

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

Sprawozdanie

II Forum wymiany doświadczeń pn. Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka odbyło się 28 maja 2013 roku w Sali Sejmu Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach, a jego organizatorami byli: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Śląski Urząd Wojewódzki, Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach oraz Szkoła Policji w Katowicach. Pierwsze *Forum nt. Kształtowania gwarancji ochrony praw i wolności człowieka i obywatela* (Katowice, 24 – 25 maja 2011 r.) poświęcone było systemowi przekazywania Rzecznikowi Praw Obywatelskich skarg obywateli na niewłaściwe zachowania Policji, jako niezależnemu organowi monitorującemu działania Policji oraz dyskusji na temat sprawności funkcjonowania systemu wymiany informacji i stopnia realizacji praw i wolności obywatelskich w relacji z Policją.

Celem konferencji było stworzenie możliwości wymiany doświadczeń szerokiego gronu specjalistów i przedstawicieli instytucji zainteresowanych poprawą jakości i bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych oraz imprez masowych. W konferencji wzięli udział przedstawiciele sądów i prokuratur okręgowych, Policji, wydziałów zarządzania kryzysowego urzędów miast, szkół policji, uniwersyteckich wydziałów prawa i szkół wyższych, które oferują studia o profilu bezpieczeństwo, przedstawiciele klubów sportowych oraz organizacji pozarządowych. Podczas trzech sesji dyskutowano o roli samorządów terenowych w zapewnieniu bezpieczeństwa podczas imprez masowych, odbiorze i przekazie medialnym na temat działań służb mundurowych, propozycjach wprowadzenia zmian do ustaw o zgromadzeniach i o bezpieczeństwie imprez masowych. Prelegenci najczęściej posługiwali się przykładami z województwa śląskiego – gdzie odbywa się najwięcej imprez masowych oraz Warszawy, ponieważ to w stolicy najczęściej są organizowane zgromadzenia publiczne.

Konferencję rozpoczęła dr A. Wentkowska – Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach, która przywitała zaproszonych gości. Następnie głos zabrał S. Trociuk, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazując, że w 2013 r. RPO zaskarżył przepisy dotyczące zgromadzeń publicznych. Podkreślił, że w odniesieniu do zgromadzeń publicznych i imprez masowych istnieją standardy wypracowane przez ETPCz jak i Trybunał Sprawiedliwości UE. Na gruncie polskiej

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

Konstytucji zgromadzenia publiczne i imprezy masowe są chronione z różną intensywnością. Zgromadzenia wiążą się z konstytucyjną zasadą wolności zgromadzeń, natomiast w zakresie imprez masowych kompetencje organów są szersze (chodzi o reglamentację, gdyż wymagane jest zezwolenie). Jeżeli państwo reglamentuje tę wolność to trudno ustalić, czy jest ono demokratyczne. Ochronie podlegają wyłącznie zgromadzenia pokojowe, przy czym istnieje domniemanie, że każde zgromadzenie jest pokojowe – można je obalić, ale to władza publiczna musi przeprowadzić dowód, że zgromadzenie nie będzie pokojowe. Mamy zatem do czynienia z dwoma różnymi instytucjami prawnymi. Wolność do organizowania zgromadzeń legitymizuje demokratyczny porządek prawny, jest ona chroniona na etapie przygotowań, jego przeprowadzenia i na etapie zakończenia zgromadzenia. Ochronie konstytucyjnej nie podlegają zgromadzenia nielegalne (z wyjątkiem spontanicznych), oraz te, które propagują idee niezgodne z prawem (np. rasizm, faszyzm, komunizm). Zgromadzenia spontaniczne mają na celu zapewnić natychmiastową reakcję na dane zdarzenie i choć nie zostały zgłoszone, to podlegają ochronie na podstawie art. 57 Konstytucji. Stąd, obowiązek dokonania oceny, czy zgromadzenie jest spontaniczne, spoczywa na organach administracji publicznej i na organach Policji. Często bywa to trudnym zadaniem ze względu na to, że punktem odniesienia muszą być określone czynności faktyczne i ocena sprowadza się do tego, czy mamy do czynienia z wykroczeniem z kodeksu wykroczeń, czy też ze zgromadzeniem publicznym. Na zakończenie, S. Trociuk wyraził nadzieję, że II Forum będzie okazją do wymiany doświadczeń i do refleksji nad prawem o zgromadzeniach publicznych i bezpieczeństwie imprez masowych.

Następnie głos zabrał dr Z. Łukaszczyk – Wojewoda Śląski. Wskazał, że jako wojewoda, kwestii bezpieczeństwa poświęca wiele działań, lepiej bowiem przeciwdziałać, niż walczyć ze skutkami łamania przepisów prawa. W województwie śląskim w ciągu roku odbywa się ok. 400-500 imprez masowych, w tym ok. 200 meczów piłki nożnej. Imprez podwyższonego ryzyka jest przeciętnie 40-60 rocznie. Wojewoda podkreślał specyfikę Śląska ze względu na gęstość zaludnienia, łatwość przemieszczania się osób, najwyższy wskaźnik urbanizacji oraz duże natężenie imprez masowych i zgromadzeń o różnym charakterze. Na Śląsku siedzibę ma ponad 30 klubów piłkarskich, kibice których najczęściej są zantagonizowani oraz rozproszeni w różnych miastach województwa. Wojewoda zwrócił także uwagę na częste przemieszczanie się grup kibiców na linii Wrocław – Kraków, co również jest źródłem potencjalnego zagrożenia dla porządku publicznego.

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

Obecnie monitorowanych obiektów jest: 14 stadionów piłkarskich, 5 lodowisk krytych, 3 hale sportowe, 1 teren rynku. Od marca 2008 r. wydano 8 zakazów organizowania imprez masowych z udziałem publiczności (12 meczów piłki nożnej), 2 decyzje uchylone na wniosek organizatora, 4 odwołania złożyły kluby lub PZPN, 3 z nich podtrzymał MSWiA, 1 odwołanie wycofał organizator po zapoznaniu się ze stanowiskiem Wojewody Śląskiego, 5 postępowań zostało umorzonych. Specyfika województwa narzuca również specyficzny model działania, przy tej okazji Wojewoda podkreślił dobrą współpracę służb z policją, sądami i prokuraturą. W swoim wystąpieniu wojewoda przedstawił szereg podejmowanych działań, mających na celu poprawę bezpieczeństwa uczestników imprez masowych, do których należą m.in. szkolenia dla przedstawicieli samorządów oraz nadzór nad ich działaniami w zakresie bezpieczeństwa publicznego, prowadzenie wykazu obiektów sportowych oraz uruchomienie specjalnego serwisu na stronie internetowej urzędu, gdzie zamieszczane są np. opracowane przez prawników i praktyków odpowiedzi na pytania zadawane przez samorządowców i organizatorów imprez. Bieżące działania służb wojewody w zakresie imprez masowych to również monitorowanie jakości wydawanych zezwoleń, zawiadomienia do SKO lub prokuratury, okólniki kierowane do samorządów przed rundami rozgrywkowymi oraz powołanie Zespołu doradczego ds. bezpieczeństwa imprez masowych.

W dalszej kolejności głos zabrał w imieniu organizatorów insp. J. Kaleta – Komendant Szkoły Policji w Katowicach. Podkreślił, że w zgromadzeniach publicznych i imprezach masowych uczestniczy wiele osób, stąd istotną rolę odgrywa organizator, którego wniosek zawiera opinie różnych podmiotów. Na podstawie złożonych dokumentów właściwy organ wydaje zgodę na organizację przedsięwzięcia, dlatego niezbędna jest współpraca między różnymi podmiotami po to, aby uczestnicy byli bezpieczni.

Po wystąpieniu powyższych osób otwarta została pierwsza sesja, którą poprowadził S. Trociuk – Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, poświęcona problematyce prawnego uregulowania zagadnienia zgromadzeń, aczkolwiek w toku wystąpień podjęto także inne zagadnienia mieszczące się w problematyce II Forum.

Karolina Miksa, reprezentująca Zespół Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego BRPO wskazała na podstawy konstytucje wolności zgromadzeń (art. 2 Konstytucji,). Podała przykłady marszu równości w Poznaniu oraz parady równości w Warszawie. Wskazała, że RPO zwrócił się do TK o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 65 Prawo o ruchu drogowym. W dalszej

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

kolejności prelegentka podniosła zagadnienie wątpliwości dotyczących konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz. U z 2013 r., Nr 397). W szczególności uwagi przez nią poczynione odnosiły się do treści art.6-10 ustawy, w tym przyjętego przez prawodawcę domniemania, iż przebieg zgromadzeń organizowanych przez 2 lub większą liczbę organizatorów w tym samym czasie, w miejscach lub na trasach przejścia, które są tożsame lub w części się pokrywają może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Przyjęte przez ustawodawcę w ustawie Prawo o zgromadzeniach, w tym zawarte w szczególności w ostatniej nowelizacji, niektóre rozwiązania prawne naruszają wolności i prawa obywateli zawarte w Konstytucji RP i konwencjach międzynarodowych. Przede wszystkim w sposób arbitralny została określona liczba osób, których zgrupowanie traktowane jest jak zgromadzenie. Zgrupowania liczące mniej niż 15 osób nie podlegają ochronie prawnej, a nawet mogą być w określonych sytuacjach uznane za wykroczenie. Ustawa zawiera także przepis uniemożliwiający zorganizowanie zgromadzenia osobom nie mającym pełnej zdolności do czynności prawnych. Dotyczy to zarówno osób małoletnich, jak i osób ubezwłasnowolnionych. Budzi to istotne wątpliwości, co do zgodności – odpowiednio – z Konwencją o Ochronie Praw Dziecka oraz Konwencją o Ochronie Praw Osób Niepełnosprawnych. Takie rozwiązania nie są proporcjonalne i naruszają wolność zgromadzeń. Wątpliwości konstytucyjne budzi także kwestia dotycząca organizacji dwóch lub większej liczby zgromadzeń w tym samym czasie i miejscu. Zaskarżone przez RPO przepisy ustawy, wnioskiem skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2013 r., prowadzą do sytuacji, w której jedynym powodem wydania zakazu zgromadzenia może być nie to, że godzi ono w konstytucyjne wartości, lecz fakt, że organizator zgromadzenia zgłosił je później i nie zmienił czasu lub miejsca demonstracji. Przepisy nie określają przy tym, jaki moment powinien zostać przyjęty dla oceny, które zgromadzenia zostało zgłoszone "później". Przyjęta przez ustawodawcę procedura odwoławcza jest nieefektywna – nie gwarantuje organizatorom zgromadzenia uzyskania ostatecznej decyzji administracyjnej przed datą demonstracji. Zastrzeżenia budzą również przepisy, które nakładają na przewodniczącego zgromadzenia odpowiedzialność za czyny innych osób i potencjalną odpowiedzialność odszkodowawczą. Takie rozwiązanie może bowiem mieć zniechęcający wpływ na organizatorów demonstracji i w efekcie prowadzić do ograniczenia wolności zgromadzeń.

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

Następnie głos zabrał P. Uszok – Prezydent Miasta Katowice, podkreślając, że przede wszystkim organizatorzy nie do końca zdają sobie sprawę, jakie obowiązki na nich ciążyą. Kolejny problem, który podniósł to obserwacja, iż wiele osób chce oszczędzać na bezpieczeństwie. Pewnym zagrożeniem jest również jednorazowość imprezy i obawa co do przewidywalności zachowań partnerów. Prezydent Uszok zwrócił uwagę na kwestię odpowiedzialności organizatora oraz istniejący w praktyce problem organizacji imprez w sposób niezgodny z zezwoleniem odnośnie do ilości osób uczestniczących w imprezie, ilości służb porządkowych, czasu trwania imprezy masowej, czy kwestii sprzedaży alkoholu w trakcie imprezy. Wskazał na problemy związane z organizacją zgromadzeń, a wynikające bezpośrednio z prawa o ruchu drogowym (terminy na rozpatrzenie środków odwoławczych do SKO – miesiąc) oraz wykorzystania w sposób szczególny dróg. Podkreślił, że w przypadku imprez podwyższonego ryzyka konieczne jest zaangażowanie Policji.

W imieniu Komendanta Stołecznego Policji głos zabrał mł. insp. Jarosław Konończuk, Naczelnik Stołecznego Stanowiska Kierowania KSP w Warszawie, który w sposób szczegółowy przedstawił, jakie działania zostały podjęte przez Policję w związku z zabezpieczeniem zgromadzeń, które odbyły się w Warszawie w dniu 11 listopada 2012 r. (11 zgromadzeń publicznych i 2 imprezy towarzyszące). Referent w szczególności zwrócił uwagę na istnienie potrzeby wypracowania tras alternatywnych, w sytuacji, gdy trasy przejścia w części pokrywają się (przecinają się), potrzebę podejmowania działań prewencyjnych przeciwdziałających ewentualnej konfrontacji oraz wypracowania modelu dojazdu osób uczestniczących w zgromadzeniu (marszu). Wskazał na doświadczenia policji we współpracy z szeregiem podmiotów – m.in. przedstawicielami organizatorów zgromadzeń publicznych, Biurem Ochrony Rządu, Zarządem Transportu Miejskiego, Służbą Ochrony Kolei, Strażą Graniczną i innymi. Prowadzono też działania prewencyjne, przeciwdziałające ewentualnej konfrontacji, które skutkowały odebraniem przedmiotów niebezpiecznych. W podsumowaniu operacji Naczelnik SSK wskazał na koszty (straty Policji) w wysokości 64 tysięcy zł oraz koszty, które poniosło miasto (ok. 50 tysięcy zł).

W dalszej kolejności głos zabrała dr M. Tkacz-Janik – radna Sejmiku Województwa Śląskiego. Zwróciła uwagę, że dotychczas mówiono o dużych masowych wydarzeniach, natomiast mniejsze wydarzenia, jak marsze równości, organizowane przez społeczności LGBT i inne, nie zwróciły uwagi samorządów. W przestrzeni publicznej województwa śląskiego następuje jej

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

kurczenie się i anektowanie przestrzeni zarówno przez samorząd, jak i biznes. W dyskursie mówi się otwarcie o większych imprezach, nie uwzględniając wielu zdarzeń poparcia dla marszu równości. W tym zakresie istnieje bowiem konieczność poszanowania odmienności oraz zauważenia problemów związanych z organizacją oraz zakłócaniem marszy LGBT, aksjologiczną oceną zgromadzeń, czy kwestią arbitralności wydawanych decyzji („Stare Demony – Nowe Wyzwania”). Świetnie radzimy sobie z uczestnictwem w meczach (typowych dla społeczeństwa patriarchalnego), ale nie do końca jasne jest przesłanie innych zgromadzeń. Wydarzenia oceniane bywają przez władzę publiczną poprzez pryzmat tradycyjnych wartości jak np. tradycja, religia. Radna Sejmiku Województwa Śląskiego podkreśliła wagę działań BRPO w tym zakresie, oceniając je, jako „świeże i idące do przodu”.

Ostatnim prelegentem I sesji był G. Bah – Pełnomocnik Wojewody Świętokrzyskiego ds. mniejszości narodowych i etnicznych oraz Pełnomocnik Świętokrzyskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka. Przedstawił problem mowy nienawiści w przestrzeni publicznej, zarówno na stadionach, podczas zgromadzeń publicznych, jak i w internecie (choć w mniejszym stopniu); w dużych jak i w małych miejscowościach – na placach zabaw i ulicach. Wskazał na problem granic między wolnością słowa, a obrażaniem innych osób w internecie. Mowa nienawiści to nie spontaniczne zdarzenia ze strony osób, którzy ją uprawiają, lecz przemyślana i zorganizowana działalność przedstawicieli różnych miast. Najlepszym tego przykładem jest największa w Europie produkcja nośników (koszulki, breloki, kubki), zawierających treści rasistowskie właśnie w Polsce. Na zakończenie zwrócił uwagę na konieczność nowelizacji art. 256 k.k. oraz kwestię wykładni pojęcia „propagowanie” faszyzmu.

Po zakończeniu tego wystąpienia S. Trociuk wskazał, że mowa nienawiści to problem dnia codziennego, wykraczający poza prawo, a obojętność w tych sprawach tworzy zagrożenia dla przestrzeni publicznej.

Drugą sesję, poświęconą prawnym i praktycznym aspektom organizacji imprez masowych, poprowadzili: R. Szołtysek, Zastępca Prokuratora Okręgowego w Gliwicach oraz Krzysztof Zawała, Sędzia Sądu Okręgowego w Katowicach.

Jako pierwszy głos zabrał dr M. Woźniński, reprezentujący Zespół Prawa Karnego BRPO. Zasadniczym przedmiotem wystąpienia było zagadnienie zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych. Głównym

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

punktem odniesienia były tezy zawarte we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 kwietnia 2013 r. do Trybunału Konstytucyjnego (RPO-722821-II/13MWa) o stwierdzenie niezgodności art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 87 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP. Nie ulega wątpliwości konieczność funkcjonowania w obrocie prawnym przepisów służących zabezpieczeniu imprezy masowej i podejmowaniu działań mających na celu wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezą masową, ale niezbędna jest ich ocena z perspektywy norm konstytucyjnych, w tym: związanych z proporcjonalnością ingerencji. Kwestionowany przepis obejmuje karalnością niezastosowanie się do polecenia wydanego na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. W ocenie Rzecznika przepisy karne powinny być ujęte w ustawie, lub co najmniej w rozporządzeniu, tj. w aktach prawa powszechnie obowiązującego, a nie w regulaminach wydawanych przez – uogólniając – podmioty prywatne. Tymczasem art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych ma charakter blankietowy i zostaje w praktyce jego stosowania doprecyzowany (czy: uzupełniony) w aktach prawnych niemających charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Innymi słowy, zaskarżony przepis nie wskazuje, za jakie działania lub zaniechania obywatel może ponieść odpowiedzialność wykroczeniową, lecz odwołuje się w tym zakresie do regulaminów, których treść dowolnie ustala podmiot prywatny. RPO, wskazując na rozbieżność regulacji regulaminowych w tym zakresie, podnosi w konsekwencji zarzut nierównego traktowania obywateli w sytuacji podobnej.

Następnie głos zabrał mł. insp. R. Rabsztyń, Zastępca Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, przedstawiając doświadczenia Policji w zakresie zabezpieczenia meczy piłki nożnej. W województwie śląskim od początku roku do dnia 14 maja 2013 r. odbyło się 181 imprez masowych, zabezpieczanych przez ponad 8 tys. funkcjonariuszy policji, podczas których doszło do 30 naruszeń prawa. Śląski Komendant podkreślił nieskuteczność niektórych przepisów, jak np. art. 15 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, który określa np., jakie dane ma obowiązek gromadzić organizator, w tym numer miejsca siedzącego. Konkretna osoba – kibic na imprezie, nie będąc przyporządkowana do określonego miejsca nie może być następnie w razie potrzeby zidentyfikowana dla celów procesowych. Dużym problemem jest również to, że bardzo często organizator na krótko przed imprezą zmienia termin, a zgodnie z terminarzem odbywa się niewiele spotkań. W zakresie rozgrywek Ekstraklasy, terminarz bywa na bieżąco modyfikowany

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

np. w celach transmisji telewizyjnych, gdy tymczasem zezwolenia są wydawane na konkretny (wskazany) termin przeprowadzenia imprezy masowej. Obserwuje się również dużą bierność służb organizatora oraz brak egzekwowania przepisów podczas meczów piłki nożnej, co powoduje konieczność zapewnienia znacznych sił policyjnych. W ten sposób, znaczne siły policyjne, skoncentrowane celem zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa podczas przemieszczania się grup kibiców, odbywają się kosztem pełnienia służby patrolowej i zapewnienia porządku w poszczególnych rewirach. Często również rozmija się praktyka z przepisami regulaminu na danym obiekcie sportowym, czego przykładem są flagi wielkopowierzchniowe (tzw. sektorówki), które są rozciągane w sposób ograniczający widoczność, czy legalność stosowania środków pirotechnicznych na obiektach. W dyskusji po zakończonej sesji, jeden z uczestników konferencji podniósł kolejne problemy, wynikające z wystąpienia, a mianowicie kwestię ograniczenia terenu imprezy masowej oraz opóźnienie w wydaniu rozporządzeń wykonawczych do ustawy obim.

Następnie, w imieniu Prezydent Zabrza głos zabrał A. Nowakowski, Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania UM w Zabrzu. Na terenie miasta rocznie odbywa się około 30 imprez masowych, choć władze miasta zmierzają w kierunku, by było ich więcej. Z tego powodu władze udzielają wsparcia, jednak priorytetem jest bezpieczeństwo na terenie miasta. Ważne jest bowiem bezpieczeństwo nie tylko w obiekcie, na którym odbywa się impreza, ale także na terenie miasta, które może być dotknięte wybrykami chuligańskimi. Obecnie najczęstsze wybryki to niszczenie miasta w trakcie imprezy masowej. Podkreślił, że, choć podwyższa się standardy określone w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, to jednak sama ustawa reguluje organizację imprezy masowej, a nie skutki, jakie impreza wywołuje wokół (np. dewastacje na terenie miasta). W Zabrzu standardem jest dialog władz samorządowych z organizatorami, klubami kibica, organizacjami pozarządowymi, wprowadzono też kontrolę nowych podmiotów, które zgłosiły zamiar przeprowadzenia imprezy masowej.

W dalszej kolejności głos zabrał Andrzej Jaworski, Kierownik Oddziału Bezpieczeństwa Publicznego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŚUW. Wskazał na problemy związane z zakazem organizowania imprez masowych (art. 34 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych) oraz z przerwaniem imprezy masowej (art. 34a ustawy). Przesłanki zapewnienia warunków bezpieczeństwa przez organizatora nie zostają spełnione ze względu m.in. na: niezapewnienie przez organizatora warunków łączności podmiotów biorących udział w

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

zabezpieczeniu, czy zły stan stadionów itd. Przedstawił następujące propozycje zmian legislacyjnych:

1. wprowadzenie obowiązku powołania zespołów doradczych ds. bezpieczeństwa imprez masowych (tam, gdzie imprezy masowe mają powyżej 5 tys. uczestników zespoły byłyby obowiązkowe),
2. wydawanie certyfikatów bezpieczeństwa zarządcy/właścicielowi obiektu,
3. wydawanie zezwoleń organizatorom, gdy planują oni imprezy wykraczające poza te, które określone są w certyfikacie,
4. nadanie wojewodzie uprawnień do kontrolowania wydawanych decyzji wójtów burmistrzów prezydentów miasta i realizacji kontroli przebiegu imprez masowych,
5. rozszerzenie dokumentacji bezpieczeństwa,
6. zdefiniowanie „strefy zakazu” (wokół obiektu) – chodzi o zakaz wstępu na imprezę masową,
7. określenie momentu, w którym organizator imprezy masowej, który nie jest w stanie zapanować nad bezpieczeństwem na stadionie, winien wezwać Policję oraz, w którym przedstawiciel wojewody winien przerwać imprezę masową,
8. zorganizowanie wyspecjalizowanych jednostek medycznych udzielających pomocy bezpośrednio na miejscu zagrożenia (takie jednostki funkcjonują w Anglii),
9. wprowadzenie obowiązku powołania zespołów doradczych ds. organizowania imprez masowych, jako Zespołów Doradczych ds. imprez masowych (grupa interdyscyplinarna koordynująca działania wszystkich zainteresowanych i zobowiązanych podmiotów).

Następnie głos zabrał pan Dariusz Borowiak, reprezentujący Stowarzyszenie Przeciw Przemocy i niesprawiedliwości Błękitna Siła. Przedstawił z punktu widzenia psychologii systemowe ujęcie procesów i mechanizmów zachodzących wokół meczów piłkarskich, jako imprezy masowej (postawy „nienawiści” na stadionach kibice – Policja). Zwrócił uwagę na konieczność dokładnego ustalenia rzeczywistych sprawców naruszeń prawa, a nie przypadkowych obserwatorów zdarzeń (innych kibiców, którzy nie naruszają porządku prawnego), tak by do odpowiedzialności nie pociągać osób, które w wybrykach nie uczestniczyły. Wskazał również na konieczność uruchomienia mechanizmów w państwie, aby młodzi ludzie mieli alternatywę wobec meczów piłkarskich.

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

Trzecią sesję, poświęconą odbiorowi społecznemu rozpoczął R. Walczak, dziennikarz sportowy TVP Katowice wraz z podinsp. A. Gąską z Zespołu Prasowego KWP w Katowicach. Red. Walczak postawił tezę, że tak bezpiecznie na stadionach, jak obecnie, nie było do tej pory – w szczególności w porównaniu z końcem lat 80 i w latach 90tych.

Jako pierwszy głos zabrał dr M. Sabat, przedstawiając problem przyjmowania zorganizowanych grup kibiców podczas meczów piłki nożnej oraz proponując dobre praktyki w tym zakresie. Wskazał, że jeżeli obszar zewnętrzny przylegający do stadionu jest odpowiednio duży, to przy właściwym ustawieniu stewardów i kanałów wejściowych organizatorzy są w stanie wpuścić w zasadzie każdej wielkości grupę kibiców przyjezdnych w ciągu 60 minut (zgodnie z uchwałą nr II/85 z dnia 20.02.2013 Zarządu PZPN w sprawie zasad udziału kibiców drużyny gości na meczach piłki nożnej podczas rozgrywek szczebla centralnego organizowanych przez PZPN i Ekstraklasę SA). Podkreślił, że w trakcie realizacji przez organizatorów wymogów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych pojawiają się następujące problemy:

1. błędna interpretacja ustawy, sprzeczność przepisów (np. publiczność a uczestnik),
2. integracja działań na linii organizator – Policja,
3. ewidencja wydanych identyfikatorów,
4. zabezpieczenie medyczne,
5. przekazywanie informacji Policji o przejazdach zorganizowanych grup kibiców, autoryzowanych przez dany klub,
6. problemy z ustawowym określeniem ilości służb porządkowych, czy chcemy na stadionach wykwalifikowane służby porządkowe, czy ilość służb spełniających wymogi liczbowe określone w ustawie, ale niemających pojęcia o specyfice meczów piłkarskich; czy w istocie to nie organizator, który przecież ponosi odpowiedzialność nie powinien decydować o ilości służb,
7. służby porządkowe – cel działania – powstrzymanie fali agresji do czasu podjęcia działań przez Policję, służby porządkowe nie są powołane do tego, aby samodzielnie zmagać się z pseudokibicami,
8. kierownik do spraw bezpieczeństwa a organizator: kto powinien ponosić odpowiedzialność,
9. postulat, aby wzór regulaminu określało rozporządzenie,

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

-
10. brak podstawy prawnej do wznowienia imprezy masowej, która została przerwana,
 11. problem legalności działań delegatów, którzy mogą przerwać imprezę masową, ale brak do tego podstaw ustawowych (jak wskazuje referent, nie jest mu znany przypadek, aby o przerwaniu zdecydował podmiot, który jest do tego uprawniony ustawowo).

Reprezentant Komisji Bezpieczeństwa Ekstraklasa S.A. – Tomasz Milewski, jako kolejny prelegent, przedstawił propozycje zmian w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Wskazał, że w dzisiejszym stanie prawnym kupno biletu na mecz piłkarski jest bardziej utrudnione niż kupno biletu lotniczego, gdzie z przyczyn oczywistych rygory bezpieczeństwa są i powinny być zdecydowanie większe. Obecny system praktycznie uniemożliwia osobom zainteresowanym obejrzeniem meczu na stadionie, czy kupno biletu ad hoc. Dalsze punkty prezentacji skupiały się na problematyce:

1. rola, zadania i odpowiedzialność organizatora,
2. złożoność uregulowanych prawnie zagadnień związanych z zaplanowaniem i przygotowaniem meczu piłki nożnej. Rola kluczowych przepisów i regulacji PZPN i Ekstraklasa S.A. w zakresie bezpieczeństwa i organizacji meczu.
3. kierownik ds. bezpieczeństwa – wielowariantowość rozwiązań, współdziałanie i koordynacja działań z podmiotami zewnętrznymi,
4. rola Regulaminu obiektu i Regulaminu imprezy masowej w organizacji bezpieczeństwa imprezy masowej. Regulamin, jako narzędzie pracy pozwalające na reakcję organizatora adekwatną do prognozowanych zagrożeń. Omówienie znaczenia tych aktów wewnętrznych w świetle skargi RPO złożonej do Trybunału Konstytucyjnego,
5. znajomość stadionu, jego wad i zalet, jako podstawa właściwego przygotowania meczu. Konflikty na linii właściciel obiektu – organizator imprezy masowej („bezpieczeństwo kosztuje”),
6. urządzenia techniczne i systemy informatyczne wspierające bezpieczeństwo – monitoring, systemy parkingowe i systemy kontroli dostępu, systemy nadzoru technicznego). Kompatybilne systemy informatyczne związane z realizacją przepisów UOBIM, wymiana informacji i ochrona danych osobowych,

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

7. wymogi związane z realizacją przepisów prawa w zakresie sił porządkowych i służby informacyjnej, a rzeczywiste potrzeby organizatora. Ocena funkcjonujących rozwiązań dotyczących zabezpieczenia fizycznego i obsługi kibica (stewarding),
8. współdziałanie marketingu i obsługi stref biznesowych pod kątem realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem meczu. Miejsca dla kibiców, w tym kibiców przyjezdnych, sektory rodzinne, strefy VIP, organizacja sprzedaży biletów, zapewnienia stadionu oraz dyslokacja kibiców po zakończeniu meczu,
9. oprawa meczu – nieodzowny element widowiska i współpraca organizatora ze środowiskami kibiców,
10. postulaty środowisk klubów piłkarskich Ekstraklasy w zakresie kierunków zmian w Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Ustawa o piłce nożnej, jako kierunek zmian związanych z bezpieczeństwem meczów piłkarskich w każdej klasie rozgrywkowej.

Następny prelegent – Piotr Koszecki, delegat Ogólnopolskiego Związku Stowarzyszeń Kibiców przedstawił problematykę imprez masowych z punktu widzenia kibica. Na przykładzie kilku incydentów konfliktowych z Policją oraz służbami porządkowymi organizatora omówił najczęściej pojawiające się problemy. Podkreślił sprawę lekceważenia przez ustawodawcę, a także służby zabezpieczające interesu kibica, dla którego organizowane są mecze, kwestię restrykcyjności działań służb porządkowych wobec kibiców oraz problemy związane z kartami kibica (czy potrzebnych jest wiele kart na różne stadiony), miejscami numerowanymi na stadionach, czy legalizacją pirotechniki.

Ostatni prelegent – podinsp. G. Baczyński, Naczelnik Wydziału Sztab KWP w Katowicach scharakteryzował Zespół Antykonfliktowy Policji na Śląsku, jako alternatywę wobec rozwiązań siłowych. Członkowie ZAP są zorientowani są na grupę docelową uczestników zgromadzeń, lokalną publiczność i przedstawicieli mediów. Intensywnie wyjaśniają w rozmowach sens i cel działań Policji, a w razie potrzeby omawiają z obywatelami obszary problemów, wspólnie poszukując rozwiązania zgodnego z prawem oraz satysfakcjonującego uczestników zgromadzenia. Negatywne procesy dynamiczne (reakcje tłumu) można skutecznie przełamywać, rozmieszczając odpowiednio moderatorów z ZAP, a następnie wybierając kontrahentów do nawiązania dialogu oraz negocjacji. Celem działania ZAP jest podjęcie natychmiastowych działań tam, gdzie można

Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka.
II Forum wymiany doświadczeń
Katowice, 28 maja 2013 r.

spodziewać się emocjonalnych wybuchów, gdzie w miarę wprowadzania przez Policję elementów dialogu i negocjacji można doprowadzić do wyłączenia lub zmniejszenia ryzyka niezrozumienia i ataku, poprzez wprowadzanie dialogu i elementów tolerancji przy ostrych różnicach poglądów oraz informowanie uczestników o pokojowym nastawieniu Policji i obowiązku reagowania w przypadkach niezgodnych z prawem.

W ramach dyskusji, którą przeprowadzono po zakończeniu wystąpień, sformułowano szereg uwag krytycznych pod adresem prawodawcy (m.in. dot. opóźnień w procesie wydania aktów wykonawczych do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych); podnoszono także kwestie konieczności skutecznego reagowania organów wymiaru sprawiedliwości wobec sprawców przestępstw w trakcie imprez masowych. Konkludując swoje wystąpienia prelegenci oraz dyskutanci zaproponowali kilka wniosków *de lege ferenda*: m.in. postulaty rozszerzenia wymaganej dokumentacji dotyczącej sfery bezpieczeństwa oraz określenia w drodze aktu wykonawczego jednolitego wzoru regulaminu. W podsumowaniu *II Forum wymiany doświadczeń* pn. *Zgromadzenia publiczne i imprezy masowe – prawo i praktyka*, dr A. Wentkowska przedstawiła najbardziej istotne kontrowersje i propozycje, niewątpliwie ilustrujące pewne „ścieranie się interesów”, jako przyczynek do dalszego dyskursu wskazującego możliwe kierunki nowelizacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i prawa o zgromadzeniach publicznych.

Sporządzili:

Grzegorz Krawiec

Sławomir Tkacz

Aleksandra Wentkowska