

MARCIN SABAT

WSPÓŁCZESNE STANDARDY I NAJLEPSZE PRAKTYKI DOTYCZĄCE ORGANIZACJI I BEZPIECZEŃSTWA IMPREZ MASOWYCH – PODSUMOWANIE

W ramach niniejszego artykułu autor postara się o podsumowanie wcześniejszych opracowań składających się na przedkładany tom Securo. Autor spróbuje jednocześnie wskazać główne obszary działań związane z właściwą organizacją imprez masowych. W każdym obszarze podjęto próbę określenia, z jednej strony dobrych praktyk i bezpiecznych rozwiązań (podejście pozytywne), a z drugiej – typowych błędów popełnianych przez organizatorów imprez, służby publiczne zabezpieczające imprezy, czy też niedociągnięcia legislacyjne oddziałujące na środowisko imprez masowych (ujęcie negatywne). Na zasadzie punktowego wskazania wspomnianych błędów, w połączeniu z dostępnymi najlepszymi rozwiązaniami, autor postara się określić najlepsze zasady postępowania ze strony organizatorów imprez.

Niniejsze podsumowanie ma na celu wskazanie optymalnego (bezpiecznego, wydajnego, komfortowego, przyjaznego) środowiska imprez masowych – zarówno w sferze przygotowania infrastruktury, w sferze zarządzania imprezą, ale także w obszarze ram prawnych (oraz związanych z dokumentowaniem), w których imprezy są organizowane. Poniższy wykres prezentuje trzy główne obszary związane z organizacją imprez masowych w bezpiecznym, wydajnym i przyjaznym środowisku.



Obszar I: Infrastruktura

- 1. Obwody bezpieczeństwa wokół stadionu.** Organizatorzy imprez oraz służby publiczne powinny dążyć do przeprowadzania imprez w środowisku, w którym dostęp do terenu imprezy będzie odbywał się w kilku odrębnych fazach. Optymalnym rozwiązaniem jest tzw. system pierścieni (obwodów) bezpieczeństwa, dzięki czemu następuje rozłożenie czynności sprawdzających na poszczególne etapy. Pierwszym pierścieniem mogłaby być strefa ograniczonego dostępu dla ruchu kołowego w najbliższej okolicy imprezy (*traffic perimeter*). Ma to kluczowe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa osób przebywających w tłumie, oczekujących na wejście na stadion / teren imprezy. Tłum taki nie byłby w tym momencie narażony na atak terrorystyczny przy użyciu ciężarówki (jak w Nicei w lipcu 2016 r.¹ czy w Berlinie w grudniu 2016 r.²). Na kolejnych etapach następowałoby sprawdzanie uprawnień uczestników do wstępu na teren imprezy – wizualna kontrola biletów oraz przeglądanie zawartości odzieży i bagaży (zewnątrzny obwód bezpieczeństwa – *outer security perimeter*). Ostatnim etapem kontroli (*inner security perimeter*) byłyby skanowanie biletów na linii kołowrotów. Taka organizacja dostępu do terenu imprezy posiada niewątpliwe zalety: rozłożenie czynności sprawdzających na kilka etapów, dzięki czemu są one dokładniejsze, staranniejsze; także wskutek tego zmniejsza się prawdopodobieństwo braku kontroli poszczególnych uczestników imprezy (kontrola nie zostanie „przegapiona”). System pierścieni bezpieczeństwa sprzyja integracji działań organizatora i służb publicznych, ponieważ muszą one współpracować ze sobą w momencie, gdy zajdzie konieczność odcinania dostępu poprzez zamykanie poszczególnych obwodów. Do wad opisywanego rozwiązania należą jego koszty (m.in. wskutek zwiększenia liczby członków służb potrzebnych do obsługi poszczególnych obwodów).
- 2. Strefa wejścia na stadion.** Bardzo dobrym rozwiązaniem, z punktu zrównoważonego napełniania stadionu, jest instalacja tzw. kanałów wejściowych na zewnętrznym obwodzie bezpieczeństwa. Taki system barier kierujących pomaga w naprowadzaniu uczestników do terenu imprezy i pomaga w efektywnym kontrolowaniu publiczności przez służby organizatora. Strefa wejścia na stadion powinna być również wyposażona w toalety przenośne, punkty depozytowe (zlokalizowane w logiczny sposób względem wchodzenia na teren imprezy – przed lub obok kanałów wejściowych, tak aby deponowanie przedmiotów odbywało się spoza terenu imprezy), regulaminy imprezy i obiektu (najlepiej opatrzone piktogramami symbolizującymi przedmioty zabronione).
- 3. Trybuny / sektory.** Organizator powinien zapewnić pełną widoczność pola gry z każdego miejsca siedzącego na trybunach – zapobiega to niekontrolowanemu przemieszczaniu się osób niezadowolonych z powodu ewentualnego niskiego komfortu na ich miejscach, zajmowanie miejsc innych osób, co z kolei prowadzi do niepotrzebnych napięć na trybunach. Ważna jest również odpowiednia wygoda siedzisk, właściwa szerokość przejść

¹ <https://www.wprost.pl/swiat/10015215/Atak-terrorystyczny-w-Nicei-Co-wiemy-do-tej-pory.html> [dostęp: 6.03.2017].

² <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1706859,Atak-w-Berlinie-Kierowca-polskiej-ciezarowki-zyl-do-momentu-zamachu> [dostęp: 6.03.2017].

między siedziskami, dostęp do dróg ewakuacyjnych z obu stron rzędów siedzisk na sektorze, a także odpowiednia jakość dachu nad trybunami (dla zapobiegania niekontrolowanym ruchom tłumu w przypadku niekorzystnych warunków atmosferycznych pod postacią opadów deszczu, śniegu, gradu istotna jest powierzchnia dachu – dach, który nie osłania pierwszych rzędów trybun w przypadku zacinających opadów, nie pomoże w kontrolowaniu zachowania tłumu, który przechodząc do wyższych rzędów będzie chciał uchronić się przed opadami i niekomfortowymi warunkami na trybunie).

4. **Zabezpieczenie płyty boiska.** Organizator powinien zadbać o bezwzględne zabezpieczenie płyty boiska i, ze względów wizerunkowych oraz bezpieczeństwa sędziów, zawodników czy artystów, płytę boiska / scenę powinien traktować priorytetowo. Bramki ewakuacyjne na płytę boiska powinny być zabezpieczone stewardami już od chwili rozpoczęcia imprezy, a nie samego meczu. Pole gry powinno być zabezpieczone tzw. stewardami-biegaczami, tj. stewardami wyposażonymi w specjalne obuwie sportowe (antyślizgowe) pomocne w zatrzymywaniu osób naruszających teren pola gry. Stewardzi-biegacze rozstawieni w narożnikach boiska, skierowani w stronę trybun, powinni bacznie je obserwować pod kątem wyłapania osób próbujących naruszyć pole gry. W ten sposób pełnią oni rolę prewencyjną. Również tunele techniczne powinny być w odpowiedni sposób zagospodarowane. Powinny być wolne od wszelkich obiektów, takich jak pojazdy, banery reklamowe itp. Tunele powinny być elementem planu ewakuacji obiektu, a także powinny umożliwiać służbom zabezpieczającym imprezę wejście na jej teren w przypadkach tego wymagających (np. wzmocnienie płyty boiska stewardami, interwencja pododdziałów policji, wjazd oddziałów straży pożarnej czy służby medycznej na płytę boiska).
5. **Stanowisko dowodzenia.** Praktyka pokazuje, że stanowisko dowodzenia (*control room*) bywa dzielone na część cywilną i policyjną. Jest to rozwiązanie wątpliwe z punktu widzenia zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa imprezy i współdziałania służb. Wydaje się, że dowódcy poszczególnych służb powinni współpracować z poziomem jednego pomieszczenia. Inną kwestią pozostaje ilość osób pracujących w stanowisku dowodzenia oraz układ miejsc pracy w tym pomieszczeniu. W przypadku dużych stadionów dobrą praktyką jest zapewnienie miejsc w pierwszym rzędzie następującym osobom: kierownik ds. bezpieczeństwa, szef służb informacyjnych i porządkowych, Dowódca operacji Policji, Koordynator medyczny, szef oddziałów Państwowej Straży Pożarnej, kierownik ds. organizacji imprezy. W kolejnym rzędzie powinni pracować: *logist* (rejestracja incydentów podczas imprezy), kontrolerzy z ramienia organu czy wojewody, operatorzy systemu monitoringu wizyjnego, operatorzy radiowi. Bezpośrednio przy stanowisku dowodzenia powinno być usytuowane pomieszczenie spikera zawodów, w którym mógłby on pracować razem z reżyserem imprezy, akustykiem, dj'em oraz osobą obsługującą telebimy. Infrastruktura stadionu powinna umożliwiać kontakt wzrokowy pomiędzy spikerem a kierownikiem ds. bezpieczeństwa, a najlepiej okno lub drzwi łączące obydwa te pomieszczenia, umożliwiające bezpośredni kontakt osób w nich przebywających. Oba pomieszczenia, zarówno stanowisko dowodzenia, jak i pokój spikera, powinny zapewniać bezpośredni odsłuch trybun, dzięki któremu służby zabezpieczające mogłyby diagnozować nastroje publiczności na trybunach czy też reagować na niepożądane zachowania werbalne.

6. **Nagłośnienie i telebimy.** Opisywane elementy są podstawowymi narzędziami służącymi komunikacji organizatora z uczestnikami imprezy. Komunikacja ta odbywa się zarówno w celach rozrywkowo-marketingowych (piosenki, teledyski, spoty reklamowe, hymny, składy drużyn itp.), jak i w celach związanych z bezpieczeństwem (komunikaty bezpieczeństwa, np. w przypadku ewakuacji, przełożenia meczu; komunikaty organizacyjno-transportowe itp.). Organizator powinien rozważyć, które spośród przekazywanych informacji powinny docierać również do kibiców znajdujących się w obrębie wejść na stadion, na korytarzach, w strefach bufetów itp. Dobrą praktyką w tym zakresie jest emisja odpowiedniej muzyki w strefach wejść na stadion, szczególnie w przypadku tłumu kibiców oczekujących na wejście.
7. **Monitoring wizyjny.** Należy jednoznacznie obalić mity dotyczące możliwości identyfikacji kibiców za pomocą systemu monitoringu wizyjnego. Identyfikacja jest niemożliwa w przypadku opisywanego już uprzednio *modus operandi* kibiców, polegającego na przebieraniu się i zmianie miejsc pod osłoną flagi wielkoformatowej przed odpaleniem środków pirotechnicznych. Monitoring wizyjny może jednak pełnić ważną funkcję prewencyjną w przypadku obserwacji stref wejściowych na stadion, w momencie napełniania obiektu czy trybun podczas samej imprezy. Sprawnie działający operator monitoringu wizyjnego może być cennym źródłem informacji dla służb kierujących zabezpieczeniem imprezy – pod warunkiem, że aktywnie obserwuje daną przestrzeń imprezy i jest w stanie wychwycić wszelkie podejrzane zachowania czy sytuacje, zanim przejdą one w stadium przemocy fizycznej.
8. **Sanitariaty i strefy gastronomii.** Obiekty te powinny być dostępne dla publiczności przez cały czas trwania imprezy, zatem także po zakończeniu meczu, np. w okresie, gdy kibice klubu drużyny gościa oczekują na stadionie na podstawienie środków transportu. Liczba toalet i punktów gastronomicznych powinna być dopasowana zarówno do liczby uczestników, jak i ich płci. Ważną kwestią w tym obszarze, a stosunkowo często zanedbywaną przez organizatorów, jest kierowanie kolejkami do bufetów i toalet. Brak właściwego zarządzania może powodować blokowanie ciągów komunikacyjnych, zdenerwowanie w tłumie i inne niepożądane sytuacje.
9. **Punkty medyczne.** W przypadku stadionów o pojemności ponad 10.000 miejsc, punkty medyczne powinny być dostępne dla poszczególnych trybun (na zasadzie: jeden punkt medyczny na trybunę). W przypadku imprez międzynarodowych konieczne jest zapewnienie w punkcie medycznym osoby władającej językiem angielskim albo językiem najbardziej licznej grupy kibiców na danej trybunie.
10. **Inne punkty użyteczności dla uczestników imprezy.** Możemy wyróżnić dodatkowe obiekty w znacznym stopniu wpływające na przyjazne i komfortowe środowisko danej imprezy. Mowa tutaj o punktach rzeczy znalezionych (*Lost and found*), charakterystycznych punktach spotkań, wieżach informacyjnych zawierających m.in. mapę terenu i oznaczenie dróg dojścia do poszczególnych trybun itp. Obiekty te mają istotne znaczenie w przypadku imprez, których uczestnikami są dzieci i młodzież, a także osoby starsze (w takich przypadkach organizatorzy imprez szczególnie często mają do czynienia z zagubionymi dziećmi czy osobami, które częściej niż w przypadku zwykłych kibiców, obeznanych z terenem imprezy, potrzebują dodatkowej pomocy oraz informacji).

Obszar II: Zarządzanie

1. **Zintegrowane podejście do organizacji i zabezpieczenia imprezy.** Za tym hasłem kryje się swego rodzaju filozofia opisująca sposób przygotowania i współpracy pomiędzy partnerami projektowymi współorganizującymi i współzabezpieczającymi imprezy masowe. Upraszczając to zagadnienie, mowa tutaj w szczególności o: uzgadnianiu sposobu organizacji imprezy, przepływie informacji pomiędzy stronami, angażowaniu możliwie dużej liczby podmiotów w organizację imprezy, tworzenia środowiska imprezy sprzyjającego tej wielopodmiotowej współpracy. Efektem tych działań ma być zabezpieczenie tej samej imprezy, a nie realizacja oderwanych od siebie działań zabezpieczających.
2. **Organizacja imprezy poprzez zarządzanie projektowe.** W celu efektywnego organizowania imprezy masowej (a nie przysłowiowego „gaszenia pożarów”) wydarzenie to należy rozumieć jako przedsięwzięcie / projekt, który należy podzielić na podprojekty (zadania). Sposób realizacji zadań jest wówczas determinowany przez dostępny czas, zasoby finansowe oraz zasoby ludzkie. Konieczne jest wyznaczenie liderów poszczególnych obszarów, do których w przypadku meczów piłki nożnej zaliczamy przede wszystkim: bilety, akredytacje, stewarding, sprawy sportowe, transport, kontrola dostępu, stanowisko dowodzenia, ceremonie itp.
3. **Stadionowy zespół ds. bezpieczeństwa.** Bezpieczeństwem każdej większej imprezy masowej powinna zarządzać grupa ludzi – specjalistów w obszarze bezpieczeństwa, tłumy, ochrony itp. W skład przedmiotowego zespołu z ramienia organizatora wchodzi: kierownik ds. bezpieczeństwa, jego zastępca pełniący często rolę szefa służb porządkowych i informacyjnych, spiker, logist (rejestrator incydentów), operator radiowy, kierownik ds. organizacji imprezy, kierownik ds. technicznych stadionu, koordynator medyczny oraz przedstawiciele / dowódcy służb publicznych, czyli policji, straży pożarnej, kontrolerzy z ramienia organu i wojewody.
4. **Służby organizatora.** Stewardzi (członkowie służby porządkowej i informacyjnej), wolontariusze, inni pracownicy z ramienia organizatora są „oczyma, uszami i rękoma” stadionowego zespołu ds. bezpieczeństwa operującego z poziomu stanowiska dowodzenia. Szeregowy steward to przedstawiciel organizatora imprezy, z którym najczęściej będą kontaktowali się uczestnicy imprezy. Jest więc swego rodzaju wizytówką organizatora. Wydaje się jednocześnie, że najważniejszym ogniwem całej struktury służb organizatora są tzw. kierownicy odcinków, tj. osoby na poziomie średniego szczebla zarządzającego, kierujące pracą podległych kilku-kilkunastu osób, w zależności od wielkości odcinka. Kierownicy ci powinni być wyposażeni w bezpośrednią łączność radiową ze stanowiskiem dowodzenia, powinni doskonale orientować się w topografii obiektu, regulaminach imprezy oraz przebiegu samego wydarzenia. To na nich tak naprawdę ciąży poprawna obsługa uczestników imprezy.
5. **Kontrola dostępu i strefowanie terenu imprezy masowej.** Wydajne środowisko imprezy masowej to takie, w którym publiczność cieszy się rozrywką i jednocześnie nie przeszkadza zakontraktowanym / akredytowanym pracownikom imprezy w wykonywaniu ich obowiązków. Osiągnięciu tego celu służy *zoning*, czyli strefowanie obszaru imprezy na strefy dostępne dla publiczności oraz dla poszczególnych kategorii pracow-

ników. Na meczu piłki nożnej z reguły wyróżniamy około dziesięciu stref, są to: płyta boiska, strefa szatni, strefa publiczna (jedyna dostępna dla kibiców), strefa operacji / biur organizatora imprezy, strefa VIP / Super VIP, strefa mediów, sala konferencyjna, strefa wozów transmisyjnych itp. Plan imprezy powinien przewidywać wydajną kontrolę dostępu do terenu imprezy jako całości, a także do poszczególnych stref z osobna. Służą temu bilety, zaproszenia VIP oraz akredytacje (niektóre z nich pełnią również rolę identyfikatorów w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych). Jednakże, z reguły czytelnicy kołowrotów nie będą w stanie przepuścić akredytowanych pracowników na teren imprezy, w związku z czym należy pomyśleć o wejściach dedykowanych dla tej kategorii osób. Jeśli chodzi o dostęp do poszczególnych stref na terenie imprezy, to przydatnym narzędziem są plakaty akredytacyjne, prezentujące wzory uprawnień do poszczególnych stref, które są następnie sprawdzane przez stewardów.

6. **Zarządzanie napelnianiem stadionu.** Napelnianie stadionu (terenu imprezy) powinno odbywać się w sposób proporcjonalny, zrównoważony, zaplanowany już na etapie sprzedaży biletów. Należy mieć oczywiście na uwadze zwyczaj uczestników imprez, którzy często przychodzą na stadion na kilkanaście minut przed meczem, a w przypadku koncertów – grupy fanów nierzadko przychodzą w większej liczbie na występy konkretnych artystów, wskutek czego o określonych godzinach na bramach wejściowych tworzą się przepełnienia, zatory, napięcia w tłumie. W związku z tym organizator powinien efektywnie, dynamicznie zarządzać dostępnymi zasobami stewardów, dyslokując ich w miejscach o największym natężeniu tłumu w danym momencie. Równie dobrą praktyką jest zaplanowana sprzedaż biletów. Użyteczne przy tym są elektroniczne systemy sprzedaży biletów, za pomocą których organizator może w sposób świadomy udostępniać do sprzedaży poszczególne sektory z miejscami. W założeniu, w ostatniej fazie powinny być sprzedawane bilety na miejsca przylegające do stref buforowych na stadionach, a w określonych przypadkach – miejsca te powinny być wyłączane ze sprzedaży.
7. **Kontrolowanie opróżniania stadionu.** Wielkim osiągnięciem brytyjskiego systemu zarządzania stadionami jest kontrolowana ewakuacja obiektów po każdym zakończonym meczu. Każda taka sytuacja jest okazją dla stadionowego zespołu ds. bezpieczeństwa do obserwacji zachowania tłumu, sposobu jego przemieszczania się, zwyczajów dotyczących rozchodzenia się po meczu, mierzenia czasu potrzebnego do opróżnienia stadionu itp. Ciągła obserwacja, rejestrowanie i analizowanie tego typu wydarzeń z pewnością może okazać się pomocne w przypadku wystąpienia prawdziwej sytuacji kryzysowej, a nie tylko symulowanej.
8. **Plany awaryjne i plany kryzysowe.** Awarię rozumiemy tutaj umownie jako usterkę techniczną, a sytuację kryzysową jako tę, która jest związana z czynnikiem ludzkim lub pogodowym. Awarie mogą dotyczyć oświetlenia, kołowrotek, nagłośnienia, systemu monitoringu wizyjnego itp. Co do zasady awarie techniczne w tym rozumieniu nie mają wpływu na zagrożenie zdrowia uczestników imprezy. Natomiast sytuacje kryzysowe mogą być związane z wystąpieniem zachowań chuligańskich, spóźnieniem dużej liczby kibiców na stadion, wysoce niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi itp. Sytuacje kryzysowe mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo uczestników imprezy. Najważniejszą kwestią jest zdawać sobie sprawę, że chociażby z samego rachunku prawdopodob-

bieństwa wynika, iż imprezy masowe są obarczone możliwością wystąpienia awarii lub sytuacji kryzysowych. Dlatego tak ważne jest przygotowanie się poszczególnych służb do zarządzania sytuacją w chwili wystąpienia tego typu zdarzeń niepożądanych. Wydajne plany przeciwdziałania muszą zawierać szczegółowe procedury dla poszczególnych służb, przewidywać określone działania zaradcze, naprawcze, zmierzające do przywrócenia sytuacji sprzed sytuacji niepożądanej. Zatem przykładowy plan awaryjny dotyczący awarii kołowrotów powinien przewidywać m.in. moment zwolnienia kołowrotów z pracy automatycznej i manualne sprawdzanie biletów – plan też powinien zawierać określone przesłanki, które muszą wystąpić, aby to ostateczne rozwiązanie mogło zostać wdrożone. Z kolei plany kryzysowe dotyczące np. wystąpienia pożaru na trybunie muszą przewidywać alternatywną ewakuację ludzi z trybuny na płytę boiska, a nie tylko do góry trybuny, womitoriami – wszak ogień może rozprzestrzeniać się właśnie stamtąd.

9. **Kontrolerzy wewnętrzni i zewnętrzni.** Wyróżniamy kilka rodzajów kontrolerów sprawdzających sposób organizacji i zabezpieczania imprezy masowej. Będą to kontrolerzy z ramienia organizatora, z ramienia podmiotu prowadzącego rozgrywkę, z ramienia samorządu (organu wydającego zezwolenie), z ramienia administracji rządowej (województwa). Organizator imprezy musi być świadomy, który kontroler posiada jakiego rodzaju prerogatywy, co jest szczególnie istotne w przypadku konieczności przerwania imprezy masowej i zakończenia jej przed planowanym czasem trwania. Uprawnienia kontrolerów publicznych regulowane są przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, natomiast kontrolerzy z ramienia podmiotu prowadzącego rozgrywkę działają na podstawie wewnętrznych przepisów danej organizacji sportowej. Warto podkreślić szczególną wagę kontroli o charakterze wewnętrznym, w ramach kontroli jakości zapewnianych przez organizatora usług. Szczególnie mocno zaleca się wdrożenie systemu kontroli wewnętrznej dla stadionowego systemu stewardingu.
10. **Reakcja na zdarzenia niepożądane.** Zdarzenia niepożądane są nieodłącznym elementem środowiska imprez masowych. Chodzi tylko o wielkość tych zdarzeń i ewentualny wpływ organizatora oraz służb publicznych na ograniczenie skali. Z tego powodu naczelną zasadą w działaniach organizatora oraz służb publicznych powinno być zarządzanie incydentami poprzez ich deeskalację. Przykładową sytuacją doskonale to obrazującą jest problem eksponowania na meczach piłkarskich transparentów zawierających niedozwolone treści. Mimo że czasami przekroczona jest granica dobrego smaku, czy nawet popełnione przestępstwo (np. w ramach pochwały systemów totalitarnych), to należy pamiętać, że wskutek eksponowania takiego zabronionego transparentu najprawdopodobniej nikt jeszcze nie zginął na stadionie. A mogłoby się to zdarzyć w sytuacji wprowadzenia na sektor zagorzałych kibiców służb mających na celu zdjęcie takiego baneru czy flagi. Zaogniona w ten sposób sytuacja mogłaby przerodzić się w niekontrolowany ruch tłumu o podłożu agresywnym, a z tego miejsca do tragedii potrzeba już bardzo niewiele. Zatem organizator i wszelkie odpowiedzialne służby powinny podejmować kroki, działania, reakcję proporcjonalną do zaistniałych zdarzeń, mając na uwadze, że tłum musi spokojnie opuścić teren imprezy, a podmiot ją organizujący zawsze można ukarać *post factum* – czy to poprzez organy dyscyplinarne podmiotów zarządzających rozgrywkami, czy też poprzez odpowiednie decyzje administracji publicznej.

Obszar III: Przepisy / dokumentacja

1. **Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych.** Główny akt prawny regulujący organizację i przeprowadzanie imprez masowych w Polsce jest dokumentem, który nie zawsze w sposób efektywny reguluje przedmiotowy obszar. Ustawa, oprócz nałożenia na organizatorów standardów (obowiązków) w zakresie bezpieczeństwa, zawiera również luki prawne, niedociągnięcia regulacyjne; w paru miejscach może powodować także błędy interpretacyjne. Podstawowym mankamentem jest brak jednoznacznego zdefiniowania „uczestnika imprezy masowej”, którego tylko częściowo możemy określić poprzez interpretację art. 19 ust. 2 ustawy. Rozwiązaniem utrudniającym funkcjonowanie organizatorom imprez jest również instytucja zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, która powinna być zastąpiona stadionowym certyfikatem bezpieczeństwa, wystawianym np. na 2–3 lata, po czym organizator informowałby tylko właściwe służby z odpowiednim wyprzedzeniem o zamiarze przeprowadzenia imprezy masowej na takim bezpiecznym (certyfikowanym) stadionie. Ponadto, doniosłość meczów piłki nożnej w sensie liczby imprez tego typu rocznie organizowanych czy ich wieloaspektowość wymaga poświęcenia tym imprezom oddzielnej ustawy, a nie tylko rozdziału w ramach obecnego aktu prawnego. Taka nowa ustawa mogłaby traktować nie tylko na temat standardu bezpieczeństwa (jak to jest obecnie), ale także na temat sposobu organizowania imprez, kładąc dalszy nacisk na zintegrowane podejście do organizacji i zabezpieczania imprez masowych.
2. **Przepisy wewnętrzne związków sportowych.** Na przykładzie przepisów piłkarskich można przyjąć ogólny wniosek, że związki sportowe mogą i powinny doprecyzowywać przepisy prawa powszechnie obowiązującego w zakresie organizacji i bezpieczeństwa imprez. Jest to działanie konieczne ze względu na specyfikę danych rozgrywek. Jednakże powoduje ono pewne trudności związane z faktem funkcjonowania dwóch reżimów prawnych, czego muszą być świadomi partnerzy / uczestnicy danego środowiska sportowego. Przykładowo: w przypadku wystąpienia przesłanek związanych z koniecznością przerwania imprezy (np. zamieszki na stadionie), instytucjami władnymi do podjęcia tego typu decyzji są podmioty publiczne działające w oparciu o przepisy prawa powszechnego (np. policja, wojewoda, organ), ale również podmioty ze środowiska piłkarskiego (sędzia, Delegat Meczowy PZPN). Oczywista jest nadrzędność przepisów prawa powszechnie obowiązującego nad przepisami wewnętrznymi środowiska piłkarskiego, niemniej jednak należy przykładać wagę do ustalania odpowiednich procedur każdorazowo przed daną imprezą, tak aby z jednej strony nie popełnić błędu pochopnej decyzji (bez pozostawienia czasu na przygotowanie właściwym służbom), a z drugiej – błędu zaniechania (spór kompetencyjny o charakterze negatywnym).
3. **Zawartość wniosku o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej.** Na podstawie rozmów przeprowadzanych z organizatorami imprez, autor niniejszego artykułu stwierdza powtarzającą się sytuację, w myśl której plany kryzysowe będące istotnym elementem wniosku o wydanie zezwolenia często zawierają wyłącznie jeden sposób ewakuowania publiczności z trybun, nie przewidując przy tym częściowej lub całkowitej ewakuacji ludzi na płytę boiska. Jak pokazały opisane wcześniej wydarzenia z Bradford (1985 r.) czy z Paryża (2016 r.), w niektórych sytuacjach płyta boiska jest jedynym możliwym kierunkiem ewakuacji. Plany pozbawione tego alternatywnego

scenariusza należy uznać za niekompletne i nie przygotowujące właściwych służb do działania będącego odpowiedzią na potencjalne zachowanie tłumu, który w sytuacjach zagrożenia nie będzie przecież uciekał w stronę ognia (np. w górnych częściach trybun), ale w kierunku przeciwnym, tj. na płytę boiska.

4. **Proces opiniowania wniosku o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej.** Na podstawie analizy przykładowych opinii wydawanych w ramach postępowania administracyjnego, autor niniejszego artykułu stwierdza sytuację całkowicie błędnego rozumienia ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych przez przedstawicieli organów opiniujących wnioski w różnych częściach kraju. Znamiennym przykładem jest opiniowanie wniosku w trybie określonym w art. 25 ust. 1 pkt 2) ustawy, w ramach którego podmioty opiniujące powinny wypowiedzieć się co do niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, w dorozumieniu – sił i środków, które to właśnie te podmioty mają skierować do zabezpieczenia imprezy. Tymczasem zdarza się, i to całkiem często, że podmioty opiniujące skupiają się nie na swoich siłach i środkach, ale na zasobach, które mają zostać dostarczone przez organizatora imprezy. Przy czym zasoby te są określane przez ustawodawcę w artykule 6 ust. 2 ustawy. Takie postępowanie podmiotów opiniujących uznać należy za nielogiczne i wysoce nieprofesjonalne.
5. **Regulamin imprezy masowej oraz regulamin stadionu / obiektu.** Oba regulaminy, z których ten pierwszy jest nie tylko udostępniany, ale także opracowywany przez organizatora imprezy masowej, mają wzajemnie się uzupełniać. Błędem popełnianym przez organizatorów imprez jest opracowywanie regulaminów niezgodnych z ustawą, ekspozowanie regulaminów na zbyt małych formatach oraz w nieodpowiednich miejscach. I tutaj z pomocą ustawodawcy ponownie przychodzi wewnętrzne prawo związkowe, które, na przykładzie przepisów piłkarskich, uszczegóławia kwestię formatu i miejsc ekspozowania regulaminów.³ Organizator musi mieć ponadto na uwadze fakt, że najczęściej jedyną rzeczą, jaką uczestnik zapamięta z udostępnionego regulaminu są piktogramy (grafiki) przedmiotów zabronionych, stąd ważne jest opatrzenie regulaminów w tego typu rysunki odpowiedniej wielkości.
6. **Mapy / plany.** Powinny być dostępne zarówno dla dowódców służb w stanowisku dowodzenia, dla publiczności na terenie imprezy w formie plansz ekspozowanych na ścianach, ogrodzeniu, stronie internetowej organizatora czy na biletach, jak i dla stewardów w formie kieszonkowych przewodników. Znajomość topografii obiektu to podstawowe zadanie stewarda i podstawowa potrzeba uczestnika imprezy (sposób dotarcia do miejsca siedzącego, do bufetu, toalety itp.). Podręczna mapa może być więc bardzo użytecznym narzędziem, wpływającym na komfort i bezpieczeństwo uczestników imprezy.
7. **Oznakowanie terenu imprezy.** Wieże informacyjne, punkty spotkań, numery trybun, sektorów, rzędów, miejsc siedzących, punktów medycznych, punktów informacyjnych, biletowych, akredytacyjnych – to podstawowe elementy oznakowania obiektu. Oznakowanie powinno być spójne, logiczne, powinno umożliwiać uczestnikowi łatwe dotarcie do konkretnego miejsca, nie wprowadzające go w błąd. Elementem oznakowania powinny być kolory trybun odzwierciedlone na biletach.

³ Doprecyzowania znajdują się w poszczególnych Podręcznikach Licencyjnych PZPN, dostępnych na oficjalnej stronie internetowej Związku: www.pzpn.pl

8. **Analiza ryzyka.** To czynność, która jest przeprowadzana przez policję⁴ w związku z procesem opiniowania wniosku o wydanie zezwolenia. Jednakże, bardzo często mamy do czynienia z sytuacją, gdy tego rodzaju opinia (i analiza) została wydana z półrocznym wyprzedzeniem względem danej imprezy masowej. Po tym czasie okoliczności mogą naturalnie ulec zmianie. Dlatego analiza ryzyka powinna być aktualna, uwzględniająca wszystkie dające się przewidzieć okoliczności w związku z daną imprezą. Analizę ryzyka wykonaną kilka miesięcy wcześniej należy więc powtórzyć bliżej terminu odbycia się imprezy (np. na dwa tygodnie przed). Ponowna analiza ryzyka może skutkować stwierdzeniem wzrostu albo obniżenia ryzyka towarzyszącego danej imprezie. W takich przypadkach powtórne przeprowadzenie analizy ryzyka leży w interesie samego organizatora imprezy – zarówno w przypadku konieczności wzmocnienia poziomu zabezpieczenia imprezy przez służby, jak i ich zmniejszenia (wówczas mamy do czynienia z czynnikiem ekonomicznym). Bardzo dobrym przykładem obrazującym to zagadnienie jest fakt nałożenia kary dyscyplinarnej na klub drużyny gościa, który wskutek takiej sankcji nie będzie mógł zamówić biletów dla swoich kibiców na mecz wyjazdowy. W związku z tym, tj. w związku z brakiem obecności kibiców gości na danym meczu, znika podstawowa przyczyna podwyższonego ryzyka imprezy, a więc możliwość fizycznej konfrontacji kibiców rywalizujących na boisku drużyn. Taka sytuacja powinna być traktowana jako przesłanka wystarczająca do zmiany decyzji i obniżenia ryzyka towarzyszącego danemu meczowi. Tego typu ponowne rozpatrzenie sprawy i ewentualna zmiana decyzji administracyjnej (zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej) powinno odbywać się na wniosek strony postępowania administracyjnego, czyli w tym przypadku klubu piłkarskiego jako organizatora imprezy masowej.
9. **Rejestracja przebiegu imprezy z poziomu stanowiska dowodzenia.** Przebieg samej imprezy, a konkretnie incydentów i różnego rodzaju zdarzeń niepożądanych powinien być rejestrowany w specjalny sposób. Zaleca się rejestrację elektroniczną prowadzoną przez dedykowaną osobę (tzw. *logist*) wprowadzającą do ewidencji incydentów czas zdarzenia, źródło informacji, podjęte środki zaradcze, efekt podjętych działań. Tego typu zapisy mogą mieć wysoką wartość z punktu widzenia organizatora, zarówno podczas ewentualnych postępowań administracyjnych, dyscyplinarnych, jak i odszkodowawczych.
10. **Dokumentacja przebiegu imprezy z poziomu stewardów.** Drugim sposobem raportowania, który został z kolei narzucony przez ustawodawcę⁵ są notatki służbowe przygotowywane przez członków służby informacyjnej lub porządkowej. Zawarta w notatkach informacja zwrotna (przekazywana wewnątrz struktury organizatora na zasadzie „z dołu do góry”) jest nie tylko wypełnieniem obowiązków ustawowych, ale zawiera również cenne informacje co do charakteru wydarzeń (ujęcie osoby, usunięcie osoby z terenu imprezy masowej itd.), sposobu rozwiązania problemu, ewentualnych skutków ubocznych itp. Przebieg odnotowanych interwencji powinien być oczywiście omawiany z właściwymi służbami podczas odpraw pomeczowych.

⁴ Art. 28 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

⁵ 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. z 2011 r., nr 183, poz. 1087).

Podsumowanie

Celem autora było podsumowanie zasad organizowania bezpiecznego, wydajnego, przyjaznego i komfortowego środowiska imprez masowych, w szczególności w wydaniu sportowym. Środowisko to jest kreowane w konkretnej przestrzeni, zazwyczaj stadionowej i funkcjonuje w określonych ramach prawnych (przepisy prawa powszechnego, jak i wewnętrznego). Organizatorzy muszą mieć na uwadze, że zarówno sama fizyczna przestrzeń, jak i dostępne przepisy prawa nie zawsze pomagają organizatorom oraz zaangażowanym służbom w zapewnieniu bezpieczeństwa uczestnikom imprezy. Kluczowy więc okazuje się element zarządzania – poprzez stadionowy system stewardingu (służby informacyjne i porządkowe), poprzez spikera zawodów, poprzez dodatkowe udogodnienia i przyjazną obsługę, rozumianą także jako zapewnienie rozrywki przed, w przerwie i po meczu, stref bufetowych, toalet itp.

Wszystkie te trzy elementy rozpatrywane z osobna nie przełożą się automatycznie na sukces imprezy. Dopiero zbalansowanie trzech części składowych – infrastruktury, dokumentacji / przepisów oraz zarządzania dostępnymi zasobami i przebiegiem imprezy – pozwala realnie myśleć o bezpiecznej imprezie. Organizator imprezy masowej oraz wszystkie zaangażowane służby nie mogą zapominać, że w dynamicznym, zmiennym środowisku imprez masowych samozadowolenie służb jest pierwszym krokiem do tragedii. Praktycznie zawsze mogą wystąpić dodatkowe czynniki oddziaływania, które przybierając niekorzystny obrót, są w stanie podważyć wszelkie plany, przygotowania, bezpieczną, zdałoby się, infrastrukturę czy właściwie przygotowane służby.

Jak pokazuje historia Hillsborough – dobre przygotowanie, sprawdzone procedury, czujność służb i wyjście naprzeciw oczekiwaniom uczestników imprezy – oto elementy, dzięki którym organizatorzy mogą minimalizować ryzyko wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa imprez masowych.

Bibliografia

Akty prawne

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. z 2011 r. nr 183, poz. 1087).
Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych z dn. 20 marca 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. nr 62, poz. 504).

Źródła internetowe

Atak terrorystyczny w Nicei, co wiemy do tej pory?, „Wprost” (online) z dn. 15 lipca 2016 r.
Atak w Berlinie: kierowca polskiej ciężarówki żył do momentu zamachu, Polskie Radio 21 grudnia 2016 r.,
źródło: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1706859,Atak-w-Berlinie-Kierowca-polskiej-ciezarowki-zyldo-momentu-zamachu> [dostęp: 6.03.2017].
Polski Związek Piłki Nożnej, www.pzpn.pl