

Analiza potrzeby zmian przepisów prawnych w zakresie bezpieczeństwa wójtów, burmistrzów i prezydentów miast

dr Norbert Szczęch

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie,
Instytut Administracyjno-Ekonomiczny

Wstęp

Dokonana w ekspertyzie analiza dotyczy potrzeby zmian przepisów prawnych w tym w szczególności: Ustawy o strażach gminnych, Ustawy o samorządzie gminnym, Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Ustawa o strażach gminnych stała się przedmiotem odrębnej refleksji. W związku z tym, niniejsza analiza zostanie poświęcona przede wszystkim przepisom ustawy o ochronie imprez masowych, zaś uzupełniająco Ustawie o samorządzie gminnym jako elementom swoistego pakietu proponowanego w zakresie ustanowienia skutecznej ochrony organów monokratycznych samorządu terytorialnego.

1. Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych¹

Powyższy akt prawny (dalej: Ustawa) spełnia swoją rolę w odniesieniu do imprez masowych, powstają jednak wątpliwości w odniesieniu do imprez, które nie posiadają takiego charakteru i nie są regulowane w tym akcie. Na takiej bowiem imprezie, nie podpadającej pod zastrzeżone regulacje Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych doszło do wspomnianego na wstępie zamachu na Prezydenta Gdańska. Pytania, jakie powinny zostać w związku z tym postawione można streścić następująco:

- 1) Czy na organizację takiej imprezy powinno być potrzebne zezwolenie?
- 2) Czy nie należy wprowadzić obowiązku zgłaszania takich imprez?
- 3) Czy organizator powinien być zobligowany do zachowania konkretnych warunków w zakresie bezpieczeństwa?
- 4) Czy niezbędne powinno być powołanie służb porządkowych?
- 5) Czy niezbędne powinno być zatrudnienie agencji ochrony do pilnowania porządku publicznego na imprezie o charakterze niemassowym?
- 6) Czy organizator powinien być zobligowany do pobierania pisemnych oświadczeń od uczestników takiej imprezy o udziale w niej na własną odpowiedzialność?
- 7) Czy organizator powinien być zobowiązany do ubezpieczenia takiej imprezy?
- 8) Czy impreza powinna posiadać własny regulamin?
- 9) Czy obecność organu monokratycznego samorządu terytorialnego podczas takiej imprezy powinna podnosić wymagania bezpieczeństwa stawiane organizatorom?

Zgodnie z art. 3 Ustawy pod pojęciem imprezy masowej należy zasadniczo rozumieć trzy rodzaje imprez: impreza masowa artystyczno-rozrywkowa, masowa impreza sportowa oraz mecz piłki nożnej.

Pod pojęciem **imprezy masowej artystyczno-rozrywkowej** należy rozumieć imprezę o charakterze artystycznym, rozrywkowym lub zorganizowane publiczne oglądanie przekazu telewizyjnego na ekranach lub urządzeniach umożliwiających uzyskanie obrazu o przekątnej przekraczającej 3 m, która ma się odbyć:

- a) na stadionie, w innym obiekcie niebędącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie impre-

¹ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. 2009, nr 65, poz. 54; t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1870.

- zy masowej, na których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000,
- b) w hali sportowej lub w innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, w których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 500².

Z kolei **masowa impreza sportowa** jest to impreza masowa mająca na celu współzawodnictwo sportowe lub popularyzowanie kultury fizycznej, organizowana na:

- a) stadionie lub w innym obiekcie niebędącym budynkiem, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy masowej – nie mniej niż 300,
- b) terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób wynosi nie mniej niż 1000³.

Mecz piłki nożnej został zdefiniowany przez ustawodawcę jako masowa impreza sportowa mająca na celu współzawodnictwo w dyscyplinie piłki nożnej, organizowana na stadionie lub w innym obiekcie sportowym, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000⁴.

Tym samym, istnieje szeroki, nieokreślony w ustawie katalog imprez, które nosić będą miano imprezy zwykłej i nie będą podlegać pod rygory omawianej ustawy. Stosownie do stanowiska przyjmowanego przez polskie organizacje pozarządowe, są to między innymi:

- 1) imprezy sportowe (np. piknik sportowy) lub artystyczno-rozrywkowe (np. koncert), w których liczba miejsc dla uczestników nie przekracza liczby określonej w ustawie dla imprezy masowej
- 2) współzawodnictwo dzieci i młodzieży (mecz, turniej dla dzieci lub młodzieży);
- 3) imprezy sportowe organizowane wyłącznie dla sportowców niepełnosprawnych;
- 4) imprezy rekreacyjne organizowane na otwartym ogólnodostępnym oraz nieodpłatnym terenie.
- 5) imprezy towarzyskie, rodzinne (np. wesele);

- 6) imprezy religijne (np. zjazd Świadców Jehowy, msza polowa);
- 7) wydarzenia społeczne (np. zjazd członków danego stowarzyszenia, spotkanie organizacji z całego kraju),
- 8) wydarzenia organizowane w teatrach, operach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach, a także organizowane w szkołach i placówkach oświatowych (np. rozpoczęcie roku szkolnego na terenie szkoły);
- 9) wystawy, koncerty, przedstawienia plenerowe oraz imprezy na terenie gminnym;
- 10) imprezy odbywające się na drogach publicznych oraz zgromadzenia publiczne⁵.

Należy się zgodzić z konkluzją zawartą w stanowisku organizacji pozarządowych, że jeśli impreza odbywa się na terenie prywatnym, czyli zamkniętym, nie ogólnodostępnym (np. w siedzibie organizacji, w domu prywatnym, ogrodzie, klubie, restauracji, czyli takim, który powoduje, że impreza ma charakter towarzyski) i nie wiąże się z wykorzystaniem ulicy lub drogi (zajęciem pasa drogowego np. ulicy, chodnika, pobocza) lub jest skierowana do liczby osób mniejszej niż wskazana w ustawie o imprezach masowych to nie wymaga uzyskania żadnych szczególnych zezwoleń urzędowych. Odbywa się ona na podstawie umowy/ustaleń pomiędzy właścicielem terenu a organizatorem⁶.

Powstaje tym samym szeroki katalog imprez, co do których nie istnieją żadne prawne wymogi oparte na Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Nie jest ona jednak jedynym aktem prawnym rangi ustawowej zawierającym regulacje odnoszące się do organizowania imprez.

2. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

Stosownie do Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁷ (dalej: ustawa o działalności kulturalnej), organizatorzy pewnych imprez winni zawiadamiać organy samorządu terytorialnego o zamiarze ich zorganizowania. Dotyczy to organizatorów imprez artystycznych lub rozrywkowych, o ile są one organizowane w ramach **działalności kulturalnej** oraz **poza stałą siedzibą lub w sposób objazdowy**.

5 <http://www.gdyniapozarzadowa.pl/impreza-zwykla/> (28.01.19).

6 Ibidem.

7 Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, t. j. Dz. U. 2018, poz. 1983.

2 Art. 3 ust. 2 Ustawy.

3 Ibidem, art. 3 ust. 3.

4 Ibidem, art. 3 ust. 4.

Zgodnie z tą ustawą, zawiadomienie powinno zawierać następujące dane:

- 1) imię, nazwisko lub nazwę podmiotu organizującego imprezę artystyczną lub rozrywkową, siedzibę i adres do korespondencji;
- 2) rodzaj i charakter imprezy;
- 3) miejsce, datę, godzinę rozpoczęcia, planowany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników;
- 4) określenie planowanych środków służących zapewnieniu bezpieczeństwa uczestników⁸.

Stosownie do art. 34 tejże ustawy, pomieszczenia, obiekty lub miejsca, w których odbywają się imprezy artystyczne i rozrywkowe, a także urządzenia techniczne używane przy ich organizowaniu lub w trakcie ich odbywania, powinny odpowiadać wymaganiom przewidzianym prawem. Organ samorządu terytorialnego może zażądać załączenia do zawiadomienia zaświadczenia właściwego organu o spełnieniu powyższych wymagań. Zawiadomienie o imprezie powinno być złożone nie później niż 30 dni przed planowanym terminem jej rozpoczęcia. W przypadku wymagania zaświadczenia, termin określony liczy się od dnia doręczenia zaświadczenia. Imprezy artystyczne i rozrywkowe organizowane cyklicznie nie rzadziej niż 2 razy w roku przez te same podmioty w tych samych pomieszczeniach, obiektach i miejscach do tego dostosowanych wymagają jednorazowego zawiadomienia organu gminy właściwej ze względu na miejsce imprezy.

Organ gminy posiada na gruncie powyższej ustawy kompetencje do wydania decyzję o zakazie odbycia imprezy artystycznej lub rozrywkowej, jeżeli zagraża ona życiu lub zdrowiu ludzi, moralności publicznej albo mieniu w znacznych rozmiarach lub nie zostały spełnione wymagania przewidziane prawem dla pomieszczeń, obiektów lub miejsc, w których odbywają się imprezy artystyczne i rozrywkowe, a także dla urządzeń technicznych używanych przy ich organizowaniu lub w trakcie ich odbywania.

Decyzja o zakazie odbycia imprezy artystycznej lub rozrywkowej powinna być doręczona podmiotowi, który ją organizuje, w terminie 14 dni od dnia złożenia zawiadomienia, nie później jednak niż 10 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy. Odwołanie od decyzji wnosi się w terminie 3 dni od dnia jej doręczenia. Podlega ono rozpoznaniu w terminie 7 dni od dnia wniesienia odwołania. Niewydanie decyzji w tym terminie oznacza zgodę na odbycie imprezy. Decyzję wydaną w wyniku wniesienia odwołania doręcza się w terminie 3 dni.

Organ gminy wydaje decyzję o zakazie odbycia imprezy artystycznej lub rozrywkowej, jeżeli zagraża ona życiu lub zdrowiu ludzi, moralności publicznej albo mieniu w znacznych

rozmiarach lub nie zostały spełnione wymagania przewidziane prawem dla pomieszczeń, obiektów lub miejsc, w których odbywają się imprezy artystyczne i rozrywkowe, a także dla urządzeń technicznych używanych przy ich organizowaniu lub w trakcie ich odbywania⁹.

Te zatem imprezy, które nie posiadają charakteru masowego oraz nie podpadają pod przepisy ustawy o działalności kulturalnej, nie są objęte żadnymi regulacjami prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej.

Tymczasem, analiza praktyki niektórych organów samorządowych wskazuje na **sprzeczny z prawem** proceder wymagania od organizatorów imprez niemających przedstawienia całego szeregu dokumentów i spełnienia licznych obowiązków.

3. Praktyka organów samorządowych

Przechodząc na grunt konkretnych wymagań stawianych organizatorom imprez przez organy samorządowe, trzeba zauważyć, że rezerwują sobie one prawo do wydania decyzji administracyjnej o niedopuszczeniu imprezy lub przerwania jej w trakcie trwania, w przypadku stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia, moralności publicznej, bezpieczeństwa uczestników imprezy lub środowiska naturalnego i mienia publicznego¹⁰.

Posługiwanie się zagrożeniem środowiska naturalnego jako przesłanki niedopuszczenia imprezy wydaje się kontrowersyjne. Jeśli takie zagrożenie wystąpi w związku z imprezą organizowaną na terenie gminnym, wówczas organy samorządu posiadają inne podstawy prawne do zapobieżenia jej organizacji. Jeżeli jednak zagrożenie środowiska wystąpi w związku z imprezą organizowaną na terenie prywatnym, trudno wskazać konkretną podstawę prawną do wydania decyzji odmownej, szczególnie w przypadku, kiedy przedmiotowa impreza nie posiada charakteru imprezy artystycznej lub rozrywkowej. Podobnie bezpieczeństwo uczestników imprezy, może stanowić podstawę do wydania decyzji odmownej tylko w przypadku imprez podpadających pod przepisy ustawy o działalności kulturalnej.

Innym problemem jest uzurpowanie sobie przez organy samorządowe kompetencji do przerwania imprezy w trakcie jej trwania. Samorząd nie ma podstawy prawnej do takich działań nawet w przypadku imprez artystycznych i rozrywkowych, a co dopiero w odniesieniu do imprez nie podpada-

⁹ Ibidem, art. 35.

¹⁰ http://bip.czeladz.pl/jak_zalatwic_sprawe/imprezy_niemasowe.html (28.01.19).

⁸ Ibidem, art. 34 ust. 1.

jących pod przepisy ustawy o działalności kulturalnej. Odpowiednie kompetencje w tym zakresie posiadają oczywiście inne organy, jak np. Policja lub straż pożarna, jednak nie bezpośrednio organy samorządu terytorialnego.

Zawiadomienie (wniosek) wymagane przez niektóre organy samorządowe w Polsce od organizatora imprezy niemiasowej winno zawierać dane o imprezie, a w szczególności:

- 1) imię, nazwisko lub nazwę podmiotu organizującego imprezę artystyczną lub rozrywkową, siedzibę i adres do korespondencji;
- 2) rodzaj i charakter imprezy;
- 3) miejsce, datę, godzinę rozpoczęcia, planowany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników;
- 4) dane osoby odpowiedzialnej za prawidłowy przebieg imprezy¹¹;
- 5) określenie planowanych przez organizatora środków służących zapewnieniu bezpieczeństwa uczestników: służba porządkowa, opieka medyczna, zabezpieczenie przeciwpożarowe;

Wymagane załączniki obejmują:

- 1) Scenariusz/szczegółowy program imprezy jednorazowej niemiasowej lub w przypadku cyklicznych imprez niemiasowych (np. sportowych) - terminarz imprez na rok kalendarzowy¹².
- 2) Dokument potwierdzający zgodę właściciela obiektu lub terenu na zorganizowanie imprezy;
- 3) Inne posiadane zezwolenia związane z organizacją imprezy np.: prowadzenie podczas imprezy działalności gastronomicznej, użycie materiałów pirotechnicznych, przemarsz (przejazd) ulicami¹³.
- 4) Regulamin imprezy, terenu, plan graficzny;
- 5) Ubezpieczenie imprezy/wydarzenia¹⁴;

Samorządy wymagają także od organizatorów złożenia oświadczeń, m. in. że:

- 1) pomieszczenia, w których zamierza zrealizować przedsięwzięcie spełniają wymogi przewidziane w przepisach prawa;
- 2) właściciel pomieszczenia, obiektu lub miejsca, w których ma się odbyć zgłaszana impreza wyraził zgodę na jej zorganizowanie;
- 3) organizator zapewnia bezpieczeństwo dla wszystkich uczestników imprezy;
- 4) organizator zapewni porządek na imprezie (pojemniki na śmieci, toalety przenośne, niezbędna ochrona, powia-

domienie służb porządkowych i ratunkowych);

- 5) zostanie uprzątnięty teren po imprezie;
- 6) organizator ponosi pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo uczestników oraz wszelkie zniszczenia i dewastacje w miejscu organizowanej imprezy;
- 7) powiadomione zostały: organy Policji, Szpital, Komenda Państwowej Straży Pożarnej, straż miejska, inne...¹⁵;
- 8) organizator ponosi odpowiedzialność materialną za powstałe straty¹⁶.

Należy z całą mocą podkreślić, że większość powyższych wymagań **dotkniętych jest nieważnością**.

- 1) Organy samorządowe rozmyślnie wprowadzają w błąd organizatorów imprez, posługując się nazwą „imprezy niemiasowej” i dopiero w formularzu zgłoszenia precyzując, że chodzi o imprezy o charakterze artystycznym i rozrywkowym, jednakże nazwa formularza głosi „formularz zgłoszenia imprezy niemiasowej”;
- 2) Niektóre organy samorządowe, np. Prezydent Włocławka nie wspominają w ogóle o imprezach artystycznych i rozrywkowych, tytułując formularz „Zawiadomienie o zamiarze zorganizowania imprezy/wydarzenia sportowego na terenie gminy miasta Włocławek nie będącej imprezą masową w myśl ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych” co rzecz jasna tym bardziej narusza prawo;
- 3) Posługiwanie się nazwą: „zawiadomienie (wniosek)” jest także rozmyślnym wprowadzeniem w błąd, gdyż drugi człon podany w nawiasie sugeruje konieczność wystąpienia z wnioskiem do organu samorządowego o zgodę na zorganizowanie imprezy, co nie posiada podstawy prawnej;
- 4) Organy samorządowe odnoszą wymóg powiadamiania do wszystkich imprez artystycznych i rozrywkowych, w tym odbywających się w siedzibie organizacji, tym samym nie znajdując podstawy prawnej w art. 34 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej;
- 5) **Organy samorządowe nie mają prawa zmuszać organizatora do ubezpieczenia imprezy, nawet, jeśli jest to impreza wymagająca zawiadomienia zgodnie z ustawą o działalności kulturalnej.** Praktyka wymagania dowodu posiadania takiego ubezpieczenia od organizatorów imprez nie podpadających pod przepisy omawianej ustawy powinna być zakwalifikowana **jako rażące naruszenie prawa**;
- 6) Organy samorządowe nie mają prawa zobowiązywać do zapewnienia porządku na imprezie, w przypadku imprez nie wymagających zawiadomienia zgodnie z ustawą o działalności kulturalnej;

11 <http://www.wloclawek.pl/pl/artykuly/250/zgloszenia-imprezy-niemasowe> (29.01.19).

12 http://bip.czeladz.pl/jak_zalatwic_sprawe/imprezy_niemasowe.html (28.01.19).

13 <http://lidzbarkw-um.bip-wm.pl/public/?id=132009> (29.01.19).

14 <http://www.wloclawek.pl/pl/artykuly/250/zgloszenia-imprezy-niemasowe> (29.01.19).

15 <http://www.wloclawek.pl/pl/artykuly/250/zgloszenia-imprezy-niemasowe> (29.01.19).

16 <http://lidzbarkw-um.bip-wm.pl/public/?id=132009> (29.01.19).

- 7) Organy samorządowe nie mają prawa wymagać zapewnienia ochrony, nawet w przypadku imprez kulturalnych i rozrywkowych. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom może zostać zrealizowany przez odpowiednią służbę porządkową i nie może być powiązany z obowiązkiem wynajęcia agencji ochroniarskiej;
- 8) Organy samorządowe nie mają prawa wymagać od organizatora deklaracji o ponoszeniu pełnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo uczestników oraz wszelkie zniszczenia i dewastacje w przypadku imprez nie wymagających zawiadomienia zgodnie z ustawą o działalności kulturalnej. Co więcej, jest to dyskusyjne również w przypadku imprez podpadających pod przepisy wymienionej ustawy;
- 9) Organy samorządowe nie mają prawa zmuszać organizatora imprezy niemasowej do podpisywania oświadczeń o ponoszeniu pełnej odpowiedzialności za powstałe straty, nawet w przypadku imprez wymagających zawiadomienia zgodnie z ustawą o działalności kulturalnej. W przypadku imprez nie podpadających pod przepisy tej ustawy jest to rażące naruszenie prawa;
- 10) Organy samorządowe nie mają prawa wymagać powiadomienia organów Policji, straży miejskiej, czy straży pożarnej w przypadku imprez nie podpadających pod przepisy ustawy o działalności kulturalnej;
- 11) Organy samorządowe nie mają prawa wymagać od organizatora imprezy deklaracji o uprzątnięciu terenu po imprezie, jeśli nie odbywa się ona na terenie gminnym, a szczególnie w przypadku imprez nie podpadających pod przepisy ustawy o działalności kulturalnej. Jest to kwestia uzgodnień pomiędzy organizatorem imprezy a właścicielem terenu. Ewentualne spory i roszczenia rozstrzyga sąd powszechny. Organy samorządowe nie mają podstaw prawnych do wkraczania w ten zakres ze swoim władztwem administracyjnym. Jest to działanie administracji bez podstawy prawnej, co może zostać uznane za rażące naruszenie prawa, skutkujące nieważnością czynności prawnych;
- 12) Organy samorządowe nie mają prawa wymagać scenariusza, szczegółowego programu, czy też regulaminu imprezy, nawet w przypadku imprez wymagających zawiadomienia zgodnie z ustawą o działalności kulturalnej. W przypadku imprez nie podpadających pod przepisy tej ustawy może to zostać uznane za rażące naruszenie prawa;
- 13) Niektóre organy samorządowe wymagają zawiadomienia o zamiarze zorganizowania imprezy na 14 dni przez planowaną datę jej rozpoczęcia¹⁷, co stanowi oczywiste
- 14) Organy samorządowe nie powołują konkretnej podstawy prawnej (gdyż jej nie posiadają), posługując się jedynie przywołaniem Kodeksu Postępowania Administracyjnego (nie daje on podstawy prawnej w zakresie prawa materialnego), Ustawy o działalności kulturalnej (stosuje się tylko do imprez artystycznych i rozrywkowych prowadzonych w ramach działalności kulturalnej i poza siedzibą organizatora) oraz Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (nie stosuje się w ogóle do imprez o charakterze niemasowym). Ma to wywoływać dostojne i groźne wrażenie oraz maskować kompletny brak podstawy prawnej do egzekwowania większości określonych wyżej wymagań.

Co istotne, nie można w żadnym wypadku twierdzić, że wszystkie powyższe wymagania stawiane przez niektóre samorządy organizatorom imprez niemasowych mają charakter nieuzasadniony, czy nieracjonalny. Wręcz przeciwnie, większość z nich służy zapewnieniu bezpieczeństwa uczestników imprezy oraz jej właściwego przebiegu. Niestety nie posiadają one podstawy prawnej w aktualnie obowiązujących przepisach. Dlatego też mogą stanowić właściwą podstawę do zaproponowania stosownych zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Należy też zauważyć, iż zapewne nieprzypadkowo wszystkie przywołane powyżej przykłady bezprawnego nakładania przez samorządowy jakichkolwiek obowiązków na organizatorów imprez o charakterze niemasowym nie dotyczą wielkich miast. Najwyraźniej tamtejsze samorządy dysponują odpowiednio kompetentnym działem prawnym, którego pracownicy są w pełni świadomi obowiązujących regulacji, prowadzi to jednak zarazem do paradoksu: wydarzenia takie jak w Gdańsku dotyczyć mogą w szczególności właśnie dużych miast. Jest to związane z dużą ilością takich imprez, jakie odbywają się co roku w dużych miastach, jak również ze sporą zazwyczaj liczbą osób w nich uczestniczących. Tym bardziej więc potrzebne są nowe regulacje na szczeblu ustawowym, aby zapewnić odpowiednie bezpieczeństwo i porządek publiczny podczas tego rodzaju imprez. Takie regulacje spełnią równocześnie funkcję konwalidacyjną w stosunku do naruszających prawo praktyk organów samorządowych opisanych powyżej.

(29.01.30). Na tejże stronie internetowej znajdują się sprzeczne informacje, bowiem obywatel po wejściu na nią zostaje zapoznany z komunikatem o terminie 30-dniowym, jednakże formularz załączony na tej stronie zawiera pouczenie o terminie 14-dniowym.

17 <http://mojegizycko.pl/zawiadomienie-o-imprezie-niemasowej/>

4. Propozycje zmian ustawowych

W niniejszej części analizy zostaną zaproponowane zmiany w aktach prawa powszechnie obowiązującego, w zakresie: Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz Ustawy o samorządzie gminnym.

1) Zmiana tytułu Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych na: Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych oraz imprez nie posiadających masowego charakteru.

2) Zamieszczenie w ustawie definicji legalnej imprezy niemasowej.

Powyższe postulaty są związane z koniecznością uregulowania statusu prawnego imprez niemasowych na poziomie ustawowym. Powstaje w związku z tym pytanie, w jakim akcie prawnym powinno to być dokonane? Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych wydaje się nadawać do tego celu najlepiej. Wymaga to jednak zmiany samego tytułu ustawy, aby oddawał on poszerzony przedmiot regulacji.

3) Wprowadzenie obowiązku zapewnienia ochrony policyjnej lub wykonywanej przez straż gminną/miejską w przypadku zamiaru uczestnictwa w imprezie o charakterze niemasowym przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Zrealizowanie tego postulatu wymaga wprowadzenia szeregu przepisów. Organy policji winny być zobowiązane przez prawo powszechnie obowiązujące do zapewnienia takiej ochrony w przypadku, kiedy nie może ona być realizowana przez straż gminną/miejską. Na organizatora należy nałożyć obowiązek poinformowania szeregu organów, w tym Policji, PSP oraz straży gminnej lub miejskiej o planowanym uczestnictwie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w organizowanej przez siebie imprezie.

4) Wprowadzenie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na imprezy organizowane poza siedzibą organizatora oraz na wszystkie imprezy liczące ponad 100 uczestników i nie będące imprezami o charakterze towarzyskim.

5) Wprowadzenie obowiązku powiadamiania o zamiarze organizacji pozostałych imprez nie będących imprezami o towarzyskim.

W świetle poczynionych wcześniej ustaleń, koniecznym jawi się wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy rygorami prawnymi w zależności od tego, czy dana impreza o charakterze niemasowym organizowana jest w siedzibie organizatora, czy też poza nią. W tym drugim przypadku konieczne byłoby uzyskanie zezwolenia, zaś w pierwszym wystarczyłoby powiadomienie odpowiedniego

organu. Powinno zostać również wprowadzone rozróżnienie dotyczące liczny uczestników, a jednocześnie słusznym wydaje się wyłączenie spod nowych rygorów imprez o charakterze prywatnym i towarzyskim.

6) Zamieszczenie regulacji, iż brak odpowiedzi organu na wnioski o zgodę na zorganizowanie imprezy jest równoznaczny z udzieleniem tej zgody.

Powyższa propozycja związana jest z dbałością o to, aby nie utrudniać nadmiernie obywatelom procedury organizowania takich imprez. O ile pod względem prawnym wnioski i zawiadomienie będą się różnić, co znajdzie także swoje odzwierciedlenie w różniącym się pomiędzy sobą treściowo kształcie formularzy, o tyle obowiązek uzyskania aktywnej zgody organu byłby zbyt daleko idąca ingerencją w życie społeczne.

7) Wprowadzenie obowiązku dołączenia szczegółowego programu imprezy do zawiadomienia lub wniosku.

Obowiązek taki może wydawać się nadmiernym utrudnieniem dla organizatorów, tym niemniej w związku z obawami o zapewnienie odpowiedniego bezpieczeństwa uczestników, które stanowią punkt wyjścia niniejszej analizy, powinien on być traktowany jako niezbędna uciążliwość. Dołączenie szczegółowego programu pozwoli w szczególności organowi samorządowemu na ocenę, jaki poziom ochrony bezpieczeństwa uczestników powinien zostać zastosowany w danym przypadku: czy należy zażądać profesjonalnej ochrony, czy też wystarczy służba porządkowa lub może w ogóle nie są potrzebne żadne dodatkowe wymogi w zakresie bezpieczeństwa, ze względu na charakter danej imprezy.

8) Wprowadzenie obowiązku zapewnienia służby porządkowej na imprezach o charakterze niemasowym. Biorąc pod uwagę aktualne obawy związane z bezpieczeństwem uczestników tego rodzaju imprez, zapewnienie działania służb porządkowych jawi się jako minimalna konieczność.

9) Pozostawienie organowi samorządowemu prawa decydowania o wymaganym poziomie bezpieczeństwa w pozostałym zakresie, na podstawie przedstawionej dokumentacji (z wyłączeniem imprez, w których ma uczestniczyć wójt, burmistrz lub prezydent miasta).

Nie wydaje się właściwym, aby sztywno narzucić w ustawie wymóg zachowania wyższego poziomu bezpieczeństwa przez organizatora imprezy, co wiązałoby się z potrzebą zapewnienia profesjonalnej ochrony. Jest to związane z faktem, że w przeciwieństwie do imprez masowych, katalog imprez niemasowych obejmuje tak ogromną różnorodność możliwych wydarzeń, że przykrojenie ich wszystkich do jednego poziomu bezpieczeństwa jest niemożliwe. Wiązać by się to musiało z koniecznością narzucenia najwyższego możliwego poziomu,

a zatem nadmiernego i niepotrzebnego obciążenia kosztami organizatorów tych wszystkich imprez, w których taki poziom bezpieczeństwa nie jest potrzebny. Pozostawienie pola do decyzji organowi samorządowemu wydaje się w tym zakresie rozwiązaniem właściwym.

10) **Wprowadzenie przepisu o obligatoryjnym lub fakultatywnym konsultowaniu przez organy samorządowe odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa imprez niemasywowych z organami Policji, PSP itp. w trakcie rozpatrywania zawiadomienia lub wniosku.**

Warto rozważyć wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia takiej konsultacji w przypadku wpłynięcia wniosku o wydanie zgody na zorganizowanie imprezy poza siedzibą organizatora oraz pozostawienie fakultatywnej możliwości w odniesieniu do powiadomień o planowanej organizacji imprezy w siedzibie organizatora.

11) **Wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia imprezy odbywającej się poza siedzibą organizatora, jak również wszystkich imprez o planowanej liczbie uczestników ponad 100 i nie będących imprezami o charakterze towarzyskim.**

Praktyka niektórych organów samorządu, jak również wątpliwości pojawiające się w odniesieniu do kwestii ubezpieczenia wymagają jasnego uregulowania w przepisach rangi ustawowej. Ostatnie tragiczne wydarzenia w Gdańsku nasunęły także szereg pytań dotyczących odpowiedzialności organizatora. Jednym z rozwiązań wartych uwagi w tym zakresie jest wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia. Jednocześnie nie wydaje się słusznym, aby taki obowiązek rozciągać na wszystkie imprezy, gdyż dodatkowe koszty obciążąłyby zbyt wielu obywateli i byłyby zbyt dotkliwe dla życia społecznego.

12) **Wprowadzenie przepisów o odpowiedzialności organizatora za bezpieczeństwo uczestników imprezy i zapewnienie odpowiedniego porządku oraz za zaspokojenie ewentualnych roszczeń powstałych z tytułu niedopełnienia obowiązków.**

Należy rozważyć zastosowanie takich przepisów wobec organizatorów wszystkich imprez nie posiadających charakteru towarzyskiego i zaplanowanych jako grupujące ponad 100 uczestników. W swoim minimalnym zakresie powinny one dotyczyć imprez o charakterze artystycznym i rozrywkowym zaplanowanych poza siedzibą organizatora. Bardziej zasadny wydaje się jednak postulat szerszego regulowania, obejmującego wszystkie podmioty wymienione powyżej.

13) **Wprowadzenie przepisów o odpowiedzialności materialnej organizatora za powstałe straty.**

Podobnie jak we wcześniejszym punkcie, wydaje się zasadne postulowanie takiej odpowiedzialności w odniesieniu do organizatorów wszystkich imprez nie po-

siadających charakteru towarzyskiego i zaplanowanych jako grupujące ponad 100 uczestników. Alternatywnie, w odniesieniu do imprez artystycznych i rozrywkowych zaplanowanych poza siedzibą organizatora.

14) **Rozważenie wprowadzenia nowej definicji legalnej oraz reżimu prawnego obejmującego imprezy grupujące ponad 100 uczestników i nie posiadające charakteru towarzyskiego.**

Zasadniczy problem jaki związany jest z tą sugestią to przede wszystkim brak odpowiedniej terminologii. O ile imprezy nie podpadające pod dotychczasowe przepisy Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych można po prostu nazwać imprezami niemasywymi, tak jak to dzieje się w praktyce samorządowej, o tyle istniałaby spora trudność ze znalezieniem odpowiedniego określenia na imprezy opisane powyżej. Dlatego też łatwiejszym rozwiązaniem wydaje się sama zmiana reżimu prawnego, bez wprowadzania nowej kategorii imprez z własną definicją legalną.

15) **Odpowiednie dostosowanie przepisów Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej**

Jeśli proponowane zmiany zostaną wprowadzone do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz imprez nie posiadających masowego charakteru, wymagać to będzie odpowiedniego dostosowania także ustawy o działalności kulturalnej. W szczególności rozważyć należy usunięcie art. 34 i przeniesienie całości regulacji związanych z organizacją imprez do ustawy o bezpieczeństwie imprez.

Wprowadzenie zmian do Ustawy o samorządzie gminnym¹⁸:

16) **W gminie, w której utworzona została straż gminna, organom gminy przysługuje ochrona ze strony tejże straży, na pisemny wniosek wójta lub przewodniczącego rady gminy.**

17) **W miastach powyżej 100 000 mieszkańców, w których utworzono straż miejską organowi wykonawczemu przysługuje ochrona ze strony tejże straży.**

18) **Organ wykonawczy może zrezygnować z ochrony straży miejskiej w drodze zarządzenia.**

Powyższa propozycja nie jest bezpośrednio związana z tematyką niniejszego opracowania, stanowi natomiast uzupełnienie drugiej analizy przygotowanej przez autora w zakresie Ustawy o strażach gminnych¹⁹. Wprowadzenie do tejże ustawy obowiązku zapewniania ochrony

18 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95; t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349, 1432, 2500.

19 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 1997 r., nr 123, poz. 779; t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 928, 2399.

przez straże gminne/miejskie organom monokratycznym samorządu terytorialnego winno być powiązane z dokonaniem stosownych zmian w ustawie o samorządzie gminnym. Jednocześnie wychodząc naprzeciw realiom, a także zapotrzebowaniu ze strony samych władarzy miast, należy zapewnić organom monokratycznym możliwość rezygnacji z przysługującej im ochrony. Z kolei wójtowie i burmistrzowie nie należą do kategorii osób szczególnie zagrożonych zamachami na swoje życie i zdrowie, stąd też propozycja przyznania ochrony na ich pisemny wniosek.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl