 14, poz. 177, z późn. zm. (nie obowiązuje od 30 lipca 1939 r.).

¹⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

¹⁶ Art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁷ Art. 3 pkt 9 i art. 5 ust. 3 ubim.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 397, z późn. zm. (nie obowiązuje od 14 października 2015 r.).

¹⁹ Art. 1 i 2 upoz.

²⁰ Dz. U. z 1932 r. Nr 48, poz. 450 (nie obowiązuje od 20 kwietnia 1962 r.).

- ²¹ www.policja.pl/, Krajowy Punkt Kontaktowy, *Raport: Bezpieczeństwo imprez masowych w 2015 r.*, KGP, Warszawa luty 2016 r.
- ²² Według Krajowego Punktu Kontaktowego, *Raport: Bezpieczeństwo imprez masowych w 2015 r.*, KGP, Warszawa luty 2016 r.
- ²³ www.policja.pl/, Krajowy Punkt Kontaktowy, *Raport z zabezpieczenia imprez masowych w 2015 r.*, Warszawa luty 2016 r., KGP, s. 2 [dostęp: 28 listopada 2016 r.].
- ²⁴ www.bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczenstwo-publiczne/bezpieczenstwo-w-liczbach [dostęp: 28 listopada 2016 r.].
- ²⁵ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
- ²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- ²⁷ Art. 5 ust. 1–2 ubim.
- ²⁸ Art. 3 pkt 16 ubim.
- ²⁹ § 3 zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz. Urz. KGP z 2014 r. poz. 65), zmienione zarządzeniem nr 5 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 marca 2015 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz. Urz. KGP poz. 16).
- ³⁰ § 2 ust. 1 pkt 12–15 w zw. z § 4 pkt 4 zarządzenia nr 23/2014 KGP.
- ³¹ Zasady organizacji i tryb wykonywania przez Policję zadań w tym zakresie reguluje zarządzenie nr 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez Policję zadań związanych z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych (Dz. Urz. KGP Nr 17, poz. 129).
- ³² T. Organek, *Spottersi w Policji*; L. Dyduch, *Nabór, szkolenie i przygotowanie spottersów – Policji sportowej nie tylko na Euro 2012*, „Kwartalnik Policyjny” 2011, nr 3.
- ³³ Art. 20 ust. 1–2 i art. 25 ust. 1–2 upoz.
- ³⁴ Tamże, art. 2 ust. 2 upoz.
- ³⁵ Art. 35 i 36 ubim.
- ³⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 922, z późn. zm.
- ³⁷ Art. 38 ust. 3 ubim.
- ³⁸ Art. 38–51 ubim.
- ³⁹ Określa je głównie art. 6 ubim.
- ⁴⁰ Art. 11 ust. 2–4, 8, art. 13 i 15 ubim.
- ⁴¹ Art. 52 ust. 1 ubim.
- ⁴² Art. 53 ust. 1 ubim.
- ⁴³ Art. 11 ust. 2–3 ubim.
- ⁴⁴ Art. 4 ust. 1 upoz.
- ⁴⁵ Art. 4 ust. 2 upoz.
- ⁴⁶ Art. 9, 15 ust. 1, 13 ust. 4 ubim.
- ⁴⁷ Art. 10 ubim.
- ⁴⁸ Art. 14 ust. 1–2 ubim.
- ⁴⁹ Art. 3 pkt 17 ubim.
- ⁵⁰ Art. 11 ust. 1, 4 i 8 ubim.
- ⁵¹ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. poz. 628, z późn. zm.).
- ⁵² Art. 20 ust. 1–4 ubim.
- ⁵³ Art. 22 ust. 1 i 1a ubim.
- ⁵⁴ Art. 22 ust. 2 ubim.
- ⁵⁵ Art. 22 ust. 5–6 ubim.
- ⁵⁶ Art. 4 ust. 1 upoz.
- ⁵⁷ Art. 18 upoz.
- ⁵⁸ Art. 8 i 8a ubim.
- ⁵⁹ Art. 4 ust. 2 upoz.
- ⁶⁰ Art. 25 ust. 1 pkt 1 ubim.
- ⁶¹ Art. 25 ust. 1a ubim.
- ⁶² Art. 25 ust. 1 i 26 ubim.
- ⁶³ Art. 25 ust. 1 pkt 2 i art. 26 ust. 3 i 3b ubim.
- ⁶⁴ Art. 25 ust. 1 pkt 3 ubim.
- ⁶⁵ Art. 28 ubim.
- ⁶⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm.
- ⁶⁷ Art. 27 ubim.
- ⁶⁸ Art. 29 ust. 3 ubim.
- ⁶⁹ Art. 29 ust. 4 ubim.
- ⁷⁰ Art. 29 ust. 5 i 6 ubim.
- ⁷¹ Art. 30 ust. 1–3 ubim.
- ⁷² Art. 5 upoz.
- ⁷³ Art. 7 ust. 1–2 upoz.
- ⁷⁴ Art. 18 ust. 2 pkt 2 upoz.
- ⁷⁵ Art. 19 upoz.
- ⁷⁶ Art. 20 upoz.
- ⁷⁷ Art. 21 upoz.
- ⁷⁸ Art. 22 upoz.
- ⁷⁹ Art. 25 ust. 1–3 upoz.
- ⁸⁰ Art. 25 ust. 4–5 upoz.
- ⁸¹ Art. 26 upoz.
- ⁸² Art. 31 ust. 1–3 i 3a ubim.
- ⁸³ Art. 31 ust. 4, 4a i 5 ubim.
- ⁸⁴ Art. 32 ubim.
- ⁸⁵ Art. 33 ubim.
- ⁸⁶ Art. 34 ust. 1 ubim.
- ⁸⁷ Art. 34 ust. 2–4 ubim.
- ⁸⁸ Art. 34a ust. 2–4 ubim.
- ⁸⁹ Art. 6 upoz.
- ⁹⁰ Art. 9 ust. 1–4 upoz.
- ⁹¹ Art. 7 ust. 3 upoz.
- ⁹² Art. 8 ust. 1–6 upoz.
- ⁹³ Art. 10 ust. 1 upoz.
- ⁹⁴ Art. 11 upoz.
- ⁹⁵ Art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 1 upoz.
- ⁹⁶ Art. 14 upoz.
- ⁹⁷ Art. 15 ust. 1–2 upoz.
- ⁹⁸ Art. 16 ust. 1–7 upoz.
- ⁹⁹ Art. 17 ust. 1–2 upoz.
- ¹⁰⁰ Art. 27 upoz.
- ¹⁰¹ Art. 54–57a ubim.
- ¹⁰² Art. 54–57a ubim.
- ¹⁰³ Art. 63–65 ubim.
- ¹⁰⁴ Art. 66–67 ubim.
- ¹⁰⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, z późn. zm.
- ¹⁰⁶ Art. 29 ust. 1–3 upoz.
- ¹⁰⁷ Art. 29 ust. 4 upoz.

Summary

Mass events and gatherings in public affairs – legal and practical aspects

Constitutional freedom of conducting mass events and gatherings in the area of public affairs and participating in such kind of meetings are the essential elements of democracy and civilization heritage.

It has a social considerable value, because it allows people in the special way to relax, express emotions, communicate with one another, establish common positions and express opinions. Modern media, allow millions of people to familiarize with the course of such meetings. However it is not total freedom. It subjects to legal restrictions and discipline. Preparation and implementation of that kind of meetings were regulated in detail in acts, which particularly stressed widely comprehended security of participants of such events, conditioning other areas and basic purposes.

Determined problems and threats, which create for organizers and public and administrative authorities greater and greater requirements, are often connected with the implementation of that kind of meetings

Experience in this respect demands that mass events as well as gatherings in the area of public affairs should be treated as potential crises situation, during which single and mass cases of the infringement of public order, attempts of illegal gatherings, manifestations and protests, attempts of terrorist attacks and other threats can take place and intensify.

To prevent and eliminate threats it is necessary to obey the law and duties of the entities involved in such kind of meetings as well as legal mechanisms associated with the control of permissions to conduct them, their supervision enabling to apply legal bans and restrictions, and even their termination or applying legal sanctions for the violation of regulations of the law being in force.

Tłumaczenie: Renata Cedro, WP