

**Projekt stanowiska Rządu
do projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych
oraz niektórych innych ustaw (nr druku sejmowego - 2857)**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw powstał z inicjatywy sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, która w odpowiedzi na postulaty Ekstraklasy SA i Polskiego Związku Piłki Nożnej oraz wychodząc z założenia, że porządek na imprezach masowych, w tym na stadionach piłkarskich ulega systematycznej poprawie, w dniu 26 września 2013 roku powołała Podkomisję nadzwyczajną do przygotowania projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

W ocenie Rządu poprawa stanu bezpieczeństwa imprez masowych w ostatnich latach jest wynikiem stosowania przez administrację rządową, służby porządku publicznego oraz organizatorów przepisów obowiązującej ustawy, w związku z czym wprowadzenie zmian powinno nastąpić po dokładnej analizie ewentualnych ich skutków dla zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych oraz utrzymania porządku publicznego w związku z nimi. Równocześnie nie powinny one naruszać zasady, iż to organizator odpowiada za bezpieczeństwo w miejscu i w czasie trwania imprezy masowej, a przyjęcie rozwiązań polegających na ograniczeniu wymogów formalnych i organizacyjnych nałożonych na organizatora nie może odbywać się kosztem bezpieczeństwa imprezy oraz jej uczestników.

Należy także zaznaczyć, że stan przestrzegania prawa w trakcie imprez masowych, a w szczególności meczów piłki nożnej nie jest w pełni zadowalający – nadal na obiektach piłkarskich oraz w związku z meczami piłki nożnej dochodzi do licznych przypadków łamania prawa oraz zdarzeń o charakterze chuligańskim.

Uwzględniając powyższe uwagi, Rząd zajmuje pozytywne stanowisko wobec większości proponowanych rozwiązań zawartych w *Projekcie ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2857)*, jednakże część z nich ocenia negatywnie, a do części wnosi zastrzeżenia istotne z uwagi na konieczność skutecznego zabezpieczenia imprez masowych.

- 1) Rząd, zgadzając się do co zasady, na możliwość zmniejszenia liczby członków służby porządkowej będących na imprezie masowej podwyższonego ryzyka w stosunku to obecnych regulacji, zajmuje negatywne stanowisko wobec *art. 1 pkt 3 lit. a projektu* dotyczącego art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy, który przewiduje inny sposób obliczania liczby członków służby porządkowej w przypadku imprezy masowej podwyższonego ryzyka. Propozycja ta zakłada trwałe zmniejszenie minimalnej liczebności służby porządkowej, jaką zobowiązany jest zapewnić organizator imprezy masowej podwyższonego ryzyka. Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych, to członkowie służby porządkowej są pierwszymi osobami działającymi na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie i w miejscu trwania imprezy masowej. Dopiero w momencie, gdy działania służby porządkowej są nieskuteczne, organizator lub kierownik do spraw bezpieczeństwa występuje do Policji o udzielenie pomocy. Wprowadzenie ww. zmiany, a tym samym zmniejszenie liczby członków służby porządkowej w przypadku imprezy masowej podwyższonego ryzyka, może skutkować koniecznością zaangażowania znacznie większych sił i środków policyjnych niż dotychczas. Równocześnie, deregulacja zawodu pracownika ochrony może mieć wpływ na poziom wyszkolenia członków służby porządkowej i skutkować obniżeniem poziomu bezpieczeństwa

impresz masowych. Czynniki ten może dodatkowo powodować realne ryzyko zwiększenia liczby interwencji policyjnych w miejscu i czasie trwania imprez masowych podwyższonego ryzyka oraz konieczność zwiększenia sił i środków policyjnych przydzielonych do zabezpieczenia tego typu imprez.

Ponadto, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie wymogów jakie powinni spełniać kierownicy do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne, służby organizatora powinny być przeszkolone w zakresie ochrony przeciwpożarowej imprezy masowej. Obniżenie liczby tych służb, może doprowadzić do sytuacji, w której część z tych służb będzie musiała zostać zastąpiona bezpośrednim użyciem funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej celem zabezpieczenia imprezy masowej.

W związku z powyższym, Rząd uważa za zasadne przyjęcie takiego rozwiązania, które przede wszystkim nie obniży poziomu bezpieczeństwa w miejscu i w czasie trwania imprezy masowej podwyższonego ryzyka.

W ocenie Rządu, zmniejszenie liczby członków służby porządkowej na imprezie masowej podwyższonego ryzyka powinno następować decyzją organu, podejmowaną na wniosek organizatora, na podstawie analizy ryzyka oraz po uzyskaniu opinii właściwej terytorialnie jednostki organizacyjnej Policji, jednak liczba członków służby porządkowej powinna być zwiększana przynajmniej o 200% w stosunku do liczby określonej zgodnie z art. 6 ust.2 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. W myśl tego rozwiązania organ wydający zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej ustalałby minimalne wymagania w zakresie liczby członków służby porządkowej.

- 2) Rząd zgłasza zastrzeżenia do *art. 1 pkt 14 lit. a projektu* (zmiana art. 29 ust. 3 ustawy) dotyczącego wprowadzenia fakultatywności kwalifikowania imprezy masowej jako imprezy masowej podwyższonego ryzyka.

Należy zauważyć, że obecnie przepis art. 29 ust. 3 znajduje się w ustawie od początku jej obowiązywania i nie został zmieniony przez żadną z czterech nowelizacji. Obowiązuje zatem w niezmiennym brzmieniu od 5 lat.

Wprowadzenie określenia „*organ może stwierdzić...*”, w ocenie Rządu może doprowadzić do zmniejszenia znaczenia opinii komendantów powiatowych (rejonowych, miejskich) Policji, które to opinie najbardziej kompleksowo opisują i analizują przewidywane w związku z imprezą masową zagrożenia. Znaczenie tych opinii wynika również z faktu, iż komendanci powiatowi (rejonowi, miejscy) Policji są organami państwa odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny na danym terenie.

Ustawodawca w art. 29 ust. 3 określił przesłanki, którymi kieruje się organ kwalifikując imprezę masową jako imprezę masową podwyższonego ryzyka. Organ wydając zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej i kwalifikując ją jako impreza masowa podwyższonego ryzyka traktuje każdą z przesłanek, o których mowa w art. 29 ust. 3 równorzędnie, ale należy pamiętać, że Policja wydając opinię bierze pod uwagę wszystkie okoliczności jakie mogą mieć wpływ na przebieg imprezy, również te które nie dotyczą samego miejsca, w którym odbywa się impreza masowa.

Wprowadzenie rozwiązania polegającego na fakultatywności kwalifikowania imprezy masowej jako imprezy masowej podwyższonego ryzyka, może skutkować obniżeniem poziomu bezpieczeństwa na imprezie masowej z uwagi na fakt, iż organizator nie będzie zobowiązany do zwiększenia liczby służb porządkowych. Jednocześnie, wbrew intencjom ustawodawcy, podstawowa odpowiedzialność za zabezpieczenie imprezy zostanie przeniesiona z organizatora na właściwą jednostkę Policji, która do tego celu będzie musiała przygotować zwiększone siły i środki policyjne.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia Rząd postuluje odstąpienie od nowelizacji art. 29 ust. 3 ustawy.

- 3) Rząd warunkowo pozytywnie ocenia propozycję zawartą w *art. 1 pkt 8, 10 oraz 13 lit. a projektu*, zastrzegając, że wprowadzenie rozwiązań umożliwiających organizatorowi masowej imprezy sportowej udostępnianie miejsc stojących powinno być, w toku dalszych prac legislacyjnych, poddane ponownej analizie, między innymi w oparciu o aktualną ocenę zagrożeń opracowaną przez Policję. Ponadto, ewentualne zapisy rozporządzenia powinny zawierać szczegółowe wymogi techniczne infrastruktury tych sektorów oraz nakładać na organizatora sprecyzowane rygory dotyczące zapewniania bezpieczeństwa samego obiektu oraz imprezy masowej.

Rząd stoi na stanowisku, że powinien zostać w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych wprowadzony mechanizm, który umożliwi organowi administracji wydającemu zgodę na udostępnienie miejsc stojących jej cofnięcie, w szczególności w przypadku gdy organizator nie spełnia nałożonych na niego obowiązków związanych z udostępnianiem miejsc stojących, uprawnionymi do składania takich wniosków powinny być między innymi Policja, Państwowa Straż Pożarna, organ nadzoru budowlanego i inne.

Wprowadzenie przez projektodawcę do projektu ustawy obowiązku wydania aktu wykonawczego przez ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa powinno odbyć się po konsultacji upoważnienia ustawowego jak i wytycznych do wydania aktu wykonawczego z właściwym ministrem. W obecnym brzmieniu upoważnienie ustawowe do wydania przedmiotowego rozporządzenia nie zawiera wystarczająco precyzyjnych wytycznych.

W ocenie Rządu rozporządzenie powinno precyzyjnie określać wymogi techniczne infrastruktury sektorów stojących, w tym:

- uzyskanie pozwolenia (w tym nadzoru budowlanego) na użytkowanie obiektu/stadionu, na którym mają być udostępnione miejsca stojące;
- zapewnienie odpowiednich warunków dotyczących redukcji zagrożeń związanych z zachowaniami kibiców, warunków ewakuacji kibiców z sektorów stojących, warunków dotarcia ekip ratowniczych oraz sposobu nadzorowania liczby kibiców, którzy będą zajmować sektory z miejscami stojącymi;
- udostępnienie miejsc stojących jedynie, z zachowaniem możliwości ponownego ich przystosowania do miejsc siedzących;
- wymóg przekształcenia jednego miejsca siedzącego wyłącznie w jedno miejsce stojące, z przypisanym do niego numerem wskazanym na bilecie wstępu na mecz piłki nożnej lub innym dokumencie uprawniającym do przebywania na nim;
- określenie maksymalnego stosunku miejsc stojących na stadionie do wszystkich miejsc udostępnianych przez organizatora – nie powinno przekraczać 20% pojemności stadionu.

Dlatego też upoważnienie ustawowe oraz wytyczne dotyczące rozporządzenia w sprawie udostępnienia miejsc stojących przez organizatora meczów piłkarskich powinny być preredagowane i sformułowane w sposób umożliwiający określenie w rozporządzeniu powyższych wymogów.

- 4) W ocenie Rządu, zastrzeżenie budzi *art. 1 pkt 12 lit. a i b oraz pkt 13 lit. b projektu* dotyczący możliwości skrócenia terminu na złożenie przez organizatora wniosku o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. Proponowana przyśpieszona ścieżka uzyskania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej nie jest spójna z dotychczasowymi przepisami ustawy. Projektodawca określił krótszy termin na złożenie wniosku (*art. 25 ust. 1a projektu*) oraz wydanie opinii przez właściwe organy (*art. 25 ust. 3b projektu*), natomiast nie wskazał w jakim terminie organ ma wydać przedmiotowe zezwolenie. Co więcej, analizując przyjęte rozwiązanie projektodawca dopuszcza sytuację, w której organ będzie miał na wydanie zezwolenia 1 dzień (w przypadku kiedy opinia o której mowa w *art. 25 ust. 1 pkt 2* zostanie wydana na 7 dni przed terminem imprezy a organ, zgodnie z obecnie

obowiązującym art. 29 ust. 1, również jest zobowiązany wydać zezwolenie na co najmniej 7 dni przed planowanym terminem imprezy masowej). Nawet jeżeli wskazany termin ma jedynie charakter instrukcyjny, to w ocenie Rządu przyśpieszona ścieżka złożenia wniosku o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej powinna również określić odpowiednio krótszy termin dla organu wydającego zezwolenie.

- 5) W opinii Rządu możliwa jest rezygnacja z gromadzenia i przetwarzania przez organizatora danych identyfikujących osobę poprzez wizerunek twarzy (*art. 1 pkt 6 lit. e projektu*), jednakże z zastrzeżeniem, że organizator będzie w stanie zapewnić skuteczną identyfikację osób wchodzących na teren stadionu. Ponadto, zniesienie obowiązku gromadzenia „wizerunku twarzy” nie może oznaczać odebrania organizatorowi takiej możliwości.

Uwzględnienie postulatów środowiska piłkarskiego, mówiących o zniesieniu obowiązku gromadzenia i przetwarzania wizerunku twarzy, powinno być możliwe jedynie pod warunkiem, że pozostawione zostanie takie uprawnienie. Przejście z modelu, w którym przetwarzanie wizerunku jest obowiązkiem, do modelu, który zakłada brak takiej możliwości, idzie dalej niż postulaty zgłaszane przez środowisko piłkarskie. W związku z powyższym, w ocenie Rządu należy wprowadzić takie rozwiązania prawne, które będą umożliwiały organizatorowi realizację takiego zadania.

Równocześnie, należy rozważyć przyjęcie rozwiązania pozwalającego organowi na nałożenie na organizatora obowiązku, przynajmniej częściowego sprawdzania uprawnień do uczestniczenia w meczu piłki nożnej. Możliwość nałożenia takiego obowiązku dotyczyłaby sytuacji, w których organ otrzymał informację o konieczności podjęcia działań celem uniemożliwienia osobom nieuprawnionym wejścia na stadion, w szczególności osób wobec których wydano orzeczenie o zakazie wstępu na imprezę masową lub zakaz klubowy/zagraniczny. Powyższe rozwiązanie pozwoli na prewencyjne i wycinkowe stosowanie pełnej weryfikacji zgodności danych umieszczonych na bilecie z dokumentem potwierdzającym tożsamość, w stosunku do osób znajdujących się na danym sektorze.

Odpowiedni zapis, Rząd zaproponuje w toku dalszych prac legislacyjnych.

- 6) W ocenie Rządu zastrzeżenia budzi propozycja umożliwiająca wykreślanie danych zgromadzonych w systemach, o których mowa w art. 13 ust. 2 i 2a ustawy, na wniosek uczestnika meczu piłki nożnej, zapisana w *art. 1 pkt 6 lit. i projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2857).

W opinii Rządu nie można przyjąć jako zasady, że dane gromadzone w systemach o których mowa w art. 13 ust. 2 i 2a będą wykreślane na wniosek. Może to bowiem prowadzić do sytuacji, że w systemach będą przetwarzane dane osób, które od wielu lat nie były już na żadnym meczu, lecz nie zdecydowały się na złożenie takiego wniosku. Należy zatem określić maksymalny okres przetwarzania danych liczony od zdarzenia obiektywnego, np. od dnia ostatniego zakupu biletu lub przekazania innego dokumentu uprawniającego do przebywania na meczu piłki nożnej.

Ponadto, biorąc pod uwagę, że zakres danych jakie przetwarzają ww. systemy (obejmuje również informacje o orzeczeniach o zakazie wstępu i zakazach klubowych i zagranicznych) i zagrożenia związane z przedwczesnym usunięciem tych informacji z systemów, w przypadku osób, wobec których zastosowano te środki, okres 2 lat powinien być liczony od dnia upływu ważności orzeczenia lub zakazu.

- 7) W odniesieniu do zmian proponowanych w *art. 1 pkt 7 lit a-e projektu*, w ocenie Rządu właściwy związek sportowy oraz podmiot prowadzący rozgrywki powinny mieć uprawnienie do rozpatrywania odwołań od orzeczenia o zakazie klubowym. Uważamy, że taki model zapewnia m.in. właściwy tryb dwuinstancyjny w sprawach wydania zakazu klubowego.

8) Rząd zgłasza zastrzeżenia co do zasadności zmiany wprowadzonej w *art. 1 pkt 8 lit. c Projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2857). Zmiana ta zakłada bowiem wprowadzenie zapisu umożliwiającego organizatorowi odmowę sprzedaży biletu osobie, która może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa imprezy masowej. Jednakże, analizując obecne brzmienie ustawy należy dojść do wniosku, że przedstawiona w projekcie propozycja przepisu jest tożsama z obecnym brzmieniem tej normy. Już teraz bowiem organizator lub podmiot przez niego upoważniony do dystrybucji mają uprawnienie do odmowy sprzedaży biletu lub innego dokumentu uprawniającego do przebywania na nim osobie, wobec której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa imprezy masowej. W związku z tym, że przedstawiona propozycja nie wprowadza żadnych istotnych zmian, w opinii Rządu należy ją wykreślić.

9) W opinii Rządu należy ponownie poddać analizie zmianę wprowadzoną w *art. 1 pkt 19 projektu*.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2014 roku, art. 54 ust. 1 w części zawierającej słowa „*regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej*” jest niezgodny z konstytucją. W związku z powyższym zaistniała konieczność dokonania zmian w przedmiotowym przepisie.

Analizując *projekt ustawy* należy zwrócić uwagę, że oprócz usunięcia słów, które zostały uznane za niekonstytucyjne, wprowadzone zostały dwie istotne zmiany:

– dodanie słowa „wezwań”, które występuje już w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych (art. 20 ust. 1 pkt 4 i art. 54 ust 2 pkt 2 ustawy);

– wykreślenie określenia „porządkowego”, które precyzowało za nieprzestrzeganie, których poleceń członków służb porządkowych lub informacyjnych grozi kara w postaci ograniczenia wolności lub grzywny nie mniejszej niż 2000 zł.

W ocenie Rządu, o ile uzupełnienie brzmienia przepisu o określenia funkcjonujące już w ustawie – i pełniące identyczną funkcję co polecenie porządkowe – „wezwań” – jest uzasadnione, o tyle rezygnacja z określenia „porządkowego” jest niezgodne z *ratio legis* normy z art. 54 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Intencją ustawodawcy nie powinno być nakładanie na uczestników imprez masowych obowiązku podporządkowywania się wszystkim poleceniom wydawanym przez służby porządkowe i informacyjne. Biorąc pod uwagę dolegliwość przewidzianej sankcji, powinny być to naruszenia tych poleceń, które bezpośrednio są związane z koniecznością zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w czasie i miejscu trwania imprezy masowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, jak również konieczność dostosowania przepisu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w ocenie Rządu zmieniona treść art. 54 ust. 1 ustawy powinna odnosić się do „polecenia porządkowego”.

10) W odniesieniu do propozycji zapisu art. 1 pkt 23 lit. b *projektu ustawy*, Rząd wyrażając pozytywne stanowisko w tym zakresie, jednocześnie wnioskuje, aby przepis został wprowadzony do ustawy – kodeks wykroczeń, jako właściwej dla tego typu regulacji.

Rząd uważa za zasadne krytyczne odniesienie się do uzasadnienia do *Projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2857) w części odnoszącej się do skutków finansowych jakie niosą za sobą propozycje niektórych zmian.

Wbrew przedstawionemu przez projektodawcę uzasadnieniu część z proponowanych zmian (w szczególności niżej wymienionych), w ocenie Rządu będzie skutkować istotnym zwiększeniem wydatków z budżetu państwa, przede wszystkim w zakresie budżetów Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej:

- 1) Zmniejszenie minimalnej liczebności służb porządkowych, jaką zobowiązany jest zapewnić organizator imprezy masowej podwyższonego ryzyka, powoduje realne ryzyko zwiększenia liczby interwencji policyjnych, w miejscu i czasie trwania imprez masowych podwyższonego ryzyka oraz konieczność zwiększenia sił i środków policyjnych przydzielonych do zabezpieczenia tego typu imprez. Zgodnie z szacunkową oceną Policji, przy założeniu, że liczba imprez masowych będzie utrzymywała się na poziomie roku 2013, łączny koszt ich zabezpieczenia może wzrosnąć nawet o ponad 20 mln zł, w tym ok. 6,5 mln zł w przypadku imprez masowych podwyższonego ryzyka.
- 2) Wprowadzenie fakultatywności kwalifikowania imprezy masowej jako imprezy masowej podwyższonego ryzyka, może również skutkować koniecznością ponoszenia kosztów przez służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Jak zostało wskazane wcześniej, w sytuacji kiedy wydając zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej organ nie uwzględni opinii Policji i nie zakwalifikuje imprezy jako imprezy masowej podwyższonego ryzyka, wówczas organizator nie będzie zobowiązany do zwiększenia liczby służb porządkowych, a ciężar przygotowania właściwych (zwiększonych) sił i środków będzie spoczywał jedynie na właściwej jednostce Policji.

W przypadku konieczności poniesienia przez Policję i Państwową Straż Pożarną dodatkowych wydatków przekraczających przyznane środki, może wystąpić konieczność zwiększenia budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne.

Rząd pozytywnie oceniając, co do zasady, przedstawiony *Projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2857)*, równocześnie mając na względzie konieczność zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa imprez masowych, rekomenduje dalsze prace nad komisyjnym projektem ustawy i wnioskuje o jego weryfikację w zakresie zgłoszonych zastrzeżeń.