

**DOWODZENIE
W TRAKCIE
OPERACJI POLICYJNYCH
W ZAKRESIE
IMPREZ MASOWYCH
I ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH**

Jarosław Struniawski

Szczytno 2014

RECENZENT

prof. dr hab. Kuba Jałoszyński

dr hab. Tomasz Majewski

insp. dr Piotr Bogdalski

REDAKCJA WYDAWCY

Małgorzata Popiało

Robert Ocipiński

PROJEKT OKŁADKI

Grzegorz Adamiak



© Wszelkie prawa zastrzeżone — WSPol Szczytno 2014

ISBN 978-83-7462-398-8

e-ISBN 978-83-7462-399-5

Druk i oprawa:

Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 14,75 ark. wyd. (1 ark. wyd. = 40 tys. znaków typograficznych)

Spis treści

Wstęp	5
--------------------	----------

Rozdział I

Podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo imprez masowych i zgromadzeń publicznych.....	9
1.1. Administracja publiczna	12
1.2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.....	25
1.2.1. Policja	26
1.2.2. Państwowa Straż Pożarna	46
1.2.3. Straż Graniczna.....	49
1.2.4. Biuro Ochrony Rządu	53
1.2.5. Straż miejska	55
1.3. Ministerstwo Obrony Narodowej	58
1.3.1. Siły zbrojne RP	59
1.3.2. Żandarmeria Wojskowa.....	72
1.4. Służby specjalne	76
1.4.1. Agencja Wywiadu	80
1.4.2. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.....	80
1.4.3. Wojskowe służby specjalne.....	83
1.5. Organizator imprez masowych i zgromadzeń publicznych	86
1.6. Straż Ochrony Kolei.....	94
1.7. Organizacje społeczne.....	96
1.7.1. Polski Związek Piłki Nożnej	96
1.7.2. Ekstraklasa S.A.....	98
1.8. Ratownictwo medyczne.....	100
1.9. Media	102
1.10. Kościół.....	104
1.11. Wolontariat	106

Rozdział II

Dowodzenie w policji	109
2.1. Dowodzenie jako specyficzna forma kierowania	109
2.2. Style dowodzenia	119
2.3. Funkcje dowodzenia.....	124
2.4. Zasady dowodzenia	134

2.5. Wymagania dowodzenia.....	144
2.6. System dowodzenia	152

Rozdział III

Przygotowanie i realizacja operacji policyjnych	169
3.1. Przygotowanie operacji policyjnych	170
3.1.1. Szkolenie kadr i funkcjonariuszy	173
3.1.2. Analiza ryzyka w operacjach policyjnych	179
3.1.3. Planowanie operacji policyjnych.....	191
3.2. Realizacja operacji policyjnych	198
3.3. Kontrola przebiegu operacji policyjnych	213
3.4. Analiza przebiegu wybranych operacji policyjnych.....	217
3.4.1. Operacja policyjna pod kryptonimem „Derby”: mecz piłki nożnej w ramach rozgrywek o Puchar Ekstraklasy między drużynami Polonii Warszawa i Legii Warszawa....	217
3.4.2. Operacja policyjna pod kryptonimem „Kwiecień”: zgromadzenie publiczne Federacji Związków Zawodowych Pracowników PKP, Sekcji Krajowej Kolejarzy NSZZ Solidarność, Konfederacji Kolejowych Związków Zawodowych oraz zgromadzenie Komisji Międzyzakładowej NSZZ Solidarność Stoczni Gdańskiej S.A.....	220
3.4.3. Operacja policyjna pod kryptonimem „Wisła”: mecz piłki nożnej o mistrzostwo ekstraklasy między drużynami Korona Kielce — Wisła Kraków	222
3.4.4. Operacja policyjna pod kryptonimem „Niepodległość”: zgromadzenia publiczne, Warszawa 11 listopada 2010 r.	226
3.4.5. Operacja policyjna pod kryptonimem „Puchar”: mecz finału Pucharu Polski w piłce nożnej między drużynami Legia Warszawa — Lech Poznań.....	230
3.4.6. Operacja policyjna pod kryptonimem „Finał”: mecz ekstraligi żużlowej między drużynami Stelmet Falubaz Zielona Góra — Unia Leszno	235
Zakończenie	241
Literatura	245

Wstęp

Zapewnienie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zadaniem nałożonym ustawowo na Policję, która jest formacją umundurowaną i uzbrojoną, służącą społeczeństwu¹.

Jej zadaniem jest m.in. sprawne reagowanie na codzienne, rutynowe zdarzenia i skuteczne działanie w warunkach zagrożeń, które mogą stać się przyczyną sytuacji kryzysowych. Spośród sytuacji kryzysowych obecnie największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa są sytuacje związane z szeroko rozumianym terroryzmem, katastrofami naturalnymi, awariami technicznymi, ale także — w ujęciu typowo policyjnym — związane z imprezami masowymi o podwyższonym ryzyku — imprezami rozrywkowymi, sportowymi imprezami masowymi czy meczami piłki nożnej oraz zgromadzeniami i uroczystościami publicznymi wysokiego ryzyka². Niestety, z powyższymi sytuacjami związane są zbiorowe zakłócenia porządku publicznego wywoływane przez ich uczestników.

Zadanie eliminacji zagrożeń, zwłaszcza zachowań chuligańskich, z pewnością szczególnie istotne stało się podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012. Było to priorytetem działań policji. Organizacja w Polsce tak odpowiedzialnego przedsięwzięcia przyczyniła się do stworzenia lepszej infrastruktury, udoskonalenia istniejących procedur, podniesienia kwalifikacji kadr oraz poprawy wizerunku Polski jako kraju nowoczesnego. Spełnienie tych warunków łączyło się jednak również z wieloma wyzwaniem — jednym z największych było zapewnienie bezpieczeństwa, a główny ciężar odpowiedzialności spadł na Policję.

¹ Art. 1 ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 r., DzU nr 30, poz. 179, ze zm.

² Zarządzenie nr 213 komendanta głównego Policji z 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, Dz. Urz. KGP nr 5, poz. 49.

Uwzględniając potencjalne zagrożenia wynikające z organizacji UEFA Euro 2012, można stwierdzić, że przeprowadzona impreza międzynarodowa była sprawdzianem sprawności dowodzenia polskiej policji, który — zgodnie z oceną wielu specjalistów — zdała ona wzorowo.

Niezależnie od przyszłych zobowiązań stojących przed policją obecnie największą uwagę skupiają ekscesy chuligańskie związane głównie z meczami piłki nożnej. O ile przy organizacji imprez rozrywkowych czy też kulturalnych działania niezgodne z prawem mają charakter incydentalny, o tyle obserwuje się niepokojącą tendencję do brutalizacji zachowań publiczności sportowej.

Kolejnym wyzwaniem jest ochrona porządku publicznego w trakcie zgromadzeń publicznych. Nie można zapominać o wydarzeniach związanych ze strajkami i niepokojami społecznymi, które bardzo mocno osadzone są w świadomości Polaków, m.in: poznański czerwiec 1956 r., wydarzenia marca 1968 r., grudnia 1970 r. i oczywiście wprowadzenie stanu wojennego — 13 grudnia 1981 r. Specyfika zabezpieczenia policyjnego zgromadzeń (które po 1989 r. mają podłoże głównie ekonomiczne) stanowi, że działania muszą cechować się nie tylko skutecznością, ale także przy ich prowadzeniu powinno się uwzględniać prawa obywatelskie i dążyć do wysokiego poziomu akceptacji społecznej. Niestety, obecnie często w ich trakcie dochodzi do zakłócenia porządku publicznego, przede wszystkim ataków na funkcjonariuszy Policji oraz niszczenia mienia, np. podczas obchodów Święta Niepodległości 11 listopada w 2010, 2011 i 2012 r.

Istnienie grup chuligańskich i aktywność pojedynczych osób o nastawieniu antyspołecznym wymaga od policji działań uniemożliwiających powstanie zjawisk bezprawnych. Głównym celem zabezpieczeń policyjnych tego rodzaju zdarzeń jest ochrona życia, zdrowia i mienia. Efekt tych działań uzależniony jest od profesjonalnego, sprawnego i skutecznego dowodzenia — a tym samym od wysokich umiejętności dowódców, ich wiedzy oraz doświadczenia.

Należy pamiętać, że dowodzenie jest nierozzerwalnie związane z procesem podejmowania decyzji. Proces ten charakteryzuje się dużym i ciągłym zapotrzebowaniem na informację stanowiącą niezbędny czynnik podejmowania racjonalnych decyzji. Informacja często decyduje o powodzeniu lub niepowodzeniu wszelkich zamierzeń dowódców, którzy działają pod ogromną presją czasu.

Wśród elementów nieodłącznie towarzyszących imprezom masowym i zgromadzeniom publicznym (które muszą być brane pod uwagę przez

policję) jest konieczność zaplanowania i przeprowadzenia zabezpieczenia: przemieszczanie się ich uczestników, ciągi komunikacyjne, rejonu sąsiadującego z miejscem operacji, a także przewidywanie niezbędnych sił i środków koniecznych do podjęcia działań przywracających naruszony porządek prawny. Ważne jest więc, aby osoby odpowiedzialne za przygotowanie i realizację operacji posiadały umiejętność zaplanowania działań w trudnych do przewidzenia sytuacjach. Umiejętna identyfikacja zagrożeń oraz szczegółowa ich analiza jest niezbędna do prawidłowego przygotowania i realizowania zadań ciężących na decydentach, umożliwia m.in. przyjęcie odpowiedniej taktyki działania.

Dotychczasowe doświadczenia oraz raporty roczne Komendy Głównej Policji³ pokazują skalę zagrożeń związanych z zabezpieczeniami policyjnymi. Liczne ekscesy chuligańskie, a także zakłócenia porządku publicznego narzucają konieczność ewaluacji, dalszego podwyższania umiejętności dowódców, modyfikowania i usprawniania procesu przygotowania oraz procedur postępowania w trakcie realizacji danej operacji. Proces dowodzenia powinien również zakładać, że każdą nową sytuację należy traktować odrębnie, jednostkowo. Planowania nie można opierać wyłącznie na istniejących już standardowych przykładach. Owszem, ważna jest analiza przeprowadzonych już operacji policyjnych, ale wyłącznie w celu wyeliminowania błędów popełnianych w przeszłości.

Autor ma świadomość, że wszystkim sytuacjom związanym z przedstawionymi zagrożeniami nie można zapobiec. Jednak dzięki usprawnieniom działań koncepcyjnych, wywiadowczych, planistycznych, organizacyjnych i szkoleniowych można ograniczyć zjawiska niepożądane, jakimi są zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a tym samym podnieść poziom bezpieczeństwa operacji policyjnych. Braki w którymś z tych obszarów mogą mieć wręcz katastrofalne skutki.

Podstawą do ustalenia teoretycznego aspektu pracy, czyli teorii dowodzenia w policji, była m.in. analiza literatury dotyczącej dowodzenia. Brak kompleksowego opracowania tej problematyki w policji sprawił, że w dużej mierze posiłowano się teorią wypracowaną przez naukowców wojskowych.

³ Patrz: Komenda Główna Policji, Główny Sztab Policji, *Raport. Bezpieczeństwo imprez masowych w 2008*, Warszawa 2009; tenże, *Raport. Bezpieczeństwo imprez masowych w 2009*, Warszawa 2010; tenże, *Raport. Bezpieczeństwo imprez masowych w 2010*, Warszawa 2011, tenże, *Raport. Bezpieczeństwo imprez masowych w 2011*, Warszawa 2012.

Praca składa się z trzech części. W pierwszej dokonano charakterystyki instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo imprez masowych i zgromadzeń publicznych. Skupiono się na Policji, przedstawiając jej strukturę organizacyjną oraz opisano specyfikę zapewnienia porządku publicznego w aspekcie historycznym. W drugiej — przedstawiono policyjną teorię dowodzenia, odnosząc się do uwarunkowań wojskowych. W części trzeciej przedstawiono proces przygotowania i realizacji operacji policyjnych.

Rozdział I

Podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo imprez masowych i zgromadzeń publicznych

Cechą charakterystyczną imprez masowych oraz zgromadzeń publicznych jest duża liczba ludzi zgromadzonych w jednym miejscu. Najczęściej są to obiekty sportowe: stadiony, hale sportowe i widowiskowe, a także centralne punkty miast i drogi publiczne. Osoby uczestniczące w nich spotykają się w celu uczczenia czegoś, świętowania, wyrażenia swoich poglądów lub po prostu spędzenia miłych chwil na wspólnej zabawie.

Zapewnienie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (tym samym ochrony życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed bezprawnymi działaniami) oraz zapewnienie ochrony zasad współżycia społecznego i stosunków regulowanych normami prawnymi i zwyczajowymi⁴ spoczywa na jednostkach organizacyjnych powołanych przez ustawy i podległych poszczególnym ministrom. Działają one w imieniu państwa, zwalczając przestępczość i zapobiegając jej. Biorą także udział w procesie egzekwowania odpowiedzialności karnej sprawców czynów zabronionych⁵.

Zadaniem podmiotów zapewniających bezpieczeństwo uczestników jest stworzenie warunków jego ochrony przed czynnikami zewnętrznymi naruszającymi te dobra. Niestety, sama atmosfera nie wpływa pozytywnie na wszystkich obecnych, którzy nie zawsze zachowują się w sposób przewidywalny. Problemy mogą wynikać z działań samych uczestników nieprzestrzegających przepisów prawa związanego z uczestniczeniem w imprezach i zgromadzeniach publicznych. Najczęściej negatywne zachowania uczestników przybierają postać zbiorowego naruszenia porządku publicznego.

⁴ W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 2001, s. 52–54.

⁵ M. Piekarski, *Rola sił policyjnych w zwalczaniu terroryzmu*, on-line, dostęp: 9 listopada 2008 r., <<http://www.greendevils.pl>>.

Działania takie skupiają się na ich przeciwnikach, a także na podmiotach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Niezależnie od niebezpieczeństw, jakie mogą stwarzać sami uczestnicy, powinno brać się także pod uwagę zdarzenia i sytuacje spowodowane katastrofami naturalnymi i awariami technicznymi. Wpływać one mogą bezpośrednio na tłum, co może spowodować jego nieprzewidziane reakcje, m.in. panikę. Służby, planując swoje działania, zawsze powinny uwzględnić najgorszy scenariusz, w obliczu którego bardzo trudno jest zapanować nad sytuacją i uczestnikami imprezy.

Polska, jako członek NATO i sojusznik Stanów Zjednoczonych, zaangażowana jest w konflikty zbrojne charakteryzujące się nieprzewidywalnymi zachowaniami przeciwnika, który nie waha się prowadzić ataków terrorystycznych na duże skupiska ludzi i obiekty cywilne. Wraz ze wzrostem zainteresowania medialnego naszym krajem z powodu organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 bardzo mocno zwiększyła się jego „atrakcyjność” jako terenu ataku terrorystycznego. EURO 2012 były idealnym z tego punktu widzenia potencjalnym celem ataków terrorystycznych, gdyż miały zgromadzić bardzo dużą liczbę osób na stosunkowo małej przestrzeni. Medialny przekaz (niejednokrotnie na cały świat) o tego typu przedsięwzięciach może być magnesem dla grup terrorystycznych i zachęcać je do ataku na obiekty oraz osoby w nich uczestniczące. Aktywność terrorystów wiązać się może ze zwróceniem uwagi na ich żądania i działalność, aby zmusić kraj do uległości. Tego typu zagrożenia powinny również być brane pod uwagę przez odpowiednie służby jako ważny element ryzyka. Dzięki profesjonalizmowi służb, przede wszystkim wywiadowczych, mistrzostwa odbyły się bez większych incydentów, a powstałe — bardzo szybko zostały zażegnane.

Ponadto zniesienie granic po wstąpieniu do strefy Schengen oraz geograficzne położenie naszego kraju na trasie tranzytu komunikacyjnego wschód–zachód i północ–południe powoduje konieczność przygotowania się na zwiększające się zagrożenia o charakterze kryminalnym. Po 1 maja 2004 r. zwiększyła się możliwość swobodnego przekraczania granicy, a w związku z tym możliwość przewozu nielegalnych towarów — przede wszystkim broni konwencjonalnej i masowego rażenia, narkotyków, przetrzutu nielegalnych migrantów, a także handlu ludźmi.

Organizacja międzynarodowych imprez sportowych oraz zgromadzeń publicznych związanych z międzynarodowymi szczytami członków Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz spotkaniami przedstawicieli państw członkowskich UE w ramach prezydencji Polski w UE wiąże się z koniecznością opracowania zasad ścisłej koordynacji działań podmiotów

zaangażowanych w zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w trakcie ich odbywania.

Za bezpieczeństwo i porządek publiczny odpowiedzialna jest przede wszystkim Policja. Zadanie to w mniejszym lub większym zakresie realizują również inne instytucje w ramach swoich kompetencji na podstawie właściwych regulacji prawnych. Skuteczność podejmowanych działań niejednokrotnie zależy od współpracy między zainteresowanymi stronami, z jednoczesnym podziałem ich ról i kompetencji.

Wymaga to wzmoczonych nakładów i stosowania coraz nowocześniejszych środków przeciwdziałania powstającym zagrożeniom, aby w maksymalnym stopniu chronić interesy państwa i obywateli. Dlatego jeden organ państwowy nie może sprostać wszystkim obowiązkom z tego zakresu, co rodzi potrzebę powierzenia części z nich innym podmiotom. Taki stan rzeczy powoduje konieczność połączenia sił wszystkich odpowiedzialnych podmiotów celem uzyskania większego potencjału, ale również łączenia różnych kompetencji i możliwości osób oraz środków działania im tylko dostępnych. Istotą współdziałania jest wspólne dążenie do efektywnego zrealizowania celów, do których podmioty te zostały powołane⁶. Głównym celem współdziałania poszczególnych podmiotów jest optymalne wykorzystanie ich możliwości do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli.

Znaczący wpływ na efektywność podejmowanych działań ma prawidłowa organizacja organów współdziałających. Dla właściwego przebiegu współpracy ważny jest również właściwy obieg informacji między współdziałającymi podmiotami. Przedmiotem współpracy w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zwalczanie różnego rodzaju zagrożeń, zwłaszcza przestępczości. Dlatego też właściwe rozpoznanie zagrożeń i zamiarów przeciwnika, gromadzenie oraz szybkie przekazywanie informacji mają duże znaczenie dla skutecznego przeciwdziałania wszelkim niekorzystnym zjawiskom.

Współdziałanie jest to działanie niewładcze w administracji, forma działania administracji państwowej wyrosła z konieczności jej rozszerzonych działań. To również działalność społeczno-organizatorska, mieszcząca w sobie wielokierunkową działalność społeczno-polityczną realizowaną przez organy państwowe i organizacje społeczne⁷.

Zasady i formy współdziałania regulowane są ustawami, rozporządzeniami, regulaminami, a także podpisywanymi między podmiotami

⁶ W. Lidwa, *Współdziałanie w walce lądowej*, Toruń 2000, s. 90.

⁷ Por. E. Ura, *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*, Rzeszów 1998, s. 124.

porozumieniami⁸. Są to zapisy uprawniające do żądania pomocy lub wymiany informacji, a także nadzoru⁹.

Porozumienia stanowią podstawy prawne i społeczne, na których określone podmioty współdziałają ze sobą. Współdziałanie niejednokrotnie staje się szansą właściwego i sprawniejszego wypełniania zadań postawionych przed administracją bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja i inne służby podejmują wspólne działania w sposób świadomy, celowy i zorganizowany, przy możliwie najmniejszych nakładach, minimalizując dzięki temu straty.

Porozumienia wynikają najczęściej z potrzeb współdziałania podmiotów, które wykonują określony zakres zadań kompetencyjnie zbliżonych. Porozumienie reguluje stosunki między organami i nie wywołuje bezpośrednich skutków w sferze zewnętrznej. Porozumieniem mogą być objęte tylko i wyłącznie zadania leżące w granicach kompetencji podmiotu, który jest jego stroną. Przyczyniają się do rozwoju współpracy organów państwa, zwłaszcza w tych sferach, gdzie działania samodzielne nie przynosiłyby zadowalających efektów.

Współczesne zagrożenia mogą być skutecznie likwidowane tylko wspólnym wysiłkiem państwa, samorządów, specjalistycznych służb, organizacji społecznych oraz wolontariuszy. Duże zaangażowanie wszystkich podmiotów podczas realizacji tych przedsięwzięć skutkować będzie redukcją wystąpienia ryzyka zakłócenia porządku publicznego, różnego rodzaju incydentów oraz eskalacji popełniania przestępstw i wykroczeń. Każdorazowo jest to swoisty egzamin dla służb czuwających nad porządkiem i bezpieczeństwem publicznym na terenie kraju.

1.1. Administracja publiczna

Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego stanowią jedno z podstawowych zadań administracji rządowej nie tylko szczebla centralnego, ale również wojewódzkiego i organów samorządu terytorialnego¹⁰.

⁸ Tamże, s. 125.

⁹ R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, Warszawa 2004, s. 372.

¹⁰ Poz. 4.3. pkt 106 *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, on-line, dostęp: 10 lutego 2014 r., <<http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i-dokumenty/dokumenty/1144,dok.html>>.

Kształtowanie bezpieczeństwa i jego poczucia jest jednym z najważniejszych obszarów działania państwa¹¹. Obowiązek ten nałożono m.in. na organy administracji publicznej, przez którą rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich oraz wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych formach¹². Aby spełnić oczekiwania społeczne, administracja podejmuje na co dzień szereg działań zmierzających do ograniczenia przeciwdziałania zagrożeniom i ich likwidowania we wszystkich obszarach życia.

W ustawie zasadniczej wskazano niektóre, najważniejsze organy administracji publicznej odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Należą do nich przede wszystkim prezydent, Rada Ministrów czy samorząd terytorialny. Natomiast kodeks postępowania administracyjnego wyróżnia organy administracji publicznej¹³, tj. ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu terenowe organy administracji rządowej (zespólonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego.

Reforma administracji publicznej, która rozpoczęła się w 1990 r., umożliwiła utworzenie podstawowej jednostki podziału terytorialnego państwa, czyli gminy. W jej wyniku rozbudowano struktury samorządowe i przeniesiono zadania i kompetencje na rzecz samorządu terytorialnego. Skutkiem było przekazanie na rzecz samorządu znacznej części zadań publicznych realizowanych wcześniej przez administrację rządową.

W 1998 r. uchwalono tzw. ustawy samorządowe¹⁴ oraz ustawę o administracji rządowej w województwie¹⁵. Zgodnie z nimi podstawowymi jednostkami podziału terytorialnego są gminy, powiaty i województwa. Administracja rządowa została ograniczona. W rezultacie działa ona w województwie za pośrednictwem urzędu wojewody oraz związanej

¹¹ Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483.

¹² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 79.

¹³ Art. 5 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, DzU z 2000 r. nr 98, poz. 1071.

¹⁴ Zob.: ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1590.

¹⁵ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, DzU z 2001 r. nr 80, poz. 872.

z nim wojewódzkiej administracji zespolonej, za którą odpowiada Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji¹⁶. Utworzył się nowy system administracji publicznej, którego podstawą stały się jednostki samorządu terytorialnego funkcjonujące na każdym szczeblu podziału terytorialnego, z wojewodą na szczeblu wojewódzkim i bardzo ograniczoną administracją niezespoloną¹⁷.

Odpowiedzialność za wyniki działania całości administracji określonego stopnia podziału terytorialnego (w tym służb, inspekcji i straży) spadła na wojewodę (na szczeblu wojewódzkim) i na starostę (w powiecie). Od 1999 r. to właśnie te jednostki ponoszą odpowiedzialność polityczną za skutki działań własnych i służb, których są zwierzchnikami.

Wojewoda to terenowy organ administracji rządowej w województwie i zwierzchnik zespolonej administracji rządowej na terenie województwa. Obecnie pozycję organizacyjno-prawną wojewody reguluje ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁸.

Obowiązkiem wojewody jest zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowania ich działalnością w związku z zapobieganiem zagrożeniu dla życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom dla środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobieganiem skutkom klęsk żywiołowych i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków¹⁹ na zasadach określonych w ustawach. Dokonuje on także oceny zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.

W zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów (dalej: RM) wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych — obowiązujące również organy samorządu terytorialnego.

¹⁶ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji utworzone zostało 21 listopada 2011 r., w drodze przekształcenia zniesionych: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury. Ministerstwo odpowiedzialne jest za cztery działy administracji rządowej — administracja, informatyzacja, łączność i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

¹⁷ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 322.

¹⁸ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, DzU z 2009 r. nr 31, poz. 206.

¹⁹ Tamże, art. 22 pkt 2.

Samorząd województwa wykonuje zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego o zasięgu wojewódzkim, które obejmują między innymi zagospodarowanie przestrzenne, obronność i bezpieczeństwo publiczne²⁰.

Specjalne uprawnienia przysługują wojewodzie w czasie stanu klęski żywiołowej; kieruje on wówczas działaniami, jakie są prowadzone w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia na obszarze województwa²¹. Oznacza to podporządkowanie mu organów i jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządu województwa działających na obszarze województwa, a także innych sił i środków wydzielonych do dyspozycji wojewody (łącznie z oddziałami i pododdziałami sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej), które są skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa.

Pozycja wojewody ma szczególne znaczenie w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdyż jest on koordynatorem wszystkich działań, jakie podejmują organy administracji publicznej na obszarze województwa. Przejmuje odpowiedzialność za wyniki działania zespolonej administracji w sytuacjach kryzysowych. Szczególnego znaczenia nabiera jego pozycja w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przepisy przewidują stosowanie przez wojewodę działań koordynacyjnych oraz nadzorczych pozwalających na sprawne wykonywanie przez niego zadań z zakresu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W przypadku administracji zespolonej wojewoda zazwyczaj powołuje i odwołuje kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Osoby te, będące przeważnie wojewódzkimi komendantami i inspektorami, działają w imieniu wojewody z ustawowego upoważnienia. Nie dotyczy to komendantów wojewódzkich Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Powołanie na te dwa stanowiska należy do kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ale za zgodą wojewody. Odwołanie również wymaga zasięgnięcia jego opinii.

Organami administracji rządowej na obszarze województwa właściwymi w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są: wojewoda (przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu bądź komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych

²⁰ Art. 14 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa..., wyd. cyt.

²¹ Art. 11 ustawy o stanie klęski żywiołowej z 18 kwietnia 2002 r. DzU nr 62, poz. 558.

i czynności z zakresu ścigania wykroczeń, a także wydawania indywidualnych aktów administracyjnych), komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant komisariatu Policji²².

Wojewoda jest również uprawniony do wydawania rozporządzeń porządkowych w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących²³, jeśli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia albo mienia, a także dla zapewnienia porządku, spokoju oraz bezpieczeństwa publicznego. Takie rozporządzenie może przewidywać karę grzywny za naruszenie jego przepisów, wymierzaną na podstawie uregulowań zawartych w prawie o wykroczeniach.

W aspekcie administracyjnym na poziomie lokalnym najważniejszymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne są gmina i powiat. Kluczową pozycję w powiatowej administracji zespolonej zajmuje starosta. Jest on odpowiedzialny za wyniki działalności całej administracji na szczeblu powiatowym. Ponosi odpowiedzialność za skutki działań własnych, a także powiatowych służb (inspekcji, straży), nad którymi sprawuje zwierzchnictwo.

W powiecie jednak, w odróżnieniu od województwa, organy zespolone działają we własnym imieniu. Powiatową administrację zespoloną stanowią: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy (który jest jednostką organizacyjną powiatu), jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży²⁴.

Powiat wykonuje zadania publiczne m.in. w zakresie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli. Tak samo jak wojewoda, starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią, a także ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Podobnie jak w przypadku wojewody, również starosta (lub wójt, burmistrz, prezydent) musi wydać opinię w sprawie powołania i odwołania komendanta powiatowego (miejskiego) Policji. Wyjątkiem jest stanowisko komendanta stołecznego Policji, którego powołanie (odwołanie) następuje po uzyskaniu opinii wojewody mazowieckiego i prezydenta miasta stołecznego Warszawy.

Starosta, jako zwierzchnik administracji zespolonej w powiecie, ma wpływ na obsadę stanowisk powiatowych komendantów (Policji i Państwowej Straży Pożarnej) oraz inspektora nadzoru budowlanego. Posiada także uprawnienia do wydawania im poleceń w sytuacjach bezpośredniego

²² Art. 6 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, DzU z 2007 r. nr 43, poz. 277.

²³ Art. 60 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie..., wyd. cyt.

²⁴ Art. 33b ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym..., wyd. cyt.

zagrożenia bezpieczeństwa, przede wszystkim w stosunku do właściwego komendanta Policji, od którego może żądać przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁵. Starosta wykonuje również czynności z zakresu prawa pracy względem kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Komendant powiatowy (miejski) Policji jest zobowiązany do składania rocznych sprawozdań ze swojej działalności oraz informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa odpowiednio: staroście, radzie powiatu oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) i radzie gminy²⁶. Jeżeli zostanie naruszone bezpieczeństwo albo zakłócony porządek, to organy powyższych jednostek samorządu terytorialnego mogą wezwać komendanta do niezwłocznego przedstawienia tych sprawozdań oraz stosownych informacji. Wyjątek stanowi miasto stołeczne Warszawa, gdzie komendant stołeczny Policji składa sprawozdania i informacje prezydentowi Warszawy i radzie miasta (w zakresie dotyczącym działalności policji na obszarze miasta stołecznego Warszawy), natomiast komendanci rejonowi nie muszą już składać odrębnych sprawozdań.

Obowiązek komendantów w tej materii ma wielkie znaczenie dla działalności rady powiatu (miasta) oraz rady gminy, ponieważ mogą one przyjąć uchwałę, na podstawie której zostaną ustalone istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Mają one znaczenie dla kierunku działań określonych przez władze samorządu.

Ponadto do uprawnień starosty względem policji należy między innymi: zatwierdzanie programów działania, uzgadnianie wspólnych działań jednostek na terenie powiatu i kierowanie tymi działaniami (w sytuacjach szczególnych), zlecenie przeprowadzenia kontroli w uzasadnionych przypadkach.

Zaangażowanie władz lokalnych w proces kształtowania bezpieczeństwa publicznego i współdziałanie w tym zakresie z Policją, Strażą Pożarną i innymi strażami oraz służbami, stanowi ważny element w rozwiązywaniu problemów społecznych. Tym bardziej, że samorządy lokalne są zobowiązane do wykonywania działań publicznych i własnych, które są bezpośrednio związane z bezpieczeństwem.

Koszty związane z funkcjonowaniem policji są pokrywane z budżetu państwa. Jednakże ustawa dopuszcza, iż dodatkowo policja może być

²⁵ Art. 60 ust. 1 ustawy o Policji..., wyd. cyt.

²⁶ Tamże, art. 10.

dofinansowana ze środków należących do jednostek samorządu terytorialnego, państwowych jednostek organizacyjnych, stowarzyszeń, fundacji, banków oraz instytucji ubezpieczeniowych. Cele, na jakie mogą być przekazane środki, muszą być jednak związane z inwestycjami, modernizacją lub remontami oraz kosztami utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji²⁷. Ponadto rada powiatu i rada gminy mogą przekazać policji środki finansowe stanowiące dochody własne z przeznaczeniem na finansowanie dodatkowych patroli, etatów lub zakup radiowozów.

Oprócz działań bezpośrednio wspierających formacje działające na rzecz bezpieczeństwa publicznego, samorządy mogą oddziaływać za pomocą środków projektowych (np. modernizacja oświetlenia miejsc publicznych, kształtowanie bezpiecznych przestrzeni publicznych, budowa infrastruktury drogowej) czy polityki społecznej (np. przeciwdziałanie bezrobociu, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, kultura i ochrona dóbr kultury, kultura fizyczna i turystyka). Samorządy powiatowy i gminny wykonują również ustawowo zadania bezpośrednio związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego — zarządzają bezpieczeństwem publicznym na administrowanym terenie²⁸.

W Polsce samorządy wspólnie z Policją podjęły inicjatywę zmierzającą do poprawy bezpieczeństwa publicznego polegającą na budowie w miastach systemów monitoringu wizyjnego. Monitoring wizyjny stanowi między innymi narzędzie zwiększające szanse na wykrycie przestępstw i wykroczeń już w momencie ich popełnienia.

Główne cele budowy monitoringu wizyjnego to: wzrost poczucia bezpieczeństwa w społeczności, działania prewencyjne, przeciwdziałanie aktom wandalizmu, zmniejszenie przestępczości i gromadzenie materiałów dowodowych przeciwko sprawcom przestępstw i wykroczeń, kontrolowanie ruchu ulicznego. Monitoringiem wizyjnym obejmowane są miejsca uznane za niebezpieczne, typu: ciągi komunikacji pieszej, skrzyżowanie, wiadukty i przystanki komunikacji miejskiej. Urządzenia umożliwiają identyfikację osób zarówno w dzień, jak i w nocy. Budowa monitoringu finansowana jest z budżetu samorządów.

Powiat odpowiada za zadania publiczne w zakresie bezpieczeństwa obywateli o charakterze ponadgminnym, a także za zapewnienie

²⁷ S. Gembara, P. Niedzielski, A. Springer, *Policja w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] J. Konieczny (red.), *Administracja ochrony i porządku publicznego w Wielkopolsce. Służby, inspekcje i straże*, Poznań 2010, s. 44.

²⁸ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7–8, s. 124.

wykonania zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Zadania powiatów obejmują ochronę zdrowia, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochronę przeciwpowodziową i zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom. Istotnym rozwiązaniem prawnym wprowadzonym w 2002 r., jest powstanie na szczeblu powiatowym komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁹, którą tworzy się dla realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami, strażami, a także w celu wykonania zadań dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Do zadań komisji należą m.in.:

- ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na obszarze powiatu;
- opiniowanie pracy policji i innych służb (inspekcji, straży, jednostek organizacyjnych wykonujących zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego);
- przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- opiniowanie projektów programów współdziałania Policji i innych jednostek wykonujących zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- opiniowanie projektów przepisów prawa miejscowego i budżetu powiatu (w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz w innych sprawach wskazanych przez starostę).

Współpraca w ramach powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli przyczynia się do lepszej koordynacji i zwiększenia efektywności realizacji różnych przedsięwzięć. Nie bez znaczenia jest to, że inicjatywy służące rozwiązywaniu lokalnych problemów bezpieczeństwa mogą być uwzględnione w strategicznym planowaniu rozwoju poszczególnych regionów³⁰.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (w tym porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa) należy do zadań gminy. Zadania te przypisano samorządom ze względu na ich wszechstronne możliwości działania, które obejmują m.in. wsparcie formacji działających na rzecz bezpieczeństwa, inwestycje wspierające kształtowanie bezpiecznych przestrzeni publicznych, pomoc społeczną czy też zapobieganie bezrobociu.

²⁹ Art. 38a ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym..., wyd. cyt.

³⁰ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Bezpieczeństwa Publicznego, *Funkcjonowanie komisji bezpieczeństwa i porządku*, Szczepno 2008, s. 13.

Podstawą efektywności działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa publicznego jest współpraca samorządów lokalnych z formacjami działającymi w tym zakresie, organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym.

Do zapewnienia możliwości realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, spraw obronnych, ratownictwa medycznego, bezpieczeństwa imprez masowych, a także ochrony przeciwpowodziowej, łączności, prawa atomowego i transportu drogowego towarów niebezpiecznych po drogach i trasach kolejowych województwa, wojewoda posiada komórkę organizacyjną urzędu wojewódzkiego, którą jest wydział bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego (w przypadku miasta stołecznego Warszawy jest to Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego). Powyższe zadania odpowiednio na poziomie starostwa powiatowego oraz urzędu gminy wykonywane są przy pomocy komórek organizacyjnych — wydziałów powiatowych i gminnych.

Do stałych przedsięwzięć prowadzonych przez wydział na poziomie województwa należy m.in. monitorowanie opinii komendantów miejskich/powiatowych Policji dotyczących spełnienia przez organizatora imprezy masowej warunków bezpieczeństwa, a także decyzji wydawanych przez prezydentów, burmistrzów, wójtów zezwalających na organizowanie imprez masowych.

Analiza zagrożeń wskazywanych w opiniach policji stanowi podstawę do podejmowania bieżących działań (dotyczących sytuacji konkretnego klubu) przez zespół doradczy wojewody ds. oceny bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z przeprowadzanymi imprezami masowymi. Rezultatem analizy zagrożenia są również opracowywane w wydziale bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego wystąpienia i pisma instruktażowe kierowane do organów samorządu terytorialnego.

Na potrzeby zarządzania kryzysowego na wszystkich poziomach jednostek administracji utworzono centra zarządzania kryzysowego. Na poziomie kraju — Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, województwa — wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, powiatu — powiatowe centrum zarządzania kryzysowego i gminy — gminne centrum zarządzania kryzysowego.

Zadaniem centrum jest pełnienie całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji, współpraca z centrami oraz organami. Centra spełniają funkcje punktów koordynujących i ośrodka łączności, scalających w codziennej działalności służby ratownicze i komunalne miasta, które zgodnie z przyjętymi założeniami mają integrować działalność podmiotów biorących bezpośredni i pośredni udział w akcjach

ratowniczych. Zostały one tak zorganizowane, aby możliwe było kierowanie działaniami wszystkich służb ratowniczych. Ponadto w momencie zaistnienia sytuacji kryzysowej powołuje się także zespoły zarządzania kryzysowego — odpowiednio do poziomu jednostki organizacyjnej.

Szczegółowe przepisy dotyczące imprez masowych określone zostały w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych³¹.

Jednym ze wskazanych w art. 5 ust. 3 ustawy podmiotów odpowiedzialnych za zabezpieczenie imprezy masowej jest wojewoda. Uprawniony jest on w szczególności do wydania organizatorowi imprezy masowej zakazu jej przeprowadzania na terenie: województwa, jego części, w określonych obiektach lub na oznaczonych terenach. Zakaz może być wydany na czas określony lub do odwołania. Wojewoda może również zezwolić na przeprowadzenie imprezy masowej, ale bez udziału widzów, jeżeli stwierdzi, że stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z przeprowadzaną imprezą nie zasługuje na ocenę pozytywną³².

Do sformułowania negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z planowaną lub przeprowadzoną imprezą masową uprawnione są również organy administracji, których kompetencje ustawowe dotyczą zagadnień zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych, a więc organy Policji i Państwowej Straży Pożarnej czy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Do sformułowania negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z planowaną lub przeprowadzoną imprezą masową uprawniony jest również właściwy miejscowo inspektor nadzoru budowlanego.

Zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej wydają w drodze decyzji wójt, burmistrz albo prezydent miasta (właściwi ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy masowej).

Wojewoda sporządza wykaz urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk zainstalowanych w miejscach imprez masowych oraz kontroluje przestrzeganie wymogów technicznych, jakim powinny one odpowiadać.

Zadania i kompetencje administracji publicznej, w tym policji, koncentrują się przede wszystkim na organizatorze imprezy i terenie ją otaczającym (szeroko rozumianym). Uprawnienia wojewody służą między innymi skutecznemu zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku. Tak więc ma on prawo do żądania od organizatora informacji, dokumentów i danych niezbędnych do sprawowania kontroli nad miejscem imprezy oraz

³¹ Ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, DzU nr 62, poz. 504, ze zm.

³² Tamże, art. 13.

swobodnego wstępu do miejsca przeprowadzania imprezy masowej i innych pomieszczeń związanych bezpośrednio z przeprowadzaniem imprezy masowej w celu przeprowadzenia ich lustracji.

Zgodnie z przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych organ (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) stwierdza w zezwoleniu, że jest to impreza masowa podwyższonego ryzyka, które kontroluje pod kątem zgodności przebiegu z warunkami określonymi w zezwoleniu. Ponadto posiada uprawnienia do kontroli przestrzegania warunków pozwolenia i podejmuje inne decyzje i czynności związane z takimi imprezami — czyni to m.in. na podstawie opinii wystawionych przez komendantów powiatowych (miejskich) Policji i Państwowej Straży Pożarnej, kierownika pogotowia ratunkowego oraz inspektora sanitarnego, a przygotowywanych na wniosek organizatora³³.

Kolejnymi uprawnieniami organu w związku z przeprowadzaną kontrolą są: przeprowadzanie lustracji miejsc, żądanie od osób działających w imieniu i na rzecz organizatora udzielenia informacji w formie ustnej i pisemnej w zakresie przeprowadzanej kontroli. W przypadku stwierdzenia niespełnienia przez organizatora warunków określonych w zezwoleniu organ wydaje decyzję o przerwaniu imprezy masowej, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Wyrazem współodpowiedzialności w zapewnieniu bezpieczeństwa na czas zawodów sportowych z dużą liczbą kibiców miejscowych jest zapewnienie także dodatkowych środków komunikacji miejskiej (autobusy, tramwaje) oraz wyznaczenie specjalnej trasy ich przejazdów. Poprawia to sprawność rozwoju uczestników imprezy do domów oraz umożliwia eliminację zagrożeń i utrudnień w ruchu kołowym i pieszym dla osób niezwiązanych z imprezą. Zorganizowany dojazd na stadion i z powrotem pozwala uniknąć kradzieży, niszczenia mienia, pobic itp.

Kolejnym zadaniem należącym do zadań zleconych organów gminy jest postępowanie w sprawach zgromadzeń publicznych. Postępowanie dotyczące zgromadzeń reguluje ustawa o zgromadzeniach³⁴. Precyzuje ona zakres przedmiotowy i podmiotowy podniesionej problematyki, a także tryb postępowania.

Zgodnie z art. 57 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności muszą znajdować podstawę prawną i nie

³³ Tamże, art. 31.

³⁴ Ustawa z 5 lipca 1990 r. — Prawo o zgromadzeniach, DzU nr 51, poz. 297, ze zm.

mogą naruszać istoty wolności i praw. Środki ustawowe ograniczające konstytucyjne wolności lub prawa powinny być proporcjonalne do ewentualnych zakłóceń czy zagrożeń.

Zgromadzenia odgrywają niezwykle istotną rolę jako mechanizm „wczesnego ostrzegania”, ukazując organom władzy oraz opinii publicznej potencjalne i już istniejące źródła napięć społecznych, co jednocześnie umożliwia odpowiednio wczesną korektę prowadzonej polityki.

Na władzach publicznych ciąży obowiązek zapewnienia spokojnego i niezakłóconego przebiegu zgromadzenia oraz ochrony jego uczestników przed działaniami przeciwników celów, dla jakich zostało ono zwołane.

Przepisy prawa nie przewidują konieczności wydania decyzji zezwalającej na organizację zgromadzenia. Organizator zawiadamia jedynie właściwy organ gminy. Organem odwoławczym od decyzji wydanych w sprawach zgromadzeń jest wojewoda.

Ograniczenia w kwestii organizacji zgromadzeń publicznych zawierają przepisy ustawy o stanie wyjątkowym³⁵. Podobną regulację obejmuje ustawa o stanie wojennym oraz kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasada jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej³⁶.

Przepisy ustawy nie dotyczą zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego oraz odbywanych w ramach działalności Kościoła Katolickiego, innych kościołów oraz związków wyznaniowych.

Organ gminy może wydać zakaz zgromadzenia publicznego na podstawie oceny, że bardzo prawdopodobne jest poważne zagrożenie pokojowego charakteru zgromadzenia³⁷ i może ono zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Organ gminy na wniosek organizatora zapewnia w miarę potrzeby i możliwości ochronę policyjną zapewniającą odpowiedni przebieg zgromadzenia. Na miejscu, w trakcie trwania zgromadzenia, mogą być obecne zarówno patrole policji, straży miejskiej, jak i przedstawiciele organu gminy, które to podmioty posiadają niezbędne instrumenty prawne do zapewnienia spokoju i prawidłowego przebiegu zgromadzenia, a także uprawnienia do rozwiązania zgromadzenia. W warunkach określonych prawem o zgromadzeniach mogą one podjąć nawet działania w stosunku

³⁵ Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym..., wyd. cyt.

³⁶ Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych i zasada jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej, DzU nr 156, poz. 1301, ze zm.

³⁷ P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2010, s. 206.

do uczestników zgromadzenia odbywającego się legalnie, oczywiście tylko wówczas, jeżeli w trakcie odbywania się zgromadzenia zachowanie uczestników uzasadnia taką interwencję. Ustawa przewiduje fakultatywny nadzór nad zgodnością z prawem przebiegu zgromadzeń. Organ gminy może delegować na zgromadzenie swoich przedstawicieli, jeżeli jednak przewidywana liczba uczestników jest większa niż 500 lub jeżeli istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia, delegowanie przedstawicieli jest obowiązkowe. Ma to na celu ułatwienie kontaktu z organizatorem/przewodniczącym oraz zapewnienie przestrzegania norm prawa.

W przypadku gdy przebieg zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, narusza przepisy ustawy albo przepisy ustaw karnych (impreza na drodze publicznej), zgromadzenie zostaje przerwane przez organ kontroli ruchu na podstawie przepisów ustawy — Prawo o ruchu drogowym³⁸. Gdy wygląd zewnętrzny uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację, a przewodniczący (uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia) wzbrania się tego uczynić — przedstawiciel organu gminy ma prawo je rozwiązać, po wcześniejszym uprzedzeniu o możliwości jego delegalizacji³⁹.

Rozwiązanie zgromadzenia w przypadku powyższych naruszeń następuje przez wydanie decyzji ustnej poprzedzonej trzykrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu w obecności zgromadzonych, której nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Częstą praktyką, stosowaną przez organ gminy na kilka dni przed przeprowadzeniem zgłoszonego zgromadzenia publicznego, jest organizacja spotkania przedstawicieli policji, organizatora zgromadzenia i gminy. Wyjaśnienie oczekiwań wszystkich podmiotów na początku pozwala w przyszłości uniknąć niepotrzebnych nieporozumień. Oczywiście udział organizatora w tych spotkaniach nie jest obowiązkowy.

Kolejnym działaniem organu gminy wspierającym bezpieczeństwo w przypadku organizacji zgromadzeń publicznych jest odpowiednia regulacja ruchu, wytyczenie objazdów na czas zgromadzenia oraz (w porozumieniu z policją) wytyczenie miejsc, które należałoby odgrodzić urządzeniami technicznymi, tj. płotami metalowymi — zabezpieczającymi urzędy centralne przed niekontrolowanym wtargnięciem osób nieuprawnionych.

³⁸ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. — Prawo o ruchu drogowym, DzU z 2005 r. nr 108, poz. 908, ze zm.

³⁹ Art. 12 ust. 1 ustawy — Prawo o zgromadzeniach..., wyd. cyt.

Nie są to jednak jedyne organy państwa odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, ponieważ ustawodawca taki obowiązek — poprzez przypisanie określonych zadań i kompetencji — rozdzielił na wiele specjalistycznych organów szczebla centralnego i lokalnego. Wśród nich możemy wskazać na takie, jak: Policja, Straż Graniczna (dalej: SG), PSP, Inspekcja Transportu Drogowego (dalej: ITD), Straż Ochrony Kolei (dalej: SOK) czy straż gminna/miejska.

1.2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych powstało na podstawie rozporządzenia prezesa RM z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra spraw wewnętrznych⁴⁰. Minister SW sprawuje nadzór nad komendantem głównym Policji, komendantem głównym SG, komendantem głównym PSP oraz nad Biurem Ochrony Rządu (dalej: BOR).

Zakres działania Ministerstwa obejmuje politykę państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, a także ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzkie, dobrok kulturalny i materialny społeczeństwa oraz poszczególnych obywateli, jak również w dziedzinie ochrony granicy państwa i kontroli ruchu granicznego, ochrony przeciwpowodziowej, a także administracji i spraw wewnętrznych.

Do zadań ministra należy podejmowanie działań niezbędnych dla:

- usunięcia zagrożeń w niezakłóconym funkcjonowaniu urzędów naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji rządowej (w tym zapewnienia spokoju i porządku w budynkach i innych obiektach zajmowanych przez te organy);
- zapobieżenia bezprawnym działaniom (ewentualnie zaniechaniom), które mogłyby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa albo porządku w ruchu drogowym lub kolejowym (w sytuacji, gdyby ruch ten miał utrudnić albo zakłócić spokój bądź porządek publiczny lub narazić kogokolwiek na szkodę);
- inicjowania i koordynowania działań koniecznych do naprawienia szkód w mieniu Skarbu Państwa powstałych w wyniku jakichkolwiek zdarzeń.

⁴⁰ Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra spraw wewnętrznych, DzU nr 248, poz. 1491.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury fizycznej i sportu oraz ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, określa warunki bezpieczeństwa, jakie powinny spełniać stadiony, na których mogą odbywać się mecze piłki nożnej, w szczególności uwzględniające konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i sprawnego przebiegu imprez masowych oraz bezpieczeństwa osób w nich uczestniczących⁴¹.

Organami podległymi ministrowi spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanymi są komendanci główni Policji, SG, PSP oraz szef BOR-u.

1.2.1. Policja

Policja, w myśl art. 1 ustawy o Policji, jest jednym z najważniejszych podmiotów administracji publicznej służących społeczeństwu, a wyznaczonych do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ma ona największe kompetencje i uprawnienia formalnoprawne, upoważniające do skutecznej walki z wszelkimi rodzajami przestępczości i patologii społecznych⁴².

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do:

- ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienia spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowania i organizowania działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw, wykroczeń oraz zjawisk kryminogennych i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odręb-

⁴¹ Por. art. 17 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych..., wyd. cyt.

⁴² K. Jałoszyński, *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] P. Guła, P. Płonka (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom niemiilitarnym. Zasadnicze aspekty współpracy Żandarmerii Wojskowej i Policji*, Legionowo 2009, s. 71.