

Marcin Halkiewicz

## **Masowe uczestnictwo osób jako przesłanka reglamentacji organizowania zgromadzeń, impres masowych i pozostałych imprez artystycznych i rozrywkowych**

Konstytucja RP gwarantuje obywatelom wolność pokojowego zgromadzania się, nie wypowiada się w kwestii organizowania czy uczestnictwa w różnego rodzaju imprezach artystycznych, rozrywkowych i sportowych. Tak czy inaczej, art. 31 ust. 3 Konstytucji odnoszący się do możliwości wprowadzania ograniczeń konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i nakładania obowiązków, wskazuje przyczyny uzasadniające uchwalenie ustaw reglamentujących wspomniane możliwości aktywności społecznej. Ustawodawca swoją ingerencję może oprzeć na ochronie enumeratywnie wyliczonych, aczkolwiek ogólnie zakreślonych, wartości takich, jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, środowisko naturalne, zdrowie i moralność publiczna, wreszcie prawa i wolności innych osób.

Trzy ustawy stanowiące podstawę do analizy tytułowego zagadnienia, jak również do wywodzenia pewnych wniosków *de lege ferenda*,

umożliwiają adresatom norm zarówno organizację takich wydarzeń, zgromadzenia, imprezy masowe oraz pozostałe imprezy artystyczne i rozrywkowe, jak i zwykle w nich uczestnictwo. Oba aspekty pozostają regulowane prawnie. Regulacje te mają uzasadnienie konstytucyjne, ponadto dostrzegalny jest ścisły ich związek z faktem masowości uczestnictwa osób fizycznych. Jest to element wspólny tych zdarzeń, jakkolwiek wykazują one istotne odrębności, czego wyrazem jest podanie ich odmiennym reżimom prawnym.

Ważne pozostaje zatem rozróżnienie w oparciu o definicje legalne. Zgromadzenie to zgrupowanie co najmniej 15 osób w celu wyrażenia wspólnego stanowiska lub odbycia wspólnych obrad. Trzeba dostrzec, że zgromadzenie wymyka się reglamentacji, gdy nie jest zgromadzeniem publicznym. A publiczne to takie, które spełnia łącznie dwa warunki: jest organizowane na otwartej przestrzeni i pozostaje dostępne dla nieokreślonych imiennie osób<sup>1</sup>. Nie są zatem objęte ograniczeniami ustawowymi zgromadzenia (jakkolwiek przecież ustawowo zdefiniowane) odbywające się w pomieszczeniach lub też grupujące osoby według określonej zamkniętej listy. Stąd regulacji ustawy z 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (dalej upz) wymykają się wszelkie zgromadzenia akcjonariuszy, wspólników, udziałowców, członków stowarzyszeń, członków spółdzielni. Stosowanie ustawy zostało wyłączone *ex lege* w stosunku do zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego, także odbywane w ramach działalności Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych oraz związane z wyborami do władz państwowych i samorządowych.

Zgromadzenie niezależnie jednak od przewidywanej liczby uczestników nie może być utożsamiane z imprezą masową, od której odróżnia je cel i charakter. Impreza masowa ma bowiem charakter artystyczny, rozrywkowy lub sportowy. Definicja imprezy masowej opiera się nie na przewidywanej liczbie uczestników, jak zwykle się uważać, ale zależy od

---

<sup>1</sup> Wyraźnie chodzi tu o nieokreśloność imienną, z całą pewnością nie o nieokreśloną liczbę uczestników. Ta zawsze może zostać określona przez organizatora, choćby w związku z wyodrębnieniem terenu, na którym się odbywa zgromadzenie.

miejsca jej organizacji, ściślej liczby osób mogących uczestniczyć w imprezie, co bezpośrednio wiąże się z ilością miejsc dla osób w obiekcie albo liczbą biletów, zaproszeń i innych dokumentów uprawniających do udziału. Na stadionie lub terenie otwartym próg definiowania wynosi 1000 miejsc, w budynku 300. Liczby te przesądzą o kwalifikacji zdarzenia przyszłego do kategorii imprez masowych i o stosowaniu przepisów ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (dalej ubim). Definicja ta nie przysparzałaby większych problemów interpretacyjnych, gdyby nie jej modyfikacja przez charakter podwyższonego ryzyka, jako stanu prawdopodobieństwa wystąpienia aktów przemocy i agresji, który próg definiowania obniża odpowiednio z 1000 do 300 i z 300 do 200 miejsc. Stąd niedookreślony staje się charakter imprez stadionowych i organizowanych na terenie otwartym, gdzie wydzielono na potrzeby imprezy sektor np. 700 miejsc lub też w budynkach, gdzie miejsc dla uczestników jest np. 250. Organizator jako pierwszy przypisuje lub odmawia imprezie charakteru podwyższonego ryzyka, a organ administracyjny mógłby to podejście korygować. Problem rodzi sytuacja stwierdzenia przez organizatora braku prawdopodobieństwa wystąpienia aktów przemocy i agresji, bowiem organ może nie mieć nawet możliwości zmiany kwalifikacji, gdyż nie zostanie poinformowany – taki obowiązek nie będzie ciążył na organizatorze wskutek niezastosowania przepisów ustawy. Tylko czasami organ tę wiedzę posiada, gdy impreza artystyczna i rozrywkowa (ale nie *stricte* sportowa), pomimo że niebędąca masową, odbywając się w sposób objazdowy lub poza stałą siedzibą organizatora, podlegać będzie obowiązkowi zawiadomienia organu gminy na mocy ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (dalej uopdk). Aby uniknąć dalszych problemów interpretacyjnych należałoby odchodzić od wyróżniania imprez masowych o charakterze podwyższonego ryzyka, przy równoczesnym obniżeniu progu definiowania imprezy masowej. Ponieważ jednak ustawa w obecnym kształcie stawia przed organizatorem bardzo liczne wymogi formalne i merytoryczne, należałoby reglamentację zróżnicować w kilku kategoriach, których wyznacznikiem miałyby być

liczebność osób obecnych na imprezie. W ten sposób mniejsze imprezy wiązałyby się z mniejszym formalizmem prawnym, duże mogłyby nadal funkcjonować w oparciu o obecny system zezwoleń. To uelastycznienie przesłanek dopuszczalności organizacji imprez masowych miałoby z pewnością tę pozytywną cechę, że organ zawsze posiadałby wiedzę o przyszłym zdarzeniu.

Należy jeszcze wspomnieć o wielu wyłączeniach ustawowych spod definicji imprezy masowej. Szczególne wyłączenia wynikają z miejsc organizowania wydarzeń, takich jak teatry, opery, operetki, filharmonie, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, galerie sztuki, placówki oświatowe. Dostrzegamy również wyłączenia z uwagi na charakter imprezy, wśród których znajdują się organizowane w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży lub wyłącznie dla sportowców niepełnosprawnych oraz imprezy rekreacyjne. Być może wypadłoby dodać w ustawie kilka wyłączeń podmiotowych, np. imprezą masową nie byłoby zdarzenie organizowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Pozwoliłoby to uniknąć w przyszłości takich problematycznych sytuacji, jak niemożność zorganizowania przez nowo wybrane organy gminy zabawy sylwestrowej w 2006 r. w Warszawie, bowiem poprzednie władze stolicy nie dochowały terminu składania wniosku przewidzianego ustawą.

Imprezy artystyczne i rozrywkowe nie zostały zdefiniowane w uopdk. Z całą pewnością ustawa ta znajdzie zastosowanie dopiero wówczas, gdy wykluczmy masowy charakter tej imprezy. Zatem uopdk jest regulacją uzupełniającą w stosunku do ubim w zakresie reglamentacji imprez. I trzeba przyznać, że bardzo ograniczoną, bowiem dotyczy jedynie tych wydarzeń, które mają się odbyć poza stałą siedzibą organizatora lub organizowane są w sposób objazdowy. Ubim w zakresie imprez artystycznych i rozrywkowych jest *lex specialis* wobec uopdk, dlatego musimy przyznać jej pierwszeństwo stosowania.

Z całą pewnością problem liczebnie pokaźnego uczestnictwa osób w wydarzeniu jest przez ustawodawcę najpoważniej traktowany w przypadku imprez masowych. Choć liczba uczestników imprezy ma-

sowej może być zbliżona do liczby osób gromadzących się publicznie, to jednak charakter tych dwóch spotkań jest diametralnie inny, co znajduje przełożenie na progi stawiane organizatorom. Impreza masowa *ex definitione* ma charakter artystyczny, rozrywkowy lub sportowy, nie kładzie się tutaj szczególnego nacisku na pokojowy charakter. Rozrywka bywa różnie pojmowana przez poszczególne kategorie uczestników, stąd o wiele większa presja na zabezpieczenie ze strony organizatora. Należy zwrócić uwagę, że w niewielkim stopniu na obowiązki organizatora w tym zakresie ma wpływ okoliczność niepobierania opłat za wstęp na imprezę<sup>2</sup>. Tryb wnioskowy z jasno sprecyzowanymi, licznymi, wysokimi wymogami formalnymi wniosku, restrykcyjnie określone terminy, sprowadzają procedurę uzyskiwania zezwoleń na organizację imprezy masowej do ściśle podyktowanej przepisami. Wśród wymogów odnajdziemy: konieczność pozyskania opinii komendantów powiatowych Policji i Państwowej Straży Pożarnej, kierownika jednostki organizacyjnej pogotowia ratunkowego, inspektora sanitarnego<sup>3</sup>, sporządzenie graficznego planu obiektu<sup>4</sup>, regulaminu obiektu, regulaminu imprezy, zawarcia przez organizatora umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone uczestnikom. Ustawa determinuje również pewne warunki bezpieczeństwa: minimalna liczba służb porządkowych (która może zostać podwyższona przez opinię komendanta powiatowego Policji), wyznaczenie kierownika do spraw bezpieczeństwa. Wśród przesłanek wydania decyzji odmawiającej zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, pozostających do dyspozycji organu gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta)

---

<sup>2</sup> Zwolniony on jest wówczas z obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone uczestnikom w związku z imprezą masową. Widoczny jest zatem wpływ na kwestię odpowiedzialności organizatora, lecz z punktu widzenia przesłanek pozyskania zezwolenia na organizację imprezy niewiele to zmienia.

<sup>3</sup> Dla pozyskania opinii wymienionych organów też przewidziano specjalną procedurę, włącznie z ustaleniem terminów złożenia wniosków.

<sup>4</sup> Plan ten został sformalizowany przez ustawowe wyliczenie elementów, które muszą być w nim uwidocznione, np. drogi dojścia i rozchodzenia się publiczności, drogi ewakuacyjne, drogi dojazdowe dla pojazdów służb ratowniczych, punkty pomocy medycznej, informacyjne, rozmieszczenie służb porządkowych, punktów gastronomicznych, sanitariatów.

pozostają braki formalne wniosku, niedotrzymanie terminu jego złożenia, również niewystarczające zabezpieczenie przebiegu imprezy w postaci zbyt mało liczebnych, niewyszkolonych, nieodpowiednio wyposażonych służb porządkowej i informacyjnej. Także niezapewnienie właściwej pomocy medycznej lub zaplecza higieniczno-sanitarnego. Dostrzegamy wyraźnie brak przesłanek ujętych w klauzule generalne. Ubim cechuje raczej jednoznaczność wskazań odmowy zezwolenia.

Inaczej wygląda reglamentacja imprez artystycznych i rozrywkowych niebędących masowymi oraz zgromadzeń. Tutaj ustawodawca przewidział obowiązek zawiadomienia organu gminy o zamiarze organizacji przedsięwzięcia z odpowiednim wyprzedzeniem. Zawiadomienie musi spełniać oczywiście pewne warunki formalne, istotną z punktu widzenia przesłanek wydania decyzji zakazującej jest wskazanie podjętych przez organizatora środków bezpieczeństwa.

W przypadku zgromadzeń tryb „zawiadomieniowy” przyznaje administracji jedynie kontrolną rolę nad wykonywaniem konstytucyjnie zagwarantowanej wolności pokojowego zgromadzania się. Stąd wydanie decyzji zakazującej musi być wyjątkiem od reguły milczenia organu w sytuacji właściwego, zgodnego z prawem realizowania wolności. Prawna skuteczność milczenia powstaje po 3 dniach od złożenia zawiadomienia. Jakikolwiek zakaz organizowania zgromadzenia musi znaleźć silne oparcie w przesłankach ustawowych, które mogą być interpretowane jedynie ścieśniająco. Z kolei od organizatora zgromadzenia nie należy wymagać takiego stopnia zabezpieczenia, jak przy imprezach artystycznych, rozrywkowych, a już z całą pewnością sportowych. Organizator zgromadzenia publicznego odpowiadać może jedynie za zachowania uczestników zgromadzenia, a te z założenia będą pokojowe. Obawa niepokojowych zachowań uczestników zgromadzenia wystąpi raczej rzadko i będzie dotyczyć sytuacji jednostkowych, które organizator nie zawsze będzie w stanie przewidzieć. Stąd wniosek, iż po stronie organizatora będzie leżał obowiązek zapewnienia w większym stopniu służb organizacyjno-informacyjnych niż porządkowych. Uczestnictwo służb porządkowych w dużej liczebności, a już

na pewno porozumienie o odpłatnym udziale policji w zabezpieczeniu zgromadzenia publicznego, należy uznać za objaw dobrej woli organizatora.

Zakaz zgromadzenia publicznego może być uzasadniony koniecznością ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia w znacznych rozmiarach. Zakaz będzie uzasadniony tylko wówczas, gdy zagrożenie dla tych dóbr pochodzić może od uczestników zgromadzenia. Niedopuszczalne jest zakazanie z powołaniem na zagrożenia wynikające z równoległego organizowania innych zgromadzeń publicznych, manifestujących odmienne stanowiska. Możliwość starcia się uczestników kilku zgromadzeń może być rozpatrywana przez organ tylko w kontekście własnych działań zabezpieczających przed naruszeniami porządku publicznego, nie może prowadzić do zaostrzenia wymagań wobec organizatora któregokolwiek zgromadzenia. Organizatorzy nie mogą być obarczani konsekwencjami niepokojowych zachowań osób uczestniczących w zdarzeniu alternatywnym.

Nie można się zatem powyższym argumentem posługiwać, zakazując pokojowej manifestacji, podobnie jak nie wolno z niedoskonałości ustawy czynić użytku na potrzeby wyrażania przez organ własnych poglądów, nieznajdujących pokrycia w ustawowych przesłankach. Mowa tutaj o wydaniu niezgodnych z prawem decyzji zakazujących organizacji Parady Równości w Warszawie i Poznaniu w 2005 r. Prezydent Warszawy w sprawie manifestacji zaplanowanej na 11 czerwca oraz kilku zgromadzeń przewidzianych na 12 czerwca 2005 r. wyraził pogląd, że zgromadzenia nie mogą być narzędziem publicznej prezentacji orientacji seksualnej, twierdząc, iż „propagowanie homoseksualizmu” godzi w uczucia religijne innych osób. Za chybioną należy uznać także argumentację, że homoseksualiści nie mają powodu demonstrować, ponieważ nie są w Polsce dyskryminowani. Te argumenty nie pochodzą z uzasadnienia decyzji lecz z publicznych wypowiedzi prezydenta miasta. Gołym okiem dostrzegamy brak związku pomiędzy nimi i wyżej wspomnianymi przesłankami ustawowymi decyzji zakazującej. Ponadto wydaje się, że organy wydawały decyzje zakazujące ze świadomością nie-

doskonałości ustawy polegającej na niemożności egzekwowania przez organizatora skutecznej kontroli odwoławczej. Wprawdzie możliwe jest zaskarżenie decyzji do wojewody, jednak zazwyczaj procedura odwoławcza zakończy się już po terminie planowanego zgromadzenia. Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego ma w tym przypadku charakter pozorny. Na wadę ustawy wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w wyroku z 3 maja 2007 r., orzekając o nielegalnym zakazie organizacji Parady Równości w Warszawie w czerwcu 2005 r. ETPC zobowiązał państwo polskie do zmiany przepisów, umożliwiającej realizację prawa strony do instancyjnej kontroli działania organów w tej sferze. Stąd należy wyciągnąć odpowiednie wnioski *de lege ferenda*. Proponuję wyłączenie stosowania art. 133 kodeksu postępowania administracyjnego, przewidującego 7-dniowy termin na przesłanie akt sprawy wraz z odwołaniem organowi odwoławczemu, poprzez zamieszczenie w upz *lex specialis* o skróconym 3-dniowym terminie. Być może w związku z natychmiastową wykonalnością decyzji zakazującej organizacji zgromadzenia należałoby w upz powielić przepis art. 135 k.p.a. mówiący o możliwości wstrzymania przez organ odwoławczy natychmiastowej wykonalności w uzasadnionych przypadkach. Choć byłby to zabieg prawnie obojętny, dla strony (organizatora) byłby to wyraźny sygnał o istnieniu takiej opcji, a urzędników wojewódzkich skłaniałby do częstszego jego stosowania, w szczególności z własnej inicjatywy, czyli z urzędu.

Pocieszające jest, że organy II instancji nie wykazują tendencji do instrumentalnego traktowania przepisów upz i niezgodne z prawem decyzje zakazujące były przez wojewodów uchylane, choć, jak wspomniano wyżej, działo się to przeważnie zbyt późno, aby wolność pokojowego zgromadzania mogła być bez dalszych prawnych przeszkód realizowana.

Jednym z narzędzi służącym blokowaniu organizowania demonstracji był do niedawna przepis art. 65 ustawy Prawo o ruchu drogowym, który nakazywał uzyskanie zezwolenia organu zarządzającego ruchem na drodze publicznej na jej „zajęcie” w celu przeprowadzenia



zgromadzenia publicznego (wykorzystanie drogi w sposób szczególny). Słusznie w sprawie warszawskiej Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, choć także zbyt późno, uchyliło decyzję o odmowie zgody na „zajęcie drogi”, sprawa natomiast znalazła swój finał w Trybunale Konstytucyjnym, który uznał takie uzależnianie realizacji konstytucyjnie gwarantowanej wolności za niezgodne z samą Konstytucją<sup>5</sup>. Dzisiaj organizator nie musi ubiegać się o zgodę na wykorzystanie drogi w sposób szczególny. To na gminie ciąży obowiązek powiadomienia zarządcy drogi o konieczności ograniczenia albo wyłączenia ruchu drogowego i organizacji objazdów.

Odnieść trzeba się także do wydarzeń wrocławskich z 21 marca 2007 r., kiedy to stowarzyszenie Narodowe Odrodzenie Polski zorganizowało manifestację wypełnioną treściami powszechnie uważanymi za pochwałę faszystów i nawoływanie do nienawiści na tle narodowościowym i rasowym. Tutaj nie sposób jednak dostrzec jakiegoś mankamentu ustawy. Nie było też błędem zachowanie organu (prezydenta Wrocławia), który nie wydał decyzji zakazującej. Jeśli z zawiadomienia o zgromadzeniu nie wynikał zamiar popełnienia przestępstwa przez organizatorów i uczestników, administracja publiczna mogła jedynie zaniechać wydania decyzji zakazującej. Wolność zgromadzania się jest równa dla każdego obywatela, choć ograniczona również przepisami prawa karnego. Nieprawidłowość w całym zdarzeniu to niewłaściwe zachowanie policji, która nie reagowała w sytuacji popełnienia przestępstwa z art. 256 kk. Zastrzeżenie budzi również brak reakcji organu gminy w trakcie zgromadzenia, bowiem upz przewiduje uprawnienie przedstawiciela organu gminy do wydania ustnej decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia, gdy jego przebieg narusza przepisy ustaw karnych. Kontynuowanie demonstracji (przewodniczenie, uczestnictwo) po rozwiązaniu w tym trybie stanowi wykroczenie i daje podstawę do ingerencji policji. Na przykładzie tego zdarzenia trudno wyprowadzać wnioski *de lege ferenda*, bowiem przepisy wydają się dobrze wypełniać swoją rolę, problem leży po stronie ich stosowania.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. z 2006 Nr 17, poz. 141.

Jeśli chodzi o imprezy artystyczne i rozrywkowe niemające charakteru masowego, mamy również do czynienia z trybem „zawiadomieniowym”, jak przy zgromadzeniach. Przypomnijmy jednak, że tylko takie spośród imprez podlegają tej reglamentacji, które są organizowane w sposób objazdowy lub poza stałą siedzibą organizatora. Ustawa nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem siedziby organizatora. Gdy chodzi o osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, należy przyjąć, że chodzi o miejscowość, w której swoją siedzibę ma organ zarządzający, nie zaś konkretny adres. W przypadku osób fizycznych niejasne jest czy chodzi o miejscowość w której ona zamieszkuje, czy o tę, w której prowadzi działalność gospodarczą, obejmującą organizowanie imprez artystycznych i rozrywkowych. Wydaje się, że raczej chodzi o tę drugą możliwość.

Przesłankami wydania decyzji zakazującej są w odniesieniu do tych imprez: zagrożenie życia i zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach oraz moralność publiczna. Możliwość prewencyjnego zakazywania prezentacji działalności artystycznej dla ochrony moralności publicznej musi dziś budzić sprzeciw. Zróżnicowane interpretowanie tej klauzuli generalnej może prowadzić do nieuzasadnionej ingerencji administracji publicznej w sferę wolności słowa realizowanej poprzez sztukę. Mamy zatem przykład działającej w polskim systemie prawa cenzury prewencyjnej, pozostającej w dyspozycji organów gminy. Faktem jest, że niezmiernie rzadko sięga się po tę możliwość, tym bardziej archaiczność takiej regulacji powinna znaleźć odzwierciedlenie w zmianie przepisów.

Mówiąc o reglamentacji organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych, nie można nie zwrócić uwagi na art. 37 uopdk, wskazujący na możliwość zawieszenia organizowania imprez, normą o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Prezes Rady Ministrów może zarządzić zawieszenie organizowania imprez na czas określony w związku z ogłoszeniem żałoby narodowej, natomiast wojewoda w związku z żałobą, ale już nie o narodowym charakterze, lecz regionalnym – o zasięgu obejmującym gminę, kilka gmin, powiat, kilka powia-

tów czy wreszcie całe województwo. Ponadto wojewodzie przypisano dodatkowe dwie przesłanki: konieczność zapobieżenia epidemii oraz klęska żywiołowa. Te także mogą prowadzić do wydania rozporządzenia obowiązującego na terenie całego województwa lub jego części. Z całą pewnością opisana regulacja odnosi się do imprez artystycznych i rozrywkowych niebędących masowymi, i to zarówno takich, które odbywają się w stałej siedzibie organizatora, jak i tych, które z uwagi na charakter objazdowy lub organizację poza siedzibą organizatora zostały zawiadomione gminie i nie zostały zakazane. Zawieszenie polega zatem na wstrzymaniu organizacji imprezy planowej i zgodnej z prawem. Należy zastanowić się, czy w świetle umieszczenia tej regulacji w uopdk zawieszenie dotyczy również imprez masowych. Stoję na stanowisku, że impreza masowa jest szczególnym rodzajem imprezy artystycznej i rozrywkowej, stąd uopdk stanowi normę generalną, która nie doznaje modyfikacji ani jej stosowanie nie jest wyłączone żadną normą ubim, która mogłaby stanowić *lex specialis*. Nie wskazuje się przy tym na możliwość zawieszenia w tym trybie imprez sportowych. Z pewnością impreza sportowa z udziałem publiczności będzie stanowić równocześnie imprezę rozrywkową i w związku z zawieszeniem nie będzie mogła się odbyć. Wydarzenie sportowe bez udziału publiczności nie ma charakteru rozrywkowego – stąd wymyka się regulacji uopdk.

Podsumowując, masowość udziału osób fizycznych w opisywanych wydarzeniach jest pewnym ich elementem wspólnym. Nie da się jednak uciec od konkluzji, że z uwagi na odmienny cel i charakter, jak również konstytucyjną rangę wolności pokojowego zgromadzania się, ograniczenia organizowania imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych oraz zgromadzeń muszą wykazywać pewne różnice konstrukcyjne. Stąd przy zgromadzeniach, i to wyłącznie publicznych, przyjęto system „zawiadomieniowy” zwany również rejestracyjnym, natomiast przy imprezach artystycznych i rozrywkowych o charakterze masowym oraz wszelkich imprezach sportowych system sformalizowanych zezwoleń, zwany czasem koncesyjnym. Mniejszy stopień

zagrożenia bezpieczeństwa osób i mienia wśród imprez artystycznych i rozrywkowych niebędących masowymi ustawodawca uznał za wystarczający powód poddania nielicznej ich grupy rygorowi związanemu z koniecznością zawiadomienia organu gminy, większość takich wydarzeń pozostawiając jednak sferą zupełnie nieregulowaną. Brak akceptacji konstytucji dla innego układu norm znalazł wyraz w wyroku TK uznającym za niezgodne z konstytucją przepisy prawa o ruchu drogowym, sprowadzające organizację zgromadzenia do trybu wnioskowego, gdzie decyzja zezwalająca byłaby uzależniona od spełnienia wielu szczegółowych warunków. Wyraźny to znak, że organizowanie zgromadzenia nie powinno doznawać tak daleko idących ograniczeń, które stawiałyby je na równi z imprezami komercyjnymi, gdzie również dochodziłoby do wprowadzania utrudnień w ruchu drogowym.

Zgromadzenia oraz imprezy artystyczne, rozrywkowe czy sportowe, choć często do siebie podobne przebiegiem, znacznie różnią się przyświecającym im celem, stąd również odmienność regulacji prawnych zajmujących się wyznaczaniem zasad dopuszczalności ich organizacji. Obecne ustawy dobrze spełniają swoje funkcje, co nie oznacza, że nie można wskazać propozycji ich zmian. A sugestie zmian są stosunkowo nieliczne, pojawiające się w związku z pewnymi aspektami stosowania przepisów. Ustawodawca nie ma jednak wpływu na błędne stosowanie przepisów, które w dobrym brzmieniu znajdują się w odpowiednich miejscach systemu prawa. Stąd konieczność wzmocnienia instancyjnej kontroli, aby akty administracyjne o treści niezgodnej z intencją ustawodawcy były korygowane w czasie niepozbowiającym organizatorów szans na wypełnienie swych zgodnych z prawem zamierzeń.

## Summary

Mass participation of natural persons in various events involves a few activities treated differently by law, depending on its purpose or where the given event takes place. A legislator reserves different restrictions

for assemblies organised in accordance with the constitutional right of the people to assemble peaceably, and yet different restrictions and certain limitations are reserved for public mass events and other cultural and musical events. It cannot be denied however that taking into consideration a number of participants in such events, legal regulations should be more uniform. On the other hand peaceable nature, specific purpose and treating the organisation of assemblies as a manifestation of the constitutional freedom decidedly differentiate them from sporting, musical or cultural events. However, as far as sporting, musical and cultural events are concerned the regulations concerning them are also diversified depending on where the event takes place, and what the previous experience concerning safety is (e.g. high risk).

A legislator introduces restrictions on assemblies and public mass events, and other cultural and musical events taking into account the protection of people's life, health and property to a large degree as well as sometimes the protection of public morality, and opportunities to violate the regulations of criminal law. The creation of certain conditions making it possible for local government bodies to intervene, leaves some space for their instrumental treatment. That is why one should consider working out certain standards of assessing risk resulting from organising a given event. Cases from recent past serve as good material for formulating motions *de lege ferenda*.