



Teoretycznie bezpieczne imprezy masowe

[Mateusz Kolaszyński](#)

W ostatnich latach zorganizowano w Polsce wiele imprez masowych. Znajdują się wśród nich tak spektakularne wydarzenia jak: Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO w 2012 r., Mistrzostwa Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 r. czy Światowe Dni Młodzieży w 2016 r. w Krakowie. Skalę zjawiska lepiej oddają jednak wyliczenia Najwyższej Izby Kontroli - w latach 2015-2017 przeprowadzono w Polsce łącznie ponad 22 tysiące imprez masowych, w których zaangażowane były siły i środki Policji. Na tę liczbę składają się: mecze piłki nożnej (ok. 14%), inne imprezy masowe sportowe (ok. 34%), imprezy masowe artystyczno-rozrywkowe (ok. 52%).

Z imprezami masowymi wiąże się istotne zadanie państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Angażują one znaczne siły i środki wielu służb mundurowych, w tym przede wszystkim Policji. Jest to związane z szeregiem zagrożeń, jakie mogą wystąpić podczas takich wydarzeń. Część niebezpieczeństw wynika z możliwości popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym, mogących polegać m.in. na taranowaniu tłumu pojazdem, atakach bombowych czy atakach z użyciem broni palnej i ostrych narzędzi. NIK zwraca też uwagę na ewentualność wystąpienia innych przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu spowodowanych m.in. agresją i przemocą. Dodatkowo szereg zagrożeń może być spowodowanych brakiem należytej staranności osób związanych z organizacją imprezy. Takie niebezpieczeństwa mogą być generowane przez lekceważenie obowiązków przez członków służb porządkowych i informacyjnych oraz ich niedostateczne przeszkolenie, przeludnienie obiektu, brak dostatecznej ilości dróg i wyjść ewakuacyjnych, niedrożność ciągów komunikacyjnych, niesprawność instalacji elektrycznej w obiekcie czy problemy techniczne ze środkami ochrony przeciwpożarowej.

Kompleksowo kwestie bezpieczeństwa imprez masowych reguluje ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1870 ze zm.). Na marginesie warto wspomnieć, że regulacja ta nie obejmuje organizacji, popularnych w ostatnich latach, biegów ulicznych. Ta ostatnia materia została uregulowana przede wszystkim w ustawie z dnia

20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Dekada obowiązywania ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych może skłaniać do refleksji dotyczącej praktyki jej stosowania. Wiele informacji na ten temat znajduje się w opublikowanej w kwietniu 2019 r. informacji o wynikach kontroli NIK pt. *Realizacja przez samorzady zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych*. Kontrolą objęto 25 organów wykonawczych gmin – pięciu prezydentów miast wojewódzkich, 10 prezydentów miast na prawach powiatu oraz 10 burmistrzów innych miast. Kontrola skupiała się na latach 2015-2017 a jej głównym celem było zbadanie, czy kontrolowane podmioty realizowały obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych.

Zgodnie z oceną NIK, organy wykonawcze gmin realizowały nierzetelnie swoje obowiązki w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych. O nierzetelności świadczy m.in. to, że w 52% kontrolowanych gmin wydawano zezwolenia na organizację imprez masowych, mimo złożenia przez organizatorów niekompletnych wniosków. Brakowało wymaganych prawem informacji, opinii i dokumentów istotnych dla bezpieczeństwa organizowanych imprez, co dotyczyło opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy, instrukcji postępowania w przypadku zaistnienia pożaru lub innego zdarzenia, informacji o rozmieszczeniu punktów informacji i pomocy medycznej czy danych osoby wyznaczonej na kierownika ds. bezpieczeństwa.

Zastrzeżenia budziła terminowość wydawania zezwoleń na organizację imprezy masowej. W 56% gmin były one wydawane z naruszeniem ustawowego terminu, wyznaczonego przez ustawodawcę na 7 dni przed planowanym terminem imprezy. W konsekwencji tego, jak zauważają kontrolerzy NIK, organizatorzy nie mieli ustawowo zagwarantowanego czasu na zapewnienie na odpowiednim poziomie bezpiecznych warunków uczestnictwa w imprezie. Ponadto w 48% gmin nie przekazywano w terminie albo wcale kopii wydanych zezwoleń na imprezy masowe uprawnionym podmiotom, m.in. wojewodzie, Państwowej Straży Pożarnej, Policji, dysponentowi zespołów ratownictwa medycznego, państwowemu inspektorowi sanitarnemu. Nieprzekazanie kopii wydanych zezwoleń właściwemu wojewodzie, zgodnie z oceną NIK, utrudniało bądź wręcz uniemożliwiało wojewodom skorzystanie z uprawnienia do zakazania przeprowadzenia planowanej imprezy masowej z udziałem publiczności w wypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego. W informacji o wynikach kontroli zwrócono również uwagę na rozpatrywanie wniosków o wydanie zezwoleń, które były składane po upływie ustawowego terminu (30 dni przed terminem imprezy).

Warto podkreślić, że w każdym z kontrolowanych urzędów zapewniono warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z wykonywaniem zadań w zakresie imprez masowych. Przypisane były one konkretnym komórkom organizacyjnym i osobom, zatrudnionym w urzędzie lub podległej mu jednostce. Kontrolerzy NIK zwrócili jednak uwagę na brak szkoleń urzędników z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych. Ponadto w odpowiednich komórkach organizacyjnych nie opracowano procedur regulujących obowiązki organu w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych. Nie przeprowadzano też audytów i kontroli wewnętrznych. Nie opracowano formalnych zasad monitorowania organizacji imprez innych niż masowe.

Kolejne istotne zastrzeżenia dotyczyły braku kontroli odbywających się imprez masowych. Chodzi przede wszystkim o imprezy masowe inne niż podwyższonego ryzyka, ponieważ zgodnie

z ustawą te ostatnie są kontrolowane obligatoryjnie i ten obowiązek prawie bez wyjątku był wykonywany. W 56% gmin nie kontrolowano zgodności przebiegu imprez masowych innych niż podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniach. W dalszych 16% gmin skontrolowano mniej niż 2% takich imprez. Argumentem za zasadnością monitorowania takich imprez, mimo braku prawnego obowiązku, są wyniki kontroli w gminach, w których je przeprowadzono. Podczas przeprowadzanych kontroli stwierdzono m.in. zbyt małą liczbę pracowników ochrony, wnoszenie na teren imprezy masowej środków pirotechnicznych i napojów alkoholowych (przy wprowadzonym zakazie spożywania), niewłaściwe wykonywanie obowiązków przez organizatora i służby porządkowe czy brak opracowania scenariusza postępowania i działania w określonych sytuacjach powodujących zagrożenie bezpieczeństwa uczestników imprezy.

NIK w kilku aspektach organizacji imprez masowych rekomenduje zmianę przepisów legislacyjnych. Zdecydowanie większy wydzźwięk wynika ze stwierdzonego dysonansu między wzorcem normatywnym a obecną praktyką. Brak rzetelności i terminowości stwierdzony w wielu przypadkach sprawia, że uczestnicząc w niektórych imprezach możemy czuć się bezpieczni jedynie teoretycznie.