



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Postępowanie w sprawie obligatoryjnego utrwalania przebiegu imprezy masowej

Author: Agnieszka Ziółkowska

Citation style: Ziółkowska Agnieszka. (2016). Postępowanie w sprawie obligatoryjnego utrwalania przebiegu imprezy masowej. W: Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska (red.), "Administracyjnoprawne aspekty działalności kulturalnej : zagadnienia wybrane" (S. 241-256). Katowice: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego; Włocławek : Agencja Reklamowa TOP



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



Postępowanie w sprawie obligatoryjnego utrwalenia przebiegu imprezy masowej

Proceedings obligatory consolidation course of a mass event

1. Wprowadzenie

Próby zdefiniowania pojęcia kultury zdeterminowane są dziedziną nauki, w której termin ten jest odnoszony, w szczególności zaś kultura może być definiowana przez pryzmat działań i zadań administracji publicznej. Podejście to wynika przede wszystkim z regulacji konstytucyjnej, m.in. z art. 5, który wprowadza obowiązek strzeżenia dziedzictwa narodowego, czy art.6 z którego wynika zasada upowszechniania dóbr kultury i zasada równego dostępu do dóbr kultury. Z kulturą wiążą się takie oczywiste walory jak duchowość, estetyka, sztuka, a także „W literaturze podkreśla się, że oprócz aspektów funkcjonalnych - takich jak dostępność, optymalizacja wykorzystania zasobów (...) świadczenie tego rodzaju usług ma również głębszy wymiar, który odwołuje się do emocji - sposób komunikacji, zaangażowanie odbiorców, wywołanie poczucia bezpieczeństwa”¹.

Szczególne miejsce w zakresie krzewienia i popularyzacji kultury odgrywa samorząd lokalny oraz wojewoda. Przy czym zadania tego ostatniego odnoszą się do sfery kultury *sensu largo* w tym także do zagwarantowania bezpieczeństwa uczestnikom imprez artystyczno-rozrywkowych, sportowych i innych, co wynika z ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r.² i ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca

¹ W.Wytrązek, *Realizacja zadań samorządu terytorialnego w sferze kultury*, (w:) red. M.Rudnicki, M.Jabłoński, K.Sobieraj, *Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność - uwarunkowania prawne*, Lublin 2013, s.230.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

2009 r.³ Ponadto jednym z podstawowych obowiązków organizatora imprezy masowej powinno być zagwarantowanie uczestnikom bezpieczeństwa⁴. Tymczasem udział w imprezie masowej, zwłaszcza sportowej czy podwyższonego ryzyka, może wiązać się z zagrożeniem zdrowia lub życia uczestnika. Naruszenia porządku publicznego w tych przypadkach są powszechne i mogą przybierać różne postaci, np. „wulgarne okrzyki, przebywanie w tym obiekcie (aut. sportowym) pod wpływem alkoholu, a także spożywanie alkoholu, propagowanie poglądów rasistowskich itp., bójki z policją i służbą ochrony, bójki dwóch przeciwnych grup chuliganów i pseudokibiców – bądź to na trybunach, bądź na płycie boiska, używanie środków pirotechnicznych i ewentualne rzucanie nimi, palenie szalików i flag, wtargnięcie kibiców na stadion lub płytę boiska”⁵. Te i inne naruszenia porządku publicznego są łatwiejsze do wykrycia i ścigania dzięki monitoringowi obiektów, w których odbywają się imprezy masowe.

Rejestracja dźwięku i obrazu w czasie imprezy masowej, co do zasady, zależy od organizatora i w takich przypadkach może to robić za pomocą dowolnych urządzeń (art. 11 ust.1 u.b.i.m.). Sytuacja zmienia się w przypadku obowiązku rejestracji *ex lege* (impreza masowa podwyższonego ryzyka) lub na podstawie decyzji wojewody (art. 11 ust.4 i art. 12 u.b.i.m.)

Organizator już na etapie czynności przygotowawczych i ubiegania się o zezwolenie na organizację imprezy masowej musi ustalić czy z mocy prawa powinien rejestrować obraz i dźwięk w czasie imprezy czy też obowiązek ten wynika z treści wydanej przez wojewodę decyzji. *Ratio legis* regulacji dotyczącej obowiązku rejestracji obrazu i dźwięku w czasie imprezy masowej jest zapewnienie bezpie-

³ Dz.U. z 2015 r., poz.1707, dalej: u.b.i.m.

⁴ Z przepisów u.b.i.m. wynika, że bezpieczeństwo imprezy masowej obejmuje spełnienie przez organizatora wymogów w zakresie: 1) zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie; 2) ochrony porządku publicznego; 3) zabezpieczenia pod względem medycznym; 4) zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi tym obiektom instalacjami i urządzeniami technicznymi, w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi. W zakresie bezpieczeństwa medycznego organizatora obowiązuje rozporządzenie ministra zdrowia z dnia 6 lutego 2012 r.³³. Zgodnie z § 1 pkt.1 tego aktu zabezpieczenie pod względem medycznym imprezy masowej, w miejscu i czasie jej trwania, obejmuje co najmniej: 1) zespoły wyjazdowe; 2) patrole ratownicze; 3) punkty pomocy medycznej. Z kolei § 2 stanowi, że zabezpieczenie medyczne masowej imprezy artystyczno-rozrywkowej oraz masowej imprezy sportowej innej niż mecz piłki nożnej ustala się na podstawie przewidywanej liczby uczestników w następujący sposób: 1) w zakresie zespołów wyjazdowych: a) do 5000 uczestników - jeden zespół bez lekarza, 2) w zakresie patroli ratowniczych: a) do 5000 uczestników - jeden patrol ratowniczy.

⁵ D.Morgała, *Zjawisko anonimizacji a bezpieczeństwo imprez sportowych*, Przegląd Policyjny, 2013 nr 2, s.205.

czeństwa uczestnikom imprez masowych, gdyż jest instrumentem pozwalającym ustalić osoby odpowiedzialne za zachowania naruszające spokój i bezpieczeństwo publiczne. W konsekwencji zasadnym jest regulacja wprowadzająca przepisy karne, zwłaszcza w omawianym zakresie w art. 57 a oraz w art. 60 ust.4 u.b.i.m.

2. Współdziałanie wojewody z organami w postępowaniu w trybie art. 11 ust.4 u.b.i.m.

Art.11 ust. 4 u.b.i.m. stanowi, że wojewoda podejmuje decyzję w sprawie wpisu do wykazu imprez masowych wymagających rejestracji dźwięku i obrazu współdziałając z innymi podmiotami w formie uzgodnienia (z komendantem wojewódzkim (Komendantem Stołecznym) policji i z komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej) oraz w postaci opinii (właściwego polskiego związku sportowego⁶). Druga forma współdziałania będzie zasadna tylko wtedy, gdy impreza będzie miała charakter sportowy, a nie artystyczno-rozrywkowy.

Prawną podstawą współdziałania jest w tym przypadku przepis prawa o charakterze materialnym zawarty w u.b.i.m., tj. art. 11 ust.4, ale procedura współpracy następuje na zasadach określonych w art. 106 k.p.a. Istotę współdziałania trafnie ujął S. Biernat jako „przecinanie się zakresów działania dwóch lub kilku podmiotów (pionów organizacyjnych)”⁷, które są względem siebie prawnie odrębne⁸. Organ współdziałający przeprowadza postępowanie administracyjne, którego przedmiot jest merytorycznie związany z postępowaniem głównym prowadzonym przez wojewodę, które jednocześnie wyznacza jego zakres⁹. Postępowanie przed organem współdziałającym jest postępowaniem incydentalnym, wpadkowym i ale jednocześnie ma charakter samoistny względem postępowania prowadzonego przez wojewodę w sprawie umieszczenia obiektu w wykazie imprez wymagających rejestracji dźwięku i obrazu. Podobny pogląd wyrażany jest w judykaturze „(...) Postępowanie przed organem współdziałającym ma w istocie swojej charakter pomocniczego stadium postępowania w sprawie załatwianej

⁶ Wykaz polskich związków sportowych dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Sportu i Turystyki: <http://www.msport.gov.pl/polskie-zwiazki-sportowe> i obejmuje aktualnie 73 polskie związki sportowe oraz 20 innych organizacji sportowych na dzień 03 lutego 2016 r.

⁷ S. Biernat, *Działania wspólne administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 38.

⁸ Por. K. Strzępek, *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 4, s. 61-62.

⁹ J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, Państwo i Prawo 1983, nr 1 s.62.

przez inny organ w drodze decyzji administracyjnej. Oznacza to, że ani przedmiot tego postępowania, ani też rozstrzygnięcia w nim podjęte nie mają samodzielnego bytu prawnego¹⁰ ani że „postanowienie organu współdziałającego nie zostaje wydane w postępowaniu administracyjnym”¹¹ (aut. głównym). Rolą organu współdziałającego jest przyczynienie się do „prawidłowego załatwienia sprawy przez inny organ, ale bez wkraczania we właściwość, zadania i kompetencje innego organu”¹².

Art. 106 k.p.a. zawiera otwarty i ogólny katalog form współdziałania. W doktrynie prawa administracyjnego z kolei wyróżnia się pięć form współdziałania: wydanie decyzji w porozumieniu, za zgodą, po zasięgnięciu opinii, w uzgodnieniu, oraz po porozumieniu innego podmiotu. Ustawodawca w u.b.i.m. przewidział dwie ze wskazanych form współpracy: uzgodnienie i opinię. Powszechnie przyjmuje się, że pierwsza z nich ma charakter mocniejszy. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym podkreśla się, że „Uzgodnienie, o którym mowa w art. 106 k.p.a. jest stanowczą formą wyrażenia przez organ współdziałający stanowiska, różniącą się zasadniczo w zakresie wywoływanych skutków od niewiążącej opinii - rzutuje w sposób bezwzględny na treść decyzji, która ma być wydana po uzgodnieniu przez organ decydujący w postępowaniu głównym”¹³. Zakres uzgodnienia jest determinowany zakresem postępowania zmierzającego do wydania decyzji i ma ograniczony charakter, gdyż „(...)Organ uzgadniający nie ma wpływu na sposób prowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji, ocenia jedynie jej projekt. Organ decydujący uwzględnia stanowisko organu uzgadniającego, wprowadzając zmiany w sporządzonym projekcie decyzji albo w razie odmowy uzgodnienia projektu decyzji wydaje decyzję odmawiającą załatwienia sprawy”¹⁴.

Z kolei opinia najczęściej nie ma charakteru wiążącego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Opinia stanowi zatem najluźniejszą formę współdziałania organów administracji publicznej.” Współdziałanie takie polega na tym, że jeden z organów jest zobowiązany przed podjęciem decyzji do zasięgnięcia opinii innego organu. Organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., II OSK 1421/10, LEX nr 1070329.

¹¹ Postanowienie NSA z dnia 25 lutego 2014 r., II GSK 315/14, LEX nr 1450772.

¹² J. Borkowski, Głosa do wyroku NSA z dnia 20 listopada 1997 r., V SA 2699/96. Teza nr 1 18493/1, OSP 1999 nr 3, s.56.

¹³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 09 października 2012 r., II SA/OI 1055/12, LEX nr 1235167.

¹⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 maja 2014 r., II SA/Gd 853/13, LEX nr 1467787.

związany stanowiskiem organu opiniującego. Współdziałanie, którego istotą jest wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji czy też doradztwa”¹⁵.

Oczywistym jest, że stopień związania stanowiskiem zależy od formy współdziałania. „W przypadku „słabszych” form współdziałania treść stanowiska organu współdziałającego wejdzie do materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, mogąc mieć tylko wpływ na przyjęte rozstrzygnięcie”¹⁶. Zajęcie stanowiska przez organy współdziałające ma bowiem charakter procesowy. Z tego powodu nie zwrócenie się o stanowisko stanowi wadę formalną skutkującą możliwością wszczęcia postępowania wznowieniowego w trybie art. 145 §1 pkt.6 k.p.a.

Postępowanie prowadzone przed organem współdziałającym wszczyna postanowienie¹⁷ przesłane przez wojewodę do komendantów lub polskiego związku sportowego, które jednocześnie do wiadomości powinna otrzymać strona postępowania, a także podmioty na prawach strony jeżeli biorą udział w tym postępowaniu. Postanowienie to nie podlega zaskarżeniu. Nie wymaga także uzasadnienia, ale w jego treści powinna się znaleźć podstawa prawna współdziałania i wynikająca z niej jej forma współdziałania. Postępowanie prowadzone przez organ współdziałający uruchamiane jest z urzędu przez wojewodę i toczy się od chwili zawiadomienia komendantów lub polskiego związku sportowego do czasu sformułowania stanowiska w formie postanowienia zaskarżalnego zażaleniem, a po wyczerpaniu toku administracyjnego może stać się przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w trybie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W toku tego postępowanie obowiązują zasady procedury administracyjnej, w tym przede wszystkim zasada czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.). W konsekwencji „na organie prowadzącym postępowanie uzgodnieniowe ciąży obowiązek zapewnienia stronom tego postępowania czynnego w nim udziału”¹⁸, a organ prowadzący postępowanie główne ma obowiązek zawiadomienia strony o tym, że zwrócił się do innego organu o zajęcie stanowiska (art. 106 § 2 k.p.a.). „Pozbawienie (...) strony postępowania głównego możliwości czynnego udziału w postępowaniu uzgodnieniowym może stanowić podstawę do złożenia

¹⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 marca 2012 r., II SA/Ol 79/12, LEX nr 1138674.

¹⁶ J. Człowiekowska, *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, Casus 2005 nr 3 s.24.

¹⁷ G. Łaszczycza, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 232-233.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., II OSK 113/14, LEX nr 1575538.

przez tę stronę wniosku o wznowienie postępowania uzgodnieniowego¹⁹. Udział strony w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji skutkującej zamieszczeniem obiektu w wykazie imprez monitorowanych powinien polegać nie tylko na działaniu w postępowaniu głównym, ale także w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 106 k.p.a. i powinien przejawiać się także w możliwości wzięcia udziału w postępowaniu wyjaśniającym wraz z wypowiedzeniem się co do zebranych dowodów a nie tylko na możliwości wniesienia środka zaskarżenia²⁰. Wydanie postanowienia w trybie 106 k.p.a., w sytuacji gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w tym postępowaniu, stanowi pozytywną przesłankę wznowienia postępowania prowadzonego przez organ współdziałający (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). W postępowaniu prowadzonym w trybie art. 106 k.p.a. zastosowanie znajdują także gwarancje bezstronności postępowania²¹ oraz zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). „Stanowisko organu współdziałającego jest istotnym elementem rozstrzygnięcia w sprawie o wydanie decyzji, niejednokrotnie determinującym wynik tej sprawy. Dlatego ważne jest, żeby było wyczerpujące i odzwierciedlało rzeczywisty stan okoliczności, może mieć to bowiem wpływ na ostateczny kształt stanowiska tego organu, a w konsekwencji na wydaną w sprawie decyzję”²².

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych nie reguluje terminu do uzgodnienia lub wyrażenia opinii. Brak ten nie może stanowić przeszkody w realizacji przez wojewodę w toku postępowania zasady szybkości. Nie należy domniemywać jednak instytucji milczenia organu współdziałającego, czyli sytuacji gdy „(...) postępowanie prowadzone przez organ współdziałający nie kończy się wydaniem postanowienia wyraźnego czy dorozumianego, a skutek prawny w postaci przyjęcia określonego stanowiska powstaje bezpośrednio z mocy prawa. Wraz z upływem terminu na dokonanie uzgodnienia w procesie wydawania decyzji organ współdziałający traci kompetencję do zajęcia stanowiska. Stan prawny powstały w wyniku przyjęcia wskazanej fikcji prawnej jest równoważny sytuacji, w której organ administracji zajmuje stanowisko (...)”²³. Organy współdziałające z wojewodą w postępowaniu zmierzającym do wpisu obiektu do wykazu imprez

¹⁹ Ibidem, podobnie Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., II SA/Wr 581/11, LEX nr 1153697.

²⁰ Zob. np. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2014 r., VI SA/Wa 1421/14, <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/vi-sa-wa-1421-14/1bcf8fe.html>.

²¹ W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk, Glosa do wyroku NSA z dnia 25 listopada 2011 r., II OSK 1981/11, GSP-Prz.Orz. 2012, nr 4 s.53.

²² Wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., II OSK 1421/10, LEX nr 1070329.

²³ Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2014 r., II GSK 1667/12, LEX nr 1481748.

monitorowanych powinny wyrazić swoje stanowisko, zgodnie z art. 106 §3 k.p.a. niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu dwóch tygodni od daty wszczęcia postępowania. Na szybkość działania organu współdziałającego duże znaczenie ma stopień zawłości sprawy oraz ewentualnie prowadzone przez niego postępowanie wyjaśniające. Uchybienie przez komendantów lub polski związek sportowy terminu skutkuje zastosowaniem art. 36-38 k.p.a.

Brak stanowiska komendantów lub polskiego związku sportowego nie może zostać uzupełniony w postępowaniu odwoławczym, gdyż skutkowałoby to istotnym naruszeniem prawa.

Decyzja wojewody może zostać wydana po tym, jak postanowienie organów współdziałających uzyska przymiot ostateczności.

3. Postępowanie w sprawie wpisu do wykazu imprez monitorowanych

Postępowanie w sprawie wpisu do wykazu imprez prowadzone jest przez wojewodę z urzędu z jego własnej inicjatywy lub na wniosek komendanta wojewódzkiego (Komendanta Stołecznego) policji oraz komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Ta druga sytuacja jest możliwa w przypadkach, gdy podmioty te zawarły taką konkluzję w opinii przygotowanej na wniosek organizatora przed terminem imprezy w zakresie niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach (art. 25 ust.1 pkt.2 u.b.i.m.). Opinie są formułowane oddzielnie przez każdego z komendantów, stąd należy przyjąć, iż każdy z nich może złożyć wniosek samodzielnie. Warto jednak podkreślić, że „wnioski nie są wiążące dla wojewody”²⁴.

Umieszczenie obiektu w wykazie w tym przypadku nie będzie wymagało współdziałania z tymi organami. Wniosek komendantów nie czyni ich przy tym stronami postępowania administracyjnego prowadzonego przez wojewodę.

Adresatem decyzji i jednocześnie stroną postępowania jest właściciel, zarządca lub użytkownik obiektu (organizator imprez na określonym obiekcie). Właścicielem takich obiektów najczęściej są miasta²⁵, spółki komunalne²⁶ ale mogą też

²⁴ C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych*, Warszawa 2012, s.206.

²⁵ Np. Poznań, zob.: <http://www.ineastadion.pl/> [dostęp na dzień 26.03.2016].

²⁶ Np. komunalny zakład budżetowy KZB Legionowo sp. z o.o., zob: <http://www.kzb-legionowo.pl> [dostęp na dzień 26.03.2016].

być osoby fizyczne²⁷. Zarządcami zaś najczęściej są spółki kapitałowe²⁸, kluby sportowe²⁹, Agencja Rozwoju Lokalnego³⁰, wyodrębniona jednostka budżetowa (np. MOSIR)³¹.

W postępowaniu prowadzonym przez wojewodę w sprawie wpisu mogą brać także udział podmioty na prawach strony, którymi są przede wszystkim kluby sportowe i stowarzyszenia kibiców. Uczestniczą w postępowaniu na zasadach właściwych dla organizacji społecznych (art. 31 k.p.a.), przy czym wyrażanie przez nich opinie zazwyczaj negatywnie odnoszą się do potrzeby wpisu obiektu do wykazu imprez monitorowanych.

Przed podjęciem rozstrzygnięcia przez wojewodę niezbędne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego, którego celem jest stwierdzenie istnienia przesłanek podjęcia tej decyzji. „Przesłankami do umieszczenia w wykazie mogą być na przykład: rozmiar stadionu, obiektu lub terenu skutkujący obecnością na imprezach masowych znacznej grupy widzów (kilkanaście tysięcy osób i więcej), charakter odbywających się imprez masowych, udokumentowane zaistnienie zbiorowych zakłóceń bezpieczeństwa i porządku publicznego bądź duża liczba ekscesów chuligańskich w miejscu i w czasie imprez masowych, wnioski z analizy zagrożenia opracowanej przez policję lub Państwową Straż Pożarną, czy wnioski z opinii właściwego związku sportowego”³².

Ponadto przed wydaniem decyzji wojewoda powinien (i często tak się dzieje) zwrócić się do jednostek samorządu terytorialnego o wskazanie obiektów, stadionów i terenów, na których mogą być organizowane imprezy masowe, które wymagają rejestracji dźwięku i obrazu. Ich stanowisko ma charakter konsultacyjny. Takie działanie podjął np. wojewoda łódzki. Spośród 50 propozycji „Po uzgodnieniu z: Komendą Wojewódzką i Komendą Miejską Policji w Łodzi, Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej, Wojewódzkim Inspektoratem Nadzoru Budowlanego i Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzę-

²⁷ Zob. <http://esanok.pl/2015/nowe-zycie-stadionu-przy-strozowskiej-mamy-glowy-pelne-pomyslow-zdjecia-mp002.html> [dostęp na dzień 26.03.2016].

²⁸ Zob. www.lechpoznan.pl/download/regulamin_stadionu.doc [dostęp na dzień 26.03.2016].

²⁹ Zob. www.korona.krakow.pl [dostęp na dzień 26.03.2016].

³⁰ Zob. <http://slaskie.naszemiasto.pl/artykul/nowy-zaradca-stadionu-piasta-gliwice-mecze-sa-kiedy,1233453,art,t,id,tm.html> [dostęp na dzień 26.03.2016].

³¹ Zob. www.mosir.kolo.pl/index.php/o-nas/.../21-regulamin-stadionu-miejskiego. [dostęp na dzień 26.03.2016].

³² http://www.lubuskie.uw.gov.pl/wbzk/bezpieczenstwo_publiczne.html [dostęp na dzień 26.03.2016].

du Miasta w Łodzi - wytypowano sześć obiektów³³: stadion piłkarski „Widzew Łódź”, stadion piłkarski PGE KWB „Bełchatów”, stadion piłkarski „ŁKS”, hala sportowa „Energia” w Bełchatowie, hala sportowa „Arena” w Łodzi i Rynek Manufaktury w Łodzi. Podstawowymi kryteriami, które legły u podstaw tego wyboru, stały się przede wszystkim „m.in. częstotliwość naruszeń bezpieczeństwa publicznego oraz potencjalne niebezpieczeństwo takich zdarzeń w przyszłości”³⁴.

Decyzja wydana przez wojewodę zawiera elementy wskazane w art. 107 k.p.a., a także obowiązkowo termin, od którego utrwalanie przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe (art.11 ust.6 u.b.i.m.). Jak podkreśla się w literaturze „Powinna to być precyzyjnie wskazana data dzienna, która może być uzupełniona podaniem rodzaju mającej się odbyć imprezy masowej. Podanie jedynie samego rodzaju imprezy masowej jest niewystarczające”³⁵. Wskazuje się ponadto, że „Wojewoda nie musi wskazywać daty końcowej (ma obowiązek jednak podania daty początkowej) obowiązkowego utrwalania przebiegu imprezy masowej”³⁶.

Decyzji można nadać rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli zostają spełnione przesłanki, o których mowa w art. 108 k.p.a. Nie jest on jednak obligatoryjnym jej elementem.

Decyzja podjęta przez wojewodę jest nieostateczna i przysługuje od niej odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych w trybie kodeksu postępowania administracyjnego (art.127-140). Decyzja wojewody powinna zostać wydana po uostatecznieniu się postanowienia organu współdziałającego. Niemniej jeżeli organ odwoławczy dysponuje takim postanowieniem, a wnoszący odwołanie podnosi jego brak w chwili wydania decyzji minister właściwy do spraw wewnętrznych „nie powinien uchylać zaskarżonej decyzji z tej tylko przyczyny (...). W takim przypadku decyzja organu pierwszej instancji została wprawdzie wydana z naruszeniem prawa, jednak w chwili wydania decyzji przez organ odwoławczy zostało przesądzone, że uchybienie to nie ma wpływu na wynik sprawy”³⁷. Decyzja podjęta przez ministra (jedna z przewidzianych w art. 138 k.p.a.) jest decyzją ostateczną, a dalsza jej weryfikacja może następować w trybie

³³ Raport NIK Nr ewid. 152/2012/P/11/149/LLO, Realizacja przez organy administracji publicznej województwa łódzkiego zadań w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych, 2012, s.27, http://www.lodzkie.eu/data/other/kontrola_impresy_masowe_2012.pdf [dostęp na dzień 26.03.2016].

³⁴ Ibidem, s. 27.

³⁵ C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez...*, s.206.

³⁶ M. Drózdź, *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2015, s.141.

³⁷ T. Woś (w:) red. T.Woś, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s.158.

administracyjnym w jednym z nadzwyczajnych trybów albo stanowić przedmiot skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, kontrolującego legalność tego rozstrzygnięcia.

Niewykonanie decyzji przez stronę, polegające na niezainstalowaniu urządzeń monitorujących lub niewykorzystywanie ich, może skutkować zakazem organizacji imprezy masowej poprzez zastosowanie jednego ze „środków represji administracyjnej”³⁸ wskazanych w art. 34 u.b.i.m. w formie: 1) zakazu przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności na danym obiekcie lub jego części; 2) zakazu przeprowadzenia przez organizatora imprez masowych na terenie województwa lub jego części na czas określony lub nieokreślony. Wskazane środki są dolegliwe nie tylko dla organizatorów, ze względu na straty finansowe i wizerunkowe ale także dla potencjalnych uczestników imprez masowych, których zakaz pośrednio także dotyczy. *Ratio legis* tej regulacji jest bowiem „zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego podczas imprez masowych. Ma ona również za zadanie działać prewencyjnie, tak aby dyscyplinować nie tylko organizatorów imprezy, lecz także jej uczestników i eliminować mogące wystąpić w przyszłości negatywne zachowania”³⁹.

4. Prawny charakter decyzji o wpisie do wykazu imprez wymagających rejestracji obrazu i dźwięku

Decyzja wojewody o wpisie do wykazu imprez wymagających rejestracji obrazu i dźwięku z punktu widzenia materialnego ma charakter zewnętrzny, nakazujący (rodzi obowiązek wyposażenia obiekt w urządzenia służące do rejestracji obrazu i dźwięku albo korzystania z nich, jeżeli obiekt już jest w nie wyposażony), sformalizowany (musi zawierać elementy o których mowa w art. 107 k.p.a. oraz wskazywać termin od którego utrwalanie przebiegu imprezy masowej jest obowiązkowe), wydawana jest z urzędu, bez woli adresata oraz ma charakter rzeczowy. Ta ostatnia cecha ma istotne znaczenie procesowe, gdyż nadany rzeczy w wyniku wydania decyzji status rzeczy może oddziaływać na podmioty będące sukcesorami praw do niej.

³⁸ M. Drózdź, *Ustawa o bezpieczeństwie imprez ...*, s.142.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2011 r., VII SA/Wa 1827/11, LEX nr 1155925.

Dyskusja na temat administracyjnych aktów rzeczowych rozgorzała od czasu publikacji pracy N. Niehuesa⁴⁰ który zaproponował podział aktów na: 1) akty powiązane z rzeczami - tj. akty przenośne (*transitiven*) oraz 2) akty administracyjne powiązane z osobami, które były nieprzenośne (*intransitiven*)⁴¹. Autor odwołując się do poglądów O. Mayera, wskazał na cechy następstwa prawnego takich aktów: 1) administracyjne uprawnienia i obowiązki dzielą zawsze los rzeczy, 2) sukcesja administracyjnoprawna aktów rzeczowych następuje niezależnie od tego, czy następcą prawny ma świadomość tej sukcesji czy też nie, a zatem „bez wiedzy i woli zainteresowanego”⁴².

Na istnienie aktów administracyjnych rzeczowych wskazuje wielu polskich przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, np. E. Ochendowski (akt administracyjny rzeczowy związany jest z rzeczą lub przedsiębiorstwem)⁴³, E. Ura (akty kierowane do rzeczy)⁴⁴, R. Michalska-Badziak (akty regulujące sytuacje prawną rzeczy)⁴⁵. E. Szczygłowska⁴⁶ idąc o krok dalej proponuje podział tych aktów na akty rzeczowe *sensu largo* i *sensu stricto*. Przy wydawaniu pierwszych osobiste cechy adresata decyzji nie odgrywają znaczącej roli, i są w pewien sposób powiązane z rzeczą. Akty rzeczowe *sensu stricto* regulują pozycję prawną rzeczy i wydają się oddziaływać nie tylko na adresata decyzji, ale i na każdorazowego właściciela rzeczy wskazane w treści decyzji.

G. Łaszczycza i A. Matan⁴⁷ wskazali na cechy aktu administracyjnego rzeczowego, które spełnia także decyzja wojewody o wpisie do wykazu imprez wymagających rejestracji obrazu i dźwięku. Po pierwsze akt ten skierowany jest do rzeczy, co oznacza, że jej status jest kształtowany w oderwaniu od właściciela (zarządcy, organizatora imprezy masowej). Przywołując zaś wyżej zaprezentowany podział E. Szczygłowskiej są to akty rzeczowe *sensu stricto*, gdyż w przypadku sukcesji nowy właściciel (zarządca) ma obowiązek działania albo znoszenia wynikających

⁴⁰ *Dinglichkeit im Verwaltungsrecht*, Munster 1963, s. 319 i nast. pod. za E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s.70.

⁴¹ E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień*..., s.70.

⁴² *Ibidem*, s.72.

⁴³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2004, s.185.

⁴⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s.116.

⁴⁵ R. Michalska - Badziak (w:) red. M. Sthal, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s.448.

⁴⁶ E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień* ..., s.219-220, Podobnie W. Szczuka - Skarżyńska, *Niektóre zagadnienia administracyjnoprawnego następstwa w zakresie odpowiedzialności za zanieczyszczenie powierzchni ziemi*, Rejent 2006, nr 13, s. 138 i nast.

⁴⁷ G. Łaszczycza, A. Matan, *Akt administracyjny rzeczowy (uwagi ogólne)* (w:) red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s.193-194.

z decyzji wojewody, czyli wykorzystywania zainstalowanych urządzeń monitorujących. Po drugie rzecz będąca przedmiotem decyzji ma szczególne właściwości, które mogą wiązać się z zagrożeniami lub potrzebą ochrony wartości na straży których stoi prawo. W przypadku decyzji wojewody te właściwości to przesłanki uzasadniające podjęcie tego aktu, to jest przede wszystkim troska o spokój i porządek publiczny, eliminowanie zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi.

5. Monitorowanie imprez masowych

Sposób utrwalania przebiegu imprezy masowej, a szczególności miejsca na stadionach, w obiektach lub na terenach, umieszczonych w wykazie, w których utrwalanie przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe, minimalne wymagania techniczne dla urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk oraz sposób przechowywania materiałów zgromadzonych podczas utrwalania przebiegu imprezy masowej reguluje rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia z dnia 10 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu utrwalania przebiegu imprezy masowej⁴⁸. W rozporządzeniu wyróżniono cztery kategorie rejestracji obrazu: I kategoria - oznacza rejestrację obrazu umożliwiającą określenie tych cech osób lub rzeczy, które pozostają w zainteresowaniu operatora w związku z zabezpieczeniem imprezy masowej, w celu wykorzystania do ustalenia tożsamości osób lub przynależności rzeczy; II kategoria - to rejestracja obrazu umożliwiająca dozоровanie miejsca, wskazanego przez operatora, w celu określenia cech grupowych osób (np. z transparentami) lub rzeczy; III kategoria - oznacza ciągłą rejestrację obrazu umożliwiającą wykrycie osób lub rzeczy, w miejscu dozоровanym przez kamerę, w celu przekazania operatorowi informacji o ujawnieniu osoby lub rzeczy, przy czym jednoczesna rejestracja obrazu z całego miejsca dozоровanego przez kamerę nie jest wymagana; IV kategoria- to ciągła rejestracja obrazu, a w obszarach, w których jest to wymagane - także dźwięku, pozwalającą operatorowi wykryć występujące zagrożenie w miejscu dozоровanym przez kamerę (np. zaproszenie ognia) , w celu przekazania informacji o stanie bezpieczeństwa. Utrwalanie przebiegu imprezy masowej nie może odbywać się z bez poszanowania godności i prawa do intymności uczestników imprezy masowej. Organizator musi nadto respektować przepisy o ochronie danych osobowych. Obowiązkiem organizatora jest umieszczenie przy wejściu na teren imprezy masowej informacji o prowadzonej

⁴⁸ Dz.U. z 2011 r., Nr 16 poz.73, dalej: rozporządzenie.

w trakcie trwania tej imprezy rejestracji obrazu i dźwięku. Miejsca podlegające obowiązkowi rejestracji obrazu zostały podzielone na dwie grupy: wymagające znalezienia się w polu widzenia co najmniej jednego urządzenia rejestrującego obraz (tj. kasy biletowe na terenie imprezy masowej - w przypadku imprezy odpłatnej; bramy, furtki i inne miejsca przeznaczone do wejścia uczestników na teren imprezy masowej; drogi dla służb ratowniczych, drogi ewakuacyjne oraz ciągi komunikacyjne na terenie imprezy masowej z wyłączeniem klatek schodowych; parkingi zorganizowane na terenie imprezy masowej) oraz wymagające znalezienia się w polu widzenia co najmniej dwóch urządzeń rejestrujących obraz (sektory dla uczestników imprezy masowej; płyta boiska lub scena). Taki podział jest uzasadniony potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa stref szczególnie zagrożonych. Kamery powinny być umieszczone w taki sposób, aby umożliwiały w przypadku sektorów dla uczestników imprezy masowej oraz płyty boiska lub sceny - rejestrację obrazu I, II i IV kategorii, a w przypadku dla których miejsc dla których wystarczające jest jedno urządzenie rejestrujące obraz - rejestrację obrazu III kategorii. Urządzenia rejestrujące obraz podczas imprezy masowej powinny spełniać wymagania techniczne, o których mowa w § 5-8 rozporządzenia.

Miejscami obowiązkowej rejestracji dźwięku są sektory dla uczestników imprezy masowej oraz płyta boiska lub scena. „Utrwalenie dźwięku może pomóc np. w ustaleniu sprawców skandowania obraźliwych i rasistowskich haseł, osób podlegających do przestępstwa, a także ustalenia przynależności do określonej subkultury(...)”⁴⁹.

Zarejestrowany w trakcie imprezy masowej obraz i dźwięk podlega archiwizacji na elektronicznym nośniku informacji. Nośnik informacji wraz z jego metryką informacyjną należy umieścić w opakowaniu, na którym po zamknięciu wpisuje się nazwę organizatora imprezy masowej oraz datę i miejsce utrwalenia imprezy masowej i które opatruje się czytelnym podpisem osoby działającej w imieniu organizatora imprezy masowej wraz z podaniem jego stanowiska (§ 12).

Wojewoda na podstawie art. 11 ust. 10 u.b.i.m. przeprowadza kontrolę przestrzegania warunków określonych w rozporządzeniu poprzez coroczne porównywanie parametrów technicznych urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, zainstalowanych na stadionie, w obiekcie lub na terenie umieszczonym w wykazie stadionów, obiektów lub terenów, na których utrwalanie przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe, z minimalnymi wymogami technicznymi określonymi w rozporządzeniu oraz sprawdzania ich stanu technicznego. Jest to typowa kontrola realizacji wykona-

⁴⁹ C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez...*, s.210.

nia decyzji. Ma charakter kontroli *ex poste*. Kontrola przeprowadzana jest przez zespół kontrolny utworzony przez wojewodę. Z czynności kontrolnych sporządzany jest protokół, na podstawie którego formułowane są wnioski oraz zalecenia pokontrolne. Ustawodawca jednak nie przyznał żadnych uprawnień władczych wojewodzie w przypadku stwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości w omawianym zakresie. Należy przypuszczać jednak, że negatywna ocena wynikająca z przeprowadzonego postępowania kontrolnego będzie skutkować zakazami, o których mowa w art. 34 u.b.i.m.

Materiały zgromadzone podczas utrwalania przebiegu imprezy masowej, mogące stanowić dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego albo postępowania w sprawach o wykroczenia lub dowody mogące mieć znaczenie dla toczących się takich postępowań, organizator niezwłocznie przekazuje prokuratorowi rejonowemu właściwemu ze względu na miejsce przeprowadzonej imprezy masowej lub właściwemu terytorialnie komendantowi powiatowemu (miejskiemu, rejonowemu) Policji, w razie potrzeby z wnioskiem o wszczęcie postępowania karnego lub z wnioskiem o ukaranie, chyba że sam zawiadomi o przestępstwie albo wystąpi z wnioskiem o ukaranie w sprawach o wykroczenia. Wprowadzenie wskazanego obowiązku organizatora jest w literaturze przedmiotu oceniane negatywnie, gdyż „na organizatora imprezy masowej nakłada ustawodawca w ust. 2, tj. dostarczania z własnej inicjatywy utrwalonych materiałów na potrzeby postępowań, o istnieniu których przecież organizator wiedzieć nie musi, a wręcz wiedzieć nie powinien ze względu na tajemnicę postępowania przygotowawczego. Po drugie, rażą użyte przez ustawodawcę sformułowania „wniosek o wszczęcie postępowania karnego” oraz „wniosek o ukaranie”. Przede wszystkim rodzi się pytanie, czy art. 11 ust. 2 *in fine* nakłada na organizatora imprezy masowej obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa?”⁵⁰. Zebrane materiały niezawierające dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego albo postępowania w sprawach o wykroczenia lub dowodów mających znaczenie dla toczących się takich postępowań, organizator przechowuje po zakończeniu imprezy masowej przez okres co najmniej 30 dni, a następnie komisyjnie je niszczy.

Utrwalanie dźwięku i obrazu może rodzić pole do nadużyć w zakresie przestrzegania ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r.⁵¹. Z tego powodu problem ten stał się przedmiotem zainteresowania GIODO⁵², któ-

⁵⁰ A. Janiśławski, A. Kwiatkowski, *Analiza krytyczna ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2010, z.1, s.84.

⁵¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 2281.

⁵² Zagadnienia dotyczące monitoringu wizyjnego w działalności Biura GIODO, 2012, s.5-6. www.giodo.gov.pl/plik/id_p/2872/j/pl/ [dostęp na dzień 26.03.2016].

ry w pierwszej kolejności musiał ustalić, czy „nagrania z systemu monitoringu z przebiegu meczów piłki nożnej zawierają zestaw danych osobowych dostępnych według ww. kryteriów, a tym samym stanowią zbiór danych osobowych w rozumieniu art. 7 pkt 1 ustawy”⁵³. Wyniki kontroli z lat 2010-2011 prowadziły do wniosku, że kluby sportowe „w większości przypadków przetwarzały dane osobowe z naruszeniem przepisów o ochronie danych osobowych, aczkolwiek naruszenia te nie były bezpośrednio związane z monitoringiem wizyjnym”⁵⁴.

6. Konkluzja

Udział w imprezie masowej powinien zaspakajać potrzeby uczestnictwa w przedsięwzięciu kulturalnym lub sportowym, nie zaś wzięcia odwetu na osobach manifestujących inne poglądy czy zapatrywania. Tymczasem każdy rodzaj imprez masowych może rodzić zagrożenie zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne, będące celowym działaniem człowieka jak i mające charakter losowy. Rolą wojewody jest władcze działanie, w postaci decyzji administracyjnej, które zmierza do zminimalizowania zdarzeń o charakterze chuligańskim, a w sytuacji ich wystąpienia dotarcie dzięki monitoringowi do ich sprawców. Monitoring w tym przypadku jest konsekwencją decyzji i wpisu obiektu do rejestru. Sam wpis ma przy tym charakter dopełniający decyzję, gdyż jej skuteczność prawna wiąże się z koniecznością dokonania wpisu do wykazu publicznego prowadzonego przez wojewodę⁵⁵. Wojewoda bowiem jako organ administracji rządowej o kompetencji ogólnej wykonuje także zadania z zakresu zagwarantowania bezpieczeństwa, czego przejawem jest m.in. prowadzenie postępowania administracyjnego, którego istotą jest wpisanie obiektu do wykazu monitorowanych imprez masowych.

Postępowanie prowadzone przez wojewodę zmierzające do zamieszczenia obiektu na którym odbywają się imprezy masowe w wykazie imprez wymagających rejestracji dźwięku i obrazu jest postępowaniem administracyjnym, które fragmentarycznie zostało uregulowane w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z 2009 r. a w kwestiach nie uregulowanych stosuje się wprost, bez żąd-

⁵³ Ibidem, s.7.

⁵⁴ Ibidem, s.7.

⁵⁵ Por. J. Jagielski, *Wpisy do rejestrów publicznych w funkcjonowaniu norm prawa administracyjnego* (w:) red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*. Tom 7, Warszawa 2012, s.463.

nych modyfikacji, kodeks postępowania administracyjnego (art.4 u.b.i.m)- jest to tzw. zastosowanie proste.

Warto podkreślić, że decyzja wojewody o wpisie do wykazu wiąże się z dużymi nakładami finansowymi dla właściciela lub zarządcy obiektu związanymi z koniecznością wyposażenie umożliwiającego monitoring. Przede wszystkim z tego powodu adresaci tej decyzji wykorzystują dostępne instrumenty prawne po to aby oddalić w czasie albo uniknąć kosztownych inwestycji⁵⁶. Niemniej sama obecność urządzeń rejestrujących obraz oraz fonię nie jest gwarancją bezpiecznej imprezy masowej, choć bez wątplenia może działać prewencyjnie.

Wykazy stadionów, obiektów lub terenów na obszarze 16 województw, na których utrwalanie przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe znajdują się na stronach internetowych⁵⁷ i odnoszą się przede wszystkim do obiektów sportowych, takich jak stadiony na których, rzecz oczywista, mogą być organizowane zarówno imprezy masowe o charakterze sportowym jak też artystyczno-rozrywkowym.

Summary

Participation in the mass event, also an artistic and entertainment, could pose a threat to the life or health of participants and to property of considerable size. In order to eliminate threats as well as to determine the perpetrators of violations of the legal order the province governor is equipped with coercive powers that rely on the administrative decision on the entry object to the list of events that require video and audio recording. The decision is preceded by investigation and interaction with other authorities in accordance with Art. 106 C.A.P. Registration is complementary to the decision of governor.

⁵⁶ Zob. np. <http://www.spin.siedlce.pl/2012/09/13/wojewoda-mazowiecki-arm-siedlce-walka-o-wykaz/> oraz <http://www.wiadomoscisw.pl/news.php?readmore=1050> [dostęp na dzień 26.03.2016].

⁵⁷ Np. http://www.katowice.uw.gov.pl/wdzbizk/wykaz_ob_monitorowanych.html [dostęp na dzień 26.03.2016].