

Michał Pawlas

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Wydział Prawa i Administracji

ORCID: 0000-0002-3926-9256

Charakter prawny zakazu uczestniczenia w kolejnych imprezach masowych w orzecznictwie sądów administracyjnych

The legal nature of a ban on participation in subsequent mass events
in the case law of administrative courts

Streszczenie

W niniejszym artykule autor dąży do ustalenia normatywnego charakteru zakazu uczestniczenia w kolejnych imprezach masowych, przy uwzględnieniu wydanych w tym zakresie orzeczeń polskich sądów administracyjnych oraz poglądów komentatorów prawa. Podjętym rozważaniom towarzyszyć będzie pytanie, czy nieokreślony jednoznacznie charakter prawny zakazu klubowego może wpływać na sytuację prawną uczestników i organizatorów imprez masowych. Dążąc do wyjaśnienia powyższych wątpliwości, w artykule poddano analizie naturę prawną organizatora imprezy masowej jako podmiotu prawnego wydającego zakaz klubowy. Autor dokonuje również analizy poglądów komentatorów prawa, odnośnie do postrzegania zakazu klubowego w kategoriach sankcji administracyjnej.

Słowa kluczowe

impreza masowa, zakaz klubowy, decyzja administracyjna, sankcja administracyjna, akt administracyjny, stosunek publicznoprawny, organizator imprezy masowej

Abstract

In this article, the author seeks to establish the normative nature of a ban on participation in subsequent mass events, taking into account the rulings of Polish administrative courts issued in this respect and the views of legal commentators. The undertaken considerations is accompanied by the question whether the explicit legal nature of the club ban may affect the legal situation of participants and organizers of mass events. In an attempt to clarify the above doubts, it is analyzed in the article the legal subjectivity of the mass event organizer as the law entity issuing the club ban. The author also analyzes the views of law commentators regarding the perception of the club ban in terms of administrative sanction.

Keywords

mass event, club ban, administrative decision, administrative sanction, administrative act, public law relationship, mass event organizer

Wstęp

Instytucja zakazu uczestniczenia w kolejnych imprezach masowych, nazywana powszechnie „zakazem klubowym”, została wprowadzona w Polsce stosunkowo niedawno, bo na mocy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z 2009 roku¹, wywołując niemałe kontrowersje zarówno w kręgach praktyków, jak i teoretyków prawa. Na mocy art. 14 w związku z art. 18 u.b.i.m., umożliwiono organizatorom meczów piłki nożnej oraz imprez masowych o podwyższonym ryzyku zastosowanie zakazu klubowego wobec osoby, która dopuściła się naruszenia regulaminu obiektu lub regulaminu samej imprezy masowej. Przy okazji nowelizacji ustawy w 2012 roku, ustawodawca rozszerzył zakres stosowania tego środka prawnego na kolejne imprezy masowe przeprowadzone z udziałem drużyny organizatora, rozgrywane poza jego siedzibą, wskazując, iż może on być stosowany za naruszenie regulaminu obiektu lub regulaminu imprezy masowej prowadzonej z udziałem drużyny tego organizatora, co poszerzyło możliwość nałożenia zakazu klubowego także na sympatyków drużyny przyjezdnej. W pozostałym zakresie art. 14 u.b.i.m. odnosi się natomiast do kwestii proceduralnych, dotyczących stosowania przez organizatora imprezy masowej zakazu klubowego².

Wprowadzenie powyższych rozwiązań do polskiego systemu prawnego podyktowane było, zdaniem autorów ustawy, chęcią wyeliminowania potencjalnych przestępców stadionowych w związku z powszechnie znanymi przypadkami łamania prawa w trakcie meczów piłki nożnej oraz doświadczeniami służb mundurowych w tymże zakresie³. Autorzy projektu wskazywali na konieczność wprowadzenia systemowych rozwiązań, wobec utraty wewnętrznej spójności poprzednio obowiązującego aktu z 1997 roku⁴ w wyniku jego licznych nowelizacji, co uniemożliwiło skuteczne stosowanie przepisów w procesie zwalczania narastającego zjawiska tzw. chuligaństwa stadionowego. Problem ten był potęgowany ponadto nieefektywnym działaniem środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową⁵.

Poprawę bezpieczeństwa na stadionach piłkarskich zamierzano ponadto osiągnąć poprzez wprowadzenie na podstawie art. 13 u.b.i.m. kompatybilnych systemów elektro-

¹ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (dalej u.b.i.m.), t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2171.

² A. Bułat, „Klubowy zakaz stadionowy” – sankcja administracyjna czy środek penalny?, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 155–156.

³ J. Majewski, *Klubowy zakaz stadionowy – analiza regulacji ustawowej*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 3, s. 76.

⁴ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 680.

⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, Sejm VI Kadencji, druk nr 1074, Warszawa 2 października 2008 r., s. 1-2; B. Kurzępa, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt I OSK 2220/12*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 7-8, s. 343.

nicznych, służących między innymi do identyfikacji osób, sprzedaży biletów czy też kontroli przebywania w miejscu i w czasie trwania meczu piłki nożnej. Co istotne, systemy te pozwoliły również zweryfikować osoby, wobec których wydano orzeczenie zakazujące wstępu na imprezę masową, orzeczenie zobowiązujące do powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych, a także zakaz zagraniczny i zakaz klubowy. Administratorami danych osobowych przetwarzanych w systemach elektronicznych są właściwe podmioty zarządzające rozgrywkami piłkarskimi⁶.

Wskazane powyżej rozwiązania mają swoją genezę w Wielkiej Brytanii, gdzie już w 1994 roku procedury karne umożliwiały nakładanie kar za odsprzedaż biletów na mecze piłki nożnej, co przełożyło się na ograniczenie przypadków uczestniczenia w imprezach masowych osób, wobec których orzeczono zakaz stadionowy⁷. Wprowadzenie tak radykalnych zmian w dziedzinie bezpieczeństwa meczów piłki nożnej stanowiło olbrzymie wyzwanie dla brytyjskiego ustawodawcy, biorąc pod uwagę, że ekonomia lig zawodowych opiera się w głównej mierze na frekwencji uczestników. W Wielkiej Brytanii udało się jednak odnaleźć złoty środek, ponieważ po wprowadzeniu zmian widowiska sportowe nie straciły na swojej atrakcyjności, zaś ustawodawca pozostawił pewną przestrzeń wolną od uwarunkowań prawnych w ścisłym tego słowa znaczeniu, dostrzegając istotę funkcji społecznych i kulturowych, które wykraczają poza ekonomikę⁸.

Niezależnie od systemów elektronicznych, w Polsce funkcjonują także Krajowe Punkty Informacyjne do spraw imprez sportowych, wprowadzone na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej z dnia 25 kwietnia 2002 roku dotyczącej bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym⁹. Jednym z głównych zadań tych jednostek jest gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych. Informacje te nie dotyczą jednak osób, wobec których orzeczony został zakaz klubowy, a jedynie osób, wobec których orzeczono zakaz stadionowy.

Wprowadzenie rozwiązania w postaci zakazu klubowego początkowo spotkało się z aprobatą komentatorów u.b.i.m. Zarówno C. Kąkol, jak i W. Kotowski sygnalizowali konieczność sankcjonowania naruszeń wynikających z regulaminu imprezy masowej oraz umożliwienia organizatorowi decydowania o tym, kto może w organizowanym

⁶ C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2020, komentarz do art. 13 u.b.i.m.

⁷ S. Greenfield, G. Osborn, *Regulating Football. Commodification, Consumption and the Law*, London 2001, s. 30.

⁸ S. Weatherill, *European Sports Law: a Comparative Analysis of the European and American Models of Sport*, „International Sports Law Journal” 2006, nr 3-4, s. 128.

⁹ Decyzja Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym, Dz. Urz. UE L 121/1 z dnia 8.05.2002 r.

przez niego wydarzeniu uczestniczyć, a kto nie¹⁰. O ile obecnie nie ma już wątpliwości, że zakaz klubowy można rozpatrywać w kategoriach sankcji, to jednak wielu autorów odmiennie klasyfikuje sankcje w postaci zakazu klubowego. W niniejszym artykule podjęta zostanie próba przedstawienia i oceny rozbieżnych poglądów dotyczących powyższej kwestii.

W głównej mierze jednak niniejszy artykuł koncentruje się na określeniu normatywnego charakteru zakazu klubowego, przy uwzględnieniu wydanych w tym zakresie orzeczeń polskich sądów administracyjnych oraz poglądów komentatorów prawa.

1. Zakaz klubowy jako orzeczenie nieostateczne

Chcąc określić charakter prawny zakazu klubowego w kontekście praw i obowiązków zarówno organizatora imprezy masowej, jak i jej uczestnika, w pierwszej kolejności określić należy, jakiego rodzaju aktem administracyjnym jest ten środek. Pojęcie „akt administracyjny” jest praktycznie niestosowane w obowiązujących przepisach prawa. W występującej tam terminologii używa się częściej takich nazw jak: „decyzja administracyjna”, „postanowienie”, „zezwolenie”, „pozwolenie”, „koncesja” czy też „nakaz”¹¹. Pomimo iż ta forma prawna działania administracji doczekała się licznych i stosunkowo szczegółowych opracowań, w polskiej literaturze nie rozwiązano wszelkich wątpliwości powstających na etapie jej stosowania. Dowodem na to jest bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, z którego wywnioskować można, iż spór istnieje nawet co do formy, w jaki sposób powinna być sformułowana podstawa prawna do wydawania aktów administracyjnych. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 2 lutego 2007 roku¹², za podstawę prawną wydania decyzji uważa się prawo powszechnie obowiązujące, tzn. ustawy, dekrety, rozporządzenia, wydane z mocy ustawy. Z kolei nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji nakładającej na podmioty organizacyjne lub służbowo niepodporządkowane organowi, akty normatywne pozaustawowe, takie jak np. samoistne uchwały Rady Ministrów czy Prezydium Rządu. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie zwraca się jednak szczególną uwagę na występujące w praktyce formy aktu administracyjnego, które doczekały się dość szczegółowych regulacji prawnych, określających tryb ich wydawania oraz wymogi formalne, jakie muszą spełniać, a zatem warunki ich prawidłowości, warunki dokonywania ich zmian czy też pozbawie-

¹⁰ C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 235; W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, Warszawa 2012, s. 89.

¹¹ A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 251; S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 147-148.

¹² Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2007 r., OSK 396/06, LEX nr 366321.

nia ich mocy obowiązującej¹³. Znamiennej cechą aktu administracyjnego jest to, iż pomimo jednostronności jego formułowania jest on dwustronnie wiążący, albowiem uprawnień i obowiązków z niego wynikające dotyczą zarówno adresata, jak i organu administrującego. Pomimo iż akt administracyjny jest zawsze skierowany do podmiotu zewnętrznego, znajdującego się poza administracją publiczną, każdorazowo będzie on wywoływał skutki w dziedzinie prawa administracyjnego, a niejednokrotnie także w innych dziedzinach prawa, w szczególności w zakresie prawa cywilnego¹⁴.

Na temat charakteru prawnego zakazu klubowego wydanego przez organizatora imprezy masowej jako pierwszy wypowiedział się NSA w postanowieniu z dnia 2 października 2012 roku¹⁵. Pomimo iż wówczas Sąd jednoznacznie stwierdził, że formą, w ramach której orzeka się o zakazie klubowym, jest orzeczenie, nie rozwiało to wszelkich wątpliwości, a co więcej, stało się załącznikiem sporu interpretacyjnego. Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż ustawodawca zarówno w pierwotnej wersji aktu jak i po nowelizacji u.b.i.m. z 2015 roku¹⁶ co prawda posługuje się pojęciem „orzeczenie”, jednakże wyłącznie w kontekście wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁷, rozpoznawanych przez umocowane w ustawie podmioty w przedmiocie wydanego uprzednio zakazu klubowego¹⁸. Zważyć w tym miejscu należy również, iż pierwotnie właściwym do rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (odwołania) był podmiot prowadzący rozgrywkę, natomiast obecnie, po wspomnianej już nowelizacji ustawy, jest nim sam organizator imprezy masowej, co jednoznacznie wskazuje na brak dewolutywności postępowania, podając w wątpliwość zgodność tej instytucji z Konstytucją RP¹⁹. W obu przypadkach orzeczenie to ma charakter ostateczny, co nie przesądza jednak o braku możliwości jego zaskarżenia, jak jednoznacznie stwierdził NSA w przytoczonym postanowieniu z dnia 2 października 2012 roku²⁰. Należy jednak zasygnalizować, że wcześniej spotkać się można było z odmiennym poglądem. Komentując art. 14 u.b.i.m., Cezary Kąkol stanął bowiem na stanowisku, że skoro orzeczenie podmiotu prowadzącego rozgrywkę wydane na skutek złożonego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jest ostateczne, to tym samym wykluczona jest droga sądowa rozumiana jako kontynuacja kontroli instancyjnej²¹.

¹³ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 157.

¹⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 370-371.

¹⁵ Postanowienie NSA z dnia 2 października 2012 r., I OSK 2220/12, LEX nr 1219448.

¹⁶ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 1707.

¹⁷ W związku z nowelizacją ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 11 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1707) wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zastąpił dotychczas obowiązujące odwołanie do właściwego podmiotu prowadzącego rozgrywkę.

¹⁸ B. Kurzępa, *op. cit.*, s. 345.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

²⁰ M. Drózdź, *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 165.

²¹ C. Kąkol, *op. cit.*, 2012, s. 247.

Ostatecznie wątpliwości w zakresie zaskarżalności zakazu klubowego rozwił ustawodawca przy okazji jednej z ostatnich nowelizacji u.b.i.m., wprowadzając do art. 14 ustawy ustęp 8a, w którym wskazał, iż osobie ukaranej służy prawo wniesienia skargi do właściwego sądu administracyjnego. O ile kwestia formy, w jakiej orzeka się o wydanym uprzednio zakazie klubowym, była przedmiotem rozważań sądów administracyjnych, w których wskazywano na słuszność tezy zawartej w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 roku, o tyle można odnieść wrażenie, że wątpliwości w przedmiocie charakteru prawnego samego zakazu klubowego pozostały. Na pierwszy rzut oka wyczerpująca odpowiedź znajduje się w tezie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2015 roku, w którym sąd wyraził pogląd, iż zakaz klubowy nie jest sankcją karną ani decyzją administracyjną, lecz innym aktem administracyjnym, dla którego istnieje odpowiednia procedura odwoławcza oraz możliwość skarżenia do sądu administracyjnego²². Analizując uzasadnienie wyroku, można jednak dojść do przekonania, że sąd nie wskazał żadnych argumentów na potwierdzenie powyższej tezy, która w sposób pośredni rzutuje na kształtowanie się uprawnień i obowiązków zarówno organizatora imprezy masowej, jak i samego uczestnika. W wyroku wyraźnie wskazano bowiem, iż formą, w ramach której orzeka się o zakazie klubowym, jest orzeczenie, nie będące decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego²³, a stanowiące inny niż określony w art. 3 § 2 pkt 1–3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁴ akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Co więcej, pozytywnie odniesiono się w tym kontekście do kwestii dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego orzeczenia w przedmiocie zakazu klubowego, powołując się na postanowienie NSA z dnia 2 października 2012 roku. Jak wynika nadto z uzasadnienia przedmiotowego wyroku, o tym, że jest to akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, świadczyć ma w głównej mierze utrwalona już linia orzecznicza sądów administracyjnych, w tym m.in. postanowienie NSA z dnia 12 września 2013 roku w sprawie I OSK 1916/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2014 roku w sprawie IV SA/Wa 2390/13 czy też wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2014 roku w sprawie IV SA/Wa 1334/14.

²² Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2015 r., I OSK 727/15, LEX nr 1733592.

²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.), t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096.

²⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a.), t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325.

Wszystkie powyższe sprawy, sądy rozpoznawały pod kątem formy prawnej orzeczenia wydanego w przedmiocie rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz kwestii dopuszczalności zaskarżenia takiego orzeczenia do sądu administracyjnego. Trudno zatem jednoznacznie stwierdzić, iż intencją NSA było określenie w wyroku z dnia 17 czerwca 2015 roku charakteru prawnego samego zakazu klubowego. Patrząc z kolei przez pryzmat wskazanego przez sąd art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., należałoby przyjąć, iż jest to akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, dotycząca uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Przepis ten stwarza jednak duże możliwości interpretacyjne, natomiast w literaturze jest traktowany jako swoiste uzupełnienie sądowej kontroli administracyjnej w sprawach indywidualnych, a normowanych w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. Nieco pomocne może okazać się sięgnięcie do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2006 roku²⁵, w którym sąd usystematyzował owe „akty lub czynności”. W ocenie sądu, nie mają one mianowicie charakteru decyzji lub postanowienia, są podejmowane w sprawach indywidualnych, muszą mieć charakter publicznoprawny, a ponadto winny dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa²⁶. Należy w tym miejscu zwrócić również uwagę na art. 16 ust. 1 pkt 4 uchylonej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁷, który stanowi pierwowzór omawianej regulacji. Na etapie obowiązywania tejże ustawy także zastanawiano się, jakie formy działania należy rozumieć pod pojęciami „aktów” lub „czynności”.

Jak wyjaśniał J. Borkowski, te dwa określenia występujące w przepisie muszą się odnosić do indywidualnych czynności materialno-technicznych, które powodują powstanie skutku prawnego przez fakty, przy czym nie mogą one dotyczyć aktów i czynności prawa cywilnego, jak również nie obejmują aktów o charakterze ogólnym²⁸. Z treści art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. można natomiast wnioskować, iż niewątpliwie do „aktów”, o których mowa, nie zalicza się decyzji, ponieważ w tym zakresie przepis zawiera odesłanie do punktów wcześniejszych. W kontekście charakteru prawnego aktu administracyjnego, jakim jest zakaz klubowy, może to jednak budzić pewne wątpliwości. Należy zauważyć, iż w orzecznictwie NSA można napotkać zwroty, w których sąd w odniesieniu do zakazu

²⁵ Postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2006 r., I OSK 1756/06, LEX nr 2207747.

²⁶ R. Stankiewicz, *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 11, s. 42.

²⁷ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, t.j. Dz. U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368, Internetowy System Aktów Prawnych.

²⁸ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 363, 365; J. Borkowski, *Podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w świetle ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 5, s. 7.

klubowego wprost posługuje się pojęciem „decyzji”. Przykładowo, w ramach postanowienia wydanego w sprawie I OSK 1916/13 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnia, iż „orzeczenie w przedmiocie zakazu klubowego nie jest decyzją w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”, wskazując dalej, iż „skarżący złożył odwołanie od decyzji wydanej przez Legia Warszawa S.A.”²⁹

W przypadku, gdyby powyższe orzeczenie zostało wydane po nowelizacji art. 14 u.b.i.m. z dnia 26 listopada 2015 roku, klub Legia Warszawa S.A. byłby organem orzekającym zarówno o zakazie klubowym, jak i w przedmiocie rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tym samym można by ewentualnie domniemać, że posługując się pojęciem „decyzji, od której złożono odwołanie”, sąd miał na myśli kolejne już orzeczenie wydane przez klub Legia Warszawa S.A. wskutek rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, choć jest to wątpliwe, mając na względzie charakter środka zaskarżenia, jakim jest w tej sytuacji skarga do właściwego sądu administracyjnego. W omawianym przypadku, zważając na stan prawny z momentu orzekania, rozpoznającym „odwołanie od decyzji” był jednak podmiot prowadzący rozgrywkę, w związku z czym klub Legia Warszawa S.A. władny był wydać jedynie orzeczenie w przedmiocie samego zakazu klubowego z uwagi na naruszenie regulaminu imprezy masowej. Wskazując najpierw jednoznacznie, że orzeczenie w przedmiocie zakazu klubowego nie jest decyzją, a następnie nazywając wprost orzeczenie wydane przez klub Legia Warszawa decyzją, sąd wydał orzeczenie, które jest wewnętrznie sprzeczne. Tym samym nie sposób przyjąć, że sąd, wykluczając pojęcie „decyzji” w kontekście zakazu klubowego, miał na myśli orzeczenie wydane przez organizatora imprezy masowej w związku z naruszeniem jej regulaminu, a nie w następstwie rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

O tym, czy wydany w następstwie naruszenia regulaminu imprezy masowej zakaz klubowy można określić mianem decyzji, może przesądzać między innymi specyfika elementów składowych tego aktu, w zestawieniu z przesłankami wskazanymi przez ustawodawcę w art. 107 k.p.a. W doktrynie zgodnie wskazuje się na minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania danego aktu prawnego jako decyzji administracyjnej, zaliczając do nich oznaczenie organu administracji publicznej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy, a ponadto podpis osoby reprezentującej organ administracji³⁰. Jakkolwiek w przypadku zakazu klubowego można powiedzieć, iż zawierał będzie rozstrzygnięcie o istocie sprawy i wskazanie adresata oraz inne istotne elementy decyzji, takie jak uzasadnienie czy też wskazanie sposobu odwołania, to jednak w przytoczonym przepisie wyraźnie mowa jest o organie administracji

²⁹ Postanowienie NSA z dnia 12 września 2013 r., I OSK 1916/13, LEX nr 1517999.

³⁰ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis. Komentarz do art. 107 k.p.a., zb. 1.

publicznej jako podmiocie upoważnionym do jej wydania i podpisania. Pojęcie samego organu administracji publicznej jest jednakże podobnie jak w przypadku pojęcia decyzji dyskusyjnej, natomiast pewne jego elementy składowe są stałe i zgodnie akceptowalne w literaturze. Przyjmuje się mianowicie, że organ administracji publicznej to człowiek lub grupa osób, w przypadku gdy mamy do czynienia z organem kolegialnym, znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi dla tego prawa. Wskazuje się ponadto, iż winien on działać w granicach przyznanym mu przez prawo kompetencji³¹.

Uprawnionym do wydania zakazu klubowego jest organizator imprezy masowej, który niewątpliwie wkracza w ten sposób w sferę uprawnień i obowiązków uczestników takiego wydarzenia³². Zastanawia więc, czy podmiot ten można sklasyfikować wśród organów umocowanych przez ustawodawcę do wydawania decyzji administracyjnych. W ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych zawarto definicję legalną organizatora imprezy, zgodnie z którą może nim być osoba prawna, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, przeprowadzająca imprezę masową. Ustawodawca posłużył się więc w tym wypadku stosunkowo szerokim katalogiem podmiotów prawa prywatnego, wprowadzając wyraźne kryterium różnicujące, jakim jest „przeprowadzenie” przez dany podmiot imprezy masowej. Bez wątplenia zatem do osób prawnych, które mogą pełnić rolę organizatora imprezy masowej, zaliczyć można zarówno te państwowe, jak i niepaństwowe, jak również podmioty prawa publicznego, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną³³. Niezależnie od tego, że decyzja jest oświadczeniem woli organu administracji publicznej, jako akt administracyjny jest ona również jednostronnym i władczym rozstrzygnięciem sprawy³⁴. Z kolei umocowanie tych organów do działań o charakterze władczym, a więc takich, które określają prawa i obowiązki innych podmiotów, znajduje się w przepisach kompetencyjnych, a więc w ustawach regulujących poszczególne dziedziny administracji³⁵.

Wraz z upływem czasu i poszerzaniem kręgu podmiotów z art. 107 k.p.a., stopniowo zaczęto jednak odchodzić od opierania definicji organu na cechach podmiotu wykonującego władztwo administracyjne, przechodząc na kryterium funkcjonalne, posługując się ponadto coraz chętniej pojęciem organu administracji publicznej dla określenia nie tylko organów administracji rządowej, ale również wszystkich podmiotów wyposa-

³¹ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 132-133.

³² B. Kurzępa, *op. cit.*, s. 346.

³³ M. Drózdź, *Ustawa o bezpieczeństwie...*, s. 52-53.

³⁴ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne. Ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Toruń 2010, s. 146.

³⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2013, s. 253-254.

zonych przez ustawy w kompetencje w zakresie administracji. Tym samym poprzez organ administracji publicznej można rozumieć każdy podmiot, któremu ustawa przyznaje kompetencje z zakresu prawa administracyjnego, niezależnie od tego, czy stanowi część struktury państwa czy też jest innym podmiotem wykonującym uprawnienia przyznane przez państwo³⁶. Co więcej, w pewnym zakresie w wykonywaniu zadań administracji publicznej mają swój udział również podmioty nie wchodzące w skład aparatu administracyjnego, które mogą wykonywać funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, w szerszym zaś stopniu realizować zadania administracji publicznej. Oznacza to w praktyce, że niektórym podmiotom umożliwia się stosowanie jednostronnych rozstrzygnięć w takich formach, w jakich mogą to czynić organy administracji, powierzając im w ten sposób funkcję władczą konkretyzacji norm prawa administracyjnego³⁷.

Po procesie transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w latach 90., wyraźnie zauważalna jest tendencja do prywatyzacji zadań publicznych poprzez przekazywanie ich realizacji podmiotom spoza administracji, w szczególności przedsiębiorstwom, a nawet spółkom prawa handlowego³⁸. Pozwoliło to niewątpliwie stworzyć potencjalne warunki efektywnego wykonywania zadań publicznych przez spółki o kapitale mieszanym publiczno-prywatnym, w których gmina jest jednym z udziałowców. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż jedną z podstawowych zalet takiego modelu jest elastyczna forma organizowania działalności gospodarczej, która w założeniu ma przynosić zyski. Powyższy pogląd jest jednak sprzeczny z treścią uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 roku³⁹, w której podkreślono, iż działalność podmiotów użyteczności publicznej nie może być nastawiona na maksymalizację zysków, a cel w postaci zaspokajania potrzeb ludności nie może być zarobkowy⁴⁰. Nie jest natomiast tajemnicą, iż działalność klubów piłkarskich organizujących imprezy masowe jest od dawna zasilana publicznymi środkami, przy czym niewątpliwie podmioty te są nastawione na zysk⁴¹.

W niniejszym przypadku, choć organizator imprezy nie jest organem władzy publicznej, działając na podstawie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej, a zatem jego relacja z uczestnikiem imprezy masowej ma charakter stosunku publicznoprawnego, na co wskazał NSA w postanowie-

³⁶ J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 44-45.

³⁷ R. Stec, *Prawne formy działalności administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 129.

³⁸ E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania...*, s. 315-316.

³⁹ Uchwała TK z dnia 12 marca 1997 r., W 8/96.

⁴⁰ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 61, 84.

⁴¹ M. Karbowiak, *Władze miast milionami złotych wspierają kluby Ekstraklasy. Droga ta nasza piłka*, http://wyborcza.pl/1,76842,15127874,Wladze_miast_milionami_zlotych_wspieraja_kluby_Ekstraklasy_.html [dostęp 12.01.2020].

niu z dnia 2 października 2012 roku⁴². Mając na uwadze dotychczasowe rozważania, można dojść do przekonania, że choć zakaz klubowy nosi cechy decyzji administracyjnej (głównie ze względu na swój władczy charakter), nie powinien być traktowany jako ten rodzaj aktu administracyjnego. Nie można bowiem zapominać, iż w art. 4 u.b.i.m. ustawodawca definitywnie wyłączył możliwość stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie art. 14 u.b.i.m., który w obecnym kształcie reguluje zarówno kwestię wydania zakazu klubowego, „orzeczenia” wydanego na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i możliwości złożenia skargi do właściwego sądu administracyjnego⁴³.

Analiza przytoczonych wyroków i postanowień prowadzi do wniosku, iż sądy zgodnie stoją na stanowisku, że formą, w ramach której orzeka się o zakazie klubowym, jest „orzeczenie”, które nie jest decyzją administracyjną. Niejednokrotnie w orzecznictwie podkreśla się, w ślad za postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 roku, iż „orzeczenie to wydane na skutek wniesienia odwołania ma charakter ostateczny”. Dopiero zaś po wyczerpaniu środków zaskarżenia przysługuje skarga do sądu administracyjnego, jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w orzeczeniu z dnia 23 kwietnia 2013 roku⁴⁴.

Zważając zatem na charakter normatywny orzeczenia wydanego w następstwie złożonego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz określony w ustawie tryb postępowania skargowego, można dojść do przekonania, iż wydany w następstwie naruszenia regulaminu obiektu lub regulaminu imprezy masowej zakaz klubowy jest orzeczeniem nieostatecznym.

2. Zakaz klubowy jako sankcja administracyjna

Odpowiedzialność administracyjna ma charakter zobiektywizowany i w przeciwieństwie do odpowiedzialności karnej jest oderwana od pojęcia winy. W przypadku sankcji administracyjnej odpowiedzialność oparta została na samym fakcie naruszenia obowiązku prawnego, będąc odpowiedzialnością przedmiotową, *ex lege*⁴⁵. Stosowane w administracji sankcje zwiększają w znacznym stopniu jej efektywność, z kolei ich wielopostaciowość jest odzwierciedleniem wielości, zmienności oraz złożoności zadań publicznych i ich wykonywania, zwłaszcza wobec posługiwania się władztwem admini-

⁴² Postanowienie NSA z dnia 2 października 2012 r., I OSK 2220/12, LEX nr 1219448.

⁴³ J. Majewski, *op. cit.*, s. 88.

⁴⁴ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2013 r., IV SA/Wa 184/13, LEX nr 1517226.

⁴⁵ L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne, blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 68, 71.

stracyjnym przez organy administracji publicznej⁴⁶. Tematyka sankcji w administracji jest przedmiotem wielu sporów i wątpliwości, które dotyczą nie tylko zasad oraz trybu ich nakładania, ale również związanej z nimi aksjologii oraz funkcji, jakie mają one spełniać w procesie stosowania prawa⁴⁷. Niewątpliwie sytuacja ta w pewien sposób utrudnia ochronę jednostki, w czasie gdy wyraźnie dostrzec można tendencję do dekryminalizacji wielu czynów i rozszerzenia kompetencji sankcyjnych w rezultacie wzrostu państwa administracyjnego⁴⁸.

Patrząc z perspektywy sytuacji prawnej uczestnika imprezy masowej, w stosunku do którego wydano zakaz klubowy, można się również zastanawiać, czy jest on adresatem sankcji administracyjnej. Autorzy projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych określili zakaz klubowy mianem „kary porządkowej”⁴⁹. NSA w wyroku z dnia 17 czerwca 2015 roku, określając charakter prawny zakazu klubowego, definitywnie stwierdził z kolei, iż nie można go traktować w kategoriach sankcji karnej⁵⁰. Kwestii tej więcej uwagi poświęcono w piśmiennictwie. Można jednak zaobserwować dużą rozbieżność poglądów, albowiem zakaz klubowy określany jest zarówno mianem sankcji administracyjnej, sankcji *quasi-administracyjnej*, jak i sankcji karnej.

Ostatni z przytoczonych powyżej poglądów, autorstwa A. Bułata, mógł jednak nieco stracić na swej aktualności, ponieważ głoszony był jeszcze przed wydaniem wyroku NSA z dnia 17 czerwca 2015 roku, w którym sąd wykluczył taką możliwość. Adam Bułat wyjaśniał, iż procedura sądownoadministracyjna nie jest odpowiednia dla spraw, które ze względu na swą specyfikę winny być traktowane jako sprawy karne, z kolei zakaz klubowy jest w istocie karą kryminalną, a więc środkiem penalnym, nie zaś sankcją administracyjną⁵¹. Nieco zbliżony pogląd prezentuje Bolesław Kurzępa, który zwraca uwagę, iż zakaz klubowy jest w skutkach bardzo podobny do zakazu wstępu na imprezę masową, pod warunkiem jednak, że jest połączony z popełnieniem przez sprawcę przestępstwa lub wykroczenia. Autor wychodzi z założenia, że ze względu na czynności związane z późniejszym egzekwowaniem zakazu klubowego nabiera on charakteru publicznoprawnego, stając się w ten sposób sankcją o charakterze karno-administracyjnym, wywołującą skutki *erga omnes*⁵².

⁴⁶ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 171.

⁴⁷ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2011, s. 28-29.

⁴⁸ M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 88.

⁴⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, Sejm VI Kadencji, druk nr 1074, Warszawa z dnia 2 października 2008 r., s. 2.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2015 r., I OSK 727/15, LEX nr 1733592.

⁵¹ A. Bułat, *op. cit.*, s. 165.

⁵² B. Kurzępa, *op. cit.*, s. 344, 346.

Z kolei M. Drózdź postrzegał zakaz klubowy w kategoriach sankcji administracyjnej. Zdaniem komentatora u.b.i.m., należało jednak zastrzec, iż środek ten wywołuje jednocześnie skutki *erga omnes*, ingerując w sferę praw i wolności danej osoby i stanowiąc subsydiarny zakaz wstępu na imprezę masową⁵³. Ostatecznie M. Drózdź zmienił jednak swój pogląd, wskazując, że ustawodawca doprowadził w niniejszym przypadku do pomieszania ze sobą elementów charakterystycznych dla prawa cywilnego, karnego oraz administracyjnego. W ocenie autora, zważywszy na charakter prawny zakazu klubowego, który przejawia przewagę cech charakterystycznych dla sankcji karnej, a nie sankcji administracyjnej, paradoksalnie sąd administracyjny dokonuje oceny aktu wywołującego sankcję tak naprawdę karną⁵⁴.

Najszerzej na ten temat wypowiedział się natomiast J. Majewski, który przyznał co prawda, że zakaz klubowy ma charakter karny, jednakże definitywnie wykluczył, że stanowi on sankcję karną, ponieważ nakładanie sankcji karnych należy do sądów. Autor w oparciu o występujące w literaturze definicje sankcji administracyjnej doszedł do przekonania, iż zakaz klubowy ma charakter sankcji „*quasi*-administracyjnej”. W przypadku określania, jakiego rodzaju sankcją jest zakaz klubowy, należy jego zdaniem mieć na względzie, iż w materialnym ujęciu jest to „wyrażona ustawowo dolegliwość skierowana do podmiotu uprawnionego lub zobowiązanego, na podstawie norm prawnych przynależnych do tej części prawa, za naruszenie danej normy”. Jednocześnie autor zwrócił uwagę, iż zakaz klubowy jest stosowany przez podmiot „administrujący”, któremu można przypisać tylko pewnego rodzaju przynioty organu administracji publicznej.

Mimo iż przesłanki nałożenia zakazu nie wypełniają elementów składowych prezentowanych w literaturze definicji sankcji administracyjnych, to jednak są im najbliższe i z tego też względu należy przyjmować, iż jest to sankcja *quasi*-administracyjna⁵⁵. Takie ujęcie zakazu klubowego z pewnością nie jest pozbawione sensu, biorąc pod uwagę wskazane w literaturze trzy kryteria, po spełnieniu których stosowane w prawie administracyjnym środki są klasyfikowane w kategoriach sankcji administracyjnych. O ile bowiem zastosowanie zakazu klubowego następuje na skutek naruszenia przez uczestnika obowiązków prawnych zawartych w regulaminie imprezy czy też obiektu i bez wątpienia wywołuje u niego niekorzystne skutki w postaci zakazu wstępu na kolejne imprezy masowe, to jednak spełnienie ostatniego kryterium może już budzić poważne wątpliwości. Jest w nim bowiem mowa, iż sankcja administracyjna musi wynikać bezpośrednio z przepisów prawa obowiązującego lub zostać nałożona przez organ admini-

⁵³ M. Drózdź, *Ustawa o bezpieczeństwie...*, s. 160.

⁵⁴ M. Drózdź, Charakter zakazu klubowego na podstawie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Głosa do wyroku NSA z dnia 17 czerwca 2015 r., I OSK 727/15, LEX, 2018/4/109-116.

⁵⁵ J. Majewski, *op. cit.*, s. 85-88.

stracji⁵⁶. Zważając zatem na wyrażony w tej kwestii pogląd J. Majewskiego, spełnienie zarówno jednej, jak i drugiej przesłanki wydaje się mocno dyskusyjne.

3. Zakończenie

Procedura wydania zakazu klubowego, cechująca się brakiem dewolutywności na etapie odwołania, wywołuje spore kontrowersje, a w literaturze przedmiotu nie brakuje głosów wskazujących na niezgodność z konstytucją art. 14 u.b.i.m. oraz naruszenie zasady proporcjonalności. Podmiot organizujący imprezę masową, w sposób władczy i jednostronny, orzeka w przedmiocie uprawnień i obowiązków obywatela w następstwie naruszenia przez niego regulaminu obiektu lub regulaminu imprezy masowej⁵⁷. Do władczej ingerencji w prawa i obowiązki obywatela co do zasady umocowany jest natomiast tylko organ administracji, którym organizator imprezy masowej z pewnością nie jest⁵⁸. Autor podziela pogląd, iż w obecnej formie przepisy ustanawiające zakaz klubowy godzą w konstytucyjny system źródeł prawa, ponieważ przewidują możliwość zastosowania tego zakazu w razie naruszenia przez jednostkę regulaminu pochodzącego od podmiotu prywatnego, który nie ma charakteru prawa powszechnie obowiązującego⁵⁹.

Jak zostało dowiedzione w rozdziale 1 niniejszego artykułu, nie określono dotychczas normatywnego charakteru zakazu klubowego jako orzeczenia wydanego pierwotnie. Koncentrując się na formie, w jakiej orzeka się o zakazie klubowym, w orzeczeniach sądów dostrzega się w niniejszym aspekcie niekonsekwencję w posługiwaniu się nomenklaturą prawniczą, co w konsekwencji prowadzi do przekonania, że określono jedynie charakter normatywny orzeczenia wydanego w następstwie złożonego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Niniejsza niejednoznaczność może prowadzić do sporów interpretacyjnych, a w dalszej perspektywie naruszać zasadę pewności prawa.

Jak wskazano natomiast w ostatnim rozdziale artykułu, do sporów interpretacyjnych prowadzi również postrzeganie zakazu klubowego w kontekście sankcji. W ocenie autora trudno jednoznacznie określić, jakiego rodzaju sankcją jest zakaz klubowy. Mając jednak na uwadze poglądy zaprezentowane w literaturze i orzecznictwie sądów administracyjnych, można odnieść wrażenie, że zakaz klubowy jest najbliższy pojęciu sankcji administracyjnej, ponieważ w założeniu ma prowadzić do poszanowania prawa, a ponadto wywołać negatywne konsekwencje w związku z naruszeniem zakazu. Z uwagi

⁵⁶ K. Frączak, *Cofnięcie bądź ograniczenie uprawnienia jako sankcja administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sanckje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 111.

⁵⁷ M. Drózdź, *Ustawa o bezpieczeństwie...*, s. 163.

⁵⁸ W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 76; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 94.

⁵⁹ M. Drózdź, *Charakter zakazu klubowego ...*

jednak na fakt, iż zakaz klubowy jest stosowany przez podmiot „administrujący”, a przesłanki nałożenia zakazu nie wypełniają wszystkich elementów składowych prezentowanych w literaturze definicji sankcji administracyjnych, autor podzielił stanowisko wyrażone przez J. Majewskiego, a tym samym przyjął, że zakaz ten jest w istocie sankcją *quasi-administracyjną*⁶⁰.

Bibliografia

Literatura

- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Borkowski J., *Podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w świetle ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 5.
- Bułat A., „Klubowy zakaz stadionowy” – sankcja administracyjna czy środek penalny?, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9.
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
- Dróżdż M., *Charakter zakazu klubowego na podstawie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Glosa do wyroku NSA z dnia 17 czerwca 2015 r., I OSK 727/15*.
- Dróżdż M., *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
- Frączak K., *Cofnięcie bądź ograniczenie uprawnienia jako sankcja administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.
- Greenfield S., Osborn G., *Regulating Football. Commodification, Consumption and the Law*, London 2001.
- Kąkol C., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kąkol C., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2020.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne, blaski i cienie*, Warszawa 2011.
- Knosala E., Zacharko L., Stasikowski R., *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Kotowski W., Kurzępa B., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, Warszawa 2012.
- Kurzępa B., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 roku, sygn. akt I OSK 2220/12*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 7-8.
- Lang J., Służewski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995.

⁶⁰ J. Majewski, *op. cit.*, s. 85-88.

- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Majewski J., *Klubowy zakaz stadionowy – analiza regulacji ustawowej*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 3
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2011.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne. Ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Toruń 2010.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2013.
- Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
- Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016.
- Stankiewicz R., *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 11.
- Stec R., *Prawne formy działalności administracji publicznej*, Warszawa 2008.
- Weatherill S., *European Sports Law: a Comparative Analysis of the European and American Models of Sport*, „International Sports Law Journal” 2006, nr 3-4.
- Wiktorowska A., Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- Ziemski K. M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096.
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, t.j. Dz. U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368.
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 690.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325.
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2171.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 1707.
- Uchwała TK z dnia 12 marca 1997 r. w sprawie W 8/96, nr 10351.
- Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2007 r., OSK 396/06.
- Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2015 r., I OSK 727/15.
- Postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2006 r., I OSK 1756/06.
- Postanowienie NSA z dnia 2 października 2012 r., I OSK 2220/12.

Postanowienie NSA z dnia 12 września 2013 r., I OSK 1916/13.

Decyzja Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym, Dz. Urz. UE L 121/1 z dnia 8.05.2002 r.

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 z 2007 r. Nr 17, poz. 129.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2013 r., IV SA/Wa 184/13.

Uzasadnienie do projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, Sejm VI Kadencji, druk nr 1074, Warszawa z dnia 2 października 2008 r.

Internet

Karbowiak M., *Władze miast milionami złotych wspierają kluby Ekstraklasy. Droga ta nasza piłka*; http://wyborcza.pl/1,76842,15127874,Wladze_miast_milionami_zlotych_wspieraja_kluby_Ekstraklasy_.html [dostęp 12.01.2020].