



Nrewid. 152/2012/P/11/149/LLO

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA
PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO
ZADAŃ W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA
IMPREZ MASOWYCH**

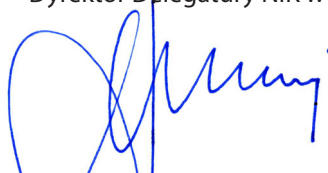
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

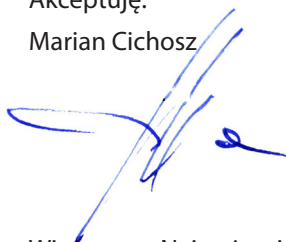
Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi



Janusz Maj

Akceptuję:

Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 25. 06. 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
1.1. Założenia kontroli.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	9
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	12
3.1. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	12
3.2. Szczegółowe wyniki kontroli	13
3.2.1. Działania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych.....	13
3.2.2. Realizacja przez Policję zadań związanych z bezpieczeństwem imprez masowych.....	15
3.2.3. Realizacja zadań przez komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej.....	21
3.2.4. Forma prawna opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach – wydawanych przez jednostki Policji i Państwowej Straży Pożarnej.....	24
3.2.5. Działania Wojewody Łódzkiego w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych.....	26
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	29
4.1. Organizacja kontroli.....	29
4.2. Przebieg kontroli.....	29
5. ZAŁĄCZNIKI.....	31

1.1 Założenia kontroli

Numer i temat kontroli

P/11/149 - Realizacja przez organy administracji publicznej województwa łódzkiego zadań w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych.

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji przez organy administracji publicznej województwa łódzkiego zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych.

W szczególności dokonano oceny:

- działań organów administracji państwowej i samorządowej w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych,
- czynności podejmowanych przez Policję oraz Państwową Straż Pożarną w związku z zabezpieczaniem imprez masowych,
- zasad i trybu gromadzenia i przetwarzania przez jednostki Policji informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w II półroczu 2000 r. kontrolę przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie imprez masowych. Kontrolą objęto wówczas 56 jednostek w tym m.in. 16 urzędów miast (gmin), 8 komend wojewódzkich Policji i 13 komend Państwowej Straży Pożarnej. Kontrolę koordynowała Delegatura NIK w Łodzi. Wyniki tej kontroli pozwoliły na pozytywną ocenę (mimo stwierdzonych uchybień) działań jednostek Policji i jednostek Państwowej Straży Pożarnej. W szczególności, prawidłowo sporządzano plany zabezpieczenia imprez masowych, przeprowadzano lustrację stadionów przed wydaniem opinii związanych z organizowaniem meczów piłki nożnej. Ponadto pozytywnie oceniono koordynację działań poszczególnych służb przy zabezpieczaniu imprez masowych. Krytycznie natomiast należało ocenić organizację i efektywność działań organów administracji samorządowej (miast i gmin) w zakresie rozpatrywania wniosków w sprawie udzielania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych. W szczególności stwierdzono niewłaściwe oddziaływanie administracji samorządowej na zwiększenie skuteczności działań służb porządkowych organizatorów imprez. Organy wydające zezwolenia nie dysponowały dostateczną wiedzą na temat spełniania przez obiekty, w których były organizowane imprezy masowe (przede wszystkim stadiony), wymogów prawa budowlanego. Stwierdzono także przypadki organizowania imprez masowych bez stosownego zezwolenia. Również materiały Policji wskazywały na istotne nieprawidłowości w funkcjonowaniu służb porządkowych organizatorów imprez masowych. W większości przypadków osoby w nich zatrudnione nie posiadały profesjonalnego przeszkolenia, nie były też odpowiednio wyposażone. Występowały też przypadki angażowania służb ochrony w ilościach nieadekwatnych do potrzeb. Do zagrożeń bezpieczeństwa imprez masowych i naruszeń porządku publicznego w związku z tymi imprezami - dochodziło również na skutek niewłaściwego stanu technicznego wykorzystywanych obiektów. Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie organizowania imprez masowych, właściwe organy nie korzystały z uprawnień wprowadzenia zakazu przeprowadzania imprez

masowych w określonych miejscach. W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2000 r. NIK wnioskuje m.in. o:

- ścisłe przestrzeganie przez organy administracji ustawowych przesłanek wydawania zezwoleń, w szczególności wymagań, co do kompletności dokumentów,
- wydawanie pozytywnych decyzji w powyższym zakresie, po dokładnym zbadaniu stanu technicznego i przeciwpożarowego obiektów, w których mają być prowadzone imprezy masowe,
- prowadzenie ścisłej kontroli wypełniania przez organizatorów imprez wymogów w zakresie angażowania odpowiednich, właściwie wyszkolonych i wyposażonych służb porządkowych i informacyjnych,
- zamieszczanie w opiniach właściwych komendantów Policji i Państwowej Straży Pożarnej wszystkich danych wymaganych przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych,
- podjęcie działań, które zapewnią organizacyjne możliwości respektowania tzw. zakazu stadionowego – dotyczy to osób, wobec których orzeczono karę zakazu wstępu na imprezy masowe,
- stosowanie sankcji wobec organizatorów imprez masowych, którzy je przeprowadzają bez stosownego zezwolenia.

Istotność powyższych ustaleń kontrolnych oraz znaczny upływ czasu od omawianej kontroli, przemawiały za potrzebą zbadania i oceny aktualnego stanu realizacji przez właściwe organy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczestników imprez masowych. Ponadto należy zauważyć, iż od 1 sierpnia 2009 r. obowiązuje ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych¹ (zwana dalej „u.b.i.m.”). Uzasadnione było zatem również sprawdzenie, w jakim stopniu nowa regulacja zmniejsza w praktyce ryzyko powstawania nieprawidłowości przy organizowaniu tych imprez. Spodziewaną wartością dodaną było wskazanie obszarów, w których konieczna będzie poprawa mechanizmów działania w zakresie zabezpieczania imprez masowych.

Kontrola została przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK, w ramach priorytetu „Bezpieczne państwo”.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 sierpnia 2009 r. do 1 listopada 2011 r., tj. od wejścia w życie u.b.i.m..

Podmioty objęte kontrolą

Kontrola została przeprowadzona w 15 jednostkach na terenie województwa łódzkiego², w tym w 4 urzędach miast, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, z uwzględnieniem kryterium legalności, gospodarności i rzetelności oraz w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim, w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi, 3 Komendach Powiatowych Policji i 1 Komisariacie Policji, w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi oraz 3 Komendach Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej - na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, według kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

¹ Dz.U. Nr 62, poz. 504 ze zm.

² Załącznik nr 3 - Wykaz jednostek objętych kontrolą.

³ Dz.U. z 2012 r. poz. 82.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości⁴, realizację przez organy administracji publicznej województwa łódzkiego zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia w działaniu tych organów mogą w praktyce ujemnie oddziaływać na stan bezpieczeństwa uczestników imprez.

Przy formułowaniu powyższej oceny uwzględniono m.in.:

- stwierdzone w większości przypadków, zgodne z przepisami u.b.i.m. rozpatrywanie wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej,
- rzetelne prowadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych w Policyjnym Rejestrze Imprez Masowych,
- wywiązanie się Wojewody Łódzkiego z obowiązku sporządzenia wykazu stadionów, obiektów i terenów, na których utrwalenie przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe.

Jednocześnie w wyniku kontroli organów wydających zezwolenia stwierdzono szereg nieprawidłowości polegających na:

- wydawaniu zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych po terminie wynikającym z art.29 ust. 1 u.b.i.m., a więc na krócej niż 7 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej,
- wydawaniu zezwoleń na podstawie dokumentacji nie zawierającej części wymaganych prawem informacji,
- nieuwzględnieniu przy wydawaniu zezwoleń na przeprowadzenie meczów piłki nożnej zastrzeżeń Państwowej Straży Pożarnej i Policji do stanu technicznego stadionów,
- nie zamieszczaniu w wydanych zezwoleniach informacji określonych w art. 29 ust. 2 u.b.i.m., w tym m.in. informacji o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk.

Z kolei, w komendach powiatowych Policji i Państwowej Straży Pożarnej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- wydawanie opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach - po terminie określonym w art. 25 ust. 3 u.b.i.m., tj. po upływie 14 dni od otrzymania wniosku o ich wydanie,
- wydawanie opinii nie poprzedzonych lustracją obiektów i terenów, na których ma być przeprowadzona impreza masowa, tj. niezgodnie z przepisem art. 28 ust.1 u.b.i.m.,
- nierzetelną ocenę części dokumentów złożonych przez organizatorów.

⁴ Dla oceny działania kontrolowanych jednostek przyjęto następującą skalę ocen:

- **ocena pozytywna** w sytuacji, gdy we wszystkich badanych zagadnieniach nie stwierdzono nieprawidłowości, a stwierdzone uchybienia miały wyłącznie charakter formalny i nie powodowały następstw dla sprawności i skuteczności kontrolowanej działalności,
- **ocena pozytywna z uchybieniami** w przypadku, gdy stwierdzono powtarzające się uchybienia o charakterze formalnym, nie powodujące następstw dla badanej działalności, lub miały charakter incydentalny o niewielkich następstwach,
- **ocena pozytywna z nieprawidłowościami** w przypadku, gdy stwierdzono nieprawidłowości, które nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność (na zmniejszenie sprawności i skuteczności realizowanych zadań),
- **ocena negatywna**, jeżeli stwierdzono istotne nieprawidłowości mające zasadniczy wpływ na kontrolowaną działalność, a przede wszystkim na sprawność i skuteczność podejmowanych działań związanych z zabezpieczaniem imprez masowych oraz stwierdzono podejmowanie działań niezgodnych z prawem.

W niniejszej kontroli oceniono pozytywnie 6 jednostek, pozytywnie z uchybieniami 3 jednostki i pozytywnie z nieprawidłowościami 6 jednostek.

Z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK ww. nieprawidłowości były działaniami nielegalnymi i nierzetelnymi.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. W ocenie NIK, skontrolowane urzędy miast na ogół prawidłowo i zgodnie z przepisami u.b.i.m. rozpatrywały wnioski o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. I tak, w 74 przypadkach (na 79 kontrolowanych) dotrzymywano terminu wydania decyzji, wydawano je w oparciu o rzetelnie zweryfikowane dokumenty złożone przez organizatorów imprez, a w przypadku niezłączenia wszystkich wymaganych dokumentów zwracano się o uzupełnienie wniosków. (str. 13)

2.2.2. Ustalono jednak, iż we wszystkich kontrolowanych urzędach miast wystąpiły nieprawidłowości lub uchybienia przy wydawaniu zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej. Z objętych szczegółową kontrolą 79 postępowań o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, w 5 przypadkach nie dotrzymano terminu ich wydania określonego w art. 29 ust. 1 u.b.i.m. na co najmniej 7 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy, w 3 decyzjach nie zamieszczono części informacji wymaganych przepisem art. 29 ust. 2 u.b.i.m., a 4 zezwolenia na przeprowadzenie meczów piłki nożnej wydano pomimo zastrzeżeń Policji do stanu technicznego stadionów. W ocenie NIK, wykazane nieprawidłowości spowodowane były m.in. przyjmowaniem od organizatorów imprez wniosków po terminie (określonym na 30 dni przed planowanym terminem imprezy), do których nie załączono wymaganych dokumentów oraz nierzetelną oceną dokumentów przez osoby prowadzące postępowania o wydanie zezwolenia. (str. 13–15)

2.2.3. Wszystkie skontrolowane urzędy miast przeprowadzały kontrole zgodności przebiegu imprezy masowej o podwyższonym ryzyku, z warunkami określonymi w decyzji zezwalającej. Ustalono jednak, że 5 z tych kontroli przeprowadzono nierzetelnie. W materiałach z tych kontroli nie odnotowano bowiem zdarzeń, które zagrażały bezpieczeństwu imprezy, pomimo tego że takie zdarzenia niewątpliwie miały miejsca, ponieważ odnotowane zostały przez Policję i Polski Związek Piłki Nożnej. (str. 15)

2.2.4. W ocenie NIK, kontrolowane jednostki Policji wywiązywały się rzetelnie z nałożonych na nie obowiązków w zakresie wydawania opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach. Za wyjątkiem 2 opinii (na 99 skontrolowanych), pozostałe wydane zostały po przeprowadzeniu rzetelnej oceny złożonych przez organizatorów dokumentów, przeprowadzeniu lustracji obiektu i sporządzeniu analizy ryzyka, określającej przewidywane zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, mogące wystąpić w związku z imprezą masową. Przed każdą imprezą masową, stosownie do zidentyfikowanych zagrożeń, sporządzane były plany zabezpieczenia imprezy. Plany te zawierały przewidywane zagrożenia, niezbędna siły i środki, ich organizację (dowodzenie, współdziałania, zadania), warianty działań, rodzaj i zakres użycia środków przymusu oraz organizację łączności. Ponadto w przypadku meczów piłki nożnej opracowano również koncepcje realizacji akcji/operacji⁵ zapewnienia ładu i porządku publicznego na terenie miasta w związku z imprezą masową. W ramach planów działania opracowywano m.in. plany zabezpieczenia: ruchu drogowego, prewencyjnego, operacyjnego oraz dochodzeniowo – śledczego. (str. 15–21)

⁵ Patrz przypis 15.

2.2.5. W ocenie NIK, w bazach danych skontrolowanych jednostek Policji rzetelnie zaewidencjonowano kategorie danych określonych w art. 40 u.b.i.m., zgodnie z zasadami określonymi przez Komendanta Głównego Policji. Zaewidencjonowane w systemie dane były zgodne z dokumentami źródłowymi stanowiącymi podstawę ich wpisów.

Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi rzetelnie nadzorowała zabezpieczanie imprez masowych. Wykonując zadania nadzorcze, pracownicy Komendy właściwie je dokumentowali i kontrolowali sposób ich zabezpieczenia na bieżąco, a także poprzez analizę sprawozdań sporządzanych po ich zakończeniu. (str. 16)

2.2.6. NIK negatywnie oceniła działania Jednostek Państwowej Straży Pożarnej w zakresie wydawania opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach – gdyż większość ze 102 skontrolowanych opinii wydały nierzetelnie i z naruszeniem przepisów u.b.i.m.. W 20 postępowaniach nie dotrzymano terminu wydania opinii, a w 55 wydano pozytywne opinie bez przeprowadzenia, stosownie do art. 28 ust. 1 u.b.i.m., lustracji obiektu (terenu). Ponadto pozytywne opinie wydawane były na podstawie złożonych przez organizatorów imprez dokumentów, które nie zawierały m.in. informacji o przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego, stopniu palności tymczasowych obiektów budowlanych, takich jak: sceny, namioty i ich wyposażenie⁶. (str. 21–24)

2.2.7. Jednostki Policji wydały wszystkie zbadane opinie o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach - bez zachowania formy postanowienia, a więc niezgodnie z art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷. Także część skontrolowanych jednostek Państwowej Straży Pożarnej nie zachowała tej formy przy wydawaniu powyższych opinii. W rezultacie, zdaniem NIK, organizator imprezy masowej, jako strona postępowania, był pozbawiony właściwej ochrony prawnej, nie mając możliwości zakwestionowania wydanej opinii w toku postępowania w drodze zażalenia. (str. 24–26)

2.2.8. Wojewoda Łódzki, zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy u.b.i.m., sporządził wykaz stadionów, obiektów i terenów, na których utrwalanie przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe. Wykaz ten, w ocenie NIK, sporządzony był rzetelnie, w oparciu o propozycje powiatowych jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa łódzkiego oraz po uzgodnieniu z: Komendą Wojewódzką i Komendą Miejską Policji w Łodzi, Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej, Wojewódzkim Inspektoratem Nadzoru Budowlanego oraz Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta w Łodzi. (str. 29) Jednakże, zdaniem NIK, decyzje o umieszczeniu określonych obiektów i terenów w powyższym wykazie wydano z naruszeniem postanowień art. 4 u.b.i.m., stanowiącego że postępowania w sprawach określonych w tej ustawie prowadzone powinny być zgodnie z przepisami ustawy kpa, a Komendanci Wojewódzcy: Policji i PSP swoje stanowiska przekazali w formie pism, a nie postanowień, wymaganych przez art. 106 § 6 kpa. (str. 26–28)

⁶ Wymóg przedstawienia charakterystyki pożarowej wynika z rozporządzenia MSWiA z dnia 13 sierpnia 2009 r. w sprawie zakresu instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy masowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 135, poz. 1113).

⁷ Dz.U. z 2000 r. poz. 1071 ze zm.

2.2.9. Łódzki Urząd Wojewódzki nie przeprowadził w 2011 r. kontroli przestrzegania minimalnych wymagań technicznych dla urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, umożliwiających wykorzystanie wyniku zastosowania takich urządzeń w postępowaniu dowodowym, w stosunku do osób zakłócających porządek podczas imprezy masowej. Kontrole takie zaplanowane zostały dopiero na 2012 r., a zgodnie z art. 11 ust. 10 u.b.i.m. powinny być przeprowadzane corocznie. (str. 27–28)

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Kontrola objęła województwo, na terenie którego nie będą rozgrywane mecze Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012. Pozwoliło to na ocenę działań podejmowanych w związku ze „zwykłymi” imprezami masowymi, niezwiązanymi ze stanem szczególnej mobilizacji wszelkich służb przed najważniejszą imprezą sportową, jaka jest organizowana w Polsce. Ogólna ocena kontrolowanej działalności nie potwierdza formułowanych w środkach masowego przekazu opinii o złym stanie bezpieczeństwa organizowanych imprez masowych. Jednakże ustalenia kontroli, pomimo ogólnie pozytywnych ocen kontrolowanej działalności, wskazują na występowanie szeregu istotnych nieprawidłowości i uchybień związanych ze stosowaniem przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych przez organy wydające zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. Stwierdzono także szereg nieprawidłowości w działaniach organów wydających opinie o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach. Do ich powstania, w ocenie NIK, przyczyniła się najczęściej niezajomość przepisów lub nierzetelne wykonywanie obowiązków przez osoby odpowiedzialne za realizację zadań związanych z wydawaniem decyzji i opinii dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych.

Szczególnie niepokojące, z punktu widzenia podstawowego celu ustawy, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa zdrowia i życia ludzi uczestniczących w imprezach masowych – jest wydawanie przez jednostki straży pożarnych opinii dotyczących m.in. zastrzeżeń do stanu technicznego obiektów (terenów) oraz przewidywanych zagrożeń bezpieczeństwa - bez przeprowadzenia przed imprezą lustracji obiektu. NIK nie może tutaj podzielić stanowiska prezentowanego przez niektórych komendantów jednostek straży pożarnej, iż są to często obiekty i tereny znane wydającym opinię. Zdaniem Izby, niezbędna jest również w takich przypadkach aktualizacja wiedzy o obiekcie lub terenie, tym bardziej, że organizatorzy często w ramach prac przygotowawczych do imprezy dokonują szeregu tymczasowych zmian.

Ponadto, jak stwierdzono, znaczna liczba wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie meczów piłki nożnej oraz o wydanie opinii o niezbędnej ilości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia tych imprez, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz przewidywanych zagrożeniach – została złożona w czasie krótszym niż 30 dni przed planowanym rozpoczęciem meczu, naruszając tym samym instrukcyjny termin określony w art. 25 ust. 1 u.b.i.m. Takie praktyki, w połączeniu z licznymi przypadkami braków w niezbędnej dokumentacji, jaka powinna być załączona do tych wniosków, powodują, iż nierzadko organ wydający zezwolenie ma bardzo niewiele czasu na rzetelne rozpatrzenie wniosku. Trzeba przy tym pamiętać, że organ ten często działa tutaj pod znaczną presją społeczną, co także nie sprzyja obiektywizacji podejmowanych decyzji.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym zwrócenia uwagi, jest zdaniem NIK, zapewnienie jednolitości praktyki stosowania prawa przez komendantów poszczególnych jednostek Państwowej Straży Pożarnej i Policji w zakresie wydawania opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych

do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach. W szczególności dotyczy to wydawania powyższych opinii w formie postanowienia, zgodnie z art. 106 § 6 kpa.

W każdym przypadku należy wnosić o konsekwentne stosowanie przepisów kpa w postępowaniu opiniodawczym i decyzyjnym, zgodnie z art. 4 u.b.i.m., przewidującym generalny obowiązek stosowania przepisów kpa w postępowaniu w sprawach określonych w u.b.i.m.

Ponadto, zdaniem NIK, należałoby podjąć szereg działań organizacyjnych zapewniających przestrzeganie przez podmioty uczestniczące w procesie wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych przepisów u.b.i.m.

W związku z powyższym, Izba zwróciła się do prezydentów i burmistrzów o podjęcie działań zapewniających:

- terminowe wydawanie decyzji zezwalających na przeprowadzenie imprezy
- rzetelną kontrolę zgodności przebiegu imprez z warunkami określonymi w tych zezwoleniach.

Do komendantów skontrolowanych jednostek Policji, NIK wnioskuje m.in. o:

- przeprowadzanie każdorazowo przed wydaniem opinii lustracji obiektu
- terminowe wydawanie opinii.

Do komendantów jednostek Państwowej Straży Pożarnej m.in. o:

- egzekwowanie od organizatorów imprez masowych obowiązku załączania do wniosku o wydanie opinii kompletnych dokumentów,
- przeprowadzanie każdorazowo przed wydaniem opinii lustracji obiektu, podawanie informacji o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy oraz terminowe wydawanie opinii.

Do Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej o stosowanie w podległych im jednostkach przepisów kpa w postępowaniach o wydanie opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach.

W związku z powyższymi uwagami należy zgłosić także wniosek *de lege ferenda*, związany z regulacją dotyczącą terminu wystąpienia z wnioskiem o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej. Jak już wspomniano, w toku kontroli stwierdzono częste zjawisko zbyt późnego składania takich wniosków, a więc z naruszeniem art. 25 ust. 1 u.b.i.m., nakładającego na organizatora obowiązek złożenia stosownego wniosku nie później niż na 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy masowej. W przypadku wniosków składanych zaledwie kilka dni przed tym terminem, następuje oczywiste ograniczenie możliwości rzetelnego zbadania stanu bezpieczeństwa, a organ działa pod ciśnieniem oczekiwań organizatora, wskazującego ważne względy społeczne przemawiające za organizacją imprezy. Ustawa nie przewiduje jednak możliwości nienadania biegu wnioskowi złożonemu z naruszeniem terminu określonego w art. 25 ust. 1 u.b.i.m., nie ma też podstaw do odmowy wydania zezwolenia na tej podstawie. Pożądane byłoby zatem dodanie przepisu, z którego wprost wynikałoby, że wniosek złożony po terminie pozostawia się bez rozpoznania. Jedynie w przypadkach wyjątkowych, w szczególności, gdy potrzeba organizacji imprezy masowej wynika z przyczyn nagłych, niemożliwych wcześniej do przewidzenia, właściwy organ mógłby mieć możliwość merytorycznego rozpatrzenia tego wniosku.

Niezależnie od powyższego, należy także zgłosić pod adresem ustawodawcy uwagę, że przepisy określające wymagania wobec wnioskodawców nie są właściwie skorelowane z przepisami wskazującymi powody odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. Zgodnie

bowiem z art. 29 ust. 4 u.b.i.m., przyczyną odmowy wydania zezwolenia może być fakt niezłożenia opinii, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m., nie zaś treść tej opinii. Opinia ta nie jest bowiem dla organu wydającego zezwolenie wiążąca, gdyż organ ten i tak musi ocenić, czy spełnione są wymagania bezpieczeństwa określone w art. 6 u.b.i.m. Jeżeli jednak treść opinii o niespełnieniu wymogów określonych ustawą nie jest wskazana w art. 29 ust. 4 u.b.i.m. jako podstawa odmowy zezwolenia, to osłabia to znaczenie opiniowania, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m.

3.1 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Z zebranych w urzędach miast (gmin) informacji wynika, że w latach 2007–2010 (I kwartał) największą ilość zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych wydano w:

- Urzędzie Miasta Łodzi: 2007 r. – 64 (w tym mecze piłki nożnej – 6), 2008 r. – 68 (w tym mecze piłki nożnej – 4), 2009 r. – 78 (w tym mecze piłki nożnej – 5), 2010 r. – 20 (w tym mecze piłki nożnej – 2). W 2009 r. odbyło się 11 meczów piłki nożnej o podwyższonym ryzyku, a I kwartale 2011 r. – 4,
- Urzędzie Miasta Zgierza: 2007 r. – 8 (w tym mecze piłki nożnej – 1), 2008 r. – 10 (w tym mecze piłki nożnej – 2), 2009 r. – 6, 2010 r. – 4 (w tym mecze piłki nożnej – 1),
- Urzędzie Miasta Bełchatowa: 2007 r. – 7 (w tym mecze piłki nożnej – 1 na sezon), 2008 r. – 7 (w tym mecze piłki nożnej – 1 na sezon), 2009 r. – 8 (w tym mecze piłki nożnej – 1 na sezon), 2010 r. – 3 (w tym mecze piłki nożnej – 1 na sezon),
- Urzędzie Miasta Łowicza: 2007 r. – 28 (w tym mecze piłki nożnej – 19), 2008 r. – 20 (w tym mecze piłki nożnej – 10), 2009 r. – 11 (w tym mecze piłki nożnej – 2), 2010 r. – 4 (1 mecz piłko nożnej). W 2008 r., 2009 r. 1 2010 r. odbyły się mecze piłki nożnej o podwyższonym ryzyku.

Z informacji przekazanej przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi, wynika m.in., że liczba masowych imprez artystyczno-rozrywkowych na terenie województwa łódzkiego wyniosła w 2008 r. – 352, w 2009 r. – 365, w 2010 r. – 340, a imprez sportowych odpowiednio: 231, 251, 243. Z kolei liczba chuligańskich ekscesów na masowych imprezach sportowych wyniosła w 2008 r. – 12, w 2009 r. – 9, a w 2010 r. – 11, liczba zbiorowych naruszeń prawa odpowiednio: 3, 10, 13, zaś liczba policjantów którzy odnieśli obrażenia odpowiednio: 1, 5, 16. Liczba zaangażowanych policjantów do zabezpieczania tych imprez wyniosła odpowiednio: 12,3 tys., 13,7 tys. i 17,9 tys.

Angażowanie tak znacznych sił policyjnych do zabezpieczania meczów piłki nożnej nie pozostaje bez wpływu na realizowanie przez Policję, innych ustawowych zadań w zakresie ochrony porządku publicznego. Każde takie zabezpieczenie, wiąże się bowiem ze zwiększoną liczbą funkcjonariuszy kierowanych do zadań w związku z daną imprezą masową (siły prewencyjne tj. jednostki patrolowo-interwencyjne oraz operacyjne). Powoduje to zmniejszenie udziału policjantów w realizacji innych ustawowych zadań.

W informacji KWP w Łodzi podano także, iż nie w pełni profesjonalna jest współpraca organizatorów meczów piłki nożnej z Policją. Ponadto, z uwagi na wysokie koszty angażowania profesjonalnej ochrony (ważna licencja pracownika ochrony fizycznej) organizatorzy ograniczają liczbę pracowników ochrony do ustawowego minimum – które może być niewystarczające w przypadku niektórych meczów piłki nożnej.

Z doniesień mediów wynika, że mecze piłki nożnej stanowią nadal bardzo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego w województwie łódzkim. Np. w I półroczu 2011 r. w związku z dwoma meczami w Radomsku, porządek zabezpieczało aż 200 policjantów, zatrzymano 17 agresywnych kibiców. W marcu 2009 r. derby Łodzi oprócz jednostek Policji z Łodzi, były zabezpieczane przez policjantów z Bydgoszczy i Poznania. Pomimo tego na zapasowym boisku klubu Widzew starły się kilkudziesięcioosobowe grupy kibiców obu drużyn.

3.2 Szczegółowe wyniki kontroli

3.2.1 Działania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonywanie zadań związanych z bezpieczeństwem imprez masowych przez skontrolowane urzędy miast, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

W okresie objętym kontrolą do skontrolowanych czterech urzędów miast organizatorzy imprez masowych złożyli łącznie 243 wnioski o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, z tego 79 wniosków zostało objętych szczegółową kontrolą.

Nie wydano ani jednego zakazu przeprowadzenia imprezy masowej, a w przypadku zastrzeżeń Policji do stanu technicznego stadionu i jego otoczenia, po dodatkowych konsultacjach, zezwalano na organizację mniejszej ilości imprez (meczów piłki nożnej), niż wnioskował organizator w oparciu o terminarz rozgrywek w danej rundzie.

Np. RTS Widzew Łódź SA we wniosku z 28 czerwca 2011 r. prosił o wydanie zezwolenia na mecze rozgrywane w całej rundzie jesiennej sezonu 2011/2012 (od 29 lipca 2011 r. do 16 grudnia 2011 r.), a w następstwie zastrzeżeń Policji, co do monitoringu na stadionie, stanu technicznego obiektu i jego otoczenia - w dniu 21 lipca 2011 r. skorygował swój pierwotny wniosek i poprosił o wydanie zezwolenia na organizację jednego meczu w dniu 30 lipca 2011 r.

Kontrola terminowości składania wniosków przez organizatorów wykazała, że w 10 przypadkach wnioski takie złożone zostały z naruszeniem przepisów art. 25 ust. 1 u.b.i.m., tj. w czasie krótszym niż na 30 dni przed planowanym terminem meczów. Wnioski te dotyczyły meczów piłki nożnej. Tak późne złożenie wniosków wyjaśniano tym, iż terminarze rozgrywek ustalane były w terminach nie pozwalających organizatorom na złożenie wymaganych wniosków w terminie.

Np. Wniosek złożony przez RTS Widzew SA w Łodzi z datą 4 sierpnia 2009 r. dotyczył meczów, z których pierwszy miał być rozegrany 14 sierpnia 2009 r., natomiast wniosek złożony 4 sierpnia 2011 r. obejmował mecze, z których pierwszy w tej rundzie miał się odbyć na stadionie w Łodzi 20 sierpnia 2011 r.

Urzędy, wydając decyzje zezwalające na przeprowadzenie imprez masowych, w zdecydowanej większości przypadków dotrzymywały terminu ich wydania, określonego w art. 29 ust. 1 u.b.i.m., tj. co najmniej na 7 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy. Ze skontrolowanych 79 zezwoleń tylko 5 zostało wydanych w terminie krótszym niż przewidziany w ustawie.

Decyzja dla ŁKS SA w Łodzi wydana została na 3 dni przed meczem. Opóźnione wydanie zezwolenia na rozegranie meczów piłki nożnej w rundzie jesiennej sezonu 2011/2012 nie było zawinione przez Urząd Miasta Łodzi, który wezwał organizatora do niezwłocznego złożenia opinii Komendy Miejskiej Policji w Łodzi (KMP) i Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej (KMPPSP). Opinia km P wystawiona została dopiero na 3 dni przed planowanym terminem meczu, po lustracji stadionu dokonanej na dzień przed tym terminem.

W dwóch przypadkach dla Klubu Sportowego „Pelikan” w Łowiczu nie został zachowany termin wydania decyzji. W tym przypadku niezachowanie wymaganych terminów przy wydawaniu decyzji dotyczących meczy piłki nożnej było wymuszone zbyt późnym dostarczeniem przez organizatora terminarza rozgrywek.

Zdaniem NIK, rozpatrywanie wniosków wpływających do Urzędu w terminie krótszym, niż określony w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, może mieć negatywny wpływ na jakość analizy tych wniosków i załączonych do nich dokumentów. Na potwierdzenie tego należy wskazać, iż dopiero przeprowadzona przez NIK kontrola załączonych do wniosków Klubu Sportowego „Pelikan” dokumentów (polis ubezpieczeniowych odpowiedzialności cywilnej) wykazała zaniżone ubezpieczenie meczów o podwyższonym ryzyku, w stosunku do wymaganej kwoty gwarantowanej

wskazanej w § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej organizatorów imprez masowych⁸ o ponad 30 tys. zł.

W czterech przypadkach Policja wyraziła w wydanej opinii zastrzeżenia, co do stanu technicznego stadionów, na których miały być przeprowadzone mecze piłki nożnej. We wszystkich tych przypadkach właściwe organy administracji samorządowej wydały jednak zezwolenia na przeprowadzenie planowanych imprez. Zgodnie z art. 29 ust. 4 u.b.i.m. zgłoszenie przez Policję zastrzeżeń do stanu technicznego obiektów nie stanowi obligatoryjnej podstawy do odmowy wydania przez uprawniony podmiot zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej.

I tak, z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi, wydane zostały 3 decyzje (jedna dla KS Widzew SA oraz dwie dla ŁKS SA) zezwalające na organizację cyklu meczów piłki nożnej, mimo uwag km P, co do stanu technicznego stadionu przy Al. Unii Lubelskiej 2 i braku jednoznacznej opinii km P w sprawie stadionu przy Al. Piłsudskiego 138/140. W ocenie UMŁ, uwagi Policji wskazywały na konieczność wykonania przez organizatora bieżących prac konserwacyjnych i remontowych na stadionie przy Al. Unii Lubelskiej, po ustąpieniu niekorzystnych warunków atmosferycznych, co dla organu orzekającego nie stanowiło podstaw do wydania zakazu przeprowadzenia cyklu imprez. W opinii KMP w sprawie stadionu przy Al. Piłsudskiego 138/140 stwierdzono m.in., że podczas przeprowadzonej w dniu 5 lutego 2010 roku lustracji nie dokonano oceny stanu technicznego obiektu, w szczególności siedzisk, betonowego podłoża trybun i schodów oraz ogrodzeń z uwagi na zalegającą na terenie całego stadionu grubą warstwę (około 40 cm) śniegu.

Burmistrz Miasta Łowicza wyraził zgodę na przeprowadzenie meczów piłki nożnej, pomimo tego, iż Komenda Powiatowa Policji w Łowiczu w wydanej opinii stwierdziła, że stadion Klubu Sportowego „Pelikan” nie spełnia wymogów określonych w obowiązujących przepisach, a w szczególności nie posiada zaplecza parkingowego, a zainstalowane na nim kamery do monitoringu nie posiadają parametrów wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu utrwalenia przebiegu imprezy masowej⁹. Burmistrz uzasadnił wydanie pozytywnej decyzji tym, że mecze piłki nożnej zabezpieczone były przez służby porządkowe, medyczne i przeciwpożarowe. Zastrzeżenia, co do stanu technicznego tego obiektu omawiane były z zainteresowanymi, a stadion od dawna wymaga poniesienia dużych nakładów finansowych. Wydanie decyzji nastąpiło ze względu na interes społeczny mieszkańców miasta Łowicza, gdyż brak pozytywnej decyzji mógłby spowodować negatywne zachowania kibiców oraz niemożność rozgrywania meczów, a w konsekwencji spadek KS „Pelikan” do niższej grupy rozgrywek.

Zdaniem NIK, nie można podzielić tego toku rozumowania. Braki w zapleczu parkingowym oraz zastosowanie niewłaściwych kamer monitoringu mają bowiem istotny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa uczestników meczu piłkarskiego, natomiast ochrona życia i zdrowia ludzi powinna być priorytetowym interesem społecznym.

W dwóch przypadkach urząd miasta nierzetelnie weryfikował dokumenty dołączone do wniosku i wydał zezwolenia na przeprowadzenie meczów piłki nożnej, pomimo dołączenia przez organizatora do wniosków opinii właściwych organów, które nie spełniały wymogów określonych w art. 25 ust. 4 u.b.i.m., ponieważ były nieważne (wydane wcześniej niż 6 miesięcy od dnia ich załączenia).

I tak, RTS Widzew SA do wniosku z 4 sierpnia 2011 r. załączył kserokopie opinii: km PSP z 19.01.2011 r., Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego z 18 stycznia 2011 r., Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Medycyna Sportowa „Twoje Zdrowie” z 27 stycznia 2011 r. Zdaniem NIK, opinie te nie mogły być podstawą do wydania stosownych decyzji, gdyż utraciły ważność z upływem 6 miesięcy od daty ich wydania. Ponadto klub przedłożył opinię KMP z 22 lipca 2011 r., wydaną w związku z wnioskiem z 28 czerwca 2011 r., bez przeprowadzenia lustracji stadionu po terminie złożenia wniosku, wymaganej przepisami art. 28 ust. 1 u.b.i.m.. Do wniosku z dnia 4 sierpnia 2009 r. o wydanie decyzji zezwalającej na przeprowadzenie meczów piłki nożnej w okresie od 14 sierpnia 2009 r. do 12 grudnia 2009 r. załączył nie potwierdzoną za zgodność kserokopię opinii km PSP z 6 lutego 2009 r., opiniującą pozytywnie mecze w całym sezonie 2009 r.

⁸ Dz.U. nr 54, poz. 323.

⁹ Dz.U. Nr 16, poz. 73.

Skontrolowane urzędy miast dokonywały oceny zgodności przebiegu imprezy masowej o podwyższonym ryzyku z warunkami określonymi w zezwoleniu, a Urząd Miasta Łodzi kontrolował zgodność przebiegu wszystkich 88 imprez (art. 31 ust. 1 i ust. 2 u.b.i.m.). W przypadku dwóch urzędów miast, w ocenie NIK, działania oceniających przebieg imprez były rażąco nierzetelne.

W UMŁ omawiane kontrole prowadzone były przez strażników Straży Miejskiej w Łodzi, upoważnionych do tego przez Prezydenta Miasta. Sporządzane przez nich protokoły, stwierdzające zgodność przebiegu meczu z zezwoleniem, zawierały jedynie ogólną liczbę służb organizatora, bez określenia liczebności służb porządkowych i informacyjnych, prawidłowości ich oznakowania i rozlokowania. Sprawdzenie utrwalania imprezy masowej przy pomocy urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk sprowadzało się jedynie do stwierdzenia tego faktu, bez podania bliższych danych, co do ich ilości, rodzaju i prawidłowości rozmieszczenia tych urządzeń. Protokoły nie zawierały także spostrzeżeń o prawidłowości oznaczenia dróg dojścia, dróg ewakuacyjnych, ilości pojazdów służb ratowniczych.

Powyższe protokoły nie zawierały informacji o faktycznym przebiegu niektórych meczów piłki nożnej. I tak, w protokole kontroli meczu piłki nożnej z 7 marca 2010 r., rozegranego na stadionie ŁKS, strażnicy stwierdzili zgodny z zezwoleniem przebieg imprezy, odnotowując w uwagach jedynie wielokrotne odpalenie środków pirotechnicznych, ale bez wpływu na przebieg meczu. Natomiast Wydział Dyscypliny Polskiego Związku Piłki Nożnej (PZPN), w związku z przebiegiem tego meczu, nałożył na organizatora karę zakazu rozegrania jednego meczu z udziałem publiczności na całym stadionie, a Wojewoda Łódzki, wydając 11 czerwca 2010 r. decyzję o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności w pierwszym rozgrywanym meczu rundy jesiennej 2010/2011, wskazał na liczne nieprawidłowości przy jego organizacji. Dotyczyło to braku wymaganej liczebności służb porządkowych i informacyjnych, wejścia na stadion osób z nakazem powstrzymywania się od przebywania na meczach oraz braku reakcji służb porządkowych na zdarzenia na stadionie.

W protokole kontroli meczu, rozegranego na stadionie Widzewa 22 maja 2010 r., strażnicy Straży Miejskiej nie odnotowali żadnych uwag, a Wydział Dyscypliny PZPN na skutek stwierdzonych zakłóceń jego przebiegu nałożył na organizatora zakaz rozgrywania 1 meczu z udziałem publiczności na części stadionu (2 sektory).

Pracownicy Urzędu Miasta Łowicza, dokonując oceny zgodności przebiegu imprezy masowej o podwyższonym ryzyku, z warunkami określonymi w decyzji zezwalającej - wskazywali, że imprezy te były przeprowadzane zgodnie z wnioskami organizatora i warunkami określonymi w decyzji. Kontrola NIK wykazała natomiast, iż podczas 2 imprez miały miejsca incydenty opisane przez Policję jako naruszenia przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Na przykład w protokole z kontroli meczu rozegranego w dniu 10 kwietnia 2011 r. pomiędzy KS Pelikan a Motorem Lublin, nie odnotowano żadnego takiego zdarzenia, a Policja zatrzymała w trakcie trwania meczu dwóch kibiców w związku z popełnieniem wykroczenia z art. 55 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Tym niemniej za dobrą praktykę należy uznać organizowanie spotkań przedstawicieli organów wydających zezwolenia z przedstawicielami Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Miejskiej oraz innych służb w celu omawiania na nich zagadnień dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych.

I tak np. w Urzędzie Miasta Łodzi co tydzień organizowano spotkania na których omawiane były imprezy zgłoszone do Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa. W spotkaniach tych uczestniczyli przedstawiciele Delegatur UMŁ (obecnie Centrów Obsługi Mieszkańców), Komendy Miejskiej Policji, Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej, Straży Miejskiej, a niekiedy również Zarządu Dróg i Transportu, Łódzkiej Spółki Infrastrukturalnej, Biura Promocji, Turystyki i Współpracy z Zagranicą UMŁ, Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, Powiatowej Stacji Sanitarno - Epidemiologicznej.

3.2.2 Realizacja przez Policję zadań związanych z bezpieczeństwem imprez masowych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Policji dotyczące wykonywania zadań objętych kontrolą w związku z imprezami masowymi, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. Naruszenia przepisów u.b.i.m. stwierdzono w dwóch komendach powiatowych Policji, tj. w Zgierz, Bełchatowie oraz w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi. W tych jednostkach opinie o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach - wydano organizatorom po terminie wynikającym z art. 25 ust. 3 u.b.i.m., tj. 14 dni od dnia otrzymania wniosku o ich wydanie.

Ponadto w Komendzie Powiatowej Policji w Bełchatowie, w 2 przypadkach (na 24) wydanie opinii nie było poprzedzone lustracją obiektu (art. 28 ust.1 u.b.i.m.).

Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi

Zdaniem NIK, w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Łodzi rzetelnie gromadzono i przetwarzano informacje o imprezach masowych. Komenda posiada – stosownie do wymogów art. 36 i 40 u.b.i.m. – dostęp do Krajowego Systemu Informacyjnego Policji („KSIP”) w modułach: Policyjny Rejestr Imprez Masowych (PRIM) oraz Osoba. Gromadzona w nich baza danych prowadzona była w sposób rzetelny, a podmioty zobowiązane (jednostki podległe KWP w Łodzi) przekazywały terminowo wymagane informacje. Poza danymi w wersji elektronicznej (w PRIM), gromadzona jest – w wymagany przepisami wewnętrznymi Policji sposób – dokumentacja w teczkach zagadnieniowych pn. „Zabezpieczenie bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprez, uroczystości, imprez masowych, zgromadzeń publicznych oraz tras przejazdu osób podlegających ochronie i inne”.

Uprawnienia dostępu do zbioru danych dotyczącego bezpieczeństwa imprez masowych nadawane były zgodnie z zasadami określonymi w Decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji¹⁰. Nadano je 46 osobom, z tego 7 – tylko do modyfikacji, zaś 39 osób posiadało również uprawnienia do usuwania danych z systemu. Stwierdzono, iż czynności w zakresie wprowadzania, modyfikacji, czy usuwania danych - wykonywane były przez osoby uprawnione.

W ocenie NIK, Policja zgodnie z wymogami określonymi w art. 42-45 u.b.i.m., udostępniała odpowiedzi z obszaru bezpieczeństwa imprez masowych. Terminowo i rzetelnie rejestrowano zapytania uprawnionych podmiotów. Niezwłocznie, w wymaganym zakresie i z zachowaniem zasad rzetelności oraz bezpieczeństwa przekazywano informacje zainteresowanym, (odpowiednio w 2009 r. – 5 informacji, w 2010 r. – 9, a w 2011 r. – 10). Adresatami omawianych informacji były głównie: Biuro Ochrony Rządu, organy administracji publicznej, kluby sportowe. Uprawnieni przedstawiciele Komendy przekazując dane osobowe z tego zakresu na kartach odpowiedzi, stosowali środki techniczne i organizacyjne, zgodne z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹¹, zapewniając ochronę przetwarzanych danych osobowych. Ponadto, jednostki organizacyjne Policji przekazywały do KWP w Łodzi informacje dodatkowe, związane z organizowaniem imprez.

Opracowano i wdrożono do stosowania „Zasady postępowania dotyczące zabezpieczeń realizowanych w związku z imprezami odbywającymi się na terenie województwa łódzkiego, a także w związku z przejazdami ich uczestników¹². Komendant Wojewódzki ustalił w tym dokumencie m.in. zasady uruchamiania oddziałów prewencji i przydzielania ich komendom miejskim (powiatowym) Policji do zabezpieczania imprez masowych. Decyzją z dnia 16 grudnia 2006 r.¹³ Komendant uszczegółowił także zasady użycia Oddziału Prewencji Policji, sposobu pełnienia w nim służby i kontroli wykonania zadań. Przyjętych zasad przestrzegano w bieżącej działalności (np. przy opracowywaniu planów

¹⁰ Dz. Urz. KGP z 2008 Nr 10, poz. 57 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926.

¹² Pismo WS-0-III-513/8/2011, zatwierdzone przez Komendanta Wojewódzkiego Policji z datą 25.02.2011 r. Poprzednie „Zasady...” zawarte były w piśmie WS-0-III-513/14/2010 z dnia 22 marca 2010 r. i ustalały analogiczny tryb postępowania; W poprzednich latach obowiązywały m.in. procedury postępowania policji podczas zabezpieczania imprez masowych, zgromadzeń, manifestacji oraz innych wystąpień o charakterze masowym, i inne (np. Zarządzenia: 213 KGP z dnia 28 lutego 2007 r., 982 KGP z 21 września 2007 r.).

¹³ W sprawie kierowania do służby na rzecz komend powiatowych (miejskich) Policji województwa łódzkiego i wydziałów KWP w Łodzi policjantów Oddziału Prewencji Policji w Łodzi.

przedsięwzięć, wyznaczeniu dowódcy operacji, upoważnianiu właściwych funkcjonariuszy do podejmowania decyzji o stosowaniu środków przymusu bezpośredniego). Opracowywano także plan działań zespołów operacyjnych Komend, a w planach przedsięwzięć, wyznaczano podległym jednostkom i komórkom zadania; ustalano także procedury i sposób postępowania dyżurnego KWP w Łodzi.

Na terenie województwa łódzkiego funkcjonuje Wojewódzki Punkt Kontaktowy ds. Imprez Masowych („WPK”), powołany i działający zgodnie z treścią zarządzenia Nr 982 KGP z dnia 21 września 2007 r. oraz decyzji Nr 533/2007 KWP w Łodzi z dnia 3 grudnia 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołów ds. Kibiców w jednostkach podległych Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Łodzi.

W ramach Wydziału Kryminalnego KWP w Łodzi funkcjonuje także Sekcja Zwalczania Przystępności Pseudokibiców Wydziału Kryminalnego KWP w Łodzi, wykonując przydzielone jej zadania przy zabezpieczeniu imprez masowych.

KWP rzetelnie nadzorowała zabezpieczanie imprez masowych. Zadania w tym zakresie przypisano Sztabowi KWP w Łodzi. Wykonując zadania nadzorcze, pracownicy Komendy dokumentowali je m.in. w dziennikach patroli oficerskich, czy też w sporządzanych notatkach służbowych (w tym dotyczących lustracji obiektów, przeprowadzanych z udziałem jednostki zabezpieczającej). Sposób zabezpieczenia imprez masowych kontrolowany był przez pracowników Sztabu na bieżąco, jak również poprzez analizę sprawozdań sporządzanych po ich zakończeniu i monitorowanie przez dyżurnego KWP w Łodzi zdarzeń w trakcie jej trwania.

W kontrolowanym okresie zmniejszyły się koszty zabezpieczania przez Policję imprez masowych na terenie województwa łódzkiego. Kształtowały się one na poziomie 3.278 tys. zł w 2009 r., 2562,2 tys. zł w 2010 r. i 2.333 tys. zł w 2011 r. Najwięcej kosztów generowało zabezpieczenie imprez sportowych, w tym przejazdy kibiców, tj.: od 61% w 2009 r., 77,5% w 2010 r. do 73,4% w 2011 r.

Poniesione straty w mieniu Policji, w związku z zabezpieczaniem imprez masowych, wynosiły 4.552 zł w 2009 r., 25.740 zł w 2010 r. W 2011 r. nie wykazano strat w mieniu Policji. Analiza postępowania przy likwidacji szkód z tego zakresu oraz postępowania regresowego w stosunku do ustalonego sprawcy wykazała, że było ono zgodne z zasadami wynikającymi z decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 20 czerwca 2008 r.¹⁴

Nie występowało natomiast w badanym okresie do organizatorów – stosownie do art. 52 u.b.i.m. – o rekompensaty szkód, obejmujące równowartość zniszczonego lub uszkodzonego mienia, które poniosła Policja, bowiem powstały one poza miejscem i czasem trwania imprezy masowej. Brak było zatem podstaw do podejmowania takich decyzji. Ustalono, że z ww. kwot strat odzyskano (na podstawie wyroku sądu) 400 zł nawiazki od sprawcy.

Komenda Miejska Policji w Łodzi i Komendy Powiatowe Policji

W ocenie NIK, wydane przez kontrolowane Komendy opinie o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach sporządzone zostały rzetelnie. Były one opracowywane na podstawie dokumentacji złożonej przez organizatora, sporządzonej przez Policję analizy ryzyka

¹⁴ Decyzja Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi Nr 155/2008 w sprawie przeprowadzania postępowań szkodowych w mieniu resortu spraw wewnętrznych i administracji w komórkach organizacyjnych KWP w Łodzi, jednostkach podległych Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Łodzi, komendach powiatowych/miejskich województwa łódzkiego oraz KGP znajdujących się na terenie działania KWP w Łodzi.

imprezy oraz po przeprowadzeniu - zgodnie z wymogami określonymi w Zarządzeniu Nr 982 z dnia 21 września 2007 r. Komendanta Głównego Policji 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 gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczącej bezpieczeństwa masowych imprez sportowych.¹⁵ - lustracji obiektu. Jednak w 27 przypadkach (na 99 skontrolowanych) przedmiotowe opinie zostały wydane w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania wniosku, tj. po terminie określonym w art. 25 ust. 3 u.b.i.m.

Np. W KPP w Bełchatowie 5 opinii (na 24) sporządzono po terminie, 14 dni od otrzymania wniosku o ich wydanie (2 – 18 dni, 2 – 19 dni, 1 - 22 dni).

Przekroczenie terminu spowodowane było m.in. koniecznością uzupełnienia przez organizatora wymaganych dokumentów. NIK zwróciła uwagę na fakt, że wcześniej przyjęto wnioski nie zawierające wymaganych informacji. Ustalono bowiem, że do ponad połowy wniosków nie załączono informacji o sposobie udostępnienia regulaminu imprezy lub regulaminu obiektu uczestnikom imprezy, w 10 wnioskach nie określono warunków łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprezy, w 15 brakowało instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy masowej oraz informacji o zainstalowanych urządzeniach rejestrujących obraz i dźwięk, a w 16 nie zamieszczono informacji o osobie wyznaczonej na kierownika do spraw bezpieczeństwa.

KPP w Bełchatowie nie w pełni wywiązywała się również z nałożonych na nią przez u.b.i.m. obowiązków w zakresie przeprowadzenia lustracji obiektu przed wydaniem opinii oraz sporządzeniem analizy ryzyka.

W 2 przypadkach (na 24) wydanie opinii przez KPP w Bełchatowie nie było poprzedzone lustracją obiektu (art. 28 ust. 1 u.b.i.m.), a w 19 przypadkach brak było pisemnego potwierdzenia przeprowadzonej analizy ryzyka o którym mowa w art. 28 ust. 2 ustawy. W tej sprawie Komendant Powiatowy wyjaśnił, że analizy ryzyka są sporządzane przez komórki operacyjne i m.in. z tego względu nie znajdują się w dokumentacji sztabowej imprez masowych, a ponadto, że „analiza ryzyka jest elementem biurokratyczno – formalnym nie odnoszącym się do rzeczywistego i realnego zagrożenia związanego z konkretną imprezą”. NIK nie podzieliła poglądu przedstawionego przez Komendanta z uwagi na to, że art. 28 ust. 2 u.b.i.m. na właściwego miejscowo komendanta Policji nałożył obowiązek każdorazowego sporządzania analizy ryzyka, określającej przewidywane zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego mogące wystąpić w związku z imprezą masową.

W ocenie NIK, pozostałe skontrolowane Komendy Powiatowe Policji i Komenda Miejska Policji w Łodzi rzetelnie wywiązywały się, z nałożonych na nie obowiązków zabezpieczenia imprez masowych.

I tak, w Łowiczu przed każdą planowaną imprezą masową KPP sporządzała analizę ryzyka oraz plany zabezpieczenia imprezy. Analizy ryzyka określały przewidywane zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, mogące wystąpić w związku z taką imprezą. Powyższe analizy sporządzano po wszechstronnym rozpoznaniu zagrożeń, zwłaszcza dotyczących meczów piłki nożnej podwyższonego ryzyka. W celu pozyskania informacji o zamiarach kibiców, Komenda podejmowała różnorodne działania operacyjne. Sporządzane na tej podstawie plany zabezpieczenia określały m.in. siły i środki przydzielone do zabezpieczenia imprezy, ich zadania, dowódcę zabezpieczenia i poszczególnych podpodziałów, środki łączności oraz przewidywane warianty działań.

W podejmowanych decyzjach w sprawach przeprowadzenia akcji lub operacji policyjnej¹⁶ zabezpieczenia porządku publicznego na terenie Łodzi, Komendant Miejski Policji wyznaczał dowódców akcji, bądź dowódców operacji. Stosownie do zidentyfikowanych przewidywanych zagrożeń, w sporządzanej przez Policję analizie ryzyka, przed każdą imprezą masową opracowywane były plany jej zabezpieczenia. Plany te zawierały wszystkie elementy określone

¹⁵ Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z 2007 r., Nr 17, poz. 129.

¹⁶ Operacja policyjna – zdarzenie obejmujące swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej podległej jednostki Policji, w warunkach narastania potrzeb wsparcia sił i środków niebędących w jego dyspozycji oraz zaplecza logistycznego spoza potencjału właściwej komendy Policji. Akcja policyjna – w przypadku, gdy nie jest możliwe podjęcie skutecznej interwencji przy użyciu dostępnych sił i środków w rejonie zdarzenia (wg zarządzenia Nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r.).

w zarządzeniu 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 publicznego¹⁷, tj. przewidywane zagrożenia, siły i środki, organizację (dowodzenie, współdziałania, zadania), warianty działań, rodzaj i zakres użycia środków przymusu oraz organizację łączności. Ponadto w przypadku meczów piłki nożnej opracowano również koncepcje realizacji akcji/operacji zapewnienia ładu i porządku publicznego na terenie miasta w związku z imprezą masową, zawierające wszystkie elementy wymagane w § 8 pkt 2 zarządzenia nr 213. W ramach planów działania opracowano m.in. plany zabezpieczenia: ruchu drogowego, prewencyjnego, operacyjnego oraz dochodzeniowo – śledczego.

Wszystkie wytypowane do kontroli imprezy masowe zabezpieczane były przez funkcjonariuszy Policji w trybie operacji policyjnej (np. mecz derbowy pomiędzy ŁKS Łódź – Widzew Łódź, mecz Widzew Łódź– Motor Lublin, mecz Widzew Łódź– GKS Bełchatów) lub w trybie akcji policyjnej. Przy zabezpieczaniu tych imprez wykorzystane zostały siły i środki z różnych jednostek Policji województwa łódzkiego i spoza terenu województwa, w łącznej liczbie 3.119 funkcjonariuszy i 931 radiowozów. Wielkość sił i środków policyjnych własnych oraz sił i środków wsparcia określona została w Planie Działania Dowódcy Akcji/Operacji.

Np. podczas zabezpieczania imprez masowych na terenie Łodzi nie stwierdzono naruszeń porządku publicznego. Wyjątek stanowił tu mecz pomiędzy drużynami ŁKS Łódź – Widzew Łódź, podczas którego miało miejsce pięć zdarzeń z udziałem kibiców obu drużyn, wobec których Policja podjęła czynności przywracające ład i porządek prawny na terenie miasta. Należy przy tym zauważyć, że dokumenty planistyczne sporządzone przez Policję uwzględniały możliwość wystąpienia tego typu incydentów.

W okresie od 1 sierpnia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. w wyniku zabezpieczeń imprez masowych Komenda poniosła straty materialne w łącznej wysokości 30.292 zł, w tym 4.552 zł w 2009 r. i 25.740 zł w 2010 r. W 2011 r. (do 1 listopada) nie odnotowano strat w mieniu policyjnym. Szkody poniesione zostały podczas zabezpieczania meczu derbowego, który odbył się w dniu 7 marca 2010 r., meczu Widzew – Legia Warszawa, rozgrywanego w dniu 15 października 2010 r. oraz podczas meczu Widzew – ŁKS, który odbył się w dniu 14 sierpnia 2009 r., a koszty zabezpieczenia imprez masowych wyniosły łącznie 3.091.176 zł.

W KPP w Zgierzu, w kontrolowanym okresie wystąpił jeden przypadek uruchomienia sił policyjnych zabezpieczających mecz piłki nożnej. W dniu 22 maja 2010 r. przed meczem piłkarskim pomiędzy drużynami „Sokół – Aleksandrów Łódzki”, a „Resovia – Rzeszów” – kibice, po zajęciu miejsc na trybunach, zaczęli kierować w stronę policji wulgarne i agresywne słowa, po czym rozpoczęli obrzucanie policjantów różnymi przedmiotami. Wobec nieskuteczności działań własnych służb porządkowych, organizator imprezy poprosił pisemnie o podjęcie natychmiastowej interwencji. Działanie Policji było skuteczne. Nie odnotowano obrażeń osób cywilnych lub policjantów oraz strat w mieniu.

W KPP w Łowiczu w analogicznym okresie wystąpił jeden przypadek uruchomienia sił policyjnych zabezpieczających mecz piłki nożnej oraz jedna interwencja związana z meczem. W obu przypadkach działania sił zabezpieczających były skuteczne. W dniu 27 marca 2011 r. przed meczem Klubu „Pelikan” z „Resovią” Rzeszów, kibice przyjezdni nie weszli do sektora przeznaczanego dla nich, lecz zajęli trybunę wyłączoną z użytkowania. Wobec nieskuteczności działań własnych służb porządkowych, Klub „Pelikan” poprosił pisemnie o podjęcie natychmiastowej interwencji. Policja skutecznie rozdzieliła kibiców. Nie odnotowano obrażeń osób cywilnych lub policjantów oraz strat w mieniu.

W dniu 10 kwietnia 2011 r. podczas meczu Klubu „Pelikan” z „Motorem Lublin” dwu nietrzeźwych kibiców przyjezdnych nie podporządkowało się poleceniom policjantów zabezpieczających imprezę. Kibice ci zostali zatrzymani i ukarani przez Sąd Rejonowy w Łowiczu w trybie przyspieszonym.

W komendach powiatowych Policji i w Komendzie Miejskiej Policji w Łodzi informacje dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych gromadzono i przetwarzano w formie elektronicznej w Policyjnym Rejestrze Imprez Masowych (zwanym dalej PRIM), zgodnie z zasadami określonymi w Zarządzeniu Nr 1100 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie zasad prowadzenia Policyjnego Rejestru Imprez Masowych¹⁸. Tryb ubiegania się o nadanie lub odebranie

¹⁷ Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z 2007 r., Nr 5, poz. 49.

¹⁸ Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z 2007 r., Nr 13, poz. 99.

uprawnień dostępu do PRIM był zgodny z § 7 Decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacji Policji¹⁹. W wyniku oględzin bazy PRIM ustalono, iż system ten zawierał kategorie danych określone w art. 40 u.b.i.m.

W KMP w Łodzi analiza dokumentacji trzech imprez masowych wykazała, iż zaewidencjonowane w systemie dane były zgodne z dokumentami źródłowymi stanowiącymi podstawę ich wpisów. NIK zauważa jednak, że przy możliwej modyfikacji danych wprowadzonych uprzednio do systemu (m.in. w zakresie realizacji zabezpieczenia imprezy) brak było możliwości sprawdzenia, kto dokonał modyfikacji, jakich dokonano zmian i z jaką datą. Ponadto system nie pozwalał na stwierdzenie, czy wszystkie dane, które powinny zostać wpisane, zostały umieszczone w PRIM nie później niż w ciągu trzech dni od daty wystąpienia zdarzenia (wg § 8 powołanego zarządzenia nr 1100). NIK zauważa jednak, iż KMP nie jest administratorem systemu, odpowiada jedynie za jakość, terminowość i aktualność danych wprowadzonych do PRIM.

VI Komisariat Policji w Łodzi

Wykonywanie zadań w zakresie zabezpieczania imprez masowych przez funkcjonariuszy VI Komisariatu Policji w Łodzi, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, było zgodne z obowiązującymi procedurami oraz rzetelne.

Analiza dokumentacji 15 wytypowanych do badania imprez masowych wykazała, iż w zabezpieczeniu – w trybie akcji, bądź operacji policyjnej – ośmiu imprez masowych brało udział 87 funkcjonariuszy i 26 radiowozów Komisariatu. Kierowanie sił i środków VI KP do tych zadań odbywało się na podstawie poleceń Komendanta Miejskiego Policji w Łodzi, zawartych w decyzjach wydawanych w związku z zabezpieczeniem imprez masowych, uszczegółowionych następnie w koncepcjach realizacji akcji/operacji zapewnienia ładu i porządku publicznego na terenie miasta oraz w planach działania zabezpieczenia imprezy masowej. Liczba skierowanych do zabezpieczenia sił i środków policyjnych Komisariatu była równa liczbie sił i środków określonych w dokumentacji planistycznej, zgodnej z załącznikiem nr 3 do zarządzenia 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 publicznego²⁰.

W ocenie NIK, Komisariat wywiązywał się z obowiązków nałożonych przepisami u.b.i.m. w zakresie gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych. W okresie objętym kontrolą, informacje dotyczące osób, wobec których orzeczony został środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową, gromadzono i przetwarzano – na podstawie uprawnień nadanych przez Komendę Główną Policji – w formie elektronicznej w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (KSIP), zgodnie z Zarządzeniem Komendanta Głównego Policji Nr 1100 z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie zasad prowadzenia Policyjnego Rejestru Imprez Masowych²¹. Zadania w zakresie rejestracji osób z orzeczonym środkiem karnym wykonywane były przez pracownika cywilnego Zespołu Informatyki VI KP, posiadającego pełny dostęp do bazy danych (tj. w zakresie odczytu, wprowadzania, modyfikacji oraz usuwania danych).

¹⁹ Patrz przypis 8.

²⁰ Dz. Urz. KGP z 2007 r., Nr 5, poz. 49.

²¹ Patrz przypis 15.

Kontrola NIK wykazała, iż funkcjonariusze VI KP realizowali czynności związane z zakazem stadionowym i obowiązkiem stawiennictwa w Komisariacie osób objętych tym zakazem, określone w Decyzji Nr 240/2009 Komendanta Miejskiego Policji w Łodzi z dnia 1 października 2009 r. (ze zm.)²². W szczególności funkcjonariusze ci zakładali i prowadzili karty ewidencji stawiennictwa osoby ukaranej lub skazanej, wobec której orzeczono środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową, zawiadamiali sądy oraz odpowiednie Wydziały Komisariatu i Komendy Miejskiej Policji w Łodzi (KMP) o niestawieniu się takich osób, a także przekazywali osobie ukaranej lub skazanej pisemne informacje wskazujące adres miejsca stawiennictwa. Prowadzone w Komisariacie karty ewidencji stawiennictwa były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2009 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji w czasie trwania imprezy masowej²³. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, iż funkcjonariusze – w dwóch przypadkach (na 10) nie poinformowali właściwego sądu, a w jednym przypadku właściwego wydziału Komisariatu o niestawieniu się kibica do VI KP w dniu rozgrywania meczu piłki nożnej. Ponadto w 6 przypadkach, w karcie ewidencji stawiennictwa nie został odnotowany fakt nieobecności takiej osoby w VI KP. Powyższe uchybienia Zastępcy Komendanta VI KP wyjaśnił, że wynikały m.in. z niedopatrzenia wyznaczonego do tych zadań pracownika Komisariatu.

3.2.3 Realizacja zadań przez komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej

NIK oceniła pozytywnie działania Państwowej Straży Pożarnej, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. W komendach stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia związane głównie z nieterminowym składaniem przez organizatorów imprez masowych wniosków o wydanie opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach. I tak, przyjmowano wnioski, pomimo tego, że w załączonych do nich dokumentach brak było wymaganych danych lub były odstępstwa od obowiązujących przepisów, opinie wydawane były bez przeprowadzenia lustracji obiektów, opinie nie zawierały wskazania wielkości sił i środków niezbędnych do zabezpieczenia imprezy, a także nie dotrzymywano ustawowego terminu wydania opinii.

W 20 przypadkach (na 272 wnioski) organizatorzy nie dotrzymali, określonego w art. 25 ust. 1 u.b.i.m., obowiązku złożenia wniosku na co najmniej 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy. Wystąpiły nawet przypadki złożenia wniosku na 4 i 6 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy masowej. Zdaniem NIK, rozpatrywanie wniosków wpływających w zbyt krótkim czasie przed planowaną datą rozpoczęcia imprezy stwarza niebezpieczeństwo, że analiza tych wniosków i załączonych do nich dokumentów nie będzie wyczerpująca.

²² Decyzja w sprawie upoważnienia Komendantów Komisariatów i Zastępców Komendantów Komisariatów Komendy Miejskiej Policji w Łodzi do określenia osobistego stawiennictwa w Komisariacie Komendy Miejskiej Policji w Łodzi właściwym dla miejsca zamieszkania osób, wobec których został orzeczony środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezy masowe, połączony z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w czasie trwania imprezy masowej oraz prowadzenia dokumentacji w Komisariatach Komendy Miejskiej Policji w Łodzi właściwych dla miejsca zamieszkania osób, wobec których został orzeczony środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezy masowe i osób, wobec których został orzeczony środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezy masowe połączony z obowiązkiem osobistego stawiennictwa. Zmiany wprowadzono decyzjami Nr 62/2011 z dnia 4 marca 2011 r. i Nr 177/2011 z dnia 29 czerwca 2011 r.

²³ Dz.U. z 2009 r. Nr 125, poz. 1039.

W 20 (na 102 skontrolowane) przypadkach komendy nie dotrzymały terminu wydania opinii określonego w art. 25 ust. 3 u.b.i.m., tj. 14 dni od dnia otrzymania wniosku o ich wydanie.

Np. KPPSP w Zgierzu wydała 9 opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach z opóźnieniem od 1 do 12 dni. Przyczyną opóźnień było niedostarczenie przez organizatorów kompletu dokumentów niezbędnych do sporządzenia opinii. W ocenie NIK, opróżnienia w wydawaniu opinii nie mogą być usprawiedliwiane przez komendantów skontrolowanych jednostek PSP niedostarczeniem przez zainteresowanych kompletu dokumentów niezbędnych do sporządzenia opinii. NIK uważa, że powyższe niekompletne wnioski o wydanie opinii nie powinny być przyjęte.

W trzech (na cztery kontrolowane) Komendach PSP przyjmowano wnioski, do których organizatorzy załączyli dokumenty nie zawierające części wymaganych danych lub zawarte w nich informacje wskazywały na nieprawidłowości i odstępstwa od obowiązujących przepisów. Pomimo wymienionych braków informacji w przedstawionych dokumentach - Komendy rozpatrzyły stosowne wnioski i pozytywnie zaopiniowały przeprowadzenie planowanych imprez, ponieważ uznano, że podane dane były wystarczające, a braki nie miały wpływu na bezpieczeństwo.

I tak, w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi analiza pięciu wniosków wykazała, że były do nich załączone dokumenty wyszczególnione w art. 25 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, przy czym w przypadku trzech wniosków brak było w niektórych dokumentach wymaganych danych. Dotyczyło to np.: graficznego planu obiektu (terenu) dla imprezy masowej pn. „Sylwester Miejski 2009 r.”, w którym organizator nie oznaczył punktów gastronomicznych i sanitariatów (art. 26 ust. 1 pkt 1, lit. d powołanej ustawy). W przypadku imprezy „Koncerty Zespołu Depeche Mode i Zespołu Rammstein” – w planie nie zaznaczono m.in. oznaczenia punktów pomocy medycznej (art. 26 ust. 1 pkt 1, lit. b), a plan dla imprezy „Mecze Siatkowe Polska-Kuba” nie zawierał oznaczenia punktów czerpalnych wody do picia. Z kolei, dokument „Instrukcja postępowania w przypadku pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i czasie imprezy masowej” dla „Sylwestra Miejskiego 2009 r.” nie zawierał opisu systemu ostrzegania, w formie komunikatów głosowych lub sygnałów ostrzegawczych, podawanych do wiadomości uczestnikom imprezy masowej w przypadku pożaru lub innego miejscowego zagrożenia. Obowiązek sporządzenia takiego opisu został ustalony w § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2009 r. w sprawie w sprawie zakresu instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy masowej²⁴. W omawianej instrukcji brak było także charakterystyki pożarowej terenu (w tym terenu przylegającego), o której mowa w § 1 pkt 4 lit. f ww. rozporządzenia. W dokumentach załączonych do wniosku dotyczącego tej imprezy brak było również informacji o numerze PESEL osoby wyznaczonej na kierownika do spraw bezpieczeństwa, wymaganej art. 26 ust. 1 pkt 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Z kolei, w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Łowiczu do złożonych 32 wniosków organizatorzy dołączyli komplet dokumentów niezbędnych do wydania opinii, wyszczególnionych w art. 25 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. W złożonych dokumentach, kontrola NIK ujawniła nieprawidłowości i odstępstwa od obowiązujących przepisów rozporządzenia MSWiA z dnia 13 sierpnia 2009 r. Dokumenty te nie zawierały bowiem m.in.: informacji o przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego, stopniu palności tymczasowych obiektów budowlanych, takich jak sceny, namioty i ich wyposażenie. We wszystkich złożonych 32 planach zabezpieczenia imprez, organizatorzy określali czynności niezbędne do podjęcia w przypadku zaistnienia pożaru, przez służby porządkowe, przy pomocy podręcznego sprzętu gaśniczego. Tylko w jednym przypadku („Festyn z Okazji Dni Łyszkowic” w 2010 r.) wnioskodawca wskazał miejsca, w których taki sprzęt jest dostępny oraz jakiego rodzaju sprzęt będzie właściwy do gaszenia powstałego pożaru. Ponadto w 23 planach organizatorzy ustalili drogi ewakuacyjne uczestników imprez w taki sposób, że kolidowały lub wręcz uniemożliwiały dojazd służb ratunkowych, ponieważ przebiegały wzdłuż tych samych ciągów komunikacyjnych. Wg Komendanta Powiatowego PSP w Łowiczu, przedłożone przez organizatorów imprez masowych dokumenty były wystarczające do wydania pozytywnej opinii, jednakże przyznał, że nie były weryfikowane w oparciu o przepisy powołanego rozporządzenia MSWiA z dnia 13 sierpnia 2009 r.

²⁴ Dz.U. z 2009 r. poz. 1113.

W KP PSP w Zgierzu do złożonych 39 wniosków, tylko w 8 przypadkach organizatorzy dołączyli komplet dokumentów wyszczególnionych w art. 25 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, niezbędnych do wydania opinii. Braki w dokumentacji dotyczyły m.in.: graficznego plan obiektu, na którym miała być przeprowadzona impreza, instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i czasie imprezy masowej, informacji o przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz o liczbie, organizacji, oznakowaniu, wyposażeniu i sposobie rozmieszczenia służby porządkowej oraz służby informacyjnej, programu i regulaminu imprezy masowej oraz informacji o sposobie udostępnienia go uczestnikom imprezy masowej. Ponadto nie wyznaczono osoby kierownika do spraw bezpieczeństwa, a jedynie wpisano nazwę firmy zajmującej się ochroną.

Według Komendanta Powiatowego PSP w Zgierzu wymaganie kompletu dokumentów w niektórych przypadkach było bezcelowe, a ich brak nie był argumentem do wydania opinii negatywnej. NIK nie podziela tego stanowiska, ponieważ przepisy art. 25 ust 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w sposób obligatoryjny i szczegółowy określają katalog dokumentów, jakie powinny być załączone do wniosku o wydanie opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz przewidywanych zagrożeniach.

W czterech kontrolowanych Komendach Powiatowych PSP opinie wydawane były bez przeprowadzenia lustracji obiektów. I tak:

W Komendzie Miejskiej PSP w Łodzi, z pięciu opinii objętych szczegółową kontrolą, cztery wydane zostały bez wcześniejszego przeprowadzenia lustracji obiektu (terenu), na którym miała być przeprowadzona impreza masowa, tj. z naruszeniem postanowień art. 28 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Komendant Miejski PSP wyjaśnił, że nie przeprowadzenie lustracji obiektu wynikało z tego, iż przeprowadzane były wcześniej kontrole związane z odbiorem obiektów zlokalizowanych w pobliżu terenów, na których planowano przeprowadzenie imprezy, a ponadto imprezy planowane były na terenach otwartych (w dwu przypadkach) lub w hali sportowo-widowiskowej, zaprojektowanej wyłącznie do tego celu.

W kontrolowanym okresie opinie KP PSP w Łowiczu (poza 2 przypadkami) wydawane były bez przeprowadzenia lustracji obiektu (terenu), na którym miała być przeprowadzona impreza masowa. NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez Komendanta Powiatowego PSP w złożonych wyjaśnieniach, że imprezy masowe organizowane na terenie powiatu łowickiego odbywają się cyklicznie w obiektach od lat znanych i rozpoznanych operacyjnie przez funkcjonariuszy. Dlatego, zdaniem Komendanta, nie ma potrzeby ich kontrolowania każdorazowo przed imprezą.

NIK zwróciła uwagę komendantom na to, że art. 28 ust 1 u.b.i.m. wyraźnie stanowi, iż opinia wydawana jest na podstawie lustracji obiektu (terenu), na którym ma być przeprowadzona impreza masowa, oraz na podstawie przedłożonych przez organizatora dokumentów i informacji. *Ratio legis* powyższego przepisu jest potrzeba aktualizacji wiedzy na temat obiektów, w których odbywają się imprezy masowe, gdyż właściciele takich obiektów, jak też organizatorzy imprez mogli lub zamierzają wprowadzić zmiany pogarszające stan bezpieczeństwa pożarowego.

Opinie sporządzane przez PSP na wniosek organizatorów imprez masowych o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach nie zawsze zawierały wskazania wielkości sił i środków niezbędnych do zabezpieczenia imprezy.

Np. w opiniach sporządzonych przez km PSP w Łodzi w 2009 r. i 2010 r., określono niezbędną ilość sił i środków PSP do zabezpieczenia danej imprezy (z podaniem ilości samochodów i strażaków). Natomiast w opiniach dla imprez organizowanych w 2011 r. już nie określano takich danych. W opiniach tych zaznaczono, że przewidziana do likwidacji zagrożeń ilość sił i środków będzie w dyspozycji Miejskiego Stanowiska Kierowania i będzie stacjonować w rejonie działania Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej KM PSP w Łodzi, na terenie, której będzie organizowana impreza masowa.

KP PSP w Bełchatowie jedynie w 8 opiniach (na 25 wydanych), wskazała jako niezbędne zabezpieczenie 1 zastęp gaśniczy Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej PSP, a w 6 opiniach dodatkowo uwzględniano 1 zastęp Ochotniczej Straży Pożarnej.

W KP PSP w Zgierzu w żadnej z 35 wydanych opinii nie określono, stosownie do przepisów art. 25 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m., niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej. Zdaniem Komendanta, precyzyjne określenie wielkości sił i środków na podstawie dokumentacji imprezy masowej nie jest możliwe, a ogólne wskazywanie dostępnych zasobów niczemu nie służy. W razie potrzeby dysponowanie do działań sił i środków następuje zgodnie z przepisami prawa i odpowiednimi procedurami operacyjnymi opracowanymi, z uwzględnieniem specyfiki zagrożeń, a ilość dysponowanych jednostek ochrony przeciwpożarowej każdorazowo wynika z wielkości i potencjalnych możliwości rozwoju zagrożenia.

W ocenie NIK, powyższe opinie powinny zawierać wszystkie elementy określone przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Brak szczegółowego określenia sił i środków niezbędnych do zabezpieczenia imprezy masowej stanowi zatem naruszenie postanowień określonych w art. 28 u.b.i.m.

3.2.4 Forma prawna opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach – wydawanych przez jednostki Policji i Państwowej Straży Pożarnej

W toku kontroli przeprowadzonych w jednostkach Policji stwierdzono, że opinie o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach, sporządzane były na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m. oraz zarządzenia Nr 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 popełnianych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych²⁵. Wydając przedmiotowe opinie, właściwi miejscowo komendanci kierowali się wytycznymi Komendy Głównej Policji, zawartymi w piśmie Zastępcy Komendanta Głównego Policji z dnia 28 stycznia 2010 r. (GS-o-311/2010/TM), skierowanym do Komendantów Wojewódzkich Policji i Komendanta Stołecznego Policji.

Na tle przyjętej przez Policję praktyki związanej z wydawaniem tych opinii pojawiają się uwagi natury systemowej. Dotyczą one niewydawania przez właściwych komendantów opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach w formie postanowień, tj. zgodnie z art. 106 ust. 5 k.p.a.

Zgodnie z art. 29 ust. 5 u.b.i.m., wydanie lub odmowa wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej następuje w drodze decyzji administracyjnej, której wydanie uzależnione jest m.in. od wydania przez właściwego miejscowo komendanta powiatowego (miejskiego) Policji opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach. Art. 4 u.b.i.m. stanowi, że postępowania w sprawach w tej ustawie określonych, z wyłączeniem art. 14, prowadzi się zgodnie z przepisami kpa, jeżeli jej przepisy nie stanowią inaczej, natomiast zgodnie z art. 106 § 1 kpa, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenie opinii lub zgody albo wyrażenie stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ, a zajęcie stanowiska przez ten organ winno nastąpić w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie (art. 106 § 5 kpa).

²⁵ Dz. Urz. KGP z 2007 r. Nr 17 poz. 129.

Najwyższa Izba Kontroli nie zgadza się ze stanowiskiem, zawartym w piśmie Zastępcy Komendanta Głównego Policji (GS-o-311/2010/TM) z dnia 28 stycznia 2010 r., w którym stwierdzono m.in., że brak jest podstaw prawnych do wydawania przedmiotowych opinii w trybie art. 106 k.p.a. Zdaniem Komendy Głównej Policji: „Przepis ten reguluje bowiem współdziałania organów administracyjnych i zgodnie z jego treścią organ właściwy do wydania w sprawie decyzji podejmuje z urzędu czynności zmierzające do wykonania obowiązku współdziałania z innymi organami, a strona postępowania jest o tym zawiadamiana, aby mogła czynnie uczestniczyć w przygotowaniu stanowiska organu współdziałającego. W przypadku wystąpienia organizatora imprezy do Policji o wydanie opinii, nie mamy więc do czynienia z wyrażeniem opinii przez właściwy organ Policji na skutek zwrócenia się organu wydającego zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej, ale na skutek wniosku organizatora tej imprezy. (...) W tej sytuacji prawnej należy zatem przyjąć, że przedmiotowe opinie powinny być wydawane w formie pisma zawierającego stanowisko organu Policji o niezbędnej wielkości sił i środków (...) potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach co do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz przewidywanych zagrożeniach.”

Odmienne stanowisko Najwyższej Izby Kontroli w tej kwestii wynika z założenia, że strona postępowania (organizator imprezy masowej) powinna mieć zapewnioną właściwą ochronę prawną, poprzez przyznanie jej możliwości zakwestionowania opinii wydanej na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m. Możliwość taka, w postaci złożenia zażalenia, przysługiwać zaś może wyłącznie w przypadku wydania opinii w formie postanowienia. W przypadku wyrażenia opinii w „zwykłym” piśmie, strona postępowania pozostaje bez właściwej ochrony prawnej. Może ona wprawdzie złożyć środek odwoławczy w przypadku, gdy na podstawie negatywnej opinii organ właściwy w sprawach zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej wyda decyzję o odmowie wyrażenia zgody, jednak w postępowaniu przed tym organem nie jest praktycznie możliwe zakwestionowanie stanowiska zajętego przez organy Policji. Zapewnienie stronie postępowania możliwości złożenia środka odwoławczego już na etapie opiniowania przez Policję (a także innych podmiotów wskazanych w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m.) zapewniłoby w szerszym zakresie realizację zasady kontrydiktoryjności postępowania.

Należy w tym miejscu powołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w uchwale składu pięciu sędziów z dnia 20 maja 1996 r. (sygn. akt OPK 11/96)²⁶ stwierdza, że w postępowaniach dotyczących wydania opinii niezbędnej dla uzyskania decyzji administracyjnej, której uzyskanie należy do obowiązków wnioskodawcy a nie organu właściwego do wydania decyzji, również stosuje się przepisy art. 106 k.p.a. Okoliczność, iż uchwała NSA dotyczy innego stanu faktycznego, podlegającego przepisom innej ustawy, nie zmienia zasadniczej oceny, iż argumentacja prawna dokonana przez Sąd odnosi się wprost, nie zaś tylko przez analogię, do stanów faktycznych podlegających przepisom ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że chodzi o sytuację, w której jeden z organów „jest zobowiązany do całościowego, końcowego rozstrzygnięcia sprawy przez wydanie decyzji, a jednocześnie nie ma prawnych możliwości uczynienia tego, zanim drugi organ nie będzie miał możliwości w określonym terminie zajęcia stanowiska co do meritum sprawy. Merytoryczne bowiem załatwienie sprawy wymaga uprzedniego uzyskania w tej sprawie stanowiska organu uprawnionego do wydania opinii.” Dalej NSA stwierdza: „(...) W omawianych uregulowaniach odmienny jest jedynie tryb uzyskiwania stanowiska organu współdziałającego. Przepis art. 106 k.p.a. (...) stanowi, że to nie strona ma zabiegać o współdziałanie organów, lecz organ

²⁶ Opubl. w ONSA 1997, nr 1, poz. 9; LEX nr 27840.

właściwy w sprawie ma rozpocząć czynności współdziałania. (...). W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny podnosi – na co powołano się w wystąpieniach pokontrolnych do Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej - że nawet w sytuacji, gdy przepis prawa nakłada na przedsiębiorcę obowiązek uzyskania opinii i przedstawienia tej opinii właściwemu organowi, to nie zmienia to faktu, że – wprawdzie za pośrednictwem innego podmiotu – ale „i tak w efekcie przy rozstrzygnięciu sprawy dochodzi do współdziałania dwóch organów administracji państwowej (...). W konsekwencji prowadzi to do wniosku, że właściwą formą wyrażenia (...) opinii w tego rodzaju sprawach jest postanowienie”.

Stanowisko Najwyższej Izby Kontroli w tym zakresie znajduje również potwierdzenie w doktrynie. W komentarzu do art. 106 k.p.a. C. Martysz, powołując się na przytoczoną wyżej uchwałę NSA, stwierdza - w odniesieniu do przypadku uregulowania trybu uzyskiwania stanowiska organu współdziałającego w ten sposób, że to nie organ właściwy w sprawie ma rozpocząć czynności współdziałania, ale strona jest zobowiązana do dostarczenia stanowiska innemu organowi organowi właściwemu – że nie zmienia to istoty samego współdziałania i dlatego stanowisko wyrażające opinię będącą niezbędnym warunkiem wydania postanowienia powinno być zajęte w sprawie w formie postanowienia²⁷. Także C. Kąkol w komentarzu do art. 25 u.b.i.m. stwierdza wprost, że „(...) ponieważ podmioty, do których zwraca się organizator o wydanie opinii, mają w tym kontekście charakter tzw. podmiotów współdziałających, o których mowa w art. 106 k.p.a., § 5 tego artykułu przesądza, że opinia powinna mieć formę postanowienia, a nie np. zwykłego pisma”²⁸.

Omawiany problem dotyczy również praktyki działania jednostek Państwowej Straży Pożarnej. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, iż dwie ze skontrolowanych Komend Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej (w Bełchatowie i Łowiczu) wyrażały opinie o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach, w formie postanowień, tj. na podstawie art. 106 k.p.a., natomiast dwie pozostałe (w Łodzi oraz w Zgierzu) wyrażały opinie bez nadania im formy postanowienia.

Z powyższego płynie wniosek o konieczności zapewnienia jednolitości praktyki stosowania prawa przez komendantów poszczególnych jednostek Państwowej Straży Pożarnej i Policji w zakresie wydawania opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach, poprzez wydawanie powyższych opinii w formie postanowienia, zgodnie z art. 106 § 6 k.p.a.

3.2.5 Działania Wojewody Łódzkiego w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych

W ocenie NIK, Wojewoda Łódzki rzetelnie wywiązał się z obowiązków nałożonych przez przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, tj. sporządzenia wykazu stadionów, obiektów i terenów, na których utrwalenie przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe, pomimo wystąpienia uchybień formalnych w wydawaniu decyzji administracyjnych w tych sprawach.

²⁷ G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. II, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2007, str. 47, teza 9 (komentarz dostępny także w formie elektronicznej w systemie LEX).

²⁸ C. Kąkol: Komentarz do art. 25 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, LEX/el. 2012.

Realizując powyższy obowiązek wystosowano do powiatowych jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa łódzkiego prośbę o wskazanie obiektów, stadionów i terenów, na których mogą być organizowane imprezy masowe. Zgłoszone przez samorzady propozycje (łącznie 50 obiektów) przekazano Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Łodzi i Komendantowi Wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi w celu uzyskania oceny stanu ich bezpieczeństwa. Po uzgodnieniu z: Komendą Wojewódzką i Komendą Miejską Policji w Łodzi, Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej, Wojewódzkim Inspektoratem Nadzoru Budowlanego i Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta w Łodzi - wytypowano sześć obiektów, na których zorganizowanie imprezy masowej wymagałyby utrwalenia jej przebiegu za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Były to: stadion piłkarski „Widzew Łódź”, stadion piłkarski PGE KWB „Bełchatów”, stadion piłkarski „ŁKS”, hala sportowa „Energia” w Bełchatowie, hala sportowa „Arena” w Łodzi i Rynek Manufaktury w Łodzi. Typując powyższe obiekty brano pod uwagę m.in. częstotliwość naruszeń bezpieczeństwa publicznego oraz potencjalne niebezpieczeństwo takich zdarzeń w przyszłości.

Decyzje administracyjne, na podstawie których obiekty umieszczone zostały w wykazie stadionów, obiektów lub terenów, na których utrwalenie przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe, wydane zostały zgodnie z art. 11 ust. 4 u.b.i.m. Omawiane decyzje wydane zostały po uzgodnieniu z Komendantem Wojewódzkim Policji i Łódzkim Wojewódzkim Komendantem PSP oraz po zasięgnięciu opinii właściwych związków sportowych. Właściciele dwóch obiektów (Rynku Manufaktury i Hali sportowej „Energia” w Bełchatowie) złożyli odwołania dotyczące umieszczenia ich w wykazie Wojewody Łódzkiego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uchylił stosowne decyzje i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia. W wyniku ponownego postępowania terenu Rynku Manufaktury nie umieszczono w wykazie (wg opinii Komendanta Głównego PSP ze względu na bezpieczeństwo pożarowe nie było konieczne umieszczenie tego terenu w wykazie stadionów, obiektów i terenów, na których utrwalenie przebiegu imprez masowych za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe). W związku z pozytywnymi opiniami Łódzkiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej i Polskiego Związku Piłki Siatkowej, decyzją Wojewody Łódzkiego obiekt hali sportowej „Energia” w Bełchatowie ponownie został umieszczony w wykazie.

Zdaniem NIK, decyzje o umieszczeniu w wykazie wydano z naruszeniem postanowień art. 4 u.b.i.m., stanowiącego że postępowania w sprawach określonych w tej ustawie prowadzone powinny być zgodnie z przepisami kpa, gdyż Komendanci Wojewódzcy: Policji i PSP swoje stanowiska przekazali w formie pism, a nie postanowień, wymaganych przez art. 106 § 6 kpa.

NIK przyjęła do wiadomości stanowisko Urzędu, że nie wystąpiły tutaj przesłanki do wznowienia postępowań w tych sprawach, co pozwalało na pozostawienie przedmiotowych decyzji w obrocie prawnym. Należy przy tym zauważyć, iż decyzje w postępowaniach odwoławczych wydane zostały po uzyskaniu stanowisk Komendanta Wojewódzkiego Policji i Łódzkiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w formie postanowień.

Urząd nie przeprowadził kontroli przestrzegania minimalnych wymagań technicznych dla urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, umożliwiających wykorzystanie wyniku zastosowania takich urządzeń w postępowaniu dowodowym, w stosunku do osób zakłócających porządek podczas imprezy masowej, pomimo obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 10 u.b.i.m. Kontrole takie zaplanowane zostały dopiero na 2012 r., a zgodnie z powołanym przepisem powinny być one przeprowadzane corocznie.

Przyczyną braku kontroli w obiektach ujętych w wykazie Wojewody Łódzkiego było to, iż w decyzjach w sprawie umieszczenia obiektu w ww. wykazie określono termin przeprowadzenia stosownych kontroli po upływie roku od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu utrwalania przebiegu imprezy masowej²⁹ (rozporządzenie weszło w życie z dniem 8 lutego 2011 r.). NIK zwróciła jednak uwagę na to, iż w uzasadnieniach decyzji nie określono terminu przeprowadzenia kontroli lecz określono, że utrwalenie przebiegu imprez masowych za pomocą urządzeń rejestrujących jest obowiązkowe po upływie jednego roku od daty wejścia w życie rozporządzenia. Powołane rozporządzenie w § 13 ust. 1 dopuszczało stosowanie dotychczas zainstalowanych systemów służących utrwalaniu przebiegu imprez masowych organizowanych na stadionach, w obiektach lub na terenach umożliwiających przeprowadzenie imprezy masowej przez okres jednego roku od wejścia w życie rozporządzenia, pod warunkiem zainstalowania urządzeń spełniających wymagania określone dla potrzeb rejestracji obrazu I i II kategorii, w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia.

W okresie objętym kontrolą Urząd, na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 u.b.i.m., prowadził cztery postępowania dotyczące wydania zakazu przeprowadzenia imprezy masowej (meczu piłki nożnej), z powodu negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego. W ocenie NIK, ww. postępowania były prowadzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi procedurami. W wyniku odwołań organizatorów imprez, w trzech sprawach postępowania zostały umorzone i mecze się odbyły. Pomimo odwołania RTS Widzew, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody Łódzkiego o zakazie przeprowadzenia w dniu 15 maja 2011 r. meczu pomiędzy RTS Widzew i KGHM Zagłębiem Lubin.

²⁹ Dz.U. z 2011 r. Nr 16, poz. 73.

4.1 Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 28 listopada 2011 r. do 28 lutego 2012 r.

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Łodzi. Kryteriami doboru miast, w których przeprowadzono badania kontrolne była największa liczba organizowanych na ich terenie imprez masowych. W każdym z tych miast kontrolą objęto, oprócz właściwego urzędu administracji samorządowej - komendę powiatową (miejską) Policji i komendę powiatową (miejską) Państwowej Straży Pożarnej.

W niniejszej kontroli nie zachodziła potrzeba współpracy z innymi organami kontroli, rewizji lub inspekcji.

4.2 Przebieg kontroli

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą postępowanie kontrolne przebiegało bez zakłóceń i czynności kontrolne zakończone zostały w planowanym terminie. Protokoły kontroli zostały przez kierowników wszystkich kontrolowanych jednostek podpisane (bez zastrzeżeń). W związku z kontrolą przeprowadzaną w urzędach dwóch miast i Komisariacie Policji pobrano dodatkowe informacje w trzech innych jednostkach).

Wysłano 17 wystąpień pokontrolnych, adresowanych do: Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Wojewody Łódzkiego, czterech prezydentów i burmistrzów, czterech komendantów powiatowych i miejskich Policji, czterech komendantów powiatowych i miejskich Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi i Komendanta Komisariatu Policji, w których sformułowała łącznie 24 wnioski pokontrolne.

W wystąpieniach do prezydentów (burmistrza) miast wnioskowano m.in. o:

- egzekwowanie przestrzegania przez organizatorów imprez masowych obowiązku załączania do wniosku kompletu dokumentów przewidzianych w ustawie,
- terminowe wydawanie decyzji zezwalających na przeprowadzenie imprezy,
- rzetelne sporządzanie protokołów z kontroli zgodności przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniach.

Do komendantów skontrolowanych jednostek Policji wnioskowano m.in. o:

- podjęcie działań mających na celu zapewnienie terminowego wydawania opinii,
- przeprowadzania lustracji obiektu każdorazowo przed wydaniem opinii.

Do komendantów skontrolowanych jednostek Państwowej Straży Pożarnej wnioskowano o:

- egzekwowanie od organizatorów imprez masowych obowiązku załączania do wniosku o wydanie opinii kompletnych dokumentów,
- podawanie w opiniach informacji o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej,
- przeprowadzanie, przed wydaniem opinii, lustracji obiektów i terenów,
- terminowe wydawanie opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Wojewody Łódzkiego, NIK wniosła o podjęcie działań zapewniających przeprowadzenie kontroli przestrzegania minimalnych wymagań technicznych dla urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk zainstalowanych na stadionach.

W wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji wnioskowano o podjęcie działań zapewniających wydawanie opinii, o których mowa w art. 25 ust.1 pkt 2 u.b.i.m. w formie postanowień (art. 106 k.p.a.).

Także w wystąpieniu do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, NIK wnioskowała o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia jednolitości stosowania art. 25 u.b.i.m. przez komendantów jednostek Państwowej Straży Pożarnej poprzez każdorazowe wydawanie opinii, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m. w formie postanowień (art. 106 k.p.a.).

Zarówno Komendant Główny Policji, jak i Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej złożyli zastrzeżenia do zawartych w skierowanych do nich wystąpieniach ocen i związanych z nimi wniosków. Kolegium NIK uchwałami z dnia 16 maja 2012 r. oddaliło te zastrzeżenia.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w pozostałych wystąpieniach pokontrolnych nie zostały zgłoszone zastrzeżenia.

Z udzielonych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika (stan na dzień 29 maja 2012 r.), że z ogółem 24 sformułowanych wniosków 22 było w trakcie realizacji, a 2 nie realizowano (przez KG Policji i KG PSP).

Burmistrzowie i Prezydenci Miast w odpowiedziach poinformowali o podjęciu działań na rzecz realizacji wniosków zawartych w skierowanych do nich wystąpieniach. M.in. zobowiązano kierowników komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za wydawanie zezwoleń oraz podległych im pracowników do egzekwowania przestrzegania przez organizatorów imprez masowych obowiązku załączania do wniosku kompletu wymaganych dokumentów oraz wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych w terminie określonym przepisami u.b.i.m.

Komendanci Powiatowi Policji zapewнили, że dokonywana będzie szczegółowa analiza przedkładanych przez organizatorów dokumentów pod względem ich kompletności, poprawności i terminu złożenia, a w przypadku ujawnienia braków organizator zostanie zobowiązany do ich usunięcia w terminie pozwalającym na podjęcie czynności zmierzających do wydania opinii w ustawowo określonym terminie.

Komendanci Powiatowi PSP w udzielonych odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne poinformowali Delegaturę NIK w Łodzi, że zobowiązali podległych funkcjonariuszy do rzetelnej weryfikacji wpływających wniosków, polecili każdorazowe przeprowadzanie lustracji obiektów, zobowiązali się sporządzać opinie w ustawowym terminie.

Wojewoda Łódzki poinformował o ujęciu w rocznym planie kontroli na 2012 r. kontroli wszystkich obiektów, stadionów i terenów znajdujących się w wykazie Wojewody Łódzkiego, na których utrwalanie przebiegu imprez masowych za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej poinformował NIK, że mając na uwadze praktyczny wymiar dostosowania trybu postępowania organów Państwowej Straży Pożarnej do wniosku NIK, radykalnie zmieniający dotychczasowe funkcjonowanie, a także fakt, że wniosek taki dotyczy także Policji, wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych o dyspozycje w zakresie ujednoczenia postępowania w tym zakresie, także w obu służbach.

Charakterystyka stanu prawnego

Podstawy regulacji ustawowej

Do dnia 31 lipca 2009 r. obowiązywała ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych³⁰. W dniu 20 marca 2009 r. uchwalona została nowa ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych³¹, zwana dalej „u.b.i.m.”, która weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2009 r. Ustawa ta, podobnie jak ustawa wcześniej obowiązująca, określa warunki bezpieczeństwa imprez masowych, tryb wydawania zezwoleń na ich przeprowadzenie oraz zasady odpowiedzialności organizatorów tych imprez za szkody wyrządzone w miejscu i w czasie trwania imprezy masowej, a także zasady odpowiedzialności organizatorów imprez masowych i ich uczestników w przypadku naruszenia przez nich przepisów ustawy. Przepisów ustawy nie stosuje się jednak do nieodpłatnych imprez masowych organizowanych na terenach zamkniętych będących w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych m.in. Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Sprawiedliwości oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (art. 2).

Zgodnie z ustawą, imprezami masowymi są:

- masowa impreza artystyczno-rozrywkowa - impreza o charakterze artystycznym lub rozrywkowym, która ma się odbyć na stadionie, w innym obiekcie nie będącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1.000; w hali sportowej lub innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej w których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dot. ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 500 (art. 3 pkt 1),
- masowa impreza sportowa – impreza mająca na celu współzawodnictwo sportowe lub popularyzowanie kultury fizycznej organizowana na stadionie lub na innym obiekcie nie będącym budynkiem, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dot. ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1.000, a w przypadku hali sportowej nie mniej niż 300, terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób wynosi nie mniej niż 1000(art. 3 pkt 3),
- mecz piłki nożnej – impreza sportowa mająca na celu współzawodnictwo w dyscyplinie piłki nożnej organizowana na stadionie lub innym obiekcie sportowym, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1.000 (art. 3 pkt 4),
- impreza masowa podwyższonego ryzyka - impreza w czasie której, zgodnie z informacją o przewidywanych zagrożeniach lub dotychczasowymi doświadczeniami dot. zachowania osób uczestniczących, istnieje obawa wystąpienia aktów przemocy lub agresji (art. 3 pkt 5).

Organizatorem imprezy masowej jest osoba prawna, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, przeprowadzająca imprezę masową (art. 3 pkt 9).

³⁰ Dz.U. z 2005 r., nr 108, poz. 909, ze zm.

³¹ Dz.U. Nr 62, poz. 504, ze zm.

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo imprez masowych

Zapewnienie bezpieczeństwa imprezy masowej w miejscu i czasie jej trwania należy do obowiązków organizatora (art. 5) i obejmuje ono spełnienie wymogów w zakresie:

- zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie,
- ochrony porządku publicznego,
- zabezpieczenia pod względem medycznym,
- zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych, w szczególności pod względem przeciwpożarowym i sanitarnym.

Organizator zapewnia spełnienie wymogów określonych m.in. w przepisach prawa budowlanego i ochrony przeciwpożarowej, udział służb porządkowych, służb informacyjnych oraz kierującego tymi służbami kierownika ds. bezpieczeństwa, pomoc medyczną, zaplecze higieniczno-sanitarne, wyznaczenie dróg ewakuacyjnych, sprzęt ratowniczy i gaśniczy (art. 6).

Organizator wyznacza kierownika do spraw bezpieczeństwa, reprezentującego go w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom imprezy masowej. Kierownikowi do spraw bezpieczeństwa podlega służba porządkowa, tj. osoby wyznaczone przez organizatora legitymujące się ważną licencją pracownika ochrony fizycznej, o której mowa w art. 26 lub 27 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób lub mienia (art. 3 pkt 13).

Organizator opracowuje instrukcję postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w czasie imprezy masowej.

Organizator jest uprawniony do utrwalania przebiegu imprezy masowej, a w szczególności zachowania osób w niej uczestniczących, za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk (art. 11). Materiały z utrwalania przebiegu imprezy masowej, mogące stanowić dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego, organizator przekazuje właściwemu prokuratorowi lub Policji.

Wojewoda w uzgodnieniu z komendantem wojewódzkim Policji i komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej oraz po zasięgnięciu opinii właściwego polskiego związku sportowego, sporządza wykaz stadionów, obiektów lub terenów na których utrwalanie przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk jest obowiązkowe (art. 11 ust. 4). Umieszczenie w wykazie określonego stadionu, obiektu lub terenu następuje w drodze decyzji administracyjnej. Kontrolę utrwalania przebiegu imprezy masowej sprawuje wojewoda (art. 11 ust. 10).

Organizator meczu piłki nożnej zapewnia identyfikację osób uczestniczących w tej imprezie. Obiekty wykorzystywane do prowadzenia rozgrywek meczów piłki nożnej wyposaża się w kompatybilne między sobą elektroniczne systemy identyfikacji osób (art. 13).

Organizator meczu piłki nożnej może stosować zakaz klubowy, polegający na zakazie uczestnictwa w kolejnych imprezach masowych przeprowadzanych przez organizatora meczu piłki nożnej, nakładany na osobę, która dopuściła się naruszenia regulaminu obiektu lub regulaminu imprezy masowej (art. 14).

Sprzedaż biletu wstępu na mecz piłki nożnej następuje na podstawie dokumentu potwierdzającego tożsamość.

Organizator meczu piłki nożnej odmawia sprzedaży biletu wstępu (art. 15 ust 3):

- osobie, wobec której zostało wydane orzeczenie zakazujące wstępu na imprezę masową, zobowiązujące do powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych,
- osobie, wobec której zastosowano zakaz klubowy lub zakaz zagraniczny,

- osobie, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że w miejscu i w czasie trwania imprezy masowej może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa imprezy masowej.

Członkowie służb porządkowych działający na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie i miejscu trwania imprezy masowej (art. 19), mają obowiązek posiadać oznakowanie i ukończone szkolenie.

W przypadku, gdy działania służby porządkowej są nieskuteczne, organizator lub kierownik ds. bezpieczeństwa występuje do Policji o udzielenie pomocy, niezwłocznie potwierdzając ten fakt na piśmie (art.22 ust. 4).

Zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej

Organem wydającym zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy (art. 24).

W celu przeprowadzenia imprezy masowej organizator, nie później niż na 30 dni przed planowanym terminem jej rozpoczęcia(art. 25):

- występuje do organu z wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej,
- zwraca się do właściwego komendanta Policji i komendanta Państwowej Straży Pożarnej, kierownika jednostki organizacyjnej pomocy doraźnej (pogotowia ratunkowego) i państwowego inspektora sanitarnego z wnioskiem o wydanie opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej.

Właściwi miejscowo: komendant Policji, komendant Państwowej Straży Pożarnej wydają opinię w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o ich wydanie. Właściwi miejscowo komendanci Policji i Państwowej Straży Pożarnej wydają opinie na podstawie lustracji obiektu (terenu), na którym ma być przeprowadzona impreza masowa. Komendant Policji wydaje opinie na podstawie analizy ryzyka, określającej przewidywane zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego mogące wystąpić w związku z imprezą (art.28).

Do wniosku o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej organizator dołącza m.in. (art. 26):

- graficzny plan obiektu (terenu), na którym ma być przeprowadzona impreza masowa wraz z jego opisem, zawierający m.in. oznaczenie dróg dojazdu i rozchodzenia się osób uczestniczących w imprezie, dróg ewakuacyjnych i dróg dojazdowych dla pojazdów służb ratowniczych i Policji, oznaczenie punktów pomocy medycznej, punktów czerpania wody, oznaczenie lokalizacji hydrantów przeciwpożarowych, informacje o rozmieszczeniu służb porządkowych ,
- instrukcję postępowania w przypadku powstania pożaru,
- terminarz rozgrywek meczów piłki nożnej lub terminarz innych imprez – w przypadku imprez organizowanych cyklicznie,
- informacje o liczbie miejsc na imprezie masowej, przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego, liczbie, organizacji, oznakowaniu, wyposażeniu i rozmieszczeniu służby porządkowej i organizacyjnej, osobie wyznaczonej na kierownika ds. bezpieczeństwa (imię i nazwisko, nr PESEL numer i datę wydania zaświadczenia o ukończeniu kursu dla kierowników ds. bezpieczeństwa imprez masowych, a w przypadku imprezy podwyższonego ryzyka dodatkowo numer i datę wydania licencji pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia),
- informacje o sposobie zapewnienia identyfikacji osób biorących udział w imprezie masowej – w przypadku meczy piki nożnej lub imprezie podwyższonego ryzyka.

Jeżeli imprezy masowe są przeprowadzane przez tego samego organizatora, w tych samych obiektach (terenach) umożliwiającących przeprowadzenie imprezy co najmniej dwa razy w roku, lub są to imprezy masowe, dla których opracowano terminarz imprez organizowanych cyklicznie, organ wydaje zezwolenie na przeprowadzenie wskazanej przez organizatora liczby imprez masowych lub ich przeprowadzenie w okresie jednego roku. (art. 30). Zezwolenie dotyczące meczów piłki nożnej, wydawane jest na okres wskazany w terminarzu rozgrywek meczów piłki nożnej.

Kontrola bezpieczeństwa imprezy masowej

Organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta) kontroluje zgodność przebiegu imprezy masowej podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu (art. 31). Organ może też kontrolować zgodność przebiegu imprezy masowej nie będącej imprezą podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu.

W przypadku stwierdzenia niespełnienia przez organizatora warunków określonych w zezwoleniu, organ wydaje decyzje o przerwaniu imprezy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzję doręcza się organizatorowi w terminie 7 dni od dnia przerwania imprezy. W przypadku stwierdzenia naruszenia warunków bezpieczeństwa imprezy masowej przez jej organizatora, właściwi miejscowo komendanci Policji, Państwowej Straży Pożarnej, kierownik pogotowia ratunkowego, państwowa inspekcja sanitarna, mogą wnioskować do organu o jej przerwanie.

Organ wydaje decyzje o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej, jeżeli po wydaniu zezwolenia stwierdzi, że zostały naruszone warunki bezpieczeństwa dające podstawę do jej wydania (art. 32).

Od decyzji organu przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego. Kolegium to rozpatruje odwołanie w terminie 4 dni od dnia jego wniesienia (art. 33).

W przypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w związku z planowaną lub przeprowadzoną imprezą masową wojewoda, w drodze decyzji administracyjnej, może (art. 34):

- zakazać przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności,
- wprowadzić na czas określony, bądź nieokreślony, zakaz przeprowadzania przez organizatora imprez masowych na terenie województwa lub jego części.

Kopie decyzji, niezwłocznie po jej wydaniu, wojewoda przesyła organizatorowi imprezy oraz właściwym miejscowo komendantom Policji, Państwowej Straży Pożarnej, kierownikowi pogotowia ratunkowego i państwowej inspekcji sanitarnej.

Od powyższej decyzji przysługuje odwołanie do ministra właściwego ds. wewnętrznych, który rozpatruje je w terminie 14 dni od dnia jego wniesienia. Odwołanie od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania.

Zasady gromadzenia i przetwarzania informacji dot. bezpieczeństwa imprezy masowej

Gromadzenie i przetwarzanie informacji dot. bezpieczeństwa imprez masowych odbywa się w celu zapobiegania przestępstwom i wykroczeniom związanym z tymi imprezami (art. 35).

Organem administracji rządowej właściwym w sprawach gromadzenia i przetwarzania informacji dot. bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, w tym meczów piłki nożnej jest Komendant Główny Policji, zwany dalej „Komendantem” (art. 36).

Do zadań Komendanta należy w szczególności (art. 37):

- gromadzenie i przetwarzanie informacji dot. bezpieczeństwa imprez masowych,
- prowadzenie bazy danych dot. bezpieczeństwa imprez masowych,
- opracowywanie analiz informacji dot. bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, w tym meczów piłki nożnej,
- współpraca z podmiotami zagranicznymi.
- podmiotami uprawnionymi w zakresie swoich kompetencji do otrzymywania od Komendanta informacji dot. bezpieczeństwa imprez masowych są m.in.: organy administracji publicznej właściwe w sprawach wydawania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, związki sportowe o zasięgu ogólnokrajowym, kluby sportowe. (art. 38 ust. 1)

Zakres gromadzonych i przetwarzanych informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, w tym meczów piłki nożnej, zawiera m.in. następujące dane (art. 40):

- o osobach, przeciwko którym toczy się postępowanie karne za czyn popełniony w związku z masową imprezą sportową,
- o osobach, co do których zapadł prawomocny wyrok lub prawomocne orzeczenie o ukaraniu za przestępstwo lub wykroczenie popełnione w związku z masową imprezą sportową,
- o zaistniałych, w związku z organizowanymi imprezami masowymi, zbiorowych naruszeniach porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz chuligańskich zachowaniach,
- o przemieszczaniu się osób uczestniczących w masowych imprezach sportowych, w tym meczach piłki nożnej i ich pobycie w miejscach organizowania tych imprez oraz informacje o środkach transportu z jakich korzystają, miejscach zbiórek, trasach przejazdów.

Komendant przekazuje informacje dot. bezpieczeństwa imprez masowych niezwłocznie po otrzymaniu, od podmiotu uprawnionego, zapytania wraz z uzasadnieniem. (art. 43).

Ustawa o Policji

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³² określa zadania Policji, w tym między innymi w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W szczególności przepisy rozdziału 3 (art. 14-22) tej ustawy określają zakres uprawnień Policji - są to jednak przepisy ogólne, odnoszące się do wszelkich zadań wykonywanych przez Policję. Należy zaznaczyć, że w ramach struktur Policji funkcjonują wewnętrzne zalecenia wynikające z pism i wytycznych, zarówno ze strony Komendy Głównej (np. „Wytyczne w sprawie postępowania Policji w związku z przejazdem kibiców”), jak i komend wojewódzkich, np. „Wytyczne Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi dotyczące zapewnienia ładu i porządku publicznego na terenie województwa łódzkiego w związku z odbywaniem się imprez masowych (w tym meczy piłki nożnej)”, dotyczące różnych aspektów zabezpieczania imprez masowych. Są to jednak dokumenty wewnętrzne, niemające charakteru prawa powszechnie obowiązującego.

³² Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej

W celu rozpoznania zagrożeń, realizacji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz przygotowania do działań ratowniczych Państwowa Straż Pożarna przeprowadza m.in. czynności kontrolno-rozpoznawcze (art. 23 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej³³)

Czynności kontrolno-rozpoznawcze są przeprowadzane m.in. na podstawie:

- rocznego planu czynności kontrolno-rozpoznawczych,
- zgłoszenia obiektu, dla którego przepisy prawa wymagają wydania przez organy Państwowej Straży Pożarnej opinii w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Czynności kontrolno-rozpoznawcze są przeprowadzane m.in. w zakresie:

- kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych,
- oceny zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym,
- rozpoznania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej,
- rozpoznawania miejscowych zagrożeń.

Prawo przeprowadzania kontroli mają strażacy upoważnieni przez właściwego komendanta Państwowej Straży Pożarnej. Strażacy, w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych, mają prawo do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego.

Komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych, uprawniony jest, w drodze decyzji administracyjnej, do:

- nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie,
- wstrzymania robót (prac), jeżeli stwierdzone uchybienia mogą powodować zagrożenie życia ludzi lub bezpośrednio niebezpieczeństwo powstania pożaru.

³³ Dz.U. z 2009 r., nr 12, poz. 68, ze zm.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504, ze zm.) – obowiązuje od 1 sierpnia 2009 r.
2. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687),
3. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68),
4. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 406)
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. Nr 123, poz. 779 ze zm.),
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071),
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591),
8. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115),
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623),
10. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. Nr 127, poz. 857 ze zm.) – obowiązująca od 16 października 2010 r. (do dnia 15 października 2010 r. obowiązywała ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej – Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 ze zm. oraz ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym – Dz.U. Nr 155, poz. 1298 ze zm.),
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2009 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji w czasie trwania imprezy masowej (Dz.U. Nr 125, poz. 1039),
12. 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 w czasie imprezy masowej (Dz.U. Nr 135, poz. 1113),
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie szczególnego trybu ustalania szkód powstałych w związku z działaniami w miejscu i czasie trwania imprezy masowej oraz trybu występowania o wypłatę odszkodowań (Dz.U. Nr 121, poz. 1006),
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa, jakie powinny spełniać stadiony, na których mogą odbywać się mecze piłki nożnej (Dz.U. Nr 121, poz. 820),
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu utrwalania przebiegu imprezy masowej (Dz.U. Nr 16, poz. 73),
16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie przekazywania informacji dotyczącej bezpieczeństwa imprez masowych (Dz.U. Nr 54, poz. 329),
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej organizatorów imprez masowych (Dz.U. Nr 54, poz. 323),
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2010 r. w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne (Dz.U. Nr 52, poz. 308 – obowiązujące do 5 września 2011 r.),

19. Zarządzenie nr 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez Policję zadań związanych z rozpoznawaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnionych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych (Dz.Urz. KGP z 2007 r. Nr 17, poz.129).

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Kontrolowana jednostka	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Stanowisko	Okres zajmowania stanowiska, sprawowania funkcji
1.	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Jolanta Chełmińska	Wojewoda Łódzki	29.11.2007 r.
2.	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska	Prezydent Miasta Łodzi	5.12.2010 r.
3.	Urząd Miasta w Łowiczu	Krzysztof Kaliński	Burmistrz Miasta	15.11.2006 r.
4.	Urząd Miasta w Bełchatowie	Marek Chrzanowski	Prezydent Miasta	10.11.2002 r.
5.	Urząd Miasta Zgierza	Iwona Wieczorek	Prezydent Miasta	5.12.2010 r.
6.	Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi	Dariusz Banachowicz	Komendant Wojewódzki	14.02.2012 r.
7.	Komenda Miejska Policji w Łodzi	Ryszard Wiśniewski	p.o. Komendanta Miejskiego Policji w Łodzi	9.06.2009 r.
8.	Komenda Powiatowa Policji w Łowiczu	Jacek Banachowicz	Komendant Powiatowy Policji	1.05.2010 r.
9.	Komenda Powiatowa Policji w Bełchatowie	Renata Kasprzyk-Papierniak	Komendant Powiatowy Policji	15.11.2010 r.
10.	Komenda Powiatowa Policji w Zgierzu	Piotr Nejman	Komendant Powiatowy Policji	25.06.2004 r.
11.	VI Komisariat Policji Komendy Miejskiej Policji w Łodzi	Marcin Grzelak	Komendant Komisariatu	2.11.2010 r.
12.	Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi	Andrzej Wyciszkievicz	Komendant Miejski	25.02.2009 r.
13.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Łowiczu	Jacek Szeligowski	Komendant Powiatowy	23.04.2009 r.
14.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej Bełchatowie	Stanisław Krasoń	Komendant Powiatowy	1.11.2009 r.
15.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Zgierzu	Krzysztof Zieliński	Komendant Powiatowy	26.02.2009 r.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli –
„Realizacja przez organy administracji publicznej województwa łódzkiego
zadań w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych”

1. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
2. Sejmowa Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki
3. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
4. Minister Spraw Wewnętrznych
5. Komendant Główny Policji
6. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
7. Wojewoda Łódzki
8. Komendant Wojewódzki Policji w Łodzi
9. Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi
10. Prezydent Miasta Łodzi
11. Prezydenci (burmistrzowie) miast woj. łódzkiego