

Andrzej Misiuk, Magdalena Dobrowolska-Opata

Zagrożenia terrorystyczne imprez masowych organizowanych w Polsce

SŁOWA KLUCZOWE:

bezpieczeństwo, impreza masowa, zagrożenie terrorystyczne, atak terrorystyczny, organizator imprezy masowej

Wstęp

Zagrożenie atakami terrorystycznymi stanowi charakterystyczną cechę współczesnych rozważań nad bezpieczeństwem przestrzeni publicznej oraz obiektów i obszarów powiązanych symbolicznie z cywilizacją Zachodu, czy szerzej z takimi przejawami masowej kultury, wobec których pojawia się wyraźny sprzeciw środowisk powiązanych z organizacjami terrorystycznymi. Ze względu na narastającą intensyfikację ataków terrorystycznych oraz ich precyzyjny charakter, analizy we wskazanym przedmiocie winny zajmować się zarówno ogólnie ujmowaną przestrzenią publiczną, jak i poszczególnymi jej elementami. Stąd obok pogłębiania aspektów teoretycznych związanych z problematyką współczesnego terroryzmu, coraz bardziej naglącą koniecznością stają się badania koncentrujące się na wybranych częściach przestrzeni, w tym na obiektach służących organizacji przedsięwzięć o charakterze masowym. Imprezy masowe jako wydarzenia skupiające medialną uwagę oraz wzbudzające powszechne zainteresowanie fanów i kibiców stanowią stosunkowo łatwy i spektakularny cel pozwalający osiągnąć terrorystom, tak pożądaną przez nich, rozgłos. Już na początku lat 70. XX w. Brian Jenkins akcentował dążenia terrorystów do przyciągania uwagi. Jego słynna sentencja *terroryzm jest teatrem* w zrozumiały sposób oddaje skomplikowaną machinę

doboru celu ataku – miejsce takie ma bowiem sprawić, iż o postulatach terrorystów lub samym fakcie ich istnienia ma dowiedzieć się jak najszersza rzesza odbiorców¹. Liczba ofiar nie jest już tak istotna jak ich umiejscowienie w czasie i przestrzeni. Traumatyczny wymiar ataków na lotniska, jarmarki, miejsca wzmożonego ruchu pieszego, okolice stadionów czy kawiarnie w centrum miast wzmaga zastraszanie społeczeństw i zdaje się, iż coraz silniej definiuje specyfikę ataków odnotowywanych obecnie w państwach europejskich. Poglębiającą perspektywę w tak ujętym postrzeganiu zamachów wnosi Bartosz Bolechów, który wstępne rozważania na temat terroryzmu podsumowuje konstatacją sprowadzającą terroryzm do wywołującej lęk metody powtarzalnych aktów przemocy motywowanych politycznie, stosowaną przeciwko celom niewalczącym. Cele te, w przeciwieństwie do innych niż terroryzm form przemocy politycznej, nie są celem głównym, ale sposobem na osiągnięcie zamiaru strictly politycznego oraz *formą opartej na przemocy komunikacji pomiędzy terrorystami a ich audytoriami*². Obiekty, gdzie organizowane są imprezy masowe, mogą być postrzegane jako wysoce medialne i spektakularne nośniki w komunikacji poglądów i idei, w tym także i tych służących terrorystom. Stąd refleksja naukowa staje się tutaj zasadna, potęgowana przez odnotowywane przypadki prób ataków w pobliżu stadionów oraz w związku z organizacją wydarzeń o charakterze artystycznym, rozrywkowym, sportowym. Niniejszy artykuł stanowi przyczynek do odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób na drodze regulacji prawnych polski ustawodawca kształtuje warunki do zapewniania bezpieczeństwa imprez masowych w obliczu wyzwań związanych z zagrożeniami o charakterze terrorystycznym.

Kształt bezpieczeństwa imprezy masowej wynikający z regulacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych

Głównym aktem prawnym regulującym zagadnienia związane z bezpieczeństwem imprez masowych jest ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych³. Ustawodawca zdefiniował w niej m.in. czym jest impreza masowa, co należy rozumieć poprzez jej zabez-

¹ B.M. Jenkins, *International Terrorism: A new kind of warfare*, „The Rand Papier Series” 1974, June, s. 4.

² B. Bolechów, *Terroryzm. Aktorzy, statyści, widownia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 9.

³ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. 2009 nr 62 poz. 504, z późn. zm., dalej jako ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych.

pieczenie oraz jakie podmioty muszą być zaangażowane w proces zapewnienia bezpieczeństwa tak względem uczestników, jak i całości wydarzenia. W polskim prawie imprezę masową określa się dwuwymiarowo. Po pierwsze, poprzez pryzmat charakteru wydarzenia, gdzie wyróżnia się masowe imprezy sportowe, w tym mecz piłki nożnej traktowany jako odrębna, ściślej regulowana kategoria, oraz masowe imprezy artystyczno-rozrywkowe, w tym zorganizowane publiczne oglądanie przekazu telewizyjnego na ekranach lub urządzeniach umożliwiającym uzyskanie obrazu o przekątnej przekraczającej 3 m. Drugi wymiar odnosi się do lokalizacji, w których dopuszcza się przeprowadzanie imprez wraz z określaną odgórnie minimalną liczbą miejsc udostępnianych w ich ramach uczestnikom imprez (widzom, fanom, etc.). Do takich miejsc zalicza się: teren, stadion, inny obiekt niebędący budynkiem, halę sportową oraz inny obiekt sportowy; minimalna liczba udostępnionych na nich miejsc waha się od 300 do nawet 1000. Co najmniej tysiąc udostępnionych przez organizatora miejsc dotyczy stadionów, innych obiektów niebędących budynkiem (np. amfiteatr) oraz terenów dostosowanych do przeprowadzenia imprezy masowej⁴. Wielkość obiektu i terenu jest tutaj znacząca, najbardziej spektakularne wydarzenia ze świata sportu i rozrywki odbywają się bowiem na rozległych obszarach i dużych obiektach, trudnych do równomiernego zabezpieczenia oraz kontrolowania i nadzorowania. To z jednej strony, z drugiej nie bez znaczenia jest rola mniej rozległych przestrzeni, gdzie czujność osób odpowiedzialnych za zapewnianie bezpieczeństwa jest osłabiana przez mniejszy prestiż wydarzenia i proporcjonalnie obniżony do niego poziom ryzyka wystąpienia zagrożeń dla bezpieczeństwa. Terrorysty dysponują ograniczonymi środkami, często stosują ładunki wybuchowe własnej produkcji⁵, stąd mniejsze rygory bezpieczeństwa sprzyjają podejmowaniu przez nich prób detonacji w związku z wydarzeniami o zmniejszonym polu oddziaływania na publiczne audytorium.

Za bezpieczeństwo w miejscu i w czasie trwania imprezy masowej odpowiada jej organizator. Z tego powodu do katalogu jego obowiązków włączono m.in. dobór właściwie przeszkolonych służb oraz wykwalifikowanych pracowników wspomagających go w osiąganiu zakładanych przez ustawę celów. Ustawodawca, przedkładając w kolejnych przepisach wymagania co do kształtu zapewniania bezpieczeństwa, sprowadza je, w uproszczonej formie, do czterech kamieni milowych, tj. do zapew-

⁴ Art. 3 pkt 1–4 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

⁵ A. Jasiński, *Architektura w czasach terrorizmu. Miasto – przestrzeń publiczna – budynek*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 167.

nienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie, ochrony porządku publicznego, zabezpieczenia pod względem medycznym oraz zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącym tym obiektom instalacjom i urządzeniom technicznym, w szczególności przeciwpożarowym i sanitarnym⁶. Wymienione punkty ujęte są bardzo szeroko, co sprzyja z jednej strony wszechstronnej odpowiedzialności organizatora, a z drugiej umożliwia, poprzez sprecyzowanie wymagań w kolejnych artykułach ustawy, rozpatrywanie i kontrolę realizacji ustawowych wymagań przez organ wykonawczy gminy. W polskich realiach to bowiem wójt/burmistrz/prezydent miasta, działający najczęściej poprzez upoważnionego urzędnika, wydaje zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej oraz kontroluje przestrzeganie przez organizatora warunków zawartych w zezwoleniu⁷. Od władzy lokalnej najniższego szczebla, właściwej dla miejsca organizacji imprezy masowej, zależy więc w dużej mierze, na ile rygorystycznie będzie realizować ona ustawowe zapisy oraz na co zwróci szczególną uwagę przy rozpatrywaniu dokumentów przedkładanych przez organizatora. Bezpieczeństwo imprezy masowej jako wypadkowa bezpieczeństwa samego obiektu/terenu oraz znajdujących się w nim osób powinno być rozumiane w kontekście nie tylko obligatoryjnych wymagań wskazanych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, ale także z uwzględnieniem analiz ryzyka, co do wystąpienia definiowanych każdorazowo zagrożeń. Co znaczące, wymóg przygotowania analizy ryzyka spoczywa, zgodnie z polskim prawem, wyłącznie na właściwym miejscowo komendancie powiatowym (miejskim, rejonowym) Policji. Organizator nie ma takiego obowiązku, co zostało częściowo zrekompensovane przez konieczność dołączenia do dokumentacji przedkładanej organowi wydającemu zezwolenie informacji na temat przewidywanych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego⁸.

Przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych mimo iż czynią z organizatora główny podmiot odpowiedzialny za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i w czasie jej trwania, nie pozostawiają go bez koniecznego wsparcia instytucjonalnego i organizacyjnego⁹. Dbałość o zabezpieczenie otoczenia imprezy masowej, dróg dojazdowych na nią

⁶ Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

⁷ Kontrola zgodności przebiegu imprezy masowej z warunkami określonymi w zezwoleniu jest dla organu wydającego zezwolenie obligatoryjna jedynie w przypadku imprez masowych podwyższonego ryzyka. Por. art. 24 oraz art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

⁸ Art. 26 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz art. 28 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

⁹ Por. art. 5 ust. 3 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

czy przeciwdziałanie terroryzmowi nie leżą w gestii organizatora, ale są domeną podmiotów o proweniencji państwowej. Utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi jedno z głównych zadań przypisanych siłom policyjnym¹⁰, a na terenach kolejowych, w zakresie kontroli przestrzegania przepisów porządkowych i ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia, funkcjonariuszom Straży Ochrony Kolei¹¹. Do działań na rzecz bezpieczeństwa imprezy, w tym w aspekcie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, włączają się ponadto funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służby Ochrony Państwa. Nie bez znaczenia, szczególnie w kontekście ofiar potencjalnych zamachów, jest zaangażowanie jednostek służby zdrowia, a bezpośrednio na miejscu zdarzenia zespołów medycznych. Także wymogi związane z bezpieczeństwem pożarowym nie są pozostawione wyłącznie decyzjom organizatora – głównie dzięki obowiązkowi wydawania opinii przez właściwego miejscowo komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej oraz lustracji wykonywanej na potrzeby jej opracowania¹². Wiodącą rolę w zakresie kontroli organizatora spełnia wskazany wcześniej organ wydający zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej. Jego wpływy w połączeniu ze współpracą z funkcjonariuszami Policji oraz straży gminnej (miejskiej) w sposób realny i bezpośredni kształtują środowisko bezpieczeństwa imprezy masowej, rozumianej jako zestaw przyjętych rozwiązań organizacyjnych oraz zarządzania przestrzenią publiczną i działaniami zaangażowanych podmiotów. Z tego powodu ustawodawca dużo miejsca poświęca obowiązkom i prawom wójta/burmistrza/prezydenta miasta oraz pracującym z jego upoważnienia urzędnikom. Do ich głównych uprawnień należą: odmowa wydania zgody na przeprowadzenie imprezy masowej oraz przerwanie imprezy w przypadku niespełniania wymogów zawartych w zezwoleniu¹³. Uzupełnieniem działań władz lokalnych jest aktywność wojewody, któremu ustawodawca przyznał możliwość nałożenia na organizatora zakazu przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności na całym obiekcie lub w jego wydzielonych sektorach oraz prawo do przerwania imprezy masowej, jeżeli jej dalszy przebieg może zagrozić życiu lub zdrowiu osób albo mieniu w znacznych

¹⁰ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179, z późn. zm., dalej jako ustawa o Policji.

¹¹ Art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003 nr 86 poz. 789.

¹² Art. 28 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

¹³ Art. 29 ust. 4 oraz art. 31 ust. 4 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

rozmiarach, a działania podejmowane przez organizatora są niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁴.

Wskazane powyżej otoczenie wspierające organizatora spełnia aktywną rolę nie tylko względem przejawów przestępczości stadionowej, zachowań o charakterze chuligańskim czy przestępstw i wykroczeń charakterystycznych dla dużych skupisk ludzkich. Poszczególne podmioty, przeważnie w sposób pośredni, wpływają na przedsięwzięcia wspomagające procedury zapobiegania atakom terrorystycznym, wykrywania ich potencjalnych sprawców oraz przygotowywania infrastruktury i schematów ewakuacji. Bezpośrednie działania nie należą z kolei do aktywności szeroko promowanych czy ogłaszanych w przestrzeni publicznej. Zalecenia określonego postępowania albo wzmożonej ostrożności pojawiają się przy okazji organizacji imprez masowych, nigdy jednak nie stanowią elementów eksponowanych na pierwszym planie. Unikanie paniki tłumu i tworzenia atmosfery strachu leży zarówno w interesie organów państwowych, jak i prywatnych podmiotów organizujących wielkoformatowe imprezy masowe. Bliska współpraca z policjantami z jednostek antyterrorystycznych, funkcjonariuszami ABW czy ekspertami z zakresu bezpieczeństwa nie stanowi form aktywności, którymi organizator i zatrudniani przez niego pracownicy dzielą się z uczestnikami imprez masowych. Ustawodawca nie wskazuje w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych żadnej odrębnej regulacji odnoszącej się wprost do przeciwdziałania aktom terroryzmu czy postępowania w przypadku wystąpienia ataku. Przepisy dają jednak możliwości przygotowania się w tym zakresie oraz realizowania przez organizatora działań pozwalających zagwarantować oczekiwany przez organy państwowe oraz członków społeczeństwa poziom bezpieczeństwa. Jedną z takich aktywności jest dobór członków służby porządkowej oraz informacyjnej. Pierwsi z wymienionych pracują na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie i w miejscu trwania imprezy masowej, drudzy natomiast względem bezpieczeństwa uczestników, w szczególności poprzez informowanie o przyjętych rozwiązaniach organizacyjnych¹⁵. Obie służby stanowią pierwszy i najważniejszy front w wykrywaniu, reagowaniu i przeciwdziałaniu zachowaniom niezgodnym z prawem oraz z zapisami regulaminów: imprezy masowej i obiektu/terenu, na którym się ona odbywa. Trudno oczekiwać, aby każdy z członków służb organizatora odznaczał się przenikliwością i wiedzą pozwalającymi na pełne rozeznanie sytuacji

¹⁴ Art. 34 ust. 1 pkt 1 oraz art. 34a ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

¹⁵ Art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

kryzysowych, w tym reagowanie wobec skrajnie ekstremalnego zdarzenia, jakim jest zamach terrorystyczny. Za kluczowe należy jednak uznać takie przeszkolenie pracowników organizatora, aby na każdym etapie swojej pracy angażowali wytężoną uwagę na obserwacji otoczenia oraz uczestników i pracowników obsługi wydarzenia (osób pracujących przy cateringu, w kioskach, w zespołach sprzątających, w firmach transportowych). Ustawodawca przyznając służbie porządkowej i informacyjnej stosunkowo silnie rozbudowany katalog uprawnień sprawił, iż niemalże na każdym etapie imprezy masowej możliwe jest co najmniej częściowe odnotowanie podejrzanych zachowań oraz podejmowanie zorganizowanych działań wobec osób zagrażających bezpieczeństwu. Do najważniejszych uprawnień zalicza się: przeglądanie bagażu i odzieży, sprawdzanie i stwierdzanie uprawnień do uczestnictwa w imprezie masowej oraz ujęcie osoby w celu niezwłocznego przekazania Policji. W przypadku członków służby porządkowej jest nim jeszcze użycie środków przymusu bezpośredniego¹⁶, ściśle regulowane przez ustawę o ochronie osób i mienia¹⁷. Przeglądanie bagażu i odzieży, które w zakresie ingerencji w prywatność osoby jednoznacznie odróżnia się od policyjnego przeszukania, daje szansę na wczesne wykrycie przedmiotów niebezpiecznych, takich jak różnego rodzaju broń czy ładunki wybuchowe. W ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych funkcjonuje zapis nakazujący przeglądać bagaż i odzież w sytuacjach podejrzenia wnoszenia lub posiadania przedmiotów zakazanych na drodze tego aktu. Zapis ten działa na rzecz organizatora, który zyskuje tym samym rozległe prawo do wglądu w rzeczy osobiste uczestników. To, co ogranicza prawa jednostki, sprzyja ewentualnemu szybszemu wykryciu zamachowców bądź przedmiotów mogących im posłużyć do przeprowadzenia ataku. To uniwersalne rozwiązanie, stosowane przy wejściu na areny sportowe i rozrywkowe na całym świecie, wymusza na terrorystach szukanie nowych sposobów przemycenia na teren/obiekt imprezy masowej niezbędnych im narzędzi. Wydarzenia z Paryża z 16 listopada 2015 r. stanowią ilustrację tych tendencji – każdy z trzech zamachowców-samobójców próbował wtedy zdetonować ładunek jak najbliżej stadionu. Pierwszemu z nich nie udało się wejść na obiekt, dzięki rutynowej kontroli bezpieczeństwa, drugi wysadził się w pobliżu innego wejścia na stadion, trzeci natomiast dokonał zamachu w punkcie

¹⁶ Art. 20 ust. 1 pkt 1, 3, 5 oraz ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

¹⁷ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. 2013 poz. 628.

z jedzeniem znajdującym się niedaleko stadionu¹⁸. Gdyby nie czujność służb ochraniających mecz, terroryści prawdopodobnie dokonaliby ataku na stadionie, generując znacznie większe straty ludzkie, potęgując psychozę strachu i wszechobecnego zagrożenia.

Ważną funkcję wykrywczą spełnia, oprócz przeglądania bagażu i odzieży, sprawdzanie i stwierdzanie uprawnień do uczestnictwa w imprezie masowej. Sprzedaż imiennych biletów na numerowane miejsca siedzące ułatwia organizatorowi weryfikowanie osób znajdujących się na organizowanej przez niego imprezie masowej. Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych mniej rygorystycznie traktuje tutaj organizatorów imprez masowych artystyczno-rozrywkowych, ponieważ nie nakłada na nich (lub na podmioty przez nich upoważnione do sprzedaży biletów) obowiązku wydawania imiennych biletów. Mecze piłki nożnej oraz masowe imprezy sportowe podwyższonego ryzyka są więc jednymi z najbardziej strzeżonych i najmniej anonimowych przestrzeni gromadzących tłumy. Ich uczestnicy nie tylko podają swoje dane osobowe przy zakupie biletów, ale są zobowiązani, na prośbę członków służb organizatora, do okazania dokumentu potwierdzającego tożsamość w celu weryfikacji danych na bilecie z tymi okazanymi przez potencjalnego jeszcze uczestnika imprezy masowej¹⁹. Co do zasady wydawanie dokumentów (najczęściej w formie biletów) upoważniających do wstępu na teren/obiekt sprzyja choćby częściowej kontroli uczestników, pozwala także na rozeznanie się w ich liczebności oraz przestrzeni, jaką zajmą w miejscu przeprowadzania imprezy. Te podstawowe dane sprzyjają dokładniejszemu wyznaczeniu potencjalnych zagrożeń oraz przygotowaniu bardziej precyzyjnych planów ewakuacji i reagowania w nietypowych sytuacjach.

Ujęcie w celu bezpośredniego przekazania Policji oraz stosowanie środków przymusu bezpośredniego są czynnościami realizowanymi przede wszystkim przez członków służby porządkowej²⁰. Uprawnienie do ujęcia uczestnika mają także członkowie służby informacyjnej, ze względu jednak na miękki charakter ich pracy (głównie informowanie o rozwiązaniach organizacyjnych) przeważnie nie dysponują właściwym przygotowaniem do podejmowania, często wymagającego siły, działania. Obowiązek wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej sprzyja

¹⁸ *Paris attacks: What happened at Stade de France?*, BBC News, [w:] <http://www.bbc.com/news/av/world-europe-34839080/paris-attacks-what-happened-at-stade-de-france> (dostęp: 25.03.2018).

¹⁹ Art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 18 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

²⁰ Stosowanie środków przymusu bezpośredniego to wyłączna domena członków służby porządkowej. Por. art. 20 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

u członków służby porządkowej wykształcaniu umiejętności siłowego rozwiązywania sytuacji zagrażających bezpieczeństwu imprezy masowej²¹. Upraszczając różnice pomiędzy służbą porządkową a informacyjną należałoby stwierdzić, iż pierwsza z wymienionych ma w obliczu zamachów bądź prób ich dokonania natychmiastowo reagować poprzez unieszkodliwienie zagrożenia. Druga natomiast ma cechować się czujnością i stałą obserwacją otoczenia, co powinno sprzyjać dostrzeganiu zachowań podejrzanych oraz ochronie potencjalnych ofiar. Precyzyjne rozdzielanie zadań i miejsc pracy członków obu służb opracowuje na rzecz każdej imprezy masowej kierownik ds. bezpieczeństwa. On odpowiada w imieniu organizatora²² za przygotowanie służb do pracy, ich współpracę z podmiotami zewnętrznymi (głównie z funkcjonariuszami Policji, straży gminnej i Państwowej Straży Pożarnej, przedstawicielami władz publicznych) oraz zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom imprezy masowej²³. Jego rola jest kluczowa w każdym aspekcie związanym z bezpieczeństwem, bez względu na to z jakiego rodzaju zagrożeniami będzie musiał zmagać się w trakcie trwania imprezy masowej. Wszechstronne przeszkolenie kierownika połączone z jego doświadczeniem i ciągłym doskonaleniem się determinuje stan przygotowań do zabezpieczenia imprezy masowej, ich realizację w praktyce oraz trafność decyzji podejmowanych pod presją czasu. Przypadkowy kierownik ds. bezpieczeństwa, tj. taki, który nie zna terenu/obiektu imprezy masowej oraz dowodzi przypadkowymi osobami, jest jedną z najczęstszych przyczyn występowania zagrożeń związanych z tłumem²⁴.

Definiując członków służby porządkowej i informacyjnej oraz kierownika ds. bezpieczeństwa jako elementy neuralgiczne dla bezpieczeństwa trzeba przyjrzeć się nie tylko ich uprawnieniom, ale również procedurom wpływającym na pracę na terenie/obiekcie imprezy masowej. Zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych kierownik ds. bezpieczeń-

²¹ Art. 3 pkt 13 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

²² Działanie kierownika ds. bezpieczeństwa w imieniu organizatora nie zwalnia drugiego z wymienionych z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa imprezie masowej w miejscu i w czasie jej trwania. Podobnie jak dzieje się w przypadku zatrudnienia firmy ochroniarzkiej dostarczającej członków służb porządkowej i informacyjnej. Por. Wyrok SN z dnia 26 września 2003 r., IV CK 8/02, OSNC 2004, nr 11, poz. 180, przedłożony za: C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 143.

²³ Art. 3 pkt 11 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

²⁴ S. Parszowski, A. Kruczyński, *Imprezy masowe. Organizacja, bezpieczeństwo, dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2015, s. 184.

stwa oraz członkowie służb organizatora są zobowiązani odbyć szkolenie i zdać przewidziane na ich zakończenie testy (test wiedzy i sprawdzian umiejętności praktycznych dla członków służb, pisemny test wiedzy i część ustna w przypadku kierownika²⁵). Zakres merytoryczny szkoleń określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne. W treści załączonych do rozporządzenia tematów szkoleń trudno doszukać się rozległej analizy problematyki zagrożeń terrorystycznych. W trakcie 24 godzin szkolenia dedykowanego członkom służb organizatora ani razu nie wprowadza się tego typu treści. Inaczej niż ma to miejsce w szkoleniu dla kierowników – wśród 50 godzin dydaktycznych pojawia się temat rozpisany na 4 godziny pt. „Zabezpieczenie imprez masowych”. W jego ramach wyróżniono dziewięć punktów, gdzie znajdują się tak istotne zagadnienia jak: zasady opracowywania analizy zagrożeń, monitoring w trakcie imprez masowych czy sposoby dyslokacji dostępnych sił i środków. Jednym z przedmiotowych punktów jest także ten o nazwie „Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym”. Czas, jaki jest mu przypisany trudno oszacować, zakładając jednak, iż prowadzący szkolenie będzie chciał przeznaczyć na każdy z punktów tyle samo uwagi, to okaże się, że niecałe 27 minut poświęca się na zagadnienie kluczowe dla bezpieczeństwa uczestników imprez masowych i osób ich obsługujących. Problematyka przydatna do przygotowania się na wypadek ataków występuje prawdopodobnie w innych punktach szkolenia, takich jak m.in. ewakuacja uczestników czy analiza uprawnień członków służb organizatora (przeglądanie odzieży, zawartości bagażu, weryfikacja uprawnień do wstępu na teren/obiekt)²⁶. Są to jednak tematy wysoce uniwersalne, pozbawione analizy specyfiki metod i form działania terrorystów. Ich treść bardziej przydaje się w sytuacjach zagrożeń pożarowych, związanych z paniką tłumu czy próbami wniesienia przedmiotów zakazanych (np. broni, narkotyków, ładunków wybuchowych). Za nagłą potrzebę należy w niniejszym kontekście uznać zmiany w prawie wymuszające zwiększenie

²⁵ § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne, Dz.U. 2011 nr 183 poz. 1087, dalej jako rozporządzenie w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne.

²⁶ Załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne, s. 4 oraz załącznik nr 2 do wskazanego rozporządzenia, s. 2.

zainteresowania problematyką terrorystyczną w trakcie szkoleń dla kierowników ds. bezpieczeństwa z jednej strony. Z drugiej strony natomiast za priorytet powinno uznać się wprowadzenie w tematykę terrorystyczną także członków służb organizatora – to oni bowiem są najbliższymi uczestnikami imprez i zarówno dla ich bezpieczeństwa, jak i swojego własnego, muszą nauczyć się wczesnego rozpoznawania zagrożeń i adekwatnego reagowania w obliczu ich wystąpienia.

Wsparcie organizatora w przypadku wystąpienia ataku terrorystycznego

Mimo iż organizator odpowiada za bezpieczeństwo imprezy masowej w miejscu i w czasie jej trwania to, co udowodniono powyżej, jest także realnie wspierany przez podmioty państwowe. W kontekście zamachów terrorystycznych kluczowa staje się pomoc, którą na drodze przepisów prawnych zobowiązana jest udzielić przede wszystkim Policja, a w dalszej perspektywie Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych przewidują wystąpienie organizatora albo kierownika ds. bezpieczeństwa do Policji lub Żandarmerii Wojskowej²⁷ o udzielenie pomocy w sytuacjach, gdy działania członków służby porządkowej, w ramach przypisanych im uprawnień, są nieskuteczne²⁸. Siłą tak sformułowanego rozwiązania jest zwiększenie zakresu oddziaływania na poziom zapewniania bezpieczeństwa imprezie masowej. Funkcjonariusze Policji oraz Żandarmerii Wojskowej mają znacznie większe uprawnienia w porównaniu do członków służb organizatora, ich przygotowanie merytoryczne i szkoleniowe oraz poziom zintegrowania procedur także przemawiają na rzecz ich skuteczności w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym²⁹. Przejęcie dowodzenia na obiekcie/terenie imprezy masowej przez Policję/Żandarmerię Wojskową łączy więc siły organizatora ze środkami osobowymi, materialnymi i proceduralnymi będącymi w dyspozycji obu

²⁷ Wystąpienie do Żandarmerii Wojskowej (zamiast do Policji) o udzielenie pomocy ma miejsce tylko wtedy, gdy impreza masowa jest przeprowadzana na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Por. art. 22 ust. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

²⁸ Art. 22 ust. 4–6 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

²⁹ Por. ustawa o Policji oraz ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Dz.U. 2001 nr 123 poz. 1353.

formacji. Wyższy jest także status oraz prestiż, jakim funkcjonariusze/żołnierze cieszą się w społeczeństwie – w sytuacjach ekstremalnych szczególnego znaczenia nabiera wpływ członków sił mundurowych na karność w realizowaniu zadań powierzanych uczestnikom i służbom organizatora oraz w wykonywaniu przez nich poleceń. Istotny mankament ustawowego rozwiązania stanowi brak uregulowania obowiązku obecności, przynajmniej szcztatkowych, sił Policji lub Żandarmerii Wojskowej w pobliżu miejsca przeprowadzania imprezy masowej. Jeżeli udzielenie pomocy i przejęcie dowodzenia ma być skuteczne to powinno nastąpić natychmiastowo, bez zbędnej straty czasu na przemieszczanie się sił lub ich wzywanie na miejsce zdarzenia. W praktyce Policja oraz Żandarmeria Wojskowa prewencyjnie delegują swoje siły, aby dbały o bezpieczeństwo i porządek publiczny w przestrzeni publicznej otaczającej miejsce imprezy masowej. Funkcjonariusze/żołnierze wspierają również członków służb organizatora w czynnościach przeglądania zawartości bagażu i odzieży, przejmowania przedmiotów ustawowo zakazanych oraz odbierania osób ujętych na terenie/obiekcie imprezy. W trakcie organizacji imprez masowych cieszących się zwiększonym zainteresowaniem uczestników i mediów odwody Policji/Żandarmerii Wojskowej są zwiększane i rozmieszczane w bliskiej odległości od miejsca przeprowadzania imprezy masowej. Są to jednak działania dodatkowe, podejmowane przeważnie z inicjatywy Policji obawiającej się wzmożonej liczby incydentów o charakterze chuligańskim.

Sytuacja, w której udzielenie organizatorowi wsparcia przez Policję okazałoby się niewystarczające nie znajduje swojego odzwierciedlenia w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Stosownych procedur należy szukać w ustawie o Policji, gdzie znajduje się przepis mówiący o wsparciu funkcjonariuszy przez żołnierzy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych mogą zostać wykorzystane jedynie wtedy, gdy użycie oddziałów i pododdziałów Policji okaże się lub może okazać się niewystarczające do poradzenia sobie z zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego lub zakłóceniem porządku publicznego. Ustawodawca wśród niebezpieczeństw uzasadniających skorzystanie z Sił Zbrojnych wymienia zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym mogące skutkować niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia uczestników wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym lub religijnym, w tym zgromadzeń lub imprez masowych³⁰. Procedura wniosku o pomoc ze strony Sił Zbrojnych zakłada, iż decyzję

³⁰ Art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji.

podejmuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na drodze postanowienia wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W przypadkach niecierpiących zwłoki decyzyjny jest Minister Obrony Narodowej działający na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który niezwłocznie zawiadamia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów³¹. Szczegółowe warunki i sposób użycia oddziałów i pododdziałów Policji i Sił Zbrojnych, koordynacja wspólnych działań oraz tryb wymiany informacji zostały zawarte, zgodnie z delegacją ustawową, w rozporządzeniu Rady Ministrów. Za jeden z ważniejszych punktów rozporządzenia można uznać regulacje dotyczące organu koordynacyjnego, którym w zależności od obszaru wystąpienia zagrożenia jest właściwy miejscowo komendant wojewódzki Policji (w przypadku działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne na obszarze jednego województwa) lub Komendant Główny Policji (gdy działania realizowane są na obszarze większym niż jedno województwo)³².

Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania, podkreślenia wymaga ogólny charakter regulacji krajowych w przedmiocie zapewniania bezpieczeństwa imprezom masowym w związku z możliwością pojawienia się w czasie ich trwania zagrożeń o charakterze terrorystycznym. W Polsce, jako w kraju o stosunkowo niskim ryzyku wystąpienia zamachów, problematyka tego typu zagrożeń nie znalazła jeszcze dostatecznie szerokiej przestrzeni do dyskusji. Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych dostarcza organizatorowi oraz podmiotom aktywnym w tym obszarze (przede wszystkim Policji) procedur postępowania i narzędzi umożliwiających współpracę przed imprezą masową, w jej trakcie oraz po zakończeniu. Polskie prawo przewiduje także formy angażowania się podmiotów państwowych w momencie, gdy do zamachu już doszło albo istnieje wysokie prawdopodobieństwo jego zaistnienia. W strukturze organów związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa funkcjonują jednostki odpowiedzialne za zwalczanie, przeciwdziałanie oraz reagowanie na zjawiska związane z terroryzmem. Elementem, którym

³¹ Art. 18 ust. 3 i 5 ustawy o Policji.

³² § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, Dz.U. 2016, poz. 1090.

należy pilnie zająć się w najbliższym czasie są więc przede wszystkim kwestie uświadamiania zarówno organizatorów, jak i uczestników imprez masowych połączone z realnym wymogiem doszkolenia członków służby porządkowej i informacyjnej oraz kierownika ds. bezpieczeństwa. Organizator i kierownik muszą bowiem zdawać sobie sprawę z istotnej roli, jaką odgrywają m.in. właściwe przeglądanie bagażu i odzieży, specjalistyczny monitoring czy wypracowane i przetestowane schematy postępowania. Ustawodawca w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych nie zadbał o właściwe zaakcentowanie potrzeby uwzględniania zagrożeń o charakterze terrorystycznym tak w zakresie infrastruktury miejsc przeprowadzania imprez masowych, jak i aspektów organizacyjnych. Tę istotną lukę powinny wypełnić albo oddolne inicjatywy organizatora i podmiotów z nim powiązanych, albo zmiany w prawie generujące większą dbałość o zabezpieczenie imprezy masowej. Optymalnym rozwiązaniem byłoby, gdyby obie te sfery przenikały się ze sobą, skutkując otwarciem na dialog i pracą wszystkich zaangażowanych stron na rzecz kompleksowych zmian w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie w jaki sposób na drodze regulacji prawnych polski ustawodawca kształtuje warunki do zapewniania bezpieczeństwa imprez masowych w obliczu wyzwań związanych z zagrożeniami o charakterze terrorystycznym. Osią artykułu jest analiza wybranych przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy o Policji skonfrontowana z potrzebami organizatorów w zakresie przygotowania oraz reagowania na zamachy terrorystyczne.

Andrzej Misiuk, Magdalena Dobrowolska-Opała

TERRORIST THREATS OF MASS EVENT IN POLAND

The aim of the article is to try to answer the question how the Polish legislator creates the conditions for ensuring safety and security of mass events in the face of challenges related to terrorist threats. The article focuses on the analysis of selected provisions of the Act on Mass Events Safety and Security and the Police Act, confronted with the organizers' needs regarding preparation and response to terrorist attacks.

KEY WORDS: *safety and security, mass event, terrorist threat, terrorist attack, organizer of a mass event*

Bibliografia

- Bolechów B., *Terroryzm. Aktorzy, statyści, widowie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Jasiński A., *Architektura w czasach terroryzmu. Miasto – przestrzeń publiczna – budynek*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Jenkins Brian M., *International Terrorism: A new kind of warfare*, „The Rand Papier Series” 1974, June.
- Kąkol C., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Paris attacks: What happened at Stade de France?*, BBC News, <http://www.bbc.com/news/av/world-europe-34839080/paris-attacks-what-happened-at-stade-de-france>
- Parszowski S., Kruczyński A., *Imprezy masowe. Organizacja, bezpieczeństwo, dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2015.

Akty prawne

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, Dz.U. 2016, poz. 1090.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik do spraw bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne, Dz.U. 2011 nr 183 poz. 1087.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. 2009 nr 62 poz. 504, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003 nr 86 poz. 789.
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. 2013 poz. 628.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Dz.U. 2001 nr 123 poz. 1353.