



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

Title: Postępowania w sprawie organizacji i zakazu imprezy artystyczno-rozrywkowej na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

Author: Agnieszka Ziółkowska

Citation style: Ziółkowska Agnieszka. (2016). Postępowania w sprawie organizacji i zakazu imprezy artystyczno-rozrywkowej na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W: Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska (red.), "Administracyjnoprawne aspekty działalności kulturalnej : zagadnienia wybrane" (S. 199-213). 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).



Postępowania w sprawie organizacji i zakazu imprezy artystyczno-rozrywkowej na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

*Proceedings regarding the organization and prohibiting
cultural and entertainment events based on Act on
Organizing and Conducting Cultural Activity*

1. Wprowadzenie

Pojęcie kultury jest bardzo pojemne i mieści się w nim zarówno dorobek duchowy, artystyczny, jak i intelektualny. Zawężenie tego terminu wyłącznie do działalności artystycznej, stanowiłoby nieuprawnione ograniczenie. Ponadto „kultura jest sferą wykazującą często styczność z innymi sferami społecznej aktywności”¹, takimi jak np. kultywowanie lokalnych tradycji.

Podobnie jest z pojęciem działalności kulturalnej. Definicja tego terminu została zawarta w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej² i należy przez nią rozumieć tworzenie instytucji kultury, upowszechnianie (popularyzację) i ochronę kultury. Wskazana definicja ma charakter celowościowy, gdyż „o uznaniu konkretnej działalności za kulturalną decyduje bowiem w jej świetle cel, w jakim jest ona podejmowana i realizowana”³. W jej zakresie mieści się zarówno edukacja kulturalna, animacja kultury jak i jej prezentacja (w tym koncerty, festiwale etc.).

¹ R. Golań, *Podstawy prawa kultury*, Poznań 2006, s. 18.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 406 ze zm., dalej: u.o.p.d.k.

³ Ibidem, s.21.

Zadania z zakresu działalności kulturalnej wykonują zarówno organy administracji rządowej (w szczególności minister kultury i dziedzictwa narodowego) jak i samorządowej (jako zadania własne). Podstawy prawne do wykonywania tych zadań znajdują swoje umocowanie w Konstytucji RP - w szczególności zaś w art. 6 i 73, który wprowadził prawo publiczne podmiotowe zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury- a także w ustawodawstwie zwykłym.

Obok organów administracyjnych, organizacją działalności kulturalnej zajmują się podmioty spoza jej struktury, zwłaszcza organizacje pozarządowe, w tym stowarzyszenia, fundacje czy organizacje pożytku publicznego, ale także osoby fizyczne, będące często organizatorami imprez o charakterze artystyczno-rozrywkowym.

2. Impreza zwykła (niemasowa)

Istotne dla dalszych rozważań są ustalenia terminologiczne pojęcia „impreza”, w szczególności ustalenie zakresu tego terminu oraz wskazanie rodzajów imprez. Termin ten jest powszechnie rozumiany jako forma spotkania wypełniona treściami kulturalnymi, rozrywkowymi lub sportowymi.

Na podstawie regulacji prawnej można wyróżnić dwa rodzaje imprez: masowe (uregulowane w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca 2009 r.⁴) oraz zwykłe (prowadzone m.in. na podstawie u.o.p.d.k. , ustawy Prawo o zgromadzeniach z dnia 24 lipca 2015 r.⁵, Prawo o ruchu drogowym z dnia 20 czerwca 1997 r.⁶ , ustawie o lasach z dnia 28 września 1991 r.⁷).

Większość organizowanych *eventów*, mimo rozrywko-kulturalnego lub sportowego charakteru, nie spełnia kryteriów uznania ich za imprezę masową z powodu niewystarczającej liczby udostępnionych miejsc uczestnikom. Ustawodawca w u.b.i.m. zawarł bowiem definicję legalną tego terminu, determinując uznanie imprezy za masową m.in. liczbą udostępnionych uczestnikom miejsc, tj. niemniej niż 1000 (teren otwarty) czy też 300 lub 500 (teren zamknięty: 300 przy impre-

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz.1707, dalej: u.b.i.m.

⁵ Dz.U. z 2015 r., poz.1485.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz.1137 ze zm.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz.2100 .

zach sportowych, a 500 przy artystyczno-rozrywkowych). Jednocześnie, pomimo spełnienia kryterium udostępnionych miejsc imprezą masową nie są imprezy:

- a) organizowane w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach,
- b) organizowane w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami,
- c) organizowane w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży,
- d) sportowe organizowane dla sportowców niepełnosprawnych,
- e) sportu powszechnego o charakterze rekreacji ruchowej, ogólnodostępnym i nieodpłatnym, organizowanych na terenie otwartym,
- f) zamknięte organizowane przez pracodawców dla ich pracowników.

Z tego powodu imprezą niemasaową mogą w szczególności być: rozgrywki ligowe prowadzone poza ramami związków sportowych (np. przez kluby i zrzeszenia sportowe, ośrodki sportu i rekreacji czy podmioty prywatne) oraz okazjonalne imprezy sportowe organizowane przez szkoły czy urzędy miast i gmin (festyny sportowe i rekreacyjne organizowane z okazji Dnia Dziecka, Dnia Miasta, Dni Kultury (np. Żydowskiej), dożynki gminne, finały rozgrywek szkół w danym mieście itp.)⁸, kiermasze, jarmarki.

Wskazany katalog imprez zwykłych można pogrupować na: sportowe, rekreacyjne, towarzyskie, religijne (np. msza polowa); wydarzenia społeczne (np. zjazd członków stowarzyszenia, wydarzenia organizowane w teatrach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach, a także organizowane w szkołach i placówkach oświatowych (np. rozpoczęcie roku akademickiego); wystawy, koncerty, przedstawienia plenerowe oraz imprezy na terenie gminnym (jeżeli teren, na którym ma odbyć się impreza należy do gminy wymagana jest zgoda); odbywające się na drogach publicznych oraz zgromadzenia publiczne⁹.

Impreza niemasaowa w świetle u.o.p.d.k. to impreza artystyczna lub rozrywkowa. Ustawodawca odstąpił od wyjaśnienia tych pojęć, stąd należy je interpretować przy użyciu wykładni językowej. Warto jednak zaznaczyć, że imprezy często mają mieszany charakter i trudno je jednoznacznie zakwalifikować do mających jedynie charakter artystyczny lub wyłącznie rozrywkowy.

⁸ <http://boiskaistadiony.pl/o-bezpieczenstwie-impres-niemasowych/> [dostęp na dzień: 5.04.2016].

⁹ <http://poradnik.ngo.pl/rodzaje-impres-plenerowych> [dostęp na dzień: 5.04.2016].

3. Milczenie organu administracji publicznej w u.o.p.d.k.

W ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ustawodawca posłużył się dwukrotnie instytucją milczenia organu, raz w art. 36 ust.1 w zw. z art.35 i drugi raz w art. 36 ust.3 zdanie 2. W działalności administracji publicznej, w toku wykonywania przez nią zadań, czasami pojawia się bezczynność, która jest terminem niejednoznacznym i obejmuje różne stany faktyczne i prawne. Niektórzy przedstawiciele¹⁰ doktryny utożsamiają bezczynność z milczeniem organu, co potęguje problemy interpretacyjne.

W doktrynie prawa administracyjnego nie ma także jednolitego stanowiska co do charakteru milczenia administracji. Jest ona ujmowana jako nowa, swoista¹¹ forma władczego działania administracji, która wywołuje skutki w sferze tego prawa. Z kolei P. Dobosz¹² milczenie traktuje jako „specyficzną „niesamoistną” formę działania administracji publicznej”, która polega na podjęciu czynności kontrolnych wobec zgłoszonego stanu faktycznego i prawnego i zaniechanie działań w formie sformalizowanego aktu administracyjnego. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny milczenie organu jest „niewładczym zachowaniem związanym z metodą regulacji sytuacji prawnej z mocy prawa na podstawie normy bezpośrednio kształtującej sytuację prawną”¹³. Choć zdaniem M. Masternak i M. Szalewskiej milczenie organu „nie jest czynnością prawną, lecz powinno być traktowane jako niemające charakteru czynności materialno-technicznych swoiste działanie (zachowanie się) faktyczne organu administrującego”¹⁴.

W. Bochenek¹⁵ stoi na stanowisku, że milczenie to „bierny i równorzędny z czynnym sposób załatwienia danej sprawy”. Pomimo bierności, zaniechania działania, takie zachowanie jest jednak prawnie dozwolone i stanowi sposób określenia sytuacji administracyjnoprawnej adresata¹⁶. Kryteriami pozwalającymi na

¹⁰ L. Klat - Wartelecka, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w dobie europeizacji* (w:) red. J.Janku, Z.Leoński, M.Szewczyk, M.Waligórski, K. Wojtczak, *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 487.

¹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 420.

¹² P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 49.

¹³ M. Miłoś, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 239.

¹⁴ M. Masternak, M. Szalewska, „*Milczenie*” organu administracji publicznej - między prakseologią a teorią prawnych form działania administracji (w:) red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 500.

¹⁵ W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, Samorząd Terytorialny 2003, nr 12, s. 41 i nast.

¹⁶ Ibidem, s. 45.

rozdzielenie bezczynności od milczenia organu są w tym przypadku dwie cechy: po pierwsze - skutek prawny niepodjęcia działań przez organ i po drugie - istnienie normy prawnej uprawniającej do wstrzymania się od działania przez organ.

J. Borkowski¹⁷ posłużył się w takich przypadkach fikcją decyzji pozytywnej. Milczenie może być także rozumiane jako brak zgody albo brak sprzeciwu wobec działań strony. K.M. Ziemiński¹⁸ prezentuje pogląd, zgodnie z którym skutki prawne milczenia organu administracji publicznej wynikają z ustawy lub innych zdarzeń, a organ jeżeli chce je uchylić, powinien wydać decyzję administracyjną. W przypadku organizacji imprezy zwykłej słuszne wydaje się być to ostatnie podejście do milczenia wójta (burmistrza, prezydenta). Milczenie organu może być zatem interpretowane dwojako albo jako wynikająca z prawa materialnego nieuzewnętrzniona forma działania, która skutkuje możliwością korzystania z uprawnień przez jednostkę albo nie stanowiącą domniemanej czynności i nie wywołującą skutków prawnych, gdyż wynikają one z mocy prawa lub zdarzeń takich jak upływ terminu¹⁹.

W ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucja milczenia pojawia się dwukrotnie: raz jako milcząca zgoda na organizację imprezy i drugi raz w postępowaniu odwoławczym. Można zatem przyjąć, że zachodzą tutaj dwa odrębne rodzaje milczenia: pierwszy - poza postępowaniem administracyjnym (milczenie wójta, burmistrza lub prezydenta) i drugi - w postępowaniu administracyjnym (milczenie właściwego samorządowego kolegium odwoławczego, dalej: SKO). Warto podkreślić, że konstrukcja instytucji milczenia organu nie została przewidziana w kodeksie postępowania administracyjnego lecz wynika z przepisów szczególnych, takich jak u.o.p.d.k. Podobnie sytuacja wygląda w odniesieniu do decyzji konkludentnej (tzw. decyzja dorozumiana), która nie jest regulowana przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Z tego powodu nie można domniemywać, że milczenie organu ma postać decyzji administracyjnej²⁰.

Przyjęta przez ustawodawcę w u.o.p.d.k. konstrukcja milczenia organu jest zbliżona do modelu włoskiego, tj. instytucji *silenzio assenso*²¹, gdyż organ admi-

¹⁷ J. Borkowski, *Bezczynność w administracji publicznej*, Kontrola Państwowa 2008, nr specjalny (2), s. 11-12.

¹⁸ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma działania administracji*, Poznań 2005, s. 320.

¹⁹ I. Kawka, *Gospodarcza działalność usługowa w prawie polskim w świetle unijnych swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług*, Warszawa 2015, s. 450.

²⁰ Por. M. Miłoś, *Bezczynność organu...*, s. 203-205.

²¹ Z. Szażyk, *Milcząca zgoda administracji - wnioski de lege ferenda*, *Zeszyty Prawnicze BAS* 2015, nr 1, s. 13-14.

nistracyjny ma termin w ciągu którego może wydać decyzję negatywną w przypadku niespełnienia przesłanek określonych w ustawie. Upływ terminu skutkuje pozytywnym dla organizatora rozstrzygnięciem, tj. uprawnieniem do organizacji imprezy artystyczno-rozrywkowej.

4. Procedura organizacji imprezy artystyczno-rozrywkowej na podstawie u.o.p.d.k.

Organizacja imprezy artystycznej, rozrywkowej lub sportowej podlegała regulacji prawnej już na podstawie nieobowiązującej ustawy z 1968 r. o zezwoleniach na publiczną działalność artystyczną, rozrywkową i sportową²². Ustawa przewidywała trzy rodzaje imprez:

- 1) wymagające uprzedniego zezwolenia,
- 2) organizowane bez zezwolenia,
- 3) po dokonaniu zgłoszenia oraz organizowane bez uzyskania zezwolenia lub zgłoszenia.

W aktualnym stanie prawnym przyjęto trzeci model, bowiem nie wszystkie imprezy zwykle są reglamentowane i wymagają uzyskania zezwolenia. Dotyczy to w szczególności takich imprez, które są:

- 1) organizowane na terenie prywatnym,
- 2) nie mają charakteru ogólnodostępnego,
- 3) liczba udostępnionych miejsc uczestnikom jest mniejsza, niż wynikałoby to z u.b.i.m.,
- 4) w czasie imprezy nie zostaje zajęty pas ruchu drogowego (np. chodnik, pobocze).

Imprezy artystyczne lub rozrywkowe organizowane w ramach działalności kulturalnej przez osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (stowarzyszenia, fundacje), odbywające się poza stałą siedzibą albo w sposób objazdowy, wymagają zawiadomienia organu gminy właściwego ze względu na miejsce imprezy. W praktyce mogą pojawiać się wątpliwości co do uznania konkretnego wydarzenia za masowe lub zwykłe. Dla przykładu występy cyrkowców w namiocie cyrkowym, który pomieści co najmniej tysiąc osób, to impreza masowa, która powinna zostać przeprowadzona na podstawie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Jeżeli jednak na wi-

²² Ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. (Dz.U. Nr 12, poz. 64).

downi może zasiąść mniejsza liczba osób będzie to impreza zwykła, podlegająca u.o.p.d.k.²³.

Na organizatorze imprezy artystycznej lub rozrywkowej ciąży dwojakiego rodzaju obowiązki: formalny - polegający na obowiązku zgłoszenia imprezy oraz techniczny - odpowiednie przygotowanie miejsca imprezy.

Zawiadomienie powinno zawierać:

- 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 uczestników.

Dodatkowo do zawiadomienia mogą być dołączane inne dokumenty np. zgoda instytucji udostępniającej lokal na zorganizowanie imprezy lub scenariusz imprezy jednorazowej zwykłej, a w przypadku cyklicznych imprez niemasmowych – terminarz imprez na rok kalendarzowy. W przypadku organizacji imprezy artystycznej lub rozrywkowej mającej charakter objazdowy organizator imprezy zobowiązany jest uzgodnić korzystanie z tej drogi z jej zarządcą.

Postępowanie w sprawie organizacji imprezy artystyczno-rozrywkowej ma charakter hybrydowy, jest to postępowanie administracyjne mieszane. Organizator imprezy artystyczno-rozrywkowej nie otrzymuje zezwolenia, rozumianego jako akt administracyjny, zawierający dozwoleństwo jej przeprowadzenia. Potrzebna jest jedynie notyfikacja. Przy czym zaniechanie działania przez organ administracji publicznej polegające na nie wydaniu zezwolenia wywołuje skutki prawne²⁴. Organ musi być poinformowany o przyszłej imprezie, gdyż dzięki temu może realizować przyznane mu kompetencje z zakresu kontroli prewencyjnej takich imprez. Przed imprezą należy bowiem sprawdzić czy obiekt lub miejsce w którym ma się odbyć spełnia wszelkie wymagania przewidziane przez prawo oraz czy nie zachodzą przesłanki wydania decyzji zakazującej jej przeprowadzenia. Organ zawiadomiony o imprezie niemasmowej bada spełnienie przez organizatora warunków formalnych oraz zachowanie terminu zgłoszenia. Nietrzymanie terminu nie stanowi jednak przesłanki do wydania decyzji zakazującej imprezy²⁵.

²³ Por. R. Golat, *Podstawy prawa...*, s. 195-196.

²⁴ Por. P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność ...*, s. 49.

²⁵ Inaczej: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Komentarz*, 2015, Legalis, kom. do art. 34.

Notyfikacja powinna być złożona nie później niż 30 dni przed planowanym terminem jej rozpoczęcia. Co do skutków procesowych wniesienia zawiadomienia brak jest jednolitości poglądów. Wydaje się, że wniesienie zawiadomienia jest jedynie oświadczeniem woli organizatora, a nie podaniem w rozumieniu art. 61 k.p.a. Jednak zdaniem B. Majchrzaka zgłoszenie inicjuje postępowanie administracyjne o szczególnym charakterze²⁶. Bywa ono także traktowane jak postępowanie niejurysdykcyjne, uproszczone²⁷, gdyż nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Przyjęcie zawiadomienia przez organ nie przybiera bowiem postaci procesowej, nie jest postanowieniem lecz jest czynnością procesowo - techniczną.

Obowiązki organizatora drugiego rodzaju mają walor techniczny. 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. Pomimo tego, że ustawodawca nie precyzuje o jakie przepisy chodzi, należy przypuszczać, że jest to prawo budowlane²⁸ oraz ustawa o ochronie przeciwpożarowej²⁹, a także rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³⁰. Wójt (burmistrz lub prezydent) może zażądać załączenia do zawiadomienia zaświadczenia właściwego organu o spełnieniu wymagań. Tymi „właściwymi organami” mogą być: komendant Straży Pożarnej (w zakresie spełnienia wymagań z zakresu ochrony przeciwpożarowej), powiatowy inspektor Państwowej Inspekcji Sanitarnej (w zakresie zagwarantowania należytego stanu higienicznego miejsca organizacji imprezy) lub jednostki dozoru technicznego (w zakresie spełniania wymagań odnoszących się do należytej eksploatacji urządzeń technicznych, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska). Żądanie organu wykonawczego samorządu terytorialnego ma charakter konkretny, gdyż odnosi się do konkretnego rodzaju zagrożenia. Nie jest to jednak decyzja administracyjna, czy postanowienie w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Adresatem żądania jest organizator imprezy i dlatego nie można przyjąć, że żądanie wójta rozpoczyna procedurę współdziałania organów w trybie art. 106 k.p.a.

²⁶ B. Majchrzak, *Procedura zgłaszania robót budowlanych*, Warszawa 2008, s. 98.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2005 r., II OSK 197/05, Lex nr 196647.

²⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 151 ze zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 867 ze zm.).

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1422.

Do zaświadczenia wydawanego na podstawie art. 34 ust. 4 u.o.p.d.k. stosuje się przepisy zawarte w dziale VII k.p.a. w przepisach art. 217 k.p.a. - 220 k.p.a. Oznacza to, że jest ono wydawane na żądanie osoby ubiegającej się, czyli organizatora, który jest podmiotem zainteresowanym w wydaniu zaświadczenia, a odmowa jego wydania lub wydania żądanej treści następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie (art.141-144 k.p.a.). Charakter prawny zaświadczenia jest różnie określany w doktrynie prawa administracyjnego np. jako typowa czynność materialno-techniczna, „której istota sprowadza się do wydawania urzędowych dokumentów przez podmioty administracji publicznej w celu potwierdzenia określonego stanu prawnego lub faktycznego”³¹ albo szczególnie (kwalifikowana) „forma informacji, gdyż jest wydawane w trybie przepisów działu VII k.p.a. lub przepisów szczególnych i zawsze z zachowaniem formy pisemnej”³². Zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni. Termin ten ma charakter instrukcyjny, ale jego uchybienie może rodzić odpowiedzialność dyscyplinarną pracownika organu odpowiedzialnego za jego wydanie. Przed wydaniem zaświadczenia może być przeprowadzone postępowanie wyjaśniające, jednak w ograniczonym zakresie.

Zwrócenie się wójta z żądaniem o przedłożenie zaświadczenia skutkuje tym, że w takich przypadkach termin 30- dniowy liczy się od dnia doręczenia zaświadczenia o spełnieniu wymagań. Termin ten ma charakter instrukcyjny, z tym że jego przekroczenie może zniweczyć przeprowadzenie imprezy albo uniemożliwić skorzystanie ze środków zaskarżenia przewidzianych w u.o.p.d.k.

Najczęściej przedmiotem zgłoszenia obejmuje się jednorazowe imprezy o okazjonalnym charakterze. Jeżeli jednak imprezy artystyczne lub rozrywkowe organizowane są cyklicznie, nie rzadziej niż dwa 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.

Jeżeli impreza artystyczna lub rozrywkowa jest imprezą masową to obowiązki organizatora w zakresie bezpieczeństwa tej imprezy reguluje odrębna ustawa, czyli u.b.i.m. Obowiązki są ograniczone czasowo (od momentu rozpoczęcia do zakończenia imprezy) i terytorialnie (odnoszące się do miejsca jej odbywania się).

³¹ K.M. Ziemiński (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wrobel (red.) *System prawa administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 72.

³² Z.R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 167.

W zakresie bezpieczeństwa medycznego organizatora obowiązuje rozporządzenie ministra zdrowia z dnia 6 lutego 2012 r.³³.

Spełnienie ustawowego nakazu zawiadomienia stanowi potwierdzenie wolności organizacji imprez artystyczno-rozrywkowych, ale źródłem tego uprawnienia nie jest decyzja administracyjna, pomimo tego, że organ może wydać zakaz jej organizacji w formie decyzji. Źródłem takim nie jest spełnienie ustawowych przesłanek i dokonanie zgłoszenia, ale upływ terminu do podjęcia przez organ decyzji zakazującej. Jednak w orzecznictwie i doktrynie brak jest spójnego stanowiska, co do charakteru milczenia organu, w kwestii organizacji imprezy artystyczno-rozrywkowej na podstawie u.o.p.d.k. Prezentowane są dwa stanowiska³⁴. Według pierwszego milczenie organu w procedurze zgłoszeniowej stanowi formę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej i jest aktem stosowania prawa³⁵. Zgodnie z drugim poglądem milczenie organu nie ma charakteru władczego, a nabycie uprawnienia następuje *ex lege*. Upływ terminu (14 dni od dnia złożenia zawiadomienia, nie później jednak niż 10 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy – art. 36 ust.1 u.o.p.d.k) do nabycia uprawnienia ma charakter materialny „gdyż jego upływ powoduje z jednej strony utratę przez organ administracji kompetencji do wydania decyzji negatywnej, a z drugiej właśnie skutek w postaci ukształtowania sytuacji administracyjnoprawnej”³⁶.

4. Postępowanie w sprawie zakazu imprezy na podstawie u.o.p.d.k.

Wniesienie zawiadomienia co prawda nie powoduje wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji zezwalającej na przeprowadzenie imprezy, jednak może powodować wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie wydania decyzji o zakazie jej przeprowadzenia. Postępowanie to może także zostać wszczęte na wniosek osoby lub osób posiadających interes prawny. Interesem tym mogą być w szczególności wartości wskazane w art. 35 u.o.p.d.k.

³³ Rozporządzenie w sprawie minimalnych wymagań dotyczących zabezpieczenia pod względem medycznym imprezy masowej (Dz.U. z 2012 r., poz. 181).

³⁴ M. Miłoś, *Bezczynność organu* ..., s. 221-222.

³⁵ Wyrok NSA z dnia z dnia 29 sierpnia 2007 r., VII SA/Wa 652/07, LEX nr 500911: „Milczenie organu jest formą rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej sprawy co do istoty, gdyż kończy sprawę w danej instancji”. Odmiennie K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny*..., s. 319.

³⁶ M. Miłoś, *Bezczynność organu*..., s. 231.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję o zakazie odbycia imprezy artystycznej lub rozrywkowej, jeżeli zostaje spełniona jedna z przesłanek wskazanych w art. 35 u.o.p.d.k. tj. impreza zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, moralności publicznej albo mieniu w znacznych rozmiarach lub nie zostały spełnione wymagania przewidziane prawem wskazane w art. 34 ust. 3 u.o.p.d.k., dotyczące spełnienia wymagań przewidzianych prawem dla pomieszczeń, obiektów lub miejsc, w których odbywają się imprezy artystyczne i rozrywkowe, a także urządzeń technicznych używanych przy ich organizowaniu lub w trakcie ich odbywania. Przesłanki te można zatem podzielić na te, które chronią wartości zdeterminowane prawem, wyznaczone przez prawo oraz na przesłanki pozaprawne (moralność publiczna). W filozofii wartości oznaczają „taki byt, który przez swoje właściwości obiektywno-jakościowe jest rozpoznawany przez człowieka, a następnie przez niego upragniony i często także finalnie realizowany (...)”³⁷. Wartości stanowią także przedmiot zainteresowania prawa konstytucyjnego, a także prawa administracyjnego. Zjawisko to jest powodowane tym, że wartości są dobrami i stanami chronionymi przez prawo. „Ich ochrona jest celem regulacji prawnej, określającej zadania organów czy podmiotów administracji publicznej, ich kompetencje (formy działania) i sposób postępowania”³⁸.

Zagrożenie dla zdrowia lub życia organ identyfikuje na podstawie prawdopodobieństwa ryzyka, które może wystąpić podczas imprezy lub w bezpośrednim związku z nią. Taką okolicznością może być np. brak możliwości ewakuacji z miejsca wydarzenia. Wskazana przesłanka zostaje spełniona, nawet wówczas, gdy wskazane zagrożenia są realne w odniesieniu tylko do jednej osoby, np. performerera lub artysty. Konsekwencje zagrożenia zdrowia i życia ludzi stanowią przedmiot regulacji zawartej w kodeksie karnym.

Przesłanką uzasadniającą wydanie decyzji zakazującej imprezy zwykłej jest także zagrożenie dla moralności publicznej. Jak podkreśla się w doktrynie „Współczesne państwo prawne nie powinno być (...) strażnikiem przestrzegania norm obyczajowych czy moralnych, a zasady współżycia społecznego są charakterystyczne dla prawa cywilnego”³⁹. Niestety, przy rozstrzyganiu problemów prawnych często następuje powołanie na wartości pozaprawne, co jest źródłem konfliktów między nimi a prawem. Zdaniem B. Banaszaka moralność publiczna stanowi zespół zasad, norm, wzorów postępowania i ocen pozwalających uznać

³⁷ S. Kowalczyk, *Filozofia kultury*, Lublin 1996, s. 56.

³⁸ M. Miemiec, *Wartości jako przedmiot ochrony w policyjnym prawie administracyjnym* (w: J. Zimmermann, *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s.295.

³⁹ *Ibidem*, s.301.

jakieś postępowanie za akceptowane w społeczeństwie⁴⁰. Biorąc pod uwagę tę przesłankę organ musi ocenić sytuację, w której doszło jego zdaniem do naruszenia moralności publicznej. Jeżeli impreza ma charakter zamknięty a uczestnicy spodziewają się wulgaryzmów, to przesłanka nie znajdzie zastosowania. Ponadto moralność publiczna ma charakter dynamiczny, zmienny w czasie i w związku z tym podlega ciągłej ewolucji wynikającej z takich zjawisk jak m.in. globalizacja, komercjalizacja oraz liberalizacja społeczeństwa.

Wydanie decyzji w sprawie zakazu imprezy na podstawie u.o.p.d.k. może być zdeterminowane zagrożeniem dla mienia znacznych rozmiarów. Termin „mienia znacznych rozmiarów” nie posiada definicji ustawowej. Ustawodawca posługuje się nim także w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych w art. 34 a, nie wyjaśniając go. Problematyka „mienia znacznych rozmiarów” stanowi przedmiot zainteresowania szczególnie w prawie karnym⁴¹. Warto podkreślić, że „pojęcie „rozmiaru mienia” nie może być utożsamiane z pojęciem „wartości mienia”, gdyż pojęcia te oznaczają zupełnie coś innego. Wartość to pojęcie ekonomiczne, określające ile coś jest warte, natomiast rozmiar to pojęcie fizyczne, oznaczające wielkość czegoś, wymiar, format. Na gruncie jednej ustawy dwa różne określenia nie mogą oznaczać tego samego”⁴². W przypadku imprez artystyczno -rozrywkowych mieniem wielkich rozmiarów mogą być celebryci, sprzęt nagłośniający, klomby miejskie, fontanny, iluminacje, obiekt zabytkowy. Wydając decyzję o zakazie imprezy wójt powinien kierować się ogólną wiedzą, która pozwala oszacować wielkość mienia.

Pozytywne przesłanki wydania decyzji zakazującej mają charakter nieostry. W konsekwencji brak ich dookreślenia stwarza przestrzeń tzw. luzu decyzyjnego, czyniąc decyzję w przedmiocie wprowadzenia zakazu przeprowadzenia imprezy artystyczno-rozrywkowej wydanej na podstawie u.o.p.d.k. decyzją o charakterze uznaniowym.

Warto podkreślić, że oprócz przesłanek wskazanych w art. 35 u.o.p.d.k. podstawą wydania decyzji zakazującej może być ponadto nie spełnienie warunków lokalowo – przestrzennych, wynikające z zaświadczenia właściwego organu albo nie dołączenie do zawiadomienia takiego zaświadczenia. W takich przypadkach organ podejmuje działania władcze o charakterze prewencyjnym, chroniąc zdrowie lub życie uczestników imprezy.

⁴⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 221.

⁴¹ Zob. np. R.A. Stefański, *Pojęcie „mienia o wielkich rozmiarach”* Prokuratura i Prawo 1999, nr 5 s. 129 i nast.

⁴² Z uzasadnienia Wyroku SA w Katowicach z dnia 24 maja 2000 r., II AKa 149/00, Legalis nr 48238.

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 (art. 36 ust.1 u.o.p.d.k.). Ustawodawca wskazuje tylko na termin doręczenia decyzji. Jednak mimo braku terminu wydania decyzji przez wójta, należy przyjąć, że zostaje ona wydana *de facto* stosunkowo szybko. Do terminu jej wydania nie znajduje zastosowania art. 35 k.p.a.

Pomimo tego, że postępowanie prowadzone w drugiej instancji jest inicjowane wniesieniem odwołania będącego środkiem dewolutywnym, to jednak postępowanie od decyzji zakazującej organizacji imprezy artystyczno-rozrywkowej jest postępowaniem szczególnym w stosunku do regulacji zawartej w kodeksie postępowania administracyjnego. Odmienności odnoszą się przede wszystkim do krótszych terminów, co sprzyja realizacji postulatu szybkości procedowania. Odwołanie od decyzji wnosi się za pośrednictwem wójta, w terminie 3 dni od dnia jej doręczenia. Tak krótki termin wynika z charakteru tego postępowania. Wskazany termin jest terminem procesowym, dlatego zastosowanie znajdzie instytucja przywrócenia terminu (art.58 k.p.a.). Po drugie odwołanie od decyzji podlega rozpoznaniu w terminie 7 dni od dnia wniesienia odwołania. Nie znajduje tutaj zastosowania miesięczny termin przewidziany w k.p.a. Niewydanie decyzji w tym terminie oznacza zgodę na odbycie imprezy (art. 36 ust.3 zdanie 2 u.o.p.d.k.). Jak się zatem wydaje wcześniej wskazana koncepcja J. Borkowskiego fikcji decyzji pozytywnej ma zastosowanie w przedstawionej sytuacji, gdyż niewydanie decyzji w terminie siedmiodniowym oznacza zgodę na odbycie imprezy. Istotne jest przy tym, że ustawodawca używa zwrotu „wydanie decyzji” a nie „doręczenie”, które może nastąpić później, ale nie później niż 3 dni od dnia jego wydania. Zachowanie tego terminu jest możliwe chociażby w przypadku wykorzystania doręczenia elektronicznego. Po trzecie decyzję wydaną w wyniku wniesienia odwołania doręcza się w terminie 3 dni. *Ratio legis* skrócenia terminów w postępowaniu odwoławczym jest takie, aby całe postępowanie zakończyło się jeszcze przed planowaną datą imprezy.

Organ odwoławczy, którym w tym przypadku jest właściwe samorządowe kolegium odwoławcze, może utrzymać decyzję zakazującą imprezy w mocy bądź w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości - uchylić ją. Warto jednak podkreślić, że „treścią rozstrzygnięcia organu odwoławczego nie jest jednak zgoda na odbycie imprezy, gdyż organ odwoławczy nie ma kompetencji do jej udzielenia,

a nabycie uprawnienia jest wynikającą wprost z przepisów prawa konsekwencją uchylenia decyzji zakazującej imprezy⁴³.

Decyzja SKO może stanowić przedmiot skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w trybie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁴. Ustawodawca nie wprowadził krótszego terminu wydania wyroku w postępowaniu sądowo administracyjnym. Z tego powodu wyrok sądu administracyjnego może mieć istotne znaczenie dla określenia odpowiedzialności odszkodowawczej wobec organizatora dochodzonej na podstawie art. 417¹ § 2 k.c.

Przyczyną nie przeprowadzenia imprezy artystyczno-rozrywkowej może być nie tylko z decyzja wójta, ale także żałoba narodowa zarządzona przez Prezesa Rady Ministrów w czasie której zawiesza się organizowanie imprez artystycznych i rozrywkowych na czas jej trwania. Zawieszenie w tym przypadku oznacza zakaz generalny organizacji imprez. Uprawnienie Prezesa RM ma w tym przypadku charakter uznaniowy. Podobne uprawnienie przysługuje wojewodzie, który dodatkowo może zarządzić zawieszenie organizowania imprez na terenie województwa lub jego części może z powodu klęski żywiołowej lub w celu zapobieżenia epidemii albo ze względu na żałobę, na czas niezbędny. Akt taki ma charakter aktu prawa miejscowego, publikowanego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W obu przypadkach zarządzenia nie stanowią podstawy wydania decyzji jako aktu podwójnie konkretnego o zakazie odbycia imprezy artystycznej lub rozrywkowej.

5. Podsumowanie

Postępowanie prowadzone przez organ wykonawczy gminy w sprawie organizacji imprezy artystyczno-rozrywkowej na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest administracyjnym postępowaniem o charakterze hybrydowym. Sama notyfikacja imprezy nie jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, nie kończy się bowiem wydaniem decyzji administracyjnej ale spełnienie przesłanek określonych w art. 35 u.o.p.d.k. oznacza, że od tego momentu organizator staje się stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. a dalsza procedura ma już charakter jurysdykcyjny. Z kolei postępowanie odwoławcze prowadzone przez SKO jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, w którym nastąpiła modyfikacja regulacji k.p.a. w zakresie

⁴³ M. Miłośz, *Bezczynność organu...*, s. 207.

⁴⁴ Z dnia 30 sierpnia 2002 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

terminów. Ponadto w postępowaniu tym pojawia się instytucja milczenia organu i to o dwojakim, odmiennym charakterze: raz na etapie notyfikacji i drugi raz w czasie postępowania drugoinstancyjnego.

Reglamentując organizację imprezy nierasowej o charakterze artystyczno-rozrywkowym poprzez wydanie decyzji zakazującej jej organizację, organy administracyjne ingerują w sferę praw i wolności jednostki, stąd przesłanki tego działania muszą znajdować umocowanie w regulacji prawnej rangi ustawowej a dowolność w tym przypadku jest niedopuszczalna. Reglamentacja nie może oznaczać cenzury prewencyjnej rozumianej jako zinstytucjonalizowana kontrola obyczajów, moralności oraz poglądów i wypowiedzi⁴⁵. Organ wykonawczy gminy nie może zakazać przeprowadzenia imprezy tylko z tego powodu, że jest niechętny treści lub formie artystycznej.

Summary

The organization of artistic - entertainment events on the basis of the law on organizing and conducting cultural activities requires a notification to correct commune administrator (mayor, president). The organ must be informed of a future event, as it he can pursue granted competence from the scope preventive control of such events. The submission of notice, therefore doesn't initiate administrative proceedings to issue a decision authorizing the organization of the event, however, can result in ex officio initiation of proceedings to issue a decision on the prohibition the organization. The organization of artistic and entertainment events from the formal point of view is associated with two types of silence of organ: in front of the administrative procedure and in progress but effects are different character. from the formal point of view it is associated with a twofold silence of the organ: in front of the administrative procedure and in its progress, and its effects are different in nature.

⁴⁵ Por. J.Barta, I.Dobosz, *Prawo prasowe*, wyd. 2, Kraków 1989, s. 57 i nast.