



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

**P/00/159
LLO-410-42/00**

Nr ewid. 18/2001/P00159/LLO

INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI realizacji przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych

Łódź

maj

2001 r.

SPIS TREŚCI

	Strona
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności	4
3. Uwagi i wnioski	7
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	10
1. Analiza stanu prawnego	10
2. Prace legislacyjne zmierzające do zmiany stanu prawnego	15
3. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno- organizacyjnych	18
4. Istotne ustalenia kontroli	20
4.1. Urzędy gmin (miast)	20
4.1.1. Skala problemu	20
4.1.2. Liczba składanych wniosków i ich terminowość	21
4.1.3. Kompletność wniosków	23
4.1.4. Tryb rozpatrywania wniosków, liczba i terminowość wydawania decyzji	23
4.1.5. Imprezy masowe przeprowadzane bez zezwolenia	27
4.1.6. Inne zagadnienia	28
4.2. Komendy miejskie (powiatowe) Policji	31
4.2.1. Zagadnienia organizacyjne	31
4.2.2. Wydawanie opinii w trybie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.b.i.m.	31
4.2.3. Sporządzanie planów zabezpieczania imprez masowych, przebieg zabezpieczeń, użyte siły i środki.	36
4.2.4. Służby porządkowe organizatora	40
4.2.5. Realizacja postanowień art. 9 ust. 2 u.b.i.m.	42
4.2.6. Współpraca ze Strażą Miejską	43
4.2.7. Inne ustalenia kontroli	43
4.3. Komendy wojewódzkie Policji	44
4.4. Dane statystyczne	47
4.5. Komendy miejskie (powiatowe) Państwowej Straży Pożarnej	50
4.5.1. Wydawanie opinii (art. 7 ust. 1 u.b.i.m.)	50
4.5.2. Zabezpieczanie imprez przez jednostki Państwowej Straży Pożarnej	51
4.6. Inne jednostki	52
III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	54
IV. ZAŁĄCZNIKI	59-65

CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w drugim półroczu 2000 r. kontrolę realizacji przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹. Kontrola była podjęta z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Kontrolą objęto okres od dnia 12 marca 1998 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych do dnia 30 września 2000 r.

Celem kontroli było dokonanie – przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK² – oceny działalności organów gmin, Policji i Państwowej Straży Pożarnej w zakresie wypełniania obowiązków nałożonych ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych, w szczególności dotyczących wydawania zezwoleń na organizację tych imprez, zapewnienia bezpieczeństwa ich uczestnikom i przeciwdziałania ewentualnym szkodom.

Kontrola dotyczyła działalności związanej z przeprowadzaniem imprez masowych w rozumieniu przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Poza zakresem badań kontrolnych pozostały zatem – jako uregulowane odrębnymi przepisami - zagadnienia dotyczące innych rodzajów imprez i zgromadzeń, w szczególności w ramach działalności politycznej i związkowej, a także związanych z kultem religijnym.

Kontrolą było objętych 55 jednostek, w tym 16 urzędów gmin (miast), 8 komend wojewódzkich Policji, 14 komend powiatowych (miejskich) Policji oraz 13 komend powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto kontrolą objęto 4 jednostki będące organizatorami imprez masowych. Szczegółowy wykaz jednostek objętych kontrolą zawiera załącznik nr 2 do niniejszej Informacji.

W kontroli wzięło udział 8 jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli, tj. delegatury w: Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

Jednostką koordynującą kontrolę była Delegatura NIK w Łodzi.

Kontrola P/00/159 była poprzedzona kontrolą rozpoznawczą R/00/001, przeprowadzoną w pierwszym półroczu 2000 r. zgodnie z § 11 ust. 2 pkt 1 zarządzenia

¹ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 106, poz. 680 ze zm.), oznaczana dalej skrótem „u.b.i.m.”.

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59 ze zm.).

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego³ przez Delegaturę NIK w Łodzi na terenie województwa łódzkiego.

Do czasu przeprowadzenia niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie kontrolowała realizacji przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności

Badania kontrolne wykazały, że nie jest możliwe precyzyjne określenie rozmiarów badanego zjawiska w skali kraju, ponieważ żaden organ nie prowadzi statystyki dotyczącej organizowanych imprez masowych (w tym liczby zgłoszonych wniosków i wydanych decyzji). Dane Policji odnoszą się do wszystkich zabezpieczanych przez nią imprez – nie zaś tylko do imprez masowych w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Według tych danych w roku 1999 doszło w związku z imprezami masowymi do 854 ekscesów o charakterze chuligańskim, w tym 481 w związku z imprezami sportowymi. Za rok 2000 wielkości te wyniosły odpowiednio: 779 i 520. W ich wyniku obrażenia odniosło 317 osób (w tym 131 policjantów) w 1999 r. i 371 osób (w tym 149 policjantów) w 2000 r. Policja zatrzymała w roku 1999 r. 1866 osób, natomiast w 2000 r. - 3107 osób. Oceniono, że łączna wysokość szkód w mieniu wyniosła co najmniej 353,3 tys. zł w 1999 r. i 358 tys. zł w 2000 r.⁴

Przeprowadzona kontrola dała obraz części zjawiska, ograniczony do 16 gmin (miast), w których w badanym okresie wydano 1262 decyzje w sprawie zezwoleń na organizację imprez masowych.

Wyniki kontroli pozwalają na ogólnie pozytywną – mimo uchybień natury formalnej – ocenę działań jednostek Policji i Straży Pożarnej. Dotyczy to w szczególności podejmowanych przez Policję działań w zakresie koordynacji zabezpieczania imprez, wykorzystywania odpowiednich środków technicznych i podejmowania we właściwym czasie interwencji w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Krytycznie oceniono natomiast organizację i efektywność działań organów administracji

³ M.P. Nr 17, poz. 211.

⁴ Powyższe wielkości odnoszą się do zabezpieczanych przez Policję 27.420 imprez (w tym 16.805 sportowych) w 1999 r. i 25.143 imprez (w tym 14.912 sportowych) w 2000 r. Należy jednak zwrócić uwagę, że nie wszystkie z powyższych imprez były imprezami masowymi w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

w zakresie rozpatrywania wniosków w sprawie zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych oraz brak jakiegokolwiek systemu gromadzenia informacji o imprezach podlegających przepisom ustawy i kontroli realizacji udzielonych zezwoleń. W szczególności nie stwierdzono oddziaływania administracji na terminowość i kompletność składanych wniosków oraz na zwiększenie skuteczności działań służb porządkowych organizatorów imprez, na których wcześniej wystąpiły zakłócenia porządku.

1. W sposób prawidłowy sporządzane były przez jednostki organizacyjne Policji plany zabezpieczenia imprez masowych. W planach tych szczegółowo określano elementy, które decydowały o bezpieczeństwie uczestników imprez. Komendy wojewódzkie sporządzały ramowe plany zabezpieczeń, stanowiące podstawę do stworzenia przez podległe jednostki planów szczegółowych (str. 36-39). Podmioty te właściwie sprawowały nadzór nad działalnością terenowych jednostek w zakresie zabezpieczania imprez (str. 44-46).
2. Komendy Wojewódzkie Policji były przygotowane do udzielania organizatorom imprez masowych informacji z rejestru prowadzonego przez Komendanta Głównego Policji o osobach, w stosunku do których wymierzono karę zakazu wstępu na imprezy masowe lub zobowiązano do powstrzymywania się od przebywania w miejscach przeprowadzania tych imprez. W praktyce jednak organizatorzy wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 12 u.b.i.m., nie zwracali się do komendantów wojewódzkich Policji o powyższe informacje (str. 46-47).
3. Pozytywnie oceniono, że przed wydaniem opinii wymaganych art. 7 ust. 1 u.b.i.m. Policja przeprowadzała lustracje obiektów, w których miały być przeprowadzane imprezy masowe (str. 34-35).
4. Policja nie koncentrowała się na zabezpieczaniu tylko samych imprez masowych, przeznaczano także siły i środki do zabezpieczenia otoczenia miejsc odbywania imprez (np. prewencyjne zabezpieczanie miast) – (str. 39-40).
5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła proces wydawania przez komendantów miejskich (powiatowych) Państwowej Straży Pożarnej opinii wymaganych art. 7 ust. 1 u.b.i.m. Ujawniono jednak także uchybienia dotyczące przede wszystkim zbyt małej liczby kontroli obiektów i terenów, na których przeprowadzane były imprezy masowe przed wydaniem opinii i braków formalnych w treści opinii (str. 50-51).

6. Organizatorzy imprez masowych w odniesieniu do 48,2% imprez nie przestrzegali wynikającego z art. 6 u.b.i.m. obowiązku wystąpienia nie później, niż na 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy, do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej (str. 21-23). Obowiązujący w okresie objętym kontrolą stan prawny nie przewidywał jednak możliwości odmowy zezwoleń ze względu na naruszenie powyższego terminu przez wnioskodawcę.
7. W 27,9% przypadków (221 decyzji w grupie 791 zbadanych pod tym względem) zezwalano na przeprowadzenie imprez masowych mimo braku wymaganych dokumentów, w szczególności opinii komendantów rejonowych Policji i Państwowej Straży Pożarnej, kierownika jednostki organizacyjnej pomocy doraźnej (pogotowia ratunkowego) i państwowego inspektora sanitarnego (str. 23).
8. W 26,4% przypadków (234 decyzje spośród 887 zbadanych pod tym względem) nie przestrzegano ustawowego terminu 14 dni na wydanie decyzji, określonego w art. 8 ust. 1 u.b.i.m. (str. 25-26).
9. Organy wydające zezwolenia nie dysponowały dostateczną wiedzą na temat spełniania przez obiekty, w których organizowane były imprezy masowe, wymogów prawa budowlanego (str. 26-27).
10. W toku kontroli stwierdzono, że występowały także przypadki przeprowadzania imprez masowych bez zezwolenia, choć brak systemu informacji o imprezach masowych nie pozwala na ustalenie ich liczby (str. 27-28). W szczególności dotyczyło to dużych dyskotek (str. 43-44).
11. Materiały Policji wskazywały na istotne nieprawidłowości w funkcjonowaniu służb porządkowych organizatorów imprez masowych. Według danych Policji osoby w nich zatrudnione w większości przypadków nie posiadały profesjonalnego przeszkolenia, nie były też odpowiednio wyposażone. Brak profesjonalizmu powodował, iż pracownicy służb ochrony swoimi działaniami prowokowali agresywne zachowania kibiców. Nie potrafili także skutecznie zapobiegać zamieszkom. Występowały też przypadki angażowania służb ochrony w ilościach nieadekwatnych do potrzeb. Skutkowało to koniecznością przywracania porządku publicznego przez pododdziały Policji (str. 40-42).
12. Koszty zabezpieczania imprez masowych były pokrywane przez organizatorów imprez m.in. ze środków pochodzących z dotacji. Dotacje przyznawane były również

na inwestycje służące podniesieniu poziomu bezpieczeństwa organizowanych imprez masowych. Stwierdzono, że w dwóch przypadkach przy wydatkowaniu środków nie przestrzegano trybu postępowania określonego w ustawie o zamówieniach publicznych (str. 52-53). Ponadto ustalono, że Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu, przekazując 640 tys. zł na dofinansowanie modernizacji stadionu Klubu Sportowego Groclin – Dyskobolia w Gorzowie Wlkp. w celu podniesienie bezpieczeństwa imprez organizowanych na tym stadionie, nie zapewnił skutecznego nadzoru nad wykorzystaniem udostępnionych środków (str. 52-53).

13. Policja nie prowadzi odrębnej ewidencji kosztów zabezpieczania imprez masowych. Wykazywane w statystykach wielkości odnoszą się do ogółu imprez zabezpieczanych przez Policję, a nie tylko imprez masowych w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Ogólna wysokość tych kosztów za 1999 r. wyniosła 25.089.768 zł, natomiast za 2000 r. – 29.276.058 zł (str. 47-49).
14. Kontrolowana działalność, zwłaszcza w zakresie wydawania decyzji zezwalających na przeprowadzenie imprezy masowej, należy do sfery potencjalnie zagrożonej występowaniem zjawisk korupcyjnych. Ustalenia kontroli nie dały jednak podstaw sformułowania uzasadnionych, skonkretyzowanych podejrzeń w tym zakresie (str. 29).

3. Uwagi i wnioski

Przeprowadzona kontrola realizacji przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych wykazała, że – biorąc pod uwagę kryterium legalności - stopień przestrzegania jej przepisów był niezadowalający. Wiele przepisów było powszechnie naruszanych, co miało bezpośredni wpływ na obniżenie poziomu bezpieczeństwa przeprowadzanych imprez. Do zagrożeń bezpieczeństwa i naruszeń porządku publicznego w związku z imprezami masowymi dochodziło zazwyczaj wtedy, gdy zasady określone w ustawie nie były respektowane przez organizatorów, przy biernej postawie organów administracji. W szczególności dotyczyło to niedostatku profesjonalnych służb porządkowych i informacyjnych organizatora imprezy, niewłaściwego stanu technicznego i budowlanego obiektów, w których odbywały się imprezy, przeprowadzania imprez bez wymaganego zezwolenia, a zatem poza wszelką kontrolą. Skutkiem niezapewnienia dostatecznej ochrony ze strony służb porządkowych

organizatorów były wyżej wskazane (zob. pkt 2 – synteza ustaleń kontroli) naruszenia porządku i bezpieczeństwa publicznego. Nie wiązało się to jednak z ujemnymi konsekwencjami dla organizatorów imprez. W szczególności właściwe organy nie wykorzystywały możliwości wprowadzenia zakazu przeprowadzania imprez masowych w określonych miejscach, w przypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku (art. 13 i 13 a u.b.i.m.).

Istotne uwagi dotyczyły także czynności podejmowanych przez organy wydające zezwolenia. Kontrola nie natrafiła w organach administracji na przejawy instytucjonalnego pozyskiwania wiedzy od stosownych służb (zwłaszcza Policji i Straży Pożarnej) o lokalach lub innych miejscach, w których organizowane są imprezy o charakterze masowym. Brak wiedzy w tym zakresie uniemożliwia skuteczne działania kontrolne co do legalności organizowania imprez. Jako legalne i celowe oceniono natomiast w przeważającym zakresie działania Policji, na którą spadł główny ciężar zabezpieczania imprez masowych, w związku z niedostatecznym wypełnianiem obowiązków przez organizatorów.

Ustalenia kontroli pozwalają na sformułowanie oceny, że system, w którym ustawa przenosi ciężar odpowiedzialności na organizatorów imprez nie dając jednocześnie instrumentów egzekwowania tej odpowiedzialności jest nieskuteczny i nie zapewnia właściwego poziomu bezpieczeństwa przeprowadzanych imprez.

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą stan prawny nie pozwalał na wystarczająco skuteczną kontrolę przestrzegania przepisów ustawy. Powodowało to konieczność formułowania wniosków zmierzających do jej nowelizacji. Nowelizacja uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dnia 30 marca 2001 r. służy temu celowi, choć praktyczną skuteczność dokonanych zmian ocenić będzie można dopiero w dalszej perspektywie. Dotyczy to w szczególności zagadnienia odpłatnego zabezpieczania imprez przez Policję.

Ustalenia kontroli pozwalają na sformułowanie następujących wniosków, zmierzających do podniesienia stanu bezpieczeństwa przeprowadzanych imprez masowych:

- niezbędne jest ściśle przestrzeganie przez organy administracji ustawowych przesłanek wydania zezwolenia, w szczególności wymagań co do kompletności dokumentów;

- pozytywne decyzje w powyższym zakresie powinny opierać się na dokładnej znajomości stanu technicznego i pożarowego obiektów, w których mają być przeprowadzone imprezy;
- konieczna jest ścisła kontrola wypełniania przez organizatora wymogów w zakresie angażowania odpowiednich, właściwie wyszkolonych i wyposażonych służb porządkowych i informacyjnych;
- opinie właściwych komendantów Policji i Państwowej Straży Pożarnej powinny zawierać wszystkie dane wymagane art. 7 ust. 1 u.b.i.m.;
- w przypadku imprez cyklicznych, objętych jednym zezwoleniem, właściwe jednostki Policji i Państwowej Straży Pożarnej powinny egzekwować od organizatorów imprez przestrzeganie obowiązku zawiadamiania o przewidywanej liczbie osób obecnych na imprezie;
- należy podjąć działania, które zapewnią organizacyjne możliwości respektowania tzw. zakazu stadionowego przez osoby, wobec których orzeczono karę zakazu wstępu na imprezę masową;
- konieczne jest stworzenie mechanizmów gromadzenia w urzędach gmin (miast) informacji o przeprowadzanych imprezach podlegających przepisom ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o obiektach, w których są przeprowadzane;
- wobec osób przeprowadzających imprezy masowe bez stosownego zezwolenia powinny być stosowane sankcje określone w art. 21 ust. 1 u.b.i.m.

Ponadto, zasadne jest wprowadzenie do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych rozwiązania uznającego za wykroczenie nie tylko organizowanie imprezy masowej bez wymaganego zezwolenia, czy przeprowadzanie jej wbrew wydanemu zakazowi (art. 21 ust. 1 u.b.i.m.), ale również przeprowadzanie imprezy z naruszeniem warunków bezpieczeństwa określonych w ustawie.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Analiza stanu prawnego

Przedstawiona niżej analiza stanu prawnego dotyczy stanu ustawodawstwa w okresie objętym kontrolą. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że już po zakończeniu czynności kontrolnych, a w czasie przygotowania informacji Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę z dnia 30 marca 2001 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o Policji, w istotny sposób modyfikującą przepisy, których realizacja była przedmiotem kontroli.

Podstawowe zmiany, które wprowadza powyższa nowelizacja zostały przedstawione w dalszej części niniejszej informacji (zob. rozdz. II pkt 2 „Zmiana stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności”).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁵ 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 (art. 1 ust. 1).

Bezpieczeństwo imprezy masowej zdefiniowane jest w art. 1 ust. 2 u.b.i.m. Zgodnie z tym przepisem polega ono na spełnieniu przez organizatora imprezy wymogów w zakresie bezpieczeństwa osób obecnych na imprezie w czasie jej trwania, ochrony porządku publicznego, zabezpieczenia pod względem medycznym, a także stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi tym obiektom instalacjami i urządzeniami technicznymi, w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi.

⁵Zob. przyp. 1.

Imprezą masową w rozumieniu ustawy jest impreza sportowa, artystyczna lub rozrywkowa, na której może być obecnych – w przypadku stadionu, innego obiektu nie będącego budynkiem lub terenu umożliwiającego przeprowadzenie imprezy masowej – nie mniej niż 1000 osób, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy masowej – nie mniej niż 300 osób.

Nie są imprezami masowymi imprezy odbywające się w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki, a także imprezy organizowane w placówkach oświatowych, imprezy sportowe z udziałem sportowców niepełnosprawnych, imprezy organizowane w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży oraz imprezy rekreacyjne (art. 3 pkt 1 u.b.i.m.).

Przepisów ustawy nie stosuje się jednak do imprez masowych nieodpłatnych, organizowanych na terenach zamkniętych będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrom: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Sprawiedliwości, Edukacji Narodowej oraz Prezesowi Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu, jeżeli jednostki te są organizatorami imprezy masowej (art. 2 u.b.i.m.).

Zgodnie z art. 5 u.b.i.m. obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa osobom obecnym na imprezie oraz porządku podczas trwania imprezy ciąży na jej organizatorze. Szczegółowe obowiązki organizatora w tym zakresie określa art. 5 ust. 2 – 4 u.b.i.m.

Organizator imprezy masowej jest zobowiązany – w terminie nie późniejszym niż na 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy - wystąpić do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy, o wydanie zezwolenia na jej przeprowadzenie (art. 6 u.b.i.m.). Art. 7 u.b.i.m. wymienia szereg dokumentów, które muszą być załączone do wniosku o wydanie zezwolenia. Zorganizowanie imprezy masowej bez wymaganego zezwolenia stanowi wykroczenie określone w art. 21 ust. 1 u.b.i.m. Termin na wydanie zezwolenia lub odmowę jego wydania wynosi 14 dni od złożenia wniosku, przy czym odmowa może nastąpić wyłącznie w razie niespełnienia wymogów określonych w art. 5 ust. 2 i 3 oraz art. 7 u.b.i.m. (art. 8 ust. 1 i 2 u.b.i.m.). Decyzje powyższe zapadają w formie decyzji administracyjnych (art. 8 ust. 3 u.b.i.m.). W przypadku imprez organizowanych cyklicznie (częściej niż dwa razy w roku) lub imprez, dla których opracowano terminarz, zezwolenie może obejmować większą ilość imprez lub przeprowadzenie imprez w okresie jednego roku (art. 9 ust. 1 u.b.i.m.). W przypadku zmiany warunków bezpieczeństwa decydujących o wydaniu zezwolenia wójt, burmistrz albo prezydent miasta wydaje decyzję o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej (art. 10

u.b.i.m.). Od decyzji odmawiającej zezwolenia lub zakazującej przeprowadzenia imprezy masowej służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego (art. 11 ust. 1 u.b.i.m.).

W przypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z przeprowadzoną imprezą masową, wojewoda lub rada powiatu mogą wprowadzić – na czas określony lub do odwołania – zakaz przeprowadzania imprez masowych odpowiednio na całym terenie lub części województwa lub powiatu (art. 13 i 13a u.b.i.m.).

Prawa i obowiązki organizatora imprezy masowej w zakresie zabezpieczenia imprezy masowej określone są w art. 15 – 17 u.b.i.m. oraz w rozporządzeniu wykonawczym, wydanym na podstawie art. 18 u.b.i.m., tj. w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 marca 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobów działania służb porządkowych organizatora imprezy masowej⁶.

W szczególności służby porządkowe organizatora imprezy są zobowiązane do usunięcia z miejsca przeprowadzania imprezy masowej osób, które swoim zachowaniem zakłócają imprezę (art. 17 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m.). W razie, gdy działania podjęte w tym zakresie są nieskuteczne, organizator imprezy występuje o pomoc do Policji (art. 17 ust. 2 u.b.i.m.).

Zgodnie z art. 19 u.b.i.m.⁷ w przypadku imprez masowych, na które wstęp jest odpłatny, organizator imprezy odpowiada za szkody poniesione przez Policję, Państwową Straż Pożarną i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz służbę zdrowia w związku z działaniami w miejscu i czasie odbywania się imprezy. Szkody te obejmują równowartość zniszczonego lub uszkodzonego mienia użytego przez wymienione podmioty (art. 19 ust. 3), które przedkładają organizatorowi imprezy masowej zestawienie i wysokość poniesionych szkód (art. 19 ust. 4). Szczegółowe zasady ustalania szkód oraz tryb wypłaty odszkodowań określa rozporządzenie wykonawcze wydane na podstawie art. 19 ust. 5 u.b.i.m., tj. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania szkód poniesionych przez Policję, Państwową Straż Pożarną i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz służbę zdrowia w związku z ich działaniami w miejscu i czasie odbywania się imprezy masowej oraz trybu wypłaty odszkodowań przez jej organizatora⁸.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.b.i.m. organizator imprezy masowej ma obowiązek ubezpieczenia się od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone uczestnikom imprez

⁶ Dz.U. Nr 32, poz. 169.

⁷ Art. 19 u.b.i.m. wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.

masowych, na które wstęp jest odpłatny. Polisę ubezpieczeniową organizator załącza do wniosku o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy (art. 7 ust. 1 pkt 10 u.b.i.m.).

Szczegółowe zasady ustalania minimalnej sumy gwarancyjnej tego ubezpieczenia określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ustalania minimalnej sumy gwarancyjnej ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej organizatorów imprez masowych za szkody wyrządzone uczestnikom imprez masowych, na które wstęp jest odpłatny⁹, wydane na podstawie art. 20 ust. 2 u.b.i.m.

Zgodnie z art. 22 u.b.i.m., w razie ukarania za wykroczenia z art. 50, 51, 52a, 124 i 143 k.w. oraz art. 21 ust. 2 u.b.i.m., popełnione w związku z imprezami masowymi, można orzec karę dodatkową zakazu wstępu na imprezę masową na czas od 3 do 12 miesięcy. Prawomocne orzeczenia wymierzające taką karę oraz orzeczenia zobowiązujące do powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych, podlegają wpisowi do rejestru prowadzonego przez Komendanta Głównego Policji (art. 23 ust. 1 u.b.i.m.). Szczegółowe zasady i tryb dokonywania wpisów do rejestru oraz sposób jego prowadzenia określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu dokonywania wpisów do prowadzonego przez Komendanta Głównego Policji rejestru prawomocnych orzeczeń o ukaraniu karą dodatkową zakazu wstępu na imprezę masową i prawomocnych orzeczeń zobowiązujących do powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych oraz sposobu prowadzenia rejestru¹⁰, wydane na podstawie art. 23 ust. 3 u.b.i.m.

Przedstawione rozwiązania ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych pozostają w zgodzie z ratyfikowaną przez Polskę w 1995 r. europejską konwencją nr 120 w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej, uchwaloną przez Komitet Stały Rady Europy w Strasburgu dnia 19 sierpnia 1985 r.¹¹. Konwencja ta ustala podstawowe zasady zapewnienia bezpieczeństwa na stadionach piłkarskich m.in. poprzez ścisłą kontrolę sprzedaży biletów, ograniczenie liczby widzów i monitoring imprez.

⁸ Dz.U. Nr 61, poz. 672.

⁹ Dz.U. Nr 105, poz. 665.

¹⁰ Dz.U. Nr 62, poz. 397.

¹¹ Dz.U. z 1995 r., Nr 129, poz. 625.

W Unii Europejskiej zagadnienia bezpieczeństwa imprez masowych poddane są w zasadzie prawu wewnętrznemu poszczególnych państw członkowskich. Dokumenty unijne dotyczą tylko pewnych aspektów omawianej problematyki. Wśród tych dokumentów należy wymienić:

- uchwałę z dnia 9 czerwca 1997 r. w sprawie zapobiegania i ograniczania chuligaństwa związanego z meczami piłki nożnej w drodze wymiany doświadczeń, wykluczenia ze stadionów i polityki w zakresie mediów,
- zalecenie z dnia 22 kwietnia 1996 r. w sprawie wytycznych dotyczących zapobiegania i zmniejszania niepokojów związanych z meczami piłki nożnej,
- zalecenie z 29-30 listopada 1993 r. w sprawie odpowiedzialności organizatorów imprez sportowych.

Spośród zagadnień poddanych regulacjom wewnętrznym państw Unii Europejskiej należy zwrócić uwagę, że w niektórych krajach (Austria, Francja, Wielka Brytania) prawo przewiduje możliwość odpłatnego udziału Policji w zabezpieczeniu imprez masowych.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹² 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 również 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”), dotyczące różnych aspektów zabezpieczania imprez masowych. Są to jednak dokumenty wewnętrzne, nie mające charakteru prawa powszechnie obowiązującego.

¹² Tekst jednolity Dz.U. z 2000 r., Nr 101, poz. 1092.

2. Prace legislacyjne zmierzające do zmiany stanu prawnego

Dnia 24 marca 2000 r. Komisja Kultury Fizycznej i Turystyki Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wniosła do Marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o Policji¹³. Projekt przewidywał m.in. możliwość zawierania między organizatorem imprezy masowej a właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Policji porozumienia o odpłatnym udziale Policji w zabezpieczeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas przeprowadzania imprezy masowej. Projektodawcy zaproponowali także wprowadzenie do ustawy pojęcia „imprezy masowej o podwyższonym ryzyku”¹⁴, z jednoczesnym zaostreżeniem wymogów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przy organizacji takiej imprezy.

Zapoczątkowana w 2000 r. droga legislacyjna doprowadziła do uchwalenia ustawy z dnia 30 marca 2001 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o Policji (zob. wprowadzenie do rozdz. II pkt 1 „Analiza stanu prawnego”). Ustawa ta wprowadza istotne zmiany w stosunku do aktualnie obowiązującego stanu prawnego.

Spośród zmian stanu prawnego wprowadzanych ustawą z dnia 30 marca 2001 r. najważniejsze dotyczą następujących kwestii:

1. dokładniej został sprecyzowany sposób obliczania ilości uczestników, powyżej której impreza jest uznawana za masową – do tej pory decyduje liczba osób, która może być obecna na imprezie, po zmianie decydować będzie liczba miejsc przeznaczonych dla osób uczestniczących w imprezie – bez zmiany dotychczasowych progów liczbowych (art. 3 pkt 1 u.b.i.m. po nowelizacji);
2. wprowadza się pojęcie imprezy masowej o podwyższonym ryzyku – zob. przyp. 14; impreza o podwyższonym ryzyku to impreza masowa, w czasie której, jak wynika z posiadanych informacji i dotychczasowych doświadczeń dotyczących zachowania osób uczestniczących, istnieje obawa wystąpienia aktów przemocy lub agresji (art. 3 pkt 1a);
3. o uznaniu imprezy za imprezę o podwyższonym ryzyku decyduje organ wydający decyzję, stwierdzając to w zezwoleniu (art. 8 ust. 1b);

¹³ Druk sejmowy nr 1904.

¹⁴ Aktualnie określenie „impreza podwyższonego ryzyka” jest w praktyce stosowane przez Policję dla podkreślenia szczególnego niebezpieczeństwa związanego z niektórymi imprezami, jednak nie jest ono zdefiniowane w przepisach prawa.

4. konsekwencją uznania imprezy za imprezę o podwyższonym ryzyku jest ustalenie na niższym poziomie progów liczbowych, po przekroczeniu których impreza poddana zostaje rygorowi imprezy masowej; progi te wynoszą: na stadionie, w obiekcie nie będącym budynkiem oraz na terenie otwartym – 300 osób (zamiast 1000 osób w przypadku „zwykłych” imprez masowych) oraz w hali sportowej lub w innym budynku – 200 osób (zamiast 300) – art. 3 pkt 1a;
5. wprowadzono następujący sposób obliczania niezbędnej ilości służb porządkowych: co najmniej 10 porządkowych na 300 osób, które mogą być obecne na imprezie i 1 porządkowy na każde następne 100 osób; w przypadku uznania imprezy za imprezę o podwyższonym ryzyku przeliczniki te wynoszą odpowiednio 30 porządkowych na 300 osób, które mogą być obecne na imprezie masowej i co najmniej 3 porządkowych na każde następne 100 osób;
6. sprecyzowano, że służba porządkowa i informacyjna organizatora ma być odpowiednio wyszkolona i wyposażona, wyraźnie wyróżniająca się elementami ubioru (art. 5 ust. 2 pkt 2);
7. wprowadzono obowiązek powoływania przez organizatora imprezy masowej kierownika do spraw bezpieczeństwa, kierującego służbami porządkowymi i informacyjnymi organizatora (art. 5 ust. 2 pkt 2);
8. skraca się termin do złożenia wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na przeprowadzenie imprezy masowej z 30 do 14 dni (art. 6), z tym, że niezachowanie tego terminu staje się podstawą do odmowy wydania zezwolenia (art. 8 ust. 2);
9. wprowadza się termin 14 dni przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji na zwrócenie się o wyrażenie opinii, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2;
10. termin do wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy lub odmowy jego wydania zostaje skrócony z 14 do 7 dni (art. 8 ust. 1);
11. ustalono tryb postępowania, w jakim wojewoda lub zarząd powiatu mogą wprowadzić zakaz przeprowadzania imprez masowych (odpowiednio na terenie województwa lub powiatu) dla określonego organizatora lub zezwolić na przeprowadzenie imprezy masowej bez udziału widzów w przypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z przeprowadzoną imprezą masową (art. 13 ust. 1 i art. 13a ust. 1);

12. dokładnie sprecyzowano zasady utrwalania przebiegu imprezy za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk (art.15); wojewoda sporządza wykaz obiektów i terenów, na których utrwalanie przebiegu imprezy jest obowiązkowe (art. 15 ust. 2);
13. sprecyzowano zakres zagadnień, które mają być przedmiotem regulacji w rozporządzeniu Rady Ministrów, dotyczącym wymagań stawianych służbom porządkowym organizatora imprezy (art. 18).

Zagadnieniem dyskusyjnym jest stworzenie możliwości odpłatnego udziału Policji w zabezpieczeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas przeprowadzania imprezy masowej. Następować to ma na podstawie porozumienia zawieranego między organizatorem imprezy a właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Policji (art. 5a ust. 1). Zawarcie takiego porozumienia wymagać będzie zgody komendanta wojewódzkiego Policji. Powinno ono określać: sposób zabezpieczenia przez Policję bezpieczeństwa i porządku publicznego, kwotę odpłatności uiszczanej na rzecz Policji przez organizatora imprezy masowej, zasady i tryb nadzoru Policji nad działalnością służb porządkowej i informacyjnej oraz kierownika do spraw bezpieczeństwa (art. 5a ust. 2). W związku z tym rozwiązaniem wprowadza się także stosowną zmianę ustawy o Policji z uwzględnieniem dodatkowego wynagradzania policjantów biorących udział w zabezpieczeniu imprezy z otrzymanych od organizatora środków.

Spośród innych zagadnień, które budzić mogą nadal poważniejsze kontrowersje, należy wskazać utrzymanie zasady, że Policja interweniować ma na wniosek organizatora imprezy (lub działającego w jego imieniu kierownika do spraw bezpieczeństwa), w sytuacji, gdy uzna on, że działania podjęte przez jego służby porządkowe są nieskuteczne. Ustalenia kontroli wskazują, że często stosowny sygnał ze strony organizatora przychodzi zbyt późno, w sytuacji już poważnego zagrożenia. W wielu wypadkach wcześniejsza interwencja Policji mogłaby umożliwić eliminację zagrożenia „w zarodku”. Należy jednak jednocześnie mieć na uwadze, że tendencje obserwowane w praktyce innych krajów zmierzają w kierunku ograniczania roli Policji i zwiększania zaangażowania służb porządkowych organizatorów imprez.

Podsumowując kwestię będących w toku zmian ustawodawstwa należy zaznaczyć, że w ogólnym kształcie, przy wyżej sformułowanych zastrzeżeniach, kierunek projektowanych zmian ustawodawczych znajduje uzasadnienie w ustaleniach kontroli. Realizacja zmienionych przepisów wpłynąć może na podniesienie poziomu bezpieczeństwa imprez masowych, choć jednocześnie – przede wszystkim z uwagi na znaczne skrócenie terminów - wymagać będzie większego zdyscyplinowania zarówno od organizatorów imprez, jak i organów wydających zezwolenia.

3. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno – organizacyjnych

Problematyka realizacji przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w aspekcie ekonomicznym i organizacyjnym tylko w pewnym zakresie należy do zagadnień będących przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Ciężar finansowy i organizacyjny przeprowadzania imprez spoczywa na ich organizatorach, będących podmiotami nie podlegającymi w zasadzie kontroli NIK.

Udział organów administracji w realizacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jest ograniczony do procedury wydawania decyzji o zezwoleniu na przeprowadzenie imprezy masowej. Obowiązki w tym zakresie spoczywają na samorządzie gminnym. Organem wydającym zezwolenie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wewnętrzny podział zadań i kompetencji w urzędzie w zakresie prowadzenia postępowań o wydanie zezwolenia jest określony w regulaminach organizacyjnych poszczególnych urzędów gmin. W większości urzędów sprawy te były prowadzone w wydziałach spraw obywatelskich, ale także wydziałach kultury fizycznej, wydziałach kultury i sztuki i zespole zarządzania kryzysowego.

Znaczący jest udział Policji w realizacji przepisów wspomnianej ustawy. Policja podejmuje w związku z przeprowadzanymi imprezami szereg przedsięwzięć organizacyjnych, wiążących się ze znaczącymi kosztami. Udział Policji w tym procesie zaczyna się już na etapie opiniowania wniosków organizatorów, poprzez przygotowanie i realizację zabezpieczenia imprezy, aż do egzekwowania odpowiedzialności osób naruszających prawo w związku z przeprowadzanymi imprezami. Należy zaznaczyć, że – wobec niewywiązywania się organizatorów imprez z obowiązków nałożonych ustawą – na Policji spoczywa główny ciężar zabezpieczania zwłaszcza dużych imprez sportowych, wiążących się z największymi

zagrożeniami. Łączy się to z koniecznością angażowania różnorodnych wyspecjalizowanych służb Policji oraz, co za tym idzie, ze znaczącymi kosztami.

W 1999 r. łączne koszty zabezpieczania imprez sportowych, artystycznych i rozrywkowych wyniosły w skali całego kraju ok. 25 mln zł, z czego na imprezy sportowe przypadło 18 mln zł, tj. 72 % w sytuacji, gdy ilość imprez sportowych przewyższała ilość imprez artystycznych i rozrywkowych o 58,5%. Najwyższe koszty poniosły jednostki Policji z województw: śląskiego (6,0 mln zł), dolnośląskiego (5,3 mln zł), łódzkiego (2,1 mln zł) oraz Komenda Stołeczna Policji (2,3 mln zł). Szkody w mieniu Policji wyniosły łącznie 51,5 tys. zł, w tym na imprezach sportowych – 49,1 tys. zł (tj. 95,3 %). Uzyskane odszkodowania zamknęły się wielkością 750 zł.

Koszty zabezpieczania imprez za cały rok 2000 wyniosły w skali kraju ok. 29,3 mln zł, w tym imprez sportowych – 18,1 mln zł (61,8%). Największe koszty poniosły jednostki z województw: śląskiego (4,8 mln zł), mazowieckiego (łącznie z Warszawą – 4,3 mln zł), łódzkiego (3,2 mln zł), dolnośląskiego (3,1 mln zł), małopolskiego (1,9 mln zł). Szkody w mieniu Policji wyniosły 151,4 tys. zł, w tym na imprezach sportowych 133,6 tys. zł (tj. 88,2%). Wysokość odszkodowań wyniosła 12,5 tys. zł.

Analizując dane dotyczące wysokości tych kosztów należy jednak uwzględnić fakt, że Policja w zasadzie nie prowadzi odrębnych statystyk dotyczących kosztów zabezpieczania imprez masowych w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i innych imprez, które także gromadzą znaczną liczbę uczestników, ale – z różnych względów nie są imprezami masowymi w rozumieniu omawianej ustawy. Z tego powodu przytoczone dane statystyczne dotyczą wszystkich imprez zabezpieczanych przez odpowiednie jednostki Policji.

Inne służby nie są w tak znaczącym stopniu zaangażowane organizacyjnie i finansowo w działania związane z zabezpieczaniem imprez masowych. Dotyczy to w szczególności Państwowej Straży Pożarnej, która utrzymuje w dyspozycji w swoich jednostkach odpowiednie siły zdolne do ewentualnej interwencji.

Jak wyżej wspomniano, ciężar finansowy i organizacyjny przeprowadzania imprez spoczywa na ich organizatorach. Dotyczy to także ewentualnych szkód spowodowanych w trakcie przeprowadzania imprezy. Należy jednak zaznaczyć, że obowiązek odszkodowawczy organizatora imprezy masowej nie obejmuje szkód wyrządzonych przez jej uczestników przed i po imprezie. W tym zakresie ciężar ekonomiczny szkód – w braku ustalenia sprawców – spoczywa na poszkodowanych, np. przedsiębiorstwach komunikacji miejskiej i PKP.

4. Istotne ustalenia kontroli

4.1. Urzędy gmin (miast)

4.1.1. Skala problemu

Skalę badanego problemu ilustruje przede wszystkim liczba składanych wniosków o wydanie decyzji zezwalających na przeprowadzenie imprezy masowej oraz liczba wydanych decyzji, o czym jest mowa w dalszej części niniejszej informacji. Jednocześnie należy zastrzec, iż badania kontrolne wykazały, że nie jest możliwe precyzyjne określenie rozmiarów badanego zjawiska w skali kraju. Składają się na to następujące przyczyny:

- żaden organ nie prowadzi statystyki ilości organizowanych imprez masowych; ustalenie tej liczby byłoby możliwe jedynie po zebraniu danych ze wszystkich urzędów gmin w Polsce – przeprowadzona kontrola dała jedynie częściowy obraz, ograniczony do urzędów gmin objętych kontrolą;
- znacząca część decyzji zezwalających na przeprowadzenie imprez masowych dotyczy imprez tzw. powtarzalnych, tzn. nie określonej z góry liczby imprez organizowanych w określonym czasie;
- statystyki dotyczące ilości imprez zabezpieczanych przez Policję obejmują wszystkie imprezy, nie zaś tylko imprezy masowe w rozumieniu ustawy (por. pkt 4.4. niniejszej informacji).

Kontrola potwierdziła, że zdarzają się przypadki przeprowadzania imprez masowych bez stosownego zezwolenia. Określenie liczby takich imprez nie jest możliwe. Urzędy gmin nie dysponują wiedzą na temat ilości imprez masowych organizowanych bez zezwolenia na obszarze ich działania. Dotyczy to w szczególności dyskotek, które podlegają rygorom ustawy, jeżeli może być na nich obecne powyżej 300 osób. W toku kontroli fakty organizacji dyskotek bez zezwolenia ujawniono przeprowadzając czynności kontrolne w jednostkach Policji (zob. pkt 3.2.7).

4.1.2. Liczba składanych wniosków i ich terminowość

Najwięcej wniosków o wydanie decyzji zezwalającej na przeprowadzenie imprezy masowej wpływało w dużych ośrodkach miejskich, w których istnieją kluby sportowe i w których odbywają się liczne imprezy artystyczne i rozrywkowe. W mniejszych ośrodkach liczba ta była mniejsza. W okresie objętym kontrolą wpłynęło ogółem do kontrolowanych urzędów 1218 wniosków, w tym:

do Urzędu Miejskiego we Wrocławiu - 198 wniosków, do Urzędu Miasta w Krakowie – 182 wnioski, do Urzędu Miasta Poznania - 157 wniosków, do Urzędu Miasta Katowice - 125 wniosków, do Urzędu Gminy Warszawa-Centrum – 96 wniosków, do Urzędu Miasta Łodzi – 95 wniosków, do Urzędu Miejskiego w Gdańsku – 79 wniosków, do Urzędu Miasta Chorzów – 70 wniosków, do Urzędu Miasta w Toruniu – 60 wniosków, do Urzędu Miasta w Radomiu – 57 wniosków, do Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego – 33 wnioski, do Urzędu Miejskiego w Słupsku – 31 wniosków, do Urzędu Gminy w Grabicy – 25 wniosków, do Urzędu Miasta i Gminy w Grodzisku Wlkp. – 8 wniosków, do Urzędu Gminy Igołomia-Wawrzeńczyce – 2 wnioski.

Występuje zjawisko nieprzestrzegania przez organizatorów imprez masowych wynikającego z art. 6 u.b.i.m. obowiązku wystąpienia nie później, niż na 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. Spośród zbadanych 887 decyzji termin nie był zachowany w 428 przypadkach (48,2%). W niektórych urzędach większość wniosków była złożona z naruszeniem powyższego przepisu. Przykładowo:

- ♦ *Termin 30 dni nie był zachowany w 85,7% wniosków złożonych w Urzędzie Miasta Chorzów, w 82% wniosków – w Urzędzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, w 72% wniosków - w Urzędzie Miasta w Radomiu, w 60% wniosków - w Urzędzie Miejskim w Gdańsku.*

Naruszenie wyżej wspomnianego obowiązku jest zaniedbaniem organizatorów imprez i jako takie nie obciąża organów wydających zezwolenia. Termin określony w art. 6 u.b.i.m. ma jednak wyłącznie charakter instrukcyjny i jego nieprzestrzeganie nie pociąga za sobą ujemnych konsekwencji dla składającego wniosek. Sam fakt złożenia wniosku z opóźnieniem

nie stanowi dostatecznej przyczyny do odmowy udzielenia zezwolenia, ponieważ odmowa wydania zezwolenia może nastąpić wyłącznie w razie niespełnienia wymogów, o których mowa w art. 5 ust. 2 i 3 oraz w art. 7 u.b.i.m. (art. 8 ust. 2 u.b.i.m.). Jednak – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – rozpatrywanie wniosków złożonych w krótkich terminach przed rozpoczęciem imprez powodowało sytuację, w której urzędnicy przygotowujący decyzje nie dysponowali dostateczną ilością czasu na wnikliwą analizę złożonych dokumentów – wniosków wraz z załącznikami. Jest to szczególnie widoczne w przypadku zezwoleń wydanych na podstawie wniosków złożonych tuż przed imprezą (jeden, dwa dni przed imprezą, a nawet w dniu imprezy). W takich przypadkach sprawdzenie okoliczności istotnych dla wydania właściwej decyzji jest w zasadzie niemożliwe.

- ◆ *Przypadki szczególnie opóźnionego składania wniosków wystąpiły m.in. w Urzędzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (trzy wnioski na trzy dni przed planowanym terminem imprezy, jeden wniosek – dwa dni przed imprezą, jeden wniosek – dzień przed imprezą); w Urzędzie Miejskim w Gdańsku (jeden wniosek – dzień przed imprezą, jeden wniosek – w dniu imprezy); w Urzędzie Miasta w Radomiu (po jednym wniosku – na trzy, dwa i jeden dzień przed imprezą, jeden wniosek – w dniu imprezy).*

Z powyższych przyczyn obecna zmiana stanu prawnego zakłada, że niezachowanie terminu staje się podstawą do odmowy wydania zezwolenia, z tym że jednocześnie skraca się termin do złożenia wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na przeprowadzenie imprezy masowej z 30 do 14 dni (por. rozdz. II pkt 2 „Prace legislacyjne zmierzające do zmiany stanu prawnego”).

W toku kontroli ujawniono nawet przypadki złożenia wniosków już po rozpoczęciu imprez tzw. cyklicznych, co oznacza, że początkowo odbywały się one bez stosownego zezwolenia.

- ◆ *Dotyczy to sześciu wniosków złożonych w Urzędzie Miasta w Toruniu i czterech – w Urzędzie Miasta Bydgoszczy.*

Stwierdzono także wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy mimo braku wniosku organizatora, co stanowi naruszenie art. 6 u.b.i.m.

- ◆ *Dotyczyło to imprezy artystycznej zorganizowanej dnia 19 września 1999 r. w Bydgoszczy przez Pomorską Agencję Imprez Artystycznych „Paja” ze Słupska.*

Ponadto stwierdzono przypadek wydania zezwolenia przed datą złożenia wniosku.

- ◆ *Stowarzyszenie „Inicjatywy Młodych” złożyło wniosek o zezwolenie dnia 8 maja 2000 r., zaś decyzję z upoważnienia Prezydenta Miasta Radomia wydano już 5 maja 2000 r. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Kultury, Sportu i Turystyki Urzędu Miasta w Radomiu wynika, że zezwolenie wydano na podstawie ustnych ustaleń, a przekazano ją organizatorowi po otrzymaniu dokumentów.*

4.1.3. Kompletność wniosków

W toku kontroli ustalono, że w wypadkach niezalączania do wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej załączników, o których mowa w art. 7 u.b.i.m., organy właściwe do wydania decyzji wzywały wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Dotyczyło to w szczególności opinii komendantów rejonowych Policji i Państwowej Straży Pożarnej, kierownika jednostki organizacyjnej pomocy doraźnej (pogotowia ratunkowego) i państwowego inspektora sanitarnego. Stwierdzono jednak, że wiele decyzji zezwalających na przeprowadzenie imprez masowych wydano mimo braku wymaganych załączników. Spośród zbadanych 791 decyzji braki w zakresie dokumentacji wystąpiły w 221 przypadkach (27,9% ogółu decyzji).

- ◆ *Spośród skontrolowanych pozytywnych decyzji brak wymaganych załączników wystąpił m.in. w Urzędzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (95,5% ogółu decyzji), w Urzędzie Miejskim w Słupsku (77,4%), w Urzędzie Miasta Bydgoszczy (51%); w Urzędzie Miasta Chorzów (44,9%).*

4.1.4. Tryb rozpatrywania wniosków, liczba i terminowość wydawania decyzji

W ramach poszczególnych urzędów podział zadań i kompetencji w zakresie rozpatrywania wniosków o wydanie decyzji zezwalającej na przeprowadzenie imprezy masowej kształtował się w różny sposób. i tak, przykładowo:

- ◆ *W Urzędzie Miasta w Radomiu do sierpnia 1999 r. sprawy związane z wydawaniem zezwoleń powierzono Wydziałowi Spraw Obywatelskich. Od 1 września 1999 r., bez uchwały Rady Miejskiej wprowadzającej zmiany do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu (na ustne polecenie wiceprezydenta Miasta), sprawy te przejął Wydział Kultury, Sportu i Turystyki.*
- ◆ *W Urzędzie Miasta w Toruniu sprawy w zakresie realizacji przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych prowadzone były w Wydziale Spraw Obywatelskich Urzędu. Jako nieprawidłowość oceniono fakt, że – niezgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu – w aktach osobowych inspektora w Wydziale Spraw Obywatelskich prowadzącego sprawy dotyczące zezwoleń na przeprowadzanie imprez masowych, nie było wpisu tego zadania*
- ◆ *Także w Urzędzie Miasta Łodzi sprawy związane z realizacją przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych prowadzono w Wydziale Spraw Obywatelskich.*
- ◆ *W Urzędzie Miasta Poznania prowadzenie postępowań dotyczących wniosków o zezwolenie należało do zakresów działania Wydziału Kultury i Sztuki (imprezy artystyczne i rozrywkowe) oraz Wydziału Kultury Fizycznej i Turystyki (imprezy sportowe).*
- ◆ *Pozytywnie oceniono rozwiązania organizacyjne przyjęte w Urzędzie Miasta Krakowa. Na podstawie uchwały z dnia 31 marca 1999 r. utworzono w kancelarii Prezydenta komórkę organizacyjną pn. Zespół Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, nad którą nadzór powierzono Sekretarzowi Miasta. Rozwiązanie to, w ocenie kontroli, usprawniło wypełnianie przez Urząd obowiązków wynikających z ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Efektem właściwego nadzoru było m.in. wprowadzenie procedury wydawania zezwoleń oraz ustalenie zakresu obowiązków i odpowiedzialności zatrudnionemu w tym Zespole inspektorowi ds. imprez masowych.*

W okresie objętym kontrolą liczba wydanych decyzji w sprawie zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych wynosiła 1262. W poszczególnych urzędach przedstawiała się ona następująco (w nawiasach podano liczbę decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia, jeśli w danym urzędzie takie decyzje wystąpiły)¹⁵:

1. Urząd Miejski Wrocławia - 198

¹⁵ Liczba wydanych decyzji może różnić się od liczby złożonych wniosków. Wynika to m.in. z faktu, że część wniosków dotyczyła tej samej imprezy (np. po uprzedniej odmowie udzielenia zezwolenia), część wniosków była wycofana przez organizatorów, część była pozostawiona bez rozpoznania.

2. Urząd Miasta Krakowa – 182 (3)
3. Urząd Miasta Poznania - 151
4. Urząd Miasta Katowice -125
5. Urząd Miasta Łodzi – 121 (20)
6. Urząd Gminy Warszawa-Centrum - 96
7. Urząd Miejski w Gdańsku - 75
8. Urząd Miasta Chorzów - 70
9. Urząd Miasta Bydgoszczy - 51
10. Urząd Miasta w Radomiu - 50
11. Urząd Miasta w Toruniu - 47
12. Urząd Miejski w Słupsku - 31
13. Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego – 30 (1)
14. Urząd Gminy w Grabicy – 25 (1)
15. Urząd Miasta i Gminy Grodzisk Wlkp. - 8
16. Urząd Gminy Igołomia – Wawrzeńczyce - 2

- ◆ *Negatywnie należy ocenić fakt, że w Urzędzie Miejskim w Słupsku wszystkie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej zostały wydane z naruszeniem art. 8 ust. 3 u.b.i.m., nie posiadały bowiem formy decyzji administracyjnych.*

Występowały przypadki nieprzestrzegania terminu 14 dni na wydanie decyzji, liczonego od dnia złożenia wniosku przez organizatora imprezy (art. 8 ust. 1 u.b.i.m.). Spośród 887 decyzji poddanych analizie dotyczyło to 234 wydanych decyzji (26,4%). I tak, przykładowo:

- ◆ *Opóźnienia wystąpiły m.in. w Urzędzie Miejskim w Słupsku (29% ogółu decyzji wydanych po upływie od 22 do 43 dni od złożenia wniosku); w Urzędzie Miasta Bydgoszczy (odpowiednio 31,4% - od 15 do 77 dni); w Urzędzie Miasta w Toruniu (12,8% - od 15 do 46 dni).*
- ◆ *W Urzędzie Gminy w Grabicy na 24 wydane decyzje aż w 15 przypadkach (62,5%) doszło do przekroczenia terminu, w tym m.in.: w jednym przypadku o 53 dni, w dwóch – o 34 dni, w jednym – o 32 dni, a w trzech – o 30 dni.*

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że obecne zmiany ustawodawcze wprowadzają skrócenie wyżej określonego terminu na wydanie decyzji z 14 do 7 dni (por. rozdz. II pkt 2 „Prace legislacyjne zmierzające do zmiany stanu prawnego”).

Poważnym problemem jest sprawa oceny, przy rozpatrywaniu wniosków o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej, liczby potencjalnych uczestników imprezy i związanych z tym zagrożeń. Brak właściwego rozpoznania w tym zakresie może doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa osób uczestniczących w imprezie i naruszeń porządku publicznego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku organizacji wielkich imprez masowych na terenie małych gmin, które nie mają dostatecznego przygotowania organizacyjnego do przeprowadzania takich imprez.

- ◆ *Jednym z poważniejszych przypadków niedostatecznego rozpoznania zagrożeń związanych z organizacją imprezy masowej była przeprowadzona dnia 26 sierpnia 2000 r. na terenie lotniska Aeroklubu Krakowskiego w Pobiedzisku Wielkim (gmina Igołomia-Wawrzeńczyce) impreza pn. Inwazja Mocy 2000. Organizator tej imprezy podał we wniosku, że przewidywana liczba uczestników wynosić będzie ok. 20 tys. osób, w związku z czym służby porządkowo – informacyjne liczyć będą 207 osób. W opinii komendanta powiatowego Policji przewidziano konieczność zabezpieczania imprezy przez ok. 70 funkcjonariuszy. Należy zaznaczyć, że deklarowana przez organizatora liczba uczestników została uznana przez Policję jako znacznie zaniżona. Policja szacowała potencjalną ilość uczestników na 200 – 300 tys. osób, co miało wpływ na skalę podejmowanych przez nią działań. W rzeczywistości całkowita liczba uczestników wspomnianej imprezy mogła wynieść – według oceny Policji - ok. 500 tys. osób. W trakcie imprezy doszło do poważnych naruszeń porządku, w wyniku czego 2 osoby doznały poważnych obrażeń ciała, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne poniosło szkody w taborze autobusowym na kwotę powyżej 97 tys. zł, okoliczni mieszkańcy ponieśli szkody z tytułu zniszczenia ich mienia na łączną kwotę powyżej 47 tys. zł. Wspomniane szkody materialne zostały pokryte przez organizatora. Należy zaznaczyć, że działania Policji – w bardziej prawidłowy sposób oceniającej zagrożenia, niż organizator - doprowadziły do zminimalizowania wielkości negatywnych skutków imprezy.*

Z ustaleń kontroli wynika, że organy wydające decyzje w sprawie zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej nie zawsze dysponują dostatecznymi informacjami na temat stanu technicznego obiektów, w których odbywają się imprezy, w szczególności pod kątem spełniania wymogów prawa budowlanego. I tak, przykładowo:

- ◆ *W Urzędzie Miasta Chorzów nie podejmowano działań zmierzających do ustalenia i oceny stanu techniczno-budowlanego stadionów i budynków wykorzystywanych dla organizowania imprez masowych.*
- ◆ *Aktualnej i kompletnej wiedzy z tego zakresu nie posiadano również w Urzędzie Miejskim Wrocławia i w Urzędzie Miasta w Toruniu.*
- ◆ *Negatywnie oceniono wydawanie przez Burmistrza Miasta i Gminy Grodzisk Wlkp. decyzji zezwalających na przeprowadzanie imprez masowych w obiekcie, który nie był dopuszczony do użytkowania (stadion KS Groclin – Dyskobolia). Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.b.i.m. Burmistrz był zobowiązany do odmowy udzielenia zezwolenia na skutek nieprzestrzegania przez organizatora imprezy wymogów prawa budowlanego.*

Z powyższym zagadnieniem wiąże się także sprawa nie dość rygorystycznego stanowiska organów wydających zezwolenia odnośnie zagrożeń związanych ze zgłaszanymi przez Policję zastrzeżeniami co do stanu technicznego obiektów. Zastrzeżenia te wyrażane są w opiniach wydawanych na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.b.i.m. – por. rozdział II pkt 3.2.2.

4.1.5. Imprezy masowe przeprowadzane bez zezwolenia

W toku kontroli ustalono, że część imprez masowych przeprowadzana jest bez stosownego zezwolenia właściwego organu. Na podstawie ustaleń w urzędach miast (gmin) nie da się sformułować generalnego wniosku o skali tego zjawiska. Jest ono jednak niepokojące, zwłaszcza że sygnały o imprezach masowych przeprowadzanych bez zezwolenia płyną także z ustaleń kontroli w innych jednostkach, zwłaszcza w komendach Policji (por. pkt 3.2.7.). Organy gminy nie podejmują na ogół działań w celu zapobieżeniu temu zjawisku i pociągnięciu do odpowiedzialności osób organizujących te imprezy.

Przykładowo:

- ◆ *W toku kontroli Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Świerkłańcu ustalono, że w dniach 16-17 października 1999 r. odbyła się impreza masowa pn. „II Wielka Parada*

Konna Hubertus 99” – bez zezwolenia na jej przeprowadzenie. To samo dotyczyło imprezy pn. „Powitanie lata Świerklaniec 2000”.

- ◆ *Dnia 11 czerwca 2000 r. została przeprowadzona w Gdańsku impreza pn. „Rodzinne Zdjęcie Gdańszczan na koniec wieku”. Organizator błędnie uznał tę imprezę za rekreacyjną, na którą zezwolenie nie jest wymagane. Z tego względu nie występował o zgodę na jej przeprowadzenie. Jednak fakt zorganizowania w ramach tej imprezy występów zespołu muzycznego i ulicznych występów teatralnych i zakładana liczba uczestników (ok. 15 tys. osób) powodowały, że należało uznać tę imprezę za masową w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Ponadto, w decyzji Urzędu Miejskiego zezwalającej na wykorzystanie drogi w sposób szczególny, znajdowało się pouczenie o konieczności uzyskania zezwolenia na organizację imprezy masowej. Impreza ta odbyła się jednak bez zezwolenia.*

W niektórych przypadkach brak zezwolenia był rezultatem niewłaściwego postępowania służb urzędu, i tak:

- ◆ *Dnia 24 czerwca 2000 r. na Starym rynku w Bydgoszczy przeprowadzono imprezę pod nazwą „Eskalacja Lata”, której organizator złożył wymagane opinie stosownych służb, jednak opinie te zostały przekazane przez Urząd Komendzie Miejskiej Policji bez rozpatrzenia, tj. bez wydania decyzji.*
- ◆ *Podobna sytuacja nastąpiła w przypadku rozegranego w Bydgoszczy dnia 4 czerwca 2000 r. meczu piłki ręcznej mężczyzn Polska – Niemcy. Wniosek organizatora został przez urząd przekazany bez rozpatrzenia Komendzie Miejskiej Policji z informacją o miejscu rozegrania meczu.*

4.1.6. Inne zagadnienia

1. Aby impreza mogła być uznana za imprezę masową i podlegała tym samym rygorom ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, musi być przeprowadzona przez konkretnego organizatora, na którym ciążyą obowiązki określone w ustawie. Może jednak wystąpić problem zgromadzenia dużej ilości osób na określonym terenie bez formalnego uznania tego zgromadzenia za imprezę masową w rozumieniu ustawy ze względu na brak organizatora.

- ◆ *Przykładowo, w toku kontroli Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu ustalono, że w 1999 r. z organizowania imprezy sylwestrowej na Rynku we Wrocławiu zrezygnowała firma Open Art., która wcześniej wygrała konkurs na organizację tej imprezy (por. pkt 3.2.3. niniejszej informacji). Mimo to na Rynku zgromadziło się ok. pięć tysięcy osób, wspólnie świętujących nadejście nowego roku.*

Tego rodzaju sytuacja wymyka się całkowicie spod kontroli organów gminy, brak bowiem podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie bezpieczeństwa tego rodzaju „samorzutnej imprezy”. Można wobec tego postawić postulat, aby urzędy gmin przewidywały możliwość wystąpienia takiej sytuacji i podejmowały działania zmierzające do wyłonienia organizatora takiej imprezy.

2. Ustalenia kontroli wskazują, iż w przypadku części imprez odbywających się na terenach otwartych, których charakter i ilość uczestników uzasadniają uznanie ich za imprezy masowe, ich organizatorzy występowali jedynie o wyrażenie zgody na wykorzystanie drogi w sposób szczególny na podstawie art. 65 ustawy z dnia 20 czerwca 1999 r. - Prawo o ruchu drogowym¹⁶, a organ wydający decyzję nie analizował szczegółowo charakteru tych imprez. W ten sposób organizatorzy unikali konieczności spełnienia warunków - określonych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych - dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa osobom obecnym na imprezie oraz porządku podczas trwania imprezy.

- ◆ *Dotyczy to przykładowo zorganizowanego dnia 10 września 1999 r. na placu Dąbrowskiego w Łodzi koncertu Andrei Bocellego, który zgromadził kilka tysięcy osób.*
- ◆ *Także w Krakowie odbyły się dwie imprezy masowe – impreza w Lasku Wolskim dnia 28 maja 2000 r. oraz przemarsz 2 tys. osób do Rynku Głównego dnia 4 czerwca 2000 r. – na podstawie zezwolenia na wykorzystanie drogi w sposób szczególny.*

3. Zagadnienia badane w toku kontroli wymagały także analizy pod kątem możliwości wystąpienia zagrożeń korupcyjnych. Zagrożenia te mogą być związane z faktami ewentualnego wydawania zezwoleń na organizację imprezy masowej bez spełnienia warunków określonych w ustawie. Ustalenia kontroli w skontrolowanych urzędach nie pozwoliły jednak na sformułowanie uzasadnionych, skonkretyzowanych podejrzeń rzeczywistego istnienia tego rodzaju zjawiska. Należy zaznaczyć, że w kontrolowanych urzędach postępowanie w tych sprawach prowadzone jest przez poszczególnych pracowników zatrudnionych w odpowiednich komórkach organizacyjnych, pod nadzorem kierowników tych

komórek. Fakt zaangażowania w proces wydawania decyzji większej liczby osób zmniejsza stopień podatności procesu decyzyjnego na korupcję.

4. Urzędy gmin (miast) przekazywały dotacje budżetowe organizatorom imprez masowych na zadania w zakresie poprawy bezpieczeństwa obiektów, w których organizowane były imprezy.

- ◆ *Przykładowo Urząd Miasta Wrocławia przekazał, na podstawie umów zawartych w 1998 r., Wrocławskiemu Klubowi Sportowemu „Śląsk” S.A. kwotę 154 tys. zł na poprawę stanu bezpieczeństwa na stadionie Klubu oraz Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu kwotę 150 tys. zł na zakup bandy toru żużlowego. Umowy nie były precyzyjne co do zakresu przedmiotowego przedsięwzięcia, np. określono, że zostaną wykonane następujące prace: „instalacja urządzeń zabezpieczających”, „działania zapewniające bezpieczeństwo na stadionie sportowym przy ul. Oporowskiej podczas imprez sportowych”. Ponadto nie wyegzekwowano od WKS „Śląsk” właściwych terminów złożenia sprawozdań z wykorzystania przyznanych środków. W umowach nie określono także sankcji, jakie mogą być zastosowane wobec podmiotu, który nie złoży sprawozdania z wykorzystania środków lub rachunku uproszczonego w terminie określonym w umowie. Niezależnie od powyższego, przyznanie części środków dla WKS „Śląsk” (84 tys. zł) nastąpiło z naruszeniem statutu Miasta, tj. nie na podstawie uchwały Zarządu Miasta Wrocławia, a jedynie w oparciu o opinie komisji Rady Miejskiej. Zastrzeżenia budziło także wymienione wyżej dofinansowanie Akademii Wychowania Fizycznego. Wniosek o przyznanie z budżetu Gminy środków finansowych nie zawierał opinii komisji Rady Miejskiej. Umowa w przedmiotowej sprawie między Gminą a AWF została zawarta przed podjęciem stosownej uchwały. Ponadto, nie został dotrzymany przez Akademię termin rozliczenia wymienionego zadania, tj. 31 stycznia 1999 r., ponieważ ostateczne rozliczenie nastąpiło dopiero 18 marca 1999 r.*
- ◆ *Gmina Kraków przyznała w 1998 r. Towarzystwu Sportowemu „Wisła” dotację w wysokości 500 tys. zł w celu poprawy stanu bezpieczeństwa obiektu. Środki zostały przeznaczone m.in. na budowę trybun, montaż siedzisk i zainstalowanie systemu monitoringu. Wydatkowanie środków nastąpiło zgodnie z zawartą umową i zostało prawidłowo rozliczone.*
- ◆ *(co do innych dotacji – zob. także pkt 3.6.)*

¹⁶ Dz.U. Nr 98, poz. 602

4.2. Komendy miejskie (powiatowe) Policji

4.2.1. Zagadnienia organizacyjne

Badania wykazały, iż w strukturach organizacyjnych komend miejskich (powiatowych) Policji w sposób prawidłowy umieszczano komórki zajmujące się zabezpieczaniem imprez masowych. W ich skład powoływano funkcjonariuszy specjalizujących się w realizacji omawianych zadań z jednoczesnym określeniem szczegółowych zakresów działań. Organizacja jak również usytuowanie tych komórek było różnorodne.

Przykładowo:

- ◆ w KMP we Wrocławiu zabezpieczaniem imprez zajmował się Wydział Prewencji w ramach którego wyodrębniono Sekcję Operacji Policyjnych, której pracownicy bezpośrednio zajmowali się tymi zagadnieniami,
- ◆ w KMP w Łodzi w 1999 r. powołano Wydział Miejskiego Sztabu Policji, w strukturze którego funkcjonował zespół ds. akcji i operacji policyjnych, zajmujący się organizowaniem zabezpieczenia imprez masowych. Od września 2000 r. zlikwidowano Sztab Policji a w pionie prewencji utworzono m.in. Wydział Zabezpieczenia Miasta (zabezpieczanie imprez masowych) oraz Wydział Wspomagania dowodzenia (przygotowywanie planów działania w przypadku niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego),
- ◆ w KMP w Chorzowie sprawami organizacji zabezpieczeń imprez zajmował się naczelnik Wydziału Prewencji, a technicznymi – pracownicy Sztabu Policji,

4.2.2. Wydawanie opinii w trybie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.b.i.m.

Zgodnie z art. 7 ust 1 pkt 1 u.b.i.m. właściwi miejscowo komendanci Policji wydają organizatorom imprez masowych opinie zawierające informacje o niezbędnej wielkości ich sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu oraz o przewidywanych przez Policję zagrożeniach. W ocenie NIK powyższe dane są niezbędne dla organów wydających zezwolenia na przeprowadzanie imprez masowych –

charakteryzują bowiem stopień zabezpieczenia tych imprez przed zakłóceniami porządku publicznego.

Badania wykazały, iż w większości przypadków komendanci jednostek organizacyjnych Policji nie zawierali w omawianych opiniach wymaganych informacji zwłaszcza dotyczących sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy, i tak:

- ◆ *Komendant Miejski Policji w Poznaniu w żadnej z 73 opinii nie uwzględnił wymaganych ustawą informacji. W wyjaśnieniu podał, że na 30 dni przed terminem imprezy nie jest w stanie określić wielkości sił potrzebnych do jej zabezpieczenia (odprawy dyslokacyjne na których określa się wielkość sił i środków organizowane są w cyklach dwutygodniowych). Informacje o przewidywanych zagrożeniach pozyskiwane są dopiero na kilka dni przed imprezą i wtedy jest możliwość określenia ww. parametrów.*
- ◆ *Komendant Miejski Policji w Chorzowie na 37 opinii wydanych w badanym okresie (luty 1998 r. – październik 2000 r.) tylko w 13 przypadkach zawarł informacje o zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektów, a w 10 o przewidywanych przez Policję zagrożeniach. W 10 przypadkach Komendant opinie zamiast do organizatora przesłał do Prezydenta Miasta Chorzowa. Ponadto w niektórych przypadkach, bez stosownego upoważnienia ustawowego, wnioskował o wyrażenie bądź niewyrażenie organizatorowi zgody na przeprowadzenie imprezy masowej.*
- ◆ *Analogicznie Komendant Miejski Policji w Katowicach nie zawierał w opiniach informacji wymaganych ustawą, a wnioskował o wyrażenie bądź niewyrażenie zgody na przeprowadzenie imprezy.*
- ◆ *Komendant Miejski Policji w Radomiu na wydanych w 1998 r. 13 opinii tylko w trzech podał zastrzeżenia co do stanu technicznego obiektów, a na zbadanych 20 opinii z lat 1999 – 2000 (3 kwartały) żadna nie zawierała informacji o wielkościach sił i środków.*
- ◆ *Komendant w Bydgoszczy z kolei na 17 opinii wydanych w 1999 r. w sześciu nie zawarł informacji wymaganych ustawą, a w 11 podał informację iż siły i środki do zabezpieczenia imprezy pozostają w dyspozycji oficera dyżurnego KMP i będą kierowane do zabezpieczenia według potrzeb –także niezgodnie z wymogami ustawy. W 2000 r. (3 kwartały) na 18 opinii 14 nie zawierało ww. informacji, a w czterech zawarto zapisy o treści wyżej podanej.*
- ◆ *Na podstawie zbadanych 30 opinii wydanych w okresie objętym kontrolą przez Komendanta Stołecznego Policji ustalono, że tylko w sześciu przypadkach opinie*

zawierały niezbędne informacje. W pozostałych określano, że do zabezpieczenia imprez kierowane będą stosowne lub niezbędne ilości policjantów.

- ◆ *W 1999 r. Komendant Miejski Policji w Łodzi wydał organizatorom meczów piłki nożnej łącznie sześć opinii, które nie zawierały informacji o siłach i środkach potrzebnych do zabezpieczenia imprez oraz o przewidywanych przez Policję zagrożeniach. Pozytywnie oceniono fakt, że w trakcie kontroli Komendant polecił określanie w treściach opinii elementów wymaganych ustawą.*
- ◆ *Również opinie wydawane przez Komendanta Miejskiego Policji w Piotrkowie Tryb. w latach 1998 – 2000- (I półrocze) nie zawierały informacji wymaganych ustawą. Jako pozytywny należy odnotować fakt, że od 15 września 2000 r. (tj. jeszcze w trakcie kontroli NIK) w opiniach umieszczano niezbędne informacje.*

Przyczyny nie uwzględniania w opiniach informacji wymaganych ustawą były różnorodne.

Przykładowo:

- ◆ *Aspirant Miejskiego Sztabu Policji w Słupsku wyjaśnił m.in., że ujawnianie w opiniach szczegółowych danych o wielkościach sił i środków Policji potrzebnych do zabezpieczania imprez stanowiłoby zagrożenie przedostawania się tych informacji na zewnątrz, a w konsekwencji mogłoby doprowadzić do starć kibiców z Policją.*
- ◆ *Z kolei Komendant Miejski Policji w Gdańsku stwierdził m.in., iż szczegółowe określanie ilości zaangażowanych sił i środków policyjnych byłoby ujawnieniem planów operacyjnych Policji w tym zakresie. Ponadto, dane te mogłyby być nierzetelne z uwagi na znaczny upływ czasu od wydania opinii do dnia imprezy. Samo kalkulowanie sił i środków Policji następuje na kilka dni przed imprezą.*

Należy odnotować także przypadki wypełniania wymogów ustawowych odnośnie wydawanych opinii, np.:

- ◆ *Komendant Miejski Policji w Krakowie w wydawanych opiniach zawierał informacje wymagane art. 7 ust. 1 pkt 1 u.b.i.m. W dokumentach tych wskazywano m.in. na warunki niezbędne do technicznego zabezpieczenia obiektów (zablokowanie dostępu kibiców do zawodników i sędziów, oddzielenia kibiców rywalizujących drużyn, jakość techniczną konstrukcji). Brak realizacji zaleceń KMP był m.in. powodem wydania negatywnej opinii dotyczącej organizacji meczów piłki nożnej rundy jesiennej 2000 r. na stadionie MKS*

CRACOVIA. Opinia ta została zweryfikowana przez KMP, gdy organizator zrealizował wydane zalecenia.

- ◆ *Opinie wydawane przez Komendanta Miejskiego Policji w Toruniu również zawierały niezbędne informacje wymagane ustawą.*
- ◆ *Na 8 zbadanych opiniach wydanych przez komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu tylko w jednym przypadku opinia nie zawierała informacji o siłach i środkach potrzebnych na zabezpieczenie imprezy.*

Pozytywnym zjawiskiem było przeprowadzanie przed wydaniem opinii przez funkcjonariuszy Policji lustracji obiektów na których miały się odbywać imprezy masowe. W trakcie tych lustracji była możliwość dokonania oceny, w jakim stopniu obiekt jest przygotowany do odbycia imprezy z punktu widzenia bezpieczeństwa jej uczestników. Nie we wszystkich jednak przypadkach zalecenia z lustracji przekazywane organizatorom były przez nich respektowane. Wynikało to m.in. z tego, iż Policja nie sprawdzała wydanych przez siebie zaleceń. Uwagi dotyczyły także prowadzenia dokumentacji z przeprowadzonych lustracji. Dla przykładu:

- ◆ *Funkcjonariusze z KMP w Bydgoszczy przed wydaniem opinii przeprowadzali kontrole obiektów, w których organizowano imprezy masowe. Pomimo wydawania wniosków dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego, funkcjonariusze nie przeprowadzali kontroli sprawdzających stopień realizacji wniosków przez organizatora. Pomimo uwag do stanu technicznego hali sportowej w Szkole Podstawowej nr 67 w Bydgoszczy (rozgrywki meczy siatkówki kobiet) – nie zawarto ich w wydanej opinii czym naruszono postanowienia art. 7 ust. 1 pkt 1 u.b.i.m.*
- ◆ *W KMP w Toruniu nie ujednolicono zasad przeprowadzania lustracji i dokumentowania tych czynności, w wyniku czego: protokoły z lustracji były podpisywane jednoosobowo, a nie przez całą komisję, na dokumentach tych nie było podpisu organizatora, mimo że pod jego adresem formułowano zalecenia i wnioski, nie dokumentowano czynności z lustracji przed imprezami.*
- ◆ *Przedstawiciele KMP w Gdańsku każdorazowo przed wydaniem przez Komendanta stosownej opinii, wspólnie z organizatorami imprez przeprowadzali lustracje obiektów (głównie stadionów i hal widowiskowo-sportowych, w których cyklicznie organizowano imprezy). Wnikliwe lustracje, na bazie których Komendant wydawał opinie, prowadzone były także przez funkcjonariuszy z KMP w Łodzi.*

- ◆ *Funkcjonariusze z KMP w Katowicach, przed sporządzeniem planów zabezpieczeń imprez masowych, wraz z organizatorami dokonywali oględzin stadionów, lodowiska i hali „Spodek”- ustalając faktyczny stan techniczny obiektów i jego wpływ na bezpieczeństwo uczestników imprez. Po oględzinach KMP w uzasadnionych przypadkach występowała do organizatora o wykonanie prac związanych z poprawieniem stanu bezpieczeństwa obiektów.*

Takie same działania były podejmowane przez funkcjonariuszy KMP w Chorzowie.

Negatywnie oceniono fakt przeprowadzenia przez przedstawicieli KMP w Radomiu tylko sześciu kontroli stanu technicznego obiektów przed wydaniem opinii, w sytuacji gdy opinii tych wydano aż 33. Z kolei KMP w Piotrkowie Tryb. nie dokumentowała w latach 1998 - 1999 czynności z lustracji obiektów.

Kontrole stanu technicznego obiektów, w których odbywały się imprezy masowe wykazywały, że w wielu wypadkach nie były one przystosowane z punktu widzenia Policji do ich przeprowadzania. Brak systematycznych remontów, nieskuteczne zapory odgradzające kibiców antagonistycznych drużyn, brak dróg ewakuacji – wszystko to powodowało, iż bezpieczeństwo zarówno kibiców jak i zawodników było zagrożone. I tak np.:

- ◆ *Z lustracji stadionu ŁKS w Łodzi przeprowadzonej 14 lutego 2000 r. wynika m.in., że były uszkodzone ogrodzenia, nietrwałe zamocowane siedziska, podłoże betonowe na trybunach było popękane i pokruszone, a na trybunie głównej były połamane siedziska.*
- ◆ *Kontrola stadionu RTS Widzew w Łodzi (26 stycznia 1999 r.) wykazała m.in., iż siatka ogrodzeniowa na koronie stadionu była powyginana i nietrwała, niektóre bramy wejściowe nie były odpowiednio zabezpieczone (możliwość wylamania pod naporem kibiców), nietrwałe zamocowane reklamy i tablice informacyjne.*

Powyższe powodowało możliwość wtargnięcia na stadion kibiców przez siatkę ogrodzeniową, możliwość przekazywania przez ogrodzenie niebezpiecznych przedmiotów, wykorzystywanie ławek tablic reklamowych i informacyjnych jako przedmiotów służących do bójek, utrudnione kierowanie akcjami policyjnymi z uwagi na brak oznaczeń bram ewakuacyjnych.

- ◆ *Stadion GOS w Lubinie (lustracja – 15 marca 2000 r.) –w czterech sektorach kawałki gruzu z rozsypującego się podłoża, duże ilości kamieni, szkła, płyt betonowych, cegieł kije, butelki.*

4.2.3. Sporządzanie planów zabezpieczania imprez masowych, przebieg zabezpieczeń, użyte siły i środki.

W sposób prawidłowy były sporządzane przez jednostki organizacyjne Policji plany zabezpieczenia imprez masowych. W planach tych w sposób szczegółowy określano m.in.: dowódców zabezpieczeń, siły i środki, system łączności, współpracę ze służbami ochrony organizatora. I tak np.;

- ♦ *W KMP w Łodzi kontrola nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie trybu i sposobu sporządzania dokumentacji planistycznej, w tym szczególnie dotyczącej rozgrywanych meczów piłkarskich o podwyższonym ryzyku. W przypadkach imprez o podwyższonym ryzyku ramowe plany zabezpieczeń były sporządzane przez KWP (np. odnośnie meczu ŁKS PTAK - Górnik Polkowice rozegranego 26 lipca 2000 r., imprezy „Techno - Festiwal”, która się odbyła w dniach 16 – 17 września 2000 r.). Na ich podstawie KMP sporządzała plany szczegółowe. Zawierały one m.in. następujące elementy: opis sytuacji operacyjnej, cel działania Policji, zestawienie sił z podziałem na zabezpieczające jednostki i rejony zabezpieczenia, organizacja dowodzenia. W przypadku występu Andrei Bocellego (10 września 1999 r.) w planie zabezpieczenia określono m.in. zadania dla funkcjonariuszy zabezpieczenia prewencyjnego, funkcjonariuszy operacyjnych, zadania dla grupy operacyjnej (w tym nawiązanie kontaktów z funkcjonariuszami BOR), wyznaczono dowódcę zabezpieczenia i jego zastępców.*

W planie zabezpieczenia imprezy „Techno - Festiwal” wyznaczono etapy czasowe realizacji zadania (przedpołudniowy, popołudniowy, nocny), polegające m.in. na monitorowaniu miasta przez siły KMP, WRD. Wyznaczono zadania dla dowódcy zabezpieczenia, dla funkcjonariuszy zabezpieczenia prewencyjnego i operacyjnego, ruchu drogowego, grupy dochodzeniowej, obsługi kamer video.

Pozytywnym zjawiskiem były działania służb w zakresie rozpoznania i gromadzenia informacji o zamierzeniach nieformalnych grup kibiców jak i to, że w ramach zabezpieczenia opracowywano także plany zabezpieczenia ruchu drogowego.

Nie stwierdzono faktu aby jakakolwiek impreza nie była zabezpieczona od strony prewencyjnej. Np. KMP w Łodzi właściwie oceniła zagrożenia związane z meczem ŁKS PTAK - Górnik Polkowice w Łodzi (26 lipca 2000 r.) i podjęła jego zabezpieczenie, mimo iż na meczu było tylko 300 kibiców.

W wyniku zdecydowanych działań Policji na trasach dojścia do stadionu RTS „Widzew” w Łodzi, skierowanych przeciwko awanturniczym grupom kibiców wyposażonych w niebezpieczne przedmioty, zapewniono spokojny przebieg meczu piłki nożnej Polska - Białoruś.

Właściwe w ocenie NIK było rozdzielenie od lipca 2000 r. zadań zabezpieczenia meczów piłki nożnej pomiędzy Oddziały Prewencji KWP, zabezpieczające sam mecz (z uwagi na wyspecjalizowanie w tego typu działaniach) i siły KMP ochraniające teren Miasta. Taki podział wprowadzono przygotowując KMP do pracy w nowotworzonym systemie wspomagania dowodzenia „Comand & Control”. Powinien on poprawić m.in. skuteczność działań prewencyjnych, skrócić czas reakcji Policji na zgłoszone zdarzenia, zahamować wzrost przestępczości pospolitej w tym podczas odbywania imprez masowych. W ramach tego systemu rozpocznie również funkcjonowanie system monitorowania miasta kamerami video.

- ◆ *NIK za pozytywne uznała działania Komendy Stołecznej Policji polegające m.in. na wydaniu w kwietniu 2000 r. wytycznych w sprawie planowania i zabezpieczeń imprez masowych, wprowadzeniu w I kwartale 2000 r. do systemu komputerowego Komendy programu informacyjno-statystycznego „IMPREZA” umożliwiającego gromadzenie i przetwarzanie danych o imprezach masowych organizowanych na terenie Warszawy (wyeliminowano ręczną pracę funkcjonariuszy przy ewidencjonowaniu tych informacji), zawarciu w lipcu 2000 r. porozumienia z władzami Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie budowy, wdrożenia i eksploatacji systemu monitoringu wizyjnego miejsc szczególnie zagrożonych.*

- ◆ *Pozytywnie należy ocenić przygotowanie stosownego planu zabezpieczenia i rzeczywistego zabezpieczenia przez KMP Wrocław imprezy sylwestrowej na rynku we Wrocławiu w 1999 r., w sytuacji gdy z organizacji tej imprezy zrezygnowała firma Open Art.*

Prawidłowe przygotowywanie planów zabezpieczenia imprez masowych przez Komendę oraz konsekwentna ich realizacja, spowodowało, iż w badanym okresie nie było potrzeby interwencji Policji w celu przywrócenia ładu i porządku w czasie trwania imprez masowych.

- ◆ *Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie trybu i sposobu sporządzania planów zabezpieczania imprez masowych i ich realizacji przez KMP w Słupsku. W badanym okresie zabezpieczono wszystkie imprezy organizowane na terenie działania Komendy.*

Podkreślenia wymaga fakt, że dla rozpoznania środowiska pseudokibiców powołano nieetatowy zespół policjantów. W przypadku imprez o podwyższonym ryzyku lub o większej skali, korzystano z pododdziałów przydzielanych przez KWP.

Dokumentacja związana z przygotowaniem zabezpieczenia imprez i ich faktycznym zabezpieczaniem była rzetelna. Zawierała m.in.: informacje dotyczące koncepcji zabezpieczenia imprez, planów zabezpieczeń, notatki służbowe z odpraw przeprowadzonych z dowódcami pododdziałów zabezpieczających imprezy, sprawozdania tych dowódców z przebiegu zabezpieczenia.

- ◆ *Prawidłowo były realizowane zadania w zakresie zabezpieczania imprez przez KMP w Gdańsku. Zadania te określone były we wzorcowym planie zabezpieczenia imprezy masowej przygotowanym przez KWP.*

Stwierdzono jednak, że omawiana jednostka nie realizowała wszystkich zaleceń Komendanta Wojewódzkiego Policji. Np. nie wykonano zadania określonego w Wytycznych z 23 marca 1998 r. Dotyczyło ono nawiązywania kontaktów ze służbami porządkowymi organizatora (przed imprezami o podwyższonym ryzyku) w celu wspólnego przeprowadzenia ćwiczeń taktycznych w oparciu o symulację zagrożeń. Przyczyną powyższego był brak środków finansowych na tego typu szkolenia.

- ◆ *Kontrola KMP w Piotrkowie Tryb. nie wykazała nieprawidłowości w zakresie trybu i sposobu sporządzania planów zabezpieczania imprez (w tym uruchamiania sił policyjnych własnych i obcych). Nie stwierdzono przypadków braku wiedzy i rozpoznania o odbywających się imprezach masowych. Dokumentacja dotycząca omawianych zagadnień sporządzana była rzetelnie.*

- ◆ *Na pozytywną ocenę zasługują działania podejmowane w zakresie zabezpieczania imprez masowych przez KMP w Chorzowie. W planach zabezpieczeń uwzględniano ilość i sposób rozmieszczenia w obiektach sił porządkowych organizatora, odwodów Policji na zewnątrz stadionów, środki łączności, wariantowe procedury działań w zależności od przebiegu wydarzeń. Po zakończeniu meczów pod kontrolą sił policyjnych odbywało się rozśrodkowanie kibiców celem niedopuszczenia naruszenia porządku publicznego na terenie miasta. Do monitorowania wszystkich meczów piłkarskich używany był sprzęt audiowizualny, za pomocą którego rejestrowano przebieg zachowania kibiców zarówno na stadionie, jak i wokół niego.*

Stwierdzono, że rolę koordynatora podmiotów biorących udział w zabezpieczaniu imprez – KMP w Chorzowie wypełniała prawidłowo.

- ◆ *Właściwe służby KMP w Poznaniu prawidłowo określały przewidywane zagrożenia związane z organizacją imprez masowych. W wyniku tego przydzielano do zabezpieczeń właściwie skalkulowane siły i środki, ustalano sposoby dowodzenia.*

Powyższe zadania ujmowano w prawidłowo sporządzonych planach zabezpieczenia imprez masowych. Opisane przedsięwzięcia spowodowały, iż nie dochodziło do prób zakłócenia ładu i porządku publicznego.

Podkreślenia wymaga fakt, iż zabezpieczano nie tylko same imprezy i bezpośrednie otoczenia miejsc w których się odbywały, ale także inne tereny w miastach.

Policja angażowała do tego celu znaczne siły i środki pochodzące się z różnego rodzaju służb. Dla przykładu:

- ◆ *Dla zabezpieczenia meczu piłki nożnej ŁKS Ptak - Wisła Kraków (6 maja 2000 r.) zaangażowano siły OP KWP w liczbie 79 policjantów, kompanię patrolowo - interwencyjną (48 policjantów), Wydział Ruchu Drogowego KMP (12 policjantów), policję sądową (4 policjantów) oraz grupę operacyjno-dochodzeniową (której zadaniem było m.in. kompletowanie dokumentacji procesowej, rejestrowanie zdarzeń nadzwyczajnych kamerą video), w skład której wchodziłi policjanci z Wydziałów KMP: Dochodzeniowo - Śledczego, Kryminalnego i Kryminalistyki. Stanowisko dowodzenia na stadionie obsadzone było przez trzech policjantów z Miejskiego Sztabu Policji, jednym policjantem z OP i jednym z Wydziału Łączności.*

Zabezpieczenie obszaru miasta należało do komisariatów. Funkcjonariusze z komisariatów zobowiązani byli do przekazywania meldunków o sytuacji w rejonach patrolowania do koordynatora zabezpieczenia miasta. Ich zadaniem było m.in.: zapobieganie wybrykom chuligańskim (ze szczególnym uwzględnieniem szlaków komunikacyjnych), nie dopuszczanie do dewastacji środków komunikacji miejskiej, monitorowanie sytuacji w zakresie przejazdów grup kibiców, zapobieganie zakłóceniom porządku w obrębie dworców PKP.

- ◆ *Do zabezpieczenia meczu ŁKS Ptak - Zagłębie Lubin (24 maja 2000 r.) przydzielono 301 policjantów, w tym m.in. 174 policjantów z OP i 122 z wydziałów KMP do zabezpieczenia zewnętrznego. Siły KMP realizujące zabezpieczenie zewnętrzne posiadały 20 radiowozów.*

Dla zabezpieczenia obszaru miasta przewidziano ponadto 104 policjantów i 39 radiowozów.

- ◆ *Koncert Andrei Bocellego w Łodzi (10 września 1999 r.) zabezpieczało 54 funkcjonariuszy z różnych wydziałów KMP, 28 policjantów z WRD, a w dowództwie zabezpieczenia było 5 funkcjonariuszy. Siły KMP wzmocnione zostały odwodem Oddziałów Prewencji oraz sekcją minerską KWP (zabezpieczenie pod względem minersko - pirotechnicznym).*
- ◆ *Techno - Festiwal (16 - 17 września 2000 r.) w Łodzi, który zgromadził kilkadziesiąt tysięcy osób, zabezpieczało 321 policjantów z tego: 32 z kompanii patrołowo-interwencyjnej, 60 z zabezpieczenia operacyjnego, 160 z sił OP, 31 z WRD i 38 z innych służb. Do zabezpieczenia skierowano 46 radiowozów.*
- ◆ *Mecz pomiędzy Zagłębiem Lubin a Pogonią Szczecin (9 września 2000 r.) zabezpieczało 548 policjantów w tym 145 z OP, użyto 102 pojazdy, w tym dwie armatki wodne.*
- ◆ *Mecz pomiędzy RTS „Radomiak” a KS „Broń - Radom” rozegrany w dniu 29 marca 1998 r. w Radomiu zabezpieczało 24 policjantów z komisariatów, mających do dyspozycji 4 radiowozy, 4 policjantów WRD (2 radiowozy), z Wydziału Kryminalistyki KMP operator video i 2 przewodników z psami, 4 plutony Wydziału Wywiadowczego KMP, 68 policjantów z OP (12 radiowozów), 28 policjantów z Nieetatowych Pododdziałów Policji (6 radiowozów).*
- ◆ *Mecz pomiędzy Polonią Gdańsk a ŁKS (6 września 2000 r.) zabezpieczało 192 policjantów z OP, 117 policjantów z Nieetatowych Pododdziałów Policji, 39 funkcjonariuszy KMP – łącznie 348 policjantów.*
- ◆ *Mecz pomiędzy Jantar Ustka a Pogoń Lębork, który odbył się w Ustce (19 maja 1999 r.) zabezpieczało 50 policjantów przydzielonych przez KWP Gdańsk, 7 policjantów z KMP Słupsk oraz siły z Komendy Powiatowej w Ustce: 33 policjantów i cztery radiowozy. Do zabezpieczenia zaangażowano ponadto siły Żandarmerii Wojskowej i Straży Granicznej.*

4.2.4. Służby porządkowe organizatora

Materiały Policji wskazywały na angażowanie przez organizatorów imprez masowych służb ochrony nie posiadających odpowiednich kwalifikacji, niedostatecznie wyposażonych. Przykładowo:

- ◆ *Podczas meczu ligowego pomiędzy GKS Katowice a Legią Warszawa, który odbył się w dniu 14 października 2000 r. na stadionie w Katowicach, Policja w celu zaprowadzenia porządku na stadionie zmuszona była użyć broni gładkolufowej (strzały ostrzegawcze) oraz palek szturmowych. Zakłócenie porządku nastąpiło gdy kibice GKS zaatakowali*

szużby porządkowe organizatora z Agencji Ochrony „Argus”. Atakujący kibice uzbrojeni byli m.in. w pałki odebrane pracownikom Argusa, którzy byli zmuszeni się wycofać pod naporem kibiców.

Ustalono, że szużby porządkowe organizatora nie były przystosowane do zabezpieczenia meczu o podwyższonym ryzyku, gdyż zaangażowano zbyt małą ilość agentów, a niedokładne czynności przeszukiwacze przy bramach wejściowych spowodowały, iż kibice wnieśli m.in. pasy skórzane i race świetlne. Nie zapewniono ponadto łączności dla szużb porządkowych, a osoba odpowiedzialna z ramienia organizatora za bezpieczeństwo, w trakcie zamieszek była nieobecna na stanowisku dowodzenia.

- ◆ *Po zakończeniu meczu ŁKS - Zagłębie Lubin rozegranego w dniu 24 maja 2000 r. w Łodzi na bieżnię wbiegło kilku kibiców, którzy próbowali fetować zwycięstwo. Mimo że nie istniało żadne realne zagrożenie porządku publicznego, pracownicy ochrony użyli w stosunku do nich pałek, co spowodowało gwałtowną reakcję ok. 150 kibiców. Dopiero wprowadzenie odvodu Policji przywróciło porządek. Ustalono ponadto, iż zabezpieczenie obiektu nie było przygotowane: przedstawiciel organizatora ds. bezpieczeństwa nie przedstawił planu zabezpieczenia obiektu, przekazany policji imienny wykaz porządkowych odbiegał od ich faktycznej ilości (niedobór szużb ochrony), szużby porządkowe były nieoznakowane. Wg oceny Policji do zabezpieczenia nie użyto 35 osób lecz 25, z czego ok. 15 w podeszłym wieku.*
- ◆ *Podczas meczu ŁKS Ptak - Górnik Polkowice (24 lipca 2000 r.) w Łodzi szużby porządkowe organizatora nie potrafiły przeciwdziałać pokonywaniu ogrodzenia stadionu przez grupy pseudokibiców, które rozpoczęły bójkę z zaskoczonymi ochroniarzami. W ocenie Policji szużby porządkowe podejmowały niewłaściwe działania zarówno przed spotkaniem, jak również w trakcie meczu. Przy próbach naruszenia porządku brak było jakichkolwiek reakcji z ich strony.*
- ◆ *Na koncercie Gala Disco Polo, zorganizowanym w dniu 15 października 1999 r. w Słupsku, odnotowano nieadekwatne do poziomu zagrożenia rozmieszczenie szużb porządkowych oraz zbyt małą ilość tych szużb.*
- ◆ *Podczas meczu KS Hutnik z Cracovią Kraków na stadionie Hutnika (30 sierpnia 2000 r.) Policja musiała przywrócić zakłócony porządek. Konieczność interwencji Policji wynikała m.in. z tego, iż na płycie boiska i na bieżni nie było ani jednego porządkowego. Ułatwiło to sforsowanie ogrodzenia i wtargnięcie kibiców na boisko. Organizator zabezpieczył*

mecz 20 agentami firmy ochroniarskiej GAMRAT, zatrudnionych przy kontroli osób wchodzących oraz grupą 55 porządkowych – osób w podeszłym wieku, nie przeszkolonych w zakresie zabezpieczania imprez masowych. Do nich należało utrzymanie porządku w sektorach i na płycie boiska. Takie zabezpieczenie spowodowało, że w 10 minucie spotkania kibice antagonistycznych drużyn zaczęli się swobodnie przemieszczać prowokując zajścia.

- ♦ *Z oceny zabezpieczenia imprez masowych, które odbyły się w 1999 r. dokonanej przez KMP w Bydgoszczy wynika m.in., że służby ochroniarskie cechowały brak profesjonalizmu oraz bierne zachowanie podczas imprez, co powodowało naruszenie porządku publicznego. W składanych wnioskach zaniżano też liczbę uczestników, co w konsekwencji prowadziło do angażowania niedostatecznej ilości służb ochrony.*

4.2.5. Realizacja postanowień art. 9 ust. 2 u.b.i.m.

Badania wykazały, iż w praktyce nie były realizowane postanowienia ww. przepisu, który nakłada na organizatora imprezy masowej obowiązek przekazywania właściwemu komendantowi policji na 14 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej informacji m.in. o przewidywanej maksymalnej liczbie osób, które mogą być obecne na imprezie oraz informacji określającej stan liczebny, organizację, oznakowanie, wyposażenie i sposób rozmieszczenia służby porządkowej. Zjawisko to wystąpiło m.in. w Komendach Policji w: Katowicach, Poznaniu, Chorzowie, Grodzisku Wlkp., Krakowie, Słupsku, Toruniu, Wrocławiu, Warszawie, Łodzi.

Według wyjaśnień pobranych od organizatorów termin ten jest nierealny do wykonania. Trudno z takim wyprzedzeniem określić ilość uczestników imprezy (w tym np. ich skład) i tym samym dostosować jej zabezpieczenie do sytuacji. Powyższe informacje przekazywane są na naradach sztabowych, jakie odbywają się z udziałem organizatorów w komendach policji na kilka dni przed planowanym terminem imprezy masowej. Z takiej perspektywy czasu można określić parametry niezbędne do właściwego zabezpieczenia imprezy.

Z wyjaśnień złożonych przez naczelnika Wydziału Wspomagania Dowodzenia KMP w Łodzi, wynika m.in., że kluby sportowe (ŁKS i Widzew) nie przekazują wspomnianych informacji, gdyż w ciągu 14 dni w danym obiekcie odbywa się kilka imprez masowych. W tym przedziale czasowym organizator nie zna ilości biletów, które będą rozprowadzone,

bowiem ich sprzedaż często rozpoczyna się na kilka dni przed meczem. Istotny wpływ na ilość sprzedanych biletów ma miejsce w ligowej tabeli, jak również aktualna forma piłkarzy. Tym samym niemożliwe jest określenie w dłuższym okresie czasu przewidywanej liczby kibiców i potrzebnych do zabezpieczenia imprezy ilości pracowników służb ochrony.

W związku z tym Policja utrzymuje bieżące kontakty z organizatorami imprez masowych (w szczególności klubami piłkarskimi), co pozwala na uzyskanie stosownych informacji i wykonanie niezbędnych czynności związanych z zabezpieczaniem imprez.

4.2.6. Współpraca ze Strażą Miejską

Większość komend policji we właściwy sposób współpracowała ze Strażami Miejskimi przy zabezpieczaniu imprez masowych. Współpraca ta polegała głównie na organizowaniu patroli wokół terenów, na których odbywały się imprezy.

4.2.7. Inne ustalenia kontroli

1. Liczba uczestników imprezy masowej nie zawsze jest czynnikiem decydującym o bezpiecznym jej przebiegu. Ustalono np., że organizowany w 2000 r. w Łodzi Festiwal Techno, skupiający ponad 20 tys. uczestników, nie spowodował zakłóceń w porządku publicznym, mimo że brały w nim udział różne subkultury młodzieżowe. Natomiast w dniu 25 sierpnia 1999 r. nie uwzględniono w dyslokacji służby meczu III ligi Start Łódź - GKS Jastrzębie, m.in. z uwagi na zabezpieczanie odbywającego się w tym samym dniu meczu międzynarodowego Widzew Łódź - Fiorentina. Podczas tego meczu (w którym uczestniczyło mniej niż 300 kibiców, a więc nie był on zaliczony do imprez masowych w rozumieniu ustawy) grupa pseudokibiców ŁKS, wyposażona w niebezpieczne narzędzia, spowodowała zakłócenie porządku publicznego wymagające użycia przez Policję broni gładkolufowej.
2. Kontrola wykazała, że odbywające się na terenie kraju dyskoteki skupiające ponad 300 uczestników nie są traktowane przez ich organizatorów jako imprezy masowe, mimo że taka kwalifikacja wynika z przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. W konsekwencji organizatorzy nie występują o stosowne opinie (w tym Policji), jak również zezwolenia organów administracji samorządowej. I tak np.:

- ◆ *Na podstawie informacji posiadanych przez KMP ustalono, iż w Łodzi ok. 7 klubów organizuje dyskoteki, w których uczestniczy (zwłaszcza w piątki i soboty) ponad 300 osób. Organizatorzy tych imprez nigdy nie występowali o stosowne opinie Komendanta Policji wymagane art. 7 ust. 1 pkt 1 u.b.i.m. Przesłuchany w charakterze świadka właściciel dyskoteki „Cabaret” zeznał m.in., że nie występował o opinię, gdyż prowadzi lokal z działalnością gastronomiczno - rozrywkową, która nie podlega rygorom ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Z kolei właściciel „West Side” zeznał m.in., że także nie występował o wydanie opinii, ale uczestniczy w programie „Bezpieczne miasto” prowadzonym przez KMP w Łodzi, a lokal jest monitorowany i ochraniany przez koncesjonowaną agencję.*
- ◆ *Na terenie gminy Warszawa – Centrum działało 5 dyskotek, na których ilość uczestników przekraczała 300 osób, a tylko jedna z nich (organizowana przez Klub Studencki Politechniki Warszawskiej „Stodoła”) posiadała pozytywną opinię Komendanta Stołecznego Policji.*
- ◆ *W Chorzowie Przedsiębiorstwo Usługowo – Handlowo - Produkcyjne – R.Kotowski organizuje dyskoteki w klubie muzycznym „Piramida”, który może pomieścić ok. 900 osób. Komendant KMP w Chorzowie wydał opinię, w której wnioskował o wyrażenie terminowej zgody na organizowanie imprezy po zwiększeniu ilości sił porządkowych wewnątrz obiektu. Z ustaleń kontroli wynika, iż ww. firma nie wystąpiła do Prezydenta Miasta Chorzowa o wydanie stosownego zezwolenia i w każdy piątek i sobotę organizuje dyskoteki bez zezwolenia.*

Opisane zjawisko organizacji dyskotek bez zezwolenia daje podstawę do oceny, że kontrola przestrzegania przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jest niewystarczająca. Płyne stąd wniosek pod adresem Policji o konieczności wnikliwej kontroli organizatorów tego rodzaju imprez i wyciągania konsekwencji określonych w ustawie (wniosek o ukaranie) w razie nieprzestrzegania obowiązku uzyskiwania zezwolenia.

4.3. Komendy wojewódzkie Policji

1. W komendach wojewódzkich Policji zadania związane z zabezpieczaniem imprez masowych były realizowane przez Wojewódzkie Sztaby Policji, a w przypadku KWP w Katowicach także przez Wydział Prewencji.

W ramach funkcjonowania tych sztabów w niektórych komendach powoływano nieetatowe zespoły operacji policyjnych, które głównie zajmowały się omawianymi zagadnieniami (np. w KWP w Poznaniu czy Radomiu).

2. Badania wykazały, że KWP prawidłowo wypełniały zadania w zakresie zabezpieczania imprez masowych. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości i uchybień w zakresie sporządzania dokumentacji planistycznej – szczególnie koncepcji zabezpieczania meczów piłkarskich zaliczanych do imprez podwyższonego ryzyka. Komendy właściwie realizowały zadania związane z prowadzeniem nadzoru jednostek podległych w zakresie objętym kontrolą.

W wielu przypadkach przedstawiciele KWP czynnie uczestniczyli w pracach związanych z zabezpieczaniem imprez masowych. I tak np.:

- ◆ *KWP we Wrocławiu kierowała do władz miasta i województwa szereg pism z propozycjami większego zaangażowania się w sprawy poprawy bezpieczeństwa na imprezach masowych, a także do organizatorów imprez, wnioskując m.in. o doprowadzenie do właściwego stanu technicznego obiektów sportowych i dostosowanie ilości pracowników służb ochrony do liczby uczestników imprez. Podkreślenia wymaga fakt poinformowania Prokuratora Okręgowego w Legnicy i Wojewody Dolnośląskiego o wydaniu przez Prezydentów miast Lubina i Głogowa decyzji zezwalających na przeprowadzenie rozgrywek meczów piłkarskich na stadionach tych miast, mimo negatywnych opinii Policji w sprawie warunków bezpieczeństwa i sposobu zabezpieczenia tych imprez. W trakcie tych imprez doszło do zakłócenia porządku publicznego i konieczności interwencji Policji.*

KWP we Wrocławiu uczestniczyła także w nowelizacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, proponując szereg istotnych zmian.

- ◆ *Funkcjonariusze KWP w Katowicach przed imprezami o podwyższonym ryzyku uczestniczyli w naradach, na których opracowywano programy zabezpieczeń. Byli także oddelegowani do obserwacji i koordynacji imprez. W dniu imprezy masowej w Wojewódzkim Sztabie Policji jest uruchamiane dodatkowe stanowisko dyżurnego - koordynatora.*
- ◆ *W KWP w Łodzi do imprez podwyższonego ryzyka sporządzano plany ramowe, na podstawie których jednostki organizacyjne policji sporządzały plany szczegółowe. Od lipca 2000 r. plany ramowe sporządzano dla każdej imprezy sportowej. Dokumentacja w tym zakresie była rzetelna. Również kierownictwo KWP w Łodzi wystosowało pisma do*

władz miasta i województwa oraz organizatorów imprez masowych w sprawie podniesienia stopnia ich bezpieczeństwa.

- ◆ W KWP w Krakowie zabezpieczanie przez Policję imprez masowych na terenie województwa objęte było nadzorem oficera dyżurnego Komendy. Nadzór ten był dodatkowo sprawowany przez oficerów sztabu bezpośrednio na imprezie. W przypadku imprez z dużą ilością uczestników (np. „Inwazja Mocy RMF FM 2000”) Komenda uczestniczyła w przygotowaniach do zabezpieczenia poprzez m.in. organizowanie narad czy udział w wizjach lokalnych na terenie planowanej imprezy. Sztab podjął także działania zmierzające do ujednolicenia procedur w zakresie przeprowadzania zabezpieczeń imprez masowych. Temu samemu celowi służyły zorganizowane ćwiczenia sztabowe „Giewont 2000”.

Komenda zgłaszała także propozycje w sprawie nowelizacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

- ◆ Oficerowie zespołu ds. operacji policyjnych KWP w Radomiu aktywnie uczestniczyli w pracach nad opiniowaniem planów zabezpieczenia imprez masowych odbywanych na terenie województwa mazowieckiego. Sporządzali także ramowe plany zabezpieczenia dla podległych jednostek organizacyjnych Policji. Np. opracowano plan kierunkowego zabezpieczenia imprezy masowej pod nazwą „AIR SHOW 2000”, odbytej w Radomiu w dniach 9 - 10 września 2000 r., w którym określono m.in. przewidywane zagrożenia, organizacje zabezpieczenia oraz przewidywane siły i środki. Opracowanie planu kierunkowego skutkowało prawidłowym opracowaniem planu szczegółowego i właściwym przebiegiem zabezpieczenia tej imprezy. Nie doszło do zakłócenia porządku publicznego, zarówno na imprezie jak i w jej otoczeniu.

3. Prawidłowo przebiegał nadzór KWP nad działalnością terenowych jednostek Policji w zakresie zabezpieczania imprez masowych, polegający m.in. na:

- opiniowaniu planów zabezpieczenia imprez masowych,
- dokonywaniu ocen stanu zabezpieczenia podczas odbywania imprez,
- współuczestnictwie w opracowywaniu planów zabezpieczenia imprez podwyższonego ryzyka.

4. Stwierdzono, że KWP były przygotowane do udzielania informacji z rejestru prowadzonego przez Komendanta Głównego Policji o osobach, w stosunku do których wymierzono karę zakazu wstępu na imprezy masowe lub zobowiązano do powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych (art. 23 u.b.i.m.).

Nie był w praktyce stosowany przepis art. 12 u.b.i.m., zobowiązujący organizatora imprezy masowej do zwrócenia się nie później niż na 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy do właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, o udzielenie informacji o osobach objętych rejestrem. Organizatorzy, poza nielicznymi, nie zgłaszali do KWP takich wniosków.

- ♦ *Z informacji uzyskanych od zarządu klubu piłkarskiego Widzew w Łodzi wynika, że nie zwracał się on o powyższe informacje do KWP w Łodzi, gdyż posiadanie takiego wykazu i tak nie pozwoliłoby na wyeliminowanie tych osób z uczestnictwa w imprezach masowych. Fakt ujawnienia imienia i nazwiska nie pozwala służbom porządkowym na rozpoznanie tych osób wśród kibiców, a legitymowanie każdego kibica wchodzącego na stadion jest niemożliwe (prawnie i praktycznie). Z tego powodu – w ocenie klubu - wymieniony przepis jest przepisem martwym.*

5. Nie budziło uwag kontroli uruchamianie Oddziałów Prewencji podległych komendantom wojewódzkim policji. Wnioski w tym zakresie kierowane do KWP z jednostek podległych były wnikliwie rozpatrywane. Jednostkom tym przydzielano siły oddziałów prewencji w ilościach niezbędnych do zabezpieczenia konkretnej imprezy masowej.
6. Analizy danych statystycznych wykazały, iż nie stwierdza się istotnego wzrostu przestępczości pospolitej w dniach imprez masowych, w porównaniu do dni, kiedy imprezy takie się nie odbywają. W ocenie NIK świadczy to o właściwym zabezpieczeniu prewencyjnym ze strony Policji nie tylko samych imprez, ale również terenów w ich otoczeniu.

4.4. Dane statystyczne¹⁷

Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa w trakcie imprez masowych wymaga angażowania znacznych sił policyjnych do zapewnienia bezpiecznego przebiegu tych imprez, w tym również wyspecjalizowanych jednostek Oddziałów Prewencji. Wiąże się to ze znaczącymi kosztami. Analizując dane dotyczące wysokości tych kosztów należy jednak uwzględnić fakt, że Policja w zasadzie nie prowadzi odrębnych statystyk dotyczących

¹⁷ Obecna struktura organizacji Policji została wprowadzona od początku 1999 r., wraz z reformą systemu administracyjnego państwa. W porównaniu ze stanem uprzednio obowiązującym zmienił się w szczególności

kosztów zabezpieczania imprez masowych w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i innych imprez, które także gromadzą znaczną liczbę uczestników, ale – z różnych względów nie są imprezami masowymi w rozumieniu omawianej ustawy. Z tego powodu przytoczone niżej dane statystyczne dotyczą wszystkich imprez zabezpieczanych przez odpowiednie jednostki Policji.

- ◆ KMP we Wrocławiu w 1999 r. zabezpieczała 663 imprezy przy udziale 6.205 policjantów, w tym 438 imprez sportowych z udziałem 4.316 policjantów. Koszty poniesione przez Policję w analizowanym okresie wyniosły 354, 5 tys. zł. Za 3 kwartały 2000 r. zabezpieczano 399 imprez z udziałem 5.296 policjantów (koszty – 448,6 tys. zł).
- ◆ KMP w Poznaniu zaangażowała do zabezpieczania imprez w 1999 r. 2.536 policjantów, a w okresie 3 kwartałów 2000 r. – 3.930 policjantów. Średnio przy zabezpieczeniu w 1999 r. jednej imprezy masowej zaangażowanych było 62 funkcjonariuszy (w tym meczu piłkarskiego 106). W okresie trzech kwartałów 2000 r. odpowiednio: 55 i 108. Szacunkowe koszty wzrosły z 136,3 tys. zł. w 1999 r. do 218,8 tys. zł za trzy kwartały 2000 r.
- ◆ KMP w Krakowie w 1999 r. imprezy sportowe zabezpieczała siłami 5.684 funkcjonariuszy, a w okresie 3 kwartałów 2000 r. – 5.573.. W 1999 r. jedną imprezę sportową zabezpieczało średnio 35 policjantów, w tym jeden mecz piłkarski – 82 policjantów, a imprezę o podwyższonym ryzyku – 142 policjantów. Za 3 kwartały 2000 r. wskaźniki te wyniosły odpowiednio: 41, 85, 164.
- ◆ KMP w Łodzi zabezpieczała w 1999 r. 88 imprez sportowych angażując do tego celu 10.216 policjantów (116 funkcjonariuszy na jedną imprezę), w tym 39 meczów piłkarskich, angażując 9.480 policjantów (243 funkcjonariuszy na jeden mecz). W okresie 3 kwartałów 2000 r. odpowiednio: 44 imprezy sportowe (4.322 policjantów), w tym mecze piłkarskie –23 (4.013 policjantów). Średnio w tym okresie do zabezpieczenia jednej imprezy sportowej potrzeba było 98 policjantów, a jednego meczu – 174. Koszty zabezpieczenia imprez sportowych wyniosły w 1999 r. 729 tys. zł, a za 3 kwartały 2000 r. – 402,9 tys. zł.

Powyższe dane świadczą o tym, że z roku na rok liczba funkcjonariuszy niezbędnych do zabezpieczania imprez nie maleje, a w przypadkach niektórych komend nawet rośnie.

Wzmocnionego zabezpieczenia wymagają mecze piłki nożnej, co wynika z faktu, że na tego typu imprezach zagrożenie porządku publicznego jest szczególnie duże.

W skali całego kraju koszty zabezpieczenia imprez, szkody w mieniu Policji oraz odszkodowań w latach 1999 - 2000 (3 kwartały) obrazują tabele stanowiące załączniki nr 3 i nr 4 do niniejszej informacji.

Z przedstawionych w nich danych wynika m.in., że w 1999 r. łączne koszty zabezpieczenia imprez sportowych, artystycznych i rozrywkowych wyniosły ca 25 mln zł, z czego na imprezy sportowe przypadło 18 mln zł (tj. 72 %) w sytuacji, gdy ilość imprez sportowych przewyższała ilość imprez artystycznych i rozrywkowych o 58,5%. Najwyższe koszty poniosły jednostki Policji z województw: śląskiego (6,0 mln zł), dolnośląskiego (5,3 mln zł), łódzkiego (2,1 mln zł) oraz Komenda Stołeczna Policji (2,3 mln zł). Szkody w mieniu Policji wyniosły łącznie 51,5 tys. zł, w tym na imprezach sportowych – 49,1 tys. zł (tj. 95,3 %). Uzyskane odszkodowania zamknęły się wielkością 750 zł.

Za okres 3 kwartałów 2000 r. (do zakończenia kontroli) łączne koszty imprez wyniosły 20,8 mln zł, w tym sportowych – 13,0 mln zł (tj. 62,8 %). Największe wydatki poniosły jednostki z województw: śląskiego (4,1 mln zł), dolnośląskiego (2,6 mln zł), mazowieckiego (łącznie z Warszawą – 2,1 mln zł), małopolskiego (1,6 mln zł). Szkody w mieniu zamknęły się wielkością 131,4 tys. zł, w tym na imprezach sportowych – 118,7 tys. zł (tj. 90,3 %). Uzyskane odszkodowania wyniosły łącznie 10 tys. zł.

Koszty zabezpieczania imprez za cały rok 2000 wyniosły w skali kraju ca 29,3 mln zł, w tym imprez sportowych – 18,1 mln zł (61,8%). Największe koszty poniosły jednostki z województw: śląskiego (4,8 mln zł), mazowieckiego (łącznie z Warszawą – 4,3 mln zł), łódzkiego (3,2 mln zł), dolnośląskiego (3,1 mln zł), małopolskiego (1,9 mln zł). Szkody w mieniu Policji wyniosły 151,4 tys. zł, w tym na imprezach sportowych 133,6 tys. zł (tj. 88,2%). Wysokość odszkodowań wyniosła 12,5 tys. zł.

Według danych Policji w roku 1999 doszło w związku z imprezami masowymi do 854 ekscesów o charakterze chuligańskim, w tym 481 w związku z imprezami sportowymi. Za rok 2000 wielkości te wyniosły odpowiednio: 779 i 520. W ich wyniku obrażenia odniosło 317 osób (w tym 131 policjantów) w 1999 r. i 371 osób (w tym 149 policjantów) w 2000 r. Policja zatrzymała w roku 1999 r. 1866 osób, natomiast w 2000 r. - 3107 osób. Oceniono, że łączna wysokość szkód w mieniu wyniosła co najmniej 353,3 tys. zł w 1999 r. i 358 tys. zł w 2000 r.

Powyższe wielkości odnoszą się do zabezpieczanych przez Policję 27.420 imprez (w tym 16.805 sportowych) w 1999 r. i 25.143 imprez (w tym 14.912 sportowych) w 2000 r. Należy jednak przypomnieć, że nie wszystkie z powyższych imprez były imprezami masowymi w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

4.5. Komendy miejskie (powiatowe) Państwowej Straży Pożarnej

4.5.1. Wydawanie opinii (art. 7 ust. 1 u.b.i.m.)

Najwyższa Izba Kontroli w większości wypadków pozytywnie oceniła proces wydawania przez komendantów miejskich (powiatowych) opinii wymaganych art. 7 ust. 1 u.b.i.m. Ujawniono jednak także nieprawidłowości. Stwierdzone uchybienia dotyczyły przede wszystkim zbyt małej liczby kontroli obiektów i terenów, na których przeprowadzane były imprezy masowe przed wydaniem opinii i pewnych braków formalnych w treści opinii.

Przykładowo:

- ◆ *Pozytywnie oceniono działania Komendy Miejskiej PSP w Łodzi. Wydanie opinii poprzedzone było przeprowadzeniem czynności kontrolno-rozpoznawczych przez funkcjonariuszy Wydziału Kontrolno-Rozpoznawczego w obiektach, w których miały się odbyć imprezy. Od czynności tych odstępowano tylko w przypadkach, gdy obiekty były rozpoznane w toku wcześniejszych kontroli. Jednak zarówno w toku kontroli rozpoznawczej, jak i kontroli planowej stwierdzono, że opinie wydawane przez Komendanta Miejskiego nie zawierają informacji o niezbędnej wielkości sił i środków PSP potrzebnych do zabezpieczenia imprezy.*
- ◆ *Pozytywnie oceniono także przeprowadzanie przez Komendę Miejską PSP w Toruniu czynności kontrolno-rozpoznawczych obiektów, w których miały być organizowane cykliczne imprezy masowe.*
- ◆ *Negatywnie oceniono zaniechanie przez Komendę Powiatową PSP w Warszawie kontroli prawidłowości zabezpieczenia przeciwpożarowego lub innego miejscowego zagrożenia w obiektach, w których organizowano imprezy masowe. Ustalono, że w badanym okresie Komenda Powiatowa PSP nie przeprowadzała kontroli stadionów klubów piłkarskich*

Legia Daewoo SSA, Polonia Warszawa SSA i obiektów należących do Centralnego Ośrodka Sportu (Torwar I i Torwar II).

Komenda Powiatowa kontrolowała natomiast stan zabezpieczenia przeciwpożarowego obiektów, w których organizowane są dyskoteki.

- ◆ *Komenda Miejska PSP w Radomiu nie egzekwowała wydawanych przez siebie zaleceń w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego, a blisko 50% wydanych przez Komendę Miejską opinii nie spełniało wymogów art. 7 ust. 1 u.b.i.m., tj. nie zawierało informacji o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy.*
- ◆ *Informacji takiej nie zawierało także 37% opinii wydanych przez Komendę Miejską PSP w Bydgoszczy i 95% opinii wydanych przez Komendę Miejską PSP w Toruniu. Natomiast informacji takiej nie zawierała żadna opinia wydana przez Komendę Miejską PSP we Wrocławiu.*

4.5.2 Zabezpieczanie imprez przez jednostki Państwowej Straży Pożarnej

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej nie dysponowała danymi dotyczącymi kosztów zabezpieczania imprez przez jednostki Państwowej Straży Pożarnej w badanym okresie. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w zdecydowanej większości przypadków jako lokalizację sił i środków wskazywano siedzibę właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej. Lokalizacja taka była uzasadniona przede wszystkim możliwością dojazdu w ciągu kilku minut do miejsca organizowania imprez i eliminowała koszty ich zabezpieczania przez jednostki PSP.

Komenda Główna PSP nie posiada także informacji o ewentualnych szkodach w związku z zabezpieczaniem imprez masowych w okresie objętym kontrolą.

Braki formalne w wydawanych opiniach nie oznaczały automatycznie niedostatecznego poziomu zabezpieczenia pożarowego imprez.

- ◆ *Przykładowo, Komenda Miejska PSP we Wrocławiu angażowała do ochrony imprez zarówno odpowiednie stany osobowe, jak i sprzęt specjalistyczny, mimo iż – jak stwierdzono wyżej (zob. pkt 3.5.1) - żadna z wydanych przez tę komendę opinii nie zawierała informacji o wielkości sił i środków wymaganej przez art. 7 ust. 1 u.b.i.m.*

Na uwagę zasługuje fakt podejmowania działań zmierzających do utrzymania właściwego stanu zabezpieczenia pożarowego.

- ♦ *W Komendzie Miejskiej PSP w Katowicach, dla zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych plenerowych, organizowano ćwiczenia zastępów ratowniczo - gaśniczych na terenach nie rozpoznanych operacyjnie, sprawdzające możliwość i czas dojazdu oraz zaopatrzenie wodne do zewnętrznego gaszenia pożaru. W odniesieniu do obiektów, w których przeprowadzane były imprezy, przeprowadzano planowe kontrole.*

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła potrzeba prowadzenia akcji ratunkowo – gaśniczej w trakcie przeprowadzania imprez masowych zabezpieczanych przez kontrolowane komendy powiatowe (miejskie) Państwowej Straży Pożarnej.

4.6. Inne jednostki

Koszty zabezpieczania imprez masowych były w niektórych wypadkach pokrywane przez organizatorów ze środków pochodzących z dotacji. Dotacje przyznawane były również na inwestycje służące podniesieniu poziomu bezpieczeństwa organizowanych imprez masowych.

Przykładowo:

- ♦ *Polska Fundacja Olimpijska w Warszawie otrzymała w związku z organizacją imprezy masowej pn. „II Piknik Olimpijski – Sydney 2000 – Gwiazdy i Nadzieje” dotację w łącznej wysokości 170 tys. zł od Miasta Stołecznego Warszawy i Gminy Warszawa-Centrum. Środki te zostały wykorzystane prawidłowo.*

W niektórych przypadkach stwierdzono poważne nieprawidłowości:

- ♦ *W okresie objętym kontrolą dotacje na w/w zadania otrzymała m.in. Stołeczna Estrada (łącznie 620 tys. zł od gminy Warszawa-Centrum, Zarządu m.st. Warszawy i Zarządu Dzielnicy Śródmieście). Stwierdzono, że środki wydatkowane były zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczone. Przestrzegano przy tym ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Naruszono natomiast przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, m.in. poprzez podział zamówienia o wartości przekraczającej równowartość 3000 Euro (zawarcie kilku umów o dzieło z osobami reprezentującymi tę samą agencję ochrony), na łączną kwotę 65.536 zł.*

- ◆ *W toku kontroli Klubu Sportowego Groclin – Dyskobolia w Gorzowie Wlkp. ustalono, że przekazując środki na dofinansowanie modernizacji stadionu klubowego, mającej na celu podniesienie bezpieczeństwa imprez organizowanych na tym stadionie, Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu nie zapewnił skutecznego nadzoru nad wykorzystaniem udostępnionych środków.*

KS Groclin – Dyskobolia uzyskał dofinansowanie w kwocie 640 tys. zł, co stanowiło 29,8% realizowanego zadania. Zawierając umowę o dofinansowanie przedsięwzięcia, Klub nie posiadał dokumentacji kosztorysowo – projektowej, obejmującej zakres planowanego do realizacji zadania, co było niezgodne z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad dofinansowania inwestycji sportowych ze środków pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków i ich rozliczenia (Dz.U. Nr 46, poz. 293 ze zm.), według których wartość przewidzianego do realizacji zadania wynikać winna z wartości kosztorysowej inwestycji określonej w zbiorczym zestawieniu kosztów.

Wyboru wykonawcy inwestycji dokonano bez zachowania trybu określonego w ustawie o zamówieniach publicznych, wbrew postanowieniom zawartym w umowie między Klubem a działającym w imieniu i na rzecz UKFiT BIG Bankiem Gdańskim S.A.

Od KS Groclin – Dyskobolia nie egzekwowano także innych postanowień tej umowy, m.in. dotyczących przedłożenia informacji o finansowej i merytorycznej realizacji przedsięwzięcia (w szczególności o wykorzystaniu środków) oraz informowania o terminach odbioru wykonanych zadań.

Ustalono także, że KS Groclin – Dyskobolia organizował imprezy na stadionie klubowym, który nie został formalnie odebrany i nie posiadał zezwolenia powiatowego inspektora nadzoru budowlanego na użytkowanie. W trakcie realizacji przedsięwzięcia dopuszczono w Klubie do zaginięcia dokumentacji techniczno – kosztorysowej oraz dziennika budowy.

III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Kontrolę przeprowadzono w drugim półroczu 2000 r. Badaniami kontrolnymi objęto 55 jednostek. Do protokołów kontroli kierownicy jednostek kontrolowanych nie zgłosili zastrzeżeń na podstawie art. 55 ust. ustawy o NIK.

W 11 kontrolowanych jednostkach zorganizowano narady pokontrolne.

Do wszystkich kierowników 55 kontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne. Do skierowanych wystąpień pokontrolnych nie zgłoszono zastrzeżeń na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o NIK. Ponadto Wiceprezes NIK p. Jacek Jezierski skierował wystąpienie do Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu w związku z nieprawidłowościami w zakresie wykorzystania dotacji przez Klub Sportowy Groclin – Dyskobolia w Grodzisku Wlkp.

2. W wystąpieniach kierowanych po kontrolach przeprowadzonych w urzędach miast (gmin) wnioskowano przede wszystkim o:

- egzekwowanie od organizatorów imprez masowych obowiązku przedkładania wraz z wnioskiem wszystkich wymaganych przez prawo dokumentów,
- nawiązanie współpracy z właściwymi komendami Policji i Państwowej Straży Pożarnej w celu wyeliminowania przypadków wydawania przez nie opinii nie spełniających warunków określonych w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.b.i.m.,
- zapewnienie właściwej koordynacji działań poszczególnych komórek organizacyjnych urzędów w zakresie przyjmowania wniosków i wydawania zezwoleń,
- umieszczenie w zakresach czynności poszczególnych pracowników zadań związanych z realizacją ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych,
- pozyskiwanie, przed podjęciem decyzji w sprawie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, informacji o stanie technicznym obiektów, w których mają być organizowane imprezy, w szczególności z punktu widzenia przepisów prawa budowlanego,
- terminowe wydawanie decyzji w sprawach dotyczących imprez masowych,

- informowanie właścicieli klubów i dyskotek o obowiązku występowania o zezwolenia na przeprowadzanie imprez,
- podjęcie wspólnie z Policją działań w stosunku do organizatorów przeprowadzających imprezy masowe bez zezwolenia.

3. Po kontrolach przeprowadzonych w komendach miejskich (powiatowych) Policji delegatury NIK wnosily o:

- wydawanie opinii zawierających wszystkie elementy określone w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.b.i.m.,
- podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania od organizatorów powtarzalnych imprez masowych informacji określonych w art. 9 ust. 2 u.b.i.m.,
- podejmowanie wspólnie z organizatorami czynności zmierzających do niedopuszczenia do udziału w imprezach masowych osób, na które prawomocnym wyrokiem sądowym lub orzeczeniem kolegium nałożono karę dodatkową zakazu wstępu na te imprezy,
- podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie przypadków prowadzenia imprez masowych bez zezwolenia,
- sprawdzanie czy organizatorzy imprez masowych posiadają zezwolenia na ich przeprowadzanie i czy realizują postanowienia zawarte w wydanych zezwoleniach,
- ujednolicenie trybu i zasad dokonywania oraz dokumentowania lustracji obiektów sportowych,
- skuteczne egzekwowanie od organizatorów imprez masowych realizacji ujmowanych w opiniach warunków dotyczących bezpieczeństwa imprez oraz prowadzenie kontroli w tym zakresie,
- egzekwowanie od podległych komisariatów Policji prawidłowego sporządzania planów zabezpieczania imprez masowych m.in. zawierających dane dotyczące wszystkich sił i środków uczestniczących w tych zabezpieczeniach, jak również składania zapotrzebowań na siły oddziałów prewencji,
- przeprowadzenie szkoleń funkcjonariuszy KMP m.in. w zakresie realizacji zadań wynikających z u.b.i.m. i resortowych przepisów regulujących powyższe zagadnienie.

4. Po kontrolach przeprowadzonych w komendach wojewódzkich Policji delegatury NIK wносиły o:

- zwrócenie szczególnej uwagi komendantom miejskim i powiatowym na konieczność zwiększonego zabezpieczenia prewencyjnego miast w dniach odbywania imprez masowych,
- zapewnienie, stosownie do polecenia Komendanta Głównego Policji, realizacji wszystkich zawartych w nim wniosków, a w szczególności o przeprowadzanie w podległych jednostkach systematycznych kontroli w zakresie realizacji zadań związanych z zabezpieczaniem imprez masowych,
- wyjaśnianie naruszeń dyscypliny służbowej przez funkcjonariuszy zabezpieczających imprezy masowe w postępowaniach dyscyplinarnych, prowadzonych zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- prowadzenie postępowań szkodowych oraz likwidację szkód według obowiązujących przepisów.

5. Po kontrolach przeprowadzonych w komendach miejskich (powiatowych) Państwowej Straży Pożarnej delegatury NIK wносиły o:

- wydawanie opinii zawierających wszystkie elementy wymagane przez art. 7 ust. 1 pkt 1 u.b.i.m. i tylko na podstawie prawidłowo przygotowanej dokumentacji,
- egzekwowanie od organizatorów imprez masowych informacji, o których mowa w art. 9 ust. 2 u.b.i.m.,
- zwiększenie częstotliwości kontroli zabezpieczenia przeciwpożarowego obiektów, w których organizowane są imprezy masowe i egzekwowanie zaleceń wynikających z wcześniej przeprowadzonych kontroli,
- informowanie właściwych organów o stwierdzonych faktach organizacji imprez masowych bez zezwolenia.

6. Po kontrolach przeprowadzonych w jednostkach będących organizatorami imprez masowych delegatury NIK wносиły przede wszystkim o przestrzeganie trybu postępowania określonego w ustawie o zamówieniach publicznych przy realizowaniu zadań finansowanych ze środków publicznych i sporządzanie prawidłowej dokumentacji z tego postępowania. Ponadto, po kontroli Klubu Sportowego Groclin – Dyskobolia w Gorzowie Wlkp.,

Wiceprezes NIK wystąpił do Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu o podjęcie działań zapewniających skuteczny nadzór nad prawidłowym wykonywaniem zawieranych umów na dofinansowanie inwestycji sportowych.

7. W nadesłanych odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne ich adresaci informowali o wykonaniu wniosków pokontrolnych i podjętych działaniach zmierzających do prawidłowej realizacji przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. M.in. w odpowiedzi na wystąpienie Delegatury NIK w Warszawie, skierowane w związku ze stwierdzeniem faktów organizacji w Radomiu imprez masowych bez zezwolenia, Komendant Miejski Policji w Radomiu poinformował o utworzeniu – w celu poprawy realizacji zadań Policji w kontrolowanym zakresie – Miejskiego Sztabu Policji, który podjął działania zmierzające do egzekwowania od organizatorów imprez ustawowych obowiązków. Jednocześnie jednak wskazano na niemożność zastosowania sankcji, ze względu na upływ przedawnienia.

Natomiast w wyniku działań kontrolnych podjętych po kontroli NIK przez Komendę Miejską Policji w Chorzowie wszczęto dwa postępowania w sprawach o wykroczenia za zorganizowanie imprez masowych (dyskotek) bez zezwolenia. Również w Chorzowie Prezydent Miasta powołał zespół dla dokonania oceny stanu bezpieczeństwa stadionu KS „Ruch” Chorzów i określenia działań w celu zapewnienia warunków bezpieczeństwa.

Komenda Miejska Policji w Poznaniu podjęła działania rozpoznawcze dla ustalenia lokali i klubów, w których przeprowadzane są imprezy masowe, w celu przeciwdziałania przeprowadzaniu imprez masowych bez zezwolenia.

Dwie osoby odpowiedzialne za użytkowanie obiektu KS „Groclin-Dyskobolia” w Grodzisku Wlkp. bez zgłoszenia tego faktu właściwemu organowi architektoniczno – budowlanemu zostały ukarane mandatami przez organ nadzoru budowlanego.

Pracownik odpowiedzialny za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych w Urzędzie Gminy w Grabicy ukarany został karą nagany.

W związku z ustaleniami dokonanymi w Stołecznej Estradzie w Warszawie, Delegatura NIK w Warszawie skierowała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

W wyniku kontroli wykazano efekty finansowe na kwotę 790.676 zł (wydatki dokonane z naruszeniem prawa), z tego m.in.: w KS „Groclin-Dyskobolia” w Grodzisku Wlkp. – 640.000 zł, w Stołecznej Estradzie w Warszawie – 65.536 zł, w Urzędzie Miejskim Wrocławia – 84.000 zł.

**Dyrektor
Delegatury NIK w Łodzi**

Henryk TYTOŃ
Łódź, 2001 r.

AKCEPTUJĘ:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zbigniew WESOŁOWSKI
Warszawa, 2001 r.

ZATWIERDZAM:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Janusz WOJCIECHOWSKI
Warszawa, 16.05 . 2001 r.

Opracowali: W. Robaczyński - doradca prawny
J. Rzepecki - doradca ekonomiczny
Akceptował: St. Wrona - wicedyrektor

IV. ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1 – wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 106, poz. 680 ze zm.),
2. Europejska Konwencja w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej, sporządzona w Strasburgu dnia 19 sierpnia 1985 r. (Dz.U. z 1995 r., Nr 129, poz. 625),
3. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (jedn. tekst Dz.U. z 2000 r., Nr 101, poz. 1092),
4. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 88, poz. 400 ze zm.),
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.),
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.),
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (jedn. tekst. Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071),
8. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (jedn. tekst Dz.U. z 1997 r., Nr 110, poz. 721 ze zm.),
9. Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. Nr 25, poz. 113 ze zm.),
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. nr 123, poz. 779 ze zm.),
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobów działania służb porządkowych organizatora imprezy masowej (Dz.U. Nr 32, poz. 169),
12. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu dokonywania wpisów do prowadzonego przez Komendanta Głównego Policji rejestru prawomocnych orzeczeń o ukaraniu karą dodatkową zakazu wstępu na imprezę masową i prawomocnych orzeczeń zobowiązujących do powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych oraz sposobu prowadzenia rejestru (Dz.U. Nr 62, poz. 397),
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ustalania minimalnej sumy gwarancyjnej ubezpieczenia od

- odpowiedzialności cywilnej organizatorów imprez masowych za szkody wyrządzone uczestnikom imprez masowych, na które wstęp jest odpłatny (Dz.U. Nr 105, poz. 665),
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania szkód poniesionych przez Policję, Państwową Straż Pożarną i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz służbę zdrowia w związku z ich działaniami w miejscu i czasie odbywania się imprezy masowej oraz trybu wypłaty odszkodowań przez jej organizatora (Dz.U. Nr 61, poz. 672),
 15. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.),
 16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 lipca 1993 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania, trybu postępowania i organów właściwych w tych sprawach (Dz.U. Nr 73, poz. 345 ze zm.– obow. do dnia 30 czerwca 1999 r.),
 17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie określenia sposobu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania imprez na drogach, warunków ich odbywania oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz.U. Nr 59, poz. 631 – obow. od dnia 1 lipca 1999 r.),
 18. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.),
 19. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.),
 20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 109, poz. 702),
 21. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.),
 22. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.)

Załącznik nr 2 - wykaz jednostek objętych kontrolą

województwo dolnośląskie:

1. Urząd Miejski Wrocławia,
2. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu,
3. Komenda Miejska Policji we Wrocławiu,
4. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu,

województwo kujawsko - pomorskie:

5. Urząd Miasta Bydgoszczy,
6. Urząd Miasta w Toruniu,
7. Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy,
8. Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy,
9. Komenda Miejska Policji w Toruniu,
10. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy,
11. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu,

województwo łódzkie:

12. Urząd Miasta Łodzi,
13. Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego,
14. Urząd Gminy w Grabicy.
15. Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi,
16. Komenda Miejska Policji w Łodzi,
17. Komenda Miejska Policji w Piotrkowie Trybunalskim,
18. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi,
19. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Piotrkowie Trybunalskim,

województwo małopolskie:

20. Urząd Miasta Krakowa,
21. Urząd Gminy Igołomia - Wawrzeńczyce,
22. Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie,
23. Komenda Miejska Policji w Krakowie,

województwo mazowieckie:

24. Urząd Gminy Warszawa-Centrum,
25. Urząd Miasta w Radomiu,
26. Komenda Wojewódzka Policji z/s w Radomiu,
27. Komenda Stołeczna Policji w Warszawie,
28. Komenda Miejska Policji w Radomiu
29. Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie,
30. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Radomiu,
31. Stołeczna Estrada w Warszawie,
32. Polska Fundacja Olimpijska w Warszawie,

województwo pomorskie:

33. Urząd Miejski w Gdańsku,
34. Urząd Miejski w Słupsku,
35. Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku,
36. Komenda Miejska Policji w Gdańsku,
37. Komenda Miejska Policji w Słupsku,
38. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku,
39. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Słupsku,

województwo śląskie:

40. Urząd Miasta Katowice,
41. Urząd Miasta Chorzów,
42. Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach,
43. Komenda Miejska Policji w Katowicach,
44. Komenda Miejska Policji w Chorzowie,
45. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach,
46. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Chorzowie,
47. Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji w Świerklańcu,

województwo wielkopolskie:

48. Urząd Miasta Poznania,
49. Urząd Miasta i Gminy Grodzisk Wlkp.,

- 50. Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu,
- 51. Komenda Miejska Policji w Poznaniu,
- 52. Komenda Powiatowa Policji w Grodzisku Wlkp.,
- 53. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu,
- 54. Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Grodzisku Wlkp.,
- 55. Klub Sportowy Groclin-Dyskobolia w Grodzisku Wlkp.

Załącznik Nr 3

IMPREZY ZABEZPIECZANE PRZEZ POLICJĘ w 1999 r.

Lp.	Jednostka		Koszty zabezpieczenia imprez sportowych w zł.	Koszty zabezpieczenia imprez artystycznych i rozrywkowych w zł.	Razem koszty w zł	Szkody w mieniu Policji w zł			Odszkodowania w zł
						Imprezy sportowe	Imprezy artystyczne i rozrywkowe	Razem	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Dolnośląskie	Wrocław	3 667 694	1 677 664	5 345 358	900	0	900	0
2.	Kujawsko-Pomorskie	Bydgoszcz	626 186	219 588	845 774	4 180	0	4 180	0
3.	Lubelskie	Lublin	197 622	273 727	471 349	1 740	0	1 740	0
4.	Lubuskie	Gorzów Wlk.	68 633	200 328	268 961	300	500	800	0
5.	Łódzkie	Łódź	1 593 814	488 783	2 087 597	542	0	542	0
6.	Małopolskie	Kraków	1 310 855	188 730	1 497 685	6 421	0	6 421	0
7.	Mazowieckie	Radom	292 098	132 524	424 622	5 000	1 900	6 900	0
8.	Opolskie	Opole	122 129	97 529	219 659	0	0	0	0
9.	Podkarpackie	Rzeszów	791 000	343 000	1 134 000	834	0	834	750
10.	Podlaskie	Białystok	73 600	93 500	172 100	0	0	0	0
11.	Pomorskie	Gdańsk	21 567	331 848	542 513	800	0	800	0
12.	Śląskie	Katowice	5 050 568	997 686	6 048 254	10 737	0	10 737	0
13.	Świętokrzyskie	Kielce	1 041 287	181 006	1 222 293	158	0	158	0
14.	Warmińsko -Mazurskie	Olsztyn	435 620	322 577	768 197	300	0	300	0
15.	Wielkopolskie	Poznań	310 000	130 000	440 000	16 957	0	16 957	0
16.	Zachodniopomorskie	Szczecin	556 282	778 573	1 332 855	0	0	0	0
17.	Komenda Stołeczna	Warszawa	1 835 710	392 952	2 278 672	200	0	200	0
Razem			18 238 765	6 851 003	25 089 768	49 117	2 400	51 517	750

Załącznik Nr 4

IMPREZY ZABEZPIECZANE PRZEZ POLICJĘ w 2000 r.

L.p.	Jednostka		Koszty zabezpieczenia imprez sportowych w zł	Koszty zabezpieczenia imprez artystycznych i rozrywkowych w zł	Razem koszty w zł	Szkody w mieniu Policji			Odszkodowania w zł
						Imprezy sportowe	Imprezy artystyczne i rozrywkowe	Razem	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Dolnośląskie	Wrocław	2 257 392	839 186	3 096 578	0	0	0	0
2.	Kujawsko-Pomorskie	Bydgoszcz	1 188 071	436 266	1 624 337	1 140	0	1 140	1 140
3.	Lubelskie	Lublin	698 100	1 588 930	2 287 030	0	0	0	0
4.	Lubuskie	Gorzów Wlk.	403 620	323 892	727 512	0	00	0	0
5.	Łódzkie	Łódź	1 744 740	1 423 111	3 167 851	2 906	2 784	5 690	0
6.	Małopolskie	Kraków	959 753	930 666	1 890 419	67 177	0	67 177	480
7.	Mazowieckie	Radom	1 404 942	658 038	2 062 980	0	0	0	0
8.	Opolskie	Opole	254 206	146 249	400 455	4 392	0	4 392	0
9.	Podkarpackie	Rzeszów	699 800	339 700	1 039 500	0	1 941	1 941	0
10.	Podlaskie	Białystok	62 200	124 500	186 700	150	0	150	0
11.	Pomorskie	Gdańsk	252 524	462 027	714 551	4 660	0	4 660	3 859
12.	Śląskie	Katowice	3 662 457	1 151 305	4 813 762	28 856	2 327	31 183	1 475
13.	Świętokrzyskie	Kielce	486 217	431 455	917 672	92	0	92	0
14.	Warmińsko -Mazurskie	Olsztyn	694 056	876 489	1 570 544	0	10 720	10 720	0
15.	Wielkopolskie	Poznań	357 000	244 500	601 500	0	0	0	0
16.	Zachodniopomorskie	Szczecin	971 188	924 731	1 895 919	0	0	0	0
17.	Komenda Stołeczna	Warszawa	2 026 032	252 716	2 278 748	24 238	0	24 238	5 608
Razem			18 122 297	11 153 761	29 276 058	133 611	17 772	151 383	12 562