

Zbigniew Kamiński

Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku

PRAWNE ASPEKTY ZAPOBIEGANIA SYTUACJOM KRYZYSOWYM PODCZAS IMPREZ MASOWYCH. ANALIZA GŁÓWNYCH FAZ ZABEZPIECZENIA

Streszczenie: Artykuł dotyczy toczącej się dyskusji na temat zapewnienia bezpieczeństwa w trakcie masowych imprez, szczególnie sportowych – meczów piłki nożnej i masowych wydarzeń o wysokim ryzyku. Głównym tematem są prawne i organizacyjne podstawy imprez masowych oraz zakres odpowiedzialności poszczególnych służb. Autor wskazuje na wagę kooperacji między różnymi służbami w trakcie przygotowań do takich wydarzeń. Według autora brak takiej kooperacji prowadzi do chaosu i nieporozumień wobec wspólnego rozumienia zakresów kompetencji w zarządzaniu wydarzeniami. Może to powodować wiele błędów w trakcie przygotowań, a w efekcie przekonanie uczestników imprezy, że nie jest ona właściwie chroniona, np. w trakcie przeprowadzania przez miasto dużych grup kibiców, podróżujących najczęściej w towarzystwie licznych grup „pseudokibiców”.

Słowa kluczowe: system bezpieczeństwa imprez masowych, zapobieganie sytuacjom kryzysowym, zapewnienie bezpieczeństwa, zarządzanie informacją.

1. Wstęp

Przemiany ustrojowe oraz społeczno-polityczne, postępująca demokratyzacja życia w Polsce, zwiększenie swobód obywatelskich, mimo wielu różnorodnych skutków pozytywnych, nie uwolniły państwa i społeczeństwa od zbiorowych naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz innych zagrożeń. Sytuacje takie najczęściej związane są z imprezami masowymi (szczególnie sportowymi). Imprezy masowe, które mają nieść ze sobą radość, zabawę czy jak w przypadku imprez sportowych – pozytywną rywalizację, coraz częściej stają się areną walk. Artykuł poświęcony jest systemom bezpieczeństwa podczas imprez masowych, a właściwie jego podstawowej i najważniejszej części, czyli całokształtowi przedsięwzięć przy planowaniu i organizowaniu imprez masowych w zakresie: czynności przed imprezą, w trakcie jej trwania oraz po jej zakończeniu, w tym obszarów i etapów działań organizatorów, podmiotów uczestniczących w fazie przygotowawczej i realizacyjnej mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo uczestników tych imprez. Skuteczność i efektywność oraz profesjonalizm w działaniach w kontekście zapotrzebowania społecznego to najważniejsze zadania stawiane podmiotom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo

i porządek publiczny w państwie, szczególnie w obszarach obsługi sytuacji kryzysowych. Implikacją zaistnienia sytuacji kryzysowej jest możliwość wytworzenia się złożonej sytuacji operacyjnej. Taki stan rzeczy determinuje potrzebę wykreowania kompetentnej kadry zarówno w instytucjach powołanych do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i w podmiotach odpowiedzialnych za przygotowanie i bezpieczne przeprowadzenie w tym przypadku imprez masowych. Kadre taką powinni tworzyć doświadczeni i odpowiednio przygotowani specjaliści mający predyspozycje do przygotowania i realizacji działań w sytuacjach ekstremalnych. Gwarancją sukcesu bezpiecznego przeprowadzenia imprez masowych, a zwłaszcza tych o podwyższonym ryzyku, jest bezwzględne współdziałanie wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za zabezpieczenie tej imprezy. Szczególną rolę współpraca ta odgrywa w fazie planowania (przygotowania) jej zabezpieczenia. Współdziałanie takie nie wynika tylko z pragmatyki przygotowań, ale jest wprost narzucone przez Ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca 2009 r. [Ustawa z dnia 20 marca 2009 r...], która daje wojewodom, starostom, prezydentom miast, burmistrzom oraz wójtom określone prerogatywy, od wyrażenia przez nich zgody lub dezaprobaty na prowadzenie imprez masowych do cofnięcia już wydanego zezwolenia lub zastosowania zakazu organizacji imprez masowych przez określonego organizatora na określonych obiektach lub zezwolenia z ograniczonym udziałem publiczności lub bez jej udziału. Niezależnie od wspomnianych uprawnień ustawa nakłada na wiele podmiotów również odpowiedzialność za zabezpieczenie imprezy masowej, o czym podmioty te niestety zapominają, wychodząc z założenia, że obowiązki te ciążyą tylko na organizatorze. „Obowiązek zabezpieczenia imprezy masowej spoczywa na organizatorze, a w zakresie określonym w tej ustawie i innych przepisach także na: wójtce, burmistrzu, prezydencie miasta, wojewodzie, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej, służbach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny na obszarach kolejowych, służbie zdrowia, a w razie potrzeby także i innych właściwych służbach i organach” [Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. ..., art. 5, ust. 3].

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na współdziałanie podmiotów w płaszczyźnie przygotowania działań w związku z planowaną imprezą masową oraz ich współodpowiedzialności za bezpieczny jej przebieg. Brak takiego współdziałania wprowadza chaos kompetencyjno-decyzyjny, nieporozumienia, a w efekcie jest przyczyną wielu błędów w fazie przygotowań, co przekłada się na brak poczucia bezpieczeństwa uczestników imprezy, jak i osób trzecich, np. podczas przemieszczania się kibiców sportowych, z którymi niestety podróżują również „pseudokibice”¹. Z analizy i obserwacji zabezpieczeń meczów piłki nożnej przeprowadzonych

¹ Zgodnie z §1 pkt 3 Zarządzenia Nr 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 roku (Dz.Urz. z dnia 1 października 2007 r., nr 17, poz. 129) przez pojęcie „pseudokibice” należy rozumieć uczestników imprezy sportowej, którzy, na bazie dotychczasowych doświadczeń, za główny cel swojej obecności przyjmują chęć zmanifestowania swojego stanowiska poprzez wywoływanie awantur lub konfrontację z innymi uczestnikami imprezy bądź też siłami porządkowymi.

przeze mnie w ciągu ostatnich trzech lat wynika, że zaniedbania podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie zabezpieczenia imprez masowych w efekcie doprowadzają w wielu przypadkach do powstania sytuacji kryzysowych zagrażających życiu i zdrowiu wielu osób, a także ich mieniu.

Zgodnie z art. 3 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, zabezpieczenie imprezy masowej to ogół skoordynowanych przedsięwzięć podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z imprezą masową. Zapis ten nie wskazuje odpowiedzialnych za przygotowanie zabezpieczenia imprezy ani za bezpieczeństwo uczestników tej imprezy. Artykuł 5 ustawy jednoznacznie wskazuje, że za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i czasie jej trwania odpowiada jej organizator. Wydawać by się mogło, że to tylko organizator imprezy posiada obowiązki w zakresie bezpieczeństwa. Jednakże w ust. 3 art. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jest wskazanie, że obowiązek zabezpieczenia imprezy masowej spoczywa nie tylko na organizatorze, ale również na: wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta, wojewodzie, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostkach ochrony przeciwpożarowej, służbach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny na obszarach kolejowych, służbie zdrowia, a w razie potrzeby innych właściwych służbach i organach. Z zapisów tych wynika jednoznacznie, że za bezpieczeństwo osób oraz porządek w czasie i miejscu odbywania się imprezy masowej odpowiada organizator imprezy masowej. Natomiast za przygotowanie i sposób zabezpieczenia tej imprezy odpowiadają wszystkie podmioty wymienione w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, każdy w zakresie swych kompetencji. Całokształt przedsięwzięć przy planowaniu i organizowaniu imprezy masowej można podzielić na trzy podstawowe etapy, które są realizowane przez wszystkie podmioty wykonujące czynności w ramach zabezpieczenia imprezy masowej. Etap pierwszy to czynności przed imprezą masową, etap drugi to odbywanie się imprezy masowej, etap trzeci to czynności po zakończeniu imprezy masowej. Ze względu na zakres tematyczny powyższych zagadnień skupiono się na etapie pierwszym, skrótkowo omówiono etap drugi i trzeci, a następnie zwrócono uwagę na szczególną rolę Policji w planowaniu i realizacji zabezpieczeń imprez.

2. Planowanie i organizowanie zabezpieczenia imprezy

W etapie pierwszym organizator, planując imprezę masową, musi wziąć pod uwagę taki termin jej organizacji, by mógł spełnić swoje ustawowe obowiązki w określonych ustawą terminach. Podstawą organizacji zabezpieczenia imprezy masowej, kalkulacji sił i środków jest dokonana analiza zabezpieczenia przygotowywanej imprezy masowej i w oparciu o nią określenie przede wszystkim:

- rodzaju imprezy (zwykła, o podwyższonym ryzyku),
- liczby uczestników,
- rozpoznania grup kibiców, antagonizmów, poziomu agresji itp.,

- miejsca odbywania się imprezy masowej (stan i zabezpieczenie techniczne obiektu: stadionu, hali sportowej, terenu otwartego itp.),
- ilości i wyposażenia służb porządkowych i informacyjnych, rodzaju i zakresu współdziałania z innymi podmiotami (Policja, Państwowa Straż Pożarna, Pogotowie Ratunkowe itp.).

Planując imprezę masową, organizator musi pamiętać, że zgodnie z art. 5 ust. 2 jest zobowiązany zapewnić:

- bezpieczeństwo osobom uczestniczącym w imprezie,
- ochronę porządku publicznego,
- bezpieczeństwo pod względem medycznym,
- odpowiedni stan techniczny obiektów budowlanych wraz ze służącymi tym obiektom instalacjami i urządzeniami technicznymi, szczególnie przeciwpożarowymi i sanitarnymi.

Organizator występuje jednocześnie do właściwego organu z wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej oraz z wnioskiem o wydanie opinii² do: właściwych miejscowo komendantów powiatowych (miejskich) Policji i Państwowej Straży Pożarnej, państwowego inspektora sanitarnego³ i kierownika jednostki organizacyjnej pomocy doraźnej (pogotowia ratunkowego) o wydanie opinii. Opinia bezwzględnie musi zawierać informacje o niezbędnej ilości ich sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy, zastrzeżeniach co do stanu technicznego obiektu oraz przewidywanych przez Policję zagrożeniach.

Do wniosku o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej obligatoryjnie należy dołączyć [Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. . . . , art. 26]:

- graficzny, wraz z opisem, plan obiektu lub terenu, na którym ma być przeprowadzona impreza masowa, zawierający:
 - oznaczenie dróg dojścia i rozchodzenia osób uczestniczących w imprezie masowej, dróg ewakuacyjnych i dróg dojazdowych dla pojazdów służb ratowniczych i Policji,
 - oznaczenie punktów pomocy medycznej, punktów czerpania wody do picia i do celów przeciwpożarowych oraz punktów informacyjnych,
 - oznaczenie lokalizacji hydrantów przeciwpożarowych, zaworów przyłączy wody, gazu i energii elektrycznej oraz innych elementów mających wpływ na bezpieczeństwo użytkowników obiektu lub terenu,

² Wnioski należy złożyć nie później, jak 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy. Oznacza to, że naruszenie tego terminu z winy organizatora powoduje pozostawienie przez organ sprawy bez rozpatrzenia.

³ W przypadku gdy właściciel obiektu, na terenie którego odbywa się impreza masowa, posiada decyzję właściwego organu o pozwoleniu na użytkowanie, wydaną stosownie do przepisów prawa budowlanego, organizator imprezy masowej zwolniony jest z obowiązku przedkładania opinii i uzgodnień z Państwową Strażą Pożarną i inspektorem sanitarnym, jeżeli charakter imprezy masowej jest zgodny z przeznaczeniem obiektu.

- informacje o rozmieszczeniu służb porządkowych oraz służb informacyjnych, rozmieszczeniu osób uczestniczących w imprezie masowej i ewentualnym rozdzieleniu ich według sektorów oraz rozmieszczeniu punktów gastronomicznych i sanitariatów,
- instrukcję postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i czasie imprezy masowej,
- terminarz rozgrywek meczów piłki nożnej lub terminarz innych imprez masowych – w przypadku imprez masowych organizowanych cyklicznie,
- informację o liczbie miejsc dla osób na imprezie masowej,
- informację o przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- informację o liczbie, organizacji, oznakowaniu wyposażeniu i sposobie rozmieszczenia służby porządkowej oraz służby informacyjnej⁴,
- informację o osobie wyznaczonej na kierownika ds. bezpieczeństwa, w tym jego dane obejmujące: imię, nazwisko, numer PESEL, numer i datę wydania zaświadczenia o ukończeniu kursu dla kierowników ds. bezpieczeństwa imprez masowych, a w przypadku imprezy masowej podwyższonego ryzyka dodatkowo numer i datę wydania licencji pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia,
- informację o sposobie zapewnienia identyfikacji osób biorących udział w imprezie masowej⁵,
- pisemną zgodę na przeprowadzenie imprezy masowej wydaną przez kierownika jednostki organizacyjnej lasów państwowych, parku narodowego lub krajoobrazowego⁶,
- informację o powiadomieniu komendanta oddziału Straży Granicznej⁷,
- informację o powiadomieniu komendanta terenowej jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej⁸,

⁴ W odniesieniu do służb porządkowych i informacyjnych przyjmuje się przelicznik – co najmniej 10 członków służb porządkowej i informacyjnej na 300 osób, które mogą być obecne na imprezie, i co najmniej 1 członek służby porządkowej lub informacyjnej na każde następne 100 osób, z tym że nie mniej niż 20% ogólnej liczby członków służb stanowią członkowie służby porządkowej. W przypadku imprezy podwyższonego ryzyka przeliczniki te wynoszą odpowiednio co najmniej 15 członków służb porządkowej i informacyjnej na 200 osób, które mogą być obecne na imprezie masowej, co najmniej 2 członków służb porządkowej i informacyjnej na każde następne 100 osób, przy czym nie mniej niż 50% ogólnej liczby członków służb stanowią członkowie służby porządkowej.

⁵ Wymóg taki istnieje w przypadku meczu piłki nożnej lub imprezy masowej podwyższonego ryzyka.

⁶ Wymagane w przypadku przeprowadzania imprezy na terenach będących w zarządzie tej jednostki. Dokument dostarcza się na żądanie organu wydającego zezwolenie.

⁷ Wymagane w przypadku przeprowadzania imprezy masowej w strefie nadgranicznej.

⁸ Wymagane w przypadku przeprowadzania imprezy masowej na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej.

- informację o zainstalowanych urządzeniach rejestrujących obraz i dźwięk⁹.
Praktyka wskazuje, że organizator imprezy masowej ma najwięcej problemów z właściwym zapewnieniem bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Państwowa Straż Pożarna, oceniając spełnienie przez organizatora ustawowych obowiązków w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego, bierze pod uwagę przede wszystkim¹⁰:
 - warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego,
 - stan przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych,
 - sposób i warunki ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów.

Dlatego też, niezależnie od dokumentacji określonej w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, organizator winien dołączyć do wniosku o wydanie opinii:

- w przypadku organizowania imprez, na potrzeby których wykonywane są budowle tymczasowe lub stałe (sceny, maszty oświetleniowe, namioty, platformy itp.), dokumenty potwierdzające zgłoszenie bądź uzyskanie pozwolenia na budowę od Wydziału Budownictwa Urzędu Gminy lub Miasta. Dokumentacja techniczna oraz atesty, aprobaty techniczne w zakresie elementów konstrukcyjnych i właściwości pożarowych muszą być w języku polskim i zgodne z wymogami polskich przepisów;
- w przypadku organizowania imprez, podczas których przewiduje się używanie urządzeń mechanicznych, elektrycznych, hydraulicznych (np. dźwigi, podnośniki, wysięgniki, windy), w stosunku do których wymagane są pozwolenia na użytkowanie, np. decyzje Urzędu Dozoru Technicznego, organizator obowiązany jest dołączyć przedmiotowy dokument do wniosku;
- w przypadku uwzględnienia w programie imprezy pokazów pirotechnicznych organizator dołącza dokumentację organizacyjno-techniczną pokazu pirotechnicznego, która musi zawierać¹¹:
 - nazwę wykonawcy pokazu i jego siedzibę, datę i czas trwania pokazu,

⁹ Informację taką umieszcza się w każdym przypadku, gdy przebieg imprezy, a w szczególności zachowanie się jej uczestników, będzie rejestrowany, bez względu na to, czy obiekt lub teren jest umieszczony na wykazie sporządzonym przez wojewodę, czy też wojewoda nałożył na organizatora obowiązek jej utrwalania.

¹⁰ Zob. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (DzU 02.75.690); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (DzU 03.121.1138); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2006 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (DzU 03.121.1139).

¹¹ Zob. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia prac z użyciem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (DzU 05.158.1328), § 8 ust. 2.

- masę netto wyrobów pirotechnicznych przewidzianych do odpalenia z podziałem na klasy i podklasy według ADR¹²,
- informację na temat systemu odpalania ładunków pirotechnicznych oraz zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych występujących dla tego systemu,
- dane dotyczące systemu zabezpieczeń terenu pokazu od momentu dostarczenia wyrobów pirotechnicznych do zakończenia kontroli terenu po pokazie,
- wskazanie osób odpowiedzialnych za sprawdzenie terenu po zakończeniu pokazu i unieszkodliwienie niewypałów i niewybuchów pirotechnicznych,
- zasady postępowania w przypadku wystąpienia zagrożeń sytuacji awaryjnych, dane osoby nadzorujące realizację pokazu,
- kserokopię posiadanych zaświadczeń potwierdzających kwalifikacje zawodowe osoby nadzorującej realizację pokazu,
- kserokopię posiadanych zaświadczeń potwierdzających kwalifikacje zawodowe osoby opracowującej dokumentację.

Wniosek o wydanie opinii kierowany do Inspektora Sanitarnego powinien zawierać w szczególności:

- nazwę i adres organizatora imprezy masowej,
- termin przeprowadzenia imprezy masowej,
- miejsce i czas trwania imprezy,
- przewidzianą liczbę uczestników imprezy,
- przewidzianą liczbę i rodzaj punktów poboru wody,
- przewidzianą liczbę i rodzaj punktów gastronomicznych,
- przewidzianą liczbę i rodzaj sanitariatów,
- umowę z podmiotem świadczącym usługi w zakresie dostaw tymczasowych, nieskanalizowanych ustępów publicznych w przypadku ich zastosowania,
- przewidzianą liczbę i rodzaj urządzeń do gromadzenia odpadów komunalnych,

¹² ADR: konwencja dotycząca drogowego przewozu towarów i ładunków niebezpiecznych (franc. L'Accord europeen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route) (DzU 75.35. 189). Międzynarodowa umowa dotycząca międzynarodowego przewozu towarów niebezpiecznych, zwana w skrócie ADR. Składa się ona z umowy właściwej oraz z załączników A i B, będących jej integralną częścią. Umowa właściwa określa stosunki prawne między uczestniczącymi państwami, natomiast przepisy regulujące w szerokim zakresie warunki przewozu poszczególnych materiałów niebezpiecznych w międzynarodowym transporcie samochodowym zawarte są w jej załącznikach. Załącznik A dzieli wszystkie produkowane w świecie materiały na dziewięć klas niebezpieczeństwa oraz zawiera szczegółowy wykaz tych materiałów w poszczególnych klasach. Ponadto określa ogólne i szczegółowe warunki opakowania pojedynczych materiałów, wymagania w zakresie oznakowania materiałów oraz warunki badań i znakowania tych materiałów. Załącznik B określa: warunki przewozu poszczególnych materiałów niebezpiecznych, warunki techniczne pojazdów samochodowych, warunki techniczne przyczep (naczep), cystern i kontenerów - cystern, warunki oznakowania pojazdów i dodatkowego ich wyposażenia, warunki załadunku i wyładunku poszczególnych materiałów, zakazy ładowania ładunku razem w jednym pojeździe, wymagania dotyczące osób uczestniczących w przewozie, niezbędną dokumentację przy tych przewozach. Polska ratyfikowała umowę ADR w 1975 r.

- umowę z podmiotem świadczącym usługi w zakresie transportu lub/i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- przewidzianą/nieprzewidzianą konsumpcję piwa,
- wskazanie osoby reprezentującej organizatora w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprezy masowej.

Wniosek o wydanie opinii kierowany do kierownika jednostki organizacyjnej pomocy doraźnej (pogotowia ratunkowego) powinien zawierać szczególnie:

- nazwę i adres organizatora imprezy masowej,
- termin przeprowadzenia imprezy masowej,
- miejsce i czas trwania imprezy,
- przewidzianą liczbę uczestników imprezy,
- charakter imprezy (szczególnie informacje o czynnikach zwiększających ryzyko, np. czy jest to impreza o podwyższonym ryzyku) [Belowa, Sarota 2002, s. 18],
- wskazanie osoby reprezentującej organizatora w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprezy masowej.

Ocenie przez kierownika jednostki organizacyjnej pomocy doraźnej (pogotowia ratunkowego) podlega najczęściej:

- niezbędna liczba ekip mogących udzielić pierwszej pomocy przedmedycznej, która jest uzależniona od liczby uczestników imprezy oraz od charakteru imprezy,
- organizacja dróg dojścia i ewakuacji (drogi dojścia dla ekip ratowniczych powinny być usytuowane tak, by dojście do najdalszej części sektorów było możliwe w czasie do 5 minut),
- organizacja punktów medycznych (niezbędne wyposażenie i obsada),
- ewentualne zorganizowanie polowych punktów medycznych (szpitale polowe),
- organizacja łączności między podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu,
- możliwość współdziałania z jednostkami służby zdrowia [Belowa, Sarota 2002, s. 18-19].

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na szczególny wpływ Policji i Państwowej Straży Pożarnej na prawidłowe zabezpieczenia imprezy masowej i zapewnienie właściwych warunków bezpieczeństwa uczestników imprezy masowej. Organ opiniujący wydaje opinię w oparciu o wyżej wymienioną dokumentację oraz w oparciu o wyniki lustracji/ogłędzin obiektu lub terenu, na którym planuje się organizację imprezy. Celem lustracji/ogłędzin obiektu lub terenu jest porównanie stanu faktycznego ze stanem przedstawionym w planie graficznym wraz z opisem, a także określenie jego stanu technicznego, w tym również sformułowanie zastrzeżeń i odstępstw od stanu pożądanego. Zakres merytoryczny lustracji/ogłędzin nie jest ściśle sprecyzowany i dostosowuje się go do charakteru planowanej imprezy i przewidywanych zagrożeń. Dokumentowanie czynności lustracji/ogłędzin następuje w formie notatki/protokołu z czynności. Natomiast opinia może być wydawana w formie postanowienia. W przypadku stwierdzenia w wydawanej opinii przez podmiot uprawniony, że

impresa masowa winna być zakwalifikowana jako impreza podwyższonego ryzyka, organ gminy stwierdza to w zezwoleniu¹³. Natomiast w sytuacji stwierdzenia w opinii, że organizator imprezy nie spełnił wymogów prawem określonych, co stwarzać będzie zagrożenie życia, zdrowia i mienia uczestników imprezy, organ gminy odmawia wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej¹⁴.

W celu prawidłowej realizacji ustawowych zadań przez służbę porządkową i informacyjną podczas imprezy organizator występuje do właściwego ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji z zapytaniem o osoby, w stosunku do których zastosowano środek karny zakazu wstępu na imprezę masową¹⁵. Do obowiązków organizatora należy również niezwłoczne informowanie (nie później jednak niż na 7 dni przed imprezą) organu, który wydał zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej oraz komendanta miejskiego (powiatowego) Policji, Państwowej Straży Pożarnej, kierownika jednostki organizacyjnej pomocy doraźnej (pogotowia ratunkowego), właściwego miejscowo państwowego inspektora sanitarnego o zmianie terminu imprezy masowej mającej się odbyć jednorazowo lub według ustalonego terminarza¹⁶. W przypadku prowadzenia cyklicznych imprez masowych organizator jest zobowiązany, na 14 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia każdej następnej z imprez, przekazać właściwym ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy masowej – komendantom powiatowym (miejskim) Policji i Państwowej Straży Pożarnej, państwowemu terenowemu inspektorowi sanitarnemu oraz kierownikowi jednostki organizacyjnej pomocy doraźnej (pogotowia ratunkowego) podstawowe informacje o imprezie, tj.¹⁷:

- program i regulamin imprezy masowej, wraz z informacją o sposobie udostępnienia go uczestnikom imprezy masowej,
- regulamin obiektu/terenu, wraz z informacją o sposobie udostępnienia go uczestnikom imprezy masowej,
- informację o przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- informację o liczbie miejsc dla osób na imprezie masowej,
- informację o osobie wyznaczonej na kierownika ds. bezpieczeństwa, w tym jego dane obejmujące: imię, nazwisko, numer PESEL, numer i datę wydania zaświadczenia o ukończeniu kursu dla kierowników ds. bezpieczeństwa imprez masowych, a w przypadku imprezy masowej podwyższonego ryzyka dodatkowo numer i datę wydania licencji pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia,

¹³ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, art. 29, ust. 3.

¹⁴ Tamże, art. 29, ust. 4.

¹⁵ Tamże, art. 22, ust. 3 i art. 42, ust. 3.

¹⁶ Tamże, art. 30, ust. 4.

¹⁷ Tamże, art. 30, ust. 2.

- informację o sposobie zapewnienia identyfikacji osób biorących udział w imprezie masowej, w przypadku meczu piłki nożnej lub imprezy masowej podwyższonego ryzyka.

Rozwiązanie takie jest niezbędne do prowadzenia prawidłowej kontroli nad wypełnianiem przez organizatora ustawowych obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom imprez masowych, jak np. szybkie stwierdzenie zmiany warunków bezpieczeństwa decydujących o wydaniu zezwolenia. W takim przypadku organ gminy wydaje zakaz prowadzenia imprez masowych¹⁸. Niezależnie od wymienionych czynności organizator masowych imprez sportowych jest zobowiązany do niezwłocznego przekazania informacji, na karcie rejestracyjnej¹⁹, dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych do Komendanta Głównego Policji za pośrednictwem najbliższej jednostki Policji.

Szerszego omówienia wymaga regulamin imprezy masowej, który organizator imprezy jest zobowiązany bezwzględnie udostępnić uczestnikom imprezy, służbom porządkowym i informacyjnym. Oprócz zabezpieczeń technicznych i fizycznych jest on bardzo ważnym elementem systemu bezpieczeństwa. W regulaminie należy zawrzeć przepisy porządkowe obowiązujące w czasie i miejscu odbywania się imprezy, zasady zachowania się osób obecnych na imprezie i korzystania przez nie z obiektu lub terenu, a także znajdujących się tam urządzeń, informację o sankcjach za naruszenie regulaminu. Udostępnianie regulaminu przez organizatorów w praktyce zależy od miejsca i charakteru przeprowadzanej imprezy. W przypadku hal sportowych i widowiskowych regulamin jest zamieszczany najczęściej przy drzwiach wejściowych do obiektów, kasach biletowych, również przy wejściach do sektorów. Wyciąg z regulaminu znajduje się także na odwrocie dokumentów uprawniających do wejścia na imprezę. W przypadku klubów piłkarskich regulamin, bardzo często, niezależnie od umieszczenia go przy bramach wejściowych i kasach, publikowany jest na oficjalnej stronie internetowej klubu i dodatkowo przed sezonem publikuje się go w regionalnej prasie. Właściwe skonstruowanie regulaminu pozwala na wstępną selekcję osób niepożądanych na imprezie, które mogłyby zakłócić jej przebieg. Natomiast prawidłowe upowszechnienie regulaminu stanowić może element oddziaływania prewencyjnego w stosunku do części uczestników imprezy. Jeszcze przed imprezą organizator musi skompletować odpowiednio liczną profesjonalną ekipę mającą daną imprezę zabezpieczyć oraz odpowiednio przygotowanego kierownika ds. bezpieczeństwa kierującego tymi służbami²⁰. Odpowiednio liczna oznacza adekwatną do przewidywanego zagrożenia. Niestety z doświadczeń wynika, że

¹⁸ Tamże, art. 32.

¹⁹ Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie przekazywania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych (DzU 10.4859.329).

²⁰ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2010 r. w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne (DzU 10.52.308).

organizatorzy imprez, w pogoni za zyskiem, bez względu na przewidywane zagrożenia ograniczają się do ustawowego minimum w ilości służb porządkowych i informacyjnych, co w przypadku zwłaszcza masowych imprez sportowych jest niewystarczające. Planując imprezę, organizator nie powinien również zdawać się tylko na własną służbę porządkową. Powinien dążyć do inicjowania spotkań i wspólnych ćwiczeń z Policją, Państwową Strażą Pożarną, służbą medyczną itp., w celu wypracowania jak najlepszych rozwiązań na wypadek konieczności podjęcia działań przez te służby. W zakresie zabezpieczenia medycznego organizator jest zobowiązany do zapewnienia takiej ilości służb medycznych, by mogły one udzielić pomocy potrzebującym bezpośrednio po zdarzeniu powodującym potrzebę udzielenia tej pomocy, czyli bezzwłocznie. W związku z tym, że podczas imprezy masowej występuje podwyższone ryzyko wystąpienia takiego zdarzenia, organizator winien zapewnić odpowiednią liczbę punktów medycznych, wyraźnie oznaczonych i wyposażonych, z odpowiednią obsadą. Poza obecnością na imprezie lub w jej pobliżu, organizator powinien posiadać wiedzę o liczbie miejsc w pobliskich szpitalach, które w przypadku imprez o podwyższonym ryzyku winny być wcześniej przygotowane.

3. Realizacja i analiza zabezpieczenia

W etapie II, po spełnieniu wszystkich wymogów związanych z etapem I, organizator zapewnienia bezpieczeństwa osób obecnych na imprezie w czasie jej trwania poprzez [Bojarski, Radecki 1998]:

- zapewnienie bezpieczeństwa przed ewentualnymi atakami na uczestników imprezy przez obserwujących tę imprezę („pseudokibiców”),
- zapewnienie ochrony obserwującym imprezę przed ewentualnymi atakami fanów drużyny przeciwnej, którzy również są obserwatorami imprezy,
- zapewnienie bezpieczeństwa obserwującym imprezę przed ewentualnymi atakami tych, którzy nie zostali wpuszczeni na imprezę,
- zapewnienie ochrony porządku publicznego przed jego zakłóceniem (zakłócenie można interpretować jako stan, który w danym miejscu i czasie, okolicznościach oraz zgodnie z przyjętymi zwyczajami i obowiązującymi przepisami prawa uznaje się za nienormalny, który odczuwany jest jako utrudnienie lub uniemożliwienie ludziom normalnego zachowania się w miejscach dostępnych dla bliżej nieokreślonej liczby osób. Przy czym skutek ten musi dotknąć przynajmniej jedną osobę [Falandysz 1974, s. 56-57]).

Organizator imprez, lub w jego imieniu kierownik ds. bezpieczeństwa, przed rozpoczęciem imprezy, tj. przed udostępnieniem obiektu lub terenu pierwszemu uczestnikowi imprezy masowej, powinien:

- określić służbom porządkowym i informacyjnym punkty newralgiczne (miejsca, w których może dojść do zakłócenia porządku publicznego) oraz sposób ich zabezpieczenia,

- precyzyjnie określić zadania służbom porządkowym i informacyjnym, w tym dokonywania rzetelnych kontroli osób wchodzących na imprezę i przebywających na niej,
- omówić zasady łączności i współdziałania między służbami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprezy,
- zapoznać służbę porządkową i informacyjną z planami ewakuacji osób w przypadku zaistnienia zagrożenia,
- bezwzględnie dokonać ponownej lustracji obiektu lub terenu celem stwierdzenia uchybień mogących mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo uczestników, służb porządkowych i informacyjnych oraz ewentualnie interweniujących policjantów, strażaków czy służb medycznych, w tym sprawdzenie drożności dróg ewakuacyjnych²¹.

W sytuacji, gdy dojdzie do zakłócenia porządku publicznego czy też do innego miejscowego zagrożenia, należy postępować zgodnie z procedurami zawartymi w określonych wariantach przebiegu zabezpieczenia imprezy masowej. Sprzedaż biletów na imprezy masowe o podwyższonym ryzyku winna następować tylko w przypadku okazania dokumentu tożsamości. Pozwala to na eliminowanie już w fazie wstępnej osób, które umieszczone są w rejestrze osób prowadzonym przez Komendanta Głównego Policji, w stosunku do których orzeczono środek karny zakazu wstępu na imprezę masową oraz z bazy danych dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych. Niezmiernie ważną rolę w czasie i miejscu trwania imprezy odgrywają służby informacyjne. Najważniejszym ogniwem służb informacyjnych jest spiker imprezy, który jest jednym z elementów zabezpieczenia imprezy i bezpośrednio podlega kierownikowi ds. bezpieczeństwa. Spiker musi mieć wcześniej przygotowany tekst, na podstawie którego będzie informował publiczność przez urządzenia rozgłaśniające. Zasadą jest, że spiker zaczyna swoją pracę na godzinę przed ustalonym terminem rozpoczęcia imprezy. W przypadku imprez dużych lub podwyższonego ryzyka spiker winien rozpocząć pracę nie później niż dwie godziny przed rozpoczęciem imprezy. Spiker winien informować wszystkich przed rozpoczęciem imprezy o prawach i obowiązkach uczestnika imprezy, o kierunkach ewakuacji z poszczególnych sektorów itp. W przypadku imprez sportowych musi on zadbać o sportową atmosferę zawodów.

Etap III to etap podsumowania. Organizator winien dokonać analizy zabezpieczenia (czynności przed imprezą i w trakcie imprezy), w celu wykorzystania przy planowaniu i przygotowywaniu następnych zabezpieczeń o podobnym charakterze. Winien szczegółowo przeanalizować uchybienia i nieprawidłowości w działaniu służb porządkowych i informacyjnych oraz w zakresie współdziałania z podmiotami

²¹ Wszystkie czynności winne być prowadzone w ramach odprawy przed imprezą z udziałem wszystkich służb biorących udział w zabezpieczeniu. Lustracja obiektu winna być przeprowadzona dodatkowo z udziałem przedstawiciela organu gminy, który wydał zezwolenie. Z lustracji należy sporządzić protokół.

odpowiedzialnymi za zabezpieczenie imprezy masowej. Taką analizę powinny przeprowadzić również podmioty współdziałające. Organizator powinien też szczegółowo przeanalizować zapisy z utrwalania przebiegu imprezy masowej i zachowania się jej uczestników, jeżeli impreza była rejestrowana za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. W przypadku stwierdzenia, że zgromadzony materiał może stanowić dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego albo postępowania w sprawach o wykroczenia itp., organizator imprezy niezwłocznie przekazuje je prokuratorowi rejonowemu właściwemu ze względu na miejsce prowadzenia imprezy masowej lub właściwej jednostce Policji, w celu podjęcia czynności zmierzających do ustalenia i ukarania osób naruszających porządek prawny²². Organizator imprezy masowej odpowiada za rzeczywiste szkody, które poniosła Policja, Żandarmeria Wojskowa, straż gminna (miejska), Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz służba zdrowia, w związku z ich działaniami w miejscu i czasie trwania imprezy masowej²³. Po zakończeniu imprezy jest zobowiązany do przekazania Komendantowi Głównemu Policji, za pośrednictwem najbliższej jednostki Policji, informacji z zakresu bezpieczeństwa imprezy masowej.

4. Szczególna rola Policji

Bezpieczeństwo publiczne jest jednym z najważniejszych zadań państwa. Konstytucja zobowiązuje administrację państwową do zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim obywatelom, w każdych okolicznościach, a więc dotyczy to również bezpieczeństwa podczas imprez masowych i w okolicznościach im towarzyszących. Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją ustawowo powołaną i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁴. Do głównych zadań Policji należą m.in. ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych²⁵. Niewątpliwie imprezy masowe, zarówno sportowe, jak i kulturalno-rozrywkowe, a szczególnie te o podwyższonym ryzyku, podlegają w różnych fazach i w różnym stopniu ochronie przez Policję. Dlatego też, niezależnie od obowiązujących przepisów prawa, które określają, że to organizator imprezy masowej odpowiada za bezpieczeństwo ich uczestników w czasie i miejscu ich trwania, Policja odgrywa podstawową rolę w systemie zabezpieczenia imprezy. Poza przygotowywaniem stosownych opinii w tym zakresie musi prowadzić pełen monitoring odbywających się imprez oraz podejmować przygotowania do ewentualnego natychmiastowego reagowania na każde przejawy naruszenia porządku.

²² Zob. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, art. 11, ust. 2.

²³ Tamże, rozdz. 8.

²⁴ Zob. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity, DzU 02.7.58), art. 1, ust. 1.

²⁵ Tamże, art. 1, ust. 2.

Działania Policji w zakresie planowania i organizacji zabezpieczenia w przypadku imprez masowych można podzielić na działania:

- przed imprezą:
 - podejmowane wobec organizatora,
 - dotyczące rozpoznania i przepływu informacji,
 - dotyczące planowania i przygotowania zabezpieczenia;
- w dniu imprezy:
 - w zakresie zadań ogólnych,
 - w zakresie czynności dochodzeniowych;
- po zakończeniu imprezy.

W działaniach przed imprezą w pierwszej fazie Policja wpływa na organizatora poprzez opiniowanie wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie imprezy masowej, gdzie ocenia spełnienie ustawowych obowiązków organizatora imprezy masowej w zakresie bezpieczeństwa jej uczestników. Ocenie podlega:

- stan techniczny obiektu/terenu, na którym ma być przeprowadzona impreza masowa i zachowania warunków bezpieczeństwa w zakresie:
 - poprawności oznaczenia i drożności wyznaczonych dróg ewakuacyjnych oraz dróg umożliwiających dojazd pojazdom Policji i służb ratunkowych,
 - stanu ogrodzenia obiektu – jego trwałości, poprawności oznaczenia bram i przejść dla uczestników imprezy, potrzeby wyznaczenia odrębnych wejść i wyjść przeznaczonych dla uczestników (kibiców) antagonistycznie nastawionych,
 - stanu odgradzenia pola gry/estrady od widowni – jego trwałości, stanu i właściwości utrudniających jego przebycie przez osoby nieuprawnione;
- przedsięwzięcia organizatora imprezy związane ze spełnieniem warunków bezpieczeństwa oraz służące zachowaniu porządku publicznego w trakcie prowadzonej imprezy masowej w zakresie:
 - sposobu rozmieszczenia uczestników na widowni – utrudniającego ich samowolne, niekontrolowane przemieszczanie się, w tym zamontowanie na widowni środków technicznych utrudniających takie przemieszczanie,
 - stanu wyposażenia obiektu w inne środki techniczne służące podniesieniu stanu bezpieczeństwa,
 - potrzeb wyznaczenia odrębnych sektorów dla antagonistycznie nastawionych do siebie uczestników imprezy,
 - stanu pomieszczeń wyznaczonych dla służb kierujących zabezpieczeniem imprezy, w tym ich usytuowania i wyposażenia,
 - systemu monitoringu.

Ponadto Policja zamieszcza w opinii analizę ryzyka, czyli ocenę zagrożeń według Policji w związku z imprezą masową²⁶, oraz kalkulację wielkości sił i środków Policji niezbędnych do realizacji policyjnego zabezpieczenia imprezy.

²⁶ Zgodnie z §1 pkt 5 Zarządzenia Nr 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r. (Dz.Urz. z dn. 1 października 2007 r. nr 17, poz. 129) przez analizę ryzyka należy rozumieć przewidywane zagrożenia zakłóceń bezpieczeństwa i porządku publicznego zarówno w miejscu trwania imprezy

Druga faza przygotowania do działań w ramach zabezpieczenia imprezy masowej dotyczy planowania i przygotowania zabezpieczenia. Polega to przede wszystkim na:

- doborze doświadczonych dowódców zabezpieczeń, którzy w przeszłości kierowali tego typu działaniami,
- przygotowaniu odpowiednich sił i środków poza miejscem odbywania się imprezy, w celu zapobieżenia naruszeniom prawa przez przemieszczających się różnymi środkami transportu kibiców. Odbywa się to w systemie patroli zabezpieczających²⁷,
- skierowaniu w przypadku meczów piłki nożnej do miejsca odbywania się imprezy zespołów monitorujących, spottersów z jednostek Policji, z rejonu których przemieszczają się kibice²⁸,
- odpowiedniej kalkulacji sił i środków przewidzianych do zabezpieczenia w oparciu o analizę ryzyka.

W dniu imprezy działania Policji polegają przede wszystkim na:

- wspólnej odprawie z organizatorem, Państwową Strażą Pożarną, służbą medyczną, przedstawicielem organu, który wydał zezwolenie lustracji obiektu oraz wspólnej odprawie ze służbą porządkową i informacyjną,
- uczuleniu policjantów na bezpieczeństwo podejmowanych interwencji,
- precyzyjnym określeniu zadań policjantom biorącym udział w zabezpieczeniu,
- przygotowaniu wielowariantowych planów działania w sytuacji różnych zagrożeń,
- uzgodnieniu dyżurów sędziów, prokuratorów w dniu imprezy,
- przygotowaniu odpowiedniej liczby policjantów i środków technicznych do prowadzenia czynności procesowych.

Po zakończeniu imprezy każdorazowo Policja dokonuje podsumowania sprawności jej zabezpieczenia poprzez:

- analizę prowadzonych działań w celu wykorzystania przy planowaniu i przygotowywaniu następnych zabezpieczeń o podobnym charakterze,

sportowej, jak i na trasie przemieszczania się kibiców, które wynikają z rozpoznania zagrożeń. Poprzez rozpoznanie zagrożeń zgodnie z ww. zarządzeniem § 1 pkt. 4 należy rozumieć podejmowanie działań polegających w szczególności na rozpoznaniu nieformalnych grup kibiców, pseudokibiców, zwłaszcza składających się z subkultur młodzieżowych itp., występujących między nimi antagonizmów, a także ich realnych zamiarów oraz potencjalnych prognoz zachowań, sprawców przestępstw i wykroczeń.

²⁷ Patrol zabezpieczający polega na zabezpieczeniu przejazdu zorganizowanych grup kibiców środkami kolejowego transportu publicznego. Patrole zabezpieczające organizuje się, gdy „zachodzi uzasadnione przypuszczenie dokonania zbiorowego naruszenia porządku publicznego przez uczestników imprez, którzy w większych grupach dokonują przemieszczenia”.

²⁸ Zarządzenie 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez Policję zadań związanych z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnionych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych.

- szczegółową analizę uchybień i nieprawidłowości w działaniu policjantów, w celu natychmiastowego wypracowania i wdrożenia wniosków organizacyjno-szkoleniowych,
- przedstawienie organom administracji rządowej i samorządowej uchybień organizatorów w realizacji ich obowiązków oraz wskazanie propozycji rozwiązań gwarantujących lepszą organizację,
- niezwłoczne kierowanie do Sądu wniosków o ukaranie zarówno organizatorów, jak i uczestników, w przypadku naruszenia przez nich obowiązującego prawa.

5. Zakończenie

Autor zdaje sobie sprawę, że nie wyczerpał w artykule wszystkich istotnych elementów wpływających na bezpieczeństwo uczestników imprez masowych, a szczególnie meczów piłki nożnej, nie skatalogował również punktów krytycznych, które mogą być zarzewiem sytuacji kryzysowej, bo w tych kategoriach należy rozpatrywać duże imprezy masowe, zwłaszcza rangi mistrzowskiej, jak np. EURO 2012, która czeka Polskę. Autor ma jednak nadzieję, że problem ten doczeka się kompleksowego opracowania, które pozwoli na zapewnienie uczestnikom imprez poczucia bezpieczeństwa, a arena walk, jaką są stadiony oraz trasy przemieszczania się uczestników tych imprez, przejdzie do historii.

Z roku na rok zdarzenia związane z imprezami sportowymi, zwłaszcza z meczami piłki nożnej, odgrywają coraz większą rolę w kształtowaniu wizerunku państwa, które w odbiorze społecznym, a także międzynarodowym nie do końca radzi sobie z aktami przemocy i agresji podczas ich trwania. Starano się przede wszystkim wykazać, że za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z imprezami masowymi w Polsce odpowiedzialności nie ponoszą tylko Policja, Prokuratura czy Sąd. W związku z tym same sankcje karne ani tym bardziej „pałka policyjna” nie stanowią antidotum na wzrastającą falę zbiorowych naruszeń prawa. Niestety, pogląd taki jest często wygłaszany zarówno w mediach, jak i w opiniach obserwatorów tych zdarzeń. Choć jest to pogląd częściowo słuszny, nie do końca jest zgodny z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi. Przemiany ustrojowe i społeczno-polityczne, wskrzeszenie demokratycznych zasad w zakresie władz terenowych, praw i wolności jednostki podzieliły uprawnienia w sferze bezpieczeństwa publicznego pomiędzy władze rządowe i samorządowe. Wypełnieniem zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego przez administrację państwową oraz samorządową jest nie tylko dążenie do wyeliminowania zagrożeń funkcjonowania władz publicznych i innych struktur życia społecznego, ale przede wszystkim zapewnienie ochrony życia, zdrowia i mienia obywateli oraz wyeliminowanie zamachów na ich dobra. Spełnienie zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego polega na obowiązku eliminowania naruszania reguł korzystania przez obywateli z miejsc publicznych. Niestety, w wielu przypadkach, a szczególnie podczas masowych imprez sportowych, które powodują lub mogą spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa i po-

rzędu publicznego, są one marginalizowane przez podmioty odpowiedzialne. Często zapomina się, że ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych dała wojewodom, starostom, prezydentom miast, burmistrzom oraz wójtom określone prerogatywy. Rozpoczyna się to od wydania zgody lub jej odmowy na ich prowadzenie, a kończy na cofnięciu już wydanego zezwolenia lub na zakazie organizacji imprez masowych przez określonego organizatora, a w przypadku zawodów sportowych – na przeprowadzeniu ich bez udziału publiczności. Jak na dość dużą skalę agresji podczas niektórych spektakli sportowych czy innych widowisk wojewodowie zbyt rzadko sięgają do zakazu organizacji zawodów na określonych obiektach i przez określonych organizatorów. Podobnie jest z prezydentami miast czy wójtami. W wielu przypadkach nie uwzględniają oni negatywnych opinii Policji czy Państwowej Straży Pożarnej oraz niespełnienia przez organizatorów wymogów określanych w ustawie i wydają zezwolenia na prowadzenie imprez, nie zwracając uwagi, że ich decyzje są wydawane z rażącym naruszeniem prawa, a przeprowadzenie imprezy zagraża życiu i zdrowiu jej uczestników. Zarówno administracja państwowa, jak i samorządowa odpowiadają za bezpieczeństwo i w sytuacji, gdy organizatorzy imprez nie radzą sobie z zapewnieniem porządku podczas ich trwania, bezwzględnie należy reagować, korzystając z przyznanych przez ustawy prerogatyw. Występująca w ostatnich latach w Polsce eskalacja zagrożeń powodujących wzrost aktów agresji i przemocy, coraz brutalniejszych naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, wymaga radykalnego podejścia wszystkich organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne. Po wydarzeniach na imprezach masowych zawsze dużo się mówi na temat zwiększenia bezpieczeństwa publicznego, ograniczenia i przeciwdziałania przestępczości, niestety kończy się to często na obietnicach. Brutalizacja zachowań „pseudokibiców”, naruszeń prawa związanych z imprezami sportowymi jest istotnym czynnikiem zakłócającym sprawne funkcjonowanie państwa, wykazującym jego bezsilność. W związku z tą tendencją w zdecydowanie większym stopniu jak dotychczas w zwalczanie tej patologii muszą się angażować podmioty oraz służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Działania przez nie podejmowane powinny się koncentrować przede wszystkim na wdrażaniu nowych metod i form działań prewencyjnych (w tym wychowawczych), rozpoznawczych, oraz planistyczno-organizacyjnych, gwarantujących efektywną walkę z tak dokuczliwymi aktami naruszania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto niezależnie od obowiązujących przepisów prawa, które wskazują na organizatorów imprez, jako odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ich uczestników, organy wydające zezwolenie, Policja, Państwowa Straż Pożarna, Pogotowie Ratunkowe, inspektorzy sanitarni itp., poza przygotowywaniem stosownych opinii w tym zakresie, muszą prowadzić pełen monitoring odbywających się imprez oraz podejmować przygotowania do ewentualnego reagowania na każde przejawy naruszenia porządku, miejscowe zagrożenia katastrofą budowlaną, pożarem itp., lub nawet w uzasadnionych przypadkach bezpośrednio realizować zabezpieczenia.

Literatura

- ADR: konwencja dotycząca drogowego przewozu towarów i ładunków niebezpiecznych (franc. L'Accord europeen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route) (DzU 75.35.189).
- Belowa M., Sarota I. (red.), *Organizacja ratownictwa medycznego*, Kraków 2002.
- Bojarski M., Radecki W., *Kompendium dla policjanta, Cz. II*, Wrocław 1998.
- Ciećkiewicz J. (red.), *Ratownictwo medyczne w wypadkach masowych*, Wrocław 2005.
- Falandysz L., *Wykroczenie zakłócenia porządku publicznego*, Warszawa 1974.
- Procedury postępowania Policji podczas zabezpieczenia imprez masowych, zgromadzeń, manifestacji oraz innych wystąpień o charakterze masowym, Legionowo 2000.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia prac z użyciem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (DzU 05.158.1328).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (DzU 02.75.690).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie przekazywania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych (DzU 10.54.329).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu ustalania szkód powstałych w związku z działaniami w miejscu i czasie trwania imprezy masowej oraz trybu występowania o wypłatę odszkodowań (DzU 09.121.1006).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2009 r. w sprawie zakresu instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i czasie imprezy masowej (DzU 09.135.1113).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa jakie powinny spełniać stadiony, na których mogą się odbywać mecze piłki nożnej.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (DzU 03.121.1138).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2006 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (DzU 03.121.1139).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2010 r. w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik ds. bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne (DzU 10.52.308).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity, DzU 00.98.1071 z późn. zmianami).
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (DzU 09.62.504).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jednolity, DzU 02.147.1229 z późn. zmianami).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (DzU 01.88.40 z późn. zmianami).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity, DzU 02.7.58 z późn. zmianami).
- Zarządzenie 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez Policję zadań związanych z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzeniem i przetwarzaniem informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez sportowych.
- Zarządzenie Nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego.

LEGAL ASPECTS OF PREVENTION OF CRISIS SITUATIONS DURING MASS EVENTS. ANALYSIS OF MAIN PREVENTION PHASES

Summary: This article discusses a problematic issue of ensuring safety during mass events, especially sport events, such as football matches and mass events at higher risk. The main subject described in this article concerns legal basis and the organization of the mass event, the range of duties and responsibilities undertaken by the competent agencies. The author emphasizes the importance of cooperation among competent agencies in the field of preparation of a mass event and their responsibility for safety during its course. According to the author, the lack of this kind of cooperation can lead to chaos in the distribution of powers and misunderstandings. This may result in many mistakes during the preparations, what – in consequence – can result in the lack of sense of security among participants – for instance during escorting the fans groups, who unfortunately very often travel with the company of “pseudo fans”. The author’s theses are based on the analysis and observations of the security at football matches in the last three years.