

Akademia Policji w Szczytnie

mgr Robert OSTASZEWSKI

**Udział Policji w zabezpieczaniu
zgromadzeń publicznych**

ROZPRAWA DOKTORSKA

Promotor:

prof. dr hab. inż. Ryszard Jakubczak

Szczytno 2024

SPIS TREŚCI

WSTĘP	3
ROZDZIAŁ 1. ZAŁOŻENIA BADAWCZE I OPIS BADAŃ	7
1.1 SYTUACJA PROBLEMOWA	7
1.2 PRZEDMIOT BADAŃ, PROBLEM BADAWCZY I CEL BADAŃ	9
1.3 PROBLEMY SZCZEGÓŁOWE BADAŃ I SZCZEGÓŁOWE HIPOTEZY BADAWCZE	10
1.4 ZASTOSOWANE METODY I NARZĘDZIA BADAWCZE	14
1.5 OGRANICZENIA BADAWCZE	16
1.6 PRZEBIEG BADAŃ.....	16
ROZDZIAŁ 2. SPECYFIKA ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH.....	18
2.1 UJĘCIE ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH	18
2.2 RODZAJE ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH I ICH SPECYFIKA.....	23
2.3 OGRANICZENIA ORGANIZOWANIA I UCZESTNICTWA W ZGROMADZENIACH.....	36
2.4 WNIOSKI.....	41
ROZDZIAŁ 3. ZAGROŻENIA ZWIĄZANE Z BEZPIECZEŃSTWEM PUBLICZNYM WYNIKAJĄCE ZE ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH	44
3.1 CHARAKTERYSTYKA WSPÓŁCZESNYCH ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO	44
3.2 ZAGROŻENIA ODDZIAŁUJĄCE NA BEZPIECZEŃSTWO ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH.....	64
3.3 PROCES SZKOLENIA POLICJI W ZABEZPIECZANIU IMPREZ MASOWYCH I ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH.....	83
3.4 ZASADY WSPÓŁDZIAŁANIA ORGANIZATORA I INNYCH PODMIOTÓW Z POLICJĄ PODCZAS IMPREZ MASOWYCH I ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH	102
3.5 WNIOSKI.....	112
ROZDZIAŁ 4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ PODMIOTÓW ZA BEZPIECZEŃSTWO ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH.....	117
4.1 ORGANIZATOR, PRZEWODNICZĄCY ZGROMADZENIA PUBLICZNEGO.....	117
4.2 UCZESTNICY ZGROMADZENIA PUBLICZNEGO	124
4.3 ADMINISTRACJA PUBLICZNA I INSTYTUCJE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO.....	129
4.4 WNIOSKI.....	135

ROZDZIAŁ 5. KIERUNKI ZMIAN NA RZECZ POPRAWY ZABEZPIECZENIA ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH REALIZOWANYCH PRZEZ POLICJĘ	140
5.1 WYWIAD EKSPERCKI.....	140
5.2 PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH, PROCEDURALNYCH, SZKOLENIOWYCH, ORGANIZACYJNYCH MAJĄCYCH WPŁYW NA BEZPIECZEŃSTWO ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH..	174
5.2.1 Rozwiązania w obszarze formalno-prawnym	176
5.2.2 Rozwiązania w obszarze szkoleniowym i organizacyjnym	179
ZAKOŃCZENIE	184
STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ	188
ABSTRACT OF THE DOCTORAL DISSERTATION	191
BIBLIOGRAFIA	194
SPIS TABEL	201
KWESTIONARIUSZ WYWIADU EKSPERCKIEGO	202

Wstęp

W ujęciu ogólnym, według *Słownika języka polskiego*, bezpieczeństwo oznacza „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”¹. Natomiast w sferze nauk o bezpieczeństwie, przyjmując za Jackiem Pawłowskim, Bogdanem Zdrodowskim i Marianem Kuliczkovskim, jest ono „naczelną potrzebą, wartością i celem każdego bytu, mającego zapewnić jego przetrwanie, funkcjonowanie i rozwój, a także realizację interesów”². Ważnym czynnikiem w ramach tego bezpieczeństwa są przedsięwzięcia wchodzące w sferę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa – rozumianego jako „dziedzina bezpieczeństwa dotycząca odporności na możliwe wszystkie jego zagrożenia wewnętrzne wywołane przez przyrodę lub człowieka, w celu zapewnienia stabilności, harmonii funkcjonowania, równowagi i porządku na jego terytorium”³.

Bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje m.in. zabezpieczenie zgromadzeń publicznych, które w życiu społecznym, kulturalnym czy politycznym stanowią ważny element mający bezpośredni wpływ na emocje, przekonania, a także upodobania - przyciągając swoim charakterem często bardzo liczne rzesze osób. Tym samym, podczas różnego rodzaju zgromadzeń publicznych, uczestnicy często wypełniają całe stadiony, hale widowiskowo-sportowe lub inne obiekty użyteczności publicznej o dużej powierzchni.

Konstytucyjne prawo wolności gromadzenia się odgrywa szczególną rolę w ustroju demokratycznym. Każdy uczestnik zgromadzenia, poprzez prezentowanie własnych poglądów, opinii czy wysuwanie postulatów, ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie i politykę państwa. Wolność zgromadzeń to również niezbywalne prawo gromadzenia się w dowolnym celu. Jednak uczestnictwo w zgromadzeniach publicznych niesie za sobą ryzyko wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa, zarówno dla uczestników, jak i osób postronnych.

Policja, w myśl *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji*⁴, jest umundurowaną i uzbrojoną formacją, której obowiązkiem jest służba społeczeństwu. To formacja, która jest przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zadania Policji reguluje nie tylko *Ustawa o Policji*, ale także szereg innych aktów prawnych wynikających

¹ W. Boryś, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Kraków: Wydawnictwo Literackie 2010, s. 26.

² J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, Toruń 2020 s.20-21.

³ Tamże, s. 29.

⁴ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 145.

z poleceń lub postanowień sądów, prokuratur, samorządów terytorialnych czy też innych organów administracji państwowej, w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

*Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach*⁵ definiuje zgromadzenie jako: „zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych narad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych”⁶. W myśl zapisu tej ustawy można przyjąć, że nie ma jakiegś ściśle określonej liczby osób, aby „ich spotkanie się” nie było określane mianem zgromadzenia. Z definicji wynika, że już zgrupowanie dwóch osób może być uznane za zgromadzenie, oczywiście pod warunkiem wyrażenia wspólnego stanowiska lub celu wynikającego z przepisów ustawy. Bez względu na liczebność osób danego zgromadzenia, za każdym razem rolą i zadaniem Policji będzie zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jego uczestnikom.

Według E. Nowaka i M. Nowaka, w rozumieniu „ogólnospołecznym, bezpieczeństwo obejmuje zabezpieczenie takich potrzeb jak: pewność, stabilność, ochrona, wartość czy też jakość. Jest ono także związane z zapewnieniem ochrony fizycznej trwania, integralności terytorialnej i trwałości instytucji państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi. Swoim zakresem obejmuje coraz to nowe obszary naszego życia, które konstytuują się wraz z rozwojem cywilizacji”⁷. Można nawet przyjąć, że poza poczuciem pewności i pewnej niezachwianej stabilności, bezpieczeństwo przynosi również korzyść w postaci niepodzielnej konsumpcji. Innymi słowy, jest to dobro, którego konsumpcja przez daną jednostkę, grupę czy społeczność w żaden sposób nie ogranicza możliwości korzystania z niego przez innych.

Zdaniem Jolanty Bryły „niewykluczalność z konsumpcji oznacza, że dostępu do dóbr publicznych nie da się ograniczyć, nie da się zarezerwować wyłącznie dla jednej osoby lub grupy możliwości korzystania z tego dobra, gdyż nie da się go dzielić”⁸.

W szerszym rozumieniu, bezpieczeństwo można również uznać za niezbędny i nieodzowny element definicji porządku publicznego.

Na stan bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych wpływ ma bardzo wiele czynników. Poczynając od regulacji oraz unormowań prawnych, poprzez charakter zgromadzenia

⁵ *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach*, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1389.

⁶ Tamże, art. 3, p. 1.

⁷ E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 9-10.

⁸ J. Bryła, *Bezpieczeństwo państwa w świetle teorii dóbr publicznych*, w: „Przegląd strategiczny” nr 1, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza 2013, s. 15.

i właściwe wykonywanie obowiązków służbowych przez wszystkie podmioty biorące udział w zabezpieczaniu zgromadzenia, aż po zagrożenia w postaci katastrof naturalnych czy awarii technicznych, które często są niemożliwe do wcześniejszego przewidzenia, a mogą wystąpić w pobliżu lub na terenie odbywania zgromadzeń.

W opinii E. Olejniczak-Szałkowskiej terminem „porządek publiczny” określa się stan polegający na przestrzeganiu przez ludzi reguł postępowania (zasad, nakazów, zakazów), których nieprzestrzeganie w warunkach życia zbiorowego narażałoby ich na konflikty i uciążliwości. W wąskim znaczeniu porządek publiczny utożsamiany jest z „zachowaniem się ludzi w miejscach publicznych ogólnie dostępnych, przy czym przestrzeganie zasad zachowania się jest – według panujących poglądów – niezbędną przesłanką zorganizowanej koegzystencji ludzi w społeczeństwie”⁹.

Dynamiczne tempo zmian zachodzących w sferze bezpieczeństwa publicznego oraz związanych z nimi zagrożeń wymusza konieczność podejmowania wyzwań i wymaga wprowadzania systemowych korekt w budowanym systemie bezpieczeństwa. Funkcjonujący w państwie system bezpieczeństwa publicznego musi być rzetelny i odporny na wszelkiego rodzaju wyzwania. Działania ukierunkowane na zapewnienie sprawności tego systemu angażują wiele podmiotów rządowych oraz pozarządowych, które realizując przypisane im zadania, nie mogą być obojętne na oczekiwania społeczne w tym zakresie.

Zgromadzenia publiczne stanowią ważny aspekt życia społecznego i politycznego. Organizacja zgromadzenia publicznego to skomplikowany proces, który wymaga prawidłowego planowania i znajomości obowiązujących przepisów. Na organizatorze spoczywa wiele zadań, poczynając od planowania czasu i miejsca zgromadzenia, a kończąc na często faktycznym pełnieniu roli przewodniczącego podczas wydarzenia. Organizator musi także uwzględnić zakaz organizowania innych zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie oraz zachować wymaganą odległość, czyli nie mniej niż sto metrów od innych zgromadzeń.

Zgromadzenie publiczne powinno dotyczyć kwestii publicznych, takich jak poparcie dla kogoś lub czegoś, protest społeczny, zasygnalizowanie istotnego problemu publicznego, wyrażenie własnych przekonań czy poglądów. Inne zdarzenia, nawet zbliżone do wymienionych powyżej, nie podlegają rygorom ustawy o zgromadzeniach, jeżeli nie mają na celu wspólnego wyrażania stanowiska w sprawach publicznych.

⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 532.

Pamiętać należy, że zgromadzenie nie może zagrażać życiu, zdrowiu ludzi ani mieniu w znacznych rozmiarach. Organizatorzy powinni również unikać organizowania zgromadzeń, które nakładają się w tym samym miejscu i czasie z innymi wydarzeniami.

Organizacja zgromadzenia publicznego to zadanie wymagające starannego planowania i przestrzegania przepisów. Wolność zgromadzeń jest istotnym elementem demokratycznego społeczeństwa, ale musi być realizowana w sposób bezpieczny i z poszanowaniem prawa. Prawo do zgromadzeń jest niewątpliwie przywilejem i ważnym elementem demokratycznego dialogu, lecz wiąże się także z dużą odpowiedzialnością zarówno dla organizatora, jak i dla służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Niniejsza dysertacja obrazuje działania Policji związane z zabezpieczeniem zgromadzeń publicznych. Istotnym założeniem do badań było to, że poprawę poziomu bezpieczeństwa zapewnić mają jasne i precyzyjne uregulowania prawne oraz efektywna współpraca wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za zabezpieczenie tych zgromadzeń.

Rozdział 1. Założenia badawcze i opis badań

1.1 Sytuacja problemowa

Obowiązek zabezpieczenia zgromadzenia publicznego w głównej mierze spoczywa na organizatorze. Jednak trudno sobie wyobrazić, że tylko i wyłącznie organizator będzie ponosił odpowiedzialność za bezpieczeństwo. Dlatego też ustawodawca w *Ustawie Prawo o zgromadzeniach*¹⁰ wskazał również inne podmioty, które są zobligowane do realizacji zadań w zakresie zapewnienia tego bezpieczeństwa. Są to m.in. organy administracji samorządowej (wojewoda, prezydent miasta, burmistrz, wójt), służby porządkowe i informacyjne, wolontariusze, ratownictwo medyczne, przewodniczący zgromadzenia, a także służby porządku publicznego, takie jak Straż Pożarna czy Policja.

Kluczowe znaczenie dla powodzenia prawidłowego funkcjonowania tego złożonego systemu zabezpieczenia ma konieczność odpowiednio wczesnego oraz stałego organizowania wspólnych ćwiczeń zgrywających. Ćwiczenia te powinny być organizowane przez organizatora zgromadzenia i jego służby we współpracy z Policją. W konsekwencji powinno to przełożyć się na efektywność działania oraz doprowadzić do nowelizacji i wypracowania właściwych procedur postępowania w przypadku wystąpienia zagrożenia w miejscu i czasie trwania zgromadzenia publicznego.

Wśród elementów, które mogą pomóc w zaplanowaniu i przeprowadzeniu takich wspólnych ćwiczeń, wskazać należy żeby przed ich realizacją, w miarę możliwości opracować kilka wariantów zakładających różnego rodzaju przebieg i scenariusz danego zgromadzenia. Przed przystąpieniem do realizacji ćwiczenia sporządza się jego plan. Plan ten jest następnie zatwierdzany przez kierownika jednostki Policji organizującej ćwiczenie. Ćwiczenie prowadzi się według zatwierdzonego planu w szczególności poprzez:

1. rozpoczęcie ćwiczenia poprzez przekazanie ćwiczącym założeń do wykonania zadań w określonej sytuacji operacyjnej lub przekazanie ujętego w dokumentacji ćwiczenia sygnału o wystąpieniu określonej sytuacji kryzysowej;
2. realizację ćwiczenia, polegającą na sprecyzowaniu celu działania, określeniu sposobu wykonania zadań, zadysponowaniu sił i środków oraz wykonaniu zamierzonych przedsięwzięć;

¹⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach*, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1389.

3. zakończenie ćwiczenia;
4. wstępne podsumowanie ćwiczenia, polegające na sformułowaniu wniosków bezpośrednio po jego zakończeniu;
5. podsumowanie ćwiczenia polegające na omówieniu przygotowania, przebiegu oraz przedstawienia kompleksowej oceny i opracowania raportu końcowego¹¹.

W kontekście wspólnych przedsięwzięć poszczególnych służb biorących udział w zabezpieczaniu działań, interesującym obszarem badań może być województwo warmińsko-mazurskie, szczególnie w zakresie zadań Policji w zabezpieczeniu zgromadzeń publicznych w świetle współczesnych zagrożeń. Jako wschodnia część terytorium Polski, województwo to charakteryzuje się specyficznymi warunkami w porównaniu do innych województw w kraju, ponieważ jako jedyne graniczy z agresywnym państwem, jakim jest Federacja Rosyjska. Ponadto infrastruktura turystyczna województwa warmińsko-mazurskiego cechuje się sprzyjającymi warunkami geologiczno-przyrodniczymi, co powoduje, że przez około pięć, sześć miesięcy w roku liczba mieszkańców i osób przebywających czasowo jest znacząco inna niż przez pozostałe miesiące. Dlatego interesujące może być również to, jaki wpływ ma turystyka, a konkretnie napływ ludności spoza województwa, na sposób zabezpieczania zgromadzeń publicznych na tym terenie.

Zabezpieczenie zgromadzenia publicznego stanowi duże wyzwanie organizacyjne. Składa się na to szereg skoordynowanych działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa jego uczestnikom. Zgromadzenia publiczne zazwyczaj poruszają istotne kwestie natury społecznej, światopoglądowej, etycznej, czy religijnej. Niejednokrotnie cieszą się bardzo dużym zainteresowaniem i potrafią zgromadzić w jednym miejscu i czasie znaczną liczbę osób. Zapewnienie wówczas bezpieczeństwa wszystkim zgromadzonym, jak i osobom postronnym, w tym również turystom spoza regionu czy kraju, staje się jednym z największych wyzwań głównie dla organizatora ale też i funkcjonariuszy Policji, ponieważ są to podmioty bezpośrednio odpowiedzialne za bezpieczeństwo uczestników zgromadzenia w miejscu i czasie jego trwania.

¹¹ Zarządzenie nr 34 z dnia 30 października 2021 r. w sprawie metod i form przygotowania oraz prowadzenia krajowych i międzynarodowych ćwiczeń w Policji w zakresie reagowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń lub w sytuacjach kryzysowych, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 146, §12 pkt. 1.

1.2 Przedmiot badań, problem badawczy i cel badań

Przedmiot badań wynika z wyboru tematu i jego treści. Przedmiot badań naukowych to określony fakt (informacja) ujęty w danym wyjaśnieniu naukowym problemu badawczego. Mogą to być te elementy i działania, które podlegają wyjaśnieniu i opracowaniu, a także wszelkie informacje o opracowywanym podmiocie. Zdaniem S. Nowaka „przedmiotem badań są obiekty, zjawiska, o których w odpowiedzi na postawione pytania chcemy formułować twierdzenia”¹².

Za przedmiot badań, w ramach niniejszej rozprawy przyjęto: *udział Policji w zabezpieczaniu zgromadzeń publicznych*, co odzwierciedlono w tytule niniejszej pracy badawczej, na rzecz którego wzięto pod uwagę kwestie takie jak:

- istota zgromadzeń publicznych, w tym ich cechy charakterystyczne, uwarunkowania oraz towarzyszące im zagrożenia;
- regulacje prawne dotyczące takich zgromadzeń;
- zadania Policji w zabezpieczeniu zgromadzeń, w tym przygotowanie jednostek, skuteczność taktyk i technik interwencji;
- opinia funkcjonariuszy Policji pionu prewencji na temat w/w aspektów bezpieczeństwa zgromadzeń;
- możliwe usprawnienia w procesie zabezpieczania zgromadzeń przez Policję.

Problem badawczy.

W niniejszej dysertacji problemem badawczym jest pytanie, warunkowane przedmiotem badań, o następującej treści: *Jakie zmiany usprawnią zabezpieczenia zgromadzeń publicznych przez Policję?*

W świetle dynamicznego rozwoju współczesnych zagrożeń, takich jak agresywne grupy środowisk radykalnych, wyznaniowych czy pseudokibiców, ale także rosnąca liczba zamachów terrorystycznych oraz możliwości użycia środków pirotechnicznych i innych niebezpiecznych urządzeń i materiałów powoduje, że zapewnienie bezpieczeństwa staje się niezwykle trudnym i złożonym wyzwaniem. Dotyczy to z reguły nie zawsze Policji, ale jej w szczególności.

¹² S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2007, s. 30.

Dlatego istotą problemu badawczego niniejszej rozprawy są zmiany, które będą konieczne do wdrożenia w działaniach Policji związanych z zabezpieczeniem zgromadzeń publicznych, co w konsekwencji powinno doprowadzić do wyeliminowania lub znacznego ograniczenia wszelkiego rodzaju nieprawidłowości podczas realizacji zabezpieczenia zgromadzenia publicznego.

Cel badań.

Cel badań koncentruje się na: „Wskazaniu zakresu i treści zmian obowiązujących regulacji prawnych oraz programów szkolenia jednostek Policji usprawniających jej udział w zabezpieczaniu zgromadzeń publicznych”.

1.3 Problemy szczegółowe badań i szczegółowe hipotezy badawcze

PROBLEMY SZCZEGÓŁOWE BADAŃ

1. Czym są i jaka jest specyfika zgromadzeń publicznych?
2. Jakie zagrożenia związane z bezpieczeństwem publicznym mogą dotyczyć zgromadzeń publicznych?
3. W czym się zawiera odpowiedzialność poszczególnych podmiotów za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych?
4. Jakie powinny być kierunki zmian na rzecz poprawy zabezpieczenia zgromadzeń publicznych realizowanych przez Policję?

HIPOTEZY

Hipoteza główna, jest poniekąd odpowiedzią na problem badawczy i w niniejszej dysertacji ma następującą treść:

- *dążąc do usprawnienia funkcjonowania Policji na rzecz zabezpieczenia przez nią zgromadzeń publicznych, konieczne są zmiany w kwestiach prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych tej struktury bezpieczeństwa publicznego.*

Dalsze sprecyzowanie tej hipotezy jest wyrażone w poszczególnych hipotezach szczegółowych, odnoszących się do poszczególnych problemów szczegółowych badań.

Stąd też w pierwszej hipotezie szczegółowej przyjęto, że: *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach*¹³ definiuje zgromadzenie jako: „zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych”¹⁴.

Specyfika zgromadzeń publicznych wyraża się w kluczowych zagadnieniach takich jak:

- wolność zgromadzeń: uczestnicy zgromadzenia mają prawo do swobodnego gromadzenia się i wyrażania swoich indywidualnych poglądów oraz manifestowania opinii;
- prawo do wyrażania opinii: zgromadzenia publiczne można określić mianem „platformy”, która służy do publicznego wyrażania opinii zarówno popierających, jak i sprzeciwiających się różnym kwestiom prezentowanym podczas zgromadzenia;
- bezpieczeństwo publiczne: organizatorzy, jak również władze samorządowe i porządkowe mają obowiązek utrzymania porządku i bezpieczeństwa podczas zgromadzenia, a także ochrony praw i wolności jego uczestników;
- regulacje prawne: wolność zgromadzeń oraz wyrażania własnych poglądów i opinii na tematy społeczne nie mogą naruszać obowiązujących przepisów prawnych, a uczestnicy zgromadzeń muszą przestrzegać zasad korzystania z przestrzeni publicznej oraz innych ograniczeń wynikających z interesu publicznego;
- prawo do pokojowego gromadzenia się: zgromadzenia powinny odbywać się pokojowo, bez użycia groźby, agresji ani przemocy;
- ochrona mniejszości: prawa uczestników zgromadzeń powinny i obejmują ochronę mniejszościowych opinii i wyrażania ich, zapewniając jednocześnie równość dostępu do przestrzeni publicznej;
- odpowiedzialność organizatorów: organizatorzy ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku prawnego w ramach organizowanego zgromadzenia.

W kontekście drugiej hipotezy szczegółowej przyjęto, że zagrożenia związane ze zgromadzeniami publicznymi są sytuacjami lub zdarzeniami mającymi potencjał szkodliwie wpływający na społeczeństwo, jego dobra oraz funkcjonowanie. Specyfika tych zagrożeń może obejmować różne obszary, m.in. takie jak:

¹³ *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach*, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1389.

¹⁴ Tamże, art. 3, p. 1.

- bezpieczeństwo fizyczne: ataki terrorystyczne, klęski żywiołowe, pandemie, wypadki drogowe czy katastrofy ekologiczne,
- bezpieczeństwo cybernetyczne: ataki hackerskie, kradzieże danych, cyberprzestępczość, dezinformacja,
- bezpieczeństwo społeczne: konflikty społeczne, terroryzm, ekstremizm, napięcia rasowe, konflikty polityczne,
- bezpieczeństwo ekonomiczne: kryzysy finansowe, recesje, inflacja czy bankructwo.

Zagrożenia te różnią się pod względem skomplikowania, skali oraz wpływu na społeczeństwo. Skuteczna ochrona przed nimi wymaga współpracy nie tylko organów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, lecz także działań podejmowanych przez społeczeństwo.

Specyficzne zachowania uczestników zgromadzeń publicznych obejmują m.in. zakrywanie twarzy w celu uniemożliwienia identyfikacji, wnoszenie i używanie wyrobów pirotechnicznych na terenie zgromadzenia, nawoływanie do popełnienia przestępstwa, wtargnięcia do obiektów użyteczności publicznej i ich okupacja, bezprawne zajęcie pasa drogowego, blokowanie drogi oraz niszczenie mienia. Rzadziej zdarzają się bezpośrednie konfrontacje pomiędzy uczestnikami zgromadzenia. Jednakże coraz częściej dochodzi do zakłóceń przebiegu jednego zgromadzenia przez uczestników innego zgromadzenia, szczególnie w kontekście środowisk radykalno-narodowych wobec organizowanych marszy osób związanych z szeroko pojętym ruchem LGBT.

Należy również wziąć pod uwagę to, że uczestnicy zgromadzenia mogą stanowić zagrożenie nie tylko dla samych zgromadzeń, ale także dla osób postronnych, które nie biorą bezpośredniego udziału w wydarzeniu.

Jako czynniki osobowe powodujące ryzyko wystąpienia zdarzeń można wymienić:

- agresję uczestników,
- niską odporność na frustrację i czynniki zewnętrzne,
- obniżony krytycyzm (brak obiektywnej oceny sytuacji i zagrożenia),
- wysokie poczucie kontroli: przekonanie, że zawsze można zapanować nad sytuacją,
- emocje (pozytywne i negatywne) oraz stres,
- brak logicznego myślenia i działania,
- nieznajomość przepisów prawnych dotyczących problematyki zgromadzeń,
- psychologię tłumu.

Natomiast jako czynniki zewnętrzne powodujące ryzyko wystąpienia zdarzeń można wymienić:

- awarie techniczne,
- katastrofy naturalne,
- stan infrastruktury w miejscu odbywania się zgromadzenia,
- warunki zewnętrzne (atmosferyczne),
- spożywanie napojów alkoholowych,
- zażywanie substancji psychoaktywnych.

Mając na względzie trzecią hipotezę szczegółową przyjęto, że w ramach odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych konieczne jest zwiększenie efektywności zarządzania bezpieczeństwem tych zgromadzeń, co należy osiągać poprzez zmianę kompetencji owych podmiotów przy pomocy zmian systemowych w Policji, tj.:

- modyfikację systemu szkoleń dotyczących zarządzania tłumem,
- wprowadzenie w programach kursów dla dowodzących działaniami treści dotyczących zasad negocjacji,
- doskonalenie umiejętności komunikacji interpersonalnej w sytuacjach trudnych.

Organizatorzy zgromadzeń publicznych zwiększając świadomość dotyczącą bezpieczeństwa wśród uczestników zgromadzenia oraz wykazując większe zaangażowanie we współpracę z organami bezpieczeństwa, zmierzają do tego aby skuteczniej egzekwować zasady bezpieczeństwa. Także zwiększając liczbę szkoleń policjantów prewencji oraz ćwiczeń zgrywających działania z funkcjonariuszami służb kryminalnych można przyczynić się do poprawy zabezpieczenia zgromadzeń publicznych w województwie warmińsko-mazurskim.

W ramach czwartej hipotezy szczegółowej założono, że istotne kierunki zmian na rzecz poprawy zabezpieczenia zgromadzeń publicznych realizowanych przez Policję powinny obejmować przede wszystkim współpracę pomiędzy różnymi podmiotami oraz stałe dostosowywanie strategii i procedur działania do zmieniających się realiów, a także zagrożeń, ponieważ jest to kluczowe dla skutecznego zarządzania bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych. Ciągłe udoskonalanie istniejących regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa zgromadzeń oraz wprowadzenie możliwości szybkiego ścigania i karania osób łamiących te przepisy (m.in. natychmiastowego wymierzania odpowiednich konsekwencji) jest koniecznością w stale zmieniających się warunkach oraz coraz to nowszych pomysłach

zakłócających przebieg zgromadzenia. Wszystkie rodzaje zgromadzeń, czyli jak te organizowane w trybie zwykłym, uproszczonym lub cyklicznym, mają swoje indywidualne cechy. Jednak najbardziej specyficzne są zgromadzenia spontaniczne, które charakteryzują się nagłym i nieprzewidzianym zgrupowaniem osób, gdzie każdy uczestnik czuje się anonimowy z uwagi na brak organizatora czy przewodniczącego. Takie zgromadzenia nie są nigdzie zgłaszane ani rejestrowane, co może skutkować brakiem poczucia odpowiedzialności i karalności ze strony uczestników, co z kolei może prowadzić do zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego. W związku z tym zasadnym jest wprowadzenie zmian legislacyjnych, które nakładają obowiązek przekazywania informacji służbom porządkowym o tego typu zgromadzeniach w trybie natychmiastowym, aby eliminować potencjalne nieprawidłowości i poczucie bezkarności u ich uczestników. Ponadto istotne jest w ramach szkoleń i doskonałeń zawodowych wprowadzenie rygorystycznych procedur postępowania w przypadku zgromadzeń spontanicznych, które obecnie praktycznie nie funkcjonują albo nie są określone.

1.4 Zastosowane metody i narzędzia badawcze

Prawidłowo przeprowadzony proces badawczy wymaga wyboru odpowiedniego warsztatu metodologicznego, złożonego z metod i technik badawczych adekwatnych do potrzeb przedmiotu badań. Metoda to system założeń i reguł pozwalających na takie uporządkowanie działalności teoretycznej lub praktycznej, by osiągnąć zamierzony cel. Metoda badawcza to także sposób postępowania (poznania naukowego), który musi być zgodny z koncepcją badań i organizować całość postępowania badawczego. Inaczej ujmując, metoda badań to „zespół teoretycznie uzasadnionych zabiegów koncepcyjnych i instrumentalnych obejmujących najogólniej całość postępowania badacza, zmierzającego do rozwiązania określonego problemu naukowego, stąd metoda to inaczej sposób postępowania badawczego”¹⁵.

W niniejszej dysertacji zastosowano następujące metody badawcze:

- a) metoda analizy i krytyki piśmiennictwa – zastosowanie tej metody pozwoliło na poznanie rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania przyczyn zakłóceń prawidłowego przebiegu zgromadzeń publicznych. W szczególności umożliwiło wyłonienie czynników charakteryzujących zagrożenia bezpieczeństwa i porządku w trakcie zgromadzeń publicznych oraz poznanie motywów, skali i sposobu działania osób zakłócających

¹⁵ T. Pilch, T. Bauman, *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Warszawa 2001 s. 71.

przebieg zgromadzeń, co pozwoliło na zestawienie tych informacji ze szczegółowymi danymi dotyczącymi nieprawidłowości w przebiegu zgromadzeń publicznych.

- b) metoda badań dokumentów – dokumenty badane, rozumiane jako wytwory ludzkie wyrażające myśl, wizję, misję, osiągnięcie, służące do odtworzenia rzeczywistej działalności lub stanu badanej struktury obejmowały:
 - 1. dokumenty odnoszące się do regulacji działalności podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego,
 - 2. dane statystyczne gromadzone przez Policję dotyczące bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego,
- c) metoda empiryczna – sondaż diagnostyczny techniką wywiadu eksperckiego z funkcjonariuszami zajmującymi się problematyką zabezpieczania zgromadzeń publicznych, w tym głównie zajmującymi stanowiska kierownicze oraz posiadającymi duże doświadczenie praktyczne w tym zakresie,
- d) metoda heurystyczna – wykorzystanie różnych procesów empirycznych, czyli strategii opartych na doświadczeniu własnym autora, w tym wieloletniej praktyki w zakresie dowodzenia podczas zabezpieczania imprez masowych i zgromadzeń publicznych, wynikającej z uprzednio zajmowanych stanowisk służbowych m.in. jako wieloletni komendant w różnych jednostkach organizacyjnych Policji oraz dowódca nieetatowej kompanii prewencji. Ponadto wykorzystana została wiedza nabyta w trakcie uczestnictwa autora w różnego rodzaju konferencjach, seminariach, szkoleniach oraz wizytach studyjnych dotyczących problematyki zgromadzeń publicznych.
- e) metoda analizy – wykorzystanie tej metody pozwoliło na poznanie rozwiązań w zakresie zapobiegania i niedopuszczenia do wystąpienia zagrożeń oraz do skutecznego reagowania w razie konieczności, w tym:
 - wyłonienie czynników charakteryzujących się możliwością wystąpienia zakłócenia bezpieczeństwa i porządku prawnego podczas zgromadzenia,
 - zapoznanie z przepisami, programami szkoleń oraz procedurami mającymi na celu zapewnienie bezpieczeństwa w trakcie zgromadzeń publicznych,
 - poznanie funkcjonujących struktur dowodzenia, organizacji i przebiegu procesu zabezpieczeń tych wydarzeń.

f) metoda syntezy - wykorzystanie tej metody pozwoliło na identyfikację współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie zgromadzeń oraz wyróżnienie cech wspólnych, charakteryzujących uczestników danego zgromadzenia.

Na bazie tych metod dokonano wnioskowania, czego wynikiem są wnioski na zakończenie poszczególnych rozdziałów merytorycznych, a ich synteza ma swoje odzwierciedlenie w zakończeniu dysertacji.

1.5 Ograniczenia badawcze

W ramach ograniczeń prowadzonych badań przyjęte zostało rozwiązanie, w którym dane do analizy zostały pozyskane od miejskich komend Policji w Olsztynie oraz Elblągu, a także Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie i Oddziału Prewencji w Olsztynie. Następnie dane te zostały uzupełnione na podstawie uzyskanych opinii eksperckich. Autor korzystał wyłącznie z informacji pochodzących z jawnych źródeł. Kolejnym ograniczeniem było poddanie badaniu wyłącznie czynnych funkcjonariuszy Policji, przy założeniu, że wywiady eksperckie przeprowadzono wyłącznie wśród funkcjonariuszy posiadających bogate doświadczenie zawodowe w zakresie praktycznych zabezpieczeń zgromadzeń publicznych, wynikające głównie z uprzednio lub obecnie zajmowanych stanowisk kierowniczych.

Zakres przestrzenny dotyczył miejskich jednostek organizacyjnych Policji województwa warmińsko-mazurskiego, w których na podległym im terenie najczęściej odbywały się zgromadzenia publiczne. Zakres czasowy objął lata 2020 – 2023.

1.6 Przebieg badań

Zmiany zachodzące we współczesnym świecie, takie jak procesy globalizacyjne oraz rozwój nowych technologii, przyczyniły się do powstania nowych wyzwań i zagrożeń, w tym dotyczących organizacji, przebiegu i zabezpieczania zgromadzeń publicznych. Rola i miejsce służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny również uległy zmianie. Obecnie charakterystyczną cechą społeczeństwa jest jego aktywny udział w wydarzeniach politycznych, społecznych, kulturalnych czy masowych. Jednym z przejawów tej aktywności jest udział społeczeństwa w zgromadzeniach publicznych, które są także narzędziem

popularyzacji kultury i często odbywają się na niewielkiej przestrzeni, gromadząc relatywnie duże grupy ludzi w jednym miejscu i czasie.

Wraz z rosnącą aktywnością społeczną, jednocześnie wzrasta liczba współczesnych zagrożeń związanych bezpośrednio z bezpieczeństwem publicznym. Pojawiają się antagonizmy i konflikty, mogące mieć swoje podłoże chociażby na gruncie różnic kulturowych czy różnego stopnia usytuowania w strukturze społecznej. W związku z powyższym istnieje pilna potrzeba adaptacji istniejących procedur do zmieniającej się rzeczywistości oraz wprowadzenia odpowiedniego systemu szkolenia i właściwej współpracy pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

W niniejszej dysertacji, przedstawiono wyniki weryfikacji hipotezy głównej oraz hipotez szczegółowych. Celem było wykazanie konieczności wprowadzenia odpowiednich zmian i modyfikacji dotychczasowych działań Policji podczas procesu zabezpieczania zgromadzeń publicznych. Przebieg procesu zabezpieczania zgromadzeń został opisany chronologicznie, ze szczególnym uwzględnieniem współczesnych zagrożeń, które mogą wystąpić przed, w trakcie lub po zgromadzeniu. Badaniom poddano funkcjonariuszy z województwa warmińsko-mazurskiego, zajmujących wysokie stanowiska kierownicze, a także posiadających wieloletnią praktykę i doświadczenie w działaniach odnoszących się do problemu badawczego.

Wyniki przedstawione w dysertacji nie stanowią całościowego i ostatecznego rozwiązania podjętego problemu, ze względu na jego złożoność i wieloaspektowość. Wskazują one jedynie na potrzebę prowadzenia dalszych badań oraz weryfikacji procedur związanych z organizacją zgromadzeń publicznych. Niemniej jednak, niewątpliwie wnioski z badań będą służyły do podjęcia wzmożonych działań mających na celu zwiększenie poziomu bezpieczeństwa oraz poprawę procesu organizacji i realizacji zgromadzeń publicznych.

Rozdział 2. Specyfika zgromadzeń publicznych

2.1 Ujęcie zgromadzeń publicznych

Dynamiczny charakter zmian zachodzących we współczesnym świecie generuje nowe zjawiska, z którymi nie mieliśmy do tej pory do czynienia. Zjawiska te są zawsze powiązane z podejmowaniem wyzwań, redukowaniem ryzyka oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem zagrożeniom, które zazwyczaj są przyczyną powstania sytuacji kryzysowych.

Postrzeganie bezpieczeństwa jako dynamicznego procesu wiąże się z działaniami mającymi na celu doskonalenie systemu bezpieczeństwa, których celem jest niedopuszczanie do stanu zagrożenia bezpieczeństwa osób i mienia.

Bezpieczeństwo to „stan dający poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie”¹⁶. Potwierdza to również samo pochodzenie słowa „bezpieczeństwo”, które wywodzi się od łacińskiego terminu *sine cura*, co oznacza w swobodnym tłumaczeniu *bez obawy, bez lęku*.

Od zarania dziejów wydarzenia masowe odgrywały i w dalszym ciągu odgrywają bardzo istotną rolę w kształtowaniu oraz funkcjonowaniu jednostki, jak i całego społeczeństwa. Zarówno w życiu społecznym, kulturalnym czy politycznym stanowią ważny element mający bezpośredni wpływ na emocje, przekonania czy też upodobania, przyciągając swoim charakterem często bardzo liczne rzesze osób. Te osoby następnie wypełniają całe stadiony, hale widowiskowo-sportowe, czy inne rozległe tereny, na których odbywają się imprezy masowe.

Podobnie wygląda również zagadnienie zgromadzeń publicznych. Konstytucyjne prawo wolności gromadzenia się stanowi szczególną rolę w powszechnym ustroju demokratycznym. Każdy uczestnik zgromadzenia, poprzez wyrażenie własnych poglądów, opinii czy też wysuwania postulatów, ma poniekąd bezpośredni wpływ na funkcjonowanie i politykę państwa. Wolność zgromadzeń to także niezbywalne prawo gromadzenia się w dowolnym celu. Jednakże zarówno uczestnictwo w imprezach masowych, jak i zgromadzeniach publicznych, niesie za sobą ryzyko wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa zarówno dla ich uczestników jak i osób postronnych.

¹⁶ J. Kaczmarek, B. Zdrodowski, W. Łepkowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008. s. 14.

Właściwe zaplanowanie i przeprowadzenie zgromadzenia zawsze stanowi duże wyzwanie organizacyjne. Na ten proces składa się cały szereg przedsięwzięć, czynności oraz skoordynowanych działań.

Tylko właściwa współpraca wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo pozwoli na sprawne i efektywne zabezpieczenie przebiegu każdej imprezy masowej czy zgromadzenia publicznego, co w konsekwencji przełoży się na skuteczność działania tych podmiotów oraz bezpośrednio wpłynie na wzrost poczucia bezpieczeństwa ich uczestników. We współczesnym świecie cechą charakterystyczną społeczeństwa stała się jego masowość. Ludzie dążą do spotkań, kontaktów i wzajemnych relacji, m.in. poprzez udział w różnego rodzaju imprezach masowych czy zgromadzeniach publicznych.

Kluczową rolę w kwestii bezpieczeństwa nie stanowi samo zaplanowanie czy nawet przeprowadzenie danej imprezy masowej lub zgromadzenia, lecz ich właściwe i skuteczne zabezpieczenie. To właśnie kwestia zabezpieczenia stawia przed państwem, a głównie przed samorządami, zadania związane nie tylko z zapewnieniem właściwej infrastruktury drogowej, takiej jak szlaki komunikacyjne, dworce czy lotniska, ale także turystycznej i gastronomicznej z hotelami, restauracjami czy kawiarniami, kulturalnej z obiektami pozwalającymi na miłe spędzenie wolnego czasu, jak filharmonie, kina czy teatry, aż po infrastrukturę sportową, jak hale widowiskowe, lodowiska, parki rozrywki czy stadiony.

Proces konstruowania przestrzeni dla takich przedsięwzięć musi zostać rozłożony w czasie. Ten czas należałoby również wykorzystać na profesjonalne przygotowanie służb państwowych do prawidłowego reagowania na zagrożenia oraz na edukację społeczeństwa, w taki sposób, aby skutecznie radziło sobie w sytuacjach kryzysowych. Bez wsparcia ze strony ludności nigdy nie osiągnie się pożądaných rezultatów. Żadne, nawet najlepiej wyszkolone służby państwowe nie będą w stanie właściwie służyć i chronić swoich obywateli bez ich dobrej woli współpracy oraz wzajemnego wsparcia. Kluczową rolę będzie odgrywała tutaj właściwa współpraca społeczeństwa z funkcjonariuszami Policji biorącymi udział w zabezpieczeniach.

Otwartość na społeczeństwo przyczyni się także do słuchania i przyjmowania nowych uwag, spostrzeżeń i sugestii dotyczących kwestii poczucia bezpieczeństwa, co w konsekwencji powinno przełożyć się na wdrożenie nowych zadań dla Policji, mających na celu podniesienie poziomu poczucia tego bezpieczeństwa oraz skuteczniejszego reagowania na współczesne zagrożenia mogące zaistnieć podczas przebiegu imprez masowych i zgromadzeń publicznych.

Potrzeby obywateli w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa są zawsze bardzo duże, a ryzyko wystąpienia zagrożeń w miarę rozwoju technologicznego coraz większe.

Głównie wynika to z wysokiego tempa zmian zachodzących w sferze pojawiających się zagrożeń. Przewidywanie, monitorowanie i minimalizowanie skutków zagrożeń, w tym tych także związanych ze zgromadzeniami publicznymi, obecnie stało się pilnym wyzwaniem dla organów administracji publicznej oraz polityki społeczno-gospodarczej.

Zgodnie z art. 57 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*¹⁷ ustawodawca zapewnia każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń, a także uczestniczenia w nich. Wolność zgromadzeń jest zatem prawem przynależnym każdemu obywatelowi demokratycznego państwa prawa, którą możemy wywodzić już z prawa naturalnego, następnie ujętego w system norm składających się na katalog praw człowieka w formie pisanej. Ponadto *Konstytucja RP* gwarantuje wolność wszelkiego rodzaju innych zgromadzeń, m. in. także takich o charakterze politycznym, społecznym, ideologicznym, wyznaniowym czy nawet prywatnym, niezwiązanym ze sferą życia publicznego. Wszelkie wytyczne w tym zakresie określają stosowne przepisy prawa, jednakże także one zawierają zazwyczaj pewne obostrzenia mające zastosowanie do konkretnych przywilejów. W art. 31 *Konstytucji RP* ustawodawca wprowadził możliwość ograniczeń praw konstytucyjnych, określając, że mogą one zostać nałożone tylko w drodze ustawy i to tylko wówczas, gdy są niezbędne dla zachowania bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej bądź wolności i praw innych osób. Ponadto, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty tych praw i wolności.

Prawodawca, poprzez wskazanie enumeratywnego katalogu przesłanek ograniczających swobodę gromadzenia się, wyraźnie ukazał aksjologiczną wyższość wolności zgromadzeń nad ewentualnymi prawami do jej ograniczenia. Ostatnia ze wskazanych przesłanek (zakaz naruszania istoty prawa i wolności) „ma służyć ukróceniu nadmiernej ingerencji władzy publicznej, tak aby za pomocą ustawy nie mogła ona w sposób częściowy lub całkowity pozbawić sensu tych praw i wolności”¹⁸.

¹⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Dz. U. nr 78, poz. 48 ze zm. (dalej jako: *Konstytucja RP*).

¹⁸ A. Malkiewicz-Jaros, *O wolności zgromadzeń w aspekcie formalizmu, pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, [w]: *Wolność zgromadzeń*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 14-17.

Obecnie obowiązującym aktem prawnym regulującym prawo do zgromadzeń jest *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku Prawo o zgromadzeniach*¹⁹. W art. 3 ust. 1 tej ustawy zawarta została legalna definicja terminu „zgromadzenie”. Jest to „zgrupowanie znajdujących się osób na otwartej przestrzeni, dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub wyrażenia wspólnego stanowiska w sprawach publicznych”. Z definicji tej wynika jednoznacznie, że ustawodawca nie wyznaczył jakiejś konkretnej liczby osób, która musiałaby razem uczestniczyć w wydarzeniu, aby zawiązało się zgromadzenie.

W związku z powyższym wydaje się logicznym twierdzenie, że do zorganizowania zgromadzenia wystarczy zebranie się już co najmniej dwóch osób. We wcześniejszych uregulowaniach prawnych dotyczących problematyki zgromadzeń, ta liczba była jednoznacznie określona i wówczas ustawodawca wskazywał, że musiało to być co najmniej zgrupowanie piętnastu osób. Jednak od czasu wprowadzenia obecnych regulacji prawnych ta wartość liczbowa już nie obowiązuje.

Potwierdzeniem założenia, że już co najmniej dwie osoby mogą zorganizować zgromadzenie publiczne, ale nie można przyjąć założenia, że wystarczająca do tego będzie obecność tylko jednej osoby, znalazła swoje odzwierciedlenie w artykule P. Ruczkowskiego, który stwierdził, że „zgromadzenie nie może istnieć jako wydarzenie, w którym uczestniczy tylko jedna osoba”²⁰.

Jeżeli chodzi o otwartą przestrzeń, na której ma odbywać się zgromadzenie, należy podzielić pogląd, że chodzi tutaj o miejsce, w którym istnieje możliwość nawiązania kontaktów społecznych, czyli taką przestrzeń, gdzie nie będzie większych trudności w gromadzeniu się grupy osób. Drugorzędne znaczenie ma tutaj status prawny miejsca, bowiem na terenie prywatnym bez zgody właściciela nie można zorganizować zgromadzenia zgodnie z prawem. Dlatego otwartą przestrzenią będzie miejsce, na którym każda jednostka ma prawo przebywać w sposób nieskrępowany²¹.

W kolejnym elemencie definicji zgromadzenia znajduje się zapis dotyczący nieokreślonego imiennie charakteru uczestnictwa jednostek. W tym zapisie należy dostrzec, że ze względu na konieczność ochrony podstawowych wartości konstytucyjnych, głównie tych,

¹⁹ *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach*, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1389 (dalej jako: upz).

²⁰ P. Ruczkowski, *Decyzja w sprawie zakazu zgromadzeń publicznych jako przykład reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki*, „Przegląd sejmowy” nr 2/2012, s. 90 i n.

²¹ Por. J. Blicharz, *Prywatyzacja przestrzeni publicznej, a wolność zgromadzeń*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 265-266.

które mogą być naruszone wskutek utraty pokojowego przebiegu zgromadzenia lub realnego i nagłego zagrożenia jego przebiegu, istnieje możliwość wprowadzenia stosownych ograniczeń w tym zakresie. Należy więc odróżnić prawo do organizowania zgromadzenia od prawa do uczestniczenia w zgromadzeniu. Podczas gdy sami uczestnicy mogą być anonimowi, to organizator zgromadzenia ma obowiązek być rozpoznawalny, ponieważ to na nim spoczywa odpowiedzialność za przebieg zgromadzenia²².

Kolejny element definicji zgromadzenia odnosi się do przebywania zgromadzonych w określonym miejscu. Ten zapis nie jest precyzyjny oraz nie znajduje zastosowania w przypadku zgromadzeń aktywnych, które często przemieszczają się na dużych przestrzeniach lub przyjmują formy rozległe i rozciągnięte, często na przestrzeni kilku kilometrów, w których uczestnicy poruszają się w szykach lub kolumnach.

Pozostając w tym elemencie definicji, należy podkreślić także, że współczesne środki komunikacji elektronicznej umożliwiają na przykład uczestnictwo zdalne w zgromadzeniu, co było m.in. szczególnie widoczne w czasach pandemii. Ponadto w tamtym czasie było także niezbędne i w pełni uzasadnione, a wręcz konieczne ze względu na obowiązujące zakazy gromadzenia się i przemieszczania w przestrzeniach publicznych. Niemniej jednak warunkiem uznania takiej formy (zdalnej) za zgromadzenie będzie możliwość identyfikacji i współuczestnictwa pojedynczych osób z pozostałymi uczestnikami zgromadzenia, co daje możliwość wyrażenia własnych poglądów. Na przykład organizacja zgromadzenia w celu wyrażenia negatywnej oceny funkcjonowania komunikacji miejskiej może obejmować rozlokowanie pojedynczych protestujących na każdym przystanku autobusowym²³.

W każdym zgromadzeniu istotny jest również cel. Cel zgromadzenia powinien dotyczyć wspólnych obrad lub wspólnego wyrażenia stanowiska. W takim kontekście od uczestników zgromadzenia wymagane jest, aby zaistniało pomiędzy nimi poczucie wspólnoty, także w sferze psychicznej, co pozwala odróżnić zgromadzenie od zbiegowiska ludzi zebranych w wyniku wystąpienia niespodziewanego zdarzenia, jak na przykład podczas wypadku komunikacyjnego, katastrofy budowlanej, awarii technicznej czy innego nagłego, nieprzewidzianego zajścia. Takie zachowanie społeczne, czyli – zbiegowisko ludzi – może być potraktowane jako jedna z form czynu zabronionego²⁴.

²² S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 13-14.

²³ A. Rzetecka-Gil, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el. 2019.

²⁴ Tamże.

Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie dotyczącym organizacji i przeprowadzania zgromadzeń podkreśla, że „zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny. Wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego”²⁵.

Zgromadzeniem nie są różnego rodzaju imprezy artystyczne lub sportowe (np. mecze piłki nożnej). Tego rodzaju wydarzenia, zakładając, że uczestniczyć ma w nich odpowiednio duża liczba osób, stanowią tzw. „imprezy masowe” i są objęte szczególnymi regulacjami zawartymi w *Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych*. Natomiast ze wcześniej już wspomnianym „zbiegowiskiem”, które jest przypadkowym skupiskiem publicznym mamy do czynienia także na przykład wówczas, gdy przechodnie gromadzą się wokół konkretnej osoby, która nagle zasłabnie lub wokół chociażby miejsca wypadku drogowego lub innego nagłego zdarzenia. Ze względu na swój charakter, zbiegowisko nie podlega obowiązkom notyfikacyjnym określonym w prawie o zgromadzeniach, a jego uczestnicy nie są objęci ochroną przewidzianą w tejże ustawie. Trzeba jednak pamiętać, że nieopuszczenie zbiegowiska na żądanie właściwego i uprawnionego organu (np. Policji lub Straży Miejskiej) niemniej jednak stanowi wykroczenie.

2.2 Rodzaje zgromadzeń publicznych i ich specyfika

Ustawa Prawo o zgromadzeniach przewiduje cztery następujące rodzaje zgromadzeń:

- zgromadzenie zwykłe;
- zgromadzenie uproszczone;
- zgromadzenie cykliczne;
- zgromadzenie spontaniczne²⁶.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99 Dz. U. nr 53 poz. 649.

²⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – *Prawo o zgromadzeniach*, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1389.

Rodzaj zgromadzenia ma wpływ przede wszystkim na kształt procedury zawiadomienia właściwego miejscowo urzędu o chęci organizacji zgromadzenia.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dotyczącym organizacji i przeprowadzania zgromadzeń podkreślił, że „zgromadzenie stanowi szczególnie sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny. Wolność zgromadzeń stanowi konieczny element demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego”²⁷.

Zgromadzenia w trybie zwykłym są podstawowym typem zgromadzeń. Do ich organizacji konieczne jest zawiadomienie organu gminy w taki sposób, aby wiadomość dotarła do organu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia. Zawiadomienia można dokonać na różne sposoby, np. za pomocą faksu, pisemnie, osobiście lub w sposób elektroniczny (e-mailem). W zawiadomieniu należy podać następujące informacje:

- dane dotyczące organizatora zgromadzenia (imię, nazwisko, PESEL, adres, e-mail, telefon);
- dane dotyczące przewodniczącego zgromadzenia;
- cel zgromadzenia;
- datę, godzinę i miejsce rozpoczęcia zgromadzenia, przewidywany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników oraz ewentualną trasę przejścia ze wskazaniem miejsca zakończenia zgromadzenia;
- informację o środkach służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia, o ile organizator zgromadzenia je zaplanował.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99 Dz. U. Nr 53, poz. 649.

Do zawiadomienia należy także dołączyć zgodę osoby wskazanej jako przewodniczącego zgromadzenia na pełnienie tej funkcji (może nim być także równocześnie organizator) oraz jej zdjęcie (albo zdjęcie organizatora, jeśli to on jest przewodniczącym).

Zgodnie z *Ustawą Prawo o zgromadzeniach*, zgromadzenie zwykle może zostać zakazane wyłącznie w następujących przypadkach:

- jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się;
- uczestnicy mają posiadać broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia;
- narusza zasady organizowania zgromadzeń lub jego odbycie się narusza przepisy karne;
- jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach;
- ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia cykliczne²⁸.

Sam fakt, że w tym samym (lub częściowo tym samym, zwłaszcza jeśli między odległość między zgromadzeniami ma być mniejsza niż 100 m.) miejscu i czasie ma się odbyć inne, zgłoszone wcześniej zgromadzenie, nie jest wystarczającym powodem do zakazania zgromadzenia, chyba że w grę wchodzi zgromadzenie cykliczne. Jedynie wówczas, gdy równoczesne odbycie wszystkich planowanych zgromadzeń zagrażałoby życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, możliwe jest zakazanie tych zgromadzeń, które zgłoszono później. Decyzja o zakazie zgromadzenia jest publikowana na stronie internetowej *Biuletynu Informacji Publicznej* organu gminy oraz przekazywana drogą elektroniczną organizatorowi.

Obowiązki informacyjne organu gminy po otrzymaniu zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia²⁹:

1. Organ gminy informuje niezwłocznie właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a na obszarze m.st. Warszawy – komendanta rejonowego Policji, o organizowanym zgromadzeniu, przekazując zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia.
2. Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych, organ gminy informuje niezwłocznie ministra właściwego do spraw zagranicznych o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.

²⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach*, art. 14, p. 1 - 3.

²⁹ Tamże, art. 8, p. 1 - 6.

3. Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu obiektów podlegających ochronie Służby Ochrony Państwa, organ gminy informuje niezwłocznie Komendanta Służby Ochrony Państwa o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.
4. Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu obiektów podlegających ochronie Straży Marszałkowskiej, organ gminy informuje niezwłocznie Komendanta Straży Marszałkowskiej o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.
5. Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu jednostki wojskowej w rozumieniu art. 2 pkt 12 jednostce wojskowej – (należy przez to rozumieć jednostkę organizacyjną Sił Zbrojnych oraz komórkę organizacyjną, funkcjonującą na podstawie nadanego przez Ministra Obrony Narodowej etatu, posługującą się pieczęcią urzędową z godłem Rzeczypospolitej Polskiej i nazwą (numerem) jednostki wojskowej) *Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny* (Dz. U. poz. 655 i 974)³⁰, organ gminy informuje niezwłocznie właściwego komendanta terenowej jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.
6. Organ gminy informuje niezwłocznie podmioty, o których mowa w ust. 1–5, o zmianie miejsca lub terminu organizowanego zgromadzenia albo o wydaniu decyzji o zakazie zgromadzenia.

Kolejnym typem zgromadzeń są zgromadzenia w trybie uproszczonym. Warunkiem koniecznym do przeprowadzenia zgromadzenia w tym trybie jest fakt, iż nie będzie ono powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności zmiany w jego organizacji. Jednakże oceny tej nie dokonują żadne organy władzy publicznej ani też służby porządkowe, a należy to wyłącznie do organizatora zgromadzenia. Organizacja takiego zgromadzenia wymaga analogicznie jak przy trybie zwykłym uprzedniego zgłoszenia tego faktu dla właściwego miejscowo organu. Postępowanie w tej sprawie jest w zasadzie zbliżone do notyfikacji zgromadzenia organizowanego w trybie zwykłym. Jednakże należy pamiętać, że zawiadomienie o organizacji zgromadzenia uproszczonego składa się do właściwego gminnego (miejskiego) centrum zarządzania kryzysowego, a w przypadku gdy w danej gminie nie zostało ono utworzone – wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego. Takie zawiadomienie

³⁰ *Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny* Dz. U. 2024 poz. 655 i 974.

winno wpłynąć do właściwego miejscowo urzędu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia. W odróżnieniu od zgromadzeń w trybie zwykłym, poza przesłanką dotyczącą braku powodowania utrudnień w ruchu drogowym oraz w szczególności powodowania zmiany w jego organizacji, dodatkowo występuje brak obowiązku wskazania przewodniczącego. Wynika to z faktu, że organizator zgromadzenia uproszczonego również nim kieruje. W zgłoszeniu nie wskazuje się więc przewodniczącego.

Natomiast pojęcie kolejnego typu zgromadzeń, czyli „zgromadzeń cyklicznych”, zostało wprowadzone do polskiego prawa dopiero po nowelizacji *Ustawy prawo o zgromadzeniach*, tj. w grudniu 2016 roku. Jest to kolejna z możliwych form zgromadzeń, której definicja w art. 26a pkt. 1 *Ustawy Prawo o zgromadzeniach* brzmi następująco: „Jeżeli zgromadzenia są organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej cztery razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich trzech lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń, organizator może zwrócić się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń”³¹.

Biorąc pod uwagę wszystkie składowe tej definicji należy przyjąć, że aby zgromadzenie mogło zostać uznane za cykliczne wymagane będzie spełnienie następujących warunków: częstotliwość organizacji: zgromadzenia muszą być organizowane co najmniej cztery razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a ponadto:

- tożsamość organizatora i miejsca: muszą być organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu (jeśli zgromadzenie jest stacjonarne) lub na tej samej trasie (jeśli w grę wchodzi przemieszczanie);
- organizowanie podobnych zgromadzeń w przeszłości oraz ich szczególny cel: zgromadzenia tego rodzaju muszą mieć odpowiednio długą historię – powinny odbywać się w ciągu ostatnich 3 lat, choćby nawet nie w formie zgromadzeń i mieć na celu w szczególności uczczenie doniosłych oraz istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń;

³¹ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach*, art. 26a p. 1.

- zgoda na organizację zgromadzenia cyklicznego: niezbędna jest zgoda wojewody wydawana w formie decyzji administracyjnej.

Wniosek w tej sprawie składa organizator najpóźniej na 7 dni przed planowaną datą pierwszego z cyklu zgromadzeń. We wniosku należy przedstawić: cel zgromadzenia, liczbę zaplanowanych zgromadzeń oraz ich terminy. Decyzja w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń powinna zostać wydana nie później niż na 5 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń. Jeśli wojewoda odmówi udzielenia zgody na organizację zgromadzeń cyklicznych, organizator może odwołać się do sądu na zasadach takich jak w przypadku odwołania od decyzji w sprawie zakazu zgromadzenia zwykłego. Decyzja wojewody uprawnia do cyklicznego organizowania zgromadzeń przez maksymalnie 3 lata od przeprowadzenia pierwszego z cyklu zgromadzeń.

Wojewoda może jednak cofnąć decyzję o zgodzie na wniosek organizatora lub jeżeli co najmniej dwukrotnie nie doszło do organizacji zgromadzenia w przewidzianym terminie z przyczyn, za które ponosi odpowiedzialność organizator. Zgromadzeniom cyklicznym przyznano bezwzględne pierwszeństwo wobec zgromadzeń zwykłych i uproszczonych. Oznacza to, że nie jest dopuszczalne zorganizowanie kontrdemonstracji w miejscu i czasie, w którym odbywa się zgromadzenie cykliczne. Jest to wystarczający powód do zakazania zgromadzenia, nawet jeśli jego odbycie równocześnie ze zgromadzeniem cyklicznym nie zagrażałoby bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu.

Co więcej, jeśli w chwili wydania przez wojewodę decyzji o zgodzie na organizację zgromadzeń cyklicznych zgłoszone były już wcześniej inne zgromadzenia, organ gminy musi wydać decyzję o ich zakazie. Ma na to 24 godziny od poinformowania go o wydaniu zgody na organizację zgromadzeń cyklicznych. Gdy tego nie uczyni, zarządzenie zastępcze w tej sprawie wydaje wojewoda. Istota zgromadzenia cyklicznego polega na uzyskaniu zgody na organizację takiego zgromadzenia od wskazanego organu władzy publicznej, w tym przypadku właściwego wojewody ze względu na miejsce odbywania się zgromadzenia.

Oprócz notyfikacji oraz wydania zgody na organizację zgromadzenia cyklicznego przez właściwego terytorialnie wojewodę, należy dodać, że istnieją także sytuacje, w których organizacja zgromadzenia wymaga uzyskania stosownego zezwolenia wydanego przez uprawniony do tego podmiot, również wojewodę. Tego rodzaju sytuacja występuje w przypadku organizacji zgromadzeń na terenach byłych hitlerowskich obozów zagłady. Powyższą problematykę regulują przepisy zawarte w *Ustawie z dnia 7 maja*

1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady³² (dalej: u.o.b.h.o.zag.), określonych w ustawie „Pomnikami Zagłady”. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.b.h.o.zag. odbycie zgromadzenia na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej, wymaga zgody wojewody wydanej w drodze decyzji. Należy podkreślić, że wniosek o udzielenie zgody, składa się nie później niż na 30 dni przed datą zgromadzenia. Wniosek złożony po tym terminie pozostawia się bez rozpoznania, a o takim pozostawieniu wojewoda orzeka w drodze decyzji. Należy zaznaczyć, że u.p.o.zgr. wprowadziła zmiany w dotychczasowym brzmieniu niektórych przepisów u.o.b.h.o.zag. Między innymi w art. 7 po ust. 3 dodano ust. 3a, który obliguje organizatora zgromadzenia organizowanego na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej do dołączenia (w praktyce uzyskania takiej zgody) pisemnej zgody podmiotu posiadającego tytuł prawny do nieruchomości znajdującej się na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej na odbycie zgromadzenia na tej nieruchomości. Jednocześnie w art. 7 ust. 4 pkt. 1 u.o.b.h.o.zag. wskazano, że wojewoda odmówi zgody na organizację i przeprowadzenie zgromadzenia na terenie Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej, jeżeli cel lub odbycie zgromadzenia są niezgodne z przepisami u.o.b.h.o.zag., u.p.o.zgr. albo naruszają przepisy ustaw karnych. Organizator zgromadzenia spotka się także z odmową wydania zgody przez wojewodę w przypadku, gdy podmiot posiadający tytuł prawny do nieruchomości znajdującej się na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej nie wyraził zgody na odbycie zgromadzenia na tej nieruchomości (art. 7 ust. 4 pkt 4 u.o.b.h.o.zag.). Wspomniane zmiany uzupełniają także zapisy mówiące, że zgoda nie zostanie udzielona w przypadku, gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu znacznej wartości (art. 7 ust. 4 pkt 2 u.o.b.h.o.zag.) albo cel lub odbycie zgromadzenia może naruszyć powagę lub charakter Pomnika Zagłady (art. 7 ust. 4 pkt 3 u.o.b.h.o.zag.).

Zgromadzenie na terenie Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej może rozwiązać, oprócz przewodniczącego zgromadzenia, także przedstawiciel wojewody. Zgromadzenie może być rozwiązane przez przedstawiciela wojewody, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu znacznej wartości, narusza powagę lub charakter Pomnika Zagłady, albo narusza przepisy u.o.b.h.o.zag., u.p.o.zgr. albo przepisy ustaw karnych, a przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się to uczynić (art. 7 ust. 9 u.o.b.h.o.zag.).

³² Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, tekst jedn.: Dz. U. 2015 r., poz. 2120.

Zorganizowanie zgromadzenia na terenie Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej wymaga zgody wojewody i uzależnione od uzyskania przez organizatora pisemnej zgody podmiotu posiadającego tytuł prawny do nieruchomości znajdującej się na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej na odbycie zgromadzenia na tej nieruchomości.

Taka procedura o charakterze reglamentacyjnym wydaje się w tym przypadku w pełni uzasadniona, przede wszystkim ze względu na powagę i upamiętnienie wskazanych miejsc, wydarzeń i okoliczności, które miały miejsce na ich terenie. W sytuacji organizacji i przeprowadzania zgromadzenia na terenie Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej istotna jest także różnica w odniesieniu do zapisów u.p.o.zgr. w kontekście podmiotu uprawnionego do rozwiązania zgromadzenia. W przypadku opisywanych zgromadzeń, oprócz przewodniczącego zgromadzenia, uprawnienia do jego rozwiązania posiada także przedstawiciel wojewody. Ponadto treść art. 7 ust. 12 u.o.b.h.o.zag. jednoznacznie wskazuje, że w przypadkach nieuregulowanych w tej ustawie do przeprowadzenia zgromadzenia na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej stosuje się przepisy u.p.o.zgr., z wyjątkiem przepisów dotyczących organizowania zgromadzeń przez organy władzy publicznej oraz odbywanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 2 ust. 1 i 2 u.p.o.zgr.). Dodatkowo przeprowadzanie zgromadzeń na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej nie jest możliwe poprzez zgłoszenie innego zgromadzenia organizowanego w trybie uproszczonym lub zgromadzenia spontanicznego.

Ostatnim z rodzajem zgromadzeń są zgromadzenia spontaniczne. Zgromadzenia spontaniczne to manifestacje, których organizatorzy mieli zbyt mało czasu, aby zastosować procedury jak przy zgromadzeniu zwykłym. Dotyczy to sytuacji, kiedy pojawia się bardzo pilna potrzeba zmanifestowania swoich racji. Przez długi czas prawo nie dawało możliwości organizowania tego typu manifestacji. Aby zgromadzenie mogło zostać uznane za spontaniczne, muszą zostać spełnione następujące warunki:

- istnieje związek zgromadzenia z wydarzeniem związanym ze sferą publiczną;
- nagły i niemożliwy do wcześniejszego przewidzenia charakter wydarzenia;
- odbycie zgromadzenia w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej³³.

³³ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, art. 27.

Cechy te odróżniają zgromadzenie od zbiegowiska, które choć również spontaniczne, ma jednak charakter przypadkowy. Zbiegowisko to duża grupa ludzi zgromadzonych w jednym miejscu. Uczestnikiem zbiegowiska nie może być ani przypadkowy przechodzień lub postronny obserwator nie solidaryzujący się z działaniem zbiegowiska jako całości, ani osoba, która ogarnięta i otoczona przez tłum, nie może się z niego, mimo czynionych starań, wydostać. Uczestnik musi przejawiać wolę uczestniczenia w danym zbiegowisku oraz solidaryzowania się z tłumem biorącym tam też czynny lub bierny udział.

Przyczyny takiego zbiegowiska mogą być różne, na przykład:

1. Wydarzenia masowe: imprezy, koncerty, festiwale, manifestacje, czy inne wydarzenia przyciągające tłumy ludzi.
2. Nagłe sytuacje: wypadki drogowe, pożary, awarie techniczne, ataki terrorystyczne, które wymagają ewakuacji lub zwracają uwagę przechodniów.
3. Chaos lub panika: w wyniku nieoczekiwanych wydarzeń, ludzie mogą zacząć się gromadzić, szukać pomocy lub uciekać.
4. Ciekawość: ludzie często zbierają się, aby zobaczyć coś niezwykłego, jak na przykład awarię wodociągu, nietypowe zjawisko atmosferyczne lub inną nietypową sytuację.
5. Organizowane spotkania: targi, konferencje, demonstracje, protesty, marsze, które mają na celu wyrażenie opinii lub walkę o prawa.

Przyczyny zbiegowiska mogą być różnorodne i zależą od konkretnej sytuacji, natomiast warunkiem koniecznym do zaistnienia zgromadzenia spontanicznego są jego składowe w postaci związku ze sferą publiczną, nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia charakterem wydarzenia oraz odbycie zgromadzenia w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej.

Organizacja zgromadzenia spontanicznego nie wiąże się z żadnymi formalnościami. W szczególności nie jest wymagane uprzednie zgłoszenie organom administracji publicznej. Nie może ono również zostać zakazane. Rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego następuje również w ściśle określonych przypadkach.

Funkcjonariusz Policji może rozwiązać zgromadzenie spontaniczne, jeżeli:

- jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach;
- jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego;
- powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych;

- jego przebieg narusza przepisy prawa o zgromadzeniach albo przepisy karne;
- zakłóca przebieg zgromadzenia organizowanego jako zwykłego, cyklicznego lub uproszczonego³⁴.

Procedura organizacji zgromadzenia spontanicznego jest znacznie bardziej uproszczona niż każdego innego rodzaju zgromadzenia. Nie trzeba zgłaszać tego faktu do żadnego organu administracji publicznej oraz nie obowiązują tu żadne terminy. Zgromadzenie to nie posiada organizatora ani przewodniczącego, a jego celem jest natychmiastowe wyrażenie opinii na nagłe i niemożliwe do wcześniejszego przewidzenia wydarzenia związane ze sferą publiczną. Jest to forma zgromadzeń wprowadzona stosunkowo niedawno. Wcześniej nie było możliwości legalnego organizowania tego typu spotkań. Obecnie zgromadzenia spontaniczne są dozwoloną i prawnie chronioną formą zgromadzeń. W przeciwieństwie do zgromadzeń zwykłych, procedury są znacznie uproszczone, a czas organizacji zdecydowanie krótszy. Nie wymagają żadnych zasad zgłaszania, planowania, organizacji czy uzyskania zgody jakiegokolwiek organu administracji publicznej. Zgromadzenie spontaniczne powinno odgrywać jednak rolę instrumentu skutecznej krytyki czy też wsparcia dla jakiegoś rozwiązania, zwraca bowiem uwagę opinii publicznej na wydarzenia ze sfery społecznej bądź politycznej.

Warto dodać, co wskazywano również w wyroku *Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* z dnia 3 maja 2007 roku w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce, skarga nr 1543/06, że (...) „jeśli zgromadzenie publiczne spontaniczne odbywa się później, traci ono znaczenie i wagę co do bieżącej debaty politycznej i społecznej, a jego wpływ może znacząco się zmniejszyć”³⁵.

Należy jednak rozróżnić zgromadzenia, które powstają spontanicznie, od zgromadzeń spontanicznych. Niekiedy zgromadzenia, które powstały spontanicznie nie spełniają ustawowych wymogów, co utrudnia odniesienie się do ustawowej definicji zgromadzenia spontanicznego i nadanie im jednocześnie takiego charakteru. Dzieje się tak w przypadku, gdy informacja dotycząca danego wydarzenia istniała już od pewnego czasu w przestrzeni publicznej, co sprawia, że nie jest ono nagłe i niemożliwe do wcześniejszego przewidzenia – w myśl definicji. Wówczas takie zgromadzenie powinno być jednoznacznie rozpatrywane jako zgromadzenie, które nie zostało zgłoszone w określonym terminie przewidzianym w ustawie prawo o zgromadzeniach. Jednakże równocześnie należy zauważyć, że brak

³⁴ Tamże.

³⁵ M. Jurgielewicz, *Bezpieczeństwo zgromadzeń. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2015, s. 32.

notyfikacji w ustawowym terminie nie oznacza automatycznie braku legalności zorganizowanego zgromadzenia ponieważ: „jeżeli zgromadzenie ma charakter pokojowy, nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa ani porządku publicznego, ani nie narusza określonych przepisów i nie zostało rozwiązane przez odpowiedni organ, to zgromadzenie takie podlega ochronie konstytucyjnej i należy uznać legalność takiego zgromadzenia”³⁶.

Warto podkreślić, że intencją ustawodawcy było zalegalizowanie zgromadzeń spontanicznych, których cele i organizacja, chociaż w wielu przypadkach dotyczących tego typu zgrupowań ludzi, o wiele lepszym określeniem niż organizacja, wydaje się być sformułowanie „zawiązanie się zgromadzenia”, były natychmiastową reakcją i odpowiedzią na nieprzewidywalne fakty w przestrzeni społecznej, gdzie ramy czasowe związane z nagłym i nieprzewidzianym wydarzeniem, uniemożliwiały zachowanie jakichkolwiek terminów notyfikacyjnych. Definicja zgromadzenia spontanicznego określająca kontekst sytuacyjny zgromadzenia spontanicznego wskazuje na fakt, że tego typu formuła ma charakter wyjątkowy i jej zastosowanie rzeczywiście musi mieć uzasadnienie w spełnieniu definicyjnych przesłanek, a te są bardzo wyraziste. Należy pamiętać, że zasadniczym standardem podczas organizowania zgromadzenia jest jego notyfikacja, czyli zgłoszenie jego organizacji – jego brak oraz chęć zastosowania formuły zgromadzenia spontanicznego musi być zatem odpowiednio uzasadniona. Warto w tym miejscu kierować się wiedzą, że nie każde zgromadzenie zwołane spontanicznie, wyczerpuje przesłanki do zastosowania trybu wskazanego w rozdziale 4 u.p.o.zgr. „W przypadku zgromadzenia spontanicznego mamy do czynienia z sytuacją, gdzie ustawodawca wyraźnie wskazał, że organizacja tego typu zgromadzenia nie wymaga notyfikacji. W wymiarze praktycznym sytuacja taka daje możliwość zorganizowania zgromadzenia *ad hoc*, ale tylko i wyłącznie jako reakcja na sytuację zaistniałą nagle z powodu nieprzewidzianego zdarzenia w sferze publicznej – w kontekście, gdy wyznacznikiem postępowania jest czas, który uniemożliwia lub czyni bezcelowymi procedury notyfikacyjne”³⁷.

O ile kwestie braku zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego są oczywiste, to zapis dotyczący rozwiązania zgromadzenia spontanicznego przez odpowiedni organ nie jest już tak jednoznaczny. Z ustawowego zapisu wynika, że w tego rodzaju zgromadzeniach

³⁶ *Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018. Raport Rzecznika praw Obywatelskich*, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2017, s. 63, <https://www.rpo.gov.pl>, dostęp: [22.02.2024 r.].

³⁷ A. Kamiński, A. Osiński, *Prawo o zgromadzeniach. Teoria i praktyka, komentarz*, wyd. Poligraf, Brzezina Łąka 2021, s. 172.

to funkcjonariusz Policji może rozwiązać zgromadzenie spontaniczne w następujących przypadkach:

- jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach;
- jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego;
- powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych;
- jego przebieg narusza przepisy prawa o zgromadzeniach albo przepisy karne;
- zakłóca przebieg zgromadzenia organizowanego jako zwykłego, cyklicznego lub uproszczonego.

Rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego w powyższych przypadkach następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia³⁸.

Należy podkreślić, że nie każdy funkcjonariusz posiada ustawową dyspozycję do rozwiązania zgromadzenia spontanicznego. Ustawodawca wyraźnie wskazał, że jest to funkcjonariusz kierujący działaniami, nie definiując jednak w żaden konkretny sposób tego określenia. Problematykę związaną z dowodzeniem i kompetencjami dowodzących funkcjonariuszy w trakcie działań policyjnych reguluje *Zarządzenie nr 20 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2020 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań policyjnych w związku ze zdarzeniami szczególnymi*³⁹ (dalej: z.k.g.pol.). Wspomniane zarządzenie określa następujące formy organizacyjne działań policyjnych: zabezpieczenie doraźne, zabezpieczenie prewencyjne, akcja lub operacja policyjna, gdzie rozumie się to jako:

1. Zabezpieczenie doraźne to wykonywanie zadań służbowych przez siły będące aktualnie w dyspozycji komendy powiatowej Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzeń szczególnych w celu przeciwdziałania tym zdarzeniom lub ich likwidacji, gdy z posiadanych informacji wynika bardzo niskie ryzyko ich wystąpienia, a podjęcie skutecznych działań nie wymaga zastosowania działań taktycznych pododdziałów Policji w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa lub naruszenia porządku publicznego (§ 2 ust. 1 pkt 17 z.k.g.pol.).

³⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, art. 28 ust. 1 i 2.

³⁹ *Zarządzenie nr 20 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2020 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań policyjnych w związku ze zdarzeniami szczególnymi*, Dz. Urz. KGP, poz. 35.

2. Zabezpieczenie prewencyjne zostało określone jako zespół przedsięwzięć organizacyjnych polegających na wykonywaniu zadań służbowych przez siły będące aktualnie w dyspozycji komendy powiatowej Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzeń szczególnych w celu przeciwdziałania tym zdarzeniom lub ich likwidacji, gdy z posiadanych informacji wynika zwiększone ryzyko ich wystąpienia, a podjęcie skutecznych działań nie wymaga zastosowania działań taktycznych pododdziałów Policji w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa lub naruszenia porządku publicznego (§ 2 ust. 1 pkt 18 z.k.g.pol.).
3. Akcja policyjna – zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych polegających na wykonywaniu zadań służbowych przez siły podległe komendantowi wojewódzkiemu Policji lub komendantowi powiatowemu Policji właściwemu terytorialnie do miejsca wystąpienia zdarzeń szczególnych, do prowadzenia których może być wymagane użycie przydzielonych sił wsparcia, w celu przeciwdziałania lub likwidacji tym zdarzeniom, gdy z posiadanych informacji wynika wysokie i przewidywalne ryzyko ich wystąpienia, a podjęcie skutecznych działań nie wymaga zastosowania działań kontrterrorystycznych (§ 2 ust. 1 pkt 1 z.k.g.pol.).
4. Największą formą prowadzenia działań policyjnych jest operacja policyjna, czyli zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 10 z.k.g.pol. – zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych polegających na wykonywaniu zadań służbowych przez siły przynależne do różnych rodzajów służb Policji, w celu przeciwdziałania lub likwidacji zdarzeniom szczególnym, gdy z posiadanych informacji wynika wysokie i przewidywalne ryzyko ich wystąpienia.

Jednocześnie należy podkreślić, że w § 2 ust. 1 pkt 3 z.k.g.pol. zostało określone pojęcie dowodzenia jako: „ukierunkowana działalność dowódcy, realizowana w ramach działań policyjnych, zapewniająca wysoką zdolność sił i środków Policji do osiągnięcia celu tych działań oraz charakteryzująca się szczególnie sprawnym, jednoosobowym podejmowaniem decyzji i ponoszeniem za nie odpowiedzialności, precyzyjnym rozdziałem czynności do wykonania i nadzorem nad ich przebiegiem”.

W przypadku realizacji działań w formie operacji policyjnej zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 z.k.g.pol. dowodzącym jest Komendant Główny Policji, Komendant Wojewódzki Policji lub ich zastępcy. Natomiast w przypadku zastosowania podczas działań policyjnych, formy akcji policyjnej, dowodzącymi w tym przypadku zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 4 z.k.g.pol. mogą być Komendant Wojewódzki Policji, Komendant Powiatowy Policji lub ich zastępcy, a także

posiadający przeszkolenie w zakresie dowodzenia wyznaczony Komendant Komisariatu Policji, kierownik komórki organizacyjnej Policji służby prewencyjnej lub służby kryminalnej.

Podczas zabezpieczenia prewencyjnego dowódcą, zgodnie z wytycznymi wskazywanego zarządzenia, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 8, będzie kierownik jednostki organizacyjnej Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzeń szczególnych lub wyznaczony przez niego policjant. Zabezpieczeniem doraźnym może zaś dowodzić wyznaczony policjant z jednostki organizacyjnej Policji właściwej terytorialnie do miejsca zdarzeń szczególnych. Wskazane jest zatem przyjąć, że uprawnienia umożliwiające rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego posiadają funkcjonariusze dowodzący działaniami policyjnymi w jednej z form wskazanych powyżej (zabezpieczenie doraźne, zabezpieczenie prewencyjne, akcja lub operacja policyjna). Należy jednak pamiętać, że w nagłych przypadkach stosuje się również bieżące rozwiązanie, polegające na wyznaczeniu funkcjonariusza kierującego działaniami, bez określania bieżącej formy zabezpieczenia. Ma to miejsce w sytuacjach nagłego zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdzie podejmuje się natychmiastowe działania, a dopiero w dalszych etapach przedmiotowe działania są formalizowane i dokumentowane.

2.3 Ograniczenia organizowania i uczestnictwa w zgromadzeniach

Wolność jednostki w zakresie gromadzenia się podlega ograniczeniom, które przewidziane zostały wyłącznie przez ustawy, przy czym charakter wszelkich ograniczeń jest niezbędny dla ochrony bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Z uwagi na założenie, że zgromadzenie ma mieć charakter pokojowy – musi ono przebiegać z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia. Zgromadzenie wyklucza zatem stosowanie jakiegokolwiek przemocy oraz środków przymusu przez jego uczestników zarówno wobec współuczestników, jak również wobec osób trzecich oraz funkcjonariuszy publicznych⁴⁰.

Artykuł 4 *Ustawy Prawo o zgromadzeniach* dotyczący ograniczeń organizowania i uczestnictwa w zgromadzeniach stanowi: „Prawo organizowania zgromadzeń nie przysługuje osobom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych. W zgromadzeniach nie mogą uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały

⁴⁰ M. Jurgielewicz, *Bezpieczeństwo zgromadzeń. Komentarz praktyczny...*, op. cit., s. 34.

wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia”⁴¹. W artykule tym ustawodawca wskazał ograniczenia związane z możliwością organizowania zgromadzeń lub w nich uczestniczenia. Ograniczenie prawa do organizowania zgromadzeń osobom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych było rozpatrywane przez *Trybunał Konstytucyjny* w kontekście zgodności z *Konstytucją*.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że prawo organizowania zgromadzeń przysługuje osobom mającym pełną zdolność do czynności prawnych, osobom prawnym, innym organizacjom, a także grupom osób⁴².

Ponadto artykuł 14 *Ustawy Prawo o zgromadzeniach* dotyczący wydania decyzji o zakazie zgromadzenia mówi o tym, że organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia. Zakaz ten może być wydany, jeżeli:

- 1) jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 lub zasady organizowania zgromadzeń, albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne;
- 2) jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13;
- 3) zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a⁴³.

Przepisy te jasno wskazują na uprawnienia właściwego miejscowo organu gminy, któremu przysługuje możliwość wydania decyzji o zakazie zgromadzenia. Zakaz ten musi być uzasadniony poprzez naruszenie zapisów ujętych w powyższych punktach. Pojawia tu się problem, gdyż jak zauważa A. Gajda: „Polska ustawa nie reguluje zasad oceniania pokojowego charakteru zgromadzenia. Wskazówek poszukiwać zatem można w standardach proponowanych przez Europejską Komisję Praw Człowieka oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka, które powołują się na istnienie domniemania pokojowych zamiarów organizatora zgromadzenia. Z prawa do pokojowego swobodnego zgromadzenia korzysta każdy, kto ma zamiar organizować pokojową demonstrację, a więc zgromadzenie powinno być traktowane

⁴¹ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach*, art. 4 p. 1-2.

⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn.. akt K 44/12 Dz. U. z 2014 r. poz. 1327.

⁴³ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach*, art. 14 p. 2.

jako pokojowe, o ile organizatorzy nie zgłosili zamiaru użycia przemocy. Hipotetyczne zagrożenie naruszenia porządku publicznego, obecność wrogo nastawionej publiczności, możliwość przeprowadzenia kontr-demonstracji przy użyciu przemocy lub przyłączenia się do osób skłonnych do agresji, które jednak nie są związane z organizatorem zgromadzenia, nie mogą być uznane za uzasadnione podstawy zakazu odbycia pokojowego zgromadzenia. Co więcej, wprost wskazują, że zasada ta powinna mieć zastosowanie nawet w wypadku rzeczywistego ryzyka, że zgromadzenie spowoduje naruszenie porządku publicznego na skutek wydarzeń, na które organizatorzy nie będą mieli wpływu”⁴⁴.

Ponadto organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia, gdy jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13 *Ustawy Prawo o zgromadzeniach*, czyli wówczas, gdy organizatorzy, którym nie przysługuje pierwszeństwo, nie zareagowali na przeprowadzone telefonicznie i za pomocą środków komunikacji elektronicznej wezwanie do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia, bądź gdy przeprowadzona przez organ gminy rozprawa administracyjna nie wpłynęła na zmianę miejsca lub czasu zgromadzeń, które miały zostać zorganizowane, chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie, a ich odbycie w sposób niezagrażający życiu i zdrowiu ludzi lub mieniu w znacznych rozmiarach nie jest możliwe. Dodatkowo organ gminy ma obowiązek wydania decyzji zakazującej zgromadzenia w przypadku, gdy ma się ono odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie. Jak zauważył P. Szustakiewicz: „to na władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony demonstracji i to bez względu na stopień jej kontrowersyjności, pod warunkiem, że nieprzekroczone zostają granice zakazu głoszenia określonych poglądów. Kontrdemonstracje nie mogą ograniczać prawa do demonstracji, a władza publiczna ma obowiązek zapewnienia ochrony każdemu, kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa, a zatem zadaniem władz publicznych jest takie zabezpieczenie manifestacji i ewentualnej kontrmanifestacji, aby nie doszło do zamieszek. Zabezpieczenie to nie może polegać na zakazie jednej lub wszystkich manifestacji, ale na takiej organizacji prac służb porządkowych, aby nie doszło do zagrożeń”⁴⁵.

⁴⁴ A. Gajda, *Bezpieczeństwo jako przesłanka ograniczenia wolności zgromadzeń w decyzjach o zakazie przeprowadzenia zgromadzenia publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2, s. 38.

⁴⁵ P. Szustakiewicz, *Przesłanki i procedura zakazu zgromadzeń w świetle orzecznictwa Sądów Administracyjnych*, „Ius Novum” 2012, nr 1, s. 164.

Wskazując inne okoliczności związane z ograniczeniami w kwestii możliwości realizacji zgromadzenia, należy brać pod uwagę regulacje zawarte w przepisach *Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym*⁴⁶. Na podstawie art. 16 ust. 1 pkt. 1 tej ustawy, w czasie stanu wyjątkowego mogą być zawieszone prawa do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń⁴⁷. Stanowi o tym art. 2 ust. 1 cytowanej ustawy, tj.: „w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwały o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego”⁴⁸. Dodać należy również, iż wskazana ustawa nie przewiduje możliwości odwołania lub zaskarżenia takiego zakazu w przypadku jego wprowadzenia, a co więcej, ustawodawca zaznaczył, że decyzje wydane przez organy władzy na podstawie *Ustawy o stanie wyjątkowym* lub przepisów wykonawczych, podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Jednocześnie ustawodawca w rozdziale dotyczącym przepisów karnych zawarł zapis, że: „kto w czasie stanu wyjątkowego wbrew zakazowi określone w art. 16 ust. 1 pkt 1 organizuje lub przeprowadza zgromadzenie, podlega karze aresztu albo grzywny”⁴⁹. Dodać również należy, że rozpoznanie spraw w tych zakresach następuje w postępowaniu przyspieszonym.

Odstępstwo od formuły notyfikacji wskazanej w *Ustawie Prawo o zgromadzeniach* występuje także w przypadku zgromadzeń organizowanych na terenie uczelni wyższej. Zgodnie z art. 52 ust. 1 *Ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*⁵⁰, członkowie uczelni mają prawo organizowania zgromadzeń na terenie uczelni. Zorganizowanie zgromadzenia w lokalu uczelni wymaga zgody rektora. Rektor odmawia udzielenia zgody na organizację zgromadzenia w lokalu uczelni lub zakazuje zgromadzenia, jeżeli cel lub program zgromadzenia naruszają przepisy prawa. Należy podkreślić, że wspólnotę uczelni tworzą pracownicy uczelni, doktoranci i studenci.

⁴⁶ *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym*, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1928 ze zm.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ *Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o Szkolnictwie Wyższym i nauce*, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 85 z późn. zm.

O zamiarze zorganizowania zgromadzenia organizatorzy zawiadamiają rektora co najmniej 24 godziny przed rozpoczęciem. W przypadkach uzasadnionych nagłością sprawy, rektor może przyjąć zawiadomienie złożone w krótszym terminie⁵¹. Rektor na zgromadzenie może delegować swojego przedstawiciela, który po uprzedzeniu organizatorów rozwiązuje zgromadzenie, jeżeli przebiega ono z naruszeniem przepisów prawa. Warto również zaznaczyć, że dopuszczona jest możliwość zorganizowania zgromadzenia na terenie całej uczelni, w tym w pomieszczeniach (lokalach). Jednak w przypadku organizacji zgromadzenia w lokalu uczelni wymagana jest zgoda rektora. Zasady organizacji zgromadzeń na terenie uczelni znacznie odbiegają zatem od tych organizowanych w miejscach publicznych.

Należy także pamiętać, że pewnego rodzaju ograniczenia w prawie do organizowania zgromadzeń dotyczą również organizacji i partii politycznych. Jak zauważa Kamil Mamak: „w kontekście określenia podmiotów, którym przysługuje czynne prawo związane z wolnością zgromadzeń, należy wskazać, że na gruncie polskiego prawa, zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program i działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Takim organizacjom nie przysługuje prawo do organizowania zgromadzeń”⁵².

W kwestii dalszych ograniczeń dotyczących uczestnictwa w zgromadzeniach należy także odnieść się do artykułu 4 ust. 2 *Ustawy Prawo o zgromadzeniach*, który wyklucza uczestnictwo w zgromadzeniu przez osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia. Istotę i wagę ustawowego uniemożliwienia udziału w zgromadzeniach przez osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia, potwierdził *Trybunał Konstytucyjny*, podkreślając i akcentując, że „to ograniczenie wolności zgromadzeń nie budzi wątpliwości. Dopuszczenie do uczestnictwa w zgromadzeniu publicznym takich osób stanowiłoby poważne zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia, a w rezultacie dla wartości wskazanych w artykule 31 ust. 3 *Konstytucji RP*. Powyższe ograniczenie jest więc ograniczeniem prewencyjnym. Nie musi zatem wynikać z oceny zachowania osoby posiadającej broń lub inne niebezpieczne narzędzie.

⁵¹ Tamże.

⁵² K. Mamak, *Komentarz. Prawo o zgromadzeniach*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2014, s. 34.

Sam fakt posiadania broni, materiałów wybuchowych lub innych niebezpiecznych narzędzi w wysokim stopniu uprawdopodobnia zagrożenie dla pokojowego przebiegu zgromadzenia”⁵³.

Jednakże należy pamiętać, że zakaz posiadania przy sobie broni nie dotyczy Policji i innych służb ochraniających zgromadzenie, gdyż nie są one uczestnikami zgromadzenia. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku, gdy policjant lub inny funkcjonariusz będzie brał udział w zgromadzeniu „prywatnie”, jako jego uczestnik, a nie w związku z czynnościami służbowymi. Wówczas przepis ten nie może być wyłączony i takie osoby, pomimo posiadania stosownych pozwoleń i uprawnień nie mogą brać udziału w zgromadzeniach. Ponadto, pozostając w tej materii, pewne wątpliwości interpretacyjne budzi również używanie przez uczestników zgromadzenia zapalonych pochodni. Problematyka ta została już jednak przeanalizowana przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia, który w wyroku z dnia 8 lipca 2014 r.⁵⁴ wskazał, że uczestnikom zgromadzeń używających zapalonych pochodni podczas zgromadzeń nie można wykazać naruszenia przepisów u.p.o.zgr., gdyż zapalonych pochodni nie można utożsamiać z bronią, materiałami wybuchowymi, ani też środkami pirotechnicznymi. W tym konkretnym przypadku po analizie materiału dowodowego sąd podkreślił, że zapalonych i używanych podczas zgromadzenia pochodni nie można zaliczyć do niebezpiecznych materiałów lub narzędzi.

W uzasadnieniu powyższego wyroku sąd wskazał, że zakwalifikowanie narzędzia jako niebezpiecznego powinno wynikać z właściwości samego narzędzia. Zaznaczono jednak, że w innym przypadku i przy innym sposobie wypalania oraz wielkości pochodni można przyjąć założenie, że zapalona pochodnia używana podczas zgromadzenia może być uznana jako niebezpieczne narzędzie w rozumieniu przepisów przedmiotowej ustawy.

2.4 Wnioski

Wnioski dotyczące specyfiki zgromadzeń publicznych obejmują potrzebę zapewnienia wolności słowa i zgromadzeń, potrzebę zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz uwzględnienie różnorodności opinii i poglądów społecznych. Istotne jest także

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt. KP 1/04 (M.P. Nr 48 poz. 826).

⁵⁴ Postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia, sygn. akt XI W 2403/14.

zapewnienie równego traktowania wszystkich uczestników zgromadzenia oraz respektowanie praw człowieka i zasad demokratycznych.

W świetle powyższych rozważań, jeżeli chodzi o zgromadzenia spontaniczne, należy zauważyć, że problem pojawia się już w momencie zawiązania się samego zgromadzenia, gdyż nikt nie ma obowiązku jego zgłoszenia do jakiegokolwiek organu administracji publicznej. Dodatkowo trudno sobie wyobrazić, że sami uczestnicy zgromadzenia spontanicznego będą informować funkcjonariuszy Policji o takim fakcie, gdyż jednocześnie narażaliby się wówczas na ewentualność jego rozwiązania. Brak w tym zakresie jednoznacznego uregulowania w przepisach prawnych powoduje, że często na miejscu tego typu zgromadzeń nie ma funkcjonariuszy Policji, a już z pewnością nie ma ich w pierwszych etapach jego odbywania. Biorąc pod uwagę czas upływający od zawiązania się zgromadzenia spontanicznego, przez ewentualne poinformowanie miejscowych organów porządku publicznego, przyjęcie zgłoszenia oraz czas dojazdu potrzebny do przybycia na miejsce odbywania się zgromadzenia spontanicznego, często bywa już po fakcie. Dlatego należałoby się zastanowić czy w przypadku zawiązywania się zgromadzenia spontanicznego nie należałoby również zobowiązać, poprzez zmianę przepisów ustawy, osobę bądź osoby, które jako pierwsze pojawią się na miejscu takiego wydarzenia, do obowiązku niezwłocznego informowania właściwych miejscowo organów porządku publicznego, w tym głównie organów Policji lub Straży Miejskiej/Gminnej. Takie rozwiązanie funkcjonuje chociażby w Stanach Zjednoczonych, a dokładniej w stanie Pensylwania, gdzie osobom inicjującym tego typu zgromadzenia zaleca się powiadomienie właściwych miejscowo władz porządku publicznego o miejscu i czasie zgromadzenia spontanicznego. Jeszcze innym problemem jest zapis dotyczący tego, że cel zgromadzenia narusza wolność pokojowego gromadzenia się. Polska *Ustawa Prawo o zgromadzeniach* nie reguluje zasad oceniania pokojowego charakteru zgromadzenia. W związku z powyższym jak należy ten zapis rozumieć? Interpretacji może być wiele w tym zakresie, a żadna ustawowa wykładnia nie funkcjonuje. Dlatego też niewątpliwie także należałoby sprecyzować ten zapis w trakcie najbliższej nowelizacji wspomnianej ustawy, poprzez zawarcie jednoznacznej wykładni pojęcia wolności pokojowego zgromadzania.

Dodatkowo należy również pamiętać, że ustawodawca na mocy art. 5 *Ustawy z dnia 25 lipca 2015 roku Prawo o zgromadzeniach*, przewidział możliwość wskazania przez radę gminy miejsc, w których ich organizowanie nie wymaga zawiadomienia. Zatem w tego typu miejscach zgromadzenia mogą być organizowane w dowolnym czasie i terminie bez

konieczności powiadamiania jakichkolwiek organów władzy publicznej. W takich przypadkach nie jest wymagane zgłaszanie zgromadzenia ani dochowanie jakiegokolwiek terminu przewidzianego do wniesienia zawiadomienia o chęci zorganizowania zgromadzenia do właściwego miejscowo urzędu. Organ gminy na mocy swojej decyzyjności, wyznacza i wskazuje miejsce na obszarze swojego działania, gdzie każdy obywatel lub podmiot prawny, może bez wcześniejszego zawiadomienia zorganizować zgromadzenie, zarówno takie, które jest planowane z wyprzedzeniem, jak i takie, które jest organizowane tuż przed wydarzeniem. Jedynym kryterium przeprowadzenia zgromadzenia w miejscu wskazanym przez organ gminy, bez powiadamiania jakichkolwiek instytucji czy organów władzy państwowej, jest jego obowiązek przebiegu w sposób pokojowy oraz to, że w założeniu od początku ma posiadać charakter pokojowy.

Ustawodawca nie sprecyzował, kto w przypadku niezgodnego z prawem przebiegu zgromadzenia organizowanego w miejscu wyznaczonym przez radę gminy jest uprawniony do jego rozwiązania. Nie zostały określone także przesłanki umożliwiające rozwiązanie takiego zgromadzenia. Niewątpliwie jest to wyraźna luka w obowiązujących przepisach, która wymaga nowelizacji i wdrożenia odpowiednich regulacji, które w konsekwencji wyeliminują dowolność interpretacji w zakresie działania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Organizacja zgromadzenia publicznego to odpowiedzialne zadanie wymagające starannego planowania, organizowania oraz realizowania działań, ale także obowiązki związane z przestrzeganiem obowiązującego prawa. Warto zrozumieć, że wolność zgromadzeń jest ważnym elementem demokratycznego społeczeństwa, lecz jej realizacja musi odbywać się w sposób bezpieczny i z poszanowaniem norm prawnych.

Rozdział 3. Zagrożenia związane z bezpieczeństwem publicznym wynikające ze zgromadzeń publicznych

3.1 Charakterystyka współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego

Bezpieczeństwo to kwestia, która ewoluowała na przestrzeni dziejów od starożytności po współczesność. Już w starożytnym Rzymie istniały pierwsze formy organizacji mające na celu utrzymanie porządku publicznego. W średniowieczu, rycerstwo i struktury feudalne pełniły funkcję ochrony społeczności lokalnych.

W okresie renesansu zaczęto rozwijać pierwsze systemy policyjne, zwłaszcza we Włoszech. Jednak to w XVIII wieku, wraz z oświeceniem, pojawiły się bardziej zorganizowane instytucje bezpieczeństwa, takie jak Policja w Paryżu, mająca na celu ochronę interesów publicznych.

W XIX wieku rewolucje przemysłowe i urbanizacja stworzyły nowe wyzwania dla bezpieczeństwa publicznego. Rosnące miasta potrzebowały skuteczniejszych metod utrzymania porządku, co skłoniło do dalszego rozwoju struktur policyjnych. Wraz z rozwojem technologii, takich jak telegraf czy telefon, komunikacja między organami ścigania stawała się coraz bardziej efektywna.

W XX wieku bezpieczeństwo publiczne stało się globalnym wyzwaniem, zwłaszcza w kontekście dwóch światowych wojen. Organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ, zaczęły podejmować wysiłki na rzecz utrzymania pokoju i bezpieczeństwa na całym świecie. Z drugiej strony, zimna wojna i rozkwit zorganizowanej przestępczości wymagały rozwinięcia skuteczniejszych strategii bezpieczeństwa.

Obecnie, w erze cyfrowej, bezpieczeństwo publiczne to również ochrona przed zagrożeniami wirtualnymi, takimi jak cyberataki czy terroryzm internetowy. Współczesne społeczeństwo stawia przed organami ścigania nowe wyzwania, a rozwój technologii informatycznych stwarza zarówno nowe możliwości, jak i zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. W odpowiedzi na te zmiany, agencje bezpieczeństwa rozwijają nowoczesne strategie i współpracują międzynarodowo, aby skutecznie zarządzać współczesnymi wyzwaniami w aspekcie bezpieczeństwa publicznego.

Termin *bezpieczeństwo* w najogólniejszym sensie należy do grupy potrzeb podmiotowych, jednakże zasadnicze znaczenie ma tu podział na bezpieczeństwo narodowe

i bezpieczeństwo międzynarodowe. Te dwa pojęcia najczęściej występują w języku polityki, dyplomacji, w dokumentach polityczno-prawnych oraz w nauce o stosunkach międzynarodowych. To stan wolny od niepokoju dający poczucie pewności, spokoju, braku zagrożenia, wolności od strachu, jednocześnie bezpieczeństwo postrzega się jako proces, gdzie jego stan i struktura zmieniają się pod wpływem otoczenia.

Przeciwdziałanie zagrożeniom należy postrzegać w kategoriach całościowej obrony narodowej, którą – jak słusznie zauważył prof. R. Jakubczak – należy budować od fundamentów. W historii świata daje się zauważyć tendencję, że nikt nie napada na silnego, cytując prof. Jakubczaka „nawet silni nie napadają na silnego”. Agresor najpierw osłabia dany podmiot państwowy różnymi skutecznymi sposobami – współcześnie wykorzystuje się różnorodne działania hybrydowe. Jest to robione po to, aby państwo osłabione było łatwym łupem. Obronność państwa polskiego jest ciągle niedoinwestowana, a strategiczna odporność Polski może i powinna być pilnie zwiększona⁵⁵.

Bezpieczeństwo każdego państwa, w tym również w kontekście zgromadzeń publicznych, jest bardzo ważnym elementem polityki funkcjonowania państwa. Każde państwo jest zobligowane, aby zapewniać bezpieczeństwo swoim obywatelom w wielu dziedzinach życia. Jednym z pierwszorzędnych zadań, które poszczególne kraje mają do zrealizowania w tym zakresie jest stworzenie odpowiednich struktur zapewniających ciągłą opiekę i ochronę obywatelom. W pierwszej kolejności powinno to być priorytetem każdego rządu. Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela, oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju⁵⁶.

Bezpieczeństwo narodowe często jest utożsamiane z bezpieczeństwem państwowym. Taka identyfikacja może być uznana za zasadną, szczególnie w przypadku państw, które praktycznie składają się z jednego narodu, np. jak Polska. Dawniej pojęcie zagrożeń bezpieczeństwa narodowego było definiowane w ścisłym związku z przyjmowanym za priorytetowy (a nawet

⁵⁵ R. Jakubczak, *Obronę trzeba budować od fundamentów*, wywiad w ramach forum strategicznego Defence24.pl i Fundacji Instytut Bezpieczeństwa i Strategii (FIBiS) 11.11.2020, <https://defence24.pl/polityka-obronna/prof-jakubczak-obronne-trzeba-budowac-od-fundamentow> [dostęp: 11.06.2024 r.].

⁵⁶ Konstytucja RP z dnia 02 kwietnia 1997 r., art. 5.

jedyny) militarny obszar bezpieczeństwa narodowego. Z upływem czasu i różnymi katastrofalnymi wydarzeniami, zidentyfikowano nowe obszary bezpieczeństwa narodowego⁵⁷.

Zagrożenie, najogólniej rozumiane, jest antonimem bezpieczeństwa, przez co staje się nieuniknioną i niezmienną, a w niektórych wypadkach powszechną, rzeczywistością życia ludzkiego. Jednocześnie ma ono ścisły związek z bezpieczeństwem, które w ten sposób czyni zagrożenie jego podstawową kategorią. Identyfikacja zagrożeń i wiedza o nich stają się zatem podstawowym warunkiem do wszczęcia działań zapobiegawczych oraz organizacji obrony⁵⁸.

Podczas klasyfikacji zagrożeń bezpieczeństwa w państwie należy brać pod uwagę aspekty polityczne, militarne, ekonomiczne i społeczne. Dla wszystkich tych wymienionych aspektów znaczenie ma zasięg możliwych następstw dla bezpieczeństwa oraz wnikliwa ocena prawdopodobieństwa ich wystąpienia.

Tabela 1.

Ujęcia bezpieczeństwa

Ujęcie bezpieczeństwa	Rodzaje bezpieczeństwa
Podmiotowe	Narodowe Międzynarodowe
Przedmiotowe	Ekologiczne Powszechne Społeczne Militarne Inne
Przestrzenne	Personalne Miejscowe Lokalne Regionalne Subregionalne Globalne

Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Rosicki, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, Poznań: Przegląd Politologiczny nr 3, 2010, s. 30.

⁵⁷ S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa, 2002, s. 65.

⁵⁸ J. Trocha, *Wyzwania i zagrożenia stojące przed Polską w kwestii bezpieczeństwa społecznego XXI wieku*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2015, s. 2.

Eksperci często przytaczają także inny, następujący podział zagrożeń bezpieczeństwa państwa na:

- polityczne,
- militarne,
- ekonomiczne,
- społeczne,
- ekologiczne⁵⁹.

Zagrożenia bezpieczeństwa państwa o charakterze politycznym powstają w wyniku zorganizowanych i planowanych manipulacji lub zaniechanych i opóźnionych działań, które mogą zmierzać do obalenia legalnej władzy i ustanowienia nowej niedemokratycznymi metodami, naruszenia interesów narodowych, praworządności oraz podważenia pozycji międzynarodowej państwa. Ze względu na przedmiotowy obszar, polityczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa obejmują najszerszy zakres, który obejmuje politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. Politycznym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa może być np. rozwój agresywnych religii i ideologii, korupcja i przenikanie struktur przestępczych do władz, sprawowanie władzy przy użyciu siły, nieprzestrzeganie praw i wolności obywateli, fałszerstwa wyborcze, masowe migracje obywateli i czystki etniczne, niekontrolowany rozwój struktur państwa (biurokracja), brak skutecznego zarządzania w sytuacjach kryzysowych, wspieranie międzynarodowego terroryzmu, zmiany granic w otoczeniu państwa, istnienie separatystycznych grup w państwie i ich dążenie do samodzielności, zastraszenia państw, manipulacje świadomością i psychiką społeczeństwa, postępujący spadek nakładów na bezpieczeństwo.

Militarne zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa występują zawsze wtedy, gdy cele polityki państwa nie są tożsame z celami polityki innych państw, a rozstrzygnięcie sporu jest możliwe tylko przy użyciu metod walki zbrojnej. Celem oddziaływania militarnego może być fizyczne zmuszenie Polski do oddania we władanie napastnika, obszarów terytorium państwa, zasobów materialnych państwa, siły roboczej oraz jej intelektu.

Do zagrożeń militarnych związanych z użyciem sił zbrojnych zalicza się: demonstracje siły, dywersje militarne, blokady militarne, prowokacje militarne, szantaż militarny, incydenty

⁵⁹ E. Cziomer, *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, Oficyna wydawnicza AFM, Kraków 2016, s. 24.

graniczne, organiczne użycie środków przemocy zbrojnej, zbrojne starcie graniczne, napaść zbrojna grup nieformalnych, konflikt militarny w strefie przygranicznej, konflikt lokalny, konflikt między państwami⁶⁰. Należy tu wspomnieć także o terroryzmie uznanym za stale ewoluujące niebezpieczeństwo dla życia ludzkiego i wartości demokratycznych.

Obecnie w Polsce brak jest ugrupowań o charakterze terrorystycznym. Może to być spowodowane tym, że religią dominującą jest chrześcijaństwo, a większość zamachów na świecie jest wywoływanych przez islamskich ekstremistów. Nigdy jednak nie ma też pewności, że na zgromadzeniach publicznych, a w szczególności tych, które gromadzą setki czy tysiące osób, nie dojdzie do aktu terroru. Stąd też wszelkiego rodzaju służby wywiadowcze czy też porządku publicznego, zobligowane są nieustannie monitorować sytuację w tym zakresie.

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego są głównie związane z napięciami i niestabilnością wywołanymi przez terroryzm międzynarodowy, który w systematyce lokuje się wśród zagrożeń niemilitarnych, a których sprawcą jest człowiek używający przemocy.

Terroryzm to aktualnie jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa globalnego, w tym również dla Polski, chociaż stopień zagrożenia terrorystycznego kraju, w obecnym czasie jest znikomy, jednak wciąż prawdopodobny. Najogólniej rzecz ujmując, przez terroryzm rozumie się stosowanie gróźb, zastraszania i przemocy w celu realizacji celów politycznych, religijnych lub społecznych. Definicje terroryzmu najczęściej dzieli się na takie, które⁶¹:

- eksponują cele terrorystyczne – polityczne, społeczne, kryminalne, religijne (tych jest najwięcej),
- koncentrują się na samych działaniach terrorystycznych, np. uprowadzaniu zakładników, porywaniu statków powietrznych,
- eksponują cele instrumentalne, pośrednie, np. zastraszanie, wywoływanie bezradności.

Definicje i doświadczenia stały się podstawą do wyszczególnienia podstawowych cech terroryzmu⁶²:

- akty terrorystyczne dokonywane są przez grupy lub jednostki niedysponujące w danej społeczności lokalną siłą do wywierania wpływu społecznego,

⁶⁰ J. Trocha, *Wyzwania i zagrożenia stojące przed Polską w kwestii bezpieczeństwa społecznego XXI wieku*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2015, s. 6-7.

⁶¹ I. Pospiszyl, *Patologie społeczne*, Warszawa 2007, s. 67.

⁶² Tamże, s. 67-68.

- nielegalność działań – naruszenie istniejących norm i wartości jest świadome, celowe i zaplanowane,
- cele terroryzmu mają charakter ideologiczny lub kryminalny,
- siłą działania sprawców jest rozgłos i reakcja opinii publicznej,
- podstawowe metody działania to: zastraszanie, stosowanie gwałtu, przemocy, destrukcji,
- ofiara jest z reguły tylko środkiem, nie celem.

Jednakże bardziej niż zamachów terrorystycznych, obecnie należy obawiać się konfliktu zbrojnego na Ukrainie, który rozpoczął się 24 lutego 2022 roku. Militarne działania Rosji pomimo, że są ukierunkowane na sparaliżowanie władzy w Kijowie oraz przyłączenie Republiki Donieckiej i Ługańskiej do Rosji, patrząc z perspektywy przedłużających się walk, mogą być skierowane także na Polskę, poprzez np. działania prowadzonej wojny hybrydowej, w tym poprzez szerzenie dezinformacji (cyberterroryzm).

Może to skutkować próbą zniszczenia systemów informacyjnych, rozprzestrzenianiem treści propagandowych lub przesyłaniem gróźb. Położenie geograficzne Polski graniczącej z Federacją Rosyjską na długości 210 kilometrów samej granicy lądowej powoduje, że obszar województwa warmińsko-mazurskiego jest w szczególności narażony z jednej strony na bezpośredni konflikt międzypaństwowy, a z drugiej na wszelkiego rodzaju protesty, okupacje, manifestacje czy zgromadzenia, mające na celu wyrażenie wspólnego stanowiska mieszkańców tego obszaru, ale także i ludności w tym celu napływającej z innych regionów kraju, przeciwko tej zbrojnej agresji. Stąd też obszar ten powinien być w szczególności objęty szczególnym nadzorem prewencyjnym oraz stałym monitorowaniem rozwoju bieżących sytuacji.

Kolejną kategorią współczesnych zagrożeń związanych z bezpieczeństwem publicznym są ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, które powstają wskutek zaburzenia zdolności gospodarki narodowej do zaspokojenia potrzeb materialnych społeczeństwa, niezbędnych do egzystencji, działalności wytwórczych i technologicznych. Wśród zagrożeń o charakterze ekonomicznym możemy wyróżnić zjawiska takie jak:

- narastanie deficytu surowcowego i energetycznego;
- możliwości negatywnego wpływu gospodarki wirtualnej w długim i średnim okresie na realne procesy gospodarcze i ich efekty (wpływ spekulacyjnych rynków finansowych na realną gospodarkę);

- rozerwanie klasycznego związku między stopą wzrostu a stopą zysku (znaczna część zysku nie przekształca się w akumulację produkcyjną, lecz służy konsumpcji, spekulacjom i gospodarce wirtualnej);
- oligopolizacja gospodarki światowej wyrażająca się odgrywaniem coraz większej roli przez korporacje ponadnarodowe, które to swoje zasoby wykorzystują często w sposób spreczny z interesem narodowymi państwa, na którym funkcjonują;
- wpływ w coraz większej skali na rozwój gospodarczy poszczególnych państw licznie ujawniających się kryzysów finansowych o zasięgu globalnym i regionalnym;
- spowolnienie gospodarcze redukujące aktywność inwestorów zagranicznych (spowolnienie w krajach macierzystych);
- zmniejszenie dostępności kredytów, wynikające z wahań na rynku międzybankowym i rynkach finansowych oraz związanej z nimi awersji banków do podejmowania ryzyka kredytowego;
- utrzymywanie się wysokiego poziomu zadłużenia zewnętrznego i wewnętrznego;
- konkurencja w ubieganiu się o inwestycje zagraniczne ze strony innych krajów regionu;
- wzmożenie wysiłków dążących do przyciągania inwestorów w krajach konkurujących o inwestycje;
- niepewność dotycząca wyników inwestycyjnych w warunkach nieprzewidywalnych, znacznych wahań kursów walutowych;
- koncentracja inwestycji zagranicznych w kilku, najbardziej rozwiniętych regionach kraju, co w dłuższej perspektywie może zaburzyć zrównoważony rozwój kraju;
- silna presja konkurencyjna poszczególnych województw Polski oraz regionów zagranicznych;
- centralizacja działań związanych z realizacją projektów regionalnych;
- rosnący popyt zewnętrzny na siłę roboczą z Polski;
- utrzymujący się stan napięcia w międzynarodowych relacjach z sąsiadami Polski Wschodniej (Rosja, Białoruś);
- wzrost ilościowy klasy menadżerów i jej wpływu na decyzje gospodarcze wiążące się w dużej mierze z zerwaniem związków między własnością kapitału a jego alokacją⁶³.

⁶³ Czarna lista barier, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, <https://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/aktualnosci/8264-czarn-list-barier-> Dziennik Warto Wiedzieć (wartowiedziec.pl) [dostęp: 12.06.2024 r.].

Województwo warmińsko-mazurskie w wymiarze społecznym charakteryzuje jeszcze jeden rodzaj zagrożenia, jakim jest ubóstwo i bezdomność. Osoby w kryzysie bezdomności zajmują najniższe szczeble struktury społecznej – nie posiadają środków niezbędnych do zaspokajania elementarnych potrzeb ani lokum, które mogliby uznać za własny dom. Bezdomność dotyka wielu płaszczyzn rzeczywistości: społecznej, politycznej, gospodarczej, psychologicznej oraz kulturowej. Oznacza to brak jednego z podstawowych praw człowieka, jakim jest prawo do posiadania trwałego i pewnego miejsca egzystencji. Pozbawienie domu jest bowiem pozbawieniem człowieka bezpieczeństwa i możliwości zaspokojenia fundamentalnych potrzeb własnego rozwoju.

Wymiar społeczny zgromadzeń publicznych odnosi się do ich wpływu na społeczeństwo, w tym na swobodę wyrażania opinii, mobilizację społeczną, dialog między obywatelami, a władzami oraz budowanie wspólnoty. Jeżeli chodzi o problematykę zgromadzeń jest to jeden z najistotniejszych aspektów, ponieważ bezpieczeństwo takich zgromadzeń w dużym stopniu zależy od uczestnictwa określonych grup społecznych. Inaczej zachowują się na protestach górnicy, hutnicy czy rolnicy, a na przeciwnym biegunie można umieścić na przykład nauczycieli, pielęgniarki, lekarzy czy funkcjonariuszy strzegących porządku publicznego, choć ci ostatni nie mają prawa do zgromadzeń zbiorowych i manifestacji, jednakże mają prawo prezentować swoje postulaty na forum społecznym.

Zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego nie są ściśle opisywane w literaturze. To określenie wszystkich przypadków nawiązujących do utraty życia i zdrowia, tożsamości etnicznej narodowej poszczególnych grup społecznych, oraz bezpieczeństwa publicznego i socjalnego. Zagrożenie bezpieczeństwa społecznego może też być spowodowane planowanym oddziaływaniem na społeczną świadomość metodami dywersji polityczno-propagandowej, w celu wywołania emocji sprzyjających destabilizacji systemu obronnego państwa⁶⁴.

Zagrożenia o charakterze społecznym są potęgowane przez działania takie jak:

- naruszenie praw człowieka,
- uprzedzenia kulturowe i religijne,
- szowinizm,
- ksenofobia,
- fundamentalizm religijny,

⁶⁴ T. Bąk, Z. Ciekankowski, *Bezpieczeństwo państwa*, PWSTE, Jarosław 2014, s. 47.

- dyskryminację płci,
- patologie społeczne (przestępczość, struktury mafijne, narkomanię, epidemie, prostytutka, alkoholizm, analfabetyzm, masowe bezrobocie, rodziny dysfunkcjonalne, masowe migracje: ekonomiczne, ekologiczne),
- alienację społeczną (konsumeryzm, sekciarstwo religijne, eskapizm, powstanie klasy tzw. kognitatorów - osób nie uznających wartości narodowych, a odnajdujących się w świecie wirtualnym),
- dewaluację wartości ludzkich,
- katastrofy i kataklizmy,
- kryzysy demograficzne.

Ekologiczne zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego są efektem działań, które przez zmianę naturalnego stosunku człowieka do otoczenia mogą doprowadzić ludzkość do samounicestwienia. Zagrożenia ekologiczne są definiowane też jako rodzaj zagrożenia, w wyniku, którego zmiana środowiska naturalnego może zagrażać istnieniu organizmów żywych.

Zagrożenia ekologiczne można podzielić na dwa rodzaje: te, za które znacząco odpowiedzialność ponosi człowiek oraz zagrożenia naturalne. Do zagrożeń spowodowanych działalnością człowieka zalicza się:

- niekontrolowaną eksploatację zasobów naturalnych (wyrąb lasów, nadmierne odłowy zwierząt, rabunkowe wydobywanie kopalin),
- stosowanie niebezpiecznych technologii przemysłowych prowadzących do zmian w atmosferze (likwidacja powłoki ozonowej, ocieplanie klimatu, wzrost emisji promieniowania ultrafioletowego),
- naruszenie stosunków wodnych w środowisku (odwracanie biegu rzek, brak racjonalnej gospodarki leśnej) prowadzące do erozji gleb, osuwisk i pustynnienia terenów, chaotyczną urbanizację,
- katastrofy naturalne i przemysłowe,
- masowe zanieczyszczanie wody, powietrza, gleby,
- brak gospodarki odpadami komunalnymi, przemysłowymi i nuklearnymi,
- próby nuklearne i nowych typów broni (np. geofizyczna, meteorologiczna).

Do zagrożeń naturalnych zaliczamy:

- mrozy,

- susze,
- pożary,
- powodzie,
- trzęsienia ziemi,
- wiatry, opady,
- lawiny,
- wybuchy wulkanów,
- gradobicia.

Ponadto można przyjąć także inny podział zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, które mogą mieć charakter pierwotny (awarie, katastrofy, kataklizmy) oraz wtórny (klęski żywiołowe).

Wśród zagrożeń o charakterze pierwotnym wyróżnić można czynniki o charakterze:

1. Naturalnym (woda, powietrze, ogień, ziemia, kosmos);
2. Technicznym (komunikacyjne, technologiczne, budowlane, komunalne, nielegalne przechowywanie materiałów niebezpiecznych);
3. Militarym (bezpośrednie użycie sił zbrojnych, akty terroru);
4. Nadzwyczajne zagrożenie środowiska — także niektóre zdarzenia z zagrożeń technicznych i militarym o charakterze antropomorficznym).

Wśród zagrożeń o charakterze wtórnym wyróżnić można czynniki o charakterze:

1. Egzystencji człowieka (masowe zgony, głód, epidemie i pandemie).
2. Społeczne (patologie społeczne — przestępczość, narkomania, prostytucja, masowe bezrobocie, zaburzenia zdrowia psychicznego).
3. Naruszenie równowagi biologicznej (nadmierny przyrost fauny i flory, epizootie, epifitozy).
4. Masowe straty (zniszczenie lub długotrwałe skażenie środowiska naturalnego — klęska ekologiczna, pomór zwierząt, zniszczenie dóbr niezbędnych do przeżycia)⁶⁵.

Stosunkowo niedawno odkrytą dziedziną współczesnych zagrożeń są zagrożenia cybernetyczne, które obejmują wszelkie działania, które mają na celu naruszenie bezpieczeństwa systemów komputerowych, sieci, danych lub urządzeń elektronicznych. Mogą to być ataki hakerskie, kradzieże tożsamości, wirusy komputerowe, phishing, ransomware

⁶⁵ R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Dom Wydawniczy BELLONA, Warszawa 2003, załącznik 5 wg K. Przeworskiego.

i wiele innych. Bezpieczeństwo cybernetyczne to zbiór praktyk związanych z ochroną komputerów, serwerów, urządzeń mobilnych, systemów elektronicznych, sieci i danych przed złośliwymi atakami. Jest również nazywane bezpieczeństwem technologii informacyjnej lub elektronicznym bezpieczeństwem informacji. Bezpieczeństwo cybernetyczne to wszelkie działania, które są podejmowane w celu zabezpieczenia sieci komputerowej, sprzętu, aplikacji, plików i danych przed ich uszkodzeniem lub nieuprawnionym wykorzystaniem.

W dzisiejszym świecie, gdzie firmy, organizacje rządowe, wojskowe, korporacyjne, finansowe i medyczne gromadzą ogromne ilości danych na komputerach i innych urządzeniach, cyberbezpieczeństwo jest niezwykle istotnym aspektem. Te dane mogą zawierać informacje wrażliwe, takie jak własność intelektualna, dane finansowe czy dane osobowe.

Zagrożenia cybernetyczne można podzielić na kilka kategorii:

1. Ataki hakerskie: obejmują próby nieautoryzowanego dostępu do systemów komputerowych w celu kradzieży danych, uszkodzenia systemu lub wykorzystania go w celach nielegalnych.
2. Wirusy komputerowe: to złośliwe oprogramowanie, które infekuje komputery i sieci, powodując uszkodzenia danych lub kradzież informacji.
3. Phishing: to metoda oszustwa, w której cyberprzestępcy podszywają się pod zaufane instytucje lub osoby w celu wyłudzenia poufnych informacji, takich jak hasła czy dane finansowe.
4. Ransomware: to rodzaj złośliwego oprogramowania, które blokuje dostęp do danych lub systemu i żąda okupu w zamian za ich odblokowanie.
5. Kradzież tożsamości: polega na wykorzystaniu cudzej tożsamości w celu popełnienia oszustw finansowych lub innych przestępstw.
6. Naruszenie bezpieczeństwa narodowego.

Na początku roku 2022 agencja Check Point Reserch poinformowała o gwałtownym wzroście liczby cyberataków w Europie w 2021 roku. Wzrost liczby ataków na instytucje rządowe szczególnie odczuła także Polska, która w zestawieniu z poprzednim rokiem odnotowała wzrost w tym zakresie aż o 73 procent.

W dobie cyfryzacji, ochrona danych i cyberbezpieczeństwo stanowią kluczowy element bezpieczeństwa narodowego i społecznego. Edukacja strategiczna bezpieczeństwa obejmuje naukę o cyberzagrożeniach, ochronie danych oraz bezpiecznym korzystaniu z technologii

informatycznych. Wiedza ta jest niezbędna do zapobiegania atakom cybernetycznym oraz minimalizowania ich skutków w przypadku wystąpienia. Cyberbezpieczeństwo jest dziedziną, która koncentruje się na ochronie systemów informatycznych, sieci komputerowych, a także danych przed zagrożeniami cyfrowymi i atakami cybernetycznymi.

W dzisiejszym zglobalizowanym i zintegrowanym świecie, gdzie technologia odgrywa kluczową rolę we wszystkich dziedzinach życia, cyberbezpieczeństwo staje się coraz bardziej istotnym aspektem zapewnienia stabilności, prywatności i integralności danych oraz systemów informatycznych.

Zagrożenia cybernetyczne obejmują szeroki zakres działań, począwszy od ataków hakerskich i infekcji wirusami komputerowymi, aż po kradzież danych, oszustwa internetowe i dezinformację.

Atak cybernetyczny może mieć poważne konsekwencje dla jednostek, firm, instytucji oraz całych państw, powodując straty finansowe, naruszenie prywatności, destabilizację rynków finansowych oraz zakłócenie działania kluczowych infrastruktur krytycznych. Aby skutecznie chronić się przed zagrożeniami cybernetycznymi, konieczne jest podejmowanie szeregu działań profilaktycznych oraz stosowanie odpowiednich środków i technologii.

Obejmuje to m.in. wdrażanie kompleksowych systemów zabezpieczeń, takich jak firewalle, antywirusy czy systemy detekcji zagrożeń, regularne aktualizacje oprogramowania, zabezpieczanie danych i sieci komputerowych, a także edukację pracowników i użytkowników końcowych w zakresie cyberbezpieczeństwa. Jednym z kluczowych aspektów cyberbezpieczeństwa jest również współpraca międzynarodowa i wymiana informacji oraz doświadczeń w celu identyfikacji i przeciwdziałaniu zagrożeniom na skalę globalną.

Ponieważ ataki cybernetyczne mogą mieć charakter transgraniczny i przekraczać granice państwowe, współpraca międzynarodowa staje się niezbędnym elementem skutecznej walki z cyberzagrożeniami. W dziedzinie cyberbezpieczeństwa stale pojawiają się nowe wyzwania i zagrożenia, dlatego też konieczne jest ciągle doskonalenie strategii i technologii oraz reagowanie na zmieniające się sytuacje i tendencje. Obejmuje to również rozwój nowych narzędzi i metod ochrony oraz ciągle podnoszenie świadomości społecznej na temat zagrożeń i środków zapobiegawczych. W rezultacie cyberbezpieczeństwo stanowi nieodłączny element współczesnej rzeczywistości, który wymaga zaangażowania wszystkich stron, począwszy od indywidualnych użytkowników końcowych, przez przedsiębiorstwa i instytucje publiczne, aż po organy rządowe i międzynarodowe. Poprzez współpracę, wymianę doświadczeń,

innowacje i edukację możemy tworzyć bardziej bezpieczne i odporniejsze środowisko cyfrowe dla wszystkich użytkowników internetu.

Warto pamiętać, że bezpieczeństwo cybernetyczne to nie tylko indywidualna odpowiedzialność, ale także wyzwanie dla firm, instytucji i całego państwa. Ochrona w przestrzeni online jest niezbędna, aby zapewnić poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych oraz związanych z nimi usług oferowanych przez systemy informatyczne.

Bezpieczeństwo zachowuje należne miejsce w kategorii dóbr uniwersalnych, obok takich pojęć jak: dobro, sprawiedliwość, prawda. Jest wartością, ale też zjawiskiem, którego nie da się zmierzyć, w przeciwieństwie do zagrożeń, których poziom można i należy poddawać kwalifikowaniu. Dlatego też bardzo ważne jest nie tylko sformułowanie charakteru zagrożeń, ale też wskazanie tych które można przewidzieć i już na wstępnym etapie można im zapobiec. Bezpieczeństwo powszechne dotyczy różnych sfer życia codziennego człowieka.

Zagrożenie wartości chronionych będą dotyczyć w jednakowym stopniu osoby o różnym statusie społecznym, pochodzeniu, kolorze skóry, płci, wyznaniu itp., czyli nas wszystkich. Trudno jest znaleźć jedną, trafną definicję bezpieczeństwa powszechnego.

Analizując rozważania dotyczące istoty i założeń poznawczych bezpieczeństwa powszechnego i podstawowych aspektów systemowego ujęcia tej kwestii, w pierwszej kolejności należy podjąć się sformułowania definicji.

Można ją rozumieć jako dziedzinę bezpieczeństwa narodowego (w rezultacie bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa zewnętrznego), materię, w obrębie której realizuje się procesy zarządzania kryzysowego, zarządzania ryzykiem i zarządzania ciągłością działania w odniesieniu do organizacji ochrony życia i zdrowia ludzi, a także mienia i środowiska w zakresie niezbędnym do przeżycia ludności w wymiarach biologicznym i bytowo-kulturowym, w związku klęskami żywiołowymi i katastrofami technicznym. Inaczej mówiąc to ochrona ludności, ochrona przeciwpożarowa i czynności ratownicze, przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażającym życiu ludzkiemu.

Zgodnie ze stanowiskiem Zbigniewa Ścibiora oraz Bolesława Kuca, którzy definicję bezpieczeństwa powszechnego utożsamiają z bezpieczeństwem obywatelskim, można ten termin zdefiniować jako stan determinowany przez otoczenie cywilizacyjne i środowisko naturalne, w którym istnienie oraz podstawowe interesy życiowe nie są naruszane,

a przynajmniej obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają tego. Osiągnięciu tego stanu służy proces zapewniania przez organy administracji publicznej, służby, inspekcje, straże, organizacje pozarządowe i in. ochrony takich wartości, jak ludzkie zdrowie i życie, dobra wartości powszechnej ochrony i środowisko naturalne⁶⁶. Z kolei R. Zięba proponuje bezpieczeństwo rozpatrywać według następujących kryteriów:

- podmiotowego: bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe;
- przedmiotowego: bezpieczeństwo polityczne, wojskowe, gospodarcze, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne, informacyjne;
- przestrzennego: bezpieczeństwo personalne (dotyczące indywidualnych ludzi-osób), lokalne (państwowo-narodowe), subregionalne, regionalne (koalicyjne), ponadregionalne i globalne (uniwersalne);
- czasu: stan bezpieczeństwa i proces bezpieczeństwa;
- sposobu organizowania: indywidualne (unilateralne) – hegemonizm mocarstwowy, izolacjonizm, neutralność, niezaangażowanie, sojusze (system blokowy), system bezpieczeństwa kooperacyjnego, system bezpieczeństwa zbiorowego⁶⁷.

Bezpieczeństwo było, jest i zapewne jeszcze długo będzie bardzo różnie postrzegane, ujmowane i definiowane. Realny wpływ na bezpieczeństwo państwa mają politycy, ale ujęcie bezpieczeństwa, jego interpretacja oraz wszelkie typologie są domeną naukowców. Dorobek naukowy związany z identyfikacją i wyjaśnieniem istoty bezpieczeństwa jest już znaczący, ale czy w pełni utrwalony?

Różnice w postrzeganiu bezpieczeństwa jako podstawy bytu i funkcjonowania wszelkich przedmiotów poznania wynikają przede wszystkim z różnorodności postrzegania tych przedmiotów i potrzeb definiującego. Interpretacja bezpieczeństwa wynika z perspektywy poznawczej, opisu specyficznym językiem i zastosowanych metod tego poznania.

Wynikiem tej różnorodności jest sektorowa wieloaspektowość ujęć bezpieczeństwa, która nie sprzyja tworzeniu wspólnej płaszczyzny jego poznawania, jako kategorii uniwersalnej, posiadaniu powszechnie akceptowalnego języka opisu, który ujmowałby w sposób zrozumiały dla wszystkich rezultaty poszczególnych badań, by wzajemnie

⁶⁶ B. Kuc, Z. Ścibiorek, *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018 s. 28

⁶⁷ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje-struktury-funkcjonowanie*, Warszawa 1999 s. 30-32.

się komunikować, a także by wiedza o bezpieczeństwie mogła być transponowana do praktyki i kształcenia w formie i treści zrozumiałej powszechnie.

Na kanwie powyższych rozważań na temat zagrożeń oraz związanej z tym potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa, wspomnieć również należy o tym, że za zaspokojenie każdej potrzeby, w tym także potrzeby bezpieczeństwa, odpowiada określone dobro. Za dobro powszechnie uznaje się przedmioty materialne i niematerialne, które charakteryzują się właściwą użytecznością i posiadają cechy umożliwiające zaspokojenie odpowiedniej potrzeby.

W związku z tym co do zasady, przyjmuje się podział dóbr na „dobra wolne, które występują w przyrodzie w nieograniczonej ilości i służą do bezpośredniego użytku, jak na przykład powietrze i woda w morzach i rzekach, światło słoneczne oraz dobra gospodarcze lub ekonomiczne. Nazwa owych dóbr oznacza, że stanowią one przedmiot gospodarowania, a więc nie tylko są wytwarzane przez człowieka, ale mogą być gromadzone i przechowywane, przemieszczane, wymieniane oraz dzielone w społeczeństwie w określony sposób”⁶⁸.

Dlatego też dobra naturalne możemy określić jako dobra samoistne, wolne i niepodzielne, natomiast dobra gospodarcze są już dzielone ze względu chociażby na ich przeznaczenie. W zależności od tego czy będą to dobra konsumpcyjne czy produkcyjne, służyć będą do zaspakajania innych potrzeb jednostki. Dobra konsumpcyjne służą bezpośrednio do zaspakajania ludzkich potrzeb, natomiast dobra produkcyjne tylko pośrednio zaspakajają potrzeby ludzkie, ponieważ w pierwszym etapie służą głównie do produkcji produktu finalnego, jak na przykład nafta do produkcji ropy naftowej. Z kolei biorąc pod uwagę to czy dobra przynoszą korzyść jednostce czy złożonej społeczności, wyróżnia się dobra prywatne oraz dobra publiczne. Istotą dóbr prywatnych jest to, że przynoszą korzyści tylko tym, którzy je posiadają, zatem aby z nich korzystać, trzeba uprzednio wejść w ich posiadanie, poprzez nabycie, wyprodukowanie czy wytworzenie i wykorzystanie przez jednostkę. Natomiast istotą dóbr publicznych jest to, że za korzystanie z nich przez grupy lub społeczności nie trzeba płacić. Za pozyskanie i wytwarzanie owego dobra odpowiedzialne są podmioty sektora publicznego. Z tezy tej wynika, że „niewykluczalność z konsumpcji oznacza, że dostępu do dóbr publicznych nie da się ograniczyć, nie da się zarezerwować wyłącznie dla jednej osoby lub grupy możliwości korzystania z tego dobra, gdyż nie da się go dzielić”⁶⁹.

⁶⁸ R. Milewski (red.), *Podstawy ekonomii*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe 2004, s. 10.

⁶⁹ J. Bryła, *Bezpieczeństwo państwa w świetle teorii dóbr publicznych*, w: *Przegląd strategiczny nr 1*, Poznań: Polskie Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza 2013, s. 15.

Wyróżnikiem dóbr publicznych jest sposób podejmowania decyzji o ich wytworzeniu i dostarczeniu. O wytworzeniu i jakości czystego dobra publicznego, którym jest bezpieczeństwo, decyduje państwo. Dlatego też decyzje o dostarczeniu tego dobra mają także charakter polityczny, ponieważ są przedmiotem wyboru publicznego. Potwierdza to również w swojej publikacji Jerzy Wolanin, gdzie analizuje różne aspekty bezpieczeństwa obywateli, w tym metody ochrony ludności przed zagrożeniami i wyzwaniem, twierdząc, że: „ingerowanie państwa w sprawy obywatela może mieć miejsce tylko wtedy, gdy państwo działa w imieniu wszystkich obywateli, to jest, gdy sprawa dotyczy dobra publicznego”⁷⁰. Dlatego też w przypadku wystąpienia katastrofy naturalnej, awarii technicznej czy też innego bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi, państwo ma obowiązek zapewnienia sprawnego systemu ochrony.

Skoro więc bezpieczeństwo jest dobrem publicznym, to posiada również cechy wspólne z innymi dobrami, pozwalające zaliczyć je do tej kategorii. Taką cechą jest zdolność dóbr i usług do zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych w procesie konsumpcji, czyli użyteczność. Użyteczność dóbr wynika z ich „wartości użytkowych, czyli odpowiednich właściwości, których konsumowanie prowadzi do zaspokojenia potrzeb. Użyteczność jest miarą stopnia zaspokojenia potrzeb, czyli satysfakcji czerpanych z konsumpcji lub posiadania dóbr”⁷¹.

Wynika z tego, że bezpieczeństwo może być zaspakajane w sposób satysfakcjonujący lub nie. Satysfakcja ta ma swój wyraz w poziomie odczuwalnego bezpieczeństwa przez obywateli. Poziom bezpieczeństwa wynika również z faktu położenia geograficznego, gdzie specyficznym regionem Polski jest właśnie województwo warmińsko – mazurskie.

Położone wzdłuż granic zewnętrznych UE z Rosją (Obwodem Kaliningradzkim), Białorusią i Ukrainą województwo to ma niewątpliwie trudne wyzwania rozwojowe. Są to m.in. znaczący odpływ ludności (w tym tej najbardziej aktywnej zawodowo), jeden z najniższych w kraju, jak i całej Unii Europejskiej wskaźnik PKB na mieszkańca, konieczność zmian strukturalnych w zakresie zatrudnienia i niewielki poziom inwestycji w innowacyjny sektor produkcyjny. Jeszcze do niedawna problemem była dosyć słaba dostępność transportowa, jak również (porównując do całego kraju): niski stopień wyposażenia

⁷⁰ J. Wolanin, *Zarys historii bezpieczeństwa obywateli, ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa: Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa 2005, s. 17.

⁷¹ Tamże, s. 237.

infrastrukturalnego oraz słaby dostęp do podstawowych usług publicznych (lub ich niska jakość), wynikające z faktu nadgranicznego położenia. Różny poziom bezpieczeństwa w skali kraju wynika także z nierównego stopnia lokowania środków finansowych. Od dawna obszar wschodni Polski był zawsze niedoszacowany i traktowany trochę po „macoszemu”.

Obserwujemy zmniejszenie roli polityki spójności jako instrumentu wsparcia dla zdecentralizowanego modelu rozwoju terytorialnego, a tym samym osłabienie roli zarządczej i koordynacyjnej samorządu regionalnego. Do tego należy dodać zmianę na bardziej zcentralizowany model zarządzania politykami unijnymi, nowe priorytety jak cele klimatyczne, czy też kryzys gospodarczy rzutujący na finanse państwa i samorządy terytorialne. Ten natomiast konsekwentnie wpływa na osłabienie możliwości finansowania zadań rozwojowych, ale jednocześnie zmusza do bardziej strategicznego podejścia. W związku z ograniczonymi nakładami finansowymi na samorząd terytorialny województwa warmińsko – mazurskiego, bezpieczeństwo mieszkańców tego regionu musi rywalizować z innymi dobrami. Konieczność alokowania środków przez lokalne władze również na inne dziedziny, takie jak gospodarka, przemysł, infrastruktura, skutkuje tym, że tutejszy samorząd jest zmuszony korzystać z ograniczonych nakładów na bezpieczeństwo.

Dlatego też nie należy zakładać, że poszczególne samorządy w kraju zawsze dostarczają poczucie bezpieczeństwa swoim mieszkańcom w równym stopniu. Województwa położone wzdłuż granicy zewnętrznej UE identyfikują także szereg zagrożeń rozwojowych, których minimalizacja powinna być ważnym elementem polityki rządu i samorządów terytorialnych. Wojna w Ukrainie oraz pogorszenie relacji politycznych i gospodarczych z Białorusią i Rosją jest postrzegane jako najważniejsze zagrożenie, którego skutki nie są jeszcze do końca jasne. Już dziś województwa przygraniczne odczuwają w największym stopniu, efekty przemieszczania się i napływu uchodźców. To natomiast obciąża finanse publiczne rządu i samorządów oraz powoduje dodatkowe napięcia dla systemu usług publicznych takich jak opieka społeczna, zdrowie, edukacja czy transport.

Jednocześnie można zauważyć wzrost niepokoju związanego z bezpośrednim i potencjalnym zagrożeniem militarnym lub hybrydowym. Jest to czynnik wpływający m.in. na pogorszenie klimatu inwestycyjnego i rynek turystyczny. Województwa Polski Wschodniej są obecnie postrzegane jako ryzykowne obszary inwestycyjne przez firmy zachodnie oraz jako mniej atrakcyjne dla turystów z innych krajów. Powoduje to m.in. utratę dochodów (których nie rekompensują w pełni turyści z Polski) na kluczowych, przyrodniczo i turystycznie terenach

jak właśnie Mazury. Województwo warmińsko-mazurskie, wobec wielu lat inwestowania w rozwój współpracy z Obwodem Kaliningradzkim, wydaje się najbardziej dotknięte skutkami pogorszenia relacji z Rosją.

Kilka lat temu ustał ruch przygraniczny, a obecnie region, w wyniku sankcji i zaprzestania importu wielu towarów (takich jak np. węgiel) – dla których obszar był głównym miejscem tranzytu – zagrożony jest upadłością wyspecjalizowanych firm oraz utratą miejsc pracy⁷².

Podsumowując, bezpieczeństwo, z którego korzystają wszyscy obywatele w postaci niepodzielnej konsumpcji, jest dobrem publicznym, ale nie bez znaczenia jest efektywne finansowanie dóbr. Brak lub niedostatek środków na ten cel może skutkować przekształceniem dobra publicznego w dobro prywatne. „Postęp techniczny również przyczynia się do zmian w zakresie dostępności tego dobra dla ogółu konsumentów, czyli dla społeczeństwa. Wszystko to sprawia, że klasyczne definiowanie bezpieczeństwa jako dobra publicznego, przestaje być wystarczające w świetle realiów i nie zawsze znajduje uzasadnienie w codziennej praktyce na każdym poziomie administracyjnym. Analiza bezpieczeństwa w tym aspekcie wymaga postrzegania go niejako subiektywnego odczucia poczucia pewności, braku zagrożenia, lecz jako konkretnego środka bezpieczeństwa, który jest przedmiotem dostaw jako dobro publiczne”⁷³.

Pamiętać również należy, że bezpieczeństwo podlega stałym lub dynamicznym zmianom, stosownie do naturalnych uwarunkowań i oddziaływań. Rozważanie o wszystkich możliwych zagrożeniach i typologiach bezpieczeństwa, jak zauważa profesor Bernard Wiśniewski, prowadzi do traktowania ich w sposób wielowymiarowy, kompleksowy, a także zintegrowany. W wielu dostępnych terminach i definicjach, można zaobserwować dużo cech zbieżnych ale również i zdecydowanych różnic. Samo bezpieczeństwo stwierdzić należy, ewaluuje w czasie, jednakże analiza przedmiotu prowadzi do wniosku, że najczęściej funkcjonujące w różnych ujęciach pojęcie bezpieczeństwa, rozumie się jako stan niezagrożenia, stabilizacji, spokoju, pewności. Jest to jedna z naczelných potrzeb człowieka i społeczności, będąc jednocześnie stanem, który daje gwarancję przetrwania i możliwości rozwoju, stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, wyrażonego przez poziom całkowitego ryzyka, podstawową potrzebę państw i systemów międzynarodowych oraz ciągły proces społeczny,

⁷² P. Żuber, *Województwa graniczne UE – wyzwania i kierunki działań*, Gdańsk 2022, s. 3.

⁷³ J. Bryła, *Bezpieczeństwo państwa w świetle teorii dóbr publicznych*, op. cit., s. 35.

w ramach którego podmioty działające starają się dostosowywać mechanizmy obrony, które dają im poczucie bezpieczeństwa.

Potrzeba bezpieczeństwa wynika z naturalnej skłonności człowieka do życia we wspólnocie oraz w konstytucyjnym prawie swobodnego gromadzenia się. To pierwotna, egzystencjonalna oraz naczelna wartość i potrzeba każdego człowieka, warunkująca przeżycie i rozwój zarówno jednostki jak i form zbiorowych. Miejsce i rolę potrzeby bezpieczeństwa podkreślał i wyróżnił także A. Maslow. Zwrócił uwagę, że człowiek ma określony zespół potrzeb, które zaspokaja w określonej kolejności. Mechanizmem sterującym ludzkimi zachowaniami według Maslowa są potrzeby, pojmowane jako brak czegoś, wywołujący jednocześnie dążenie do zaspokojenia tego braku. Potrzeba bezpieczeństwa zajmuje ważne miejsce w modelu Maslowa. Dopiero jej zaspokojenie umożliwia rozwinięcie potrzeb afiliacji, miłości, szacunku⁷⁴.

W swojej piramidzie potrzeb Abraham Maslow wymienił pięć podstawowych potrzeb, zamykając w postaci piramidy i ujmując je w następujący sposób:

Potrzeby fizjologiczne – stanowią najważniejszą pozycję w hierarchii, znajdując się na najniższym stopniu piramidy. Jako potrzeby fizjologiczne można rozumieć nie tylko podstawy funkcjonowania ludzkiego organizmu, takie jak potrzeby snu, oddychania czy odżywiania. Do tej grupy zalicza się również kwestie materialne – odzież i obuwie, które zapewniają ciepło oraz dach nad głową, będący miejscem wypoczynku i codziennego życia.

Potrzeby bezpieczeństwa – wbrew pozorom, nie są łatwą kwestią dla każdego. Bezpieczeństwo nie jest bowiem rozumiane jedynie jako brak zagrożenia osobistego – to również zapewnienie sobie i rodzinie bezpieczeństwa i stabilizacji poprzez chociażby stałą pracę i uzyskiwane dochody, ale także wolność od wszelkiego rodzaju schorzeń czy przewlekłych chorób.

Potrzeba przynależności oraz miłości – tutaj jasno można określić, że dotyczy to głównie zrozumienia naszej osoby w otoczeniu. To przede wszystkim chęć doświadczenia przyjaźni oraz bliskości, w tym także wszelkiego rodzaju relacje, nawiązywane z innymi ludźmi czy grupami społecznymi.

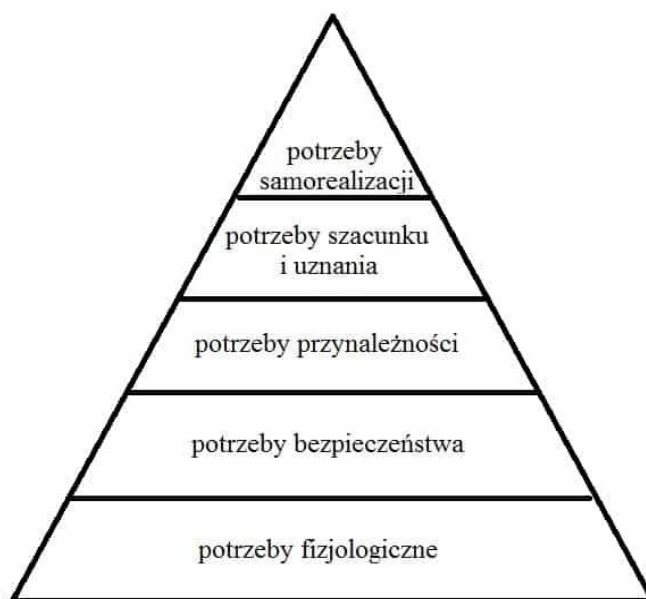
Szacunek i uznanie to jeden z najbardziej psychologicznych stopni piramidy – potrzeba ta odnosi się głównie do znalezienia zrozumienia wśród społeczeństwa oraz respektu.

⁷⁴ A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2010, s. 65-68.

Na tym etapie hierarchii człowiek buduje swoją pozycję w życiu prywatnym i zawodowym, pracując na pozytywną opinię w swoim środowisku.

Na samym szczycie piramidy znalazły się potrzeby samorealizacji. Ostatni szczebel dotyczy wszelkich sposobów rozwoju osobistego człowieka – nabywanie doświadczenia zawodowego, zdobywanie wiedzy lub umiejętności artystycznych, dalsza edukacja czy chociażby poszukiwanie nowych pasji.

Rysunek 1. Piramida potrzeb Maslowa



Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Czermiński, M. Czerska, D. Nogalski, R. Rutka, *Organizacja i zarządzanie*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 1994, s. 98.

Piramida potrzeb A. Maslowa nie tłumaczy wszystkich zachowań ludzkich. Pozornie według niej człowiek podejmuje działania z gatunku potrzeb wyższego rzędu dopiero po zaspokojeniu potrzeb niższego stopnia. Od tej reguły jednak zdarzają się istotne wyjątki. Sprzeczne bowiem z hierarchią potrzeb jest chociażby zjawisko heroizmu, gdzie jednostka lub grupa społeczna, nie zważając na elementarną potrzebę bezpieczeństwa, podejmuje wyzwania często irracjonalne z punktu widzenia bezpieczeństwa. Dlatego też na stosunek jednostki wobec swoich potrzeb wpływają także jeszcze inne czynniki, takie jak genetyka, środowisko oraz aktywność własna jednostki czy też behawioralny system bodźców i reakcji.

3.2 Zagrożenia oddziałujące na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych

Strategia bezpieczeństwa państwa nie ogranicza się jedynie do działań militarnych, ale obejmuje także aspekty ekonomiczne, społeczne, dyplomatyczne i technologiczne. Współczesne zagrożenia wymagają zintegrowanego podejścia, które uwzględnia różnorodność wyzwań oraz współpracę międzynarodową. System strategii państwa jest złożonym konstruktem, który obejmuje szereg elementów, takich jak analiza zagrożeń, określenie celów, strategię działania, aktywność zasobów oraz monitorowanie i ocena postępów. Kluczową rolę odgrywa tutaj ciągle dostosowywanie strategii do zmieniających się warunków oraz monitorowanie efektywności podejmowanych działań. Podobnie zresztą jak w przypadku organizowania imprez masowych czy zgromadzeń publicznych, tutaj także kluczową rolę odgrywa szeroko pojęta strategia, na początku w planowaniu, potem w organizowaniu i przebiegu zabezpieczenia, a na końcu w bezpiecznym ich zakończeniu oraz zapewnieniu bezpieczeństwa ich uczestnikom.

Wraz z organizacją imprez masowych czy zgromadzeń publicznych bezpośrednio wiąże się również występowanie różnego rodzaju zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Głównie będą to zagrożenia związane z naruszeniem porządku prawnego, niszczeniem mienia, zakłóceniem prawidłowego funkcjonowania organów użyteczności publicznej w przypadku jego okupacji, czy też zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego.

Zagrożenia w postaci zakłóceń porządku publicznego mogą powstać samoistnie, często wynikając z rozwoju bieżących sytuacji, które same w sobie z założenia nie stanowią zagrożenia. Na bezpieczeństwo wpływ mają również czynniki, które mogą być nośnikami zagrożeń. Należą do nich: działania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (w tym dla sił własnych), infrastruktura obiektów, czyli miejsc odbywania się imprez masowych i zgromadzeń publicznych, w tym uwarunkowania terenowe, pogoda i czas⁷⁵.

Informacje na temat charakteru zagrożenia warunkują dalsze działania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, oraz wyznaczają sposób realizacji dalszego zabezpieczenia i zastosowania odpowiednich procedur działania. Z punktu widzenia policji największe zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowią niektóre grupy społeczne, biorące bezpośrednio udział w manifestacji, bądź taką manifestację

⁷⁵ J. Struniawski, *Dowodzenie w trakcie operacji policyjnych w zakresie imprez masowych i zgromadzeń publicznych*, Szczytno 2014, s. 181.

wspierające. Zaliczyć tu z pewnością można takie grupy jak rolnicy, hutnicy, stoczniowcy czy wreszcie grupy osób związane ze środowiskiem kibicowskim, a bardziej głównie pseudokibicowskim. Przeważnie przyczynami protestów tych grup jest panująca w danym czasie w kraju sytuacja polityczna, gospodarcza, socjalna, ekonomiczna lub inna, która wywołuje frustrację i niezadowolenie. Zgromadzenia jednych grup społecznych czy środowisk powiązanych z danym ugrupowaniem politycznym, mające na celu zmanifestowanie swoich poglądów, często przez to wywołują protesty i kontrmanifestacje ze strony środowisk przeciwnych. W wyniku tych konfrontacji dochodzi również do zakłócenia przebiegu zgromadzenia oraz do naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a często także do wzajemnej agresji i przemocy.

Szczególną formą demonstracji w miejscu publicznym są blokady dróg publicznych. Przebieg ich może przyjmować dwie postaci: dynamiczną – polegającą na ciągłym przechodzeniu protestujących po przejściach dla pieszych lub na określonym odcinku drogi oraz statyczną – polegającą na stawianiu na drogach przeszkód, barykad z maszyn rolniczych, opon, kostek prasowanej słomy. Pierwszoplanowym celem organizatorów i uczestników tej formy protestu jest zakłócenie porządku i bezpieczeństwa publicznego, a poprzez to realizowanie dalszych celów. Wielokrotnie uczestnicy są przygotowani do starć z Policją i przejawiają agresje wobec osób korzystających z dróg. Jedną z najbardziej niebezpiecznych blokad odbyła się swego czasu w Bartoszycach, gdzie przy próbie jej rozbicia rannych zostało 81 policjantów⁷⁶. Obrazuje to, jak funkcjonariusze z województwa warmińsko-mazurskiego narażeni są na tego typu patologiczne zachowania ze strony osób protestujących.

Rodzaj protestu uwarunkowany bywa również formą zgromadzenia – legalną (zgodną z prawem) lub nielegalną (niezgodną z prawem).

Nielegalna forma protestu najczęściej występuje właśnie w przypadku organizacji blokad dróg. Powoduje ona zagrożenia w ruchu drogowym najczęściej przejawiające się paraliżem ciągów komunikacyjnych o różnym zasięgu: lokalnym, powiatowym, wojewódzkim, krajowym lub międzynarodowym.

Ich skala i natężenie zależą od kilku czynników:

- umiejscowienia blokady (droga krajowa, lokalna, przejście graniczne),
- sposobu blokowania drogi,
- wykorzystywanego sprzętu użytego do blokady,

⁷⁶ Tamże, s. 34.

- determinacji i zachowania blokujących⁷⁷.

Blokada drogi to sytuacja, w której droga zostaje zablokowana, uniemożliwiając normalny przepływ ruchu oraz możliwość swobodnego przemieszczania się. Nie zawsze musi to być spowodowane protestami i blokadą drogi przez uczestników protestu, może to być szereg innych czynników jak wypadek drogowy, awaria pojazdu lub inne zdarzenie losowe.

Dlatego też bardzo istotną kwestią w początkowej fazie działań służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, będzie ustalenie okoliczności i przyczyny tego zdarzenia, a w dalszej kolejności dobranie odpowiedniej formy zabezpieczenia. Jednakże w przypadku ustalenia, że do blokady drogi doszło w wyniku celowych działań osób w ramach manifestacji lub protestu, bez względu na ich powód czy przyczynę, zawsze będzie stanowić potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa.

Związane to będzie chociażby z niezadowoleniem pozostałych uczestników ruchu drogowego, których obejmą utrudnienia w przemieszczaniu się, opóźnienia w podróży, ale również niosące także za sobą zagrożenia w sferze ekonomicznej czy społecznej, gdyż taka blokada drogi wpływać może na bieżącą działalność gospodarczą, polityczną, edukacyjną czy nawet zdrowotną poprzez ograniczenia w dostępie do miejsc pracy, placówek oświatowych, sklepów, punktów medycznych czy przychodni lekarskich i szpitali. Opóźnienia w podróży mogą prowadzić również do problemów związanych z szeroko pojętą logistyką, w tym głównie z dostawami żywności, paliwa czy innych podstawowych artykułów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania i egzystencji. Szczególnie uciążliwe w ostatnim czasie stały się blokady organizowane przez środowiska rolnicze. Protestujący rolnicy w Polsce od wielu już lat kontynuują swoje działania mające wymusić na elitach rządowych przychylne im rozwiązania, a właśnie między innymi to blokady dróg przeważnie zawsze stanowią istotny element tego protestu.

Blokady dróg, takie jak te zorganizowane przez protestujących rolników w Polsce, mogą mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, a także wywołać różne zagrożenia. Oto niektóre z przykładów takich potencjalnych ryzyk:

1. Opóźnienia i utrudnienia: blokady dróg prowadzą do zatorów i opóźnień w ruchu. Kierowcy mogą być zmuszeni do dłuższego oczekiwania lub poszukiwania alternatywnych tras.

⁷⁷ M. Nepelski, J. Struniawski, *Zarządzanie bezpieczeństwem imprez masowych i zgromadzeń publicznych*, Szczytno 2016, s. 11.

2. Nagłe hamowanie i kolizje: kiedy kierowcy nagłe napotykać blokadę, mogą zmuszeni do gwałtownego hamowania. To zwiększa ryzyko kolizji z pojazdami za nimi.
3. Zmęczenie i stres: długotrwałe stanie w korkach lub poszukiwanie objazdów może prowadzić do zmęczenia i stresu u kierowców.
4. Brak dostępu do służb ratunkowych: w przypadku nagłego wypadku lub potrzeby pomocy medycznej, blokady mogą utrudnić dostęp służb ratunkowych.
5. Naruszenie przepisów ruchu drogowego: niektórzy kierowcy mogą próbować ominąć blokady, co może prowadzić do naruszenia przepisów, np. jazdy pod prąd lub na chodniku.
6. Zanieczyszczenie środowiska: długotrwałe postoje pojazdów na drogach mogą prowadzić do wycieków oleju, paliwa lub innych substancji, zanieczyszczając środowisko.

Dodatkowym problemem uczestników protestów, manifestacji i zgromadzeń publicznych jest stan psychofizyczny ich uczestników. Obecność osób znajdujących się pod wpływem alkoholu, narkotyków czy innych środków odurzających, potęguje agresywne i irracjonalne zachowania, które najczęściej zagrażają nie tylko współuczestnikom zgromadzeń, ale w szczególności służbom porządkowym, w tym głównie policji czy innym organom administracji publicznej. Masowy udział w wydarzeniach skupiających znaczne ilości ludzi w jednym miejscu i czasie w określonych sytuacjach wpływa także na powstanie potencjalnego zagrożenia jakim jest np. panika lub histeria. Mogą temu towarzyszyć następujące zachowania:

- ludzie nie potrafią prawidłowo ocenić sytuacji,
- często podejmują działania irracjonalne, które niekiedy kończą się śmiercią,
- utracona zostaje potrzeba przestrzegania zasad i norm społecznych,
- toczy się bezwzględna walka o własne życie,
- ratujących się nie interesuje los innych ludzi,
- zachowania agresywne skierowane są również w stosunku do służb porządkowych oraz ratowników⁷⁸.

Brak profesjonalizmu i doświadczenia organizatora może polegać także na niewłaściwym i nieumiejętnym sposobie prowadzenia przebiegu zgromadzenia, wywoływaniu negatywnych zachowań oraz nawoływaniu do przemocy i agresji. Również brak odpowiedniego autorytetu organizatora zgromadzenia może przełożyć się na utracie kontroli nad tłumem, jak również przyczyniać się do niestosowania się do poleceń organu nadzorującego jego przebieg.

⁷⁸ G. Le Bon., *Psychologia tłumu*, Warszawa 1997 r., s. 47.

Także infrastruktura obiektów oraz miejsc odbywania się zgromadzeń publicznych ma istotne znaczenie w kształtowaniu poziomu bezpieczeństwa danego wydarzenia. Bezpośredni wpływ na to zagadnienie mają takie elementy, jak: liczba, rodzaj oraz parametry kamer kontrolujących zachowania uczestników, zabezpieczenie przeciwpożarowe, zapewnienie punktów gastronomicznych i sanitarnych, umiejscowienie uczestników wydarzenia na konkretnym terenie miasta, czy też wreszcie właściwe odizolowanie grup antagonistycznie nastawionych do siebie, celem niedopuszczenia do bezpośredniej konfrontacji.

Należy mieć świadomość, że imprezy masowe, a także zgromadzenia publiczne to przykłady sytuacji, które są wręcz „zaproszeniem do katastrofy”. Ogromne grupy ludzi zebrane w niewielkich stosunkowo obiektach, terenach, są idealnym celem dla terrorystów. Działania terrorystyczne, których skutkiem są ogromne ilości ofiar, stanowią środek wywierania nacisku na rządy państw dla osiągnięcia konkretnego celu politycznego. Muszą one zatem mieć charakter medialny. Następstwa zagrożeń terrorystycznych mają postać nie tylko bezpośrednich strat w ludziach, ale także dużych szkód w mieniu. Powodować to może w dalszej kolejności konsekwencje psychologiczne i polityczne⁷⁹. Zagrożenia terrorystyczne na zgromadzeniach publicznych mogą obejmować ataki bombowe, strzelaniny, ataki z użyciem pojazdów, a nawet ataki z użyciem broni białej. Pamiętać również należy, iż nie tylko bezpośredni zamach stanowi tu zagrożenie, ale już samo powiadomienie o groźbie zamachu może skutkować nieprzewidywanymi konsekwencjami, w tym również prowadzić do irracjonalnych zachowań, ucieczki, trawienia lub paniki tłumu. Ważne jest aby organizatorzy i władze publiczne odpowiedzialne za bezpieczeństwo, podejmowały takie środki zapobiegawcze jak: monitorowanie, ograniczenie dostępu do obszarów wrażliwych, wzmożona obserwacja podejrzanych zachowań, oraz współpraca z organami ścigania i służbami bezpieczeństwa.

W przypadku zgromadzeń publicznych również istotny jest czas odbywania, gdyż organizowanie ich w godzinach szczytu komunikacyjnego niewątpliwie spowoduje największe utrudnienia w ruchu drogowym i pieszym, co dodatkowo spotęguje jeszcze większe skupiska ludzkie, zgromadzone w jednym miejscu oraz czasie. Z kolei trudne warunki atmosferyczne będą miały odwrotny wpływ na frekwencję, to znaczy, że w przypadku niskich temperatur, intensywnych opadów deszczu czy śniegu lub porywistych wiatrów, chęć uczestnictwa w zgromadzeniu czy manifestacji będzie mniejsza, jak też zdecydowanie zmaleje również

⁷⁹ P. Piasecka, *Imprezy masowe jako cel zamachów terrorystycznych*, „Terroryzm” 2008, nr 4, s. 9.

ewentualna chęć do podejmowania bezprawnych działań czy zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego przez ich uczestników.

Jednak najistotniejszy wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny podczas imprez masowych i zgromadzeń publicznych mają ich uczestnicy. Charakteryzują się oni zróżnicowanym nastawieniem i determinacją działania.

Psychologia tłumu to dziedzina psychologii społecznej, która zdefiniowała bodźce odpowiedzialne za uleganie innym oraz bycie podatnym na sugestie przez jednostki w dużych zbiorowiskach. Zjawisko ulegania można zaobserwować w szeroko pojętym tłumie, który określany jest jako zbiorowość jednostek, a jego specyfika polega na „zarażaniu emocjami”. Opisane zjawisko można zaobserwować w rutynie dnia codziennego, a także w wyjątkowych sytuacjach (jak np. marsze, protesty, manifestacje, zgromadzenia czy imprezy masowe).

Prawdziwe oblicze psychologii tłumu to emocjonalne wzniesienie powstałe na skutek bodźców. W zbiorowości odczuwane emocje mają spotęgowany, a także wyolbrzymiony charakter, co nie zdarza się w pojedynkę. Skąd tak właściwie wzięło się zjawisko ulegania wpływom innych osób? Podświadomie każdy człowiek posiada własne przekonania o słuszności i etyce danych postępowań, naturalnie jesteśmy w stanie ocenić i wyciągnąć wnioski, które z nich wykraczają poza nasze normy. Jednostka pod wpływem bodźców, które generuje tłum w znacznym stopniu zatracą swoją indywidualność, podejmując przy tym samym nieoczywiste dla siebie wybory, a obraz jej zachowania kształtuje się na zasadzie postępowania zgodnie z ideą tłumu. Zanik indywidualności jest także skutkiem rozproszenia odpowiedzialności. W sytuacji, gdy każdy uczestnik wydarzeń jest anonimowy, nikt nie czuje się winien konsekwencjom działania grupy. Zbiorowość jednostek, które w danym miejscu oraz czasie ulegają ograniczającej sugestii oraz działaniom tłumu, to doskonały obraz zasady syndromu grupowego myślenia.

Zjawiskiem opisywanym przez psychologię społeczną, a którego skala w obecnych czasach znacznie wzrasta jest efekt podążania za dobrami materialnymi. Opisywany fakt polega na nabywaniu dóbr materialnych przez konsumentów, celem nie ich użytkowania lecz pod wpływem chęci utożsamiania się do innych jednostek. Fenomen tego trendu, to praktyczny przykład ulegania wpływom innych osób, który stale zaznacza swoją obecność w życiu codziennym. Współcześnie prawie każdy z nas, może wyrażać własne poglądy, a także podejmować liczne działania, w słusznych dla naszego sumienia sprawach.

Doświadczenie przebywania w danej zbiorowości wzbogacone jest w zalety, natomiast w wielu przypadkach ślepe i uparte podążanie za ideą, może prowadzić do negatywnych w skutkach konsekwencji.

Przykładowe rodzaje tłumu to:

- tłum ekspresyjny (np. zgromadzenia, manifestacje),
- tłum konwencjonalny (np. publiczność w kinie, teatrze, operze),
- tłum agresywny (np. okupacje obiektów, demonstracje, samosądy),
- tłum uciekający (np. w przypadku katastrof, awarii, paniki).

Do podstawowych cech zachowania tłumu można zaliczyć:

1. Anonimowość - tłumy są anonimowe, zarówno dlatego, że są przeważnie duże i zawsze tymczasowe. Zazwyczaj członkowie tłumu zachowują się tak, jakby się nie znali. Anonimowość kolektywu daje każdej osobie tłumu poczucie jedności i anonimowości. Podczas naruszenia bezpieczeństwa i porządku prawnego, ta cecha anonimowości członków tłumu sprzyja popełnianiu czynów zabronionych. Istnieje wówczas przekonanie, że można popełnić określony czyn zabroniony bez poczucia winy i ponoszenia odpowiedzialności.
2. Sugestię - uczestnicy tłumu stają się wysoce sugestywni, jakby zostali poddani manipulacji i hipnozie. Ludzie stają się bardzo wrażliwi na sugestie innych, szczególnie przywódcy tłumu, a więc ich zachowanie często staje się nieprzewidywalne. Tendencja jednostek do podążania za tłumem wzmacnia się skokowo.
3. Naśladownictwo - gdy ludzie wchodzi w interakcje, reakcja uczestników w tłumie zwiększa intensywność w kierunku wspólnego wydarzenia lub sytuacji i zachowania. Jeśli niektórzy ludzie w tłumie zaczną rzucać kamieniami w policję lub inne służby porządkowe, ich zachowanie może motywować innych do robienia tego samego.
4. Emocjonalność - zachowanie tłumu jest emocjonalne i głównie impulsywne. Uczestnicy tłumu stają się bardzo emocjonalni. Anonimowość, sugestywność i zarażanie wywołują emocje. W sytuacji tłumu zahamowane zostają bodźce zdroworozsądkowe, a ludzie stają się bardziej skorzy do działania. Członkowie tłumu często nie wiedzą, co robią i jakie konkretne zachowanie niesie za sobą konsekwencje. Nie można przewidzieć, co może zrobić w danej chwili ani w niedalekiej przyszłości.
5. Luźną strukturę – pomimo, że tłum jest niezorganizowaną grupą, nie jest pozbawiony całkowicie struktury. Uczestnicy spotykają się nierozmyślnie, ale zdarza się, że istnieje

jakiś przedmiot uwagi, który przyciąga każdego, jak przy zgromadzeniach spontanicznych. To skupienie uwagi później pomaga w pojawieniu się jakiejś sformalizowanej struktury. Jednakże nawet podczas zamieszek uczestnicy kierują się możliwymi do zidentyfikowania normami społecznymi i wykazują określone wzorce zachowań, widoczne szczególnie w razie potrzeby udzielenia pomocy dla osób poszkodowanych, wówczas następuje szybkie zjednoczenie.

6. Nieprzewidywalność - bardzo trudno jest przewidzieć zachowanie ludzi, szczególnie w działaniu tłumu. Tłum w akcji może być nieobliczalny. W takich skupiskach zachowanie członków jest nieprzewidywalne. Uczestnik tłumu działa bezkrytycznie na sugestie.
7. Bezosobowość - poczucie indywidualności zostaje niemal zniesione w tłumie. Osoby nie zachowują się jak poszczególni członkowie. Jednostka traci swoje osobiste ograniczenia i poczucie własnej odpowiedzialności.

Powyższe cechy mogą być widoczne w każdym tłumie, ale ich intensywność może być różna. Niektóre tłumy pozwalają na wielką anonimowość (z powodu swojej wielkości) niż inne, niektóre mają wyższy poziom sugestii i organizacji, a czasem także jedna lub więcej z powyższych cech może się w ogóle nie pojawić. Nie ma żadnych reguł, tradycji czy formalnych kontroli i jako taki jest niestrukturalny.

Zachowanie się tłumu jest na ogół irracjonalne i nieskrępowane, jest spontaniczne i całkowicie nieprzewidywalne i nie ma ustalonych wzorców dla członków do naśladowania. Jednakże każdy tłum jest na swój sposób wyjątkowym zjawiskiem, ale o krótkim czasie trwania. Nie ma przeszłości, a więc nie ma sentymentów ani tradycji i też nie ma przyszłości. Ma swój początek, potem okres rozwoju i organizacji oraz na końcu etap upadku i rozpadu.

Od stopnia postrzegania zagrożenia zależne jest zachowanie jednostki, grupy społecznej, czy narodu, które cechuje zmienność i ewaluacja, ponieważ szereg różnych czynników determinuje postrzeganie jednostki, a więc i jej orientację w istniejącej rzeczywistości. Jest to uwarunkowane tym, że percepcja jest wypadkową szeregu uwarunkowań związanych z postawami, motywacją, przeżyciami, postrzeganiem oraz praktyką i doświadczeniem.

Uzyskana w wyniku procesu percepcji „wiedza powoduje różnorodne zmiany w zachowaniu jednostki oraz wpływa na podejmowane przez nią decyzje, kształtowane

poglądy, sądy i oceny”⁸⁰. Wobec tego twierdzenia trafność postrzegania zależy od szeregu różnorodnych czynników, takich jak:

- osobisty system wartości człowieka,
- bieżące potrzeby i nastrój,
- procesy psychiczne – uwaga i pamięć,
- okoliczności – sytuacja, w której znajduje się człowiek,
- uprzedzenia,
- doświadczenia,
- media.

Na podstawie analizy literatury stwierdza się, że na „percepcję człowieka duży wpływ wywierają takie czynniki jak: jego postawa, przekonania, cechy osobowości oraz chwilowe stany emocjonalne i motywacyjne, jak głód, gniew czy lęk, a także właściwości struktur poznawczych”⁸¹. „Za pośrednictwem osobowości człowieka, którą charakteryzują motywacje oraz charakter, dochodzi do analizy informacji dopływających do jednostki z jej otoczenia. Procesem percepcji kierują również ściśle powiązane z postawami motywacje. Ujawnia się to szczególnie w przypadku zaistniałych potrzeb, kiedy jednostka szuka obiektu dającego gwarancję zaspokojenia potrzeby”⁸². Ponadto jednostka wyraźniej i bardziej precyzyjnie postrzega cechy obiektów, które nie są dla niej obojętne. Wartościowanie jest więc „pojmowaniem rzeczywistości w zależności od potrzeb i celów jednostki, gdyż spośród docierających do niej bodźców wybiera ona te, które posiadają dla niej w danej sytuacji określone znaczenie”⁸³. Niewątpliwie taką wartością, która ma duże znaczenie dla człowieka jest wolność zgromadzeń. Jest to ważny aspekt demokratycznego społeczeństwa. Pozwala wyrażać swoje poglądy i brać czynny udział w kształtowaniu życia społecznego, pod warunkiem, że jego uczestnicy czują się bezpiecznie. Problem pojawia się ponownie w momencie poczucia zagrożenia.

Pozostając w kręgu zagrożeń należących do grupy bezpieczeństwa społecznego, należy pamiętać również o tym, że takim zagrożeniem może być także uwarunkowanie lokalne, gdzie

⁸⁰ T. Tomaszewski, *Człowiek i otoczenie*, w: *Psychologia*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1982, s. 11.

⁸¹ A. Różnowska, *Zależność spostrzegania osób od płci przedmiotu oraz podmiotu spostrzeżeń*, Słupsk: Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Pedagogicznej 1987, s. 15.

⁸² J. Rejkowski, *Z zagadnień psychologii motywacji*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe 1982, s. 46.

⁸³ K. Skarżyńska, *Spostrzeganie ludzi*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe 1981, s. 15.

prawdopodobieństwo znalezienia się w trudnej sytuacji życiowej występuje wśród mieszkańców regionów najuboższych ekonomicznie, oraz o największym bezrobociu. Wszystko to niewątpliwie dotyczy także województwa warmińsko-mazurskiego, gdzie nie ma zbyt dobrze rozwiniętego przemysłu czy dużych fabryk, a bezrobocie jest na jednym z najwyższych poziomów w kraju. Wszystko to może powodować rozgoryczenie i niezadowolenie mieszkańców tych terenów, w szczególności obszarów przygranicznych, którzy w głównej mierze utrzymywali się z tzw. „małego ruchu granicznego”, handlując towarami zza wschodniej granicy i tracąc źródło utrzymania po zamknięciu tego ruchu.

Zresztą Marek Leszczyński w jednym ze swoich opracowań uznał, że za „zagrożenia bezpieczeństwa społecznego uznaje się zagrożenie bytu, schronienia, pracy, środowiska, zdrowia, zagrożenia ekonomiczne spowodowane brakiem odpowiedniego zabezpieczenia materialnego w przypadku określonych zdarzeń losowych, zagrożenie fizyczne oznaczające przestępstwa, zabójstwa, przemoc oraz terroryzm”⁸⁴. Wyszczególnione zagrożenia bezpieczeństwa publicznego mogą występować w postaci zdarzeń, kryzysów bądź konfliktów.

Wyodrębnione zagrożenia społeczne w ujęciu przedmiotowym bezpieczeństwa można określić jako te, które mogą zaistnieć i mieć charakter hipotetyczny albo realny.

Inną kategorią zagrożeń, ale również w dużej mierze wynikających m.in. z położenia geograficznego będą katastrofy naturalne, klęski żywiołowe oraz awarie techniczne. Ich cechą wspólną jest to, że charakteryzują się dużą złożonością, a ich skutki zazwyczaj odczuwalne są na dużym obszarze. Ponadto charakteryzują się także znaczną dynamiką w trakcie swojego rozwoju i są zależne od wielu czynników losowych, w tym, w dużej mierze niezależnych od działalności człowieka. Czynnikiem powodującym zagrożenie dla społeczności lokalnej będą tutaj siły natury lub awarie techniczne, a skutkami pośrednimi oddziaływania tych zagrożeń mogą stać się konflikty społeczne wyrażane w postaci zgromadzeń, pikiet czy manifestacji.

Wobec tak przyjętej klasyfikacji, przez katastrofę naturalną rozumie się „zdarzenie związane z działaniem sił natury, a w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników,

⁸⁴ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne, a współczesne państwo*, w: Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej rok LII nr 2 (185), Gdynia: Wydawnictwo Akademii Marynarki Wojennej 2011 s. 126.

chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. Katastrofą naturalną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym”⁸⁵.

Natomiast przez awarię techniczną rozumie się „gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym”⁸⁶.

Wymienione oba rodzaje zagrożeń mogą w konsekwencji zostać jednocześnie przyczyną powstania klęski żywiołowej. Przez klęskę żywiołową rozumie się „katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem”⁸⁷.

Natomiast przez działania terrorystyczne rozumie się, na podstawie *Encyklopedii Powszechnej* „umotywowane ideologicznie, zaplanowane i zorganizowane działania pojedynczych osób lub ugrupowań ekstremistycznych, które usiłują zwrócić uwagę na wysuwane przez siebie hasła lub wymusić na rządach państw określone ustępstwa albo świadczenia na swoją korzyść. Dążą do tego celu z bezwzględnością za pomocą różnorodnych środków: zabójstw, zagrożeń śmiercią, mordów politycznych, porywania zakładników, porywania samolotów i innych środków potępionych przez społeczność międzynarodową”⁸⁸.

Bezpieczeństwo imprezy masowej czy zgromadzenia publicznego przynosi korzyści wszystkim ich uczestnikom. Inaczej jest to dobro, którego konsumpcja przez jednych nie ogranicza możliwości korzystania przez innych, z dobra tego może skorzystać każdy uczestnik, nie powodując w ten sposób zwiększania kosztów wytworzenia tego dobra.

Imprezy masowe o podwyższonym ryzyku oraz zgromadzenia publiczne, w których istnieje realne prawdopodobieństwo wystąpienia zbiorowego naruszenia bezpieczeństwa i porządku prawnego, są zaliczane przez przepisy wewnętrzne Policji do kategorii zdarzeń szczególnych w stosunku do których prowadzi się działania policyjne głównie w formie akcji

⁸⁵ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2017 r. poz. 1897, art. 3 ust. 2.

⁸⁶ Tamże, art. 3 ust. 3.

⁸⁷ Tamże, art. 3 ust. 1.

⁸⁸ B. Petrozolin-Skowrońska (red.), *Nowa Encyklopedia Powszechna*. Tom VI, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe 1996 r., s. 370.

lub operacji policyjnej⁸⁹. Akcja policyjna to – „zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych, materiałowo-technicznych polegających na wykonywaniu zadań służbowych przez siły podległe komendantowi wojewódzkiemu Policji lub komendantowi powiatowemu Policji właściwemu terytorialnie do miejsca wystąpienia zdarzeń szczególnych, do prowadzenia których może być wymagane użycie przydzielonych sił wsparcia, w celu przeciwdziałania lub likwidacji tym zdarzeniom, gdy z posiadanych informacji wynika wysokie i przewidywalne ryzyko ich wystąpienia, a podjęcie skutecznych działań nie wymaga zastosowania działań kontrterrorystycznych”⁹⁰.

Zatem operacją policyjną będzie – „zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych polegających na wykonywaniu zadań służbowych przez siły przynależne do różnych rodzajów służb Policji, w celu przeciwdziałania lub likwidacji zdarzeniom szczególnym, gdy z posiadanych informacji wynika wysokie i przewidywalne ryzyko ich wystąpienia”⁹¹.

Do katalogu wydarzeń, w związku z którymi prowadzi się działania policyjne w formie akcji lub operacji, w szczególności zalicza się:

- 1) imprezy masowe podwyższonego ryzyka,
- 1) zgromadzenia lub inne wydarzenia o charakterze masowym, w związku z którymi istnieje zagrożenie wystąpienia zbiorowego naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 2) wystąpienie zamachu na obiekty infrastruktury krytycznej skutkujące zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludzkiego, mienia znacznej wartości lub wystąpieniem poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu obiektu,
- 3) masową i niekontrolowaną migrację osób usiłujących nielegalnie przekroczyć granicę kraju,
- 4) zdarzenia o charakterze terrorystycznym w rozumieniu ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych,

⁸⁹ Zarządzenie nr 20 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2020 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań policyjnych w związku ze zdarzeniami szczególnymi par. 4 ust. 1 Dz. U. KGP z 2020 r. poz. 35.

⁹⁰ Tamże, par. 2 ust.1, pkt. 1.

⁹¹ Tamże, par. 2 ust.1, pkt. 10.

- 5) inne wydarzenia, do przeciwdziałania lub likwidacji których niezbędne jest jednocześnie skierowanie pododdziałów zwartych Policji i pododdziałów kontrterrorystycznych Policji⁹².

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że zgromadzenia w sprawach publicznych należy traktować jako wydarzenia, które mogą w szybkim tempie zmienić się w zbiorowe naruszenie porządku publicznego, czego najlepszym przykładem mogą być uroczystości obchodów odzyskania niepodległości organizowane przez środowiska narodowe, czy też manifestacje i protesty rolników czy górników. Z ograniczeń, które wynikają w kontekście bezpieczeństwa zgromadzeń, należy również pamiętać o tym, że w przypadku wprowadzenia trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego, w przypadku gdy jest to konieczne dla ochrony życia i zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa – ustawa uprawnia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania zakazu jego odbycia się na terenie bądź obiekcie, który objęty jest stopniem alarmowym. Nie da się nigdy z całą pewnością w żaden sposób wyeliminować wszystkich zagrożeń, dlatego też w fazie przygotowania w szczególności należy realizować przedsięwzięcia planistyczne, które będą miały na celu zgromadzenie niezbędnych sił i środków na wypadek sytuacji kryzysowej.

Jednocześnie takie zdarzenie, które może powodować w trakcie zgromadzenia publicznego jakiekolwiek zagrożenie, powinno natychmiastowo spowodować uruchomienie i wdrożenie procedur określonych w stosownych przepisach. Dodatkowo niezbędne jest także precyzyjne i kompleksowe przeprowadzenie analizy zagrożeń oraz analizy ryzyka, zawsze jak tylko jest to możliwe do zrealizowania.

Ale nie tylko zgromadzenia publiczne, pikiety, manifestacje czy blokady dróg są współczesnym rodzajem zagrożenia. Imprezy masowe są również na stałe wpisane do kanonu wartości społeczno-kulturowych naszego narodu. Jednocześnie z ich przebiegiem wiąże się szereg zagrożeń, które mogą wynikać chociażby z charakteru samej imprezy masowej (imprezy masowe podwyższonego ryzyka), udziału określonej grupy społecznej uczestników, a także możliwych negatywnych zachowań, takich jak chociażby akty chuligańskie czy bójki.

Różnorodność imprez masowych oraz liczebność i nastawienie ich uczestników determinuje stałą gotowość do działania służb powołanych do utrzymywania porządku społecznego, a także natychmiastowego reagowania na wszelkie próby naruszenia

⁹² Tamże, par. 4 ust.1, pkt. 1-6.

bezpieczeństwa danej imprezy, w tym także dla bezpieczeństwa nie tylko uczestników ale i obiektów na których się odbywają.

Problematykę organizacji i konsekwencji związanych z nieprzestrzeganiem zasad związanych z przebiegiem imprez masowych reguluje *Ustawa z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych*⁹³ (dalej ustawa).

W świetle obowiązującej ustawy przez imprezę masową należy przez rozumieć imprezę artystyczno–rozrywkową , masową imprezę sportową, w tym mecz piłki nożnej z wyjątkiem imprez:

- organizowanych w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach,
- organizowanych w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami,
- organizowanych w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży,
- sportowych organizowanych dla sportowców niepełnosprawnych,
- sportu powszechnego o charakterze rekreacji ruchowej, ogólnodostępnym i nieodpłatnym, organizowanych na terenie otwartym,
- zamkniętych organizowanych przez pracodawców dla ich pracowników – jeżeli rodzaj imprezy odpowiada przeznaczeniu obiektu lub terenu, gdzie ma się ona odbyć⁹⁴.

W kontekście powyższych zapisów ustawy stwierdzić należy, iż ustanowiono generalną zasadę, która powoduje wyłączenie przepisów *Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych* dla imprez , które spełniają wymogi w skrócie sprowadzające się do:

- nieodpłatnego charakteru imprezy masowej,
- zorganizowaniu na wydzielonym, zamkniętym terenie,
- teren ten musi znajdować się w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez określone w ustawie poszczególne ministerstwa,
- jednostki te muszą być organizatorami imprezy masowej⁹⁵.

Natomiast konieczność szczególnych regulacji wstępu i pobytu na imprezie masowej osób małoletnich jest podyktowana względami bezpieczeństwa w związku z faktem naruszania w czasie jej trwania zasad porządku publicznego i łamania przepisów prawa.

⁹³ *Ustawa z dnia 20 marca 2009 o bezpieczeństwie imprez masowych*, tekst jednolity Dz. U. 2023 poz. 616.

⁹⁴ Tamże.

⁹⁵ Tamże.

Może zostać zatem zagrożone bezpieczeństwo wszystkich uczestników imprezy masowej, w tym też osób małoletnich, a przecież dobro dziecka podlega szczególnej ochronie.

Zasady uczestnictwa małoletnich w imprezach masowych nie są jednak unormowane w sposób wyczerpujący, przez co problematyka ta wzbudza wątpliwości natury interpretacyjnej.

Na imprezach masowych, które nie podlegają wskazanym powyżej wyłączeniom, warunkiem koniecznym do organizacji imprezy masowej w myśl ustawy, jest jej odpłatny charakter. Pojawia się w tej kwestii problem związany z uczestnictwem w danej imprezie masowej osoby małoletniej, w szczególności w odniesieniu do meczu piłki nożnej. Problem ten spowodowany jest zapisem wynikającym wprost z ustawy mówiący o tym, że organizator meczu piłki nożnej jest obowiązany prowadzić sprzedaż biletów wstępu. Zapis w dalszej części przywołanego przepisu ustawy wymusza jednocześnie na organizatorze obowiązek sprawdzania dokumentów tożsamości⁹⁶.

Sam fakt posiadania biletu na mecz piłki nożnej nie uprawnia zatem osoby małoletniej do wejścia na stadion. Każda osoba zamierzająca wejść na obiekt, zobowiązana jest także do okazania dokumentu potwierdzającego tożsamość.

Dlatego też ustawodawca w rozdziale III art. 16 ustawy zawarł wprost następujący zapis: „Wstęp na mecz piłki nożnej osoby małoletniej do lat 13 następuje wyłącznie pod opieką osoby pełnoletniej”⁹⁷. Ograniczenie wiekowe związane z samodzielnym wejściem na mecz piłki nożnej dotyczy zatem osób przed ukończeniem 13 roku życia. Konieczność wstępu pod opieką osoby dorosłej jest warunkiem obligatoryjnym. Jednak niewątpliwym niedopatrzeniem ze strony ustawodawcy jest fakt, że przebywanie osoby małoletniej na przykład na meczu piłki nożnej nie wymaga już ze strony dorosłego opiekuna żadnej opieki.

W odniesieniu powyższego obowiązku do zgromadzeń publicznych, automatycznie nasuwa się kolejne pytanie, czy wspomniany obowiązek spoczywa tylko na rodzicach lub opiekunach prawnych nieletniego. Jeszcze inna wątpliwość dotyczy tego, ilu nieletnich może znajdować się pod opieką jednej osoby dorosłej i czy opieka ta powinna być sprawowana przez cały czas trwania wydarzenia.

W art. 16 *Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych* mowa jest o osobie pełnoletniej, która ma sprawować opiekę nad małoletnim do lat 13 w czasie wstępu na mecz, w związku

⁹⁶ C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, wyd. II komentarz, stan prawny: 2 stycznia 2020, s. 227.

⁹⁷ Tamże.

z czym przyjąć należy, że obostrzenie to warunkuje jedynie pełnoletność osoby sprawującej opiekę. Analogiczne stanowisko wyrażone zostało w komentarzu do obowiązującej *Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, zgodnie z którym, „(...) należy przyjąć, że pod opieką jednej osoby dorosłej może znajdować się więcej niż jedna osoba małoletnia. Odmienne rozumowanie prowadziłoby do absurdalnych wniosków. Na przykład ojciec nie mógłby wejść ze swoimi dziećmi na mecz, ponieważ jedno z dzieci wymagałoby dodatkowego opiekuna. Art. 16 ustawy nie wymaga, by między małoletnim a dorosłym istniała jakakolwiek więź, np. rodzinna. Osoby pełnoletnie mogą być przybrane *ad hoc*, nawet bezpośrednio przed meczem, a więc mogą być całkowicie obce dla osoby małoletniej. Dopuszczalność takiej praktyki może narażać osoby małoletnie na niebezpieczeństwo. Można byłoby tego uniknąć np. poprzez umieszczenie na bilecie wstępu sprzedawanym osobie małoletniej danych osoby pełnoletniej, z którą ta chce wejść na mecz”⁹⁸.

W tym miejscu należy zaakcentować, że ustawowy obowiązek zapewnienia opieki małoletniemu dotyczy tylko momentu wstępu na mecz. „Przebywanie osoby małoletniej na meczu piłki nożnej – w świetle art. 16 ustawy – nie wymaga już ze strony osoby dorosłej żadnej opieki, co należy uznać za niedopatrzenie ze strony ustawodawcy”⁹⁹. Nie można bowiem bezsprzecznie wnioskować, że używając sformułowania „wstęp na mecz piłki nożnej pod opieką osoby pełnoletniej”, intencją ustawodawcy było sprawowanie przez nią opieki w czasie jego trwania.

Pojawia się również wątpliwość, czy nabycie biletu wstępu powinno odbyć się w obecności osoby dorosłej. Stanowisko wyrażone w komentarzu do obowiązującej *Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych* sprowadza się do konkluzji, że „(...) szczególnej regulacji dotyczącej wejścia na mecz nie należy odnosić do kwestii nabycia biletu”¹⁰⁰.

Sprzedaż dokumentu uprawniającego do przebywania na stadionie wymaga co prawda okazania dokumentu potwierdzającego tożsamość, np. legitymacji szkolnej, ale nie oznacza to, że taka sprzedaż musi się odbyć pod opieką (przy obecności) osoby pełnoletniej. Często przecież nabycie biletu następuje pewien czas przed imprezą i nie oznacza automatycznie samodzielnego wejścia na mecz. Na przeszkodzie nie stoją również przepisy prawa cywilnego. Oczywiście osoby, które nie ukończyły lat 13, nie mają zdolności do czynności prawnych, ale jeżeli taka osoba zawarła umowę należącą do umów powszechnie zawieranych w drobnych

⁹⁸ Tamże.

⁹⁹ Tamże.

¹⁰⁰ Tamże.

bieżących sprawach życia codziennego, umowa taka staje się ważna z chwilą jej wykonania, chyba że pociąga za sobą rażące pokrzywdzenie osoby niezdolnej do czynności prawnych.

Na kanwie powyższych rozważań stwierdzić należy, że także udział osób nieletnich biorących udział w zgromadzeniach publicznych nie jest również w żaden sposób precyzyjnie określony w *Ustawie prawo o zgromadzeniach*, przez co pojawiają się podobne wątpliwości.

Jeszcze innym problemem, i to już bez względu na ewentualny udział osób małoletnich, stało się uznawanie przez organy ścigania licznych zgromadzeń, w tym zgromadzeń spontanicznych, za nielegalne w sytuacji zaistnienia stanu epidemii, wprowadzanego na podstawie art. 46 ust. 4 pkt. 4 *Ustawy z dnia 05.12.2008 r., o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi na terenie całego kraju*¹⁰¹.

W związku z powyższym podstawa wspomnianego zakazu zgromadzeń została w praktyce ustanowiona drogą rozporządzenia – z wykorzystaniem § 28 *Rozporządzenia Rady Ministrów z 21.12.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*¹⁰².

Zgodnie z treścią § 28, wskazać należy, że potencjalny zakaz obejmował jedynie organizację zgromadzeń. Nie dotyczyło to jednak samego uczestnictwa w zgromadzeniach. Nawet w sytuacji, w której zdecydowano by się na literalną wykładnię przepisów, z pominięciem aspektu konstytucyjności samego założenia, zgromadzenia spontaniczne, jako zgromadzenia nieposiadające organizatora, pozostawały wówczas wciąż legalne.

Skupiając się na aspekcie udziału osób nieletnich w zgromadzeniach, to wskazać należy, że zgodnie z treścią *Konwencji o prawach dziecka* przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20.11.1989 r., którą Polska ratyfikowała w 1991 r., polskie państwo oficjalnie uznaje m.in. prawa dziecka do swobodnego zrzeszania się oraz wolności pokojowych zgromadzeń. Co więcej, ograniczenia tych praw mogą być w konsekwencji wprowadzane jedynie zgodnie z prawem i „w sposób konieczny w społeczeństwie demokratycznym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, ochrony zdrowia, bądź moralności społecznej lub ochrony praw i wolności innych osób”¹⁰³. Rozpatrując standardy międzynarodowe w kontekście prawa do zgromadzeń, w tym

¹⁰¹ *Ustawa z dnia 05.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* Dz. U. z 2023 r., poz. 1284.

¹⁰² *Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.12.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*. Dz. U. 2020 poz. 2316 ze zm.

¹⁰³ *Konwencja z 20.11.1989 r. o prawach dziecka* przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych. Dz. U. z 1991 r., nr 120 poz. 526 ze zm., art. 15.

w szczególności zgromadzeń spontanicznych, należy wskazać w pierwszej kolejności, że każdy obywatel ma prawo do swobodnego, pokojowego gromadzenia się w celu publicznego manifestowania poglądów.

Dotychczasowy dorobek orzecznicy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dosyć jednoznacznie podkreśla konieczność zapewnienia przez państwo prawa do swobody wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów, a także ustalania przebiegu zgromadzenia. Państwo ma przy tym za zadanie usuwać przeszkody zagrażające realizacji omawianego wyżej prawa, w tym powinno zaniechać nieuzasadnionych ingerencji, chociażby dany protest drażnił osoby postronne.

Na gruncie prawa krajowego przytoczyć należy w pierwszej kolejności art. 57 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, który stanowi, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, przy czym wszelkie ograniczenie tej wolności może określać jedynie ustawa. Zgromadzenia spontaniczne, dopuszczają w swojej istocie możliwość uczestniczenia w nich osób nieletnich – co więcej, może dochodzić do sytuacji, w której jedynymi uczestnikami ww. rodzaju zgromadzeń będą osoby nieletnie. Jakkolwiek podlegają one procedurom przewidzianym w *Ustawie Prawo o zgromadzeniach* – w tym też procedurom w razie ich legalnego rozwiązania przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji, w następujących przypadkach:

- 1) jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach;
- 2) jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego;
- 3) powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych;
- 4) jego przebieg narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne;
- 5) zakłóca przebieg zgromadzenia organizowanego w trybie przepisów rozdziału 2, 3 lub 3a.

Rozwiązanie zgromadzenia spontanicznego na podstawie ust. 1 następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia spontanicznego o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej publicznie uczestnikom tego zgromadzenia¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach*, art. 28 ust. 1 i 2.

Samo uczestnictwo w pokojowym zgromadzeniu spontanicznym nie powinno, w demokratycznym państwie prawa w związku z normą wynikającą z *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, być uznawane za przejaw demoralizacji nieletniego. Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 18.03.2004 r. „pojedyncze zachowania naganne lub nawet bardzo naganne podejmowane przez nieletniego nie świadczą jeszcze same w sobie o znacznym stopniu demoralizacji; demoralizacja jest bowiem trwałą tendencją do określonego zachowania – naruszania norm, które są społecznie akceptowane to wielokrotne, a nie pojedyncze zachowanie odbiegające od przyjętych reguł moralnych. Tylko obraz całości zachowań nieletniego może wskazywać na jego stopień demoralizacji”. Sąd podkreślił również, że „nawet charakter i rodzaj popełnionego czynu jest tylko jednym z wyznaczników stopnia demoralizacji nieletniego”¹⁰⁵.

Powyższa teza dodatkowo podważa w sposób jednoznaczny możliwość uznania zaistnienia zjawiska demoralizacji nieletniego w sytuacji, w której wniosek do sądu rodzinnego za jedyną podstawę obiera jednorazowy udział nieletniego w pokojowym zgromadzeniu. Tym bardziej, że takie działanie trudno zakwalifikować jako zachowanie naganne – jeżeli rozpatrywać je w kontekście wymienionych wcześniej standardów konstytucyjnych oraz międzynarodowych. Co do zasady, pokojowe zgromadzenia spontaniczne nie mogą zostać uznane *a priori* za nielegalne.

Zgromadzenia jako forma prezentowania swoich poglądów, służą społeczności do reagowania na aktualne problemy i kontrowersje funkcjonujące w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym. Skoro więc uczestnictwo w pokojowych zgromadzeniach co do zasady rozumiane jest jako społecznie i prawnie akceptowalne zachowanie, należy uznać, że zadaniem państwa demokratycznego – czego egzemplifikacją powinno być postępowanie organów publicznych – jest przede wszystkim rozwój obywatelski młodzieży, polegający również na pokojowym wyrażaniu swojego zdania.

W związku z powyższym uczestnictwo nieletniego w pokojowym zgromadzeniu publicznym, również w dobie pandemii, może i powinno być co do zasady chronione przez państwo jako realizacja konstytucyjnie przysługującego prawa do zgromadzeń.

¹⁰⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dn. 18.03.2004 r. (II AKa 531/03), Legalis nr 70063.

3.3 Proces szkolenia Policji w zabezpieczaniu imprez masowych i zgromadzeń publicznych

Policja jako formacja powołana do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi jeden z najistotniejszych fundamentów ochrony państwa.

Zmieniająca się dynamicznie sytuacja geopolityczna na świecie oraz ciągła potrzeba zapewnienia poczucia bezpieczeństwa dla społeczności lokalnej powoduje coraz to nowsze wyzwania i idące za tym trendem zagrożenia. Nowe wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa niosą za sobą nieodzowną potrzebę utrzymania wysokiego poziomu wyszkolenia, co w konsekwencji przekłada się bezpośrednio na wzrost posiadanych umiejętności i wiedzy, a także powoduje nabywanie nowych doświadczeń. W ślad za tym idzie także odkrywanie nowych cech oraz predyspozycji u osób szkolonych, które mogą w dalszej perspektywie realizować się w zupełnie innych niż dotychczas komórkach czy zespołach zadaniowych.

Systemy szkolenia funkcjonujące w służbach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji umożliwiały właściwe przygotowanie funkcjonariuszy do realizacji podstawowych zadań. Jednak brak odpowiedniej liczby szkoleń specjalistycznych stwarza istotne ryzyko wykonywania przez funkcjonariuszy wielu ustawowych obowiązków bez odpowiedniego przygotowania.

Coraz bardziej widoczny jest brak, a szczególnie w Policji spójnych systemów szkoleń, powiązanych ze ścieżką rozwoju zawodowego funkcjonariuszy, umożliwiających im stałe podnoszenie kwalifikacji i doskonalenie umiejętności. Słabymi stronami obecnych systemów szkoleń są m.in. niemożność pełnego zaspokojenia potrzeb szkoleniowych formacji, problemy z zapewnieniem właściwie przygotowanych instruktorów, infrastruktury i wyposażenia, niewystarczająca współpraca przy realizacji szkoleń pomiędzy formacjami, brak obligatoryjności szkoleń, niepowiązanie podnoszenia kwalifikacji z awansami i nagrodami. Stąd też niewątpliwie istnieje potrzeba wdrożenia daleko idących zmian w poszczególnych obszarach. Ich szybkie i sprawne wprowadzenie przyczyniłoby się do dalszego wzrostu poziomu profesjonalizacji służb podległych MSWiA, a tym samym jeszcze lepszej realizacji zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego państwa.

Podjęcie systemowych, długofalowych działań było szczególnie zauważalne w okresie pandemii, gdy ograniczenia związane z występującym na terenie kraju stanem epidemii,

znacząco skomplikowały realizację procesu doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy i pogłębiły istniejące w tym zakresie problemy.

Istotnym problemem jest brak spójnych systemów szkoleń, powiązanych ze ścieżką rozwoju zawodowego funkcjonariuszy, umożliwiających im stałe podnoszenie kwalifikacji i doskonalenie umiejętności. Systemy te powinny nie tylko umożliwiać funkcjonariuszowi właściwe wykonywanie obowiązków na aktualnie zajmowanym stanowisku, ale również przygotowywać go do nowych zadań w ramach ścieżki rozwoju zawodowego. Brak tego rodzaju spójnych, wielopoziomowych systemów obowiązkowych szkoleń, obecnie wynika głównie z problemów kadrowych i infrastrukturalnych policyjnego szkolnictwa. W planach była budowa nowego ośrodka szkoleniowego policjantów w Lublinie, jednakże jak wynika z ostatnich przekazów medialnych, nic w tym zakresie na chwilę obecną się nie dzieje poza zakupem działki pod budowę tego ośrodka.

System szkolenia Policji umożliwia realizację większości zaplanowanych kursów i szkoleń, ale nie zaspokaja pełni potrzeb szkoleniowych formacji. Szkolenie zawodowe podstawowe winno być pierwszym, a nie jedynym, obligatoryjnym elementem systemu. Obecnie kursy specjalistyczne nie są obligatoryjne. W rezultacie często policjanci kierowani są do wykonywania zadań wymagających specjalistycznej wiedzy i umiejętności, bez odpowiedniego przygotowania, które mogliby nabyć na kursach doskonalących (specjalistycznych).

Tak dzieje się właśnie też niejednokrotnie w trakcie zabezpieczania imprez masowych i zgromadzeń publicznych. Do działań kierowani są funkcjonariusze bez odpowiedniego przeszkolenia, nie wspominając już nawet o doświadczeniu zawodowym w tym zakresie. Sytuacje takie wymusza zarówno stan etatowy formacji, jak i brak odpowiednich ilości szkoleń dla wyższej kadry zawodowej przewidzianej właśnie do dowodzenia działaniami.

Na rok akademicki 2023/2024 w Akademii Policji w Szczytnie zaplanowane zostały jedynie dwa kursy specjalistyczne dla dowódców akcji/operacji policyjnych (dane własne autora). Podobnie obejmowanie przez funkcjonariuszy stanowisk kierowniczych nie jest poprzedzone obligatoryjnym kursem przygotowującym do kierowania zespołami ludzkimi.

Policja, mimo, że widzi potrzebę prowadzenia takich kursów, nie może ich zorganizować ze względu na ograniczony potencjał szkół, ośrodków szkolenia, ale także na brak wykwalifikowanej kadry dydaktycznej.

Tym samym ścieżka rozwoju zawodowego przestaje być powiązana z kolejnymi stopniami przygotowania zawodowego, którego istotnym elementem są właśnie szkolenia.

System szkolenia Policji obejmuje szkolenie zawodowe podstawowe (SZP), szkolenie zawodowe dla absolwentów szkół wyższych (SASW), które obecnie określa się jako szkolenie oficerskie (SzO). Warunkiem uzyskania kwalifikacji niezbędnych do mianowania na stanowisko służbowe jest ukończenie przez policjanta: szkolenia zawodowego podstawowego, a w korpusie oficerów szkolenia SASW (SzO) w Akademii Policji w Szczytnie. Tuż po przyjęciu do służby policjanci kierowani są na szkolenie podstawowe. Jest to obecnie jedyne obowiązkowe szkolenie zawodowe realizowane przez policjantów. Ponadto absolwenci studiów realizowanych w Akademii Policji w Szczytnie, m. in. kryminologii, bezpieczeństwa wewnętrznego, kryminalistyki, mają możliwość przystąpienia do egzaminu oficerskiego.

Struktura podmiotów organizujących i realizujących szkolenia i doskonalenia zawodowe policjantów:

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawuje nadzór nad Komendantem Głównym Policji oraz Akademią Policji w Szczytnie.
- Komendant Główny Policji ma do dyspozycji Biuro Kadr, Szkolenia Obsługi Prawnej KGP i w jego ramach Wydział Koordynacji Doboru i Szkolenia.

Akademia Policji w Szczytnie prowadzi:

- studia wyższe I i II stopnia,
- studia podyplomowe,
- szkolenie zawodowe dla absolwentów szkół wyższych, obecnie szkolenie zawodowe oficerskie,
- szkolenie zawodowe aspiranckie,
- szkolenie zawodowe podoficerskie,
- szkolenie zawodowe podstawowe,
- doskonalenia zawodowe centralne i lokalne.

Komendant Główny Policji sprawuje nadzór nad:

- Szkołą Policji w Katowicach, Szkołą Policji w Słupsku – szkolącymi służby prewencyjne,
- Szkołą Policji w Pile - szkolącą służby kryminalne,
- Centrum Szkolenia Policji w Legionowie - szkolącym wszystkie służby,
- Ośrodkiem Szkolenia KWP w Łodzi z siedzibą w Sieradzu.

Szkoły Policji prowadzą:

- szkolenia zawodowe podstawowe,
- szkolenia specjalistyczne,
- doskonalenie zawodowe centralne i lokalne.

Ośrodek Szkolenia KWP w Łodzi prowadzi:

- szkolenia zawodowe podstawowe,
- doskonalenie zawodowe lokalne.

Dodatkowo wszystkie Komendy Wojewódzkie Policji posiadają komórki ds. szkolenia i doskonalenia zawodowego.

Jak wynika z obserwacji własnych i doświadczeń, kadra naukowo-dydaktyczna jednostek szkoleniowych podnosi swoje kwalifikacje zawodowe w ramach kształcenia i doskonalenia zawodowego. Natomiast tylko w znikomym zakresie odbywa ona praktyki w jednostkach liniowych, które to praktyki miałyby na celu aktualizację wiedzy na temat zagadnień realizowanych i przekazywanych przez poszczególnych dydaktyków.

W policyjnym systemie szkolenia realizowane są różnego rodzaju formy ćwiczeń, m. in. ćwiczenia dowódczo – sztabowe, wielopoziomowe, zgrywające oraz pokazy. Istotnym elementem każdego ćwiczenia jest nie tylko jego realizacja w formie opisowej czy dokumentacyjnej, ale również bardzo ważna jest strona praktyczna każdego ćwiczenia.

Jest to szczególna forma prowadzenia ćwiczeń mająca na celu wypracowanie współpracy oraz przygotowanie funkcjonariuszy do realizacji zadań na poszczególnych stanowiskach służbowych. Ćwiczenie praktyczne umożliwia także bieżącą weryfikację obowiązujących przepisów i procedur prawnych oraz sposobów prowadzenia działań, a także pozwala na uniknięcie lub wyeliminowanie błędów, które mogłyby pojawić się już w realnym działaniu.

Podstawą prawną organizacji ćwiczeń sztabowych jest *Zarządzenie nr 34 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2021 r. w sprawie metod i form przygotowania oraz prowadzenia krajowych i międzynarodowych ćwiczeń w Policji w zakresie reagowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń lub w sytuacjach kryzysowych*¹⁰⁶.

Organizując i prowadząc ćwiczenia uwzględnia się:

- 1) zasadę realizmu – polegającą na stworzeniu uczestnikom ćwiczenia warunków możliwie zbliżonych do rzeczywistego przebiegu działań;

¹⁰⁶ Dz. Urz. KGP z 2021 r., poz. 146; dalej jako: *Zarządzenie nr 34 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2021 r. w sprawie metod i form przygotowania oraz prowadzenia krajowych i międzynarodowych ćwiczeń w Policji w zakresie reagowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń lub w sytuacjach kryzysowych*.

- 2) zasadę ciągłości – polegającą na zapewnieniu przebiegu działań w czasie trwania ćwiczenia przy zachowaniu kolejności następujących po sobie sytuacji układających się w logiczny ciąg zdarzeń przyjętych w scenariuszu ćwiczenia;
- 3) zasadę niejawności – oznaczającą, że założenia przygotowywanego ćwiczenia muszą pozostać nieznane dla ich bezpośrednich uczestników i wykonawców poszczególnych epizodów, w zakresie wskazanym przez kierownika ćwiczenia;
- 4) zasadę bezpieczeństwa – polegającą na takim zaplanowaniu, zorganizowaniu oraz przeprowadzeniu ćwiczenia, które nie spowoduje zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, zwierząt, a także zagrożenia dla mienia, w szczególności w odniesieniu do epizodów z wykorzystaniem środków pozoracji działań¹⁰⁷.

W każdym ćwiczeniu, bez względu na ilość osób biorących w nim udział, kluczową rolę zawsze będzie odgrywał kierownik ćwiczenia. Do zadań kierownika ćwiczenia należy w szczególności:

- a) określenie szczegółowych celów ćwiczenia,
- b) określenie etapów ćwiczenia, miejsc/rejonów, czasu prowadzenia, sił i środków niezbędnych do jego realizacji,
- c) określenie zakresu współdziałania z podmiotami spoza Policji zaangażowanymi tylko w realizację ćwiczenia,
- d) przedstawienie do zatwierdzenia kierownikowi jednostki Policji przygotowującej ćwiczenie projektu decyzji, o której mowa w § 5 ust. 1 oraz planu ćwiczenia,
- e) określenie warunków bezpieczeństwa w trakcie przygotowania i realizacji ćwiczenia,
- f) zorganizowanie rekonesansu miejsca ćwiczenia i wyznaczenie przedstawicieli zespołów funkcjonalnych przewidzianych do udziału w rekonesansie,
- g) określenie potrzeb w zakresie zapewnienia warunków ochrony informacji niejawnych,
- h) określenie niezbędnych potrzeb do realizacji ćwiczenia w zakresie zabezpieczenia logistycznego i medycznego,
- i) wdrożenie zasady niejawności ćwiczenia,
- j) określenie terminu gotowości do ćwiczenia,
- k) wyznaczenie nowego terminu ćwiczenia w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających jego przeprowadzenie,

¹⁰⁷ Zarządzenie nr 34 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2021 r., par. 6 ust. 1.

- l) poinformowanie uczestników ćwiczenia o wyznaczeniu nowego terminu w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających jego przeprowadzenie,
- m) kierowanie przebiegiem ćwiczenia,
- n) przerwanie/wznowienie ćwiczenia,
- o) zakończenie ćwiczenia,
- p) wstępne podsumowanie zrealizowanego ćwiczenia,
- q) ocena uczestników biorących udział w ćwiczeniu,
- r) przedstawienie raportu końcowego kierownikowi jednostki Policji przeprowadzającej ćwiczenie¹⁰⁸.

Kierownik ćwiczenia odpowiada za przygotowanie, przeprowadzenie i omówienie ćwiczenia oraz opracowanie wynikających z niego wniosków. Jednakże nie będzie możliwości zorganizowania i przeprowadzenia ćwiczenia bez powołania i zaangażowania poszczególnych zespołów osobowych wchodzących w skład profesjonalnie zaplanowanego ćwiczenia.

Wśród takich zespołów wyróżniamy: zespół autorski, zespół monitorujący, zespół podgrywający, zespół obserwatorów, zespół zabezpieczenia i zespół obsługi medialnej.

Do najważniejszych zadań zespołu autorskiego należy w szczególności:

- a) analiza celów, tematu, formy, miejsca i czasu przeprowadzenia ćwiczenia,
- b) przygotowanie dokumentacji przedsięwzięcia, w tym opracowanie decyzji oraz planu ćwiczenia,
- c) określenie sposobu organizacji ćwiczenia,
- d) określenie katalogu zadań do realizacji, a także scenariusza oraz założeń do ćwiczenia, ogólnej charakterystyki i sytuacji operacyjnej,
- e) udział w rekonesansie miejsca ćwiczenia,
- f) opracowanie raportu końcowego z przebiegu ćwiczenia,
- g) po zakończeniu fazy przygotowania ćwiczenia członkowie zespołu autorskiego mogą zostać włączeni do składu innych zespołów funkcjonalnych lub mogą realizować zadania zespołu kierującego ćwiczeniem.

Do najważniejszych zadań zespołu monitorującego ćwiczenie należy w szczególności:

- a) monitorowanie sprawnego przebiegu ćwiczenia,
- b) merytoryczne wsparcie dla zespołów funkcjonalnych,
- c) monitorowanie obiegu informacji w trakcie ćwiczenia,

¹⁰⁸ Zarządzenie nr 34 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2021 r., par. 9 ust. 1.

d) monitorowanie przestrzegania warunków ochrony informacji niejawnych.

Do najważniejszych zadań zespołu podgrywającego należy w szczególności:

- a) udział w rekonesansie miejsca ćwiczenia,
- b) pozorowanie działań wynikających z sytuacji operacyjnej ćwiczenia,
- c) stworzenie sytuacji operacyjnej, zgodnie z postanowieniami dokumentacji ćwiczenia,
- d) wprowadzanie podgrywek i zapewnienie obiegu informacji w trakcie ćwiczenia, pozwalającego na zmianę sytuacji operacyjnej,
- e) udział w opracowaniu raportu końcowego z przebiegu ćwiczenia.

Do najważniejszych zadań zespołu obserwatorów należy w szczególności:

- a) ocena przygotowania uczestników przedsięwzięcia do realizacji zadań wskazanych w założeniach do ćwiczenia,
- b) ocena zasadności przyjmowanych rozwiązań i sposobów postępowania przez uczestników ćwiczenia,
- c) bieżące monitorowanie przebiegu wykonywania zadań i zachowań uczestników ćwiczenia,
- d) ocena współdziałania uczestników ćwiczenia,
- e) udział w opracowaniu raportu końcowego z przebiegu ćwiczenia.

Do najważniejszych zadań zespołu zabezpieczenia należy w szczególności:

- a) udział w rekonesansie miejsca ćwiczenia,
- b) zapewnienie warunków bezpieczeństwa w rejonie prowadzonego ćwiczenia,
- c) zapewnienie warunków ochrony informacji niejawnych,
- d) przygotowanie miejsc/rejonów prowadzenia ćwiczenia, poprzez wyposażenie w odpowiednie środki materiałowo-techniczne, właściwe dla danego rodzaju przedsięwzięcia,
- e) zabezpieczenie rejonu ćwiczeń na wypadek wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa osób, zwierząt lub mienia,
- f) przygotowanie środków pozoracji działań,
- g) zapewnienie uczestnikom odpowiednich warunków socjalno-bytowych,
- h) opracowanie dokumentacji ćwiczenia w zakresie zabezpieczenia logistycznego, finansowego, medycznego, łączności oraz ochrony informacji niejawnych,
- i) rozliczenie kosztów ćwiczenia,
- j) udział w opracowaniu raportu końcowego z przebiegu ćwiczenia.

Do najważniejszych zadań zespołu obsługi medialnej należy w szczególności:

- a) udział w rekonesansie miejsca ćwiczenia,
- b) przygotowanie informacji medialnych i prowadzenie kampanii informacyjnej na temat planowanego ćwiczenia,
- c) przygotowanie oprawy audio-wizualnej ćwiczenia i moderowanie jego przebiegu,
- d) przygotowanie sektorów dla mediów oraz ustalenie zasad wykonywania zadań prasowo-informacyjnych w rejonie prowadzonego ćwiczenia,
- e) udzielanie mediom informacji na temat działań prowadzonych w trakcie ćwiczenia,
- f) współpraca ze środkami masowego przekazu w zakresie prowadzonego ćwiczenia,
- g) opracowywanie informacji medialnych z przebiegu ćwiczenia,
- h) współpraca ze służbami prasowo-informacyjnymi podmiotów zaangażowanych w przebieg ćwiczenia,
- i) udział w opracowaniu raportu końcowego z przebiegu ćwiczenia¹⁰⁹.

Ponadto jeszcze przed działaniami najpierw powinna zostać sporządzona koncepcja przygotowania i przeprowadzenia ćwiczenia, która będzie wyjściowym dokumentem opracowywanym na potrzeby przygotowania ćwiczenia. Dokument ten najczęściej opracowuje się według standardowego schematu, który powinien zawierać takie elementy jak:

- podstawa organizacji ćwiczenia - wyszczególnienie dokumentów normatywnych, wytycznych planistycznych uszeregowanych wg kolejności poszczególnych etapów wraz z podanym konkretnym umiejscowieniem ćwiczenia,
- dokumenty odniesienia - doktryny, regulaminy, instrukcje i inne fachowe implementowane dokumenty, których postanowienia rzutują na proces przygotowania i przeprowadzenia ćwiczenia oraz jego zawartość merytoryczną,
- opis ćwiczenia – kryptonim, temat, forma/rodzaj oraz terminy ćwiczenia i terminy przeprowadzenia poszczególnych etapów, miejsce (rejon ćwiczenia), struktura kierownictwa ćwiczenia, wyszczególnienie osób funkcyjnych z podaniem stanowiska, imienia i nazwiska oraz uczestników wraz ze strukturą organizacyjną ćwiczenia,
- ogólne wymagania - ogólne założenia ćwiczenia, w tym istota ćwiczenia, główne problemy rozpatrywane w ćwiczeniu, oczekiwane efekty szkoleniowe,
- cele i zagadnienia do ćwiczenia - cele szkoleniowe ćwiczenia, w układzie: uczyć (kogo?), doskonalić (co?, jakie elementy?), zgrywać (kogo z czym?, kim?), sprawdzić (kogo?, co?)

¹⁰⁹ Zarządzenie nr 34 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2021 r., par. 9 ust. 1 pkt. 3 – 8.

- oraz zagadnienia szkoleniowe ćwiczenia, w formie ogólnych zagadnień szkoleniowych przewidzianych do realizacji w trakcie całego ćwiczenia,
- etapy i przebieg ćwiczenia - wyszczególnienie zagadnień w poszczególnych etapach oraz ich ogólny przebieg,
 - harmonogram przygotowania ćwiczenia - opracowywany w formie tabelarycznej z uwzględnieniem terminów realizacji głównych przedsięwzięć oraz osób odpowiedzialnych za opracowanie planu przeprowadzenia ćwiczenia i innych zagadnień wg potrzeb. Ponadto powinny również znaleźć się tam kwestie dotyczące przeprowadzenia spotkań planistycznych, odpraw i warsztatów oraz szkoleń kierownictwa ćwiczenia i ćwiczących, termin osiągnięcia gotowości do ćwiczenia, zakres współpracy z mediami, uczestnicy i termin przeprowadzenia rekonesansu rejonu ćwiczenia, jeśli ćwiczenie realizowane będzie w terenie,
 - ustalenia organizacyjne - zasady ochrony informacji niejawnych, zabezpieczenie logistyczne i administracyjne - w formie zestawienia ilościowego zasadniczych środków materiałowych przewidzianych na zabezpieczenie przygotowania i przeprowadzenia ćwiczenia, wstępny kosztorys ćwiczenia i inne dane dotyczące obsługi administracyjnej,
 - postanowienia końcowe - określenie miejsca, czasu i uczestników ćwiczenia oraz zakres i terminy składania sprawozdań. Koncepcję podpisuje szef zespołu autorskiego lub wyznaczona osoba i powinna ona być przedstawiona do zatwierdzenia z takim wyprzedzeniem czasowym, który umożliwi terminowe opracowanie stosownej dokumentacji.

Uwzględniając powyższe zasady oraz biorąc pod uwagę w prowadzonych ćwiczeniach możliwość weryfikacji przydatności aktualnych procedur oraz sposobów prowadzenia działań, można jednocześnie w znacznym stopniu uniknąć popełniania błędów w praktyce. Ponadto ich przebieg pozwala także odpowiedzieć na pytanie: czy w sytuacjach trudnych, które wymagają szybkich, właściwych reakcji, komórki oraz jednostki organizacyjne Policji będą w stanie skutecznie oraz sprawnie reagować na zagrożenia w określonym miejscu ale także i czasie¹¹⁰.

Liczne przykłady katastrof, klęsk żywiołowych, awarii technicznych, aktów terrorystycznych czy też innych zdarzeń, których charakter, zasięg i następstwa w praktyce

¹¹⁰ J. Struniawski, *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń sztabowych w Policji*, „Policja” 2014, nr 2, s. 70.

są nieprzewidywalne, a podejmowane decyzje dotyczące prowadzonych działań muszą i powinny być realizowane natychmiast, doskonale sprawdzają się specjalistyczne urządzenia wykorzystujące nowoczesną technologię, w tym wszelkiego rodzaju symulatory do prowadzenia odpowiednich szkoleń.

Najistotniejszym elementem reagowania na każdą sytuację kryzysową jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrona życia, zdrowia czy też mienia ludzkiego, w tym również w trakcie zabezpieczenia imprez masowych czy zgromadzeń publicznych.

W ramach tej ochrony, do najważniejszych czynników, które decydują o prawidłowo podjętej akcji ratowniczej z pewnością możemy zaliczyć szybką, sprawną i przede wszystkim właściwą ocenę powstałej sytuacji, a w dalszym etapie również właściwą koordynację działań poszczególnych uczestników biorących udział w zdarzeniu.

Z taką właśnie myślą powstał symulator działań Policji w sytuacjach kryzysowych. Jest to narzędzie które jednocześnie umożliwia szkolenie i trening w zakresie dowodzenia oraz koordynacji działań, przy jednoczesnym założeniu współdziałania różnego rodzaju podmiotów biorących udział w zdarzeniu, w warunkach możliwie najpełniej zbliżonych do rzeczywistości.

Dlatego też symulator działań Policji w sytuacjach kryzysowych wykorzystywany jest na różnego rodzaju kursach, szkoleniach czy doskonaleniach zawodowych prowadzonych w Akademii Policji w Szczytnie. Są to m.in.:

- kurs specjalistyczny dla dowódców podoperacji kontrterrorystycznych prowadzonych w ramach operacji policyjnych;
- kurs specjalistyczny dla kierujących działaniami antyterrorystycznymi na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym;
- kurs specjalistyczny dla policjantów komórek organizacyjnych Policji właściwych tylko w sprawach sztabowych;
- kurs specjalistyczny dla dowódców akcji i operacji policyjnych.

Z uwagi na główne wykorzystanie symulatora właśnie na tym ostatnim kursie, jemu należy przyjrzeć się najbliżej. Na kurs specjalistyczny dla dowódców akcji i operacji policyjnych kieruje się oficerów Policji przewidzianych do pełnienia funkcji dowódcy lub zastępcy dowódcy akcji lub operacji w tym podoperacji policyjnej, którzy ukończyli kurs specjalistyczny dla policjantów komórek organizacyjnych Policji właściwych w sprawach sztabowych lub oficerów Policji zajmujących stanowiska kierowników jednostek organizacyjnych Policji

i komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji, komend wojewódzkich Policji oraz Komendy Stołecznej Policji oraz ich zastępców¹¹¹.

Program kursu dowódców akcji i operacji obejmuje następujące treści kształcenia:

- 1) Wybrane zagadnienia dowodzenia w Policji. W ramach tego tematu realizowane są zagadnienia z zakresu: specyfiki funkcjonowania jednostek Policji w sytuacji wystąpienia zdarzeń szczególnych, dowodzenia, specyfiki działań pododdziałów kontrterrorystycznych Policji w związku z akcjami lub operacjami policyjnymi, zapobieganie konfliktom i deeskalacja niebezpiecznych zachowań.
- 2) Przygotowanie akcji lub operacji policyjnej. W ramach tego tematu realizowane są zagadnienia z zakresu: zorganizowania, przygotowania i prowadzenia akcji lub operacji policyjnej oraz wizyta studyjna, która ma na celu dokonanie przez słuchaczy: oceny infrastruktury obiektów, na których przeprowadzane są imprezy masowe, oceny sposobu zabezpieczenia tych imprez przez jej organizatora oraz analizy sposobu realizacji zabezpieczenia.
- 3) Realizacja akcji lub operacji policyjnej. W ramach tego tematu realizowane są zagadnienia z zakresu: dowodzenie siłami realizującymi akcje lub operację oraz współdziałanie z podmiotami pozapolicyjnymi¹¹².

Istotnym elementem każdego działania podczas zabezpieczania imprez masowych i zgromadzeń publicznych jest ujęcie zagadnień dotyczących porządku publicznego w trakcie prowadzonych szkoleń lub treningów. Odwzorowywane w symulatorze działania związane z przywracaniem naruszonego bezpieczeństwa i porządku publicznego powinny być w jak największym stopniu zbliżone do zdarzeń występujących w realnej rzeczywistości, z jednoczesnym uwzględnieniem zasady, że zostaną dostosowane do indywidualnych potrzeb i celów szkoleniowych jego uczestników. Ważnym elementem będzie tutaj także aktualny poziom wiedzy oraz doświadczenia osób szkolonych.

Następnie uczestnicy ćwiczenia mają w sposób indywidualny podejmować bieżące rozstrzygnięcia danego problemu oraz w sposób sprawny i najmniej skomplikowany doprowadzić do przywrócenia naruszonego bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy również dodać, że przebieg ćwiczenia powinien odbywać się w warunkach jak najbardziej

¹¹¹ Dz. Urz. KGP z 2022 r., poz. 214; dalej jako: *Decyzja nr 263 z dnia 01 sierpnia 2022 r. Komendanta Głównego Policji w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym dla dowódców akcji i operacji policyjnych.*

¹¹² Załącznik do decyzji nr 263 Komendanta Głównego Policji.

zbliżonych do rzeczywistych, włącznie ze zmieniającymi się warunkami atmosferycznymi czy też również powinien być bezpośrednio związany z przebiegiem, rodzajem czy skutkiem danego zdarzenia. Wszelkiego rodzaju utrudnienia związane z miejscem wystąpienia sytuacji kryzysowej takie jak wydłużony czas dojazdu na miejsce zdarzenia poprzez różnego rodzaju utrudnienia, natężenie ruchu, warunki atmosferyczne, dostępne środki transportowe czy też ich wyposażenie, mają bezpośredni wpływ na bieżący rozwój każdej sytuacji kryzysowej.

Wszystkie wymienione elementy sprawiają, że ćwiczenia prowadzone na symulatorze działań Policji w sytuacjach kryzysowych przebiegają w warunkach przypominających lub bardzo zbliżonych do rzeczywistych.

Ponadto symulacje ćwiczeń pozwalają na przygotowanie osób ćwiczących, ale także również innych wszelkich podmiotów współdziałających do radzenia sobie w niebezpiecznych sytuacjach, a także pomagają zapobiegać stratom materialnym w przypadku ewentualnego lub realnego wystąpienia takich zdarzeń.

Wśród elementów, które mogą pomóc w zaplanowaniu i przeprowadzeniu działań, należy przed ich realizacją w miarę możliwości opracować kilka wariantów zakładających różnego rodzaju przebieg i scenariusz danego zdarzenia. Z bardziej istotnych należałoby tu wymienić:

- sporządzić plan ewakuacji na wypadek różnego rodzaju zdarzeń (pożar, katastrofa naturalna, awaria techniczna itp.),
- przypomnieć i przećwiczyć zasady udzielania pierwszej pomocy w celu bezpośredniego ratowania życia i zdrowia ludzkiego do czasu przybycia zaplecza medycznego,
- zapewnić zabezpieczenie logistyczne na wypadek działań przedłużających się w czasie, w tym uwzględniając zapasy żywności i wody pitnej oraz zaplecze sanitarne,
- zapewnić opiekę psychologiczną – w wyniku różnego rodzaju sytuacji kryzysowych mogą pojawić się silne emocje i stres, które należy wówczas niezwłocznie opanować,
- zaplanować rozwiązania, miejsca i trasy zapasowe, gdyż często nagle wydarzenia będą wymagały szybkiej reakcji i przemieszczania sił i środków w bezpieczne miejsca.

Wszystkie powyżej wymienione składowe ćwiczenia będą istotnym elementem przygotowania się do bezpośredniego reagowania w sytuacji kryzysowej. Ich regularne wykonywanie pozwoli na zwiększenie odporności na stres oraz niewątpliwie pozytywnie wpłynie na pomyślny rozwój i przebieg ćwiczenia, mogąc tym samym niejednokrotnie przyczynić się do ratowania życia, zdrowia czy mienia już w realnym zagrożeniu.

Sam symulator działań Policji w sytuacjach kryzysowych ma budowę modułową, co umożliwia dostosowanie liczby i funkcji poszczególnych stanowisk szkoleniowych do aktualnych potrzeb osób ćwiczących. Najczęściej wykorzystywane są główne pomieszczenia symulatora, w skład których wchodzi:

- a) pracownia nr 1 – projektowania i analizy procesów decyzyjnych służy do wstępnego opracowania scenariusza zakładanego ćwiczenia, sporządzenia planu działania dowódcy akcji/operacji policyjnej, wyznaczenia sił i środków oraz przydzielenia poszczególnych odpowiedzialności dla osób ćwiczących.
- b) pracownia nr 2 – przeznaczona dla dowódcy oraz zastępcy dowódcy w przypadku jego powołania. Dowodzenie akcją w szczególności polega na:
 - ocenie zagrożenia poprzez ustalenie jego rodzaju i przewidywanego rozwoju, dokonanej w szczególności na podstawie analizy zagrożeń;
 - kalkulacji oraz koncentracji niezbędnych sił i środków;
 - określeniu zadań i organizacja sztabu w przypadku jego powołania;
 - wydawanie poleceń w zakresie podejmowanych działań;
 - współdziałaniu z podmiotami spoza Policji;
 - zorganizowaniu zabezpieczenia logistycznego działań;
 - przygotowaniu i przekazywaniu właściwemu przełożonemu meldunków o sytuacji oraz realizowanych działaniach;
 - dokumentowaniu przebiegu działań¹¹³.
- c) pracownia nr 3 – podzielona na pięć samodzielnych stanowisk przeznaczonych dla dowódców podoperacji lub odcinków w zależności od formy prowadzonych działań.
- d) pracownia nr 4 – sztab dowódcy, który swoje podstawowe zadania realizuje m.in. poprzez:
 - gromadzenie i analizowanie informacji dotyczących przygotowanych i planowanych działań oraz wypracowanie na ich podstawie wniosków i prognoz rozwoju sytuacji;
 - kalkulacja niezbędnych sił i środków;
 - przygotowywanie dokumentów decyzyjnych określonych przez dowódcę;
 - przekazywanie decyzji wydanych przez dowódcę;

¹¹³ Zarządzenie nr 20 z dnia 13 lipca 2020 r. Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań policyjnych w związku ze zdarzeniami szczególnymi §10 pkt. 3.

- zorganizowanie obiegu informacji w związku z prowadzonymi działaniami;
- sprawowaniu nadzoru nad realizacją zadań przez podległe siły;
- przygotowywanie okresowych i doraźnych meldunków;
- opracowanie raportu końcowego, zawierającego analizę przeprowadzonych działań wraz z wnioskami do akceptacji dowódcy akcji lub operacji oraz przedłożenie do zapoznania kierownikowi jednostki policji lub jego zastępcom¹¹⁴.

e) pracownia nr 5 – stanowiska operatorów przeznaczone do obsługi stanowisk szkoleniowych.

Do głównych zadań realizowanych na tych stanowiskach należą:

- załączenie systemu oraz jego przygotowanie techniczne;
- realizacja ćwiczenia zgodnie z wypracowanymi wcześniej założeniami;
- utrzymywanie stałej łączności radiowej i telefonicznej z uczestnikami ćwiczenia;
- nadzór na prawidłowym przebiegiem;
- ewentualna modyfikacja warunków ćwiczenia w trakcie jego realizacji;
- rejestrowanie i ocena przebiegu ćwiczenia;
- podsumowanie ćwiczenia.

Jak twierdzi J. Wołęjszo „prawidłowe wykonywanie zadań oraz sprawna reakcja na zdarzenia kryzysowe przez policję w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, wymaga wysokiego poziomu wyszkolenia funkcjonariuszy od najniższych szczebli zawodowych po kadrę kierowniczą. Kursy, szkolenia, odprawy, narady oraz ćwiczenia, kształtują nowe umiejętności oraz podnoszą poziom wiedzy, przyczyniając się jednocześnie do zdobywania i pogłębiania nowych obszarów wiedzy oraz umiejętności. Pomagają zdobywać doświadczenie oraz optymalnie przygotowują uczestników szkoleń do właściwych reakcji w sytuacjach ewentualnych zagrożeń. Rozwój kadry w organizacji Policji, która jest zhierarchizowana to aspekt dla przełożonego oraz podwładnego. Zarówno jedna jak i druga strona powinna interesować się tą kwestią. Przełożony posiadając wykwalifikowanego podwładnego to potencjalne źródło sukcesów, zwycięstwo w działaniach”¹¹⁵.

Liczne przykłady katastrof czy awarii technicznych dowodzą, że im lepszy jest poziom przygotowania do danej sytuacji kryzysowej, tym mniej dotkliwe są jej skutki. Błyskawicznie podjęta akcja ratownicza w przeważającej liczbie przypadków niewątpliwie zapobiegawczo

¹¹⁴ Zarządzenie nr 20 Komendanta Głównego Policji, §12 pkt. 7.

¹¹⁵ J. Wołęjszo, *Rozwój zawodowy w organizacjach zhierarchizowanych*, Warszawa 2010, s. 7.

wpłyne na negatywny dalszy rozwój zdarzenia oraz przyczyni się do jej zakończenia sukcesem, a także co najważniejsze uchroni życie, zdrowie lub mienie ludzkie.

Do najważniejszych czynników, które będą decydowały o pozytywnym zakończeniu działań z pewnością zaliczyć możemy szybkie podjęcie akcji, dobrą koordynację działań oraz właściwe współdziałanie służb biorących udział w zdarzeniu.

Rozpatrując przygotowanie do działań poprzez pryzmat zarządzania kryzysowego należy sięgnąć do *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym* z dnia 26 kwietnia 2007 roku¹¹⁶.

Szkolenia najprościej można podzielić na teoretyczne oraz praktyczne. Teoretyczne, które realizowane są na poziomie jednostki terytorialnej bądź w innym miejscu szkoleniowym, pozwalają podnosić poziom wiedzy w danej dziedzinie oraz wskazywać nowe rozwiązania i kierunki działania. Teoria stanowi podstawę do działań praktycznych.

Jeżeli chodzi o przygotowanie do działań kadry dowódczej to takim pierwszym elementem szkolenia jest ukończenie kursu specjalistycznego dla policjantów komórek organizacyjnych Policji właściwych w sprawach sztabowych. Program tego kursu zawiera następujące kluczowe elementy nauczania:

- wykorzystanie psychologicznych aspektów w działaniach sztabowych (psychologiczne aspekty podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych),
- przygotowanie i planowanie działań sztabowych (kierowanie w Policji i jego formy, specyfika funkcjonowania jednostek policji w zdarzeniach kryzysowych, gromadzenie i przetwarzanie informacji, dokumenty sztabowe, rozpoznanie i analiza zagrożenia, sporządzanie dokumentów sztabowych, terenoznawstwo),
- realizacja działań sztabowych (proces decyzyjny, współdziałanie z podmiotami pozapolicyjnymi oraz obieg informacji),
- analiza i ocena działań sztabowych (analiza przebiegu akcji/operacji policyjnej, raport końcowy)¹¹⁷.

Głównym celem tego kursu jest przygotowanie funkcjonariuszy z zakresu planowania, realizacji i analizy działań sztabowych, ze szczególnym uwzględnieniem akcji/operacji policyjnych. Na ten kurs kierowani są policjanci, którzy są w służbie stałej oraz realizują zadania sztabowe, nie krócej niż rok. Przedmiotowe szkolenie daje podstawy do dokonywania

¹¹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2023 poz. 122.

¹¹⁷ Załącznik do Decyzji nr 304 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2022 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym dla policjantów komórek organizacyjnych właściwych w sprawach sztabowych, Dz. U. KGP z 2022 r., poz. 224.

ocen i analizy jakości czynności w związku z podjętymi czynnościami związanymi z działaniami Policji na każdym etapie planowania, przygotowania i realizacji działania.

Kolejnym kursem skierowanym dla kadry dowódczej jest kurs specjalistyczny dla dowódców akcji i operacji policyjnych, na który kieruje się już praktycznie wyłącznie kadre kierowniczą Policji, którzy przewidziani są do pełnienia funkcji dowódcy lub zastępcy dowódcy akcji i operacji (podoperacji) policyjnej, którzy ukończyli kurs specjalistyczny dla policjantów komórek organizacyjnych Policji właściwych w sprawach sztabowych lub oficerowie, którzy zajmują stanowiska kierowników jednostek organizacyjnych Policji i komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji, komend wojewódzkich Policji, Komendy Stołecznej Policji oraz ich zastępców.

Program tego szkolenia zawiera następujące kluczowe punkty nauczania:

- wybrane zagadnienia dowodzenia w Policji (specyfika funkcjonowania jednostek Policji w zdarzeniach kryzysowych, dowodzenie w Policji, specyfika działań jednostek i komórek kontrterrorystycznych policji w związku z akcjami lub operacjami policyjnymi),
- przygotowanie akcji lub operacji policyjnej (koncepcja realizacji akcji lub operacji policyjnej, organizacja zabezpieczenia logistycznego akcji lub operacji policyjnej, wizyta studyjna – na terenie miasta stołecznego Warszawa i jego wybranych obiektach sportowych),
- realizacja akcji lub operacji policyjnej (dowodzenie siłami realizującymi akcję lub operację, współdziałanie z podmiotami pozapolicyjnymi),
- podsumowanie i ocena akcji lub operacji policyjnej (analiza przebiegu akcji lub operacji policyjnej) ¹¹⁸.

Kolejnym kursem specjalistycznym związanym z zabezpieczeniami imprez masowych i zgromadzeń publicznych jest kurs dla kierujących działaniami antyterrorystycznymi na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Na przedmiotowy kurs kierowani są funkcjonariusze Policji, którzy spełniają wymagania do pełnienia funkcji dowódcy operacji policyjnej, zastępcy dowódcy operacji lub podoperacji antyterrorystycznej realizowanej w ramach operacji policyjnej na podstawie przepisów w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi. Program tego szkolenia zawiera następujące kluczowe punkty nauczania:

¹¹⁸ Załącznik do Decyzji nr 263 Komendanta Głównego Policji z dnia 01 sierpnia 2022 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym dla dowódców akcji i operacji policyjnych, Dz. U. KGP z 2022 poz. 214.

- wybrane zagadnienia kierowania i dowodzenia działaniami antyterrorystycznymi, w tym działań kontrterrorystycznych (psychologiczne aspekty podejmowania decyzji, dowodzenie w Policji, przepisy regulujące prowadzenie działań antyterrorystycznych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, przepisy regulujące działanie oraz specyfikę działań pododdziałów antyterrorystycznych Policji realizujących działania kontrterrorystyczne, wykorzystanie negocjacji policyjnych w działaniach),
- planowanie i przygotowanie działań antyterrorystycznych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym (organizacja działań antyterrorystycznych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, kierowanie podmiotami pozapolicyjnymi biorącymi udział w działaniach antyterrorystycznych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym),
- podsumowanie i ocena działań antyterrorystycznych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym¹¹⁹.

Wszelkiego rodzaju szkolenia, w tym również te wskazane powyżej, przeznaczone dla kadr zarządzających mają na celu przygotowanie kierowników jednostek do nabycia umiejętności zarządzania, w tym podejmowania szybkich i sprawnych decyzji w sytuacjach kryzysowych. Zarządzanie kryzysowe określono jako „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”¹²⁰.

Tym samym uznano, że zarządzanie kryzysowe powinno koncentrować aktywność organów administracji publicznej na zasobach i infrastrukturze, które pozwolą społeczeństwu przetrwać w okolicznościach zaistniałych po sytuacji kryzysowej, a jednocześnie stworzą warunki do przeciwstawienia się nawrotom tej sytuacji. Zresztą pojęcie to było przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych, które stwierdziły, że „zarządzanie kryzysowe, będące elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, polega na opracowywaniu planów i programów opisujących metody działań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a w ich trakcie na przygotowaniu do przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi.

¹¹⁹ Załącznik do *Decyzji nr 125 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym dla kierujących działaniami antyterrorystycznymi na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym*, Dz. U. KGP z 2017 poz. 35.

¹²⁰ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. 2023 poz. 122, art. 2.

Zarządzanie kryzysowe polega także na odpowiednim reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz na odtwarzaniu infrastruktury i zapewnieniu jej prawidłowego funkcjonowania. Obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy”¹²¹.

Dlatego niezbędnym jest prawidłowy proces szkolenia, w wyniku którego jego uczestnicy zostaną bardzo dobrze przygotowani do właściwego reagowania i działania. Z tym właśnie założeniem wykorzystuje się symulator Policji do działań w sytuacjach kryzysowych.

Umożliwia on równoczesne szkolenie i koordynację działań osób odpowiedzialnych za dowodzenia całością akcji oraz kierowanie poszczególnymi współuczestniczącymi służbami. Poprzez to urządzenie można w pełni zintegrować działania ekip ratowniczych, służb porządkowych, służb wsparcia i zabezpieczenia logistycznego oraz wielu innych podmiotów, które zaangażowane będą w przygotowanie, reagowanie i przebieg działań mających na celu zapobieżenie, ograniczenie skutków lub zatrzymanie danej sytuacji kryzysowej.

Takie stanowisko prezentuje również J. Struniawski twierdząc, że: „symulator działań Policji w sytuacjach kryzysowych daje możliwość właściwego przygotowania ćwiczeń sztabowych na poziomie taktyczno-strategicznym, wspomaganych multimedialnym, inteligentnym systemem teleinformatycznym, z odwzorowanym światem rzeczywistym, przy zastosowaniu technologii inteligentnych obiektów, z wykorzystaniem sztucznej inteligencji. Doskonale pozoruje działania w warunkach rzeczywistych i rozwija zdolność twórczego poszukiwania rozwiązań oraz podejmowania szybkich decyzji, rozumienia i wiązania w całość związków przyczynowo - skutkowych, a także odporność na stres”¹²².

Dodatkową wartością każdego ćwiczenia, które związane jest z inscenizacją jakiegokolwiek sytuacji kryzysowej jest możliwość wzmacniania odporności psychicznej osób biorących udział w ćwiczeniu. W wyniku kryzysu, mogą pojawić się i zazwyczaj tak się dzieje, że pojawiają się silne emocje oraz stres, których nie umiemy opanować. Opanowanie stresu jest bardzo ważnym elementem przygotowania się do danej sytuacji kryzysowej.

Regularne organizowanie, prowadzenie i uczestnictwo w ćwiczeniach niewątpliwie pozwala na zwiększenie swojej odporności na stres co w konsekwencji potencjalnie może przyczynić się do zdecydowanie sprawniejszego działania oraz podejmowania decyzji

¹²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 listopada 2021 r. I SA/Gd 1171/12, LEX nr 1247413

¹²² J. Struniawski, *Sztaby w Policji, Organizacja i funkcjonowanie*, Szczytno 2017 s. 175.

w realnym działaniu, gdzie kluczowe decyzje powinny i muszą być podejmowane sprawnie oraz bez zbędnej zwłoki.

W dobie obecnej sytuacji geopolitycznej oraz bezpośrednich zagrożeń i agresji militarnej, jak to ma obecnie miejsce ze strony Rosji na Ukrainie, prowadzenie wszelkiego rodzaju ćwiczeń i treningów dotyczących sytuacji kryzysowych, w znacznym stopniu pozwala na przygotowanie się do różnego rodzaju zagrożeń i niebezpieczeństw. Wspólnie prowadzone ćwiczenia czy to krajowe czy też międzynarodowe, powodują zwiększenie świadomości zagrożeń. Zwiększa to poczucie odpowiedzialności i umiejętności przygotowania się do reagowania na konkretne zagrożenie. Następuje również poprawa zdolności reakcji na sytuacje kryzysowe. Dzieje się to poprzez opanowanie umiejętności szybkiego rozpoznania sytuacji, zastanowienie się nad najlepszym rozwiązaniem oraz skutecznym reagowaniem. Powoduje także zwiększenie poczucia bezpieczeństwa, poprzez świadomość i wiedzę, którą nabywają podmioty uczestniczące w ćwiczeniu, co w konsekwencji przekłada się następnie na podejmowanie świadomych i racjonalnych decyzji w trudnych i stresujących sytuacjach życiowych związanych z zarządzaniem kryzysowym.

Prowadzenie ćwiczeń i treningów sztabowych z wykorzystaniem symulatora działań w sytuacjach kryzysowych stanowi jedną z najskuteczniejszych metod zapobiegania, przygotowania i w konsekwencji reagowania na wszelkiego rodzaju sytuacje związane z szeroko pojętym zagrożeniem bezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzi lub ich mienia.

Można przyjąć, że ćwiczenia realizowane z wykorzystaniem symulatora są obecnie najbardziej skuteczną oraz efektywną metodą szkolenia i współdziałania służb publicznych.

Wykorzystanie nowoczesnej technologii oraz możliwości jaką obecnie daje sztuczna inteligencja, powoduje to, że z dużą dozą optymizmu można już dziś śmiało spoglądać na skuteczność i efektywność podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

3.4 Zasady współdziałania organizatora i innych podmiotów z Policją podczas imprez masowych i zgromadzeń publicznych

Polska Policja to umundurowana i uzbrojona formacja, której podstawowym zadaniem jest zapewnianie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do najważniejszych jej zadań należą:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami, które naruszają te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych, związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych¹²³.

Policja to jeden z najważniejszych podmiotów administracji publicznej, który służy społeczeństwu oraz odpowiada za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Posiada najszerze kompetencje oraz uprawnienia formalnoprawne, które umożliwiają jej walkę z wszystkimi rodzajami przestępczości oraz patologii społecznych¹²⁴.

W związku z powyższym także rola Policji w trakcie zabezpieczania imprez masowych i zgromadzeń publicznych jest niezwykle istotna. To właśnie tego typu wydarzenia zazwyczaj stanowią duże wyzwanie dla służb, a istotną rolę w tym procesie pełnią dowodzący tymi wydarzeniami, często osobiście sami komendanci Policji.

Art. 25 ust. 1a *Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, wskazuje, że komendant powiatowy (miejski) Policji, w terminie 30 dni przed datą planowanej imprezy masowej od organizatora powinien otrzymać:

- regulamin oraz program imprezy masowej z załączoną informacją o sposobie udostępnienia go uczestnikom imprezy masowej;

¹²³ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. 2024, poz. 145, art. 1 pkt. 2.

¹²⁴ K. Jałoszyński, *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) *Przeciwdziałanie zagrożeniom niemilitarnym. Zasadnicze aspekty współpracy Żandarmerii Wojskowej i Policji*, red. P. Guła, P. Płonka, Legionowo 2009, s. 71.

- regulamin obiektu (terenu), wraz z informacją o sposobie udostępniania go uczestnikom imprezy masowej;
- pisemną instrukcję określającą zadania służby porządkowej oraz służby informacyjnej;
- warunki łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprezy masowej.

Analiza przedmiotowej dokumentacji już na etapie wstępnej informacji o planowanym wydarzeniu pozwala ocenić poziom przygotowania organizatora oraz odpowiednio zaplanować siły i środki do ewentualnego zagrożenia. Analogiczne zapisy nie znalazły się już niestety w *Ustawie Prawo o zgromadzeniach*. Wymagania od organizatora są tu znacznie bardziej okrojone i sprowadzają się do następującego zapisu:

Organ gminy informuje niezwłocznie właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a na obszarze m.st. Warszawy - komendanta rejonowego Policji, o organizowanym zgromadzeniu, przekazując zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia.

Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu siedzib przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych, organ gminy informuje niezwłocznie ministra właściwego do spraw zagranicznych o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.

Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu obiektów podlegających ochronie Służby Ochrony Państwa, organ gminy informuje niezwłocznie Komendanta Służby Ochrony Państwa o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.

Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu obiektów podlegających ochronie Straży Marszałkowskiej, organ gminy informuje niezwłocznie Komendanta Straży Marszałkowskiej o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.

Jeżeli zgromadzenie ma zostać zorganizowane w pobliżu jednostki wojskowej w rozumieniu art. 2 pkt 12 *Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny* (Dz. U. poz. 655 i 974), organ gminy informuje niezwłocznie właściwego komendanta terenowej jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej o miejscu, terminie oraz o przewidywanej liczbie uczestników zgromadzenia.

Organ gminy informuje niezwłocznie podmioty, o których mowa w ust. 1-5, o zmianie miejsca lub terminu organizowanego zgromadzenia albo o wydaniu decyzji o zakazie zgromadzenia¹²⁵.

Jak łatwo wywnioskować z tego jedynie krótkiego porównania, organizator zgromadzenia nie jest zobowiązany do zapewnienia bezpieczeństwa w takim samym stopniu jak organizator imprezy masowej. Również służby porządkowe mogą być obecne na zgromadzeniach, ale ich rola jest już znacznie bardziej ograniczona.

Na zgromadzeniu publicznym nie mają chociażby takich samych uprawnień jak służby porządkowe na imprezach masowych. Natomiast służby informacyjne mogą także co prawda działać na rzecz bezpieczeństwa uczestników zgromadzenia, ale ich działania są również mniej formalne niż przy imprezach masowych. Pomimo tych różnic, z całą pewnością należy stwierdzić, że współdziałanie wszelkich służb zarówno na imprezach masowych jak i zgromadzeniach publicznych jest wartością niezbędną oraz kluczową do tego, aby zapewnić bezpieczeństwo ich uczestników.

Proces zapewniania bezpieczeństwa imprez masowych i zgromadzeń publicznych stanowi zbiór czynności organizacyjnych, planistycznych, profilaktycznych, wykonawczych, zabezpieczających i podsumowujących, przy czym jest to zbiór otwarty, gdyż podlega wpływom dynamicznie rozwijających się potrzeb ochronnych, które uzależnione są bezpośrednio od specyfiki pojawiających się wyzwań i zagrożeń. Charakter współczesnych niebezpieczeństw ulega permanentnym zmianom. Jedne zagrożenia zostają czasowo wyeliminowane, inne przybierają na sile i potęgują swe oddziaływanie. Pojawiają się nowe negatywne czynniki, a minione zagrożenia powracają ze wzmożoną siłą. Wszystko to sprawia, że generowanie bezpiecznej przestrzeni imprez masowych i zgromadzeń publicznych staje się działaniem wielofunkcyjnym i wielotematycznym. W konsekwencji bezpieczeństwo imprez masowych – jego zapewnienie i ochrona – wymaga zaangażowania, wiedzy i umiejętności o charakterze interdyscyplinarnym, a to z kolei wymusza aktywowanie dużego potencjału sił i środków ochronnych oraz różnych formacji bezpieczeństwa wewnętrznego.

Zasady współdziałania organizatora i innych podmiotów z Policją podczas zgromadzeń publicznych w Polsce są określone w *Ustawie Prawo o zgromadzeniach* oraz innych różnych dokumentach prawnych. W szczególności istnieją szczegółowe procedury dotyczące

¹²⁵ *Ustawa Prawo o zgromadzeniach*, art. 8.

organizacji zgromadzeń, które muszą być przestrzegane w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Informacje na temat zasad takiej współpracy można również znaleźć w odpowiednich aktach prawnych czy zarządzeniach, takich jak chociażby *Zarządzenie Nr 34 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 października 2021 roku*¹²⁶, które szczegółowo opisuje metody i formy przygotowania oraz prowadzenia ćwiczeń Policji w zakresie reagowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń lub sytuacjach kryzysowych.

Kompleksowe i odpowiednie przygotowanie się do zabezpieczenia imprezy masowej lub zgromadzenia publicznego stwarza wiele problemów organizacyjnych. Wszelkie służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo, planując zabezpieczenie, muszą brać pod uwagę różne scenariusze, dotyczące różnego rodzaju zagrożeń. Wzajemne współdziałanie i uzupełnianie się podmiotów, a także prawidłowo prowadzona koordynacja w trakcie trwania zgromadzenia jest kluczowym elementem zapobiegania i przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom.

Współpraca pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny w trakcie zgromadzeń obejmuje takie obszary jak między innymi:

- planowanie i koordynację działań przed zgromadzeniem,
- ustalanie tras przemarszów i miejsc zgromadzeń,
- zapewnienie komunikacji między organizatorami, a służbami porządkowymi,
- przygotowanie planów reagowania na ewentualne sytuacje kryzysowe,
- zapewnienie sił i środków adekwatnych do istniejących zagrożeń,
- zapewnienie i utrzymanie środków łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu,
- zapewnienia wsparcia logistycznego,
- zapewnienie wsparcia medycznego,
- wypracowanie zasad współdziałania i reagowania,
- wzajemna asekuracja,
- dążenie do sprawnego i skutecznego osiągnięcia zamierzonego celu,
- podsumowanie i wzajemne wnioski na przyszłość.

Natomiast przy imprezach masowych kwestie dotyczące służb organizatora są zdecydowanie bardziej opisane i wyszczególnione. Członkowie służb porządkowych oraz

¹²⁶ *Zarządzenie nr 34 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 października 2021 r., w sprawie metod i form przygotowania oraz prowadzenia krajowych i międzynarodowych ćwiczeń w Policji w zakresie reagowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń lub w sytuacjach kryzysowych.*

członkowie służb informacyjnych współpracują ze sobą bezpośrednio. Ich podstawowy obowiązek jest taki sam – zapewnianie bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie i miejscu trwania imprez masowych. Sam sposób realizacji tego zadania może się już różnić. Członkowie służb informacyjnych działają na rzecz bezpieczeństwa uczestników imprez masowych głównie poprzez informowanie ich o przyjętych rozwiązaniach organizacyjnych. Posiadają również prawo do:

- sprawdzania i stwierdzania uprawnień osób do uczestniczenia w imprezie masowej, a w przypadku stwierdzenia takich uprawnień – do wezwania ich do opuszczenia imprezy masowej,
- legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości,
- przeglądania zawartości bagażu i odzieży osób w przypadku podejrzenia, że osoby te wnoszą lub posiadają broń lub inne niebezpieczne przedmioty, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne, materiały pożarowo niebezpieczne, napoje alkoholowe (z wyjątkiem legalnie zakupionych na imprezie masowej), środki odurzające lub substancje psychotropowe,
- wydawania poleceń porządkowych osobom zakłócającym porządek publiczny lub zachowującym się niezgodnie z regulaminem imprezy masowej lub regulaminem obiektu (terenu), a w przypadku niewykonania tych poleceń – do wezwania ich do opuszczenia imprezy masowej,
- ujęcia w celu niezwłocznego przekazania Policji osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla dóbr powierzonych ochronie oraz osób dopuszczających się czynów zabronionych.

Służby porządkowe są obowiązane:

- 1) odmówić wstępu na imprezę masową:
 - a) osobie, wobec której zostało wydane orzeczenie zakazujące wstępu na imprezę masową oraz zobowiązujące do powstrzymania się od przebywania w miejscach przeprowadzania imprez masowych, wydane przez sąd wobec skazanego w związku z warunkowym zawieszeniem wykonania kary pozbawienia wolności albo wobec nieletniego na podstawie art. 7 pkt 2 *Ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich*,
 - b) osobie, wobec której został wydany zakaz zagraniczny,
 - c) osobie, wobec której został wydany zakaz klubowy,

- d) osobie odmawiającej poddania się czynnościom, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1-3,
- e) osobie znajdującej się pod widocznym wpływem alkoholu, środków odurzających, psychotropowych lub innych podobnie działających środków,
- f) osobie posiadającej broń lub inne przedmioty, materiały, wyroby, napoje, środki lub substancje, o których mowa w art. 8 ust. 2,
- g) osobie zachowującej się agresywnie, prowokacyjnie albo w inny sposób stwarzającej zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, a ponadto:
 - odmówić wstępu na imprezę masową osobie nieposiadającej biletu wstępu lub innego dokumentu uprawniającego do przebywania na imprezie masowej;
 - usunąć z miejsca przeprowadzania imprezy masowej osoby, które swoim zachowaniem zakłócają porządek publiczny lub zachowują się niezgodnie z regulaminem obiektu (terenu) lub regulaminem imprezy masowej;
 - usunąć z miejsca przeprowadzania imprezy masowej osoby, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. a-c.

Służby informacyjne są obowiązane do:

- 1) informowania o udogodnieniach oraz wymogach bezpieczeństwa określonych przez organizatora lub służby ratownicze;
- 2) informowania o umiejscowieniu punktów pomocy medycznej, gastronomicznych i sanitarnych;
- 3) nadzorowania bezpiecznego wejścia i wyjścia osób uczestniczących w imprezie masowej;
- 4) niedopuszczania osób uczestniczących w imprezie masowej do miejsc nieprzeznaczonych dla publiczności;
- 5) niezwłocznego reagowania na incydenty i zagrożenia oraz podejmowania niezbędnych działań zaradczych, w szczególności poprzez informowanie o nich służb porządkowych;
- 6) obserwowania wszystkich obszarów potencjalnego zagrożenia i przeciwdziałania nadmiernemu zagęszczeniu osób;
- 7) pilnowania przestrzegania postanowień regulaminu obiektu (terenu) i regulaminu imprezy masowej;

8) reagowania na skargi składane przez osoby uczestniczące w imprezie masowej¹²⁷.

W zakresie uprawnień do stosowania środków porządkowych, służby porządkowe i służby informacyjne posiadają taki sam zakres kompetencji. Jednakże w sytuacji, gdy w zawartości przeglądanej bagażu lub przeglądanej odzieży członek służby informacyjnej stwierdził przedmioty niedozwolone na imprezach masowych, ma on obowiązek wezwać niezwłocznie członka służb porządkowych w celu odmowy wpuszczenia tej osoby na imprezę masową. Podobnie, jeśli członek służb informacyjnych stwierdzi, że zachowanie się uczestników imprezy masowej jest niezgodne z regulaminem tej imprezy lub regulaminem obiektu (terenu), ma on obowiązek wezwania członka służb porządkowych, który uprawniony jest do usunięcia osób zachowujących się niezgodnie z powyższymi regulaminami.

Kolejną bardzo ważną formacją działającą w obszarze bezpieczeństwa imprez masowych i zgromadzeń publicznych jest Państwowa Straż Pożarna (PSP). Podobnie jak Policja, PSP bierze czynny udział w opiniowaniu niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, ewentualnych zastrzeżeń co do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz przewidywanych zagrożeń.

Przed wydaniem opinii właściwy komendant PSP dokonuje analizy: planów sytuacyjnych terenu, regulaminu imprezy, instrukcji bezpieczeństwa pożarowego, właściwych oznaczeń i oznakowań miejsca działania. Ponadto PSP ma za zadanie kontrolować prawidłowość funkcjonowania ilości niezbędnego sprzętu ratowniczo-gaśniczego i jego stanu oraz kompetencji osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo pożarowe z ramienia organizatora. Funkcjonariusze PSP mogą również zakazać eksploatacji pomieszczeń, obiektów lub ich części, gdy stwierdzone uchybienia mogą powodować zagrożenie życia ludzi lub bezpośrednie niebezpieczeństwo powstania pożaru.

W czasie masowych wydarzeń, takich jak zgromadzenia publiczne czy imprezy masowe, także służby medyczne odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa i pomocy uczestnikom. Niektóre aspekty ich działania to:

- pierwsza pomoc: służby medyczne są odpowiedzialne za udzielanie pierwszej pomocy osobom, które doznały obrażeń lub źle się poczują. Mogą to być drobne urazy, zaskąbnienia, ataki padaczki czy inne nagłe przypadki;

¹²⁷ Ustawa z dnia 20 marca 2009 o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. 2023 poz. 616, art. 20 ust.1 oraz art. 22 ust. 1 i 2.

- ewakuacja i transport medyczny: w razie potrzeby służby medyczne organizują ewakuację poszkodowanych z miejsca wydarzenia. Mogą to być karetki pogotowia, helikoptery lub inne środki transportu;
- monitorowanie stanu zdrowia uczestników: służby medyczne obserwują stan zdrowia uczestników, szczególnie w przypadku długotrwałych wydarzeń. Mogą reagować na oznaki wyczerpania, odwodnienia czy innych problemów zdrowotnych;
- zabezpieczenie medyczne: na terenie zgromadzenia służby medyczne mogą organizować punkty medyczne, gdzie udzielają pomocy. Mogą to być namioty z lekarzami, pielęgniarkami i sprzętem medycznym;
- współpraca z innymi służbami: służby medyczne współpracują z Policją, Strażą Pożarną i innymi służbami w taki sposób aby zapewnić kompleksowe działania w razie potrzeby.

Niezmierznie ważnym jest, aby służby medyczne były dobrze przygotowane, wyposażone i zorganizowane, ażeby skutecznie reagować na wszelkie sytuacje negatywne mogące zaistnieć podczas masowych wydarzeń.

Równie cenną instytucją do współpracy przy zabezpieczaniu zgromadzeń publicznych jest straż miejska/gminna. Należy zauważyć, że straż miejską (gminną) powołuje się fakultatywnie w celu ochrony porządku publicznego na terenie gminy lub miasta. Wskazuje na to artykuł 1 punkt 1 *Ustawy o strażach gminnych*, w którym zapisano: „Do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna, zwana dalej „strażą”¹²⁸.

W punkcie drugim tego samego artykułu jednoznacznie określono rolę straży miejskiej: „Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli”¹²⁹. W ustawie tej również ustosunkowano się także do zakresu obowiązków i zadań, jakie ma wykonywać straż miejska. I tak w artykule 10 zapisano: „Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego”¹³⁰. Zapis ten wskazuje, jak szeroki może być wachlarz działania funkcjonariuszy straży miejskiej. Na potwierdzenie tego ustawodawca w rozdziale drugim ustawy (organizacja, zadania i zakres uprawnień straży), zamieścił katalog wybranych

¹²⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych, Dz. U. 2021, poz. 1763.

¹²⁹ Tamże.

¹³⁰ Tamże.

zadań, które powinny być realizowane przez straż. Katalog ten obejmuje następujące zadania¹³¹:

- a) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- b) czuwanie nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym; kontrola publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 *Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*¹³²,
- c) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- d) zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie w miarę możliwości świadków zdarzenia,
- e) ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej,
- f) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- g) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób,
- h) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi oraz organizacjami społecznymi,
- i) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy,
- j) obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz w celu utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a także

¹³¹ Tamże.

¹³² *Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym*, Dz. U. 2023, poz. 2778.

przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych, ewentualnie ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej.

Analizując powyższe zadania, można stwierdzić, że ustawodawca jednoznacznie określił rolę straży miejskiej, jako formacji mającej za zadanie służyć obywatelom, w tym także przy zabezpieczaniu imprez masowych i zgromadzeń. W stosunku do obywatela ważne jest to, aby strażnik reagował na każde naruszenie porządku publicznego i starał się znajdować w miejscu, gdzie naruszany jest system prawny, lub chociażby w jego pobliżu, tak aby czas oczekiwania na pomoc był jak najkrótszy. Niestety w praktyce jest to często niemożliwe, co spotyka się z brakiem zrozumienia i jest negatywnie odbierane przez niektórych obywateli. W zakresie skuteczności podejmowanych działań istotne znaczenie odgrywa niewątpliwie czas i wiarygodność przekazywanych informacji o występujących nieprawidłowościach.

W przypadku powszechnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, katastrofy lub klęski żywiołowej wójt, burmistrz (prezydent miasta), na wniosek wojewody, może na czas określony zarządzić użycie straży do wspólnych działań z Policją.

W przypadku wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, katastrofy lub klęski żywiołowej na obszarze województwa lub gminy, z wnioskiem takim występuje właściwy terytorialnie komendant Policji. W takich sytuacjach straże podlegają dowództwu właściwego terytorialnie komendanta Policji.

Współpraca między Strażą Miejską, a Policją jest istotnym elementem utrzymania porządku i bezpieczeństwa w społeczeństwie. Oto niektóre aspekty współpracy między tymi dwiema służbami:

- wymiana informacji: Straż Miejska i Policja stale wymieniają informacje na temat zagrożeń występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa dóbr i mienia,
- system łączności: organizują system łączności uwzględniający lokalne potrzeby i możliwości, aby zapewnić stałą komunikację między jednostkami Policji i Straży Miejskiej,
- koordynacja rozmieszczenia: wspólnie planują rozmieszczenie służb policyjnych i straży, z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie,
- wspólne działania porządkowe: organizują wspólne działania porządkowe, aby zapewnić spokój i porządek w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych, sportowych oraz innych miejscach publicznych,

- wspólne szkolenia: prowadzą wspólne szkolenia i ćwiczenia dla policjantów oraz strażników,
- wymiana informacji o obserwowaniu i rejestrowaniu zdarzeń: dzięki środkom technicznym obrazu, obie służby wymieniają informacje na temat obserwacji i rejestrowania wydarzeń w miejscach publicznych¹³³.

Współpraca ta przyczynia się do ogólnego poczucia bezpieczeństwa mieszkańców i utrzymania porządku publicznego, w tym również w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia.

Należy zdać sobie sprawę, że wielkoskalowe imprezy masowe i zgromadzenia publiczne, a w szczególności mecze piłki nożnej, koncerty muzyki rockowej, pikiety, protesty społeczne czy manifestacje, są okresem, podczas którego może dochodzić do ekscesów chuligańskich oraz innych form zakłócenia bezpieczeństwa i porządku, w tym także przemocy i agresji. Tego rodzaju zagrożenia powstają znacznie wcześniej, często jeszcze przed rozpoczęciem danej uroczystości, oraz trwają niekiedy jeszcze długo po jej zakończeniu. Gdy tłumy ludzi przemieszczają się do miejsca docelowego – pieszo oraz środkami komunikacji, wzrasta zagrożenie naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest to więc czas i miejsce wzmożonej aktywności środowisk przestępczych, a co za tym idzie, wyzwanie nie tylko dla funkcjonariuszy Policji, ale także dla szeregu podmiotów z nią współpracujących.

3.5 Wnioski

Policja, jako scentralizowana i jednolicie umundurowana formacja, ma za zadanie ochronę życia, zdrowia ludzi oraz mienia. Współpraca na rzecz zabezpieczenia imprez masowych i zgromadzeń publicznych podejmowana przez instytucje, formacje i organy przyjmuje różną formę i zakres. Rozpoczyna się ona już na etapie przygotowania do imprezy, a kończy długo po tym, jak ostatni uczestnik opuści teren jej funkcjonowania. Najważniejszymi instytucjami współpracującymi z organizatorem oraz jego służbami podczas imprezy masowej i zgromadzenia publicznego są: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Miejska, Żandarmeria Wojskowa, a także pogotowie ratunkowe czy w razie konieczności państwowy inspektor sanitarny. Jednakże, w zależności od konkretnych potrzeb, w zabezpieczenie angażowane

¹³³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych, art. 9, pkt. 5.

są także inne formacje oraz organy, które są niezbędne do prawidłowego zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W *Ustawie z dnia 24 lipca 2015 roku Prawo o zgromadzeniach* przy problematyce zgromadzeń spontanicznych, ustawodawca nie wspomina o konieczności zawiadomienia organu gminy o zamiarze organizacji zgromadzenia spontanicznego. Sama organizacja oraz przebieg takiego zgromadzenia powoduje, że często nie ma żadnych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, a co za tym idzie, również nie może być mowy o jakiegokolwiek współpracy z organizatorem. Nawet zakładając przy obecnie istniejącym systemie prawnym, że przy zgromadzeniu spontanicznym znajdują się służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo, to z kim mają w razie konieczności tam współpracować? Uczestnicy takiego rodzaju zgromadzenia ustawowo nie mogą zakłócać przebiegu odbywającego się już innego zgromadzenia publicznego. I tylko taki zapis można znaleźć w obowiązującej ustawie. Nie ma możliwości zapewnienia współpracy w tego rodzaju zgromadzeniu z organizatorem, gdyż nie posiada ono prawnie takiego organizatora lub przewodniczącego zgromadzenia. Z całą pewnością należałoby rozważyć przy najbliższej nowelizacji, kwestię wprowadzenia obowiązku przy zgromadzeniu spontanicznym, wskazywania osoby chociażby do kontaktu ze służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

Bezpieczeństwo w powyższych rozważaniach analizowano także pod kątem najważniejszej potrzeby jednostki, grupy społecznej i całej społeczności lokalnej. Analiza literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że zapewnienie potrzeby bezpieczeństwa jest zgodnie zaliczane do jednych z najbardziej pożądaných potrzeb człowieka.

Bezpieczeństwo możemy zaliczyć także do dóbr publicznych, a istotą takich dóbr jest to, że za korzystanie z nich przez jednostki nie trzeba płacić. To w gestii państwa i jego organów leży konieczność zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom. Idąc dalej tym tropem, to na niższych poziomach władzy za bezpieczeństwo odpowiadają właśnie chociażby jednostki samorządu terytorialnego jak samorząd województwa, powiatu czy gminy. Z tezy tej wynika, że dobra publiczne, a niewątpliwie do takich należy zaliczyć poczucie bezpieczeństwa, są źródłem czerpania korzyści przez wszystkich i nikt nie może być z korzystania tego dobra wyłączony. Tezę taką prezentuje również J. Bryła, która twierdzi, że: „Niewykluczalność z konsumpcji oznacza, że dostępu do dóbr publicznych nie da się

ograniczyć, nie da się również zarezerwować wyłącznie dla jednej osoby lub grupy możliwości korzystania z tego dobra, gdyż nie da się go dzielić”¹³⁴.

W przypadku wystąpienia konkretnego zagrożenia, państwo ma obowiązek zapewnienia sprawnego systemu ochrony. Skoro bezpieczeństwo jest dobrem publicznym to stwierdza się, że posiada cechy wspólne z innymi dobrami, pozwalające zaliczyć je do tej kategorii. Wynika z tego, że bezpieczeństwo może być zaspakajane w sposób satysfakcjonujący lub nie. Owa satysfakcja odzwierciedlona jest w poziomie odczuwalnego bezpieczeństwa przez obywateli poszczególnych jednostek terytorialnych. Specyficznym w tym zakresie rejonem jest właśnie województwo warmińsko-mazurskie, które wyróżnia duży odsetek osób bezdomnych, żyjących w ubóstwie czy bezrobotnych. Wszystko to niewątpliwie powoduje frustracje i niezadowolenie, które w konsekwencji może prowadzić do wyrażania swojego niezadowolenia w trakcie pikiet, protestów czy manifestacji.

Wyszczególniony terytorialny podział bezpieczeństwa powoduje, że w większym stopniu uwzględniona jest charakterystyczna dla tego terenu specyfika zagrożeń oraz metody i środki przeciwdziałania im. Coraz większe znaczenie ma kształtowanie bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Potrzeby mogą być różnego rodzaju, a także w odmienny sposób odczuwalne, zarówno przez jednostki jak i zbiorowości. Mogą być one zbieżne, rozbieżne lub łączyć się w potrzeby ogółu. Dlatego część z tych potrzeb nie jest możliwa do zrealizowania przez pojedyncze instytucje. Do zaspokojenia niektórych potrzeb, w tym potrzeby bezpieczeństwa konieczne są specjalne warunki, których stworzenie możliwe jest wyłącznie przy pomocy specjalnie powołanych do tego instytucji czy organizacji wchodzących m.in. w skład samorządu terytorialnego.

To nie tylko Policja na terenie województwa warmińsko-mazurskiego powinna być odpowiedzialna za bezpieczeństwo uczestników zgromadzeń publicznych. Wnioskiem płynącym z powyższych rozważań jest konieczność zintensyfikowania udziału przedstawicieli organów samorządowych na różnego rodzaju pikietach, zgromadzeniach czy też manifestacjach. Również zasadnym byłoby wdrożenie przedstawicieli organów samorządowych realizujących zadania z zakresu zgromadzeń czy imprez masowych do wspólnego systemu szkolenia, w postaci razem realizowanych przedsięwzięć czy ćwiczeń zgrywających. Zdecydowanie także należy również zintensyfikować wspólne treningi służb

¹³⁴ J. Bryła, *Bezpieczeństwo państwa w świetle teorii dóbr publicznych*, w: *Przegląd strategiczny nr 1*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza 2013, s. 15.

odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny ze szczególnym uwzględnieniem służb organizatora. Treningi to formy szkolenia wykorzystywane w doskonaleniu wykonywania praktycznych umiejętności indywidualnych i zespołowych. Mają na celu doskonalenia umiejętności organizacyjno-wykonawczych w ramach organów kierowania. Istotą organizowania i prowadzenia treningów jest to, że szkoleni pod kierownictwem prowadzącego trening, na tle przyjętej sytuacji jak na przykład zajęcia pasa drogowego czy okupacji w obiekcie, wykonują określone czynności zgodnie z procedurami obowiązującymi na zajmowanych stanowiskach na rzecz racjonalnego wykonywania zadań stojących przed danym urzędem, zespołem, komórką czy jednostką, aż do osiągnięcia pożądanego celu i stopnia opanowania danej sytuacji. Podczas treningów doskonalili się między innymi umiejętność realizacji zadań ujętych we własnych planach operacyjnych ale także w zagadnieniach dotyczących zbierania, studiowania, analizowania i obiegu informacji, następnie przygotowania i wypracowania optymalnej decyzji.

Ważnym elementem jest także konieczność dokonywania kalkulacji, oceny ryzyka, wariantowania sposobów działania, czy w końcu posługiwania się technicznymi środkami łączności oraz wymianą informacji, co również w trakcie zgromadzeń, w szczególności tych z dużą ilością uczestników, ma niewątpliwie kluczowe znaczenie, a obecnie takowe treningi służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny w trakcie zgromadzenia praktycznie nie mają miejsca.

Ustalenia i analizy wskazane w opracowaniu dostarczą osobom odpowiedzialnym za kształtowanie systemów szkolenia i doskonalenia zawodowego zobiektywizowanych informacji, które pozwolą wypracować właściwe rozwiązania prawne i organizacyjne w tym zakresie. Szybkie i sprawne wprowadzenie zmian w zakresie kształcenia funkcjonariuszy Policji w obszarze zabezpieczania imprez masowych i zgromadzeń publicznych przyczyniłyby się do dalszego wzrostu poziomu profesjonalizacji służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, a tym samym jeszcze lepszej realizacji zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Reasumując, należałoby rozważyć wprowadzenie:

- spójnych, wielopoziomowych systemów szkolenia, umożliwiających właściwe przygotowanie funkcjonariuszy do realizacji stawianych przed nimi zadań;

- powiązanie systemu podnoszenia kwalifikacji zawodowych z systemem awansowania i wynagradzania funkcjonariuszy, w tym wprowadzenie obowiązku ukończenia wskazanych szkoleń, jako warunku zajmowania określonych stanowisk;
- wprowadzenie rozwiązań gwarantujących bieżące pogłębianie wiedzy i doskonalenie umiejętności funkcjonariuszy tak, aby zapewnić właściwe wykonywanie obowiązków na aktualnie zajmowanym stanowisku;
- modernizację systemów szkolenia pod względem jakościowym, poprzez wdrożenie zasady równoczesnego wyposażania w nowoczesny sprzęt jednostek terenowych oraz szkół poszczególnych służb, aby szkolący się funkcjonariusze mieli możliwość poznawania sprzętu i zasad jego obsługi, który będą wykorzystywać podczas wykonywania zadań w jednostkach;
- rozważyć przy najbliższej nowelizacji przepisów ustawy kwestię wprowadzenia obowiązku na zgromadzeniu spontanicznym wskazywania osoby, chociażby do kontaktu ze służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo;
- rozważyć przy najbliższej nowelizacji przepisów ustawy kwestie dotyczące służb organizatora zgromadzenia poprzez wyszczególnienie tych służb oraz wskazanie ich uprawnień i obowiązków na wzór służb porządkowych i informacyjnych biorących udział w zabezpieczeniach imprez masowych.

Rozdział 4. Odpowiedzialność podmiotów za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych

4.1 Organizator, przewodniczący zgromadzenia publicznego

Organizator zgromadzenia to osoba lub grupa osób, która jest odpowiedzialna za przygotowanie i przeprowadzenie zgromadzenia publicznego. Jego obowiązki obejmują w głównej mierze takie zagadnienia jak:

- zawiadamianie właściwych miejscowo władz miasta/gminy/powiatu: organizator musi zawiadomić odpowiedni organ gminy o planowanym zgromadzeniu. To pozwala władzom w sposób właściwy przygotować się na dane wydarzenie oraz zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny w miejscu i czasie jego odbywania,
- zapewnienie porządku: organizator ma obowiązek utrzymać porządek podczas zgromadzenia. Powinien działać w taki sposób, aby uniknąć powstania i eskalacji agresji, prób podejmowania zamieszek czy wyrządzania szkód przez uczestników zgromadzenia.
- współpraca z Policją: organizator ma obowiązek pozostawać w kontakcie z funkcjonariuszem kierującym działaniami Policji, lub innym funkcjonariuszami w przypadku niemożności bezpośredniego kontaktu z dowodzącym działaniami. Współpraca ta jest niezbędna dla zapewnienia bezpieczeństwa zarówno uczestników zgromadzenia, jak i osób postronnych,
- identyfikacja: organizator jak i przewodniczący zgromadzenia (może to być jedna i ta sama osoba) mają obowiązek być wyposażeni w identyfikatory, tak aby byli w łatwy sposób rozpoznawalni zarówno przez uczestników jak i organy władzy publicznej,
- zapewnienie przestrzegania prawa: organizatorzy muszą działać zgodnie z przepisami prawa oraz w jego granicach, tak aby uniknąć wśród uczestników konfliktów, sytuacji problemowych lub naruszenia przepisów prawa czy podejmować czynności zmierzające do niedopuszczenia do popełniania czynów zabronionych¹³⁵.

Organizator zgromadzenia ma obowiązek zawiadomić organ gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w taki sposób, aby wiadomość ta dotarła do organu gminy nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed datą planowanego zgromadzenia.

¹³⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, art. 19, pkt. 1-7.

W poprzedniej wersji *Ustawy Prawo o zgromadzeniach*, zapis ten był mniej precyzyjny i mówił o tym, aby informacja taka dotarła do organu gminy nie później niż na 3 dni, a najwcześniej 30 dni przed datą planowanego zgromadzenia.

Taki zapis tego wymogu formalnego powodował wiele niejasności, wątpliwości oraz problemów praktycznych. W nawiązaniu do ówczesnego stanu prawnego pojawiały się głosy, że „ustawowy termin notyfikacji zgromadzeń publicznych powinien być ukształtowany w taki sposób, aby umożliwić organom władzy publicznej wykonanie zadań w zakresie ochrony porządku społecznego oraz pozwolić na zagwarantowanie pokojowego przebiegu demonstracji. Realizacja takich zadań wymaga przyjęcia odpowiedniej perspektywy czasowej”¹³⁶.

Wskazany przepis, zawarty w uchylonej ustawie utracił moc na podstawie wyroku *Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r.*¹³⁷, w zakresie, w jakim określał obowiązek zawiadomienia organu gminy o zgromadzeniu nie później niż na 3 dni przed datą planowanego zgromadzenia. Zapis ten był na tyle nieprecyzyjny oraz wskazany termin wówczas obowiązujący na tyle krótki, że po wyroku *Trybunału* dokonano nowelizacji *Ustawy Prawo o zgromadzeniach*, gdzie został m.in. zmodyfikowany oraz wydłużony właśnie ten minimalny okres czasu i w obecnie obowiązującej ustawie wynosi już 6 dni. Ponadto obecnie obowiązująca ustawa doprecyzowała także możliwości i uprawnienia związane z ewentualnym odwołaniem się organizatora od decyzji organu gminy o zakazie zgromadzenia, gdzie proces odwoławczy od decyzji organu gminy o zakazie zgromadzenia otrzymał następujące brzmienie:

„W przypadku, o którym mowa w art. 12 ust. 1, organ gminy może przeprowadzić rozprawę administracyjną, jeżeli usprawni to uzgodnienie zmiany miejsca lub czasu zgromadzeń.

Organ gminy niezwłocznie, nie później jednak niż na 120 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, wzywa, telefonicznie i za pomocą środków komunikacji elektronicznej, organizatorów zgromadzeń do uczestnictwa w rozprawie administracyjnej. Niestawienie się organizatora zgromadzenia na rozprawę nie wstrzymuje jej przebiegu.

Organizatorom zgromadzeń, którzy uczestniczą w rozprawie administracyjnej, organ gminy może przedstawić propozycję zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia.

¹³⁶ *Stanowisko Prokuratora Generalnego zawarte w piśmie z 28 października 2013 r. do Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 uchylonej pr.o.zgr. w zakresie, w jakim ich stosowanie prowadziło do wyłączenia możliwości zorganizowania zgromadzenia publicznego zgłoszonego później w kwestii niezgodności z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.*

¹³⁷ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12 (Dz. U. poz. 1327).*

Jeżeli na rozprawie administracyjnej organizatorzy zgromadzeń nie uzgodnią miejsca lub czasu zgromadzeń w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, organizatorzy zgromadzeń dokonują wyboru miejsca lub czasu zgromadzeń zgodnie z kolejnością wniesienia zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, spełniających wymagania określone w art. 10.

Do rozprawy administracyjnej, o której mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 91§2 i art. 92 *Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2024, poz. 572)¹³⁸.

Jak słusznie zauważył W. Kotowski w swoim komentarzu do *Ustawy Prawo o zgromadzeniach*, że: „efektywność procedury odwoławczej od decyzji o zakazie zgromadzenia polega na zagwarantowaniu skutecznego środka odwoławczego, a takim środkiem odwoławczym jest odwołanie do sądu okręgowego oraz uzyskanie rozstrzygnięcia również przed sądem apelacyjnym przed planowaną datą zgromadzenia”¹³⁹.

Powyższe terminy obowiązują przy organizacji zgromadzenia w trybie zwykłym. Natomiast w przypadku, gdy organizator zaplanuje takie zgromadzenie, które nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji, to wówczas organizator zawiadamia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia właściwe gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego. Jest też rozwiązanie funkcjonujące w przypadku braku takiego centrum, ponieważ na przykład w konkretnej gminie nie zostało ono utworzone – wówczas organizator powiadamia wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego. Obowiązujące ramy czasowe w przypadku zgromadzeń organizowanych w trybie uproszczonym wynoszą nie wcześniej niż na trzydzieści dni przed datą planowanego zgromadzenia, ale nie później niż na dwa dni przed tym wydarzeniem. Taka możliwość powiadomienia właściwego centrum zarządzania kryzysowego jest nową formą wnoszenia zawiadomienia, która wcześniej nie funkcjonowała. Zapis ten w prosty sposób ominął konieczność powiadamiania organu gminy, w przypadku braku możliwości takiego poinformowania stosownego organu, jak to miałyby miejsce np. w dni ustawowo wolne od pracy czy nawet w weekendy.

Centra zarządzania kryzysowego mają obowiązek niezwłocznego przekazania informacji do służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny na danym terenie,

¹³⁸ *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. 2024 r., poz. 572.

¹³⁹ W. Kotowski, *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach* Dz. U. 2015 r., poz. 1485. *Komentarz*, wyd. Rondo, Bielsko-Biała 2015, s. 22.

a jeżeli zgromadzenie organizowane jest na terenie więcej niż jednej gminy, to informacja trafia do każdej z nich. Taki tryb postępowania wynika również z tego, że zgodnie z procedurami, zadania w zakresie postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń należą do zadań zleconych każdej gminy na obszarze której odbywa się zgromadzenie publiczne.

Ma to również dodatkowo jeszcze jeden bardzo istotny aspekt dotyczący sytuacji, w której mamy do czynienia ze zgromadzeniami, których trasa przebiega na obszarze dwóch lub więcej gmin. Poza informacją przekazywaną przez centra zarządzania kryzysowego instytucjom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i porządek publiczny, także sam organizator jest zobligowany do zawiadomienia tego organu gminy, przez obszar której będzie przebiegała trasa zgromadzenia.

Taki sposób postępowania ułatwia procedurę ewentualnego rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela organu gminy. Przepis ten wyraźnie wskazuje kiedy taka obecność jest fakultatywna, a w jakich przypadkach obligatoryjna i ma następujące brzmienie:

„Organ gminy może wyznaczyć swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu. Wyznaczenie przedstawiciela jest obowiązkowe w przypadku, gdy istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia. Organ gminy informuje organizatora zgromadzenia o wyznaczeniu swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu”¹⁴⁰.

Zgodnie z powyższym zapisem organ gminy może wyznaczyć swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu. Wyznaczenie przedstawiciela jest obowiązkowe w przypadku, gdy istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie zgromadzenia. Zapis ten jest jednak w dalszym ciągu mało precyzyjny ponieważ nie wynika z niego, w jaki sposób organ gminy ma wejść w posiadanie informacji dotyczącej zagrożeń związanych z naruszeniem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Można tu co prawda wnioskować, że chodzi być może o własną analizę organu gminy, która dotyczy ewentualnych zagrożeń, czy uzyskania informacji od innych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, jednak na chwilę obecną pozostaje to jedynie w sferze domysłów.

Niewątpliwie należałoby przy najbliższej nowelizacji przepisów uszczegółwić przedmiotowy zapis, tym bardziej, że pozyskanie takiej informacji i związane z tym ryzyko wystąpienia zagrożenia, zobowiązuje organ gminy do obligatoryjnego objęcia bezpośrednim

¹⁴⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, art. 17.

nadzorem takiego wydarzenia, poprzez wyznaczenie i skierowanie do udziału w zgromadzeniu swojego przedstawiciela.

W dalszej konsekwencji stwierdzić również należy, że obecność w trakcie zgromadzenia przedstawiciela organu gminy jest niezmiernie istotna z uwagi na fakt, że ma on ustawowe uprawnienia do rozwiązania zgromadzenia.

Zgromadzenie można rozwiązać w następujących przypadkach:

- Zgromadzenie może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go.
- Funkcjonariusz Policji może zwrócić się do przedstawiciela organu gminy o rozwiązanie zgromadzenia w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w ust. 1.

Rozwiązanie zgromadzenia na podstawie ust. 1 następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu zgromadzenia lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia w przypadku niemożności skontaktowania się z przewodniczącym zgromadzenia. Decyzję tą doręcza się organizatorowi zgromadzenia na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia. Organizatorowi zgromadzenia przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 7 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia. Przepisy art. 16 ust. 2–5 stosuje się odpowiednio, z tym że sąd okręgowy rozpatruje odwołanie nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania odwołania. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w terminie 5 dni od dnia doręczenia postanowienia zażalenie do sądu apelacyjnego. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna¹⁴¹.

Dlatego też, biorąc pod uwagę okoliczność, w której zgromadzenie organizowane jest na terenie więcej niż jednej gminy, w każdej z nich prowadzi się odrębne postępowanie, a każdy z organów gminy, jeżeli zachodzi do tego przesłanka, deleguje swojego przedstawiciela,

¹⁴¹ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, art. 20.

który jednakże wykonuje swoje obowiązki i uprawnienia ale wyłącznie na obszarze gminy, której jest przedstawicielem.

Przewodniczący zgromadzenia to osoba odpowiedzialna za prowadzenie i organizację publicznego zgromadzenia, takiego jak demonstracja, wiec, manifestacja czy marsz. Jego zadaniem jest zachowanie porządku, przestrzeganie prawa oraz umożliwienie uczestnikom zgromadzenia wyrażenia swoich opinii i postulatów. Przewodniczący może ogłaszać kolejne punkty programu, zachęcać do spokoju i poszanowania innych uczestników, ale także reagować na ewentualne incydenty zmierzające do naruszenia bezpieczeństwa i porządku w trakcie zgromadzenia. Warto podkreślić, że rola przewodniczącego jest bardzo istotna dla prawidłowego zabezpieczenia przebiegu zgromadzenia oraz zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim jego uczestnikom.

Artykuł 18 *Ustawy Prawo o zgromadzeniach* stanowi, że:

Zgromadzeniem kieruje przewodniczący.

Przewodniczącym zgromadzenia jest:

- 1) organizator zgromadzenia będący osobą fizyczną, chyba że inna osoba fizyczna wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia;
- 2) osoba działająca w imieniu organizatora zgromadzenia, która wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia, w przypadku gdy organizatorem zgromadzenia jest osoba prawna lub inna organizacja¹⁴².

Natomiast w art. 19 wymienione są obowiązki przewodniczącego i organizatora zgromadzenia, żądanie opuszczenia zgromadzenia przez określone osoby, rozwiązanie zgromadzenia. Znajdują się więc tam następujące zapisy:

Organizator zgromadzenia oraz przewodniczący zgromadzenia są obowiązani do zapewnienia przebiegu zgromadzenia zgodnie z przepisami prawa oraz do przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia. W tym celu organizator zgromadzenia oraz przewodniczący zgromadzenia podejmują przewidziane w ustawie środki.

W trakcie trwania zgromadzenia jego przewodniczący jest obowiązany pozostawać w kontakcie z przedstawicielem organu gminy o którym mowa w art. 17 ust. 1, lub funkcjonariuszami Policji w przypadku ich przybycia na miejsce zgromadzenia.

Organ gminy wyposaża przewodniczącego zgromadzenia w identyfikator, który zawiera:

¹⁴² Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *Prawo o zgromadzeniach*, art. 18.

- 1) określenie funkcji przewodniczącego zgromadzenia;
- 2) zdjęcie przewodniczącego zgromadzenia;
- 3) imię i nazwisko przewodniczącego zgromadzenia;
- 4) podpis właściwego przedstawiciela organu gminy;
- 5) pieczęć organu gminy.

Przewodniczący zgromadzenia w trakcie trwania zgromadzenia jest obowiązany do nieprzerwanego posiadania w widocznym miejscu elementów wyróżniających, w tym identyfikatora, o którym mowa w ust. 3.

Przewodniczący zgromadzenia żąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. W przypadku niepodporządkowania się żądaniu przewodniczący zgromadzenia zwraca się o pomoc do Policji lub straży gminnej (miejskiej).

Przewodniczący zgromadzenia rozwiązuje zgromadzenie, jeżeli uczestnicy zgromadzenia nie podporządkują się jego poleceniom lub gdy przebieg zgromadzenia narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne.

Uczestnicy zgromadzenia z chwilą jego rozwiązania są obowiązani niezwłocznie opuścić miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie¹⁴³.

Biorąc powyższe rozważania pod uwagę stwierdzić należy, że to przewodniczący zgromadzenia jest często wyznaczany przez organizatora. Jednakże to organizator ponosi odpowiedzialność za zgromadzenie i może być z tego tytułu pociągnięty do odpowiedzialności za nieprawidłowe lub naruszające przepisy prawne działania uczestników.

Jeśli przewodniczący nie podejmuje działań w celu zapobieżenia naruszeniom prawa lub nie reaguje na wszelkiego rodzaju zakazane incydenty, może to wpłynąć na ocenę jego roli w organizacji zgromadzenia.

Przewodniczący powinien i musi działać w taki sposób, aby uniknąć zamieszek, awantur lub innych niebezpiecznych sytuacji. Jednym z jego podstawowych zadań powinna być współpraca z Policją lub innymi organami porządkowymi w przypadku wystąpienia problemów. Jeśli nie wykazuje takowej współpracy lub utrudnia działania właściwych organów, może to mieć konsekwencje włącznie z pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej. Szczególnie będzie to mogło mieć miejsce w sytuacji, w której zgromadzenie będzie źle zorganizowane lub prowadzone, a incydenty mające na nim miejsce wpłyną negatywnie

¹⁴³ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, art. 19.

na bezpieczeństwo i porządek publiczny, wówczas to organy państwa mogą i mają obowiązek wszcząć postępowanie wobec takiego organizatora.

Sankcje w takiej sytuacji mogą obejmować kary grzywny, stosowne decyzje administracyjne lub inną odpowiedzialność prawną, a przewodniczący jako reprezentant organizatora może zostać pośrednio również dotknięty tymi konsekwencjami.

Należy pamiętać oraz warto podkreślić, że to przewodniczący odgrywa kluczową rolę w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas przebiegu zgromadzenia, a jego działania mogą mieć i z pewnością mają taki wpływ na ocenę całego wydarzenia.

4.2 Uczestnicy zgromadzenia publicznego

Uczestnicy zgromadzeń to osoby, które biorą udział w publicznych spotkaniach mających na celu wyrażenie swoich opinii, postulatów lub protestów. Obejmuje to różnorodne grupy ludzi, m.in. takie jak:

- aktywiści społeczni i polityczni: osoby zaangażowane w działalność społeczną, polityczną lub obywatelską, które chcą wyrazić swoje stanowisko w ważnych kwestiach. Mogą to być działacze partii politycznych, członkowie organizacji pozarządowych, studenci, nauczyciele, artyści i inni,
- zwykli obywatele: osoby, które chcą wyrazić swoje zdanie na temat konkretnych spraw, np. zmian w prawie, polityce społecznej, ochronie środowiska itp. Mogą to być osoby z różnych środowisk społecznych, różnych grup wiekowych i zawodów,
- przedstawiciele grup interesów: członkowie organizacji zawodowych, stowarzyszeń, grup religijnych, mniejszości etnicznych itp. Uczestniczą w zgromadzeniach, aby wyrazić swoje wspólne interesy i postulaty,
- obserwatorzy i media: osoby, które przychodzą na zgromadzenia, aby śledzić wydarzenia, relacjonować je lub dokumentować. Dziennikarze, internauci, fotoreporterzy czy inni przedstawiciele mediów.

Do uznania zgrupowania osób za „zgromadzenie” konieczne jest łączne spełnienie dwóch warunków:

- 1) miejsce zgromadzenia – zgromadzenie musi odbywać się na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu, a więc nie może

odbywać się chociażby na przykład w budynku lub w innym miejscu, do którego dostęp mają wyłącznie osoby zaproszone;

- 2) cel zgromadzenia – przedmiotem zgromadzenia musi być odbycie wspólnych obrad lub wspólne wyrażenie stanowiska, jednakże dotyczących spraw publicznych.

Na wstępie należy rozgraniczyć osoby biorące udział w zgromadzeniach publicznych, bez względu na tryb ich organizacji, od osób tworzących tzw. „zbiegowisko”, które jest przypadkowym skupiskiem publicznym. Ze zbiegowiskiem mamy do czynienia np. wówczas, gdy przechodnie gromadzą się wokół osoby, która załabnie lub wokół miejsca wypadku. Ze względu na swój charakter, zbiegowisko nie podlega określonym w prawie o zgromadzeniach obowiązkom notyfikacyjnym oraz jego uczestnicy nie są także objęci ochroną przewidzianą w *Ustawie Prawo o zgromadzeniach*.

Celem przepisów dotyczących zgromadzeń publicznych nie jest zapewnienie zgromadzeniu głównemu niezakłóconego przebiegu. Wolność zgromadzeń nie oznacza wolności zgłoszonego zgromadzenia od jakiejkolwiek ingerencji. Jest wprost przeciwnie, ustawa przewiduje prawną ochronę wielu zgromadzeń odbywających się jednocześnie w tym samym miejscu i czasie. Chodzi tu głównie o ochronę prawa do kontrdemonstracji.

Z prawem do demonstracji w każdym demokratycznym porządku prawnym jest ściśle związane prawo do kontrdemonstracji, której uczestnicy mogą polemizować z poglądami prezentowanymi przez oponentów.

Dlatego konstytucyjne prawo do swobody wypowiedzi oraz wolność zgromadzeń przysługują zarówno uczestnikom zgromadzenia jak i kontrdemonstrantom protestującym przeciwko temu zgromadzeniu. Art. 14 ust. 3 *Ustawy o Policji* nakłada na nią obowiązek respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka, przy czym pod pojęciem praw człowieka należy rozumieć przede wszystkim prawa człowieka określone w *Konstytucji* takie jak m.in. wolność słowa oraz wolność zgromadzeń. Konstytucyjna wolność zgromadzeń obejmuje także prawo do kontrdemonstracji, a więc zgromadzenia publicznego, którego cel jest celem przeciwnym do celu, który przyświeca innemu zgromadzeniu.

Osoby, które nie zgadzają się z ideami czy poglądami, które na zgromadzeniu są wyrażane (manifestowane) mają prawo, aby swoje poglądy w tej samej, wspólnej przestrzeni publicznej wyrażać, także w taki sposób, który konfrontuje się z poglądami uczestników odbywającego się zgromadzenia. Prawo do pokojowego gromadzenia się i wyrażania poglądów nie zakłada bowiem, że przy korzystaniu z tych praw inni nie mogliby prezentować poglądów odmiennych.

Sytuacja, w której uczestnicy jednego zgromadzenia konfrontują się z innymi, stosując przy tym pokojowe metody, jest jak najbardziej dopuszczalna i w żadnym wypadku nie może prowadzić do uznania, że uczestnicy jednego lub drugiego zgromadzenia dopuścili się popełnienia czynu zabronionego.

Kontrdemonstracja w głównej mierze powinna mieć na celu wyrażenie protestu lub sprzeciwu wobec treści, poglądów czy przekonań prezentowanych w trakcie innego, zazwyczaj legalnie zgłoszonego i odbywającego się zgodnie z przepisami zgromadzenia.

W dniu 25 lutego 2021 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie wydał postanowienie w sprawie dotyczącej naruszenia prawa do kontrdemonstracji przybierającej formę zgromadzenia spontanicznego w trakcie wydarzeń, które odbyły się w Warszawie w dniu 1 sierpnia 2019 r. w związku z 75. rocznicą wybuchu Powstania Warszawskiego. W sprawie tej Komendant Rejonowy Policji Warszawa I złożył 61 wniosków o ukaranie wobec osób, które zajmowały schody pod pomnikiem Powstania Warszawskiego, tj. w miejscu, którym prawnie rozporządzał organizator innego, zgłoszonego zgromadzenia publicznego (zarzut naruszenia art. 52 § 2 pkt 4 i 52 § 2 pkt 1 k. w.). Sąd rozstrzygnął przedmiotowe zawiadomienie umarzając postępowanie w sprawie zarzucanych wykroczeń (sygn. akt V W 2372/20). Uzasadnienie tego postanowienia zawiera uwagi, które potwierdzają słuszność zaleceń Rzecznika zawartych w piśmie z dnia 22 listopada 2021 roku. W treści tego postanowienia Sąd Rejonowy wskazał po pierwsze, że dobrem chronionym przez art. 52 kodeksu wykroczeń jest wolność zgromadzeń.

Wykroczenie, o którym mowa w § 2 pkt 4 tego przepisu polega natomiast na „uniemożliwianiu lub znacznym utrudnianiu przeprowadzenia zgromadzenia”. Dla uznania, że czyn spełnia przesłanki tego wykroczenia, należy ustalić, czy zachowanie obwinionego „spowodowało odczuwalne dla organizatora i jego uczestników zakłócenia lub jakkolwiek wpłynęło na jego przebieg”. Co do zasady o takim zakłóceniu nie może być natomiast mowy, jeśli oba zgromadzenia nie znajdują się w bezpośredniej bliskości. Jak wskazał sąd w dalszej części uzasadnienia, celem stosowania wskazanych wyżej przepisów nie może być jedynie „niedopuszczenie do ewentualnej konfrontacji antagonistycznie nastawionych stron”. Taka wykładnia godziłaby w prawo kontrdemonstrantów do wyrażania ich poglądów¹⁴⁴. Sąd zwrócił przy tym uwagę na treść art. 3 ust. 1 *Ustawy Prawo o zgromadzeniach*, zgodnie

¹⁴⁴ Postanowienie z dnia 25 lutego 2021 r. Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie w sprawie dotyczącej naruszenia prawa do kontrdemonstracji przybierającej formę zgromadzenia spontanicznego, sygn. akt V W 2372/20.

z którym zgromadzenie ma się odbyć na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób.

Oznacza to, jak wskazał sąd, że „uczestnicy zgromadzenia nie mają podstaw, aby oczekiwać iż miejsce, w którym się gromadzą, jeszcze przed ich tam dotarciem będzie puste i będzie tylko dla nich przeznaczone. Co więcej, pod pojęciem przeszkadzania nie można rozumieć każdej aktywności, która realnie oddziałuje na uczestników zgromadzenia, bowiem w takim przypadku za przeszkadzanie należałoby uznać wszelkie przypadki korzystania z wolności wypowiedzi (obejmującej co oczywiste również prawo do wyrażania krytyki i sprzeciwu), dokonujące się przy okazji zgromadzenia, które wywołuje krytyczne opinie innych”.

Podobne stanowisko zaprezentował również Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim piśmie nr VII.613.27.2021.CW z dnia 22 listopada 2021 roku, skierowanym do Komendanta Głównego Policji, przedstawiając w nim m.in. następujące uwagi i zalecenia:

- zarówno zgromadzenia spontaniczne, jak i kontrdemonstracje stanowią prawnie chronioną formę zgromadzeń publicznych, także na gruncie przepisów związanych z obowiązującym stanem epidemii,
- organy państwa mają obowiązek nie tylko powstrzymywać się od nieuzasadnionej ingerencji w wolność zgromadzeń, ale także pozytywny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim demonstrującym grupom jednocześnie,
- prawo do kontrdemonstracji obejmuje prawo do jednoczesnego, pokojowego manifestowania w zasięgu wzroku i słuchu ze zgromadzeniem pierwotnie zgłoszonym, także w ramach zgłoszonego miejsca lub trasy tego zgromadzenia. Całkowite uniemożliwienie organizacji lub przebiegu kontrdemonstracji jest nielegalne,
- kontrdemonstracji nie można rozwiązać, jeśli jej charakter jest pokojowy. Ewentualność zagrożenia użycia przemocy lub agresji nie jest wystarczająca dla podjęcia decyzji rozwiązania zgromadzenia,
- funkcjonariusze Policji powinni uwzględniać obowiązek ochrony praw obu demonstrujących grup i poszukiwania rozwiązań umożliwiających co do zasady odbycie obu demonstracji jednocześnie. W związku z tym należy z dużą ostrożnością stosować przepisy, takie jak art. 52 *Ustawy kodeks wykroczeń*, czy przepisy o zatrzymaniu i czynnościach służbowych Policji. Powinny one być co do zasady stosowane jedynie

w przypadku, w których zgromadzenie traci pokojowy charakter. Wylegitymowanie nie powinno być jedynym powodem zatrzymania,

- decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia powinna mieć miejsce jedynie w ostateczności, kiedy innego rodzaju mniej restrykcyjne środki nie pozwalają osiągnąć celów, o których mowa w art. 28 ust. 1 *Ustawy Prawo o zgromadzeniach*,
- działania Policji nie powinny przybierać formy wskazującej na faworyzowanie lub bezwarunkowe pierwszeństwo jednego ze zgromadzeń¹⁴⁵.

Zgromadzenia publiczne, manifestacje i pikietowanie to ważne formy wyrażania opinii oraz uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Należy jednakże pamiętać, że nie wszyscy uczestnicy zdarzeń masowych będą reprezentantami tych samych środowisk czy grup społecznych. Wpływ na to będzie miało kilka czynników, a każde wydarzenie będzie charakteryzowało się określoną grupą społeczną. I tak wśród tych wydarzeń możemy wyszczególnić takie zgrupowania jak:

- Zgromadzenia publiczne to zorganizowane spotkanie ludzi na otwartej przestrzeni w celu wyrażenia swoich poglądów w sprawach publicznych, postulatów lub protestów. Uczestnikami będą tu zazwyczaj obywatele, organizacje społeczne, partie polityczne czy inne grupy zainteresowane daną kwestią związaną z przestrzenią publiczną, a celem przeważnie będzie wyrażenie opinii, poparcie lub sprzeciw wobec określonej sprawy czy zagadnienia.
- Manifestacje to forma protestu lub wyrazu poparcia, często związana z konkretnym wydarzeniem, sferą życia czy społecznym tematem. Uczestnikami będą tu zazwyczaj osoby, które zgadzają się z danymi postulatami lub chcą wyrazić lub zmanifestować swoje własne stanowisko, a celem będzie wyrażenie opinii, zainteresowanie czy zwrócenie uwagi na daną konkretną kwestię.
- Pikiety to forma protestu, w której uczestnicy zbierają się w określonym miejscu (np. przed budynkiem urzędu) i wyrażają swoje konkretne stanowisko. Uczestnikami będą tu często osoby związane z daną sprawą lub organizacje społeczne, a celem będzie wyrażenie sprzeciwu, opór czy zwrócenie uwagi na dany problem.
- Strajk to zbiorowe, dobrowolne, okresowe zaprzestanie podstawowych czynności w procesie pracy lub nauki przez grupę albo zbiorowość społeczną w celu wymuszenia

¹⁴⁵ Pismo Rzecznika Spraw Obywatelskich z dnia 22.11.2021 r., nr VII.613.27.2021.CW do Komendanta Głównego Policji.

realizacji jej zadań przez ośrodek nadrzędny lub grupę kierującą jej działalnością. Polega najczęściej na przerwaniu pracy przez pracowników w celu poprawy warunków oraz wynagrodzenia za nią. Uczestnikami będą tu głównie robotnicy przemysłowi, związki zawodowe czy określone grupy pracownicze w konkretnej dziedzinie gospodarczej.

Jednakże wszystkie te formy będą miały jedną cechę wspólną, a mianowicie każda z nich posiadać będzie swoje miejsce w demokratycznym dialogu i powinna dawać możliwość obywatelom wyrażania swoich opinii czy wpływać na decyzje pracodawców lub konkretnych organów władzy.

Warto podkreślić, że uczestnictwo w zgromadzeniach publicznych czy też w innych formach zbiorowych spotkań jest ważnym elementem każdej demokracji, a prawo do wyrażania swoich opinii i prawo do gromadzenia się danych społeczności jest chronione przez szereg aktów normatywnych, w tym głównie przez *Konstytucję* oraz inne przepisy prawa.

4.3 Administracja publiczna i instytucje bezpieczeństwa publicznego

Bezpieczeństwo na poziomie lokalnym wiąże się zawsze z kwestią komfortu życia wolnego od zagrożeń dla wolności preferowanych przez mieszkańców. Poczucie bezpieczeństwa wywiera z kolei wpływ na kształtowanie się więzi i tożsamości, które czynią społeczność miejscową organizmem spójnym, solidarnym, zdolnym do aktywnego tworzenia i ochrony wspólnych wartości i dóbr. Wysoki poziom bezpieczeństwa uzyskany na poziomie lokalnym przekłada się także na dynamikę rozwoju zarówno tego lokalnego, jak i krajowego¹⁴⁶.

Administracja publiczna w Polsce działa na podstawie określonych zasad i norm prawnych, które mają na celu zapewnienie efektywnego i sprawiedliwego funkcjonowania instytucji państwowych.

Kluczowe elementy zasad działania administracji publicznej w Polsce to:

- zasada legalizmu: administracja publiczna działa na podstawie prawa. Każde działanie organów administracji musi mieć swoje źródło w przepisach prawnych, co ma zapewnić sprawiedliwość i zgodność z normami obowiązującego porządku prawnego;

¹⁴⁶ W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa* [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009, s. 29.

- zasada związku kompetencji: organy administracji posiadają tylko te uprawnienia, które zostały im przyznane w sposób jasno określony przez prawo. Jest to istotne dla zachowania równowagi władzy i uniknięcia nadużyć kompetencyjnych;
- zasada jawności: działania organów administracji oraz proces podejmowania decyzji powinny być dostępne dla społeczeństwa. To ma na celu zapewnienie przejrzystości i kontrolowalności działań instytucji publicznych;
- zasada bezstronności: organy administracji powinny traktować obywateli jednakowo, niezależnie od ich statusu społecznego czy politycznych przekonań. To gwarantuje sprawiedliwe i równoprawne traktowanie wszystkich mieszkańców kraju;
- zasada efektywności: administracja publiczna powinna działać efektywnie, co oznacza skuteczne osiągnięcie celów przy minimalnym zużyciu zasobów;
- zasada odpowiedzialności. Wśród tej zasady wyróżnia się:
 - a) odpowiedzialność kierowniczą – dotyczy osób pełniących kierownicze funkcje w administracji publicznej,
 - b) odpowiedzialność karną – odpowiedzialność sprawcza indywidualna,
 - c) odpowiedzialność majątkową – wiąże się ze szkodami wyrządzonymi przez urzędnika w procesie realizacji funkcji administrowania,
 - d) odpowiedzialność służbową – jest to odpowiedzialność pracowników względem przełożonych za uchybienia wobec obowiązków służbowych.

Zasady działania administracji publicznej mają bezpośredni wpływ na codzienne funkcjonowanie instytucji. W praktyce oznacza to, że organy administracyjne muszą zachować równowagę między przestrzeganiem prawa, a skutecznym dostarczaniem usług publicznych. Niewątpliwie należy wyjść również z założenia, że zasady te są dynamiczne i mogą ulegać zmianom w zależności od potrzeb społeczeństwa. W obliczu dynamicznie zmieniającego się otoczenia społecznego i gospodarczego, administracja publiczna stale stoi przed nowymi wyzwaniami. W ramach tych wyzwań i ewaluacji, powinno się również uwzględnić rozwój infrastruktury i technologii, zmiany społeczne oraz oczekiwania obywateli w kontekście efektywności i dostępności do usług publicznych.

Według L. Garlickiego „w przestrzeni publicznej funkcjonują na poziomie lokalnym jednostki samorządu terytorialnego, bardzo istotne z punktu widzenia społeczności lokalnej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować zadania własne i zlecone. Zadania własne wykonywane są przez samorząd we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób

samodzielny. Powinny one obejmować zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Natomiast zadania zlecone „spływają” z administracji rządowej. Tym samym nie stają się zadaniami, które jednostka samorządu terytorialnego wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność”¹⁴⁷.

Samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny mają takie same zadania w kwestii bezpieczeństwa, czyli realizują zadania publiczne dotyczące bezpieczeństwa społeczności lokalnej oraz porządku publicznego. Odpowiadają za to członkowie rad wybranych do sprawowania władzy. To od nich zależy jakie uchwały będą podejmowane i jakim ograniczeniom będą podlegali mieszkańcy danej gminy. Teza ta znajduje potwierdzenie w publikacji T. Serafina i S. Parszowskiego, którzy ujęli to w następujący sposób: „w celu ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego rada gminy może, w drodze uchwały, wydać przepisy porządkowe, jednak wyłącznie w zakresie nieregulowanym w odrębnych przepisach prawa. Gmina może wydawać polecenia podjęcia określonych działań przez organy i instytucje państwowe, takie jak straże, służby i inspekcje, właściwe w sprawach bezpieczeństwa publicznego. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego rada gminy może zażądać od właściwych komendantów Policji sprawozdania z ich działalności lub informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego”¹⁴⁸.

W świetle powyższego uznać zatem należy, że rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie, z wyłączeniem spraw, które będą zastrzeżonymi dla referendum.

Ponadto bardzo istotną kwestią w przypadku planowania zgromadzeń jest możliwość wskazania przez radę gminy miejsc, w których ich organizowanie nie wymaga zawiadomienia.

Zatem w tego typu miejscach zgromadzenia mogą być organizowane w dowolnie zaplanowanym terminie oraz godzinach bez konieczności powiadamiania jakichkolwiek organów władzy publicznej. Jest to uprawnienie, z którego wynika, że nie ma obowiązku powiadamiania o takim wydarzeniu organu gminy w żadnej formie, czy to pisemnej, osobistej czy za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W takim przypadku ustawodawca przypisał właściwemu miejscowo organowi gminy taką możliwość, która uprawnia do wyznaczenia odpowiednich miejsc na terenie działania gminy, w których zainteresowany

¹⁴⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 325-326.

¹⁴⁸ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 46.

obywatel, grupa społeczna lub podmiot prawny, może bez stosownego zawiadomienia i wymaganej dokumentacji zorganizować zgromadzenie.

Należy jednak pamiętać w tym przypadku o takim wymogu, że zgromadzenia, które mają zostać zorganizowane w tym konkretnym miejscu określonym i wskazanym przez radę gminy oraz zostaną przeprowadzone bez powiadamiania jakichkolwiek instytucji czy też organów władzy państwowej, muszą z założenia posiadać charakter pokojowy.

Problemem w omawianej kwestii pozostaje jednak to, że ustawodawca nie wskazał, kto wówczas gdy dojdzie do zachowania niezgodnego z prawem uczestników zgromadzenia w tym miejscu wskazanym i wyznaczonym wcześniej przez radę gminy, jest w takim wypadku uprawniony do jego rozwiązania. Nie zostały także wskazane przesłanki umożliwiające rozwiązanie takiego zgromadzenia. Niewątpliwie jest to niedopatrzenie ustawodawcy wymagające wprowadzenia stosownych regulacji niezbędnych do zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzeń organizowanych w miejscach wskazanych przez właściwy miejscowo organ gminy. Można jedynie przypuszczać, że będą miały wówczas zastosowanie przepisy obowiązujące jak przy zgromadzeniach spontanicznych, jednakże jak dotychczas pozostaje to jedynie w sferze domysłów.

Organy państwa mają ustawowy obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim demonstrującym, bez względu na cel i charakter zgromadzenia.

Jednakże niewątpliwie jednym z najważniejszych z tych organów jest Policja. Jest to centralny organ administracji rządowej odpowiedzialny za ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz ochronę porządku publicznego. Jednakże żeby prawidłowo zabezpieczyć sam przebieg zgromadzenia publicznego, wcześniej takowe zabezpieczenie należy szczegółowo zaplanować.

Planowanie to proces polegający na świadomym ustalaniu kierunków działania oraz podejmowania decyzji opartych na celach i dobrze przemyślanych ocenach¹⁴⁹.

Efekt czynności planistycznych to plan stanowiący podstawę przedsięwzięć organizacyjnych umożliwiających jego realizację¹⁵⁰.

Plan stanowi przewodnik lub mapę, w której podany jest kierunek, zasoby oraz działania potrzebne do osiągnięcia założonego celu. Jest zbiorem informacji, który steruje wykonaniem zadań przez poszczególne komórki i jednostki organizacyjne¹⁵¹. Analiza i ocena zagrożeń

¹⁴⁹ A. Chrostowski, P. Szczepankowski, *Planowanie*, w: *Zarządzanie, Teoria i praktyka*, red. A. K. Koźmiński, W. Piotrowski, Warszawa 2004, s. 178.

¹⁵⁰ J. Kręcickij, *Analiza procesu decyzyjnego w organizacji zhierarchizowanej pod kątem jego algorytmizacji*, Warszawa 2006, s. 21.

¹⁵¹ Tamże, s. 9.

poprzedzona wnikliwym procesem rozpoznania zagrożeń, określenie współczynnika prawdopodobieństwa zagrożenia czy wreszcie skutki ewentualnych wydarzeń z przeszłości, powinny być podstawą opracowania planu działania dowódcy zabezpieczenia, który sporządzany jest przez kierownika komórki organizacyjnej właściwej w sprawach sztabowych.

Efektem czynności planistycznych jest plan działania, który stanowi podstawę przedsięwzięć organizacyjnych, umożliwiających ich realizację i powinien zawierać następujące elementy:

- a) ocenę sytuacji operacyjnej;
- b) podstawę prawną;
- c) cel działań;
- d) planowanych do działań sił i środków;
- e) organizację współdziałania i dowodzenia;
- f) przewidywane warianty działań;
- g) rodzaj i zakres użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego;
- h) organizacji łączności;
- i) organizację zabezpieczenia logistycznego działań;
- j) informacji o umundurowaniu i wyposażeniu do działań;
- k) postanowienia końcowe.

Realizacja akcji lub operacji w przypadku nagle zaistniałego zdarzenia szczególnego uniemożliwiającego przygotowanie działań, polega na:

- a) rozpoczęciu działań na podstawie ustnej decyzji właściwego kierownika jednostki organizacyjnej Policji – niezwłocznie potwierdzonej pisemnie;
- b) prowadzeniu działań na podstawie planu działania dowódcy akcji lub operacji, dostosowanego do charakteru zdarzenia szczególnego, z zastrzeżeniem ust. 2.

W przypadku braku możliwości opracowania planu działania dowódcy akcji lub operacji prowadzenie działań może nastąpić odpowiednio na rozkaz dowódcy akcji lub operacji.

W przypadku, o którym mowa w ust. 2, dowódca akcji lub operacji zobowiązany jest do dokumentowania przebiegu działań i wydawanych poleceń w szczególności w policyjnych systemach informatycznych.

Plan, o którym mowa w ust. 1, może być ograniczony do elementów gwarantujących osiągnięcie celu akcji lub operacji.

W przypadku nagle zaistniałego zdarzenia szczególnego, opracowanie planu działania dowódcy zabezpieczenia prewencyjnego nie jest wymagane¹⁵².

Plan działania dowódcy będzie zawsze zależny od rodzaju operacji lub akcji, ale zazwyczaj obejmuje kilka kluczowych zadań takich jak zbieranie, selekcja i analizowanie informacji. Dowódca zabezpieczenia gromadzi, analizuje i selekcjonuje informacje dotyczące przygotowanych i planowanych działań, a następnie na podstawie wniosków i prognoz rozwoju sytuacji, określa siły i środki niezbędne do usunięcia zagrożenia.

W dalszym etapie następuje przygotowanie propozycji wariantów działań, w których dowodzący działaniami przygotowuje szczegółowe propozycje różnych wariantów zdarzeń, uwzględniając dostępne informacje, okoliczności i posiadane zasoby.

Po tym powinien nastąpić etap koordynowania działań, gdzie dowódca nadzoruje realizację zadań przez podległe siły na etapie przygotowania oraz już w trakcie prowadzenia działań. Koordynuje również zabezpieczenie logistyczne i medyczne akcji lub operacji. Dodatkowo bardzo istotną kwestią jest również stała współpraca i współdziałanie z innymi służbami, biorącymi udział w danym zabezpieczeniu.

Elementy oraz szczegóły planu działania dowódcy akcji będą się jednak różnić w zależności od kontekstu oraz rodzaju operacji.

Kluczowym zagadnieniem mającym bezpośredni wpływ na treść i elementy, które mają zostać ujęte i zawarte w planie, będzie miał charakter danego wydarzenia.

Współpraca między organami administracji publicznej, a Policją jest istotnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na mocy nowelizacji *Kodeksu postępowania administracyjnego* wprowadzono zasadę współdziałania organów administracji publicznej. Zgodnie z art. 7b *Kodeksu postępowania administracyjnego*, organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Mają na względzie interes społeczny, słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania¹⁵³.

¹⁵² Zarządzenie nr 20 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2020 r., §14 ust. 1.

¹⁵³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* Dz. U. 2024, poz. 572, art. 7b.

4.4 Wnioski

Wśród najważniejszych kompetencji organów władzy publicznej leży z pewnością zagwarantowanie i zapewnienie poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Kompetencje organów władzy są kluczowe dla funkcjonowania państwa i demokracji.

Sytuacją wymagającą zmiany, która wyłania się po analizie literatury oraz wynika z ocen ekspertów powołanych do badań na rzecz niniejszej dysertacji, jest pilna potrzeba wprowadzenia obowiązku informowania przez organizatora organów władzy o zaplanowanych przez siebie środkach służących do zabezpieczenia zgromadzenia. Co prawda w obecnym stanie prawnym organizator zobligowany jest do podania informacji o środkach służących do zapewnienia pokojowego przebiegu danego zgromadzenia, ale tylko w przypadku, gdy zostaną one zaplanowane.

Jednakże fakt zobligowania organizatora do podawania powyższych informacji już nie jest obwarowany żadnymi sankcjami ani też nie ma obligatoryjności. Tym bardziej nie ma obowiązku podawania tej informacji przez organizatora zgromadzenia w sytuacji, w której takowego zabezpieczenia on sam nawet nie przewiduje.

W świetle powyższych rozważań, wydaje się istnieć pilna i uzasadniona potrzeba wprowadzenia zmian legislacyjnych poprzez dodanie zapisu mówiącego o obowiązku organizatora co do określania sił i środków przewidzianych do własnych działań zabezpieczających. Organizator powinien określić swoje plany co do przebiegu zabezpieczenia.

Stanowisko takie prezentuje również w swoim komentarzu A. Rzetecka-Gil, pisząc: „organizator zobligowany jest podać informację o środkach służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia, o ile zostały zaplanowane. I choć taka informacja nie jest obligatoryjna, tym bardziej nie ma obowiązku podania jej, gdy się nie planowało takiego zabezpieczenia, tym niemniej wydaje się uzasadnione twierdzenie, że organizator powinien określić swoje plany co do zabezpieczenia i nawet wówczas, gdy nie zamierza podjąć działań w tym zakresie, ma obowiązek wyraźnie wskazać to we wniosku o zgodę na organizację zgromadzenia”¹⁵⁴.

Kolejną istotną kwestią dotyczącą administracji publicznej, jest obowiązek organu gminy udostępniania swojej decyzji zakazującej zgromadzenia. Treść takiej decyzji powinien ukazać się niezwłocznie w *Biuletynie Informacji Publicznej*, a organ gminy ma także

¹⁵⁴ A. Rzetecka-Gil, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el. 2019.

obowiązek przekazania jej organizatorowi zgromadzenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej wraz z informacją o jej udostępnieniu.

Decyzja ta jednocześnie niesie za sobą skutki prawne w postaci obowiązywania zakazu organizacji danego zgromadzenia z chwilą jej wydania, nie zaś opublikowania w biuletynie czy też doręczenia. Należy również dodać, że decyzja o zakazie zgromadzenia nie może wynikać z faktu, że uprawniony organ nie zgadza się ze stanowiskiem osób biorących udział w zgromadzeniu. Organy władzy publicznej nie mają bowiem kompetencji do oceny, które hasła czy treści mogą być dopuszczalne w przestrzeni publicznej. Wydanie decyzji odmownej w przedmiocie organizacji zgromadzenia nie może mieć także charakteru prewencyjnego i opartego tylko na przypuszczeniach czy poszlakach co do celu zgromadzenia i możliwości naruszenia przepisów ustaw karnych¹⁵⁵.

Ponadto warto podkreślić, że Policja jako instytucja bezpieczeństwa publicznego ma obowiązek wykonywania czynności na polecenie organów administracji publicznej. Organy Policji mają także obowiązki w zakresie uprawnień właściwych miejscowo władz publicznych takich jak wójt, burmistrz czy prezydent miasta. To na ich żądanie funkcjonariusze Policji również muszą podejmować działania zapobiegające naruszeniu przepisów prawa. Jednakże takie żądanie będzie wiążące tylko wówczas, gdy pochodzić będzie wyłącznie od wskazanych powyżej organów. Tego typu postępowanie nie dotyczy jednakże już działań wynikających na przykład z wniosku organizatora zgromadzenia. Wniosek sporządzony przez samego organizatora lub uczestników zgromadzenia nie jest dla Policji czymś wiążącym, choć nie wyklucza podjęcia działań również w tego typu sytuacji¹⁵⁶.

Rozwój cywilizacyjny z jednej strony spowodował wzrost zagrożeń nie tylko indywidualnych, ale także dla zbiorowości ludzkich, w tym w szczególności gromadzących się w jednym miejscu i czasie jak w trakcie zgromadzeń publicznych, a z drugiej strony wymusił konieczność aktualizacji procedur reagowania poszczególnych organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Współcześnie, praktycznie każdego dnia docierają do opinii publicznej informacje o zaistniałych sytuacjach kryzysowych, czy wydarzeniach niosących za sobą tragiczne skutki jak ataki terrorystyczne, katastrofy naturalne, awarie techniczne, bezpośrednio zagrażające bezpieczeństwu publicznemu. Mają one różne podłoże, zasięg i zazwyczaj nie sposób im zapobiec lub wyeliminować za pomocą jednakowych działań

¹⁵⁵ Tamże.

¹⁵⁶ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 88.

prewencyjnych. Dlatego też jednym z obowiązków administracji publicznej i instytucji bezpieczeństwa publicznego jest dbanie o bezpieczeństwo, czyli chronienie stanu „w którym członkowie wspólnoty państwowej nie odczuwają zagrożenia lub lęku ze strony organów państwa lub innych państw, stan pewności i zabezpieczenia, stan wolności od niepokoju, zagrożenia, strachu, niebezpieczeństwa, ataku albo poczucia zagrożenia ze strony niestabilnego porządku; swobodę działania, której nie towarzyszy poczucie zagrożenia”¹⁵⁷.

W tym celu państwo polskie podejmuje działania o charakterze wewnętrznym i międzynarodowym. „Aktywność ta powinna być nadzorowana i koordynowana w ramach pewnej sformalizowanej struktury organizacyjnej, posiadającej ustalone procedury, zasady, przepisy – a więc bez wątpienia powinny stanowić system bezpieczeństwa państwa”¹⁵⁸.

Tylko tak zweryfikowanymi i ustalonymi procedurami oraz zasadami winny kierować się organy administracji publicznej. Wolność do gromadzenia się jest fundamentalnym prawem każdego obywatela, zagwarantowanym w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Jednakże nie oznacza to, że ta wolność nie będzie podlegać żadnym ograniczeniom. Organy te mogą wprowadzać także wszelkiego rodzaju ograniczenia dotyczące praw wolnościowych, jak to ma miejsce na przykład w przypadku wydawania zgody na organizację zgromadzeń publicznych.

Kryteria oceny proporcjonalności ograniczeń będą istotne w kontekście wolności zgromadzeń. Wpływ na te ograniczenia powinny mieć takie czynniki jak:

- cel ograniczenia: ograniczenie musi mieć ważny cel, takie jak ochrona bezpieczeństwa publicznego, zdrowia czy moralności. Cel ten musi być zgodny z prawem i istotny dla ogółu społeczeństwa,
- proporcjonalność: ograniczenie musi być proporcjonalne do osiągnięcia celu. To oznacza, że musi być odpowiednie i nie przekraczać tego, co jest niezbędne. Jeśli istnieje mniej restrykcyjny środek, który osiągnie ten sam cel, to powinien być wybrany i zastosowany,
- konieczność: ograniczenie musi być konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Oznacza to, że nie można go uniknąć w inny sposób, który nie naruszałby wolności zgromadzeń,
- ogólna równowaga: ostatecznie ocena proporcjonalności polega na uwzględnieniu wszystkich tych czynników i znalezieniu równowagi między ochroną interesów społeczeństwa, a zachowaniem praw obywateli do wolności zgromadzeń.

¹⁵⁷ S. Sulowski, M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Warszawa 2009, s. 2

¹⁵⁸ Halina Zięba-Załucka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 22, s. 418; <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/46/43> [dostęp 17.06.24 r.].

Specyficznym przykładem w kontekście wolności zgromadzeń będą zgromadzenia cykliczne. Kluczowym uprawnieniem organów administracji publicznej jest możliwość decydowania o zgodzie na przeprowadzenie zgromadzenia. Jednakże specyfika zgromadzeń cyklicznych wyróżnia się już na samym etapie uzyskiwania tej zgody na jego odbycie.

Podmiotem upoważnionym do wydania zgody w formie decyzji w zakresie organizacji i przeprowadzenia zgromadzeń cyklicznych jest wojewoda. Należy podkreślić, że w przypadku organizacji zgromadzeń cyklicznych zrezygnowano z formuły notyfikacyjnej, do której zastosowania zobowiązani zostali organizatorzy planujący przeprowadzić zgromadzenie w trybie zwykłym czy uproszczonym. Organem decyzyjnym w takim przypadku jest wojewoda, a nie właściwy miejscowo organ gminy. Ponadto zgromadzeniu cyklicznemu zawsze przysługuje pierwszeństwo w wyborze miejsca i czasu jego organizacji, tym samym ograniczając decyzyjność w tym zakresie organu gminy, w stosunku do innych typów zgromadzeń tym organom podlegających. Rozpatrując powyższą problematykę należy zgodzić się z S. Gajewskim, że „(...) sensem wyrażenia zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń jest wyposażenie ich organizatora – w stosunku do podmiotów zwołujących i przeprowadzających inne tego rodzaju wydarzenie w pewną grupę przywilejów. Sprowadzają się one do zwolnienia go z obowiązku odrębnego zgłaszania każdego zgromadzenia składającego się na cykl oraz przyznanie mu pierwszeństwa w razie kolizji z innymi wydarzeniami tego rodzaju”¹⁵⁹.

Problemem jednakże staje się brak jasnych wskazań uprawnień wojewody w stosunku do tego rodzaju wydarzeń. Należy jedynie przypuszczać, że skoro ustawodawca przydzielił stosowne uprawnienia w kwestii wydania zgody na organizację zgromadzeń cyklicznych wojewodzie, to jednocześnie należałoby przyjąć, że większość czynności odnoszących się do uprawnień organu gminy przy zgromadzeniach innego rodzaju przysługuje także wojewodzie.

Mimo pojawiających się poglądów, że uprawnienia organu gminy powinny być stosowane i realizowane przez wojewodę, należy jednak również przypomnieć, że ustawodawca w art. 6 *Ustawy Prawo o zgromadzeniach* zawarł zapis, że cyt. „zadania w zakresie postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń należą do zadań zleconych gminy, na obszarze której jest organizowane zgromadzenie”¹⁶⁰. Jest to zapis w domyśle wykluczający uprawnienia wojewody w tym zakresie oraz z pewnością także pewnego rodzaju

¹⁵⁹ S. Gajewski, *Ustawa z 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy...*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2017, s. 247.

¹⁶⁰ *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach*, art. 6.

niedopatrzenie ze strony ustawodawcy, który wskazuje wprost na zadania zlecone dla gminy używając sformułowania „zgromadzenia”, a nie wyłączając spod tego zapisu zgromadzeń cyklicznych.

Pozostając w sferze zapisów nieuregulowanych powyższą ustawą, wspomnieć należy również o tym, że podobne przeoczenie ma miejsce także w rozdziale poświęconym problematyce zgromadzeń spontanicznych. Mianowicie ustawodawca regulując przepisy dotyczące zgromadzeń spontanicznych nie przewidział żadnej procedury odwoławczej od rozwiązania takiego zgromadzenia przez funkcjonariusza Policji. Tego rodzaju nieuregulowanie powyższego zagadnienia zamyka jakąkolwiek drogę odwoławczą od decyzji funkcjonariusza kierującego działaniami Policji.

Dodatkowo stwierdzić należy, że pozostaje to także w sprzeczności z zapisami konstytucyjnymi dotyczącymi prawa do wolności zgromadzeń i w opisanym przypadku, nawet jeżeli decyzja funkcjonariusza podjęta będzie wadliwie, to uczestnicy zgromadzenia spontanicznego nie mają już możliwości dalszego dochodzenia swoich racji. W związku z powyższym ta kwestia również powinna być przedmiotem dalszych rozważań ustawodawcy, w szczególności przy okazji najbliższej nowelizacji obowiązujących przepisów.

Rozdział 5. Kierunki zmian na rzecz poprawy zabezpieczenia zgromadzeń publicznych realizowanych przez Policję

5.1 Wywiad ekspercki

W trakcie badań uzyskano opinie ekspertów w obszarze bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych w kontekście przeciwdziałania do wystąpienia możliwych zagrożeń bezpieczeństwa podczas wykonywania zadań związanych z zabezpieczaniem zgromadzeń publicznych. Ekspertów było dziesięciu i reprezentowali placówki Policji takie jak:

- Oddział Prewencji Policji.
- Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie.
- Komenda Miejska Policji w Olsztynie.
- Komenda Miejska Policji w Elblągu.

Pytania zadawane ekspertom miały charakter otwarty, a odpowiedzi jakich udzielili miały następującą treść:

I.

Imię i nazwisko: Wojciech Zajkowski

Jednostka: Oddział Prewencji Policji w Olsztynie

Pełniona funkcja: Dowódca Oddziału Prewencji Policji

Staż służby: 30 lat

1. Od jak dawna zajmuje się Pan/Pani bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych i jaki ma Pan/Pani zakres zadań w tym obszarze?

Na stanowisku dowódcy Oddziału Prewencji Policji od trzech miesięcy, wcześniej jako dowódca kompanii kilka lat, sporządzanie dokumentacji, pełnienie funkcji zastępcy dowódcy akcji/operacji w trakcie zabezpieczeń imprez masowych i zgromadzeń publicznych.

2. Jakie według Pana/Pani zagrożenia wynikają z organizacji zgromadzeń publicznych?

Głównie występują takie zagrożenia jak: zakłócanie porządku, niszczenie mienia, odpalenie środków pirotechnicznych, utrudnienia w ruchu kołowym oraz pieszym.

3. W jakim stopniu przepisy obowiązującego prawa oraz istniejących procedur są adekwatne do skali zagrożeń wynikających z organizacji zgromadzeń publicznych?

Są w stopniu wystarczającym, ale nie zawsze, zależy od rodzaju zgromadzenia, w szczególności dotyczy to zgromadzeń spontanicznych i braku uregulowania wielu kwestii.

4. Jakie według Pana/Pani powinno się przyjąć kryteria w ramach procesu szkolenia funkcjonariuszy przewidzianych do zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Zwiększenie ilości szkoleń dotyczących działań Policji w pododdziałach zwartych,

Musztra policyjna,

Współdziałanie i intensyfikacja szkolenia zespołów antykonfliktowych,

Intensyfikacja szkolenia zespołów negocjatorów.

5. Czy znane są Panu/Pani procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i jakie obszary wymagają zmian w tym zakresie?

Są w wystarczającym zakresie, nie widzę potrzeby zmian.

6. Jakie według Pana/Pani należy przyjąć kierunki zmian w procesie zabezpieczania zgromadzeń publicznych (prawne, proceduralne, szkoleniowe, organizacyjne) dla podwyższenia skuteczności działania.

Jak w punkcie czwartym, innych potrzeb nie widzę.

7. Jakie zmiany w szkoleniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych powinny zostać wprowadzone, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia zagrożenia.

W Oddziale Prewencji Policji występuje duża fluktuacja kadry, w związku z czym istnieje potrzeba ciągłego szkolenia nowych funkcjonariuszy.

8. Czy położenie województwa warmińsko – mazurskiego wpływa na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych oraz jakie są charakterystyczne zagrożenia wynikające z tego położenia.

Tak, jest to region turystyczny i związany z tym duży napływ ludności w sezonie letnim, jednak i tak w porównaniu na przykład do stolicy jest ich stosunkowo mniej ale nasz region jest specyficzny z uwagi na walory turystyczne oraz tereny rolnicze i przygraniczne.

9. Które z podanych niżej rodzajów zgromadzeń publicznych występują najczęściej na terenie działania Pani/Pana jednostki?

Zgromadzenia w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym.

10. Z jakimi zagrożeniami bezpieczeństwa spotkał/a się Pani/Pan podczas zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, niszczenie mienia, spożywanie alkoholu w miejscach publicznych.

II.

Imię i nazwisko: Andrzej Lubowiecki

Jednostka: Oddział Prewencji Policji w Olsztynie

Pełniona funkcja: Zastępca dowódcy Oddziału Prewencji Policji

Staż służby: 27 lat

1. Od jak dawna zajmuje się Pan/Pani bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych i jaki ma Pan/Pani zakres zadań w tym obszarze?

Bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych zajmuję się od ponad siedmiu lat. Moimi głównymi zadaniami są: pełnienie funkcji zastępcy dowódcy akcji/operacji ds. taktyki działań, dowodzenie pododdziałami funkcjonariuszy Oddziału Prewencji Policji oraz pododdziałami Nieetatowych Oddziałów Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie.

2. Jakie według Pana/Pani zagrożenia wynikają z organizacji zgromadzeń publicznych?

Głównie występują takie zagrożenia jak: zakłócanie porządku publicznego, niszczenie mienia, bójki oraz naruszenia nietykalności cielesnej funkcjonariuszy zabezpieczających zgromadzenia, utrudnienia oraz zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, uszczerbki na

zdrowiu funkcjonariuszy biorących udział w zabezpieczeniach oraz straty w mieniu służbowym. Ponadto także protesty i blokowania dróg.

3. W jakim stopniu przepisy obowiązującego prawa oraz istniejących procedur są adekwatne do skali zagrożeń wynikających z organizacji zgromadzeń publicznych?

W chwili obecnej obowiązujące przepisy dają funkcjonariuszom Policji właściwe narzędzia do prawidłowego zabezpieczania zgromadzeń publicznych. Jednakże przepisy te należy w sposób regularny nowelizować i dostosowywać do zmieniających się zagrożeń.

4. Jakie według Pana/Pani powinno się przyjąć kryteria w ramach procesu szkolenia funkcjonariuszy przewidzianych do zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Zwiększenie ilości szkoleń dotyczących działań policji w pododdziałach zwartych,
Intensyfikacja szkolenia z zakresu obowiązujących przepisów,
Musztra policyjna, współdziałanie i intensyfikacja szkolenia zespołów antykonfliktowych,
Intensyfikacja szkolenia zespołów negocjatorów.

5. Czy znane są Panu/Pani procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i jakie obszary wymagają zmian w tym zakresie?

Procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych są mi znane, są to procedury wytyczające zakresy zadań do wykonania przez poszczególne służby i na chwilę obecną w moim odczuciu nie wymagają zmian, jednakże należy stale to zagadnienie monitorować.

6. Jakie według Pana/Pani należy przyjąć kierunki zmian w procesie zabezpieczania zgromadzeń publicznych (prawne, proceduralne, szkoleniowe, organizacyjne) dla podwyższenia skuteczności działania.

W przypadku stosowania się do obecnie istniejących procedur i przepisów – właściwe działanie oraz prawidłowe zabezpieczenie zgromadzeń publicznych jest możliwe do zrealizowania, przy zintensyfikowaniu i zmodyfikowaniu procesu szkolenia funkcjonariuszy biorących udział w tych zabezpieczeniach.

7. Jakie zmiany w szkoleniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych powinny zostać wprowadzone, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia zagrożenia.

Ilość dni szkoleniowych funkcjonariuszy Oddziału Prewencji Policji w Olsztynie, program szkolenia i kompetencje kadry szkolącej są wystarczające do właściwego przygotowania funkcjonariuszy naszej jednostki do prawidłowego wykonywania tego typu zabezpieczeń. Należałoby wprowadzić wspólne szkolenia zgrywające dla służb organizatora i przewodniczącego zgromadzenia celem ograniczenia ryzyka wystąpienia zagrożeń w trakcie działań, a także wprowadzić do treści szkoleń nowego rodzaju zagrożenia jak chociażby związane z zagrożeniami CBRN.

8. Czy położenie województwa warmińsko – mazurskiego wpływa na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych oraz jakie są charakterystyczne zagrożenia wynikające z tego położenia.

Położenie województwa warmińsko-mazurskiego charakteryzuje się stosunkowo mniejszą liczbą zgromadzeń w porównaniu do stolicy, jednakże występują tutaj charakterystyczne zgromadzenia z udziałem chociażby środowisk rolniczych, których na terenie naszego województwa jest relatywnie dużo, w związku z czym protesty rolników na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w moim odczuciu wyróżniają się zwiększoną ilością oraz intensyfikacją na tle innych województw. Dodatkowo specyfika położenia (granica państwa Rosja, jednocześnie granica Unii Europejskiej) powoduje specyficzne zagrożenia, które nie występują na terenie innych województw.

9. Które z podanych niżej rodzajów zgromadzeń publicznych występują najczęściej na terenie działania Pani/Pana jednostki?

Zgromadzenia w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym i spontaniczne.

10. Z jakimi zagrożeniami bezpieczeństwa spotkał/a się Pani/Pan podczas zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, niszczenie mienia, spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, bójki pomiędzy uczestnikami zgromadzenia, używanie środków pirotechnicznych.

III.

Imię i nazwisko: Jacek Kowalski

Jednostka: Oddział Prewencji Policji w Olsztynie

Pełniona funkcja: Zastępca dowódcy kompanii

Staż służby: 23 lata

1. Od jak dawna zajmuje się Pan/Pani bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych i jaki ma Pan/Pani zakres zadań w tym obszarze?

Służbę w Oddziale Prewencji pełnię od 20 lat. Od około 4 lat pełnię funkcje dowódcze co wiąże się z dowodzeniem działaniami dotyczącymi imprez masowych i zgromadzeń publicznych.

2. Jakie według Pana/Pani zagrożenia wynikają z organizacji zgromadzeń publicznych?

Głównie występują takie zagrożenia jak: dynamiczny rozwój zmieniających się sytuacji, antagonistyczne nastawienie do siebie grup biorących udział w przemarszach, protestach, zgromadzeniach czy manifestacjach, zagrożenia terrorystyczne związane ze zgrupowaniem często znacznej liczby osób w jednym miejscu na małej przestrzeni, poczucie bezkarności i anonimowości w grupie.

3. W jakim stopniu przepisy obowiązującego prawa oraz istniejących procedur są adekwatne do skali zagrożeń wynikających z organizacji zgromadzeń publicznych?

W chwili obecnej obowiązujące przepisy prawa oraz procedury są w miarę adekwatne do skali zagrożeń, jednakże dynamiczny rozwój nowego rodzaju zagrożeń (cyberprzestępczość, terroryzm, zagrożenia CBRN) wymusza konieczność ciągłego szkolenia i modyfikacji obowiązujących procedur. Problemem staje się jednak egzekwowanie przepisów z uwagi na braki kadrowe wśród policjantów.

4. Jakie według Pana/Pani powinno się przyjąć kryteria w ramach procesu szkolenia funkcjonariuszy przewidzianych do zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Kryteria jakie powinny być brane pod uwagę podczas procesu szkolenia to przede wszystkim umiejętność radzenia sobie ze stresem – i tu należałoby wdrożyć i zaangażować do szkoleń funkcjonariuszy psychologów. Ponadto uważam, że brak jest odpowiedniej komunikacji

(wydawanie oraz wykonywanie poleceń), co także w ramach doskonalenia zawodowego powinno mieć miejsce, czyli chodzi mi o jakieś warsztaty, szkolenia w tym zakresie.

5. Czy znane są Panu/Pani procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i jakie obszary wymagają zmian w tym zakresie?

Biorąc pod uwagę mój zakres obowiązków oraz poziom dowodzenia, istnieje znaczący problem w komunikacji pomiędzy zaangażowanymi służbami głównie wynikający z braku systemów łączności pomiędzy podmiotami współpracującymi, co w znacznym stopniu utrudnia realizację przebiegu zabezpieczenia i bieżącego działania.

6. Jakie według Pana/Pani należy przyjąć kierunki zmian w procesie zabezpieczania zgromadzeń publicznych (prawne, proceduralne, szkoleniowe, organizacyjne) dla podwyższenia skuteczności działania.

Ważnym aspektem, który poprawiłby skuteczność działania jest zapewnienie odpowiedniej łączności na różnych szczeblach oraz wdrożenie odpowiednio wcześniejszego szkolenia, współdziałania oraz przećwiczenia sposobu skutecznego i sprawnego porozumiewania się oraz komunikowania i przekazywania poleceń.

7. Jakie zmiany w szkoleniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych powinny zostać wprowadzone, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia zagrożenia.

Nie mam zdania.

8. Czy położenie województwa warmińsko – mazurskiego wpływa na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych oraz jakie są charakterystyczne zagrożenia wynikające z tego położenia.

Położenie województwa warmińsko-mazurskiego z uwagi na wysokie walory turystyczne stanowi nie lada atrakcję pod względem zgromadzeń publicznych. Ponadto w okresie letnim znaczny napływ turystów ciągnie za sobą dużą ilość „obcych” osób, co przekłada się znacząco na wzrost przestępczości, w tym ilości czynów zabronionych związanych z przebiegiem imprez masowych czy zgromadzeń publicznych.

9. Które z podanych niżej rodzajów zgromadzeń publicznych występują najczęściej na terenie działania Pani/Pana jednostki?

Zgromadzenia w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym i spontaniczne

10. Z jakimi zagrożeniami bezpieczeństwa spotkał/a się Pani/Pan podczas zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, niszczenie mienia, spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, bójki pomiędzy uczestnikami zgromadzenia, kradzieże na stacjach paliw oraz w innych sklepach (tzw. promocje).

IV.

Imię i nazwisko: ekspert zastrzegł anonimizację danych

Jednostka: Oddział Prewencji Policji w Olsztynie

Pełniona funkcja: stanowisko kierownicze

Staż służby: 27 lat

1. Od jak dawna zajmuje się Pan/Pani bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych i jaki ma Pan/Pani zakres zadań w tym obszarze?

Służbę w Oddziale Prewencji pełnię ponad 20 lat. Od około 10 lat zajmuję się organizacją służby oraz dokumentacją niezbędną do realizacji zadań służbowych w trakcie zabezpieczania imprez masowych i zgromadzeń publicznych.

2. Jakie według Pana/Pani zagrożenia wynikają z organizacji zgromadzeń publicznych?

Głównie występują takie zagrożenia jak: zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, zagrożenia dla uczestników ruchu kołowego i pieszego, zagrożenie użycia i wykorzystania materiałów wybuchowych oraz środków pirotechnicznych, zagrożenia terrorystyczne, zagrożenia dla życia, zdrowia oraz mienia.

3. W jakim stopniu przepisy obowiązującego prawa oraz istniejących procedur są adekwatne do skali zagrożeń wynikających z organizacji zgromadzeń publicznych?

W obowiązującym stanie prawnym należałoby rozważyć podniesienie zakresu obowiązujących kar i grzywien dla osób zakłócających przebieg zgromadzeń publicznych lub popełniających czyny zabronione w trakcie ich trwania.

4. Jakie według Pana/Pani powinno się przyjąć kryteria w ramach procesu szkolenia funkcjonariuszy przewidzianych do zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Kryteria jakie powinny być brane pod uwagę podczas procesu szkolenia to przede wszystkim nabywanie wiedzy odnośnie procedur działania, wiedzy zarówno teoretycznej jak i praktycznej. Ponadto w ramach procesu szkolenia funkcjonariuszy powinny zostać wprowadzone elementy dotyczące umiejętności radzenia sobie ze stresem, z uwagi na fakt, że w procesie dowodzenia i zabezpieczania zgromadzeń publicznych czy blokadach i okupacjach obiektów, funkcjonariusze biorący udział w tych zabezpieczeniach narażeni są na czynniki stresogenne, z którymi powinni wiedzieć jak sobie radzić, przynajmniej w sposób doraźny za pomocą technik kontrolowania i radzenia sobie ze stresem.

5. Czy znane są Panu/Pani procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i jakie obszary wymagają zmian w tym zakresie?

Znane są mi procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Uważam, że obowiązujące przepisy powinny podlegać bieżącym zmianom wynikającym z zaistniałych sytuacji. Należy te procedury dostosowywać do nowego rodzaju ewentualnie pojawiających się zagrożeń (cyberbezpieczeństwo, czynniki CBRN) oraz dostosowywać już istniejące do zmieniających się warunków.

6. Jakie według Pana/Pani należy przyjąć kierunki zmian w procesie zabezpieczania zgromadzeń publicznych (prawne, proceduralne, szkoleniowe, organizacyjne) dla podwyższenia skuteczności działania.

Szkoleniowe, jak już wspomniałem z wykorzystaniem psychologów do zajęć dotyczących radzenia sobie ze stresem. Ponadto do systemu szkolenia funkcjonariuszy należałoby wdrożyć zagadnienia dotyczące prowadzenia rozmów i negocjacji z uczestnikami zgromadzeń publicznych czy okupujących obiekty, szczególnie w pierwszym etapie działań, do czasu przybycia wykwalifikowanych zespołów negocjacyjnych. Ponadto należałoby

pomyśleć o wprowadzeniu obowiązku informowania przez organizatora organów władzy o zaplanowanych przez siebie środkach służących do zabezpieczenia zgromadzenia. Jest on zobligowany do podania tych danych tylko w przypadku takiego zaplanowania, jednak podanie powyższych informacji nie jest obwarowane żadnymi sankcjami w stosunku do organizatora ani nie ma rygoru obligatoryjności. W związku z tym w obecnym stanie prawnym organizator nie ma obowiązku podawania informacji o zaplanowanych przez siebie środkach służących do zabezpieczenia zgromadzenia, w sytuacji, w której takowego zabezpieczenia nawet nie zakłada i nie przewiduje.

7. Jakie zmiany w szkoleniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych powinny zostać wprowadzone, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia zagrożenia.

Wprowadzenie częstszych planowań oraz organizacji szkoleń dla podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych w warunkach odzwierciedlających realne zagrożenia. Należy też rozważyć możliwość delegowania funkcjonariuszy z naszego garnizonu do innych garnizonów i odwrotnie, celem wymiany doświadczeń i taktyki działania.

8. Czy położenie województwa warmińsko – mazurskiego wpływa na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych oraz jakie są charakterystyczne zagrożenia wynikające z tego położenia.

Położenie województwa warmińsko-mazurskiego z pewnością ma wpływ na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Zagrożenia wynikające z tego położenia to szeroko rozwinięta baza turystyczna i związany z tym znaczny napływ ludności w okresie letnim, występujące tu na dużą skalę tereny rolnicze i związane z tym problemy rolników często manifestujących swoje żądania i niezadowolenie w formie protestów, ponadto granica z Rosją, jednocześnie stanowiącą granicę Unii Europejskiej i związane z tym zagrożenia.

9. Które z podanych niżej rodzajów zgromadzeń publicznych występują najczęściej na terenie działania Pani/Pana jednostki?

Zgromadzenia w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym.

10. Z jakimi zagrożeniami bezpieczeństwa spotkał/a się Pani/Pan podczas zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, niszczenie mienia, spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, bójki pomiędzy uczestnikami zgromadzenia, kradzieże sklepowe i inne występki chuligańskie.

V.

Imię i nazwisko: Tomasz Kamiński

Jednostka: Komenda Miejska Policji w Elblągu

Pełniona funkcja: Naczelnik Wydziału Prewencji

Staż służby: 27 lat

1. Od jak dawna zajmuje się Pan/Pani bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych i jaki ma Pan/Pani zakres zadań w tym obszarze?

W Komendzie Miejskiej Policji w Elblągu od 2007 roku zajmuję się planowaniem i zabezpieczeniem zgromadzeń publicznych. W ramach swoich obowiązków stale współpracuję również z organizatorami zgromadzeń, ale także z przedstawicielami miasta, gminy i powiatu w sprawach dotyczących sposobu organizacji i zabezpieczenia konkretnego zgromadzenia.

2. Jakie według Pana/Pani zagrożenia wynikają z organizacji zgromadzeń publicznych?

W mojej ocenie i z mojego doświadczenia mogę powiedzieć, że głównymi rodzajami zagrożeń są:

- niekontrolowane zajęcia pasa drogowego i przemieszczanie tłumu tymi pasami bez zezwolenia, co powoduje chaos i niekontrolowane zachowanie uczestników. Problemem w takiej sytuacji staje się również zbyt mała liczba funkcjonariuszy przewidzianych do danego zabezpieczenia, z uwagi na konieczność regulowania ruchem drogowym i zamykania kolejnych mostów, wiaduktów oraz skrzyżowań,
- odpalanie środków pirotechnicznych,
- wylewanie obornika czy innych substancji oraz różnego rodzaju produktów rolnych,

- blokady obiektów, wtargnięcia do biur, budynków, urzędów.
- zajęcie pasa drogowego przez pojazdy ciężarowe, pojazdy czy maszyny rolnicze.

3. W jakim stopniu przepisy obowiązującego prawa oraz istniejących procedur są adekwatne do skali zagrożeń wynikających z organizacji zgromadzeń publicznych?

W moim odczuciu ustawa prawo o zgromadzeniach jest mało precyzyjna w zakresie określania miejsca zgromadzenia, a mianowicie brak jest wymogu wskazania kategorii drogi (krajowa, wojewódzka, ekspresowa itp.) i konkretnego miejsca gdzie jest zgromadzenie na tej drodze.

Ponadto brak jest jednoznacznie wskazanej możliwości rozwiązania zgromadzenia przez policję (poza spontanicznym). W innych przypadkach ustawa wskazuje tylko organizatora, przewodniczącego lub przedstawiciela organu gminy do rozwiązania.

4. Jakie według Pana/Pani powinno się przyjąć kryteria w ramach procesu szkolenia funkcjonariuszy przewidzianych do zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Według mnie w pierwszym etapie w ramach procesu szkolenia powinna być przekazywana teoria z przepisów ustawy prawo o zgromadzeniach, środkach przymusu bezpośredniego, taktyki działań w pododdziałach zwartych, dowodzenia oraz uprawnienia i obowiązki wójta, burmistrza, prezydenta miasta. W drugim etapie szkolenia symulacje (w obecnym szkoleniu funkcjonariuszy przewidzianych do zabezpieczenia zgromadzeń nie korzysta się z symulatorów, jedynie kurs dla dowódców akcji/operacji to uwzględnia). Trzeci etap szkolenia powinien obejmować wymianę uwag, spostrzeżeń, praktyki i doświadczeń.

5. Czy znane są Panu/Pani procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i jakie obszary wymagają zmian w tym zakresie?

Znane są mi procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i uważam, że potrzebna jest dalsza edukacja przedstawicieli władz, jak wójt, burmistrz, prezydent, w szczególności ich decyzji na etapie rozpatrywania i oceny wniosków organizatorów zgromadzeń, w tym sposobu wydawania decyzji odmownej w szerszym zakresie. Ponadto zwiększenie ilości dni przewidzianych na zgłoszenie zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w trybie zwykłym z przewidzianym zajęciem pasa drogowego. Doprecyzowanie definicji zgromadzenia spontanicznego.

Uregulowanie wykorzystania drogi w sposób szczególny, a głównie chodzi o zajęcie drogi w kategorii dróg ekspresowych i autostrad. Zmiany także wymaga to, że nigdzie nie zostało określone, w jaki sposób informacja o wyznaczeniu przedstawiciela organu gminy ma dotrzeć do organizatora oraz w którym momencie ma zostać on powiadomiony o tym fakcie.

6. Jakie według Pana/Pani należy przyjąć kierunki zmian w procesie zabezpieczania zgromadzeń publicznych (prawne, proceduralne, szkoleniowe, organizacyjne) dla podwyższenia skuteczności działania.

Odniosłem się już po części do tego pytania i uważam jak w punkcie czwartym.

7. Jakie zmiany w szkoleniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych powinny zostać wprowadzone, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia zagrożenia.

Wymiana doświadczeń, w szczególności nabycie wiedzy o bieżących możliwych rozwiązaniach problemów związanych z zabezpieczaniem zgromadzeń poprzez udział we wspólnych ćwiczeniach z funkcjonariuszami z innych garnizonów.

8. Czy położenie województwa warmińsko – mazurskiego wpływa na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych oraz jakie są charakterystyczne zagrożenia wynikające z tego położenia.

Położenie województwa warmińsko-mazurskiego z pewnością ma wpływ na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Problemem są blokady dróg przez przewoźników za pomocą pojazdów ciężarowych. Ponadto również rolnicy blokują drogi przy wykorzystaniu ciągników oraz swojego sprzętu rolniczego. Ponadto poważnym zagrożeniem są grupy pseudokibiców odpalających na różnego rodzaju protestach i manifestacjach środki pirotechniczne, a także organizujących spontaniczne przemarsze w szczególności przed meczami piłki nożnej. Dodatkowo nowym elementem na naszym terenie są protesty ekologów, wchodzenia na drzewa czy przyklejanie się do jezdni.

9. Które z podanych niżej rodzajów zgromadzeń publicznych występują najczęściej na terenie działania Pani/Pana jednostki?

Zgromadzenia w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym.

10. Z jakimi zagrożeniami bezpieczeństwa spotkał/a się Pani/Pan podczas zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, niszczenie mienia, naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza, spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, bójki pomiędzy uczestnikami zgromadzenia, kradzieże sklepowe i inne występki chuligańskie.

VI.

Imię i nazwisko: Rafał Pawlicki

Jednostka: Komenda Miejska Policji w Elblągu

Pełniona funkcja: zastępca naczelnika Wydziału Prewencji

Staż służby: 22 lata

1. Od jak dawna zajmuje się Pan/Pani bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych i jaki ma Pan/Pani zakres zadań w tym obszarze?

W Komendzie Miejskiej Policji w Elblągu pracuję ponad 20 lat. Od około 15 lat zajmuję się organizacją służby oraz dokumentacją niezbędną do realizacji zadań służbowych w trakcie zabezpieczania imprez masowych i zgromadzeń publicznych.

2. Jakie według Pana/Pani zagrożenia wynikają z organizacji zgromadzeń publicznych?

W mojej ocenie i z mojego doświadczenia mogę powiedzieć, że są to zagrożenia bezpieczeństwa związane z wtargnięciem do budynków, a następnie ich blokada i uniemożliwianie prawidłowego funkcjonowania danych instytucji, blokady dróg i mostów, w tym coraz częstsze „przyklejanie się” uczestników do asfaltu (brak procedur działania na chwilę obecną w takim przypadku), zakłócanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, odpalanie materiałów pirotechnicznych.

3. W jakim stopniu przepisy obowiązującego prawa oraz istniejących procedur są adekwatne do skali zagrożeń wynikających z organizacji zgromadzeń publicznych?

Jak już wspomniałem nie ma, a przynajmniej nie jest mi znana procedura postępowania z osobami, które przyklejają się za pomocą różnych substancji do asfaltu. Dlatego też pilnie

należałoby wdrożyć odpowiednie procedury postępowania w stosunku do takich osób, oraz rozszerzyć zakres szkolenia, w szczególności funkcjonariuszy policji, o kwestie dotyczące właśnie procedury postępowania w stosunku do w/w osób. Jest to w mojej opinii nowego typu zagrożenie, które jednak coraz częściej się zdarza i można zakładać, że będzie w dalszym ciągu eskalować i się rozwijać.

4. Jakie według Pana/Pani powinno się przyjąć kryteria w ramach procesu szkolenia funkcjonariuszy przewidzianych do zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Kryteria jakie powinny być brane pod uwagę podczas procesu szkolenia to przede wszystkim szeroko rozumiana teoria – treści ustawy prawo o zgromadzeniach, procedury dotyczące postępowania funkcjonariuszy w przypadku zgromadzeń, w tym wspólne ćwiczenia ze służbami porządkowymi organizatora. Ważnym elementem w tych ćwiczeniach będą wspólne zajęcia praktyczne, wymiana informacji i doświadczeń, co na chwilę obecną praktycznie nie istnieje.

5. Czy znane są Panu/Pani procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i jakie obszary wymagają zmian w tym zakresie?

Znane są mi procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Jak wyżej odpowiedziałem już co do procedury, którą dodatkowo należałoby sporządzić. W mojej ocenie problemem jest obecny zapis istniejący w ustawie prawo o zgromadzeniach, a dotyczący wskazywania miejsc przez organy gminy, w których mogą odbywać się zgromadzenia, bez ich wcześniejszego zgłoszenia. Problem z tym zapisem polega na tym, że ustawodawca nie sprecyzował, kto w przypadku niezgodnego z prawem przebiegu zgromadzenia organizowanego w miejscu wyznaczonym przez radę gminy jest uprawniony do jego rozwiązania. Nie zostały także wskazane przesłanki umożliwiające rozwiązanie takiego zgromadzenia. Powinna zostać wdrożona także wymiana doświadczeń i praktyk z ekspertami europejskimi, a co za tym idzie wprowadzone kursy językowe dla kadry dowódczej.

6. Jakie według Pana/Pani należy przyjąć kierunki zmian w procesie zabezpieczania zgromadzeń publicznych (prawne, proceduralne, szkoleniowe, organizacyjne) dla podwyższenia skuteczności działania.

Szkoleniowe, z uwzględnieniem pracowników organów gmin, w szczególności z uwzględnieniem procedury przyjmowania wniosków w sprawach organizacji zgromadzeń publicznych. Ponadto w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości zapewnienia współpracy przy zgromadzeniu spontanicznym z organizatorem, gdyż nie posiada ono prawnie takiego organizatora ani przewodniczącego zgromadzenia. Z całą pewnością należałoby rozważyć przy najbliższej nowelizacji przepisów ustawy, kwestię wprowadzenia obowiązku przy zgromadzeniu spontanicznym, wskazywania osoby odpowiedzialnej, chociażby do kontaktu ze służbami publicznymi w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom. Ponadto wspomnieć należy, że ustawodawca regulując przepisy dotyczące zgromadzeń spontanicznych nie przewidział żadnej procedury odwoławczej od rozwiązania takiego zgromadzenia przez funkcjonariusza Policji. Tego rodzaju nieuregulowanie powyższego zagadnienia zamyka jakąkolwiek drogę odwoławczą od decyzji funkcjonariusza kierującego działaniami.

7. Jakie zmiany w szkoleniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych powinny zostać wprowadzone, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia zagrożenia.

Wprowadzenie wspólnych szkoleń z osobami odpowiedzialnymi za problematykę zgromadzeń we właściwych miejscowo urzędach miast czy gmin, w tym spotkania robocze przed dużymi wydarzeniami, lub po incydentach zaistniałych już na odbytych na zgromadzeniach celem wyeliminowania lub ograniczenia możliwości powtórzenia na kolejnych zgromadzeniach.

8. Czy położenie województwa warmińsko – mazurskiego wpływa na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych oraz jakie są charakterystyczne zagrożenia wynikające z tego położenia.

Położenie województwa warmińsko-mazurskiego z pewnością ma wpływ na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Zagrożenia wynikające z tego położenia to szeroko rozwinięta baza turystyczna i związany z tym znaczny napływ ludności w okresie letnim. Problemem są również grupy rolnicze, które blokują drogi przy wykorzystaniu sprzętu rolniczego, zaśmiecając często jezdnie poprzez wylewanie gnojowicy lub rozsypywanie płodów rolnych. Ponadto poważnym zagrożeniem jest położenie graniczne z Rosją, która jednocześnie stanowi granicę Unii Europejskiej.

9. Które z podanych niżej rodzajów zgromadzeń publicznych występują najczęściej na terenie działania Pani/Pana jednostki?

Zgromadzenia w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym.

10. Z jakimi zagrożeniami bezpieczeństwa spotkał/a się Pani/Pan podczas zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, niszczenie mienia, spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, bójki pomiędzy uczestnikami zgromadzenia, kradzieże sklepowe i inne występki chuligańskie.

VII.

Imię i nazwisko: Maciej Kurpiewski

Jednostka: Komenda Miejska Policji w Olsztynie

Pełniona funkcja: naczelnik Wydziału Zabezpieczenia Miasta

Staż służby: 19 lat

1. Od jak dawna zajmuje się Pan/Pani bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych i jaki ma Pan/Pani zakres zadań w tym obszarze?

W Komendzie Miejskiej Policji w Olsztynie od około 4 lat pełnię funkcję naczelnika Wydziału Zabezpieczenia. W ramach swoich obowiązków zajmuję się m.in. organizacją służby oraz dokumentacją niezbędną do realizacji zadań służbowych w trakcie zabezpieczania imprez masowych i zgromadzeń publicznych. Moje obowiązki służbowe obejmują także proces planistyczny dotyczący wszelkiego rodzaju wydarzeń na terenie miasta i gminy Olsztyn. W ramach zagadnienia zgromadzeń publicznych moimi obowiązkami są planowanie, dokumentowanie, nadzorowanie i dowodzenie zabezpieczeniami.

2. Jakie według Pana/Pani zagrożenia wynikają z organizacji zgromadzeń publicznych?

W mojej ocenie i z mojego doświadczenia mogę powiedzieć, że są to zagrożenia bezpieczeństwa związane z zakłóceniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, bójki, pobicia, uszkodzenia ciała, używanie wyrobów pirotechnicznych przez uczestników

zgromadzeń. Zdarzają się także przypadki zbiorowego naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym niszczenie mienia, wulgaryzmy czy agresywne zachowania tłumu.

3. W jakim stopniu przepisy obowiązującego prawa oraz istniejących procedur są adekwatne do skali zagrożeń wynikających z organizacji zgromadzeń publicznych?

W moim odczuciu obowiązujące przepisy dotyczące problematyki zgromadzeń dają zbyt dużą swobodę dla organizatorów tych wydarzeń. Według mnie organizatorzy poprzez ustawę prawo o zgromadzeniach mają zbyt małe obowiązki na nich ciążące, w szczególności w kwestii zabezpieczania zgromadzeń własnymi siłami. W ustawie o imprezach masowych te siły organizatora są jasno wskazane i określone wartości dotyczące służby informacyjnej i porządkowej organizatora i tam nie ma problemu w tej kwestii. Natomiast w ustawie prawo o zgromadzeniach nie ma nic na temat wymaganej chociażby minimalnej ilości służby porządkowej organizatora zgromadzenia, a także nie ma wymogu wskazywania sił i środków służących do jego zabezpieczenia. Zapis jest jedynie lakoniczny i dotyczący obowiązku zapewnienia pokojowego przebiegu zgromadzenia, bez względu na liczbę uczestników. Rodzi to możliwość dowolnej interpretacji przepisów, gdyż organizator może (nie musi) wskazać, że do zabezpieczenia zgromadzenia z udziałem kilku tysięcy osób wystarczy mu kilka osób własnej służby porządkowej czy informacyjnej. Taki stan nie powinien mieć miejsca, a przepisy ustawy prawo o zgromadzeniach należałoby zmodyfikować poprzez dodanie szczegółowych zapisów dotyczących minimalnej obsady służb porządkowych organizatora zgromadzenia, w zależności od ilości jego uczestników.

4. Jakie według Pana/Pani powinno się przyjąć kryteria w ramach procesu szkolenia funkcjonariuszy przewidzianych do zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Kryteria jakie powinny być brane pod uwagę podczas procesu szkolenia to przede wszystkim przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej za popełnione czyny zabronione. Dodatkowo powinny być uwzględnione zagadnienia planistyczne dotyczące zgromadzeń i wprowadzone do procesu szkolenia symulacje działań dotyczące naruszenia bezpieczeństwa i porządku prawnego przez uczestników zgromadzeń.

5. Czy znane są Panu/Pani procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i jakie obszary wymagają zmian w tym zakresie?

W mojej ocenie na chwilę obecną brak jest aktualnych procedur współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Osobiście jako naczelnik biorący czynny udział w zabezpieczeniach zgromadzeń i często również dowodzący tymi działaniami, nie spotkałem się aby przed działaniami spotykali się przedstawiciele organów gminy i omawiane były procedury współdziałania. Uważam, że taki tryb postępowania powinien zostać stworzony i ujednolicony, po to aby przed zgromadzeniami z dużą ilością osób lub prezentującymi treści kontrowersyjne, lub na których z analizy zagrożeń wynika, że może dochodzić do zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, powinny odbywać się wspólne spotkania.

6. Jakie według Pana/Pani należy przyjąć kierunki zmian w procesie zabezpieczania zgromadzeń publicznych (prawne, proceduralne, szkoleniowe, organizacyjne) dla podwyższenia skuteczności działania.

Szkoleniowe, z uwzględnieniem pracowników organów gmin, w szczególności z uwzględnieniem konieczności nałożenia na organizatora i przewodniczącego zgromadzenia większej ilości obowiązków. W mojej ocenie powinno to być stworzone na wzór obowiązków istniejących w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Należałoby w przepisach ująć, że organizator wskazuje własne siły porządkowe i informacyjne, które planuje i zapewnia w ilości adekwatnej do charakteru danego zgromadzenia.

7. Jakie zmiany w szkoleniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych powinny zostać wprowadzone, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia zagrożenia.

Nawiązując poniekąd do powyższych treści należy rozważyć wprowadzenie wspólnych szkoleń z osobami odpowiedzialnymi za problematykę zgromadzeń we właściwych miejscowo urzędach miast czy gmin, w tym spotkania robocze przed dużymi wydarzeniami, lub po incydentach zaistniałych już na odbytych zgromadzeniach. Ponadto istotnym elementem powinno stać się szkolenie z wykorzystaniem symulatora działań Policji w sytuacjach kryzysowych oraz symulacjami działań w terenie z udziałem funkcjonariuszy

pododdziałów zwartych, w tym głównie z nieetatowych kompanii prewencji, gdyż tam występuje ciągła rotacja i zmienność składu funkcjonariuszy wchodzących w skład tych kompanii. Ponadto rozważyć konieczność wprowadzenia profesjonalnych szkoleń w zakresie zagrożeń CBRN, które będą podnosiły poziom wiedzy oraz doświadczenia w tym obszarze, ważnym elementem będzie także zakup profesjonalnego sprzętu gwarantującego bezpieczeństwo już w trakcie realizacji zabezpieczenia i wykonywania zadań z tym związanych. Należałoby także dokonać zakupu środków ochrony osobistej z tym związanej.

8. Czy położenie województwa warmińsko – mazurskiego wpływa na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych oraz jakie są charakterystyczne zagrożenia wynikające z tego położenia.

Położenie województwa warmińsko-mazurskiego z pewnością ma wpływ na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Pomimo, że liczebnie czy ilościowo może nie są tak duże jak na przykład w województwie mazowieckim, to specyfika jest podobna. Charakterystyczne i odmienne od innych województw jest to, że stosunkowo często dochodzi tu do protestów rolników i przewoźników, którzy zazwyczaj powodują znaczne utrudnienia zarówno w ruchu kołowym jak i pieszym. Ponadto budzą przy tym duże zainteresowanie mediów i opinii społecznej, więc te zabezpieczenia są dość specyficzne w naszym regionie.

9. Które z podanych niżej rodzajów zgromadzeń publicznych występują najczęściej na terenie działania Pani/Pana jednostki?

Zgromadzenia w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym.

10. Z jakimi zagrożeniami bezpieczeństwa spotkał/a się Pani/Pan podczas zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, niszczenie mienia, spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, bójki pomiędzy uczestnikami zgromadzenia, kradzieże sklepowe i inne występki chuligańskie, w tym zdarzają się palenie przedmiotów, transparentów czy symboli. W protestach rolniczych szczególnie wyróżnia się zaśmiecanie, wylanie gnojowicy czy palenie słomy.

VIII.

Imię i nazwisko: Bernadeta Ćwiklińska-Rydel

Jednostka: Komenda Miejska Policji w Olsztynie

Pełniona funkcja: naczelnik Wydziału Prewencji

Staż służby: 31 lat

1. Od jak dawna zajmuje się Pan/Pani bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych i jaki ma Pan/Pani zakres zadań w tym obszarze?

W Komendzie Miejskiej Policji w Olsztynie od około 15 lat pełnię funkcję naczelnika Wydziału Prewencji. W ramach swoich obowiązków przez ten okres jestem również wyznaczana do dowodzenia zabezpieczeniami różnego rodzaju, w tym imprez masowych i zgromadzeń publicznych.

2. Jakie według Pana/Pani zagrożenia wynikają z organizacji zgromadzeń publicznych?

Z uwagi na to, że zgromadzenia publiczne są zazwyczaj manifestacją poglądów politycznych, często zdarzają się protesty w postaci zakłóceń przebiegu legalnie odbywającego się zgromadzenia przez osoby mające odmienne poglądy. Dochodzi wówczas do kontrmanifestacji i może powodować zagrożenia w postaci agresji, niszczenia mienia czy eskalacji przemocy.

3. W jakim stopniu przepisy obowiązującego prawa oraz istniejących procedur są adekwatne do skali zagrożeń wynikających z organizacji zgromadzeń publicznych?

Uważam, że istniejące przepisy prawne nie są dość precyzyjne w kwestii wydawania przez przedstawicieli organów urzędu gminy, zgody na przeprowadzenie zgromadzenia. Instytucje te często nie biorą pod uwagę występujących zagrożeń i na przykład wydają zgodę na organizację zgromadzenia gdzie w tym samym czasie oraz w bliskiej odległości zgodę otrzymuje również organizator zgromadzenia prezentujący odmienne stanowisko lub o poglądach antagonistycznie nastawionych do tego pierwszego. Zapisy ustawy powinny jasno wskazywać, że w takich przypadkach nie powinno udzielać się zgody na organizację zgromadzenia, z uwagi na duże prawdopodobieństwo zakłóceń bezpieczeństwa i porządku publicznego.

4. Jakie według Pana/Pani powinno się przyjąć kryteria w ramach procesu szkolenia funkcjonariuszy przewidzianych do zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Kryteria jakie powinny być brane pod uwagę podczas procesu szkolenia to przede wszystkim w mojej ocenie wprowadzenie zagadnienia elementów mediacji funkcjonariuszy z uczestnikami zgromadzeń. Ponadto w szkoleniu należałoby także ująć kwestie dotyczące uświadamiania uczestników zgromadzenia o obowiązującym stanie prawnym. Chodzi mi tutaj o to, że powinno się szkolić funkcjonariuszy w kierunku takiego postępowania, aby nie doprowadzali oni do eskalowania zagrożeń. Przykładem takiego działania może być legitymowanie poszczególnych uczestników zgromadzenia (gdy zajdzie taka potrzeba) w miejscu ustronnym, na przykład w radiowozie lub innym miejscu, które nie jest dostępne w tym czasie dla pozostałych uczestników zgromadzenia. Z pewnością taki tryb postępowania będzie miał wpływ na nie eskalowanie zagrożeń, gdyż tłum działa zazwyczaj spontanicznie i staje w obronie swoich uczestników.

5. Czy znane są Panu/Pani procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i jakie obszary wymagają zmian w tym zakresie?

W mojej ocenie na chwilę obecną brak jest precyzyjnych procedur współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Pomimo, że na zgromadzeniu obecny jest przedstawiciel właściwego miejscowo organu gminy, to jego działania zazwyczaj są opieszale. Powinno się stworzyć procedurę postępowania dla przedstawicieli organów gmin, obligując ich do podejmowania szybszych decyzji o konieczności rozwiązania danego zgromadzenia w przypadku zaistnienia zagrożenia. Obecnie z mojego doświadczenia wynika, że często brak jest spójnego i sprawnego działania ze strony przedstawicieli organów gminy, co powoduje, że uczestnicy zgromadzenia mają czas do przemyślenia dalszej strategii działania.

6. Jakie według Pana/Pani należy przyjąć kierunki zmian w procesie zabezpieczania zgromadzeń publicznych (prawne, proceduralne, szkoleniowe, organizacyjne) dla podwyższenia skuteczności działania.

Uważam, że nie wszystkie zgromadzenia powinny być zabezpieczane przez Policję. Powinno się przyjąć taki kierunek zmian z procesie zabezpieczenia zgromadzenia, gdzie Policja powinna być dopiero wzywana w przypadku ryzyka pojawienia się ewentualnych zagrożeń.

Rolę wiodącą w obserwacji przebiegu zgromadzeń powinien pełnić przedstawiciel organu gminy. To właśnie ten organ wydaje zezwolenie na przeprowadzenie zgromadzenia, w związku z czym również powinien zostać obciążony w zdecydowanie większym stopniu za odpowiedzialność jego przebiegu. Ponadto szkolenia dotyczące zgromadzeń powinny być organizowane częściej oraz w większym wymiarze dni szkoleniowych.

7. Jakie zmiany w szkoleniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych powinny zostać wprowadzone, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia zagrożenia.

Poniekąd odniosłam się do tego pytania w punkcie czwartym. Uważam ponadto, że należy rozważyć wprowadzenie wspólnych szkoleń z osobami odpowiedzialnymi za problematykę zgromadzeń we właściwych miejscowo urzędach miast czy gmin, w tym spotkania robocze przed dużymi wydarzeniami, lub po incydentach zaistniałych już na odbytych zgromadzeniach. Ponadto istotnym elementem powinno stać się szkolenie z wykorzystaniem symulatora działań Policji w sytuacjach kryzysowych oraz symulacjami działań w terenie z udziałem funkcjonariuszy biorących następnie udział w zabezpieczeniach.

8. Czy położenie województwa warmińsko – mazurskiego wpływa na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych oraz jakie są charakterystyczne zagrożenia wynikające z tego położenia.

Położenie województwa warmińsko-mazurskiego z pewnością ma wpływ na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Jest to województwo o wysokich walorach turystycznych co przekłada się na znaczny wzrost ludności w okresie letnim. Ponadto często dochodzi tu do protestów rolników i przewoźników, którzy zazwyczaj powodują znaczne utrudnienia zarówno w ruchu kołowym jak i pieszym. Należy wspomnieć także, że jest to województwo graniczące z Federacją Rosyjską.

9. Które z podanych niżej rodzajów zgromadzeń publicznych występują najczęściej na terenie działania Pani/Pana jednostki?

Zgromadzenia w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym.

10. Z jakimi zagrożeniami bezpieczeństwa spotkał/a się Pani/Pan podczas zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, niszczenie mienia, spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, bójki pomiędzy uczestnikami zgromadzenia, zakłócenie przebiegu legalnego zgromadzenia.

IX.

Imię i nazwisko: Marcin Dunajski

Jednostka: Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie

Pełniona funkcja: ekspert Sztabu Policji

Staż służby: 17 lat

1. Od jak dawna zajmuje się Pan/Pani bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych i jaki ma Pan/Pani zakres zadań w tym obszarze?

W ramach swoich obowiązków realizuję m.in. koordynowanie działań związanych z realizacją policyjnych zabezpieczeń – zgromadzeń. Ponadto w ramach nadzoru lub realizacji obowiązków służbowych, biorę także udział w zabezpieczeniach zgromadzeń publicznych.

2. Jakie według Pana/Pani zagrożenia wynikają z organizacji zgromadzeń publicznych?

Kontrmanifestacje narażające uczestników legalnego zgromadzenia. Ponadto uciążliwym zagrożeniem są także blokady dróg, powodujące jednocześnie utrudnienia w ruchu kołowym i pieszym, a co w konsekwencji przekłada się również na wrogie nastawienie społeczeństwa do uczestników zgromadzeń,

3. W jakim stopniu przepisy obowiązującego prawa oraz istniejących procedur są adekwatne do skali zagrożeń wynikających z organizacji zgromadzeń publicznych?

Przepisy obowiązującego prawa są adekwatne do wynikających zagrożeń, jednakże z uwagi na dynamiczny rozwój nowego rodzaju zagrożeń należy je stale monitorować oraz modyfikować.

4. Jakie według Pana/Pani powinno się przyjąć kryteria w ramach procesu szkolenia funkcjonariuszy przewidzianych do zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Szkolenia z zakresu obowiązujących przepisów dotyczących problematyki zgromadzeń, samodoskonalenie, czynny udział w zabezpieczeniach.

5. Czy znane są Panu/Pani procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i jakie obszary wymagają zmian?

Przewidziane są w *Ustawie Prawo o zgromadzeniach*. Uważam, że organy gminy są nieodpowiednio przygotowane merytorycznie do zapewnienia bezpieczeństwa podczas zgromadzeń.

6. Jakie według Pana/Pani należy przyjąć kierunki zmian w procesie zabezpieczania zgromadzeń publicznych (prawne, proceduralne, szkoleniowe, organizacyjne) dla podwyższenia skuteczności działania.

Doskonalenie zawodowe zarówno f-szy Policji, jaki i przedstawicieli organów gmin z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa podczas zgromadzeń publicznych, wymiany informacji oraz czynny udziału w zgromadzeniach – doświadczenie.

7. Jakie zmiany w szkoleniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych powinny zostać wprowadzone, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia zagrożenia.

Większa ilość szkoleń, w tym również tych dotyczących mediacji z uczestnikami wydarzeń, wspólne szkolenia f-szy Policji z przedstawicielami organów gmin.

8. Czy położenie województwa warmińsko – mazurskiego wpływa na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych oraz jakie są charakterystyczne zagrożenia wynikające z tego położenia.

Położenie woj. ma wpływ na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Liczba uczestników podczas zgromadzeń jest mniejsza niż w dużych aglomeracjach. Miejscowości z woj. warmińsko-mazurskiego nie są „atrakcyjne” dla protestów np. politycznych, ale za to z uwagi na tereny turystyczne oraz rolnicze, to właśnie te grupy społeczne mogą powodować powstawanie protestów, pikiet czy zgromadzeń.

9. Które z podanych niżej rodzajów zgromadzeń publicznych występują najczęściej na terenie działania Pani/Pana jednostki?

Zgromadzenia w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym.

10. Z jakimi zagrożeniami bezpieczeństwa spotkał/a się Pani/Pan podczas zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, niszczenie mienia, spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, bójki pomiędzy uczestnikami zgromadzenia, zakłócenie przebiegu legalnego zgromadzenia.

X.

Imię i nazwisko: Krzysztof Zagrobelny

Jednostka: Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie

Pełniona funkcja: p.o. zastępcy Naczelnika Sztabu Policji

Staż służby: 24 lata

1. Od jak dawna zajmuje się Pan/Pani bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych i jaki ma Pan/Pani zakres zadań w tym obszarze?

Bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych zajmuję się od około 2018 roku. Do moich podstawowych obowiązków należy m.in. koordynowanie działań związanych z przygotowaniem policyjnych zabezpieczeń zgromadzeń publicznych, przemarszów, pikiet, manifestacji, protestów itp., w tym udział/nadzór z ramienia Sztabu Policji Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie nad realizacją działań przez jednostkę/i szczebla miejskiego/powiatowego.

2. Jakie według Pana/Pani zagrożenia wynikają z organizacji zgromadzeń publicznych?

Zbiorowe zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, blokady szlaków komunikacyjnych – agresja innych uczestników ruchu drogowego w stosunku do uczestników zgromadzenia, ograniczenia/utrudnienia w przemieszczaniu się służb ratunkowych i interwencyjnych, kontrmanifestacje/antagonizmy, prowokacje dziennikarskie i środowisk elit politycznych.

3. W jakim stopniu przepisy obowiązującego prawa oraz istniejących procedur są adekwatne do skali zagrożeń wynikających z organizacji zgromadzeń publicznych?

Uważam, że obowiązujące przepisy prawa, dają możliwość zapewnienia bezpieczeństwa podczas przebiegu zgromadzenia publicznego, niemniej jednak zmiana na wzór *Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych* i zobowiązanie organizatora do zapewnienia służb informacyjnych/porządkowych powyżej np. określonej liczby uczestników poprawiłaby znacznie bezpieczeństwo uczestników zgromadzenia, w tym także należałoby wprowadzić bardziej restrykcyjne wymagania w stosunku do organizatorów lub przewodniczącego zgromadzenia – w tym w głównej mierze wzmocnić ich odpowiedzialność za uczestników zgromadzenia.

4. Jakie według Pana/Pani powinno się przyjąć kryteria w ramach procesu szkolenia funkcjonariuszy przewidzianych do zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Szkolenia z zakresu obowiązujących procedur prawa w tym w kwestii umiejętności ich stosowania w praktyce.

Szkolenia z elementami psychologii – zachowania osób w tłumie.

Szkolenia – podejmowanie czynności wobec osób posiadających immunitet.

Szkolenia dot. kontaktu „mediami”, w tym przepisy regulujące tą problematykę.

5. Czy znane są Panu/Pani procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i jakie obszary wymagają zmian w tym zakresie?

Jedyne znane mi „procedury” współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych, zostały nakreślone w *Ustawie Prawo o zgromadzeniach*. Moim zdaniem, zmian wymaga obszar dotyczący stosowania oraz znajomości przepisów, w tym głównie świadomości odpowiedzialności organizatorów zgromadzeń za ich przebieg, a także zadania/obowiązki organów gminy, do których składane/przesyłane są zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia. W moim odczuciu zmian także wymagają przepisy dotyczące podmiotów odpowiedzialnych za analizę opisu planu przebiegu zgromadzenia pod kątem zagrożeń oraz ponadto w kontekście obowiązujących przepisów prawa – w tym

uświadomienie odpowiedzialności i uprawnienia wydawania decyzji o zakazie zgromadzenia czy rozwiązaniu już trwającego.

6. Jakie według Pana/Pani należy przyjąć kierunki zmian w procesie zabezpieczania zgromadzeń publicznych (prawne, proceduralne, szkoleniowe, organizacyjne) dla podwyższenia skuteczności działania.

Przede wszystkim szkoleniowe. Jak już wspomniałem w punkcie czwartym istnieje pilna potrzeba intensyfikacji szkolenia z zakresu:

- obowiązujących procedur w tym w kwestii umiejętności ich stosowania w praktyce.
- szkolenia z elementami psychologii – zachowania osób w tłumie.
- szkolenia – podejmowanie czynności wobec osób posiadających immunitet.
- szkolenia dot. kontaktu „mediami”, w tym przepisy.

Dodatkowo w ramach zmian prawnych/proceduralnych należałoby na wzór zapisów *Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, wprowadzić zapis, że organizator powinien mieć obowiązek zapewnienia służb informacyjnych/porządkowych powyżej jakiejś konkretnej liczby np. 80 uczestników zgromadzenia. W przypadku, gdy organizator przewidywać będzie zmienną liczbę uczestników zgromadzenia oraz tłumaczyć się brakiem możliwości wskazania odpowiedniej ilości swoich służb w związku z tym faktem, to w takiej sytuacji należałoby go zobligować do zapewnienia służb porządkowych i informacyjnych w ilości proporcjonalnej do maksymalnej liczby uczestników jaką podaje w swoim zawiadomieniu skierowanym do organu gminy o chęci zorganizowania zgromadzenia. Ponadto w mojej ocenie powinno nastąpić pilnie dookreślenie trybu postępowania/obowiązków uczestników zgromadzenia spontanicznego, zmierzające do tego, aby mieli oni obowiązek zgłaszania tego typu zgromadzenia po jego zawiązaniu. Wprowadzenie możliwości szybkiego ścigania i karania osób łamiących przepisy.

7. Jakie zmiany w szkoleniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych powinny zostać wprowadzone, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia zagrożenia.

W mojej ocenie zdecydowanie większy powinno się położyć nacisk na znajomość przepisów prawa, umiejętność ich stosowania w praktyce, w tym odpowiedzialności za decyzje podejmowane w zakresie wydawania zgody na przeprowadzenie zgromadzenia w formie planowanej przez organizatora. Jak już wspomniałem również należałoby: do szkolenia

funkcjonariuszy wprowadzić elementy psychologii, w tym głównie aspekty dotyczące zachowania tłumu. W szkoleniach powinny znaleźć się także procedury dotyczące postępowania wobec osób posiadających immunitet, a także kwestie dotyczące prawidłowego zachowania i obowiązujących przepisów w kontakcie z mediami.

8. Czy położenie województwa warmińsko – mazurskiego wpływa na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych oraz jakie są charakterystyczne zagrożenia wynikające z tego położenia.

Moim zdaniem zagrożenia dotyczące zgromadzeń publicznych na terenie naszego województwa w odniesieniu do innych województw są do siebie zbliżone. Na plus może przemawiać mniejsza liczba zgromadzeń w porównaniu np. do województwa mazowieckiego, a co za tym idzie mniejsza liczba zagrożeń, a często także i liczba uczestników zgromadzenia, a mianowicie brak wielkich aglomeracji miejskich takich jak np. Warszawa, Wrocław na terenie naszego województwa. Niemniej jednak specyfika województwa, które graniczy z Federacją Rosyjską oraz liczba ośrodków wypoczynkowych powoduje wyjątkowość naszego województwa oraz związane z tym charakterystyczne zagrożenia wynikające z tego położenia (granica unii europejskiej, migracje na masową skalę).

9. Które z podanych niżej rodzajów zgromadzeń publicznych występują najczęściej na terenie działania Pani/Pana jednostki?

Zgromadzenia w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym.

10. Z jakimi zagrożeniami bezpieczeństwa spotkał/a się Pani/Pan podczas zabezpieczania zgromadzeń publicznych?

Zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, niszczenie mienia, spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, bójki pomiędzy uczestnikami zgromadzenia, zakłócenie przebiegu legalnego zgromadzenia.

Z analizy kwestionariuszy wywiadów eksperckich wynika, że istnieje również potrzeba modyfikacji oraz wprowadzenia odpowiednich zmian w kwestii uregulowań formalno-prawnych dotyczących problematyki zgromadzeń publicznych. Propozycje tych rozwiązań niewątpliwie powiązane są także z obszarem szkoleniowym oraz mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo prowadzonych działań. Prawidłowo zaplanowane i zrealizowane szkolenie z pewnością wpływa na profesjonalizm działania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, a także pomaga w tworzeniu wyspecjalizowanych formacji w danym obszarze, co w konsekwencji ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności ich późniejszego działania.

Także położenie województwa warmińsko-mazurskiego bez wątpienia ma wpływ na bezpieczeństwo organizowanych na tym terenie zgromadzeń publicznych. Jest to województwo o wysokich walorach turystycznych co przekłada się na znaczny wzrost ludności w okresie letnim. Turystyczne położenie powoduje również napływ turystów zagranicznych. Ponadto z uwagi na tereny w większości uprawowe, w miarę systematycznie dochodzi tu do protestów rolników, ale także i przewoźników, którzy zazwyczaj w związku z prowadzonymi akcjami protestacyjnymi powodują znaczne utrudnienia zarówno w ruchu kołowym, jak i pieszym. Niewątpliwie należy, również w kontekście położenia województwa warmińsko-mazurskiego, wspomnieć także, że jest to województwo graniczące z Federacją Rosyjską.

Wyniki badań, jak i ocena przygotowania służb porządkowych do reagowania na zagrożenia związane z bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych, wskazują, że w dalszym ciągu istnieją obszary wymagające poprawy oraz, że także istnieje pilna potrzeba wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań prawnych, proceduralnych, szkoleniowych i organizacyjnych, zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Propozycje tych zmian obejmują zarówno funkcjonariuszy Policji jak również innych podmiotów odpowiedzialnych za szeroko pojęte bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych.

Powyższe rozważania wskazują na to, że problematyka zgromadzeń publicznych jest w dalszym ciągu ważnym problemem na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, na co wskazuje także statystyka, pokazująca, że **zabezpieczenia zgromadzeń publicznych oraz protestów społecznych** stanowią znaczną liczbę i tym samym są istotnym wyzwaniem dla Policji, co obrazują poniższe tabelaryczne zestawienia danych: tabele 2- 6.

Tabela 2

Realizacja zadań związanych z zabezpieczeniami zgromadzeń publicznych oraz protestów społecznych za okres od - do: 01-01-2020 - 31-12-2020

L.p.	Kategoria									
1.	Liczba zaistniałych protestów	w tym	Zgromadzeń publicznych	Ogółem			185			
				Łącznie			180			
				Zgromadzeń publicznych w trybie zwykłym	w tym	Ogółem	42			
						stacjonarne	32			
						z przemarszem	10			
				Zgromadzeń publicznych w trybie uproszonym	w tym	Ogółem	20			
						stacjonarne	15			
						z przemarszem	5			
				Zgromadzeń publicznych w trybie spontanicznym	w tym	Ogółem	30			
						stacjonarne	22			
						z przemarszem	8			
				Zgromadzeń publicznych w trybie cyklicznym.	w tym	Ogółem	0			
						stacjonarne	0			
						z przemarszem	0			
				blokady dróg						5
				okupacji obiektów	w tym	Łącznie			0	
						urzędów administracji rządowej i samorządowej				
nielegalnych			0							
Liczba niezgłoszonych zgromadzeń						88				
2.	Liczba policjantów zaangażowanych do zabezpieczenia zgromadzenia publicznego						3881			
3.	Liczba zbiorowych zakłóceń porządku publicznego podczas protestów									
4.	Liczba przypadków użycia śpb	ogółem					14			
w tym liczba przypadków użycia pocisków niepenetracyjnych miotanych z broni palnej										
5.	Liczba osób, które odniosły obrażenia	ogółem								
		w tym	policjantów							
		w tym	innych osób niż policjanci							
6.	Straty w mieniu (w PLN)	ogółem					5700			
		w tym	w mieniu pozapolicyjnym							
		w tym	w mieniu Policji				5700			
7.	Liczba osób zatrzymanych	ogółem					9			
		w tym	nieletnich							
		w tym	nietrzeźwych							
8.	Liczba spraw skierowanych do sądów	ogółem					401			
		w tym	przestępstwa				7			
			wykroczenia				394			
			czyny karalne							
9.	Szacunkowa wielkość kosztów poniesionych przez Policję z tytułu realizacji zabezpieczeń (w PLN)						Dane zastrz.			
10.	Liczba niezgłoszonych zgromadzeń						88			
11.	Liczba zgromadzeń przeprowadzonych pomimo zakazu/odmowy organizacji						5			

Źródło: Dane statystyczne Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie (z dnia 18.06.2024r.)

Tabela 3

Realizacja zadań związanych z zabezpieczeniami zgromadzeń publicznych oraz protestów społecznych za okres od - do: 01-01-2021 - 31-12-2021

L.p.	Kategoria									
1.	Liczba zaistniałych protestów	w tym	Zgromadzeń publicznych	Ogółem			196			
				Łącznie			195			
				Zgromadzeń publicznych w trybie zwykłym	w tym	Ogółem	28			
						stacjonarne	18			
						z przemarszem	10			
				Zgromadzeń publicznych w trybie uproszonym	w tym	Ogółem	130			
						stacjonarne	123			
						z przemarszem	7			
				Zgromadzeń publicznych w trybie spontanicznym	w tym	Ogółem	37			
						stacjonarne	29			
						z przemarszem	8			
				Zgromadzeń publicznych w trybie cyklicznym	w tym	Ogółem	0			
						stacjonarne	0			
						z przemarszem	0			
				blokady dróg						1
				okupacji obiektów	Łącznie					
					w tym	urzędów administracji rządowej i samorządowej				
nielegalnych										
strajków										
2.	Liczba policjantów zaangażowanych do zabezpieczenia zgromadzenia publicznego						2143			
3.	Liczba zbiorowych zakłóceń porządku publicznego podczas protestów									
4.	Liczba przypadków użycia śpb	ogółem								
		w tym liczba przypadków użycia pocisków niepenetracyjnych miotanych z broni palnej								
5.	Liczba osób, które odniosły obrażenia	ogółem								
		w tym	policjantów							
innych osób niż policjanci										
6.	Straty w mieniu (w PLN)	ogółem								
		w tym	w mieniu pozapolicyjnym							
w mieniu Policji										
7.	Liczba osób zatrzymanych	ogółem					4			
		w tym	nieletnich							
nietrzeźwych										
8.	Liczba spraw skierowanych do sądów	ogółem					96			
		w tym	przestępstwa				1			
			wykroczenia				95			
			czyny karalne							
9.	Szacunkowa wielkość kosztów poniesionych przez Policję z tytułu realizacji zabezpieczeń (w PLN)						dane zastrz.			
10.	Liczba niezgłoszonych zgromadzeń						47			
11.	Liczba zgromadzeń przeprowadzonych pomimo zakazu/odmowy organizacji									

Źródło: Dane statystyczne Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie (z dnia 18.06.2024r.)

Tabela 4

Realizacja zadań związanych z zabezpieczeniami zgromadzeń publicznych oraz protestów społecznych za okres od - do: 01-01-2022 - 31-12-2022

L.p.	Kategoria								
1.	Liczba zaistniałych protestów	Ogółem						182	
		w tym	Zgromadzeń publicznych	Łącznie				182	
				w trybie zwykłym	w tym	Zgromadzeń publicznych w trybie zwykłym	ogółem		37
							w tym	stacjonarne	20
								z przemarszem	17
				w trybie uproszczonym	w tym	Zgromadzeń publicznych w trybie uproszczonym	Ogółem		120
							w tym	stacjonarne	107
								z przemarszem	13
				w trybie spontanicznym	w tym	Zgromadzeń publicznych w trybie spontanicznym	Ogółem		25
							w tym	stacjonarne	19
								z przemarszem	6
				w trybie cyklicznym	w tym	Zgromadzeń publicznych w trybie cyklicznym	Ogółem		
							w tym	stacjonarne	
								z przemarszem	
				blokady dróg					
okupacji obiektów									
						Łącznie			
						w tym	urzędów administracji rządowej i samorządowej		
						nielegalnych			
strajków									
2.	Liczba policjantów zaangażowanych do zabezpieczenia zgromadzenia publicznego							1652	
3.	Liczba zbiorowych zakłóceń porządku publicznego podczas protestowe								
4.	Liczba przypadków użycia środków przymusu bezpośredniego	ogółem							
		w tym liczba przypadków użycia pocisków niepenetracyjnych miotanych z broni palnej							
5.	Liczba osób, które odniosły obrażenia	ogółem							
		w tym	policjantów						
			innych osób niż policjanci						
6.	Straty w mieniu (w PLN)	ogółem							
			w mieniu pozapolicyjnym						
		w tym	mieniu Policji						
7.	Liczba osób zatrzymanych	ogółem							
			nieletnich						
		w tym	nietrzeźwych					1	
8.	Liczba spraw skierowanych do sądów	ogółem							
		w tym	przestępstwa						
			wykroczenia					6	
			czyny karalne						
9.	Szacunkowa wielkość kosztów poniesionych przez Policję z tytułu realizacji zabezpieczeń (w PLN)							dane zastrz.	
10.	Liczba niezgłoszonych zgromadzeń								
11.	Liczba zgromadzeń przeprowadzonych pomimo zakazu/odmowy organizacji								

Źródło: Dane statystyczne Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie (z dnia 18.06.2024r.)

Tabela 5

Realizacja zadań związanych z zabezpieczeniami zgromadzeń publicznych oraz protestów społecznych za okres od - do: 01-01-2023 - 31-12-2023

L.p.	Kategoria							
1.	Liczba zaistniałych protestów	Ogółem					240	
		Łącznie					239	
		w tym	Zgromadzeń publicznych	w tym	Zgromadzeń publicznych w trybie zwykłym	Ogółem		53
						stacjonarne	25	
						z przemarszem	28	
				w tym	Zgromadzeń publicznych w trybie uproszczonym	Ogółem		180
						stacjonarne	169	
						z przemarszem	11	
				w tym	Zgromadzeń publicznych w trybie spontanicznym	Ogółem		6
						stacjonarne	5	
						z przemarszem	1	
				w tym	Zgromadzeń publicznych w trybie cyklicznym	Ogółem		
						stacjonarne		
						z przemarszem		
blokady dróg					1			
okupacji obiektów								
Łącznie								
w tym								
urzędów administracji rządowej i samorządowej								
nielegalnych								
strajków								
2.	Liczba policjantów zaangażowanych do zabezpieczenia zgromadzenia publicznego						1621	
3.	Liczba zbiorowych zakłóceń porządku publicznego podczas protestów							
4.	Liczba przypadków użycia środków przymusu bezpośredniego	ogółem						
		w tym liczba przypadków użycia pocisków niepenetracyjnych miotanych z broni palnej						
5.	Liczba osób, które odniosły obrażenia	ogółem						
		w tym						
		policjantów						
		innych osób niż policjanci						
6.	Straty w mieniu (w PLN)	ogółem					4000	
		w tym						
		w mieniu pozapolicyjnym					4000	
		w mieniu Policji						
7.	Liczba osób zatrzymanych	ogółem						
		w tym						
		nieletnich						
		nietrzeźwych						
8.	Liczba spraw skierowanych do sądów	ogółem					10	
		w tym						
		przestępstwa						
		wykroczenia					10	
		czyny karalne						
9.	Szacunkowa wielkość kosztów poniesionych przez Policję z tytułu realizacji zabezpieczeń (w PLN)						dane zastrz.	
10.	Liczba niezgłoszonych zgromadzeń						4	
11.	Liczba zgromadzeń przeprowadzonych pomimo zakazu/odmowy organizacji						1	

Źródło: Dane statystyczne Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie (z dnia 18.06.2024r.)

5.2 Propozycje rozwiązań prawnych, proceduralnych, szkoleniowych, organizacyjnych mających wpływ na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych

Przeprowadzone badania pozwoliły na wskazanie propozycji rozwiązań badanego zagadnienia w trzech obszarach: obszarze formalno-prawnym, obszarze szkoleniowym i obszarze organizacyjnym. Badania pozwoliły jednocześnie na kompleksową ocenę w zakresie wyselekcjonowania błędów oraz trudności występujących podczas procesu planowania, a następnie prowadzenia działań związanych z zabezpieczeniem zgromadzeń publicznych.

W badanym okresie tj. w latach 2020-2023 na terenie województwa warmińsko-mazurskiego łącznie odnotowano 855 zgromadzeń publicznych (tabela nr 6).

Tabela 6

Liczba zgromadzeń publicznych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2020-2023

Okres	01.01.2020- 31.12.2020	01.01.2021- 31.12.2021	01.01.2022- 31.12.2022	01.01.2023- 31.12.2023
Liczba zgromadzeń w trybie zwykłym	42	28	37	53
Liczba zgromadzeń w trybie uproszczonym	20	130	120	180
Liczba zgromadzeń spontanicznych	30	37	25	6
Liczba zgromadzeń niezgłoszonych	88	47	8	4
Łącznie	180	242	190	243

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie

Powyższe dane obrazują wyraźnie, że w okresie pandemii społeczeństwo pomimo obowiązujących zakazów gromadzenia się, w dalszym ciągu korzystało ze swoich praw do swobodnego gromadzenia się i wyrażania opinii zagwarantowanych w *Konstytucji*. Jednakże z otrzymanych danych wynika również, że liczba zgromadzeń niezgłoszonych w badanym okresie wyraźnie z roku na rok drastycznie malała. Spadek w tej kategorii na przestrzeni czterech lat nastąpił o 84 zgromadzenia. Niewątpliwie wpływ na taki stan rzeczy miała

rozwijająca się w 2020 roku pandemia związana z rozprzestrzeniającym się wirusem covid-19. Na przestrzeni kolejnych lat widoczny jest już drastyczny spadek ilości niezgłoszonych zgromadzeń, aż do roku 2023, w którym tego typu zdarzenia odnotowane zostały już tylko czterokrotnie.

Liczba zgromadzeń organizowanych w trybie zwykłym w badanym okresie utrzymywała się na zbliżonym poziomie, z widocznym wzrostem tylko w roku 2023. Spowodowane to było niewątpliwie tym, że w tym właśnie roku rozpoczął się proces wyborczy mający na celu wyłonienie nowych członków parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej na drodze ogólnopolskiego głosowania zarządzanego na dzień 15 października 2023 roku.

Z kolei w analogicznym okresie zaobserwowano znaczny wzrost liczby zgromadzeń organizowanych w trybie uproszczonym, których na przestrzeni czterech lat ilość wzrosła z 20 w 2020 roku do 180 w 2023 roku. Pomijając już aspekt pandemii i związanych z nią ograniczeń, to wzrost tego typu zgromadzeń tłumaczyć należy również zwiększoną świadomością społeczeństwa w kwestii planowania i organizowania tych wydarzeń w prostszy i łatwiejszy sposób oraz dogodniejszym terminem minimalnym przewidzianym na wniesienie zawiadomienia do właściwego miejscowo organu gminy o chęci zorganizowania tego typu zgromadzenia.

Ponadto w przypadku zgromadzenia uproszczonego nie ma konieczności wskazywania przewodniczącego, ponieważ kieruje nim jego organizator, na którym spoczywa obowiązek zapewnienia bezpiecznego jego przebiegu. Również dodatkowym atutem organizacji zgromadzenia w trybie uproszczonym jest fakt, że zgodnie z orzecznictwem sądowym na gruncie obowiązującego stanu prawnego, zgromadzenie uproszczone nie może zostać zakazane, co oznacza, że zgromadzenie uproszczone może stanowić kontrademonstrację względem zgromadzeń cyklicznych, które co do zasady mają pierwszeństwo przed pozostałymi rodzajami zgromadzeń¹⁶¹. Pamiętać przy tym należy jednak, że zgromadzenie planowane w trybie uproszczonym, nie może powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji.

¹⁶¹ *Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 02 czerwca 2017 r. sygn. akt I ACz 889/17*

5.2.1 Rozwiązania w obszarze formalno-prawnym

Proponowanym rozwiązaniem w obszarze formalno-prawnym jest wprowadzenie obowiązkowego kursu specjalistycznego dla wszystkich funkcjonariuszy Policji realizujących zabezpieczenia imprez masowych czy zgromadzeń publicznych. Aspekt ten powinien zostać szybko uregulowany, bowiem efektywność działania służb realizujących tego typu zabezpieczenia zależy w głównej mierze od profesjonalizmu ich przedstawicieli oraz ich merytoryki. Co prawda w obecnym stanie prawnym realizowany jest kurs specjalistyczny dla dowódców akcji i operacji policyjnych, ale jest on przewidziany dla kadry kierowniczej wysokiego szczebla. Na ten kurs kieruje się oficerów Policji przewidzianych do pełnienia funkcji dowódcy lub zastępcy dowódcy akcji lub operacji (podoperacji) policyjnej, którzy ukończyli kurs specjalistyczny dla policjantów komórek organizacyjnych Policji właściwych w sprawach sztabowych, a także oficerów Policji zajmujących stanowiska kierowników jednostek organizacyjnych Policji i komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji, komend wojewódzkich Policji, Komendy Stołecznej Policji oraz ich zastępców. W związku z powyższym, o ile dla dowodzących działaniami istnieją możliwości szkolenia, o tyle dla funkcjonariuszy realizujących bezpośrednio zabezpieczenia, na chwilę obecną nie jest to w żaden sposób przewidziane. Dodatkowym problemem w tym aspekcie jest duża rotacja funkcjonariuszy na stanowiskach wykonawczych oraz znaczna liczba wakatów, co w przypadku przeszkolenia większej liczby funkcjonariuszy umożliwiłoby ich zastąpienie.

Odnosząc się do kwestii fluktuacji kadr oraz braków kadrowych w Policji, problem ten jest poruszany już od wielu lat i niewątpliwie powinien zostać rozstrzygnięty na szczeblach centralnych organów władzy. Z pewnością jednym z czynników mających bezpośredni wpływ na taki stan rzeczy jest wynagrodzenie. Kwestia doboru do służby jest ściśle związana z uposażeniem, które wpływa na wiele aspektów służby. Wynagrodzenie funkcjonariuszy powinno być adekwatne do ich trudnej i częstokroć ryzykownej służby, bowiem może pomóc w utrzymaniu profesjonalizmu poprzez przyciągnięcie wykwalifikowanych kandydatów i zatrzymanie na dłużej w służbie doświadczonych już funkcjonariuszy. Ponadto czynnik ten ma także wpływ na motywację, zaangażowanie i skuteczność działania służb mundurowych.

Poza aspektem finansowym należy wskazać także na fakt, że jak wynika z przeprowadzonych wywiadów eksperckich, brakuje typowych procedur zgrywających

wspólne działania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny w przedmiocie planowania, realizacji oraz podsumowania przebiegu zgromadzenia.

Bezsporny jest fakt, że kluczowym elementem w zapewnieniu profesjonalizmu i skuteczności prowadzonych działań związanych z realizacją przebiegu zgromadzeń publicznych są właśnie czytelne, jasne i zrozumiałe wspólne procedury działania oraz wzajemne doskonalenie umiejętności. Obowiązujące przepisy dotyczące współpracy podmiotów realizujących zadania związane z problematyką zgromadzeń w dużej mierze nie są poparte wynikami wzajemnych szkoleń czy symulacji i co najwyżej mogą stanowić jedynie teoretyczne wskazówki do wzajemnego działania. Jednakże, w opinii ekspertów, sama teoria jest niewystarczająca do efektywnego współdziałania. Jedynie odpowiednia praktyka oraz wzajemna wymiana doświadczeń mogą przyczynić się do wypracowania właściwych procedur współdziałania i w konsekwencji do osiągnięcia wspólnie założonego celu.

Kolejną zmianą proceduralną, na której potrzebę wprowadzenia wskazywali eksperci, jest rola przedstawiciela organu gminy na zgromadzeniu. To właśnie on powinien odgrywać rolę wiodącą w obserwacji rozwoju i przebiegu, czy rozwiązaniu zgromadzenia, a nie Policja. Obecny system prawny wskazuje, że organ gminy może wyznaczyć swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu. Co do zasady uprawnienie to ma charakter fakultatywny. Obowiązek jego udziału konieczny jest jedynie w przypadku istnienia niebezpieczeństwa naruszenia porządku publicznego w trakcie zgromadzenia. Jednak i w tym zakresie ustawodawca nie wskazał obecnie organowi gminy sposobu pozyskiwania wiedzy o ewentualnych przypadkach naruszeń porządku publicznego ani od jakich instytucji, ma tą wiedzę organ gminy otrzymywać. Związany z tym faktem jest jeszcze jeden kolejny problem nieuregulowany żadną ustawą czy innym aktem normatywnym. Mianowicie nigdzie nie zostało określone, w jaki sposób informacja o wyznaczeniu przedstawiciela organu gminy ma dotrzeć do organizatora oraz w którym momencie ma zostać on powiadomiony o tym fakcie. Jest to niedopatrzenie proceduralne, które także powinno zostać szybko doprecyzowane.

Inną zmianą w obszarze formalno-prawnym wskazywaną przez ekspertów jest potrzeba doprecyzowania definicji zgromadzenia spontanicznego. W obecnym stanie prawnym nie ma możliwości zapewnienia współpracy z organizatorem przy tego typu zgromadzeniu, gdyż nie posiada ono prawnie takiego organizatora ani też przewodniczącego. W opinii ekspertów należałoby rozważyć przy najbliższej nowelizacji obowiązujących przepisów dotyczących zgromadzeń spontanicznych, kwestię wprowadzenia obowiązku

wskazywania osoby odpowiedzialnej za tego typu zgromadzenie. Osoba ta mogłaby służyć do kontaktu ze służbami publicznymi w celu zapewnienia bezpieczeństwa jego uczestnikom. Ponadto eksperci wskazywali także na kolejny problem dotyczących takich zgromadzeń, a mianowicie na to, że ustawodawca regulując przepisy dotyczące zgromadzeń spontanicznych nie przewidział żadnej procedury odwoławczej od rozwiązania takiego zgromadzenia przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji. Brak takiej regulacji powyższego zagadnienia zamyka jakąkolwiek drogę odwoławczą dla uczestników zgromadzenia od decyzji podjętej przez funkcjonariusza kierującego działaniami Policji.

Dodatkowo jednym z powtarzających się postulatów była także propozycja wprowadzenia takich rozwiązań w obszarze formalno-prawnym, jakie funkcjonują chociażby w *Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych*. Mianowicie chodzi o to, żeby organizator zgromadzenia publicznego miał obowiązek zapewnienia odpowiedniej ilości własnych służb porządkowych i informacyjnych, zależnych od liczby uczestników zgromadzenia. Problemem, który może pojawić się ze strony organizatora w takim rozwiązaniu jest fakt, że może on przewidywać zmienną liczbę uczestników zgromadzenia i tłumaczyć się wówczas brakiem możliwości wskazania konkretnej liczby własnych służb. W takiej sytuacji należałoby zobligować organizatora do zapewnienia służb porządkowych i informacyjnych w wielkości proporcjonalnej do maksymalnej liczby uczestników podanej w zawiadomieniu skierowanym do organu gminy o chęci zorganizowania zgromadzenia.

Jeszcze innym problemem, na który również wskazują eksperci w swoich wywiadach, jest zapis w obowiązującej *Ustawie Prawo o zgromadzeniach*, mówiący o tym, że organ gminy na mocy swojej decyzyjności wyznacza i wskazuje miejsce na obszarze swojego działania, w którym każdy obywatel lub podmiot prawny może bez żadnego wcześniejszego zawiadomienia zorganizować zgromadzenie, zarówno takie, które jest planowane z wyprzedzeniem, jak i takie związane z bezpośrednią organizacją tego zgromadzenia. Jedynym kryterium przeprowadzenia zgromadzenia w miejscu wskazanym przez organ gminy, bez powiadamiania jakichkolwiek instytucji czy organów władzy państwowej jest to, że musi ono przebiegać w sposób pokojowy oraz w założeniu od początku posiadać pokojowy charakter.

Ustawodawca jednakże w swoim dotychczasowym zapisie nie sprecyzował, kto w przypadku niezgodnego z prawem przebiegu zgromadzenia organizowanego w miejscu wyznaczonym przez organ gminy jest uprawniony do jego rozwiązania.

Nie zostały także wskazane przesłanki umożliwiające rozwiązanie takiego zgromadzenia. Niewątpliwie jest to wyraźna luka w obowiązujących przepisach, która wymaga pilnej nowelizacji i wdrożenia odpowiednich regulacji, które w konsekwencji wyeliminują dowolność interpretacji w zakresie działania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Jeszcze innym zagadnieniem, na którego konieczność rozwiązania wskazywali powołani eksperci było to, że zmiany oraz doprecyzowania wymaga także to, w jaki sposób informacja o wyznaczeniu przedstawiciela organu gminy ma dotrzeć do organizatora oraz w którym momencie ma zostać on o tym fakcie powiadomiony, gdyż nigdzie nie zostało to określone.

5.2.2 Rozwiązania w obszarze szkoleniowym i organizacyjnym

Uzyskanie przez funkcjonariuszy Policji kwalifikacji zawodowych uregulowane jest w *Ustawie z 6 kwietnia 1990 roku o Policji*, zgodnie z którą wyróżnia się kwalifikacje zawodowe podstawowe, podoficerskie, aspiranckie i oficerskie. Szkolenie funkcjonariuszy jest kluczowym elementem w zapewnieniu profesjonalizmu i skuteczności prowadzonych działań. Odpowiednie szkolenia i doskonalenia zawodowe mają istotne znaczenie, a ich głównym celem powinno być przekazywanie przez prowadzących fachowej i rzetelnej wiedzy, odpowiadającej najnowszym badaniom naukowym oraz stanowi prawnemu w taki sposób, aby zdobyta wiedza i umiejętności podczas danego szkolenia wpływały w następstwie na efektywność wykonywanych obowiązków służbowych.

Zmieniająca się specyfika współczesnych zagrożeń powoduje konieczność adaptacji polskich służb do nowych wyzwań, co z kolei determinuje do nieustannego podnoszenia oraz rozwoju kwalifikacji zawodowych, a także pogłębiania wiedzy i umiejętności funkcjonariuszy. Uzyskane dane z opinii eksperckich pozwoliły na wskazanie pewnych braków i aspektów, które wymagają zmian bądź aktualizacji. Analiza programów szkoleniowych oraz także przeprowadzone badania empiryczne pozwoliły na wskazanie propozycji rozwiązań w obszarze szkolenia funkcjonariuszy realizujących zadania związane z zabezpieczaniem zgromadzeń publicznych. Propozycje rozwiązań w obszarze organizacyjnym zostaną wskazane w dalszej części niniejszego rozdziału.

W przypadku organizacji różnego rodzaju przedsięwzięć kluczowym aspektem odniesienia sukcesu jest zapewnienie odpowiedniej współpracy różnych podmiotów.

Jest to spowodowane tym, że żadna ze służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny nie jest w stanie skutecznie reagować w przypadkach wystąpienia współczesnych zagrożeń. Wydarzenia takie jak imprezy masowe czy zgromadzenia publiczne przyciągają duże skupiska ludzi oraz niosą jednocześnie za sobą ryzyko powstania ewentualnych zagrożeń.

Jednym ze współczesnych rodzajów takiego zagrożenia mogą być zagrożenia związane z czynnikami CBRN. Skłania to do potrzeby wypracowania wspólnych i jednolitych procedur reagowania w przypadkach zaistnienia tego rodzaju zagrożenia. Jednakże skuteczne działania prewencyjne oraz odpowiednio wczesne ujawnianie źródeł zagrożenia możliwe jest tylko z wykorzystaniem nowoczesnego sprzętu i urządzeń służących do detekcji tego typu zagrożenia. Jednakże i tu od razu pojawiają się związane z tym problemy, z jednej strony polegające na braku odpowiednich nakładów finansowych oraz właściwym wyposażeniu w odpowiedni sprzęt podmiotów biorących udział w tego typu działaniach, a z drugiej strony na braku odpowiednich szkoleń dotyczących zagrożeń związanych z czynnikami CBRN. Funkcjonariusze zabezpieczający imprezy masowe czy zgromadzenia publiczne praktycznie zupełnie nie są w tym zakresie szkoleni, a jeżeli już nawet gdzieś tego typu szkolenie zostanie zorganizowane, to odbywa się jedynie dla wąskiego kręgu osób, często nie mających nic wspólnego z procesem dowodzenia.

Powołani do badań eksperci również wskazywali na realną potrzebę wprowadzenia odpowiednich szkoleń dla funkcjonariuszy biorących udział w zabezpieczeniach zgromadzeń publicznych właśnie również w powyższym zakresie.

Poza potrzebą wprowadzenia profesjonalnych szkoleń, które podnosiłyby poziom wiedzy oraz doświadczenia w tym obszarze, ważnym elementem będzie także zakup profesjonalnego sprzętu gwarantującego bezpieczeństwo już w trakcie realizacji zabezpieczenia i wykonywania zadań z tym związanych. Należałoby, w opinii ekspertów, również rozważyć zakup środków ochrony osobistej, które byłyby na wyposażeniu każdego funkcjonariusza skierowanego do zabezpieczenia takiego zdarzenia.

Kolejnym problemem na jaki wskazywali powołani eksperci w swoich wywiadach, jest słaba znajomość przepisów prawa dotycząca problematyki zgromadzeń publicznych, w tym umiejętność ich stosowania w praktyce. W ich ocenie ta tematyka jest pomijana w procesie kształcenia funkcjonariuszy. W związku z tym rozsądną propozycją wynikającą z analizy powyższego problemu wydaje się konieczność wprowadzenia nowego kursu lub dodanie kluczowych elementów nauczania dotyczących właśnie tego zagadnienia.

Potrzebę wprowadzenia tego typu zagadnień do procesu kształcenia funkcjonariuszy uzasadnia również fakt, że na przestrzeni objętej badaniami (2020-2023), w zabezpieczeniach zgromadzeń publicznych na terenie tylko województwa warmińsko-mazurskiego udział wzięło łącznie 9297 funkcjonariuszy Policji. Powyższe dane obrazują skalę ilości funkcjonariuszy zaangażowanych do tego rodzaju zabezpieczeń oraz potwierdzają wnioski wskazywane przez powołanych ekspertów w kwestii konieczności ich przeszkolenia, chociażby w zakresie, jak już wspomniano wcześniej znajomości przepisów prawa dotyczących problematyki zgromadzeń publicznych czy też umiejętności ich stosowania w praktyce.

Ponadto, jak wynika z przeprowadzonych badań, istnieje także pilna potrzeba wprowadzenia do treści kształcenia funkcjonariuszy Policji elementów z dziedziny psychologii, w tym głównie aspektów dotyczących zachowania tłumu. Jest to z pewnością istotna kwestia bezpośrednio związana również z bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych, które przecież gromadzą często znaczne tłumy ludzi w jednym miejscu i czasie.

W związku z powyższym w dużych skupiskach czy grupach ludzie mogą wówczas wykazywać zwiększoną wrogość lub agresję z kilku następujących powodów:

1. Anonimowość: w tłumie osoby często czują się bardziej anonimowe, co może prowadzić do zachowań, których nie byłyby skłonne dokonać indywidualnie. Anonimowość zmniejsza poczucie odpowiedzialności za swoje czyny.
2. Rozproszenie odpowiedzialności: w tłumie każdy może czuć, że jest tylko jednym z wielu, a zatem nie jest bezpośrednio odpowiedzialny za to, co się dzieje. To rozproszenie odpowiedzialności może prowadzić do bardziej ryzykownych i agresywnych działań.
3. Przyjęcie tożsamości zbiorowej: ludzie w tłumie często identyfikują się z grupą, a tożsamość zbiorowa może wpłynąć na ich zachowanie. Jeśli grupa staje się agresywna, jednostki mogą podążać za tym trendem.
4. Zjawisko dezindywidualizacji: w tłumie jednostki mogą tracić swoją indywidualność i stawać się częścią masy. To może prowadzić do bardziej impulsywnych i agresywnych działań.
5. Wzajemne podgrzewanie emocji: w dużym tłumie emocje mogą się wzajemnie nasilać. Jeśli jedna osoba wykazuje agresję, inni mogą podchwycić ten nastrój i również stać się bardziej agresywni.

Warto przy tym zauważyć, że nie wszyscy ludzie w tłumie zawsze staną się agresywni. Niemniej jednak istnieje tendencja do zwiększonej emocjonalności i impulsywności w takich

sytuacjach. Funkcjonariusze biorący udział w zabezpieczeniach zgromadzeń publicznych w opinii powołanych ekspertów powinni posiadać przynajmniej podstawową wiedzę związaną z omawianą powyżej dziedziną psychologii, dotyczącą głównie zachowania tłumu.

Dodatkowo w szkoleniach, w opinii powołanych ekspertów, powinny znaleźć się procedury dotyczące postępowania wobec osób posiadających immunitety oraz zagadnienia dotyczące prawidłowego postępowania i udzielania niezbędnych informacji w trakcie kontaktu z przedstawicielami mediów obecnymi na miejscu zgromadzenia publicznego.

Jeszcze inną kwestią wymagającą zdaniem ekspertów wprowadzenia do użytku jest wymiana doświadczeń oraz wspólne szkolenia umożliwiające dzielenie się przez funkcjonariuszy z przedstawicielami organów gmin, organizatorami zgromadzeń czy ich przewodniczącymi, dobrymi praktykami, doświadczeniami ale również wnioskami z ubiegłych ewentualnych niepowodzeń z zakresu planowania, organizowania i zabezpieczania przebiegu zgromadzenia. Taka wymiana będzie sprzyjać dalszemu doskonaleniu umiejętności skutecznego realizowania wspólnie prowadzonych działań.

Kolejnym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonych badań jest potrzeba wprowadzenia wspólnej standaryzacji istniejących procedur dotyczących współdziałania. Przyczyni się to w konsekwencji do uniknięcia różnego trybu postępowania podczas realizacji czynności służbowych przez poszczególne organy, a jednocześnie będzie służyło zintensyfikowaniu oraz zunifikowaniu działań pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniach dotyczących zgromadzeń publicznych. Współpraca i wzajemna wymiana doświadczeń przyniosą z pewnością liczne korzyści i będą miały bezpośredni wpływ na skuteczniejsze prowadzenie wspólnych działań.

Pozostając w aspekcie wzajemnej wymiany doświadczeń nie należy zapominać także o współpracy na arenie międzynarodowej. Warto pamiętać, że sposoby dotyczące zabezpieczania zgromadzeń różnią się w zależności od kraju i kontekstu. Warto zatem korzystać także z doświadczenia oraz umiejętności praktycznych realizowanych przez zagranicznych ekspertów w dziedzinie zgromadzeń publicznych oraz związanych z tym zagadnieniem zagrożeń. Ekspertci tacy powinni zostać, w miarę możliwości, zaangażowani w proces szkolenia polskich funkcjonariuszy. Nawet jeżeli nie stanie się to codzienną praktyką, to warto przynajmniej od czasu do czasu zorganizować takie spotkania.

Wskazana powyżej propozycja rozwiązań w obszarze organizacyjnym w ramach współpracy pomiędzy organami oraz instytucjami międzynarodowymi wymagała będzie

jednak odpowiedniego przygotowania językowego. Należałoby zatem również rozważyć potrzebę wprowadzenia bezpłatnych kursów z języka angielskiego dla funkcjonariuszy biorących udział w zabezpieczeniach zgromadzeń publicznych, poczynając już od kadry kierowniczej średniego szczebla dowodzenia. Umiejętność posługiwania się językiem angielskim jest bowiem w obecnych czasach niezwykle przydatna, a często nawet niezbędna w procesie wymiany praktyk i doświadczeń na arenie międzynarodowej. Program takich kursów językowych powinien odpowiadać właśnie potrzebie współpracy międzynarodowej w zakresie wspólnych szkoleń, wymiany praktyk i doświadczeń, dzielenia się informacjami w dziedzinie nowych technologii czy sposobu identyfikacji współczesnych zagrożeń, wykorzystując do tego ekspertów oraz praktyków z innych krajów europejskich.

ZAKOŃCZENIE

Wydarzenia masowe, do których zaliczyć można zgromadzenia publiczne, w tym głównie te organizowane w formie masowych protestów, pochodów, przemarszów, pikiet czy manifestacji zawsze odgrywały, odgrywają i z pewnością w dalszym ciągu będą odgrywały bardzo istotną rolę w życiu i funkcjonowaniu zarówno jednostki, jak i całego społeczeństwa. Jako swoisty przejaw wolności wciąż stanowią ważny element egzystencji człowieka oraz pomagają aktywnie uczestniczyć i brać bezpośredni udział w życiu politycznym, gospodarczym, społecznym czy kulturalnym.

Niniejsza rozprawa doktorska pt. *„Udział Policji w zabezpieczaniu zgromadzeń publicznych”* przedstawia zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych.

Na stan bezpieczeństwa tych wydarzeń wpływ ma bardzo wiele czynników, wśród których wyróżnić należy prawidłowe wykonywanie zadań i powierzonych obowiązków służbowych przez poszczególne podmioty biorące udział w zabezpieczeniu danego zgromadzenia, ich zakres kompetencyjny, profesjonalizm działania czy też sposób wykształcenia i przygotowania do osiągnięcia celu jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku prawnego dla jego uczestników. Ponadto należy pamiętać także o przestrzeganiu i respektowaniu aktualnie obowiązujących regulacji oraz unormowań prawnych, które jak wynika z powyższych rozważań, nie zawsze funkcjonują w sposób właściwy i prawidłowy oraz, że nadal istnieją tam obszary wymagające dalszej zmiany lub modyfikacji.

Bezpieczeństwo może być zaspokajane w sposób satysfakcjonujący bądź nie. Owa satysfakcja odzwierciedlona jest w poziomie odczuwalnego bezpieczeństwa przez społeczeństwo uczestniczące w wydarzeniach masowych. Każde działanie podmiotów odpowiedzialnych za to bezpieczeństwo rodzi określone skutki. Tylko prawidłowy i profesjonalny sposób działania służb porządkowych może przynieść pożądany efekt w postaci zadowolenia społecznego.

Wnioski końcowe zawarte w niniejszej rozprawie doktorskiej to efekt wieloletnich badań oraz doświadczeń autora, związanych z realizacją zadań na szczeblach kierowniczych jednostek organizacyjnych Policji, a dotyczących imprez masowych i zgromadzeń publicznych.

Przeprowadzone badania pozwoliły na ocenę rzeczywistego stanu przygotowania funkcjonariuszy województwa warmińsko-mazurskiego do realizacji zadań związanych z procesem zabezpieczania przebiegu zgromadzeń publicznych.

O zakresie badań naukowych podjętych w celu rozwiązania założonego problemu badawczego zdecydowały zarówno potrzeby natury poznawczej jak i dostrzeżenie powagi problemu związanego z problematyką organizacji i przebiegu zgromadzeń publicznych. Nawet niewielkie usprawnienia w organizacji systemu bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych i ochrony ich uczestników, mogą przynieść wymierne korzyści w postaci zadowolenia społeczności lokalnej oraz pozytywnie wpłynąć na wizerunek podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny w trakcie ich trwania.

Jednakże również należy zdawać sobie sprawę, że proces zmiany i przekonstruowania przestrzeni bezpieczeństwa musi być rozłożony w czasie i swoim zasięgiem obejmować różnorodne działania, poczynając od zmian w procesie szkolenia funkcjonariuszy Policji oraz efektywniejszego współdziałania wszystkich podmiotów biorących udział w zabezpieczeniach i odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ich uczestników, aż po wprowadzenie niezbędnych zmian i nowelizacji przepisów *Ustawy Prawo o zgromadzeniach*.

Przedstawione w dysertacji wyniki rozważań naukowych podzielono na pięć rozdziałów, których zawartość merytoryczna pomogła w weryfikacji oraz potwierdzeniu postawionych na wstępie hipotez badawczych, a także w osiągnięciu zamierzonego celu. Wypracowane wnioski płynące z analizy przedmiotu powinny prowadzić do stworzenia jednolitych procedur działania, które to procedury w następstwie powinny znacząco wpłynąć na stan bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych. W konsekwencji powinny one nie tylko zapobiegać powstawaniu ewentualnych zagrożeń, ale także umożliwiać skuteczne i prawidłowe reagowanie w przypadku ich wystąpienia.

W niniejszej dysertacji zwrócono szczególną uwagę na istotę współpracy Policji z podmiotami uczestniczącymi w realizacji procesu planowania, organizowania i zabezpieczania zgromadzeń publicznych. Współpraca ta niewątpliwie ma także decydujący wpływ na poziom bezpieczeństwa wszelkich wydarzeń, które gromadzą w jednym miejscu i czasie często duże grupy ludzi.

Tylko prawidłowe współdziałanie, wspólne eliminowanie zagrożeń oraz dążenie do prawidłowego reagowania w razie potrzeby będą świadczyć o sprawności, efektywności i skuteczności działań.

Poziom wiedzy oraz świadomość funkcjonariuszy Policji i wszelkich podmiotów z nią współdziałających, powinny zostać zwiększone i systematycznie rozwijane, m.in. poprzez wymianę doświadczeń czy aktualizację wiedzy na temat współczesnych zagrożeń.

Organizacja każdej imprezy masowej czy zgromadzenia publicznego niesie za sobą ryzyko zagrożenia. Dlatego też tak istotnym elementem przeciwdziałania temu ryzyku są działania prewencyjne i profilaktyczne, w które powinny być zaangażowane wszystkie podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

W badaniach eksperckich udział wzięli funkcjonariusze zajmujący stanowiska kierownicze oraz posiadający duże doświadczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne w omawianej problematyce. Uzyskane dane pozwoliły sformułować wnioski dotyczące skali zadań realizowanych przez policjantów przy zabezpieczeniach zgromadzeń publicznych w województwie warmińsko-mazurskim. Na podstawie sformułowanych wniosków zaproponowano rozwiązania mogące przyczynić się do sprawniejszej i skuteczniejszej realizacji tych zadań.

Zamieszczone w dysertacji wyniki badań wykorzystano także do weryfikacji założonej na wstępie hipotezy, która zakładała, że istnieją możliwości zmian i udoskonaleń w obszarze rozwiązań proceduralnych, legislacyjnych, szkoleniowych czy też organizacyjnych. W konsekwencji mogą one przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa podczas zgromadzeń publicznych. Dowiedziono, że istnieją przestrzenie prawne, szkoleniowe jak również proceduralne, w których funkcjonujące aktualnie rozwiązania są niewystarczające, w związku z czym wymagają zmiany podejścia systemowego w celu wyeliminowania istniejących nieprawidłowości oraz poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku prawnego w trakcie zgromadzeń publicznych.

Każde wydarzenie skupiające znaczne skupiska ludzkie w jednym miejscu i czasie, niesie za sobą ryzyko wystąpienia zagrożenia. Dlatego też, w szczególności w takich wydarzeniach jak imprezy masowe czy zgromadzenia publiczne powinny być podejmowane skuteczne działania profilaktyczne i prewencyjne, wspólnie realizowane przez wszystkie podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Wskazane w rozprawie propozycje oraz rozwiązania w zakresie zabezpieczania zgromadzeń publicznych pozwalają na osiągnięcie założonego na wstępie celu badań, tj.: wskazanie zakresu oraz treści zmian obowiązujących regulacji prawnych oraz programów

szkolenia jednostek Policji usprawniających ich udział w zabezpieczaniu zgromadzeń publicznych.

Dysertacja ma charakter nowatorski i jest pozytywną wartością z perspektywy nauki o bezpieczeństwie. Zaprezentowane wyniki zrealizowanych badań mogą stać się podstawą do dalszej pracy dla innych badaczy w kolejnych rozważaniach naukowych, co będzie przekładało się w rezultacie na dalszą poprawę stanu bezpieczeństwa, który jest jednym z najistotniejszych filarów w egzystencji człowieka.

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Autor: mgr Robert Ostaszewski

Tytuł: Udział Policji w zabezpieczaniu zgromadzeń publicznych

Słowa kluczowe: zgromadzenie publiczne, bezpieczeństwo, zabezpieczenie, zagrożenia, organizator, służby porządkowe

Promotor: prof. dr hab. inż. Ryszard Jakubczak

Konstytucyjne prawo wolności organizowania pokojowych zgromadzeń odgrywa szczególną rolę w powszechnym ustroju demokratycznym. Każdy uczestnik zgromadzenia w pewnym stopniu ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie i politykę państwa poprzez prezentowanie własnych poglądów, opinii czy wysuwanie postulatów. Wolność zgromadzeń jest również niezbywalnym prawem gromadzenia się w dowolnym celu. Jednakże uczestnictwo w zgromadzeniach publicznych niesie za sobą ryzyko wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa zarówno dla uczestników, jak i osób postronnych.

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją, której obowiązkiem jest służba społeczeństwu. Jej zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Obowiązki Policji w tym zakresie reguluje nie tylko *Ustawa o Policji*, lecz także szereg innych aktów prawnych, wynikających z odrębnych przepisów lub też z poleceń, postanowień czy zarządzeń sądów, prokuratur, samorządu terytorialnego oraz organów administracji państwowej. Jednym z takich priorytetowych zadań Policji jest właśnie zapewnienie bezpieczeństwa i porządku prawnego podczas wydarzeń z udziałem często znacznej liczby osób. Przykładem takich działań jest zapewnienie bezpieczeństwa przebiegu zgromadzeń publicznych.

Na stan bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych wpływa bardzo wiele czynników. Poczynając od regulacji i unormowań prawnych, poprzez charakter zgromadzenia, właściwe wykonywanie obowiązków służbowych przez wszystkie podmioty biorące udział w zabezpieczaniu, aż po zagrożenia takie jak katastrofy naturalne czy awarie techniczne, które często są trudne do przewidzenia, ale mogą towarzyszyć takim wydarzeniom.

Obowiązek zabezpieczenia każdego rodzaju zgromadzenia publicznego w głównej mierze spoczywa na organizatorze. Jednak pomimo tego obowiązku, także inne podmioty są zobligowane do realizacji swoich zadań w zakresie zapewnienia tego bezpieczeństwa. Należą do nich m.in. organy administracji rządowej lub samorządowej (wojewoda, marszałek,

prezydent miasta, burmistrz, wójt), służby porządkowe i informacyjne, wolontariusze, zabezpieczenie medyczne, przewodniczący zgromadzenia lub osoba przyjmująca na siebie takie obowiązki, a także służby porządku publicznego, takie jak Straż Pożarna czy Policja.

Kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania tego rozbudowanego systemu ma konieczność odpowiednio wczesnego oraz systematycznego organizowania wspólnych ćwiczeń zgrywających działania poszczególnych organów. W związku z powyższym, w niniejszej rozprawie duży nacisk został położony między innymi na to zagadnienie.

Na podstawie uzyskanych opinii ekspertów, w większości posiadających bardzo duże przygotowanie merytoryczne oraz doświadczenie praktyczne w omawianym zagadnieniu, a także w oparciu o wieloletnie doświadczenie zawodowe autora badań w obszarze kierowania działaniami policyjnymi w sytuacjach kryzysowych, zaobserwowano tendencję do częstego wykorzystania tych atrybutów. Atrybuty te są stosowane nie tylko do udzielania pomocy, ale także do dzielenia się wiedzą i doświadczeniem z innymi służbami i organami cywilnymi, w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas zabezpieczania imprez masowych czy zgromadzeń publicznych.

Uzyskane wyniki z przeprowadzonych badań naukowych doprowadziły do stworzenia koncepcji usprawnienia systemu działania funkcjonariuszy Policji w zakresie zadań realizowanych w związku z zabezpieczaniem zgromadzeń publicznych.

Część badawcza, będąca najważniejszym elementem składowym pracy, zawiera wyniki weryfikacji hipotezy głównej oraz hipotez szczegółowych. W sposób chronologiczny przedstawiona została struktura przebiegu i zabezpieczania zgromadzeń, ze szczególnym uwzględnieniem współczesnych zagrożeń mogących wystąpić przed, w trakcie lub po zgromadzeniu.

Struktura rozprawy doktorskiej obejmuje część teoretyczną oraz empiryczną. W rozdziale pierwszym przedstawiono przesłanki podjęcia badań, problem badawczy oraz cel badań naukowych. Główny cel badań sformułowano jako: „Wskazanie zakresu i treści zmian obowiązujących regulacji prawnych oraz programów szkolenia jednostek Policji usprawniających udział Policji w zabezpieczeniu zgromadzeń publicznych”.

Rozprawa doktorska składa się ze wstępu, rozdziału opisującego założenia badawcze, czterech kolejnych rozdziałów merytorycznych, zakończenia, bibliografii oraz załączników.

W rozdziale pierwszym syntetycznie przedstawione zostały podstawy metodologiczne badań, w tym sytuacja problemowa, przedmiot badań, cel badań, problemy badawcze, hipotezy

badawcze, metody i narzędzia badawcze oraz ograniczenia badawcze. Ponadto rozdział ten zawiera również cel, zakres, ograniczenia i teren badań sondażowych, a także ich przebieg oraz charakterystykę próby badawczej.

Rozdział drugi zawiera treści odnoszące się do specyfiki zgromadzeń publicznych, w tym pojęcia dotyczące ich ujęcia, rodzajów zgromadzeń publicznych i ich charakterystykę oraz ograniczenia organizowania i uczestnictwa w tych zgromadzeniach, wraz z wnioskami.

Rozdział trzeci omawia kwestie dotyczące zagrożeń związanych z bezpieczeństwem publicznym wynikające ze zgromadzeń publicznych. Przedstawiono charakterystykę współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, ze wskazaniem rodzajów zagrożeń bezpośrednio oddziałujących na ich bezpieczeństwo oraz zasady współdziałania organizatora i innych podmiotów z Policją, wraz z wnioskami.

Rozdział czwarty obejmuje treści dotyczące odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych, w tym rolę organizatora, przewodniczącego zgromadzenia publicznego, charakterystykę ich uczestników oraz zadań wykonywanych przez administrację publiczną i instytucje bezpieczeństwa publicznego, wraz z wnioskami.

Rozdział piąty prezentuje wyniki badań sondażowych, przeprowadzonych w formie kwestionariuszy wywiadów eksperckich z funkcjonariuszami Policji – posiadającymi wieloletnie doświadczenie i praktykę w procesie dowodzenia działaniami oraz zabezpieczeniach zgromadzeń publicznych.

Niniejsza praca wpisuje się w obszar nauk o bezpieczeństwie, a jej celem było zaprezentowanie koncepcji zmian w badanym obszarze. Mając na uwadze doniosłość społeczną przedmiotu badań oraz wymierne korzyści dla bezpieczeństwa zgromadzeń publicznych, zasadnym jest wskazywanie konieczności dalszej eksploracji naukowej tego obszaru.

ABSTRACT OF THE DOCTORAL DISSERTATION

Author: Robert Ostaszewski, MA

Title: Police participation in securing public gatherings

Key words: public assembly, security, threats, organizer, law enforcement services

Supervisor: Professor Ryszard Jakubczak, PhD, DSc

The constitutional right to the freedom to organise peaceful assembly plays a special role in a general democratic system. Each participant of the assembly has a direct impact on the functioning and policy of the state to some extent by presenting their own views, opinions or putting forward postulates. Freedom of assembly is also an inalienable right to assemble for any purpose. However, participation in public gatherings carries the risk of security threats, both for participants and bystanders.

The police is a uniformed and armed formation, whose duty is to serve the society. Its task is to protect public safety and order. The Police's duties in this respect are regulated not only by the Police Act, but also by a number of other legal acts resulting from separate regulations or from orders, resolutions or orders of courts, prosecutor's offices, local government and state administration bodies. One of such priority tasks of the Police is to ensure security and legal order during events often attended by a large number of people. An example of such activities is ensuring the safety of public gatherings.

The safety of public gatherings is influenced by many factors. Starting from legal regulations and norms, through the nature of the assembly, proper performance of official duties by all entities participating in security, to threats such as natural disasters or technical failures, which are often difficult to predict, but can accompany such events.

The obligation to secure any type of public gathering rests mainly with the organizer. However, despite this obligation, other entities are also obliged to perform their tasks in the field of ensuring this security. These include, m.in, government or local government administration bodies (voivode, marshal, mayor, mayor, commune head), law enforcement and information services, volunteers, medical security, the chairman of the assembly or a person taking on such duties, as well as public order services, such as the fire brigade or the Police.

Of key importance for the proper functioning of this extensive system is the need to organize early and systematic joint exercises synchronizing the activities of individual organs. Therefore, in the present hearing, great emphasis has been placed on this issue, among others.

On the basis of the opinions of experts, most of whom have a very high substantive preparation and practical experience in the discussed issue, as well as on the basis of many years of professional experience of the author of the research in the area of managing police operations in crisis situations, a tendency to frequent use of these attributes has been observed. These attributes are used not only to provide assistance, but also to share knowledge and experience with other services and civil authorities, in order to ensure public safety and order when securing mass events or public gatherings.

The results obtained from the conducted scientific research led to the creation of a concept for improving the system of operation of Police officers in the scope of tasks carried out in connection with securing public gatherings

The research part, which is the most important component of the work, contains the results of verification of the main hypothesis and detailed hypotheses. The structure of the course and security of assemblies is presented chronologically, with particular emphasis on contemporary threats that may occur before, during or after the assembly.

The structure of the doctoral dissertation includes a theoretical and empirical part.

The first chapter presents the premises for undertaking research, the research problem and the purpose of scientific research. The main objective of the research was formulated as: "To indicate the scope and content of changes in the applicable legal regulations and training programs of Police units to improve the participation of the Police in securing public gatherings".

The doctoral dissertation consists of an introduction, a chapter describing the research assumptions, four subsequent substantive chapters, a conclusion, a bibliography and appendices.

The first chapter synthetically presents the methodological foundations of the research, including the problem situation, the subject of research, the purpose of the research, research problems, research hypotheses, research methods and tools, and research limitations. In addition, this chapter also contains the purpose, scope, limitations and area of survey research, as well as its course and characteristics of the research sample.

The second chapter contains content relating to the specificity of public gatherings, including concepts concerning their classification, types of public assemblies and their specificity, as well as restrictions on organizing and participating in these assemblies, together with conclusions.

The third chapter discusses issues related to threats related to public safety resulting from public gatherings. The characteristics of contemporary threats to public safety are presented, with an indication of the types of threats directly affecting their safety and the principles of cooperation between the organizer and other entities with the Police, along with conclusions.

The fourth chapter includes content concerning the responsibility of individual entities for the safety of public gatherings, including the role of the organizer, the chairman of the public assembly, the characteristics of their participants and the tasks performed by public administration and public security institutions, together with conclusions.

The fifth chapter presents the results of surveys conducted in the form of questionnaires of expert interviews with Police officers – with many years of experience and practice in the process of commanding activities and securing public gatherings.

This work is part of the field of security sciences, and its aim was to present the concept of changes in the studied area. Bearing in mind the social significance of the subject of research and the measurable benefits for the safety of public gatherings, it is justified to indicate the need for further scientific exploration of this area.

Bibliografia

Publikacje zwarte, artykuły

1. Bąk T., Ciekanowski Z., *Bezpieczeństwo państwa*, PWSTE, Jarosław 2014.
2. Boryś W., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Kraków: Wydawnictwo Literackie 2010.
3. Bryła J., *Bezpieczeństwo państwa w świetle teorii dóbr publicznych*, w: *Przegląd strategiczny nr 1*, Poznań: Polskie Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza 2013.
4. Chrostowski A., Szczepankowski P., *Planowanie*, w: *Zarządzanie, Teoria i praktyka*, red. Koźmiński A., Piotrowski W., Warszawa 2004.
5. Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.
6. Czermiński A., Czerska M., Nogalski D., Rutka R., *Organizacja i zarządzanie*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 1994, s. 98.
7. Cziomer E., *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, Oficyna wydawnicza AFM, Kraków 2016.
8. Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa, 2002.
9. Fehler W., *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa* [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009.
10. Gajda A., *Bezpieczeństwo jako przesłanka ograniczenia wolności zgromadzeń w decyzjach o zakazie przeprowadzenia zgromadzenia publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2.
11. Gajewski S., Jakubowski A., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2018.
12. Gajewski S., *Ustawa z 13 grudnia 2016 r. o zmianie Ustawy prawo o zgromadzeniach*, [w:] Gajewski S., Jakubowski A., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2017.
13. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
14. Jakubczak R., *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Dom Wydawniczy BELLONA, Warszawa 2003, załącznik 5 wg Przeworskiego K.
15. Jałoszyński K., *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) *Przeciwdziałanie zagrożeniom niemilitarnym. Zasadnicze aspekty współpracy Żandarmerii Wojskowej i Policji*, red. P. Guła, P. Płonka, Legionowo 2009.

16. Jurgielewicz M., *Bezpieczeństwo zgromadzeń. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2015.
17. Kaczmarek J., Zdrodowski B., Łepkowski W., *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.
18. Kamiński A., Osiński A., *Prawo o zgromadzeniach. Teoria i praktyka, komentarz*, wyd. Poligraf, Brzezia Łąka 2021.
19. Kąkol C., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, wyd. II komentarz, stan prawny: 2 stycznia 2020.
20. Kotowski W., *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1485). *Komentarz*, wyd. Rondo, Bielsko-Biała 2015.
21. Kręćickij J., *Analiza procesu decyzyjnego w organizacji zhierarchizowanej pod kątem jego algorytmizacji*, Warszawa 2006.
22. Kuc B., Ścibiorek Z., *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018.
23. Le Bon G., *Psychologia tłumu*, Warszawa 1997.
24. Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne, a współczesne państwo*, w: *Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej* rok LII nr 2 (185), Gdynia: w wyd. Akademii Marynarki Wojennej 2011.
25. Malkiewicz-Jaros A., *O wolności zgromadzeń w aspekcie formalizmu, pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, [w]: *Wolność zgromadzeń*, red. Balicki R., Jabłoński M., Wrocław 2018.
26. Mamak K., *Komentarz. Prawo o zgromadzeniach*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2014.
27. Masłow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2010.
28. Milewski R. (red.), *Podstawy ekonomii*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe 2004.
29. Nepelski M., Struniawski J., *Zarządzanie bezpieczeństwem imprez masowych i zgromadzeń publicznych*, Szczytno 2016.
30. Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011.
31. Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2007.
32. Olejniczak-Szałowska E., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. Supernat J., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

33. Pawłowski J., Zdrodowski B., Kuliczkowski M., *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, Toruń 2020.
34. Petrozolin-Skowrońska B. (red.), *Nowa Encyklopedia Powszechna*. Tom VI, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe 1996 r.
35. Piasecka P., *Imprezy masowe jako cel zamachów terrorystycznych*, „Terroryzm” 2008, nr 4.
36. Pilch T., Bauman T. , *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Warszawa 2001.
37. Por. Blicharz J., *Prywatyzacja przestrzeni publicznej, a wolność zgromadzeń*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. Zimmermann J., Warszawa 2013.
38. Pospiszył I., *Patologie społeczne*, Warszawa 2007.
39. Rejkowski J., *Z zagadnień psychologii motywacji*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe 1982.
40. Rosicki R., O pojęciu i istocie bezpieczeństwa, Poznań: Przegląd Politologiczny nr 3, 2010 r., s. 30.
41. Różnowska A., *Zależność spostrzegania osób od płci przedmiotu oraz podmiotu spostrzeżeń*, Słupsk: Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Pedagogicznej 1987.
42. Ruczkowski P., *Decyzja w sprawie zakazu zgromadzeń publicznych jako przykład reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki*, „Przegląd sejmowy” nr 2/2012.
43. Rzetecka-Gil A., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el. 2019.
44. Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.
45. Skarżyńska K., *Spostrzeganie ludzi*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe 1981.
46. Struniawski J., *Dowodzenie w trakcie operacji policyjnych w zakresie imprez masowych i zgromadzeń publicznych*, Szczytno 2014.
47. Struniawski J., *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń sztabowych w Policji*, „Policja” 2014, nr 2.
48. Struniawski J., *Sztaby w Policji, Organizacja i funkcjonowanie*, Szczytno 2017.
49. Sulowski S., Brzeziński M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Warszawa 2009.
50. Szustakiewicz P., *Przesłanki i procedura zakazu zgromadzeń w świetle orzecznictwa Sądów Administracyjnych*, „Ius Novum” 2012, nr 1.

51. Tomaszewski T., *Człowiek i otoczenie*, w: *Psychologia*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1982.
52. Trocha J., *Wyzwania i zagrożenia stojące przed Polską w kwestii bezpieczeństwa społecznego XXI wieku*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2015.
53. Wolanin J., *Zarys historii bezpieczeństwa obywateli, ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa: Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa 2005.
54. Wołęjszo J., *Rozwój zawodowy w organizacjach zhierarchizowanych*, Warszawa 2010.
55. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje-struktury-funkcjonowanie*, Warszawa 1999.
56. Żuber P., *Województwa graniczne UE – wyzwania i kierunki działań*, Gdańsk 2022.

Źródła prawa

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 48 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2024, poz. 572).
3. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 145).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, (Dz. U. 2021, poz. 1763).
5. Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (tekst jedn.: Dz. U. 2015 r. poz. 2120).
6. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, (Dz. U. z 2017 r., poz. 1897).
7. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1928).
8. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz. U. 2023 poz. 122).
9. Ustawa z dnia 05.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1284).
10. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, (Dz. U. 2023 poz. 616).
11. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, (Dz. U. 2023, poz. 2778).

12. *Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach*, (Dz. U. z 2022 r., poz. 1389).
13. *Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o Szkolnictwie Wyższym i nauce*, tekst jedn. (Dz. U. z 2020 r. poz. 85 z późn. zm.).
14. *Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny* (Dz. U. 2024 poz. 655 i 974).
15. *Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.12.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*. (Dz. U. 2020 poz. 2316 ze zm.).
16. *Decyzja nr 263 Komendanta Głównego Policji z dnia 01 sierpnia 2022 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym dla dowódców akcji i operacji policyjnych*, (Dz. Urz. KGP z 2022 r., poz. 214).
17. *Zarządzenie nr 20 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2020 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań policyjnych w związku ze zdarzeniami szczególnymi*, (Dz. Urz. KGP poz. 35).
18. *Zarządzenie nr 34 z dnia 30 października 2021 r. w sprawie metod i form przygotowania oraz prowadzenia krajowych i międzynarodowych ćwiczeń w Policji w zakresie reagowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń lub w sytuacjach kryzysowych*, (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 146).
19. *Zarządzenie nr 34 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 listopada 2021 r. w sprawie metod i form przygotowania oraz prowadzenia krajowych i międzynarodowych ćwiczeń w Policji w zakresie reagowania w sytuacjach szczególnych zagrożeń lub w sytuacjach kryzysowych*, (Dz. Urz. KGP z 2021 r., poz. 146).
20. *Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.*, (Dz. U. z 1991 r. nr 120 poz. 526 ze zm.).
21. *Załącznik do Decyzji nr 125 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym dla kierujących działaniami antyterrorystycznymi na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym*, (Dz. U. KGP z 2017 r. poz. 35).
22. *Załącznik do Decyzji nr 263 Komendanta Głównego Policji z dnia 01 sierpnia 2022 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym dla dowódców akcji i operacji policyjnych*, (Dz. U. KGP z 2022 r. poz. 214).
23. *Załącznik do Decyzji nr 304 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2022 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym dla policjantów komórek organizacyjnych właściwych w sprawach sztabowych*, (Dz. U. KGP z 2022 r. poz. 224).

Inne

1. Czarna lista barier, *Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan*, <https://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/aktualnosci/8264-czarn-list-barier-dziennik-wartowiedziec.pl> [dostęp: 12.06.2024 r.].
2. Halina Zięba-Załucka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 22; <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/46/43> [dostęp 17.06.24 r.].
3. Jakubczak R., *Obronę trzeba budować od fundamentów*, wywiad w ramach forum strategicznego Defence24.pl i Fundacji Instytut Bezpieczeństwa i Strategii (FIBiS) 11.11.2020, <https://defence24.pl/polityka-obronna/prof-jakubczak-obronne-trzeba-budowac-od-fundamentow> [dostęp: 11.06.2024 r.].
4. *Pismo Rzecznika Spraw Obywatelskich z dnia 22 listopada 2021 r., nr VII.613.27.2021.CW do Komendanta Głównego Policji.*
5. *Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 02 czerwca 2017 r. sygn. akt I ACz 889/17.*
6. *Postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia, sygn. akt XI W 2403/14.*
7. *Postanowienie z dnia 25 lutego 2021 r. Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie w sprawie dotyczącej naruszenia prawa do kontrdemonstracji przybierającej formę zgromadzenia spontanicznego, sygn. akt V W 2372/20.*
8. *Stanowisko Prokuratora Generalnego zawarte w piśmie z 28 października 2013 r. do Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 6 ust. 2b, art. 7a i art. 8 ust. 2 uchylonej pr.o.zgr. w zakresie, w jakim ich stosowanie prowadziło do wyłączenia możliwości zorganizowania zgromadzenia publicznego zgłoszonego później w kwestii niezgodności z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.*
9. *Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018. Raport Rzecznika praw Obywatelskich*, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2017, <https://www.rpo.gov.pl>, dostęp: [22.02.2024 r.].
10. *Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 18 marca 2004 r. (II AKa 531/03)*, Legalis nr 70063.
11. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99 (Dz. U. nr 53 poz. 649).*
12. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r., sygn.. akt. KP 1/04 (M.P. Nr 48 poz. 826).*

13. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn.. akt K 44/12 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1327).*
14. *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 listopada 2021 r., I SA/Gd 1171/12, LEX nr 1247413.*

Spis tabel

Tabela nr 1 - Ujęcia bezpieczeństwa

Tabela nr 2 - Realizacja zadań związanych z zabezpieczeniami zgromadzeń publicznych oraz protestów społecznych za okres od - do: 01-01-2020 - 31-12-2020

Tabela nr 3 - Realizacja zadań związanych z zabezpieczeniami zgromadzeń publicznych oraz protestów społecznych za okres od - do: 01-01-2021 - 31-12-2021

Tabela nr 4 - Realizacja zadań związanych z zabezpieczeniami zgromadzeń publicznych oraz protestów społecznych za okres od - do: 01-01-2022 - 31-12-2022

Tabela nr 5 - Realizacja zadań związanych z zabezpieczeniami zgromadzeń publicznych oraz protestów społecznych za okres od - do: 01-01-2023 - 31-12-2023

Tabela nr 6 - Liczba zgromadzeń publicznych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2020-2023

Kwestionariusz wywiadu eksperckiego

Badania opinii respondentów o stanie przygotowania Policji do realizacji zadań
bezpieczeństwa podczas zgromadzeń publicznych

Szanowni Państwo

W związku z prowadzonymi badaniami dotyczącymi stanu przygotowania policjantów Oddziału Prewencji Policji w Olsztynie oraz jednostek organizacyjnych Policji województwa warmińsko – mazurskiego do realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa podczas zgromadzeń publicznych, proszę, korzystając z Pani/Pana uprzejmości, o udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w niniejszym kwestionariuszu. Celem badań jest wskazanie kierunków zmierzających do usprawnienia działań Policji w zakresie realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa podczas zgromadzeń publicznych.

Wyniki badań będą wykorzystane wyłącznie do celów naukowych i zaprezentowane w sposób zbiorczy.

Składam wyrazy podziękowania
uczestnikom badań za wyrażenie swoich opinii

Robert Ostaszewski

Imię i nazwisko:

Jednostka:

Pełniona funkcja:

Staż służby:

1. Od jak dawna zajmuje się Pan/Pani bezpieczeństwem zgromadzeń publicznych i jaki ma Pan/Pani zakres zadań w tym obszarze?
2. Jakie według Pana/Pani zagrożenia wynikają z organizacji zgromadzeń publicznych?
3. W jakim stopniu przepisy obowiązującego prawa oraz istniejących procedur są adekwatne do skali zagrożeń wynikających z organizacji zgromadzeń publicznych?
4. Jakie według Pana/Pani powinno się przyjąć kryteria w ramach procesu szkolenia funkcjonariuszy przewidzianych do zabezpieczania zgromadzeń publicznych?
5. Czy znane są Panu/Pani procedury współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych i jakie obszary wymagają zmian w tym zakresie?
6. Jakie według Pana/Pani należy przyjąć kierunki zmian w procesie zabezpieczania zgromadzeń publicznych (prawne, proceduralne, szkoleniowe, organizacyjne) dla podwyższenia skuteczności działania.
7. Jakie zmiany w szkoleniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych powinny zostać wprowadzone, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia zagrożenia.
8. Czy położenie województwa warmińsko – mazurskiego wpływa na bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych oraz jakie są charakterystyczne zagrożenia wynikające z tego położenia.

9. Które z podanych niżej rodzajów zgromadzeń publicznych występują najczęściej na terenie działania Pani/Pana jednostki?

10. Z jakimi zagrożeniami bezpieczeństwa spotkał/a się Pani/Pan podczas zabezpieczania zgromadzeń publicznych?