


*Ewa Olejniczak-Szałowska**

 <https://orcid.org/0000-0002-6497-2517>

OCHRONA ŻYCIA I ZDROWIA LUDZI JAKO ZADANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – UWAGI NA TLE USTAWY O BEZPIECZEŃSTWIE IMPREZ MASOWYCH

Streszczenie. Celem niniejszego artykułu jest analiza charakteru kompetencji organów administracji publicznej w zakresie ochrony życia i zdrowia uczestników imprez masowych. Postawiona została teza, że kompetencje te, mające postać zezwolenia, nakazu i zakazu, są instrumentami prawnymi charakterystycznymi dla policji administracyjnej jako funkcji administracji publicznej. Zwrócono też uwagę na potrzebę współdziałania organów administracji samorządowej i rządowej w omawianym zakresie. W opracowaniu dominuje metoda dogmatyczno-prawna.

Słowa kluczowe: ochrona życia i zdrowia, imprezy masowe, policja administracyjna, decyzja, sankcja

LIFE AND HEALTH PROTECTION AS A PUBLIC ADMINISTRATION TASK – REMARKS AGAINST A BACKGROUND OF THE ACT ON MASS EVENTS SECURITY

Abstract. The aim of the paper is to analyse the character of the competences of public administration organs related to life and health protection of the participants of mass events. A thesis is made that these competences (taking form of permission, order and prohibition) are legal instruments characteristic of administrative police as a function of the public administration. The necessity of collaboration of government and self-government administration organs is emphasized. The study implements the legal-dogmatic method of research.

Keywords: protection of life and health, mass events, administrative police, decision, sanction

1. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Godność, życie i zdrowie człowieka to fundamentalne wartości podlegające ochronie prawnej w państwie demokratycznym (Duniewska 2014, 15–16; Tykwińska-Rutkowska 2014, 75–83). Prawo do życia i zdrowia zabezpieczone

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, eszalowska@wpia.uni.lodz.pl

są zarówno przez przepisy konstytucyjne, jak i liczne akty prawa międzynarodowego. Konstytucja RP z 1997 r. w art. 30 głosi, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela; jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona są obowiązkiem władz publicznych. W katalogu wolności i praw osobistych ochrona życia zajmuje pozycję naczelną (Kędzia 1991, 170–185; Zielińska 1998, 7–38). Z prawną ochroną życia nierozdzielnie łączy się prawo do ochrony zdrowia, wyartykułowane wśród wolności i praw o charakterze socjalnym, w treści art. 68 ust. 1 Konstytucji (Rabiega 2009, 11–40). Trzeba podkreślić, że konstytucyjne deklaracje mają realną wartość i znaczenie o tyle, o ile uzyskają stosowne gwarancje i zabezpieczenie w ramach procesów stanowienia, stosowania i wykonywania prawa, głównie dzięki tworzeniu odpowiednich rozwiązań ustrojowych, materialnoprawnych i proceduralnych oraz wskutek konkretnych, praktycznych działań aparatu państwowego.

Urzeczywistnianie owych praw jest powiązane i uwarunkowane ustanowieniem i realizowaniem określonych obowiązków po stronie władz publicznych. Obowiązki te wynikają z zadań i kompetencji kreowanych przez przepisy prawa zawarte w ustawach. Doniosła rola w sferze realizacji praw człowieka do ochrony życia i zdrowia przypada organom administracji publicznej i innym podmiotom administrującym, a więc władzy wykonawczej. Podstawy prawne do działalności administracji publicznej w omawianym zakresie mieszczą się przede wszystkim w obszarze prawa administracyjnego materialnego i dotyczą rozmaitych dziedzin życia społecznego. Niepomijalne jest też znaczenie administracyjnego prawa ustrojowego i procesowego.

Przedmiot niniejszych rozważań obejmuje problematykę prawnych obowiązków organów administracji publicznej w sferze ochrony życia i zdrowia osób uczestniczących w imprezach masowych. Przyjęta tu perspektywa badawcza ma uzasadnienie w przesłankach natury społecznej i prawnej. Współcześnie imprezy masowe stanowią istotny element życia społecznego, cieszą się wielkim i stale rosnącym zainteresowaniem społeczeństwa, w szczególności koncerty, festiwale, wystawy, a zwłaszcza mecze piłki nożnej. Wydarzenia, do których należą imprezy masowe, gromadzą dużą liczbę osób – niekiedy nawet kilkaset tysięcy, a równocześnie skala potencjalnych zagrożeń dla życia i zdrowia uczestników jest ogromna. Wystarczy wymienić katastrofy budowlane, pożary, bójki, pobicia, zamachy terrorystyczne, użycie środków pirotechnicznych, substancji trujących, duszących lub parzących itp. W tłumie nietrudno o zachowania irracjonalne czy ataki paniki, które, jak wykazuje rzeczywistość, często pociągają za sobą tragiczne skutki (Popławski 2016, 138–140).

Życie i zdrowie ludzi to wartości zwane w nauce prawa administracyjnego dobrami policyjnymi. Ochrona tych dóbr jest realizowana przez administrację publiczną przede wszystkim w ramach sfery działania zwanej policją administracyjną, innymi słowy w ramach funkcji policyjnej (Kuta 1992, 13; Stahl 2021, 25–26; Olejniczak-Szałowska 2022, 843–852). Na tym etapie rozważań uprawniona jest

teza, że ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych normatywizuje zadania i kompetencje organów administracji publicznej w sposób charakterystyczny dla funkcji policyjnej. W literaturze wiele uwagi poświęca się policji administracyjnej i rozumieniu tego pojęcia (Leoński 2000; Fundowicz 2002, 183–186; Dobkowski 2004; 2007, 42–71; Jaworski 2019, 57–103). Sądzę, że dla potrzeb niniejszej analizy można przyjąć, że koncepcja pojęcia policji obejmuje ujęcie statyczne (podmioty) oraz dynamiczne (działania). W tym drugim ujęciu policja administracyjna oznacza sferę działalności administracji publicznej nakierowanej na ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, zwłaszcza życia, zdrowia i mienia, przed różnego rodzaju niebezpieczeństwami pochodzącymi ze strony człowieka lub sił natury (Kasznicza 1947, 150–152). Zadaniem administracji publicznej jest:

- zapobieganie owym zagrożeniom;
- reagowanie, gdy już wystąpią, w tym interweniowanie w sytuacjach, których źródłem są kolizje między interesem jednostek a interesem zbiorowości ludzkiej i zasadami współżycia społecznego;
- ograniczanie i usuwanie ich skutków (przywracanie stanu równowagi naruszonej w wyniku zaistniałego zagrożenia).

Jak słusznie zauważył Jan Boć, działania administracji realizującej funkcję porządkową (policyjną) nastawione są na ochronę dwoistego przedmiotu, z jednej strony dóbr: życie, zdrowie, mienie, a z drugiej strony pewnych stanów: bezpieczeństwo, porządek publiczny (Boć 2001, 349).

Funkcja policyjna (działania policyjne) charakteryzuje się trzema istotnymi cechami: 1) celem działania, jakim jest ochrona dóbr policyjnych; 2) zasadniczo władczymi środkami realizacji owego celu, a więc władczą ingerencją administracji, władztwem popartym możliwością zastosowania przymusu państwowego, z przymusem bezpośrednim włącznie; 3) metodą realizacji celu, która polega na zapobieganiu niebezpieczeństwom i zwalczaniu już dokonanych naruszeń porządku prawnego (Matan 2002, 354–355). W nauce prawa celnie podnoszona jest kwestia stopniowości władztwa w zależności od działającego podmiotu i przedmiotu ochrony, jak również częste upoważnienie do ingerencji policyjnej w oparciu o uznanie administracyjne i działanie w warunkach kolizji chronionych dóbr (Chajbrowicz 2009, 56).

Stanisław Kasznica podkreślał, że policja jest jednym z kierunków działalności administracyjnej, nie stanowi osobnego działu administracji wewnętrznej lecz „przenika” wszystkie jej działy gdziekolwiek zagraża jakieś niebezpieczeństwo, czy może być zakłócony porządek i spokój publiczny. Państwo, dysponując przymusem, jest powołane do tego, aby chronić obywateli przed tymi niebezpieczeństwami, a w razie powstania niebezpieczeństw – do ich zwalczania i przywracania naruszonego bezpieczeństwa i porządku publicznego (Kasznicza 1947, 152). Podobnie J. Dobkowski, powołując się na prace J. Starościaka, eksponuje wymóg, aby w działalności ochronnej nie tylko eliminować zaistniałe zagrożenia, ale również dążyć do stwarzania sytuacji, w których ograniczone lub nawet niemożliwe będzie

zagrożenie dóbr policyjnych (Dobkowski 2013, 55). Równie istotne są więc dwa aspekty ochrony – interwencyjny (represyjny) i profilaktyczny (prewencyjny).

Ochrona dóbr policyjnych jest realizowana przede wszystkim za pomocą władczych form działania, zaś stosowanie środków władczych z zasady musi mieć podstawę w przepisach ustawowych i innych przepisach powszechnie obowiązujących. Do władczych form działania charakterystycznych dla funkcji policyjnej zalicza się:

- akty normatywne np. w postaci przepisów porządkowych;
- akty administracyjne generalne o charakterze policyjnym kierowane do generalnie określonego adresata (np. zarządzenie ewakuacji ludzi, wstrzymanie ruchu drogowego przez kierującego akcją ratowniczą);
- akty administracyjne indywidualne i konkretne zawierające pozwolenia policyjne, nakazy i zakazy policyjne (np. pozwolenie na broń, koncesja na prowadzenie działalności w zakresie usług ochrony osób i mienia, zezwolenie na zorganizowanie imprezy masowej);
- czynności faktyczne o charakterze władczym polegające na stosowaniu przymusu administracyjnego, z przymusem fizycznym włącznie, w celu wyegzekwowania wydanych bezpośrednio ustnych poleceń lub gdy zwłoka w wykonaniu obowiązku może zagrozić życiu bądź zdrowiu ludzkiemu;
- kary policyjne, tzn. kary administracyjne mające na celu zapewnienie porządku publicznego, najczęściej kary grzywny wymierzone w drodze mandatu karnego (Matan 2002, 359–375; Jaworski 2019, 107–125).

2. ZEZWOLENIE NA ZORGANIZOWANIE IMPREZY MASOWEJ JAKO TYP POZWOLENIA POLICYJNEGO. KONTROLA BEZPIECZEŃSTWA IMPREZY MASOWEJ I DECYZJE ZAWIERAJĄCE NAKAZY I ZAKAZY POLICYJNE

W świetle art. 3 ustawy z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1466 ze zm.; dalej: ustawa) pojęcie „impreza masowa” obejmuje dwie kategorie wydarzeń – imprezy masowe artystyczno-rozrywkowe oraz masowe imprezy sportowe, w tym mecze piłki nożnej. Warto zaznaczyć, że w przyjętej regulacji uwzględniono specyfikę meczów piłki nożnej i związane z tym szczególnie zasady postępowania konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa, co znajduje odzwierciedlenie głównie w treści rozdziału 3 ustawy.

Na podstawie art. 5 ustawy za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i czasie jej trwania odpowiada jej organizator, na którym ciąży obowiązek spełnienia ustawowych wymogów w zakresie: 1) zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie, 2) ochrony porządku publicznego, 3) zabezpieczenia pod względem medycznym, 4) zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi.

Prawne obowiązki związane z zabezpieczeniem imprezy masowej spoczywają również na organach administracji publicznej oraz odpowiednich służbach; przede wszystkim na wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta, wojewodzie, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostkach ochrony przeciwpożarowej, służbie zdrowia, służbach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny na obszarach kolejowych (art. 5 ust. 3 ustawy). W literaturze podkreśla się, że ustawodawca odróżnia odpowiedzialność za bezpieczeństwo imprezy masowej od obowiązku jej zabezpieczenia (Ura, Pieprzny 2012, 20).

Podstawowymi prawnymi instrumentami ochrony życia i zdrowia osób uczestniczących w imprezach masowych, którymi dysponują organy administracji publicznej, są akty administracyjne (decyzje) o charakterze policyjnym zawierające zezwolenie, nakaz lub zakaz, a mianowicie:

- decyzja w sprawie zezwolenia na zorganizowanie imprezy masowej (zezwozenie/odmowa),
- decyzja o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej,
- decyzja o przerwaniu imprezy masowej,
- decyzja zakazująca przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności,
- decyzja o zakazie przeprowadzania przez organizatora imprez masowych na terenie województwa lub jego części.

Problematyka pozwoleń administracyjnych (policyjnych) od dawna stanowi przedmiot badań w nauce prawa administracyjnego. Zagadnienia te budzą kontrowersje, a dyskusje toczą się głównie wokół istoty i charakteru pozwoleń oraz ochrony praw i wolności jednostki przed nieuprawnioną ingerencją organu władzy publicznej wówczas, gdy dysponuje on kompetencją dyskrecjonalną (Kijowski 2000, 39–104). Nie rozwijając bliżej wątku dotyczącego istoty pozwolenia, na użytek niniejszych rozważań skłaniam się ku teorii zakazu z zastrzeżeniem pozwolenia, stanowiącego środek prewencyjnej kontroli działań, które nie powinny być rozpoczynane/podejmowane, zanim ich zgodność z prawem oraz bezpieczeństwem i porządkiem nie zostanie sprawdzona i stwierdzona przez organ administracji w przewidzianym administracyjnym postępowaniu pozwoleńowym (Kijowski 2000, 56–60). Ustawa wprowadzająca wymóg uzyskania zezwolenia nie zawiera wprawdzie sformułowania werbalizującego zakaz podejmowania i prowadzenia przedmiotowej działalności bez jego uzyskania, jednak działalność taka nie może być podjęta, bowiem, jak trafnie wskazuje D. Kijowski, „nie ulega wątpliwości, że zakaz jest korelatem nakazu uzyskania pozwolenia przed podjęciem objętego takim zastrzeżeniem zachowania” (Kijowski 2000, 96). Organizator imprezy masowej ma zatem publicznoprawny obowiązek uzyskania zezwolenia, zaś naruszenie tego obowiązku jest zagrożone sankcją karną (na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy „kto organizuje imprezę masową bez wymaganego zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu albo przeprowadza ją

wbrew wydanemu zakazowi, podlega grzywnie (...), karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”).

Organem dysponującym kompetencją do wydania (bądź odmowy wydania) zezwolenia jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy masowej. Przepisy ustawy uzależniają wydanie zezwolenia od spełnienia przez organizatora imprezy przesłanek obejmujących szeroki katalog wyraźnie wypunktowanych elementów faktycznych i prawnych. Zezwolenie jest wydawane na wniosek organizatora imprezy masowej złożony nie później niż na 30 dni przed planowanym terminem jej rozpoczęcia. Równocześnie organizator zwraca się do właściwych miejscowo: komendantów powiatowych Policji i Państwowej Straży Pożarnej (PSP), dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspektora sanitarnego z wnioskiem o wydanie opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach. Opinie te powinny być wydane w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku. Należy sądzić, że ustalenie stosunkowo długiego 30-dniowego terminu ma na celu umożliwienie organowi rzetelnego zbadania sprawy przed wydaniem autorytatywnego rozstrzygnięcia, a ustalenie terminu 14-dniowego do wydania wskazanych opinii także ma służyć temu celowi. Pewne wątpliwości budzi więc wprowadzenie przez ustawodawcę przepisu art. 25 ust. 1a, który stanowi, że terminy te mogą zostać skrócone do odpowiednio 14 dni i 7 dni (na wydanie opinii) „w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach, w szczególności, gdy potrzeba organizacji imprezy masowej wynika z przyczyn nagłych oraz jeżeli charakter imprezy masowej odpowiada przeznaczeniu obiektu określonego w projekcie budowlanym tego obiektu”. U źródeł owej modyfikacji legły przede wszystkim przyczyny związane z organizowaniem meczów piłki nożnej i rozgrywek pucharowych (Dróżdź 2019, 84; Dróżdź 2014, 162), zatem *de lege ferenda* ewentualnie do sfery działalności sportowej można by było ograniczyć modyfikację terminów. W moim przekonaniu wykreowanie wyjątku przy użyciu terminów niedookreślonych („wyjątkowe, uzasadnione przypadki”), stwarza zbyt szeroką przestrzeń dla władzy dyskrecyjnej i stwarza niebezpieczeństwo obchodzenia wymogów ustawy, niezgodnie z jej celem.

Do wniosku o wydanie zezwolenia organizator dołącza wymienione wyżej opinie nie później niż na 14 dni przed terminem rozpoczęcia imprezy masowej, a w przypadku określonym w cytowanym art. 25 ust. 1a – niezwłocznie. Komendanci Policji i PSP wydają opinię na podstawie lustracji obiektu (terenu) i przedłożonych przez organizatora dokumentów i informacji. Poza tym ustawa wymaga, aby organizator dołączył do wniosku o wydanie zezwolenia określoną w sposób konkretny, pokaźną dokumentację. Omawiany typ zezwolenia należy więc do tej grupy pozwoleń administracyjnych, których wydawanie ustawodawca uzależnił od spełnienia wymogów określonych wyraźnie w ustawie. Organ wydaje zezwolenie albo odmawia jego wydania w drodze decyzji administracyjnej,

przy czym odwołanie organizatora od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania (art. 29 ust. 5 ustawy). Pozostaje odnieść się do kwestii, czy w omawianym przypadku mamy do czynienia z aktem związanym, czy też uznaniowym. Opowiadam się za dominującym w doktrynie wąskim ujęciem uznania administracyjnego, w myśl którego uznanie zachodzi wówczas, gdy norma określająca następstwo prawne pozostawia organowi możliwość wyboru między dwoma lub większą liczbą skutków prawnych (Mincer 1983, 45–71; Jaśkowska 2010, 246–254; Bogucka 1992, 37–43). W tym znaczeniu przedmiotowe zezwolenie nosi znamiona decyzji związanej, gdyż skutek prawny określony jest jednoznacznie. Wójt, burmistrz, prezydent miasta ma obowiązek dokonać obiektywnej i rzetelnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Jeśli na podstawie kontroli dokumentacji, w tym planów zabezpieczenia, organ stwierdza, że organizator spełnił wymogi ustawowe (przedłożył w terminie prawidłowo przygotowaną dokumentację, z której wynika, że zapewnia bezpieczeństwo uczestnikom imprezy) i przedłożył pozytywne opinie sporządzone przez podmioty, o których była mowa wyżej, wówczas powinien wydać decyzję zezwalającą na przeprowadzenie imprezy. Można więc skonstatować, że organizator ma w tej sytuacji prawo do uzyskania zezwolenia (Ura, Pieprzny 2012, 21–22).

Decyzja odmowna również nie jest oparta na uznaniu. Organ jest zobowiązany odmówić wydania zezwolenia w przypadku niezłożenia przez organizatora określonych w ustawie opinii i dokumentów oraz niespełnienia ustawowych obowiązków i wymogów (art. 29 ust. 4 ustawy). Wydaje się, że szczególne znaczenie w procedurze wydawania zezwolenia posiadają opinie komendantów Policji i PSP sporządzane, co trzeba przypomnieć i zaakcentować, na podstawie lustracji terenu lub obiektu, na którym ma być przeprowadzona impreza masowa, ponadto komendant Policji powinien uwzględnić w tej opinii analizę ryzyka, określającą przewidywane zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego mogące wystąpić w związku z imprezą masową. Opinie stanowią część materiału dowodowego w sprawie i podlegają ocenie organu, aczkolwiek, przychyliam się do stanowiska, że w sytuacji gdy opinie są negatywne, organ nie powinien udzielić zezwolenia (Dobkowski 2012, 39–49). Jednakże wśród enumeratywnie wymienionych w art. 29 ust. 4 przesłanek odmowy wydania zezwolenia nie znajdujemy sformułowania, że organ odmawia wydania zezwolenia, gdy przeprowadzenie imprezy może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi. Znamienne jest to, że ustawodawca nie wyklucza wydania zezwolenia także wtedy, gdy w czasie imprezy masowej, zgodnie z informacją o przewidywanych zagrożeniach lub dotychczasowymi doświadczeniami dotyczącymi zachowania osób uczestniczących, istnieje obawa wystąpienia aktów przemocy lub agresji. Chodzi tu o imprezy podwyższonego ryzyka. Niestety trudno polemizować z krytycznym wobec ustawodawcy stwierdzeniem, że „nawet wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia aktów przemocy i agresji nie stanowi podstawy decyzji odmawiającej zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej” (Szałowski 2016, 150).

Organ, który już po wydaniu zezwolenia stwierdził, że zostały naruszone warunki bezpieczeństwa dające podstawę do jego wydania, ma obowiązek wydać decyzję o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej (art. 32 ustawy). Tutaj również mamy do czynienia z aktem administracyjnym związanym. Decyzja, o której mowa, nakłada na adresata sankcję administracyjną (decyzja sankcyjna). Należy zauważyć, że zakaz przeprowadzenia imprezy masowej pełni nie tylko funkcję represyjną, ale również prewencyjną. *Nota bene* w literaturze podnoszony jest problem kontrowersyjnego charakteru tej kompetencji organu gminy, zwłaszcza kwestie braku uprawnień kontrolnych organu gdy zezwolenie zostało już wydane; równoległego istnienia decyzji zezwalającej na przeprowadzenie imprezy masowej i zakazującej, braku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności (Kurzępa 2010, 161–164; Suski 2014, 376; Szałowski 2016, 151; Kąkol 2020, 340–342). Wydaje się, że wielu kontrowersji udało się uniknąć, gdyby i w tym przypadku ustawodawca przyjął powszechnie stosowaną w prawie administracyjnym konstrukcję cofnięcia zezwolenia.

Decyzja w przedmiocie zezwolenia, jak to już było zasygnalizowane, ma znaczenie prewencyjne. Jednak obowiązki organu polegające na ochronie życia i zdrowia uczestników imprezy masowej są szersze i dalej idące. Organ jest uprawniony, a w przypadku imprezy podwyższonego ryzyka wręcz zobowiązany, do sprawowania kontroli zgodności przebiegu imprezy masowej z warunkami określonymi w zezwoleniu. W tym celu może korzystać z sił i środków właściwych miejscowo: komendantów powiatowych Policji i PSP oraz dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspektora sanitarnego. W sytuacji stwierdzenia niespełnienia przez organizatora warunków określonych w zezwoleniu organ może wydać decyzję o przerwaniu imprezy masowej, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzja taka ma charakter represyjny i również można zakwalifikować ją do kategorii sankcji administracyjnych (Lewicki 2002, 63–75; Wincenciak 2008, 113–117; Bojanowski 2005, 50; Kasiński 2016, 66–80; Olejniczak-Szałowska 2016, 81–93; Frączak 2011, 109–110; Stahl 2011, 17–30). Inaczej niż w odniesieniu do poprzednio analizowanych decyzji, decyzja zawierająca nakaz przerwania imprezy masowej jest oparta na uznaniu administracyjnym. Świadczy o tym użyte przez ustawodawcę sformułowanie: „organ może wydać decyzję o przerwaniu imprezy masowej”, biorąc pod uwagę zagrożenie bezpieczeństwa, które może wynikać z przerwania imprezy (art. 31 ust. 4 i 4a). Decyzja, o której mowa, może też zapaść na wniosek właściwego komendanta Policji, PSP, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego lub inspektora sanitarnego (art. 31 ust. 5), jeśli stwierdzą oni naruszenie warunków bezpieczeństwa imprezy masowej. O decyzji o przerwaniu imprezy masowej należy niezwłocznie powiadomić wojewodę.

Organem również wyposażonym w kompetencję do przerwania imprezy masowej jest wojewoda. Wojewoda ma prawo wydać przedmiotową decyzję, jeżeli dalszy przebieg imprezy masowej 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 tę decyzję – uznaniową – wojewoda powinien wziąć pod uwagę zagrożenie bezpieczeństwa, które może spowodować przerwanie imprezy (art. 34a ust. 1). Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. O treści decyzji wojewoda zawiadamia niezwłocznie organizatora imprezy oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta), komendantów Policji i PSP, inspektora sanitarnego i inne właściwe podmioty (art. 34a ust. 4). Warto odnotować, że chociaż przesłanki tej decyzji zostały określone odmiennie, aniżeli przesłanki odpowiedniej decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), to jednak mamy do czynienia ze swoistym nakładaniem się kompetencji organu gminy i wojewody. W omawianej sytuacji niezbędne jest przyjęte w ustawie rozwiązanie, polegające na ustanowieniu obowiązku wzajemnego i niezwłocznego informowania się o wydaniu przedmiotowej decyzji.

Z art. 34 ustawy wynikają również inne istotne kompetencje wojewody, który w przypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z planowaną lub przeprowadzoną imprezą masową, w drodze decyzji administracyjnej może:

- zakazać przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności na całym obiekcie lub w jego wydzielonych sektorach;
- wprowadzić zakaz przeprowadzania przez organizatora imprez masowych na terenie województwa lub jego części (na czas określony albo nieokreślony).

Oczywiste jest, że kopia decyzji, niezwłocznie po jej wydaniu, powinna zostać przesłana organowi właściwemu do wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej oraz właściwym komendantom Policji i PSP i innym wymienionym w ustawie podmiotom.

Wyżej opisane kompetencje wojewody lokują się w obszarze władzy dyskrecyjnej i spełniają funkcje zarówno prewencyjne, jak też represyjne, bowiem dotyczą zarówno planowanych, jak też już przeprowadzonych imprez masowych. Sposób unormowania tych kompetencji budzi wiele dyskusji w doktrynie oraz orzecznictwie (Kąkol 2020, 345–358; Kurzępa 2010, 164).

3. KONKLUZJE

Problematyka bezpieczeństwa imprez masowych jest niezwykle złożona i kontrowersyjna, co znajduje odzwierciedlenie w piśmiennictwie i judykaturze. W niniejszym opracowaniu nie sposób odnieść się do tych spornych zagadnień i nie takie było zamierzenie badawcze. Celem przedstawionej analizy jest bowiem ukazanie prawnych mechanizmów ochrony życia i zdrowia ludzi, przejawiających się w typowych dla funkcji policji administracyjnej konstrukcjach prawnych zezwolenia, nakazu i zakazu. Normy prawne przyznają organom administracji publicznej kompetencje do wydawania zezwoleń, nakazów i zakazów w drodze

decyzji administracyjnych, których charakter jest zróżnicowany (decyzje związane oraz uznaniowe). Decyzje nakazujące oraz zakazujące należy rozpatrywać w kategoriach sankcji administracyjnych – decyzje sankcyjne.

W mojej opinii rozwiązania przyjęte na gruncie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych – w swej istocie – wpisują się w dość uniwersalny prawny model ochrony życia i zdrowia ludzi przyjmowany w obszarze policji administracyjnej.

Analiza przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych pozwala na sformułowanie wniosku, że ustawodawca dokonał repartycji zadań i kompetencji związanych z ochroną dóbr policyjnych – życia i zdrowia ludzi oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego – między podmioty należące do obydwu segmentów administracji publicznej. Ten stan rzeczy implikuje konieczność bardziej precyzyjnej normatywizacji współdziałania administracji samorządowej (wójt, burmistrz, prezydent miasta) i rządowej (wojewoda, Policja, Państwowa Straż Pożarna, inspektor sanitarny) przy realizowaniu zadań funkcji policyjnej.

Powyższe ustalenia należy widzieć w kontekście szerszym, dostrzeżonym w piśmiennictwie, że współcześnie mamy do czynienia ze zjawiskiem rozdziału władzy i odpowiedzialności w sferze policji administracyjnej między aparat administracji rządowej a jednostki samorządu terytorialnego oraz zjawiskiem decentralizacji zadań i kompetencji w tym zakresie (Dobkowski 2007, 80–90).

BIBLIOGRAFIA

- Boć, Jan. 2001. „Sfery ingerencji administracji”. W *Prawo administracyjne*. Red. Jan Boć. 325–331. Wrocław: Kolonia Limited.
- Bogucka, Iwona. 1992. „Państwo prawne a problem uznania administracyjnego”. *Państwo i Prawo* 10: 32–43.
- Bojanowski, Eugeniusz. 2005. „Cofnięcie uprawnienia w przepisach prawa administracyjnego (kilka uwag)”. W *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. 49–56. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Chajbowicz, Andrzej. 2009. „Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji”. W *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*. Red. Jerzy Supernat. 55–74. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dobkowski, Jarosław. 2004. „Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne”. *Samorząd Terytorialny* 7–8: 9–25.
- Dobkowski, Jarosław. 2007. *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.
- Dobkowski, Jarosław. 2012. „Charakter prawny i rola opinii komendanta Policji w zabezpieczeniu imprezy masowej”. W *Bezpieczeństwo imprez masowych*. Red. Elżbieta Ura, Stanisław Pieprzny. 39–49. Rzeszów: RS Druk.
- Dobkowski, Jarosław. 2013. *Administracyjnoprawne stosunki łączące Policję z samorządem terytorialnym*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Dróżdż, Mateusz. 2014. „Uchwalenie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych – przykład aktu państwa prawa czy państwa w prawie”. *Ius Novum* 1 numer specjalny: 158–166.

- Dróżdż, Mateusz. 2019. „Skutki nowelizacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z 11.09.2015 r. – uwagi *de lege lata*”. *Przeгляд Sądowy* 1: 75–86.
- Duniewska, Zofia. 2014. „Wprowadzenie”. W *Dobra chronione w prawie administracyjnym*. Red. Zofia Duniewska. 7–19. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Frączak, Katarzyna. 2011. „Cofnięcie bądź ograniczenie uprawnienia jako sankcja administracyjna”. W *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. Małgorzata Stahl, Renata Lewicka, Marek Lewicki. 109–119. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Fundowicz, Sławomir. 2002. „Policja i prawo policyjne”. W *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*. Red. Jan Łukaszewicz. 179–188. Rzeszów-Cisna: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Jaśkowska, Małgorzata. 2010. „Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej”. W *Instytucje prawa administracyjnego. System prawa administracyjnego*. Tom I. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 213–303. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck. Instytut Nauk Prawnych PAN.
- Jaworski, Bogdan. 2019. *Policja administracyjna*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Kasiński, Michał. 2016. „Sankcje administracyjne a ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki”. W *Jednostka wobec działań administracji publicznej*. Red. Elżbieta Ura, Elżbieta Feret, Stanisław Pieprzny. 66–80. Rzeszów: RS Druk.
- Kasznica, Stanisław. 1947. *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*. Poznań.
- Kąkol, Cezary. 2020. *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*. Wyd. II. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kędzia, Zdzisław. 1991. „Prawo do życia”. W *Prawa człowieka. Model prawny*. Red. Roman Wieruszewski. 170–185. Wrocław-Warszawa-Kraków: Zakład Narodowy imienia Ossolińskich.
- Kijowski, Dariusz R. 2000. *Pozwolenia w administracji publicznej*. Białystok: Temida 2.
- Kurzępa, Bolesław. 2010. „Kontrola bezpieczeństwa imprezy masowej”. *Prokuratura i Prawo* 4: 154–166.
- Kuta, Tadeusz. 1992. *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Leoński, Zbigniew. 2000. „Istota i rodzaje policji administracyjnej (wybrane zagadnienia)”. W *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*. Red. Zygmunt Niewiadomski, Jerzy Buczkowski, Jan Łukasiewicz, Jerzy Posłuszny, Jerzy Stelmasiak. 340–352. Przemyśl: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu.
- Lewicki, Marek. 2002. „Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym”. *Państwo i Prawo* 8: 63–75.
- Matan, Andrzej. 2002. „Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej”. W *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*. Red. Jan Łukasiewicz. 352–375. Rzeszów-Cisna: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Mincer, Małgorzata. 1983. *Uznanie administracyjne*. Toruń: Wydawnictwo UMK.
- Olejniczak-Szałowska, Ewa. 2016. „Cofnięcie pozwolenia jako typ sankcji administracyjnej (kilka refleksji)”. W *Jednostka wobec działań administracji publicznej*. Red. Elżbieta Ura, Elżbieta Feret, Stanisław Pieprzny. 81–93. Rzeszów: RS Druk.
- Olejniczak-Szałowska, Ewa. 2022. „Policja w ujęciu funkcjonalnym i podmiotowym”. W *Prawo administracyjne materialne*. Red. Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska, Piotr Korzeniowski, Ewa Olejniczak-Szałowska. Wyd. 4. 843–855. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- Popławski, Albert. 2016. „Bezpieczeństwo imprez masowych – wybrane zagadnienia”. *Colloquium* 3: 133–145.
- Rabiega, Agnieszka. 2009. *Ochrona życia i zdrowia ludzkiego w działaniach podmiotów administrujących w sferze opieki zdrowotnej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Stahl, Małgorzata. 2011. „Wprowadzenie. Sankcje administracyjne – problemy węzłowe”. W *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. Małgorzata Stahl, Renata Lewicka, Marek Lewicki. 17–30. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Polska.
- Stahl, Małgorzata. 2021. „Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje”. W *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje zasady w teorii i orzecznictwie*. Red. Małgorzata Stahl. Wyd. 8. 17–35. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Suski, Paweł. 2014. *Zgromadzenia i imprezy masowe*. Wyd. 3. Warszawa: LexisNexis.
- Szałowski, Ryszard. 2016. „Kompetencje organu wykonawczego gminy w sprawach bezpieczeństwa imprez masowych”. W *Podmioty prawa we współczesnej administracji publicznej*. Red. Paulina Bieś-Srokosz, Krzysztof Mucha. 145–156. Częstochowa: Wydawnictwo Akademii im. Jana Długosza.
- Tykwińska-Rutkowska, Dominika. 2014. „Ochrona życia i zdrowia człowieka w prawie administracyjnym (przyczynek do dyskusji)”. W *Dobra chronione w prawie administracyjnym*. Red. Zofia Duniewska. 75–83. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Ura, Elżbieta, Pieprzny, Stanisław. 2012. „Udział organów administracji publicznej w zabezpieczeniu imprez masowych”. W *Bezpieczeństwo imprez masowych*. Red. Elżbieta Ura, Stanisław Pieprzny. 13–30. Rzeszów: RS Druk.
- Wincenciak, Mirosław. 2008. *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Zielińska, Eleonora. 1998. „Prawo do życia”. W *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów. Zeszyt 4*. Red. Ewa Łabęcka. 7–38. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1466 ze zm.).