

**MARIUSZ CICHOMSKI**

## **Zabezpieczenie konferencji, imprez, uroczystości i innych wydarzeń, w tym w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Perspektywa ustawowa**

### **Abstrakt**

W obecnym stanie prawnym podczas organizowania w Polsce istotnych ze względu na skalę lub rangę konferencji, imprez, uroczystości czy innych wydarzeń, zwłaszcza o charakterze międzynarodowym, działania je zabezpieczające są prowadzone na podstawie przepisów ogólnych – przede wszystkim ustaw pragmatycznych służb i innych instytucji realizujących te działania lub ustaw epizodycznych. W polskim ustawodawstwie nie wprowadzono natomiast regulacji na stałe określających szczegółowe zasady postępowania oraz zakres przedmiotowy i podmiotowy odpowiedzialności za przygotowanie i zabezpieczenie tego typu wydarzeń, o ile nie są one kwalifikowane jako imprezy masowe. Niniejszy artykuł jest próbą całościowego zestawienia szczególnych instrumentów prawnych stosowanych w przypadku zabezpieczenia tego rodzaju wydarzeń. Opierając się na przeprowadzonej analizie, zostały sformułowane wnioski *de lege ferenda*, w tym wprowadzenie na stałe do polskiego porządku prawnego nowej instytucji prawnej, określonej na potrzeby niniejszego artykułu terminem „wydarzenie specjalne”. Rezultatem nadania danej imprezie czy uroczystości statusu wydarzenia specjalnego byłaby możliwość zastosowania instrumentów prawnych występujących dotychczas jedynie w ustawach epizodycznych, a mających istotne znaczenie z perspektywy zapewnienia standardu bezpieczeństwa adekwatnego do zagrożenia.

### **Słowa kluczowe:**

zagrożenia o charakterze terrorystycznym, imprezy, wydarzenia, konferencje, uroczystości, wydarzenie specjalne, impreza masowa, zabezpieczenie, ustawy epizodyczne

Polska od wielu lat jest miejscem licznych konferencji, imprez, uroczystości i innych wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym, religijnym oraz politycznym, istotnych w wymiarze regionalnym (jak szczyt Inicjatywy Trójmorza w 2017 r.), europejskim (jak wydarzenia związane z polską prezydencją w Radzie Unii Europejskiej w drugim półroczu 2011 r. czy współorganizacja turnieju finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012), a także światowym (jak XXVII spotkanie przywódców państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego w 2016 r., Światowe Dni Młodzieży w 2016 r., konferencja ministerialna w sprawie budowania pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie w 2019 r., trzy konferencje klimatyczne Organizacji Narodów Zjednoczonych, posiedzenie Biura Komitetu Dziedzictwa Światowego UNESCO oraz 41. sesja Komitetu Dziedzictwa Światowego w 2017 r., Forum Zarządzania Internetem 2021 czy Jedenasta sesja Światowego Forum Miejskiego). Wskazane powyżej przedsięwzięcia nie wyczerpują wszystkich spośród tych, których znaczenie należy rozpatrywać z perspektywy wspomnianego – kulturalnego, sportowego, religijnego czy politycznego charakteru wydarzenia, ale wszystkie one mają wspólny mianownik, którym jest społeczny i ponadstandardowy sposób ich organizacji, w tym zabezpieczenia zarówno na poziomie typowych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i zabezpieczenia antyterrorystycznego.

Organizacja na terenie naszego kraju wysokiej rangi imprez międzynarodowych o charakterze masowym (sportowych, religijnych, politycznych) stanowi duże wyróżnienie, ale i wyzwanie. Otrzymany kredyt zaufania wymaga od ich organizatorów zadbania o każdy, nawet najdrobniejszy szczegół. Jedną z najważniejszych kwestii jest zapewnienie bezpieczeństwa, i to w taki sposób, aby zastosowane środki były dla uczestników jak najmniej uciążliwe<sup>1</sup>.

Wspomniany ponadstandardowy charakter zabezpieczenia należy rozumieć jako wymóg zastosowania szczególnych instrumentów ustawowych wykraczających poza ramy typowych działań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego i uzależnionych od wystąpienia określonego rodzaju przesłanek (np. użycie Sił Zbrojnych RP do pomocy Policji czy

---

<sup>1</sup> J. Struniawski, *Planowanie operacji policyjnych z wykorzystaniem komponentu antyterrorystycznego*, w: W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński, *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, Szczytno 2016, s. 484.

wprowadzenie stopnia alarmowego w razie wzrostu zagrożenia o charakterze terrorystycznym). W przypadku tych wydarzeń zastosowanie typowych rozwiązań określonych w *Ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych* czy w *Ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym* (w odniesieniu do imprez, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób specjalny) jest niemożliwe ze względu na charakter wydarzenia lub jest niewystarczające dla jego zabezpieczenia i wymaga podjęcia środków dodatkowych. W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 pkt 1, 2 i 3 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych przez „imprezę masową” należy rozumieć spełniającą określone kryteria ustawowe imprezę masową artystyczno-rozrywkową (czyli imprezę o charakterze artystycznym, rozrywkowym lub zorganizowane publiczne oglądanie przekazu telewizyjnego na ekranach lub urządzeniach umożliwiających uzyskanie obrazu o przekątnej przekraczającej 3 m) i masową imprezę sportową (imprezę masową mającą na celu współzawodnictwo sportowe lub popularyzowanie kultury fizycznej) – co oznacza, że w znacznej części przypadków już sam charakter wydarzeń omawianych w niniejszym artykule nie pozwala na zakwalifikowanie ich jako imprezy masowej.

Specyfika niektórych wydarzeń z tego rodzaju wymuszała przyjęcie kompleksowych i stałych rozwiązań prawnych istotnych z perspektywy bezpieczeństwa. Częściej jednak wprowadzano wobec nich ustawodawstwo epizodyczne, a więc zastosowane rozwiązania przybierały charakter czasowy.

Tempo procesu legislacyjnego związanego z przygotowaniem ustawy o działaniach antyterrorystycznych<sup>2</sup>, a także termin, z jakim ustawa weszła w życie, (...) były związane z dążeniem projektodawcy, w tym wypadku Rady Ministrów, do wprowadzania nowych rozwiązań przed konkretnymi wydarzeniami, jakie w 2016 r. odbyły się w Polsce: szczytem NATO w Warszawie i 31. Światowymi Dniami Młodzieży w Krakowie. Te wydarzenia, szczególnie trudne pod względem zagwarantowania niezbędnych środków bezpieczeństwa, nie tylko były organizowane na podstawie szczególnego i epizodycznego ustawodawstwa, lecz także wymagały szczególnych rozwiązań o charakterze systemowym. Wspomniane wydarzenia stały się więc katalizatorem przeprowadzenia

<sup>2</sup> *Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych.*

kompleksowego uporządkowania rozwiązań prawnych w odniesieniu do polskiego systemu antyterrorystycznego<sup>3</sup>.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest zbilansowanie typowych instrumentów prawnych stosowanych w przypadku zabezpieczenia tego rodzaju wydarzeń. Analizy dokonano na podstawie wybranych konferencji, imprez, uroczystości i innych istotnych wydarzeń (ze względów redakcyjnych w całym tekście te pojęcia są stosowane w tym samym znaczeniu łącznie lub zamiennie) w wymiarze międzynarodowym, a organizowanych w Polsce. Zestawienie to służy weryfikacji hipotezy badawczej, zgodnie z którą, jeżeli do zabezpieczenia konferencji, imprez, uroczystości i innych wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym, religijnym czy politycznym organizowanych lub współorganizowanych przez organy państwa są wykorzystywane tożsame szczególne środki zabezpieczające, a niektóre z nich są przyjmowane w formie ustaw epizodycznych, to środki powtarzające się mogą zostać wprowadzone na stałe do krajowego ustawodawstwa. Pozytywna weryfikacja tej hipotezy badawczej będzie stanowić podstawę do przedstawienia wniosków *de lege ferenda* na poziomie krajowego ustawodawstwa. Założone zestawienie zostanie dokonane z perspektywy rozwiązań ustawowych, w tym ustaw epizodycznych wykorzystywanych do zapewnienia bezpieczeństwa tego rodzaju wydarzeń, dlatego też poza zakresem tego artykułu pozostanie analiza szczegółowych planów zabezpieczeń przygotowywanych przez wojewodów czy wyznaczone służby, a w niektórych przypadkach również ministerstwa i organizacje międzynarodowe będące organizatorem wydarzeń odbywających się w Polsce na podstawie odpowiednich umów. W doborze wydarzeń poddanych analizie jako cezurę przyjęto rok 2016, a dokładniej termin po wejściu w życie ustawy o działaniach antyterrorystycznych (10 czerwca), co oznacza, że miała ona kluczowe znaczenie dla ukształtowania obecnego systemu antyterrorystycznego Polski. Na podstawie instrumentów prawnych określonych w tej ustawie są dokonywane zabezpieczenia antyterrorystyczne wszystkich imprez odbywających się w Polsce.

---

<sup>3</sup> M. Cichomski, I. Idzikowska-Ślęzak, *Stopnie alarmowe – praktyczny i prawny wymiar ich stosowania*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja” 2022, nr 2, s. 58–59.

## **Środki prawne podejmowane na podstawie przepisów ogólnych oraz epizodycznych (specustaw) na okoliczność szczególnych konferencji, imprez, uroczystości i innych wydarzeń organizowanych w Polsce w latach 2016–2022<sup>4</sup>**

W latach 2016–2022 Polska była gospodarzem licznych wydarzeń o charakterze międzynarodowym, które z uwagi na skalę lub rangę uczestników wymagały nie tylko dodatkowego zaangażowania służb właściwych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, lecz także wprowadzenia dodatkowych rozwiązań prawnych, mających na celu czasowe zwiększenie poziomu bezpieczeństwa. Poniżej została zaprezentowana krótka charakterystyka tych wydarzeń, dzięki czemu będzie można przeanalizować podejmowane decyzje dotyczące doboru środków je zabezpieczających.

### **Charakterystyka wybranych konferencji, imprez, uroczystości i innych wydarzeń**

Pierwszym z takich wydarzeń było **XXVII spotkanie przywódców państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego, zwane dalej szczytem NATO**, które odbyło się 8–9 lipca 2016 r. w Warszawie<sup>5</sup>. Głównym miejscem posiedzeń był Stadion Narodowy w Warszawie, ale wiele spotkań, w tym bilateralnych, było organizowanych również w innych lokalizacjach.

Tego rodzaju wydarzenie odbywało się w Polsce po raz pierwszy i z uwagi na charakter i rangę uczestników było bezprecedensowym wydarzeniem pod względem zapewnienia bezpieczeństwa. Członkowie polskiej delegacji oceniają tę imprezę następująco: *Szczyt NATO w Warszawie, (...) miał charakter przełomowy. Decyzje na nim podjęte były właściwą odpowiedzią na fundamentalną zmianę warunków bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu Sojuszu, w tym zwłaszcza na jego wschodniej flance, gdzie agresywna polityka Rosji stała się realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa i stabilności państw członkowskich NATO*<sup>6</sup>.

W spotkaniach uczestniczyły liczne delegacje wysokiego szczebla reprezentujące państwa członkowskie, partnerskie oraz organizacje

<sup>4</sup> Rozdział został przygotowany we współpracy z Anetą Suda, która w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zajmuje się sprawami związanymi z koordynacją działań w ramach resortu spraw wewnętrznych w związku z organizacją w Polsce imprez i konferencji wymagających szczególnych form zabezpieczenia.

<sup>5</sup> Wszystkie wyróżnienia w tekście pochodzą od autora (przyp. red.).

<sup>6</sup> P. Solocho, P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2016, nr 37–40, s. 13.

międzynarodowe, Unię Europejską i Organizację Narodów Zjednoczonych. Jak podało ówczesne Biuro Ochrony Rządu, odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa najważniejszym delegatom, w Szczycie udział wzięło 17 zagranicznych prezydentów, 20 premierów, 2 wicepremierów oraz 36 ministrów spraw zagranicznych<sup>7</sup>.

Kilka dni po zakończeniu szczytu NATO Polska ponownie była gospodarzem uroczystości na skalę światową. W dniach **26–31 lipca 2016 r. w Krakowie** odbyły się **Światowe Dni Młodzieży**, którym przewodniczył papież Franciszek. Było to doniosłe wydarzenie religijne oraz z uwagi na jego skalę również duże wyzwanie dla państwa polskiego i jego służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. W Światowych Dniach Młodzieży uczestniczyli przede wszystkim młodzi ludzie z całego świata, a więc (...) różniły się [one] biegunowo od (...) warszawskiego Szczytu NATO (zarówno charakterem zabezpieczenia, jak i odmiennym rozłożeniem jego akcentów). Zadaniem kluczowym BOR-u było zapewnienie bezpieczeństwa specjalnemu gościowi – Papieżowi Franciszkowi. W trakcie trwania uroczystości działania ochronne realizowano również wobec trzech delegacji zagranicznych oraz przedstawicieli najwyższych władz państwowych RP<sup>8</sup>. Skala, a przede wszystkim charakter tego przedsięwzięcia wymagały od poszczególnych służb stosownego przygotowania, w tym zwiększenia sił i środków. Jak wskazywało Biuro Ochrony Rządu: *Dla wszystkich służb i formacji zabezpieczenie Światowych Dni Młodzieży było prawdziwym wyzwaniem – z uwagi na dużą liczbę uczestników, ich anonimowość i trudną do weryfikacji tożsamość oraz mocno „rozciągnięte” ramy czasowe uroczystości (wielu pielgrzymów przyjechało do Polski znacznie wcześniej). Ponadto specyficzny charakter tego typu uroczystości zwielaokrotnia nielatywne do przewidzenia reakcje oraz potencjalne niebezpieczeństwo, w miarę narastania ewentualnych zagrożeń*<sup>9</sup>.

Kolejnym wydarzeniem o charakterze międzynarodowym organizowanym w Polsce było **41. posiedzenie Biura Komitetu Dziedzictwa Światowego UNESCO** oraz **41. sesja Komitetu Dziedzictwa Światowego** odbywające się w **Krakowie** w dniach **2–12 lipca 2017 r.**, zwane dalej **konferencją UNESCO**. Jak poinformowało na swojej stronie internetowej Ministerstwo Kultury

<sup>7</sup> *Działania Biura Ochrony Rządu w kontekście zabezpieczenia Szczytu NATO i ŚDM*, „Kwartalnik Policyjny” 2016, nr 4, <https://kwartalnik.csp.edu.pl/kp/archiwum-1/2016/nr-42016/3312,-Dzialania-Biura-Ochrony-Rzadu-w-kontekscie-zabezpieczenia-Szczytu-NATO-i-SDM.html> [dostęp: 1 X 2022].

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Tamże.

i Dziedzictwa Narodowego, w ponad 10-dniowych obradach uczestniczyli przedstawiciele 21 państw członkowskich Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO, a w roli obserwatorów były obecne delegacje z kolejnych 170 państw oraz delegacje reprezentujące organizacje pozarządowe. Resort kultury podał, że udział w tych imprezach wzięło ok. 3 tys. osób<sup>10</sup>.

Oficjalnym organizatorem tego wydarzenia była Organizacja Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury – UNESCO. W związku z tym niezbędne było zawarcie na tę okoliczność stosownej umowy, tzw. *Host Country Agreement*<sup>11</sup>, pomiędzy Rządem RP a partnerem międzynarodowym. W porozumieniu uregulowano między innymi odpowiedzialność strony polskiej za: (...) *zapewnienie bezpieczeństwa i pokrycie kosztów z tym związanych, takich jak zabezpieczenie przez policję i ochronę potrzebne do sprawnego przebiegu wszelkich spotkań odbywających się przed rozpoczęciem sesji, jak i w trakcie trwania 41. sesji Komitetu Światowego Dziedzictwa, oraz wszystkich innych spotkań towarzyszących temu wydarzeniu, tak aby mogły one przebiegać w spokojnej i przyjaznej atmosferze bez jakichkolwiek zakłóceń*<sup>12</sup>. W dokumencie nie przewidywano organizacji tzw. strefy eksterytorialnej, w której odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego po stronie służb i instytucji byłaby wyłączona lub chociażby ograniczona.

Niezależnie od odbywającej się w Krakowie konferencji UNESCO Polska równoległe gościła uczestników **II szczytu Inicjatywy Trójmorza**, który odbywał się **6–7 lipca 2017 r. w Warszawie**. Jak podaje resort spraw zagranicznych, współgospodarzami szczytu gromadzącego 12 przywódców państw Europy Środkowo-Wschodniej byli prezydenci Polski i Chorwacji, a gościem specjalnym – prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki. Wydarzeniem towarzyszącym było Global Forum stanowiące platformę wymiany informacji pomiędzy przedstawicielami rządów, biznesu, mediów oraz największych ekspertów w dziedzinie spraw transatlantyckich i relacji Europa–Ameryka<sup>13</sup>.

Polska była też gospodarzem szczytu klimatycznego. W dniach **3–15 grudnia 2018 r. w Katowicach** odbyły się **24. sesja Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu**

<sup>10</sup> <http://www.mkidn.gov.pl/pages/posts/41.-sesja-komitetu-swiatowego-dziedzictwa-unesco-w-krakowie-7463.php> [dostęp: 1 X 2022].

<sup>11</sup> *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO) w sprawie 41. sesji Komitetu Światowego Dziedzictwa, podpisane w Paryżu dnia 19 kwietnia 2017 r.*

<sup>12</sup> Tamże, s. 3.

<sup>13</sup> <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/trojmorze> [dostęp: 1 X 2022].



(UNFCCC COP24), 14. sesja Konferencji Stron służąca jako spotkanie Stron Protokołu z Kioto (CMP14) oraz wznowiona pierwsza sesja Konferencji Stron służąca jako spotkanie Stron Porozumienia paryskiego (CMA1.3), zwane ogólnie konferencją COP24 lub szczytem klimatycznym COP24. Tego typu imprezy odbywają się corocznie w państwie wskazanym przez Stronę Konwencji Klimatycznej. W 2018 r. Polska była gospodarzem po raz trzeci<sup>14</sup>, jednak – z punktu widzenia zabezpieczenia tego przedsięwzięcia – po raz pierwszy w nowej odsłonie prawnej, tj. po wdrożeniu do polskiego ustawodawstwa rozwiązań systemowych w zakresie działań antyterrorystycznych.

Organizowany w 2018 r. szczyt klimatyczny miał doniosły charakter z uwagi na przypisany mu cel. Zakładano bowiem, że podczas zaplanowanych w Polsce sesji uda się wypracować pakiet istotnych decyzji dotyczący polityki klimatycznej. Jak podaje na swoich stronach internetowych resort środowiska, na czas trwania szczytu przybyło do Katowic ok. 26 tys. osób z całego świata – przedstawiciele państw i instytucji międzynarodowych, organizacji pozarządowych i biznesu<sup>15</sup>. Oprócz oficjalnych sesji w ramach szczytu przewidziano również liczne dodatkowe spotkania, tzw. przedsesyjne, oraz wydarzenia towarzyszące, które chociaż nie znalazły się w oficjalnej agendzie, były równie istotne z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa ich uczestnikom.

W rezultacie poszczególne służby, a zwłaszcza Policja, były zmuszone do ponadstandardowego zwiększenia swoich sił i środków. Podczas szczytu klimatycznego policjanci zrealizowali blisko 400 eskort policyjnych, ponad 1250 zabezpieczeń przejazdów autobusów oraz prawie 90 sprawdzeń pirotechnicznych. W ocenie Policji konferencja COP24 (...) *stanowiła obok Światowych Dni Młodzieży i szczytu NATO w Warszawie, największe wyzwanie dla służb w ostatnich latach*<sup>16</sup>.

Przed rozpoczęciem konferencji służby przeprowadziły wiele ćwiczeń, także sztabowych, które miały zapewnić sprawną współpracę oraz przepływ informacji zarówno w ramach swojej formacji, jak i pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi formacjami. Służby były odpowiedzialne za prawidłowe

<sup>14</sup> Poprzednie konferencje COP organizowane w Polsce odbyły się w 2008 r. w Poznaniu oraz w 2013 r. w Warszawie.

<sup>15</sup> <https://www.gov.pl/web/klimat/szczyt-klimatyczny-w-katowicach-uroczyscie-rozpozety> [dostęp: 1 X 2022].

<sup>16</sup> <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/167686,Policyjne-podsumowanie-zabezpieczenia-COP24.html> [dostęp: 1 X 2022].



zabezpieczenie wydarzenia pod kątem sztabowym, antyterrorystycznym, logistycznym, informatycznym oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>17</sup>.

Organizatorem szczytu klimatycznego był Sekretariat Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Protokołu z Kioto i Porozumienia paryskiego. W związku z powyższym na okoliczność zorganizowania tego wydarzenia niezbędne było zawarcie stosownego porozumienia<sup>18</sup> mającego charakter umowy międzynarodowej pomiędzy Rządem RP, reprezentującym państwo gospodarza, a wspomnianą agendą Narodów Zjednoczonych występującą w roli gospodarza, czyli wspomnianej już przy konferencji UNESCO umowy *Host Country Agreement*. Przedmiotowy dokument został podpisany w Warszawie 31 października 2018 r. Zgodnie z jego art. 10 Rząd RP odpowiadał za zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa w stopniu pozwalającym na przeprowadzenie posiedzeń w sposób planowany i bez jakichkolwiek zakłóceń. Jednocześnie w zawartym porozumieniu dokonano rozdzielenia odpowiedzialności za zapewnienie bezpośredniego bezpieczeństwa, ustanawiając swoisty podział na strefy „wewnątrz Obiektu Konferencyjnego” oraz „poza Obiektami Konferencyjnymi”. Służby państwa polskiego odpowiadały za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego poza samą „strefą Obiektów Konferencyjnych”, którą tym samym uznano jako eksterytorialną z powodu wyłączenia jej na czas konferencji spod władztwa polskich organów. Tym miejscem w czasie konferencji zawiadywały wyłącznie służby ONZ. Szczegółowy podział zadań, a także współpraca pomiędzy służbą ONZ a służbami Polski miały zostać określone w dodatkowym porozumieniu. W myśl wspomnianego porozumienia obie strony zobowiązały się do opracowania kompleksowego planu ochrony, stworzonego na gruncie oceny bezpieczeństwa dokonanej przez ONZ. Plan miał stanowić podstawę do wykonywania wszelkich zadań związanych z bezpieczeństwem w strefie eksterytorialnej.

W 2019 r. w Polsce odbyły się dwa kolejne wydarzenia o charakterze międzynarodowym. Pierwszym z nich była zorganizowana w **Warszawie w dniach 13–14 lutego 2019 r. konferencja ministerialna w sprawie**

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Sekretariatem Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Protokołu z Kioto i Porozumienia paryskiego w sprawie dwudziestej czwartej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, czternastej sesji Konferencji Stron służącej jako Spotkanie Stron Protokołu z Kioto, trzeciej części pierwszej sesji Konferencji Stron służącej jako Spotkanie Stron Porozumienia paryskiego oraz sesji organów pomocniczych.*

**budowania pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie.** Polska była gospodarzem i organizatorem tego spotkania. Do udziału w nim zaproszono państwa z wszystkich części świata oraz przedstawiciele organizacji międzynarodowych, w tym NATO i Unii Europejskiej. Głównymi obiektami konferencyjnymi były Zamek Królewski, gdzie 13 lutego 2019 r. odbyła się uroczysta inauguracja konferencji, oraz Stadion Narodowy, gdzie trwały obrady<sup>19</sup>. Jak podaje Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w konferencji uczestniczyło ponad 60 oficjalnych delegacji zagranicznych, w tym znaczna część w randze ustawowo chronionej przez Służbę Ochrony Państwa (SOP)<sup>20</sup>. Podczas konferencji poruszono tematy kluczowe i jednocześnie wrażliwe dla stabilności Bliskiego Wschodu, w tym dotyczące między innymi terroryzmu i ekstremizmu, proliferacji pocisków rakietowych, bezpieczeństwa handlu morskiego oraz lotniczego, bezpieczeństwa energetycznego, a także bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Kancelaria Prezydenta RP uznała to spotkanie za (...) *najważniejsze wydarzenie dyplomatyczne w Warszawie od czasu szczytu NATO*<sup>21</sup>.

Kolejnym ważnym wydarzeniem zorganizowanym w 2019 r. były **obchody 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej.** Główne uroczystości, których gospodarzem był Prezydent RP, odbyły się w Wieluniu i Warszawie 1 września 2019 r. Do udziału w nich zaproszono między innymi przywódców państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego, przewodniczących parlamentów oraz szefów organizacji międzynarodowych. Kancelaria Prezydenta RP podała, że w obchodach uczestniczyło ok. 40 delegacji zagranicznych w randze głów państw, szefów rządów, przewodniczących parlamentów, ministrów spraw zagranicznych, ministrów obrony narodowej, a także specjalnych wysłanników rodzin królewskich z Europy<sup>22</sup>. Głównym punktem programu były centralne obchody na pl. Piłsudskiego przy Grobie Nieznanego Żołnierza, następnie spotkanie na Zamku Królewskim oraz

<sup>19</sup> <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/spotkanie-ministerialne-poswiecone-budowaniu-pokoju-i-bezpieczenstwa-na-bliskim-wschodzie-program-medialny> [dostęp: 1 X 2022].

<sup>20</sup> <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-wspolprzewodniczacych-po-spotkaniu-ministerialnym-poswieconym-budowaniu-pokoju-i-bezpieczenstwa-na-bliskim-wschodzie> [dostęp: 1 X 2022].

<sup>21</sup> <https://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/konferencja-bliskowschodnia-najwazniejszym-wydarzeniem-w-warszawie-od-czasu-szczytu-nato-,11087> [dostęp: 1 X 2022].

<sup>22</sup> <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/obchody-80-rocznicy-wybuchu-ii-wojny-swiatowej,1480> [dostęp: 1 X 2022].

koncert w Teatrze Wielkim. Wydarzenie to było również okazją do przeprowadzenia licznych, mniej lub bardziej formalnych, spotkań i rozmów bilateralnych na wysokim szczeblu.

W 2020 r. Polskę i pozostałe państwa świata dotknęła pandemia wirusa SARS-CoV-2, co oznaczało natychmiastowe zamknięcie granic i ograniczenie bezpośrednich kontaktów międzyludzkich. Większość spotkań, w tym również tych o charakterze międzynarodowym, przeniosła się do sieci Internet. Przy uwzględnieniu rygorów sanitarnych udało się w Polsce zorganizować dwie ważne imprezy o charakterze międzynarodowym. Pierwszą z nich było **Forum Zarządzania Internetem 2021** (ang. **Internet Governance Forum, IGF 2021**), które odbyło się 6–10 grudnia 2021 r. w Katowicach. Jak podaje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów odpowiedzialna za przygotowanie konferencji, Forum jest międzynarodowym spotkaniem organizowanym cyklicznie z inicjatywy ONZ, umożliwiającym globalną dyskusję o rozwoju Internetu. Udział w nim biorą przedstawiciele różnych branż i środowisk, w tym administracji rządowej, przedsiębiorcy, przedstawiciele świata nauki oraz organizacji pozarządowych<sup>23</sup>. Stanowi ono platformę dyskusji o możliwościach i wyzwaniach stawianych przez Internet, który w dobie pandemii zyskał dodatkową wartość w kontaktach międzyludzkich i sposobach przekazywania informacji.

Ze względu na panującą epidemię konferencja odbyła się w formule hybrydowej, tj. z możliwością uczestniczenia w formie stacjonarnej oraz zdalnie, z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Chęć udziału w przedmiotowym wydarzeniu zgłosiło kilka tysięcy uczestników, ale w zasadzie był to udział zdalny. W Forum uczestniczyło ok. 30 ministrów właściwych w sprawach cyfryzacji, przedstawiciele Komisji Europejskiej, Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, organizacji pozarządowych oraz biznesu. Organizatorem wydarzenia była Organizacja Narodów Zjednoczonych reprezentowana przez Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ. Pomiedzy organizatorem a Rządem RP zawarto porozumienie *Host Country Agreement*<sup>24</sup>, na którego mocy określono zasady współpracy oraz podział obowiązków związanych z organizacją wydarzenia. Na analogicznych zasadach jak podczas szczytu klimatycznego

<sup>23</sup> <https://www.gov.pl/web/republikakorei/xvi-swiatowy-szczyt-cyfrowy-onz--forum-zarzadzania-internetem-w-katowicach-igf-2021> [dostęp: 1 X 2022].

<sup>24</sup> *Uchwała Rady Ministrów w sprawie związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową Kraju-Gospodarza między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych w sprawie zorganizowania Forum Zarządzania Internetem 2021, przez podpisanie* (niepublikowane).

wprowadzono podział na strefę „wewnątrz Obiektu Spotkania” pozostająca na czas konferencji we władztwie służb ONZ oraz „poza Obiektem Spotkania”, w której odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego spoczywała na służbach państwa gospodarza. Szczegółowy podział zadań oraz zasady współpracy w tym zakresie były przedmiotem odrębnego porozumienia, którego załącznikiem był plan ochrony opracowany przez ONZ w porozumieniu z Rządem RP i na podstawie dokonanej przez organizatora oceny bezpieczeństwa miejsca konferencji.

W dniach 26–30 czerwca 2022 r. w Katowicach odbyło się kolejne wydarzenie międzynarodowe przygotowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych – **Jedenasta sesja Światowego Forum Miejskiego (ang. World Urban Forum 11, WUF11)**. Światowe Forum Miejskie, uznawane za jedno z najważniejszych wydarzeń na świecie, jest poświęcone rozwojowi miast. Odbywa się co dwa lata pod przewodnictwem agendy ONZ – Programu Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (ang. *United Nations Human Settlements Programme* – UN Habitat) i gromadzi przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, świata nauki, organizacji międzyrządowych i pozarządowych, a także przedsiębiorców oraz ekspertów z dziedziny urbanistyki. Sesja, która odbyła się w Polsce, była jednocześnie pierwszą zorganizowaną w Europie Środkowo-Wschodniej. Jak podaje Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, w konferencji bezpośredni udział wzięło ponad 10 tys. osób ze 174 państw, a ponad 6 tys. uczestniczyło w formule zdalnej.

Organizatorem wydarzenia była ponownie agenda ONZ, dlatego też niezbędne było zawarcie umowy międzynarodowej (ang. *Host Country Agreement*), w której określono podział odpowiedzialności oraz zasady współpracy. W tym przypadku jednak zdecydowano się na zawarcie dwóch umów: umowy z Krajem-Gospodarzem między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych dotyczącej Jedenastej Sesji Światowego Forum Miejskiego w 2022 r. w Katowicach<sup>25</sup> oraz umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych dotyczącej przygotowań do Jedenastej Sesji Światowego Forum Miejskiego w 2022 r. w Katowicach<sup>26</sup>.

Pierwsza umowa miała charakter bardziej ogólny, z kolei druga zawierała wiele załączników i odnosiła się przede wszystkim do spraw

---

<sup>25</sup> M.P. z 2022 r. poz. 129.

<sup>26</sup> M.P. z 2022 r. poz. 131.

techniczno-organizacyjnych. Omówienie zakresu odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego znajdowało się natomiast w obu dokumentach. Co do zasady postanowienia obu umów nie odbiegały od standardów już wcześniej przyjmowanych na okoliczność organizowania tego rodzaju imprezy.

### Środki prawne podejmowane na podstawie przepisów ogólnych

Jak wskazano na początku tekstu, przedmiotem analizy niniejszego artykułu są ponadstandardowe instrumenty prawne stosowane w celu zabezpieczenia specjalnych imprez. Do tych wydarzeń w przeważającej części przypadków nie będą miały zastosowania przepisy o bezpieczeństwie imprez masowych. Biorąc natomiast pod uwagę to, że za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego odpowiadają służby, każda w przypisanym ustawowo zakresie, wiodącymi aktami prawnymi w tym obszarze będą niewątpliwie ustawy kompetencyjne każdej z tych formacji, zwane również ustawami pragmatycznymi. Zważywszy na ogrom materii, jaki jest w nich zawarty, szczegółowa analiza każdej z umów pod kątem ich zastosowania *in extenso* wydaje się mijać z celem niniejszego artykułu. Przyjmując a priori ich kompleksową stosowalność, zainteresowanie przeniesiono na te przepisy, które służyły jako instrumenty o charakterze szczególnym. W odniesieniu do zabezpieczenia omawianych imprez i wydarzeń ustawy pragmatyczne miały istotne znaczenie przy uzyskiwaniu wsparcia przez inne formacje. Ten obszar jest regulowany najszerszej w *Ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, co jest związane z tym, że Policja pozostaje służbą wiodącą w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym również podczas organizacji wszelkiego rodzaju imprez.

Użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP (SZ RP) może nastąpić na podstawie art. 18 ustawy o Policji (choć nie jest to jedyny przepis regulujący możliwość udzielenia pomocy Policji ze strony SZ RP), jednak po spełnieniu warunków określonych ustawą. Pierwszym z nich jest zaistnienie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza w ustawowo wskazanych sytuacjach. Konstrukcja tego przepisu nadaje mu jednak sporą elastyczność. Zawarty w art. 18 ust. 1 ustawy o Policji katalog przypadków ma charakter otwarty, a ich wyliczenie jest wyłącznie przykładowe<sup>27</sup>. Drugim warunkiem użycia SZ RP

<sup>27</sup> B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Lex 2012.

jest uprzednie użycie oddziałów i pododdziałów Policji, które okazały się niewystarczające, bądź dokonanie wcześniejszej oceny, że może dojść do takiej sytuacji.

W latach 2016–2022 czterokrotnie uruchamiano art. 18 ustawy o Policji, z czego w trzech przypadkach było to związane z organizacją w Polsce ważnych imprez i wydarzeń. W 2016 r. Prezydent RP dwukrotnie wydawał postanowienia o użyciu oddziałów i pododdziałów SZ RP do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji. W pierwszym przypadku – od 6 do 9 lipca 2016 r. – wojsko udzielało pomocy przy przeciwdziałaniu zagrożeniom związanym z organizacją szczytu NATO<sup>28</sup>.

W drugim przypadku siłom policyjnym udzielono wojskowego wsparcia od 25 lipca do 1 sierpnia 2016 r. w związku z odbywającymi się w Polsce Światowymi Dniami Młodzieży i wizytą papieża<sup>29</sup>. Prezydent RP wydał analogiczne postanowienie jeszcze w 2018 r.<sup>30</sup>, w którym zdecydował o użyciu w dniach 3–14 grudnia 2018 r. oddziałów i pododdziałów SZ RP do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji przy przeciwdziałaniu zagrożeniom związanym z organizowanym w Katowicach szczytem klimatycznym.

W ustawie o Policji odrębnie uregulowano udzielenie pomocy Policji przez żołnierzy Żandarmerii Wojskowej. Zgodne z art. 18a ust. 1 tej ustawy wsparcie może zostać udzielone w razie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jeżeli siły Policji są niewystarczające lub mogą okazać się niewystarczające do wykonania swoich zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W latach 2016–2022 Prezes Rady Ministrów czterokrotnie wydawał stosowne zarządzenia. Pierwszym z nich było *Zarządzenie nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji*, na którego mocy w związku z organizowanymi Światowymi Dniami Młodzieży w okresie od 24 lipca do 1 sierpnia 2016 r. żołnierze Żandarmerii Wojskowej udzielili Policji pomocy w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku

---

<sup>28</sup> *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 2016 r. o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji* (M.P. z 2016 r. poz. 623).

<sup>29</sup> *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lipca 2016 r. o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji* (M.P. z 2016 r. poz. 626).

<sup>30</sup> *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 listopada 2018 r. o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji* (M.P. z 2018 r. poz. 1167).



publicznego. Kolejnym było *Zarządzenie nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji*. Obowiązywało ono od 2 do 12 lipca 2017 r., a potrzeba wojskowego wsparcia wynikała z organizowanej w tym czasie w Krakowie konferencji UNESCO. Żołnierze Żandarmerii Wojskowej, na podstawie *Zarządzenia nr 211 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji*, wspomagali oddziały i pododdziały Policji także w czasie szczytu klimatycznego w 2018 r. (od 30 listopada do 16 grudnia 2018 r.) oraz – zgodnie z *Zarządzeniem nr 143 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji* – również podczas uroczystych obchodów 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej w 2019 r. (1 i 2 września 2019 r.).

Ustawa kompetencyjna Policji przewiduje również możliwość udzielenia wsparcia tej formacji przez siły Straży Granicznej. Stanowi o tym art. 18b omawianej ustawy. Stosowne zarządzenie w tej sprawie wydaje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Środek ten, choć w przeszłości wykorzystywany, nie miał jednak zastosowania podczas analizowanych imprez.

Oprócz ustawy o Policji analogiczne przepisy umożliwiające uruchomienie sił innych formacji znajdują się w ustawach pragmatycznych SOP oraz Straży Granicznej. W *Ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa* w art. 38 zawarto zapis dotyczący mechanizmu wsparcia w przypadku zagrożenia realizacji zadań ochronnych tej służby w odniesieniu do głów państw, szefów rządów albo ich zastępców, przewodniczących parlamentów lub ministrów spraw zagranicznych, wchodzących w skład delegacji zagranicznych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, albo w odniesieniu do innych osób, którym ochrona SOP została przyznana przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych ze względu na dobro państwa. Jeżeli do wykonania powyższych zadań siły tej formacji są lub mogą okazać się niewystarczające, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z ministrem obrony narodowej, może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, z kolei minister właściwy do spraw wewnętrznych może zarządzić użycie funkcjonariuszy Policji lub Straży Granicznej.

Dotychczas pomoc Żandarmerii Wojskowej dla SOP okazywała się niezbędna tylko dwukrotnie – od 2 do 6 grudnia 2018 r. w związku z trwającym



wówczas szczytem klimatycznym<sup>31</sup> oraz od 30 sierpnia do 2 września 2019 r. podczas przygotowań i obchodów 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej w 2019 r.<sup>32</sup> Z kolei użycie funkcjonariuszy Straży Granicznej do pomocy SOP następowało znacznie częściej i zawsze było powiązane z odbywającymi się w Polsce ważnymi wydarzeniami z udziałem wysokich rangą delegacji. W 2018 r. minister spraw wewnętrznych i administracji zarządził takie wsparcie od 21 maja do 10 grudnia 2018 r.<sup>33</sup> Wiązało się to z organizowanymi w 2018 r. przedsięwzięciami. W tym przypadku chodziło nie tylko o szczyt klimatyczny, lecz także o wcześniejsze spotkanie prezydentów w ramach Bukaresztańskiej Dziewiątki (B9) oraz obchody 550-lecia Sejmu RP. Straż Graniczna udzielała wsparcia SOP również podczas konferencji ministerialnej w sprawie budowania pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie<sup>34</sup> organizowanej w 2019 r. w Warszawie oraz odbywających się w tym samym roku obchodów 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej<sup>35</sup>. W tym drugim przypadku minister spraw wewnętrznych i administracji zarządził wsparcie SOP również siłami policyjnymi. Straż Graniczna udzielała pomocy funkcjonariuszom SOP jeszcze dwukrotnie – w 2019 r. w związku z organizowanym w Poznaniu Szczytem Bałkanów Zachodnich oraz w 2020 r. podczas obchodów 75. rocznicy wyzwolenia niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego i zagłady Auschwitz-Birkenau.

*Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej* co prawda również przewiduje możliwość zastosowania mechanizmów wsparcia wojskowego, analogicznych do ustawy policyjnej, ale nie miały one dotychczas zastosowania podczas organizowanych w Polsce specjalnych imprez lub wydarzeń. Warto jednak odnotować, że w art. 11b oraz 11d ustawy o Straży Granicznej przewidziano możliwość użycia do pomocy tej formacji

---

<sup>31</sup> Zarządzenie nr 220 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Służbie Ochrony Państwa.

<sup>32</sup> Zarządzenie nr 142 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Służbie Ochrony Państwa.

<sup>33</sup> Zarządzenie nr 20 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie użycia funkcjonariuszy Straży Granicznej do udzielenia pomocy Służbie Ochrony Państwa.

<sup>34</sup> Zarządzenie nr 4 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie użycia funkcjonariuszy Straży Granicznej do udzielenia pomocy Służbie Ochrony Państwa.

<sup>35</sup> Zarządzenie nr 17 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 sierpnia 2019 r. w sprawie użycia funkcjonariuszy Policji oraz Straży Granicznej do udzielenia pomocy Służbie Ochrony Państwa.

odpowiednio SZ RP oraz żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, a ustanowione w tym zakresie mechanizmy były praktykowane.

Oprócz ustaw pragmatycznych równie ważne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa opisywanych wydarzeń są przepisy ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Z uwagi na podział odpowiedzialności wskazany w art. 3 tej ustawy<sup>36</sup> rozwiązania w niej przyjęte przede wszystkim eksponują rolę szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a także podległej mu Policji odpowiedzialnej za kierowanie działaniami antyterrorystycznymi, w tym również działaniami kontrterrorystycznymi. Ponieważ jednak przedmiotem analizy niniejszego artykułu są środki prawne przyjmowane na okoliczność specjalnych imprez i wydarzeń w kontekście ustawy o działaniach antyterrorystycznych, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na te rozwiązania, które tego dotyczą.

Instrumentem prawnym wdrażanym ustawą o działaniach antyterrorystycznych są zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wprowadzania stopni alarmowych wydawane na podstawie art. 16 ust. 1 przedmiotowej ustawy<sup>37</sup>. Stopnie alarmowe, w tym stopnie alarmowe CRP, były wielokrotnie wprowadzane w związku z organizacją w Polsce ważnych wydarzeń. Ich ogłoszenie miało charakter prewencyjny i było bezpośrednio związane z możliwością wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym albo z zaistnieniem zwiększonego i przewidywalnego zagrożenia wystąpieniem takiego zdarzenia.

Podczas szczytu NATO na terenie Warszawy od 7 do 10 lipca 2016 r. obowiązywał pierwszy stopień alarmowy ALFA, od 20 lipca do 1 sierpnia 2016 r. – pierwszy stopień alarmowy ALFA oraz drugi stopień alarmowy CRP (BRAVO-CRP), co było związane z organizowanymi w tym czasie Światowymi Dniami Młodzieży. Pierwszy stopień alarmowy ALFA Prezes Rady Ministrów wprowadził również na czas trwania szczytu klimatycznego. Obowiązywał on od 26 listopada do 15 grudnia 2018 r. i dotyczył województwa

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 3 ustawy o działaniach antyterrorystycznych szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego odpowiada za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, z kolei minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na te zdarzenia.

<sup>37</sup> Szczegółowa analiza tego tematu została przedstawiona w artykule M. Cichomski, I. Idzikowska-Ślęzak, *Stopnie alarmowe – praktyczny i prawny...*, s. 31–70.

śląskiego oraz miasta Krakowa. Natomiast podczas konferencji ministerialnej w sprawie budowania pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie zarządzono stopnie alarmowe analogiczne jak podczas Światowych Dni Młodzieży, tj. pierwszy stopień alarmowy ALFA oraz drugi stopień alarmowy CRP (BRAVO-CRP). Obowiązywały one wyłącznie na obszarze miasta stołecznego Warszawy od 11 do 15 lutego 2019 r. Stopnie alarmowe były wprowadzane również podczas obchodów 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej w 2019 r. oraz podczas organizowanego w Katowicach Forum Zarządzania Internetem w 2021 r. W tym pierwszym przypadku na terenie całego kraju od 28 sierpnia do 3 września 2019 r. ustanowiono pierwszy stopień alarmowy ALFA oraz pierwszy stopień alarmowy CRP (ALFA-CRP), a na czas tzw. szczytu cyfrowego, od 5 do 10 grudnia 2021 r., obowiązywał pierwszy stopień alarmowy CRP (ALFA-CRP)<sup>38</sup>.

Warto też wspomnieć, że podczas 11. sesji Światowego Forum Miejskiego (Katowice, 2022 r.), w związku z zaistniałą sytuacją geopolityczną na terenie całego kraju obowiązywały wcześniej już wprowadzone stopnie alarmowe: drugi stopień alarmowy BRAVO oraz trzeci stopień alarmowy CRP (CHARLIE-CRP)<sup>39</sup>. Nie było zatem potrzeby wydawania dodatkowych zarządzeń w tym zakresie wyłącznie na okoliczność organizowanej konferencji.

Kolejnym aktem prawnym, którego rozwiązania miały zastosowanie w kontekście podejmowanych działań zabezpieczających, jest *Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej*. Zgodnie z brzmieniem art. 17a tej ustawy minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, może przywrócić tymczasowo kontrolę graniczną osób przekraczających granicę państwową będącą granicą wewnętrzną w rozumieniu *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)*. Przepis ten od czasu jego ustanowienia był kilkakrotnie stosowany, w tym również na okoliczność organizowanych w Polsce specjalnych imprez i wydarzeń. Tymczasową kontrolę na wszystkich odcinkach granicy wewnętrznej oraz na lotniczych i morskich przejściach granicznych wprowadzono w związku z organizowanym w 2016 r. w Warszawie szczytem NATO oraz

<sup>38</sup> <https://www.gov.pl/web/mswia/dotyychczas-wprowadzane-stopnie-alarmowe-i-stopnie-alarmowe-crp-na-terytorium-rp> [dostęp: 1 X 2022].

<sup>39</sup> Tamże.

odbywającymi się kilka dni później w Krakowie Światowymi Dniami Młodzieży. Kontrola graniczna na granicach wewnętrznych UE obowiązywała od 4 lipca do 2 sierpnia 2016 r.<sup>40</sup> Podobne rozwiązanie przyjęto na czas szczytu klimatycznego (22 listopada – 16 grudnia 2018 r.<sup>41</sup>) oraz konferencji ministerialnej poświęconej budowaniu pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie (10–16 lutego 2019 r.). W przypadku szczytu klimatycznego uzasadnieniem wprowadzenia tego rodzaju środka prawnego były zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa imprezy, utrzymujące się na wysokim poziomie zagrożenie terrorystyczne w Europie, a także możliwe próby zakłócenia obrad ze strony ugrupowań antyglobalistycznych<sup>42</sup>. W odniesieniu do konferencji tzw. bliskowschodniej tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej nastąpiło zgodnie ze szczególną procedurą określoną w art. 28 kodeksu granicznego Schengen, którą wdraża się w sytuacjach wymagających natychmiastowego działania. Jak wynika z uzasadnienia rozporządzenia: *Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej (...) następuje (...) w związku z posiadanymi przez właściwe służby informacjami o charakterze niejawnym o mogących wystąpić realnych, poważnych zagrożeniach porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego*<sup>43</sup>.

Innym rozwiązaniem, które w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa miało często zastosowanie podczas organizowanych wydarzeń i imprez, jest wprowadzanie czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym. W tym przypadku podstawę prawną stanowi *Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji*. Zgodnie z art. 33 ust. 1 tej ustawy, jeżeli interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny tego wymagają, minister właściwy do spraw wewnętrznych może wprowadzić

<sup>40</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2018 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną.

<sup>42</sup> Uzasadnienie do Projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315506> [dostęp: 1 X 2022].

<sup>43</sup> Uzasadnienie do Projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320762/katalog/12567618#12567618> [dostęp: 1 X 2022].

w drodze rozporządzenia czasowy zakaz noszenia broni lub jej przemieszczania w stanie rozładowanym.

Zakaz noszenia broni był środkiem, który wprowadzano podczas prawie wszystkich analizowanych przedsięwzięć<sup>44</sup>. Był on jednak każdorazowo ograniczony czasowo i terytorialnie. Obowiązywał z reguły kilka dni podczas trwania wydarzenia, a także bezpośrednio przed nim i po jego zakończeniu, wyłącznie na obszarze (najczęściej województwa lub miasta) bezpośrednio związanym z daną imprezą.

W kontekście podejmowanych środków prawnych należy wspomnieć jeszcze o *Ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*, która w art. 5 pkt 6 uprawnia Prezesa Rady Ministrów do przekazania, z urzędu lub na wniosek, sprawy będącej we właściwości więcej niż jednego ministra lub kierownika centralnego urzędu do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi. Ponieważ analizowane wydarzenia wymagały zaangażowania licznych podmiotów i służb, często w wymiarze ponadstandardowym, wskazanie jednostki wiodącej wydaje się tu nie bez znaczenia, choćby przy usprawnieniu przepływu informacji czy też samego procesu decyzyjnego. Zważywszy na bezdyskusyjną rolę Policji w tym zakresie, wynikającą zresztą z przypisanych jej ustawowo zadań, zastosowanie wspomnianej prerogatywy Prezesa Rady Ministrów wobec tej formacji wydaje się uzasadnione z perspektywy zapewnienia niezbędnego mechanizmu porządkującego.

Powołując się na wspomniany przepis ustawy o Radzie Ministrów, w związku z art. 3 ust. 2 ustawy o działaniach antyterrorystycznych, Prezes Rady Ministrów przy planowaniu zabezpieczenia ważnej imprezy może wydać polecenie innym organom i podległym im służbom, aby wykonywały

---

<sup>44</sup> Zakaz noszenia broni obowiązywał podczas szczytu NATO w Warszawie oraz Światowych Dni Młodzieży (*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym*), konferencji UNESCO w Krakowie oraz Forum Państw Trójmorza (*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym*), szczytu klimatycznego w Katowicach (*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 października 2018 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym*), konferencji ministerialnej w sprawie budowania pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie w Warszawie (*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym*) oraz podczas obchodów 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej w Warszawie (*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym*).

swoje zadania z uwzględnieniem wiodącej roli dowódcy operacji policyjnej, każdorazowo wskazywanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Usankcjonowana takim poleceniem rola dowódcy usprawnia proces decyzyjny i odpowiada wyzwaniom, przed jakimi każdorazowo stoją służby i inne podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Powyższy mechanizm był stosowany między innymi w związku z zabezpieczeniem Światowych Dni Młodzieży, konferencji UNESCO, szczytu klimatycznego, konferencji ministerialnej w sprawie budowania pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie oraz obchodów 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej.

### **Środki prawne określone w szczególnych aktach prawnych (ustawach epizodycznych)**

Drugim przedmiotem zestawienia unormowań związanych z zabezpieczeniem szczególnych konferencji, imprez, wydarzeń i uroczystości jest ustawodawstwo epizodyczne (specustawy). Wprawdzie tego typu rozwiązania nie były wprowadzane w odniesieniu do wszystkich analizowanych wydarzeń, jednak mają one rudymentarne znaczenie zarówno z perspektywy rzeczywistych podstaw ponadstandardowego działania związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez, jak i z perspektywy czysto analitycznej w zakresie formułowania ewentualnych postulatów *de lege ferenda*, opisanych dalej w artykule. Poniżej wskazano podstawowe założenia specustaw w zakresie bezpieczeństwa.

- *Ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku*, zwana specustawą NATO.

Specustawa NATO została opracowana ze względu na konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa uczestników szczytu NATO oraz zachowania właściwych warunków bezpieczeństwa po jego zakończeniu<sup>45</sup>. Była to pierwsza tego typu ustawa, która została wdrożona w analizowanym okresie i jednocześnie najwęższa zakresowo w porównaniu z kolejnymi tego typu aktami prawnymi.

<sup>45</sup> Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 r., Druk nr 314, s. 1, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=314> [dostęp: 1 X 2022].



W uzasadnieniu do specustawy NATO ustawodawca uznał, że z uwagi na zaangażowanie Rzeczypospolitej Polskiej w stosunki międzynarodowe, przy jednoczesnym jej położeniu geograficznym i dostępności, Polska może być dogodnym miejscem do przygotowywania i podejmowania działań – w tym działań terrorystycznych – skierowanych również przeciw obywatelom i instytucjom innych państw<sup>46</sup>.

Mając na uwadze wzrost zagrożenia terrorystycznego na terenie UE, w celu wzmocnienia bezpieczeństwa w czasie trwania szczytu NATO oraz bezpośrednio po jego zakończeniu, w specustawie NATO przewidziano kilka rozwiązań szczególnych o charakterze epizodycznym. Jednym z nich było stworzenie podstaw prawnych do rejestrowania przez Biuro Ochrony Rządu, przy użyciu środków technicznych, obrazu i dźwięku, zdarzeń w ramach realizacji działań określonych w ustawie kompetencyjnej, tj. w ówczesnym art. 16 i art. 17 *Ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu*. Zarejestrowane obrazy lub dźwięk niezawierające dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia podlegały zniszczeniu nie później niż po upływie 30 dni od dnia ich zarejestrowania.

Kolejnym rozwiązaniem było wprowadzenie czasowego zakazu uczestniczenia w zgromadzeniach spontanicznych, o których mowa w art. 3 ust. 2 *Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach*, tj. w zgromadzeniach, które odbywają się w związku z zaistniałym wydarzeniem nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia, dotyczącego sfery publicznej. Zakaz ten obejmował teren miasta stołecznego Warszawy i obowiązywał od 7 do 10 lipca 2016 r., tj. na czas trwania szczytu NATO, oraz jeden dzień przed jego rozpoczęciem i jeden dzień po jego zakończeniu.

Jednocześnie, ze względu na ponadstandardowe zaangażowanie funkcjonariuszy i żołnierzy, specustawa NATO wprowadziła podstawę prawną umożliwiającą przedłużenie czasu służby funkcjonariuszy następujących formacji: Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, a także żołnierzy zawodowych, z jednoczesnym przyznaniem im możliwości wypłaty zryczałtowanego ekwiwalentu pieniężnego za służbę w czasie przekraczającą ustawowo określoną normę czasu tej służby.

Na podstawie ówczesnych przepisów ogólnych (ustaw kompetencyjnych) przedłużony czas służby funkcjonariuszy podlegał zrekomensowaniu przez udzielenie im odpłatnego czasu wolnego. Podniesienie poziomu

---

<sup>46</sup> Tamże.



bezpieczeństwa na czas trwania szczytu NATO wymagało od służb zintensyfikowania swoich działań, a tym samym wydłużenia godzin służby ich funkcjonariuszy. Udzielenie im czasu wolnego mogło spowodować, że po zakończeniu konferencji część formacji stanęłaby w obliczu niewydolności kadrowej z uwagi na masowy odbiór przez funkcjonariuszy i żołnierzy należnego im uprawnienia. Propozycja wypłaty zryczałtowanego ekwiwalentu pieniężnego zawarta w specustawie NATO miała temu zapobiec, zmniejszając presję jego realizacji<sup>47</sup>.

Przepisy dające podstawę prawną do przedłużenia czasu służby i wypłacania z tego tytułu ekwiwalentów pieniężnych funkcjonariuszom i żołnierzom pojawiały się w różnych wersjach również w późniejszych specustawach tego typu<sup>48</sup>.

- *Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016*, zwana specustawą ŚDM.

Spodziewając się bardzo licznej grupy uczestników Światowych Dni Młodzieży z całego świata, ustawodawca uznał za niezbędne uzupełnienie obowiązującego porządku prawnego o rozwiązania prawne, które wzmocnią bezpieczeństwo uczestników tego wydarzenia, w tym również zapewnią im opiekę medyczną, zapewnią porządek publiczny oraz dodatkowe wsparcie podmiotów realizujących zadania związane z organizacją tej

<sup>47</sup> Tamże, s. 2.

<sup>48</sup> Analogiczne przepisy znalazły się w *Ustawie z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży - Kraków 2016* (specustawie ŚDM) i *Ustawie z dnia 10 stycznia 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* (specustawie COP24). W *Ustawie z dnia 24 czerwca 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją XI sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w roku 2022* (specustawie WUF11) przepisy te miały już nieco inne brzmienie, gdyż w tym czasie zmienił się kontekst prawny za sprawą nowelizacji ustaw kompetencyjnych poszczególnych służb. W skrócie można powiedzieć, że na podstawie przepisów ogólnych w przypadku przedłużenia czasu służby funkcjonariusze uzyskali prawo do odpłatnego czasu wolnego w tym samym wymiarze albo po zakończeniu okresu rozliczeniowego – do rekompensaty pieniężnej w ustawowo określonej wysokości. Tego typu rozwiązania nie były jedynie przewidziane w odniesieniu do żołnierzy zawodowych. Specustawa WUF11 dawała podstawę prawną do wypłacenia żołnierzom Żandarmerii Wojskowej stosownych ekwiwalentów pieniężnych za pełnienie służby w ponadustawowym wymiarze, z kolei w odniesieniu do służb resortu spraw wewnętrznych obowiązywały przepisy kompetencyjne.

impreszy<sup>49</sup>. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w art. 1 specustawy ŚDM. Określono w nim zakres ustawy i wskazano w pierwszej kolejności zadania organów administracji publicznej, które były bezpośrednio związane z organizacją wizyty papieża oraz Świątowych Dni Młodzieży. Dotyczyły one przede wszystkim zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zabezpieczenia medycznego. W dalszej kolejności specustawa ŚDM określała zasady pokrywania kosztów realizacji tych dodatkowych zadań, a także zasady współpracy wszystkich podmiotów zaangażowanych w przygotowania Świątowych Dni Młodzieży, w tym organów administracji publicznej i organizatora tej imprezy.

Specustawa ŚDM była więc zdecydowanie bardziej kompleksowa niż jej poprzedniczka. Zawierała też dokładniejsze regulacje, w tym dotyczące bezpośrednio zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przepisy w tym zakresie znalazły się w odrębnym rozdziale i przewidywały rozwiązania szczególne, co – jak wskazano w uzasadnieniu tej ustawy – wynikało z tego, że w przypadku wydarzeń o charakterze religijnym, choćby tak licznych i złożonych organizacyjnie jak Świątowe Dni Młodzieży, nie miały zastosowania przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

W rezultacie w art. 4 specustawy ŚDM nałożono na wojewodę obowiązek opracowania (w porozumieniu z organizatorem Świątowych Dni Młodzieży, którym była Archidiecezja Krakowska) planu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas tego wydarzenia. Plan obejmował m.in. graficzny plan obiektu (terenu), sporządzony odrębnie dla każdego z obiektów (terenów), w których miały odbywać się poszczególne wydarzenia, wraz z ich opisem. W opisie zawarto między innymi oznaczenia dróg dojścia i rozchodzenia się uczestników, drogi ewakuacyjne i drogi dojazdowe dla pojazdów służb ratowniczych i Policji, oznaczenie punktów pomocy medycznej, punktów czerpalnych wody do celów przeciwpożarowych oraz punktów informacyjnych, wskazano także punkty rozmieszczenia służb porządkowych. Ponadto plan zawierał instrukcję postępowania w przypadku pożaru lub innego lokalnego zagrożenia, a także informację o liczbie miejsc dla osób uczestniczących w każdym z wydarzeń, przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego, liczbie, organizacji, oznakowaniu i wyposażeniu służby porządkowej oraz służby informacyjnej.

---

<sup>49</sup> Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Świątowych Dni Młodzieży – Kraków 2016, Druk nr 332, s. 1, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=332> [dostęp: 1 X 2022].

Wojewoda przedkładał sporządzony plan w ustawowo wskazanym terminie Komendantowi Głównemu Policji, Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Szefowi Biura Ochrony Rządu. Ustawodawca uznał bowiem, że w organizację Światowych Dni Młodzieży zostaną zaangażowane nie tylko służby miasta Krakowa czy województwa małopolskiego, lecz także służby z innych części Polski, co oznaczało konieczność zapewnienia prawidłowego przepływu informacji zarówno pomiędzy służbami, jak i jednostkami każdej z tych formacji. W takiej sytuacji koordynacja tych działań mogła być zapewniona jedynie na poziomie organów centralnych, przy jednoczesnym uwzględnieniu wiodącej roli Policji.

Specustawa ŚDM przyznawała Policji szczególne uprawnienia, w tym wypadku w zakresie pobierania, uzyskiwania, gromadzenia, sprawdzania, przetwarzania i wykorzystywania informacji, w tym danych osobowych, również uzyskiwanych lub przetwarzanych przez inne organy i służby, bez wiedzy i zgody osób, których te dane dotyczą. Uprawnienie to było jednak mocno ograniczone zarówno czasowo, jak i podmiotowo, co do zasady mogło być bowiem realizowane wobec osób stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego i tylko w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas Światowych Dni Młodzieży, a także w celu zapobieżenia popełnianiu przestępstw i wykroczeń związanych z tym wydarzeniem oraz wykrywania i ścigania ich sprawców.

Przepisy specustawy ŚDM przewidywały także możliwość dokonania przez Policję sprawdzenia osób zarejestrowanych jako wolontariusze ze względu na możliwość stwarzania przez te osoby zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas omawianej imprezy. Sprawdzenia te mogły być dokonywane jedynie na wniosek organizatora Światowych Dni Młodzieży i z zastrzeżeniem, że sprawdzenia stwarzania przez te osoby zagrożenia o charakterze terrorystycznym dokonywała na żądanie Policji bezpośrednio ABW. Ustawodawca uwzględniał w tym zakresie uprawnienia, jakie ta służba już miała, choćby na podstawie ustawy o działaniach antyterrorystycznych, która w art. 3 ust. 1 wskazuje Szefa ABW jako organ odpowiedzialny za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym.

W specustawie ŚDM dostrzeżono też potrzebę wzmocnienia kompetencji Straży Ochrony Kolei, przyznając jej prawo do rejestrowania zdarzeń przy użyciu środków technicznych obrazu i dźwięku, a także prawo do przeglądania zawartości bagaży na obszarach kolejowych, w pociągach i innych pojazdach kolejowych. Uprawnienia te – podobnie jak wspomniane wyżej

uprawnienia policyjne – były ograniczone czasowo i co do zasady mogły być realizowane wyłącznie w przypadku popełnienia lub uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia i na analogicznych zasadach, na jakich te uprawnienia są przypisane Policji. Tego typu uprawnienia nie były już później przedmiotem regulacji kolejnych specustaw. Zostały wprowadzone specustawą ŚDM z uwagi na specyfikę tego konkretnego wydarzenia.

Analizowana ustawa przewidywała także możliwość udzielenia wsparcia przez resort obrony narodowej w zakresie logistyki, transportu, łączności czy zabezpieczenia medycznego i sanitarnego<sup>50</sup>. Wsparcie to mogło być udzielane na wniosek organizatora Światowych Dni Młodzieży i po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wojewody.

Kwestią regulowaną w specustawie ŚDM, o której również warto wspomnieć, jest organizacja zabezpieczenia medycznego. Choć nie odnosi się ona stricte do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, to jednak niewątpliwie jest z nią mocno związana i ma istotne znaczenie, zwłaszcza w przypadku zaistnienia zagrożenia, w tym zagrożenia zdarzeniem o charakterze terrorystycznym. Ustawodawca, uznając ważkość tego tematu, poświęcił mu cały rozdział. Bardzo szczegółowo określił w nim działania dotyczące organizacji zabezpieczenia medycznego, przypisując odpowiedzialność za ich realizację w pierwszej kolejności wojewodzie małopolskiemu. Warto wspomnieć, że do głównych obowiązków wojewody należało: stworzenie planu zabezpieczenia medycznego, zapewnienie koordynacji działań poszczególnych podmiotów realizujących zabezpieczenie medyczne między innymi przez powołanie sztabu, zwiększenie gotowości podmiotów leczniczych do udzielania świadczeń zdrowotnych oraz zorganizowanie dodatkowych struktur w miejscach obchodów. Zabezpieczenie to obejmowało wszystkich uczestników wydarzenia, w tym również osoby mające status VIP-ów. Mimo że organizacja Światowych Dni Młodzieży przypadła na czas przed pandemią związaną z wirusem SARS-CoV-2, wprowadzono także dodatkowe zabezpieczenie sanitarno-epidemiologiczne polegające między innymi na skróceniu do 2 godzin terminu zgłoszenia podejrzenia bądź rozpoznania zakażenia, choroby zakaźnej, zgonu z powodu zakażenia lub choroby zakaźnej, jak również w przypadku stwierdzenia dodatniego wyniku badania w kierunku biologicznych czynników chorobotwórczych u osoby mieszkającej na obszarze objętym zabezpieczeniem.

---

<sup>50</sup> Tamże, s. 14.

Wprowadzono także uproszczony tryb dokonywania tych zgłoszeń. Niewykonanie obowiązków zgłaszania tego rodzaju przypadków we wskazanym terminie stanowiło wykroczenie zagrożone karą grzywny.

Przepisy specustawy ŚDM odnoszące się do organizacji zabezpieczenia medycznego stały się również punktem wyjścia dla uregulowania tego zagadnienia w kolejnych specustawach<sup>51</sup>. Nie miały one jednak już tak kompleksowej struktury, gdyż ograniczały się jedynie do wskazywania w tym zakresie kompetencji wojewody właściwego terytorialnie ze względu na miejsce głównego wydarzenia.

- *Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, zwana specustawą COP24.

Kolejną specustawą była ustawa o szczególnych rozwiązaniach dotyczących organizacji w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, która weszła w życie w lutym 2018 r. Jak wskazano w uzasadnieniu do niej, miał to być akt normatywny, który stworzy warunki umożliwiające właściwą organizację szczytu klimatycznego oraz właściwe warunki do pełnienia przez Polskę funkcji Prezydencji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Prezydencji Konferencji Stron służącej jako spotkanie Stron Protokołu z Kioto oraz Prezydencji Konferencji Stron służącej jako spotkanie Stron Porozumienia paryskiego w 2018 r. i 2019 r., zwanej w skrócie Prezydencją Konferencji Stron<sup>52</sup>.

Podczas wcześniejszych edycji szczytu klimatycznego organizowanych w Polsce (COP14 w Poznaniu w 2008 r. oraz COP19 w Warszawie w 2013 r.) ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie przepisów szczególnych w formie specustawy. Odbywający się w 2018 r. po raz trzeci w Polsce szczyt klimatyczny miał – po raz pierwszy – specjalną podstawę prawną. Dla rozwiązań wprowadzanych specustawą COP24 ścieżkę przetarły doświadczenia zdobyte w 2016 r. podczas szczytu NATO i Światowych Dni Młodzieży. Stąd ustawa przyjęta na okoliczność organizowanego pod koniec 2018 r. szczytu klimatycznego była w znacznej części wzorowana

<sup>51</sup> Czyli w specustawie COP24 oraz w specustawie WUF11.

<sup>52</sup> Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Rzeczypospolitej Polskiej, Druk nr 2120, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.druk.xsp?nr=2120> [dostęp: 1 X 2022].

na specustawach obowiązujących dwa lata wcześniej, przede wszystkim na specustawie ŚDM.

Niemożliwe było ich wierne odtworzenie, choćby z tego powodu, że szczyt klimatyczny nie był organizowany wyłącznie przez polski rząd, ale w porozumieniu z Sekretariatem Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych ds. zmian klimatu, który odpowiadał między innymi za bezpieczeństwo w strefie eksterytorialnej, tj. w samym miejscu konferencji. Jednocześnie międzynarodowy organizator nie mógł być adresatem norm wynikających z aktów prawa krajowego, jakimi niewątpliwie są wszelkiego rodzaju specustawy. Podział obowiązków i odpowiedzialności, również w zakresie bezpieczeństwa, pomiędzy rządem Polski jako gospodarzem a partnerem międzynarodowym jako organizatorem regulowała umowa międzynarodowa (ang. *Host Country Agreement*), o której była już mowa. Z kolei polski ustawodawca, przyjmując na okoliczność szczytu klimatycznego rozwiązania prawne, musiał zadbać o to, aby pozostawały one spójne z tymi międzynarodowymi zobowiązaniami. W rezultacie w specustawie z 2018 r. pojawiło się kilka nowych przepisów, które bezpośrednio wynikały z organizowania tego wydarzenia wspólnie z podmiotem międzynarodowym.

W specustawie COP24 powtórzono niektóre rozwiązania przyjęte w poprzednich tego rodzaju dokumentach. Jednym z rozwiązań było nałożenie na wojewodę, w tym przypadku wojewodę śląskiego, obowiązku sporządzenia planu zapewnienia bezpieczeństwa.

W czasie tworzenia tej specustawy wzorowano się na specustawie ŚDM również w sprawie przyznania Policji szczególnych uprawnień w zakresie pobierania, uzyskiwania, gromadzenia, sprawdzania, przetwarzania i wykorzystywania informacji, w tym danych osobowych, również zebranych lub przetwarzanych przez inne organy i służby, bez zgody i wiedzy osób, których te dane dotyczyły, a także dokonywania sprawdzeń osób zaangażowanych w organizację konferencji.

Kolejnym i jednocześnie ostatnim elementem, który jest powtórzeniem dotychczas przyjmowanych rozwiązań w specustawach, jest wprowadzenie czasowego zakazu zgromadzeń spontanicznych. Był on już wprowadzony specustawą NATO i analogicznie do analizowanych już rozwiązań został oceniony przez ustawodawcę jako niezwykle istotny z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa, a przede wszystkim porządku publicznego.

Specustawa COP24 wprowadziła jednak kilka zupełnie nowych regulacji, które wynikały z przyjętej formuły konferencji, a w zasadzie



z podziału zadań pomiędzy jej organizatorami. W przeciwieństwie do poprzednich specustaw pojawiły się w niej dodatkowe przepisy określające zadania każdego z organów administracji rządowej, w tym również ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zgodnie z nimi minister właściwy do spraw wewnętrznych w pierwszej kolejności koordynował działania wszystkich służb zaangażowanych w zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas szczytu klimatycznego. Ponadto w uzasadnionych przypadkach mógł zadysponować odpowiednimi siłami i środkami w celu wsparcia służb ONZ odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w strefie eksterytorialnej. Odpowiadał również za sprawną współpracę zarówno z partnerem międzynarodowym, jak i z lokalnymi władzami samorządowymi, w tym przypadku z Prezydentem Miasta Katowice, w sprawach dotyczących bezpieczeństwa.

Można się zastanawiać, czy wprowadzenie tego przepisu było niezbędne i w związku z tym postawić pytanie, czy przy jego braku minister właściwy do spraw wewnętrznych nadal byłby w stanie wypełniać zadania organu wiodącego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wydaje się, że tak, na co wskazują chociażby doświadczenia z analogicznych imprez, których organizacja nie była regulowana specustawą. Przepis określający zadania ministra właściwego do spraw wewnętrznych w brzmieniu specustawy COP24 nieco zwiększył jego kompetencje, pozostawiając mu odpowiedzialność za koordynację działań nie tylko służb mu podległych i przez niego nadzorowanych, lecz także innych podmiotów zaangażowanych w zabezpieczanie konferencji, w tym służb specjalnych oraz formacji mundurowych podległych poszczególnym organom rządowym i samorządowym. Jednocześnie przepis precyzował, kto (który resort) ponosi odpowiedzialność i odgrywa wiodącą rolę w kontaktach z partnerem międzynarodowym w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W kontekście regulacji, które wprowadzała specustawa COP24, warto jeszcze zwrócić uwagę na przepis określający zasady współpracy w strefie eksterytorialnej. Co do zasady był to temat, który przede wszystkim podlegał szczegółowym uregulowaniom zawartym w umowie międzynarodowej (ang. *Host Country Agreement*). W samej specustawie COP24 również znalazła się na ten temat wzmianka o tym, że działania polskich służb, a dokładniej Policji i ABW, są dopuszczalne (uwzględniała je sama umowa międzynarodowa), ale wyłącznie w porozumieniu ze służbami ONZ. W ten sposób ustawodawca wskazał, że o ile polskie służby, a zwłaszcza Policja,



są co do zasady odpowiedzialne za ochronę ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium RP, o tyle w przypadku tego rodzaju imprez jak szczyt klimatyczny odpowiedzialność w strefie eksterytorialnej jest ograniczona i w dużym stopniu wynika z zawartych w tej sprawie porozumień z partnerem międzynarodowym.

- *Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją XI sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w roku 2022*, zwana specustawą WUF11.

Specustawa WUF11 w zasadzie nie wprowadzała żadnych nowych rozwiązań w obszarze bezpieczeństwa i praktycznie przyjęła rozstrzygnięcia już uprzednio wdrażane i stosowane przede wszystkim na podstawie specustawy COP24. Tak jak w przypadku szczytu klimatycznego organizatorem WUF11 była agenda Narodów Zjednoczonych, tj. Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich, a miejsce konferencji objęto strefą eksterytorialną, za którą odpowiadały służby ONZ. Uznając zatem, że przyjęte w 2018 r. rozwiązania szczególne spełniły swoje prewencyjne zadanie, ustawodawca dokonał ich powtórzenia, wprowadzając tylko nieznaczne modyfikacje.

W rezultacie w specustawie WUF11 wprowadzono przepis nakładający na wojewodę obowiązek opracowania, w uzgodnieniu ze służbami, planu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W identyczny sposób uregulowano też możliwość podejmowania przez Policję i ABW działań w strefie eksterytorialnej oraz organizowania zgromadzeń przez czasowe zakazanie spontanicznych zgromadzeń.

W specustawie WUF11 nieznacznie zmodyfikowano zadania ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz uprawnienia Policji. W pierwszym przypadku najważniejsza różnica polegała na podkreśleniu bardziej monitorującej, a nie koordynującej roli ministra właściwego do spraw wewnętrznych w odniesieniu do działań służb, co niewątpliwie wydaje się bliższe rzeczywistej funkcji, jaką na podstawie innych ustaw pełni ten organ. W katalogu jego zadań nie znalazła się natomiast wzmianka o jego współpracy z prezydentem miasta w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego, co również należy odbierać jako zadanie, które w przypadku tego rodzaju imprez minister może de facto realizować na podstawie przepisów ogólnych, bez konieczności jego uwzględniania w przepisach epizodycznych.

W kontekście uprawnień Policji do pobierania, uzyskiwania, gromadzenia, sprawdzania, przetwarzania i wykorzystywania informacji, w tym

danych osobowych dotyczących osób uczestniczących lub współpracujących przy organizacji konferencji, w specustawie WUF11 jedynie wskazywano na takie uprawnienia w odniesieniu do przetwarzania tych danych, a zatem przepis ten w swej konstrukcji był znacznie mniej rozbudowany. Wynikało to przede wszystkim z zaistnienia nowego kontekstu prawnego, w 2019 r. bowiem, a zatem już po zakończeniu szczytu klimatycznego, Polska – jak i pozostałe państwa członkowskie UE – została zobowiązana do wdrożenia na grunt przepisów prawa krajowego nowych rozwiązań przyjętych w tym zakresie w prawie unijnym<sup>53</sup>. Polska wypełniła ten obowiązek *Ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości*, która – przez nowelizację ustawy o Policji – wprowadziła na stałe nowe uprawnienia Policji w tym obszarze. Przepisy te znalazły odzwierciedlenie w samym uzasadnieniu do specustawy WUF11, w którym wskazano, że przepis uprawniający policjantów do przetwarzania danych osobowych nie stanowi normy kompetencyjnej do wyłączenia stosowania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. W rezultacie na okoliczność przygotowań do WUF11 nie było już konieczne wprowadzanie przepisów epizodycznych w tak obszernym zakresie, jak było to stosowane uprzednio.

### **Podsumowanie analizy środków prawnych wykorzystywanych podczas konferencji, imprez, uroczystości i innych wydarzeń**

W tabeli zestawiono omawiane wydarzenia w kontekście podjętych inicjatyw prawno-legislacyjnych dotyczących ich bezpieczeństwa.

<sup>53</sup> Chodzi o *Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłającej decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW.*

**Tabela.** Zestawienie środków prawnych wykorzystywanych przy zabezpieczeniu poszczególnych wydarzeń.

Wydarzenia	Rozwiązania prawne									
	użycie Sił Zbrojnych Policji	użycie Żandarmerii Wojskowej do pomocy Policji	użycie Żandarmerii Wojskowej do pomocy SOP	użycie Straży Granicznej/ Policji do pomocy SOP	wprowadzenie stopnia alarmowego	wprowadzenie tymczasowej kontroli granicznej	wprowadzenie zakazu noszenia broni	uznanie wiodącej roli Dowódcy Operacji Policji	wdrożenie specystawy	
Szczyt NATO	X				X	X	X			X
Światowe Dni Młodzieży	X	X			X	X	X	X		X
Konferencja UNESCO		X						X		
Forum Państw Trójmorza								X		
Szczyt klimatyczny (COP24)	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Konferencja nt. bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie				X	X	X	X	X	X	
Obchody 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej		X	X	X	X			X		
Forum Zarządzania Internetem (IGF 2021)					X			X	X	
Światowe Forum Miejskie (WUF11)					X*					X

Źródło: Opracowanie własne.

\* W czasie trwania Światowego Forum Miejskiego WUF11 obowiązywał drugi stopień alarmowy BRAVO oraz trzeci stopień alarmowy CRP – CHAR-LIE-CRP. Stopnie zostały jednak wprowadzone przed rozpoczęciem Forum, na podstawie niezwiązanych z nim przesłanek.

Po przeanalizowaniu tabeli można zauważyć, że wszystkie wymienione imprezy – niezależnie od przyjętych rozwiązań prawnych – łączy obecność elementu transgranicznego, choć w różnym stopniu i z różnym natężeniem umiędzynarodowienia. Pozostałe czynniki, które należałoby wziąć tu pod uwagę, wydają się już bardziej zróżnicowane. Są nimi szczególnie:

- sytuacja geopolityczna kraju i regionu w czasie organizowania imprezy,
- format imprezy (zamknięty – dla ścisłego grona osób zaproszonych, półotwarty – dla osób zarejestrowanych, otwarty publicznie),
- ranga uczestników (liczba osób lub delegacji chronionych),
- tematyka imprezy (o charakterze jednoczącym uczestników, kontrowersyjna i wzbudzająca emocje trudne do kontrolowania),
- lokalizacja najważniejszych wydarzeń i ich wielość (punktowa – skupiająca się na jednym obiekcie, rozciągnięta obszarowo),
- medialność (poziom zainteresowania opinii publicznej w kraju i za granicą),
- czas trwania imprezy.

#### **Od ustaw epizodycznych do postulatów *de lege ferenda* – „wydarzenia specjalne”**

W obecnym stanie prawnym w przypadku organizowania w Polsce ważnych ze względu na skalę lub rangę konferencji, imprez, uroczystości czy innych wydarzeń, zwłaszcza o charakterze międzynarodowym, wszelkie działania podejmowane w celu zapewnienia tym imprezom ochrony są realizowane przez służby lub instytucje na podstawie przepisów ogólnych (ustaw pragmatycznych), o ile nie wprowadzono rozwiązań szczególnych w formie ustaw epizodycznych. W rezultacie niektóre zagadnienia, jak na przykład ustalenie odpowiedzialności za opracowanie planu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego danego wydarzenia (w tym wynikającego z niego planu ewakuacji) oraz za zapewnienie zabezpieczenia medycznego, wymagają odrębnych uzgodnień i ustaleń dotyczących zobowiązań każdej z zaangażowanych instytucji i służb. W niektórych przypadkach problemem staje się również możliwość weryfikowania danych osobowych personelu przygotowującego lub obsługującego przedsięwzięcie czy samych uczestników wydarzeń, co ma podstawowe znaczenie z perspektywy bezpieczeństwa, w tym zabezpieczenia antyterrorystycznego. W polskim ustawodawstwie nie ma bowiem uregulowań określających szczegółowo zasady postępowania oraz zakres przedmiotowy i podmiotowy odpowiedzialności

za przygotowanie i zabezpieczenie tego typu wydarzeń, imprez czy uroczystości w sposób analogiczny jak w przypadku organizowania imprez masowych. W odniesieniu do potrzeby zapewnienia odpowiedniego poziomu zabezpieczenia przed wystąpieniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym może to stanowić zaniechanie ustawodawcze. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w kontekście aktualnego poziomu zagrożenia terrorystycznego w Europie i na świecie tzw. cele miękkie stają się wśród terrorystów coraz bardziej popularne, a skuteczność zamachu jest mierzona zarówno w liczbie jego ofiar, jak i w medialnym rozgłosie. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu: *Imprezy o charakterze masowym, w których uczestniczą setki tysięcy ludzi, stanowią dogodny pretekst do przeprowadzenia spektakularnego zamachu terrorystycznego. Terroryzm jest swoistym przekazem, procesem komunikacji i wpływu społecznego, a w związku z tym – zjawiskiem medialnym, mającym z założenia przyciągnąć uwagę opinii publicznej*<sup>54</sup>.

Wydarzenia, imprezy czy uroczystości, zwłaszcza o charakterze międzynarodowym, z uwagi na swoją skalę lub rangę uczestników cieszą się bardzo dużym zainteresowaniem ze strony mediów, a ich zakłócenie, nie patrząc nawet na potencjalną liczbę ofiar, byłoby dla organizacji terrorystycznych niezwykle skuteczne propagandowo. Dlatego też podczas planowania tego rodzaju przedsięwzięć niezbędne jest przyjmowanie specyficznych rozwiązań zapobiegawczych mających na celu czasowe zwiększenie poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego. W przypadku imprez międzynarodowych, których prawo do organizacji jest przyznawane ze znacznym wyprzedzeniem (jak było w przypadku Światowych Dni Młodzieży, szczytu NATO, szczytu klimatycznego czy Światowego Forum Miejskiego), jest możliwe przygotowanie i wprowadzenie takich rozwiązań w formie ustawy szczególnej. Z uwagi na czasochłonny proces legislacyjny wdrożenie tego rodzaju instrumentu prawnego nie jest jednak możliwe w sytuacji, gdy decyzja o organizacji wydarzenia międzynarodowego zapada z niewielkim wyprzedzeniem czasowym lub gdy harmonogram przygotowań zmienia się na kolejnych etapach planowania. Powtarzalność wprowadzanych ustaw epizodycznych implikuje pytanie, czy nie bardziej sensowne byłoby wprowadzenie na stałe uwzględnianych w nich rozwiązań, które byłyby uruchamiane na potrzeby danego wydarzenia. Zwłaszcza że – jak wskazują doświadczenia z przygotowywania szczególnego ustawodawstwa – źródłem inicjatyw legislacyjnych w tym zakresie były sprawy

---

<sup>54</sup> J. Struniawski, *Planowanie operacji policyjnych...*, s. 483.

finansowe, przetargowe czy organizacyjne, a kwestie bezpieczeństwa stanowiły ich uzupełnienie (nie było dotychczas specustaw wyłącznie obejmujących zapewnienie bezpieczeństwa). Jeśli ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzanie rozwiązań na poziomie finansowym czy organizacyjnym w odniesieniu do danego przedsięwzięcia, to w ogóle nie podejmowano inicjatywy ustawodawczej.

Regulacje epizodyczne wyróżnia spośród innych wyraźnie wskazany konkretny cel, jakim jest osiągnięcie stanu rzeczy traktowanego w zamysle prawodawcy jako niepowtarzalny (...). W regulacjach tego rodzaju na pierwszy plan wysuwa się więc nie stworzenie stałych struktur organizacyjnych czy wyznaczenie powtarzalnych zachowań, lecz jakiś określony konkretny cel, który – w opinii prawodawcy – nie może być osiągnięty za pomocą uregulowań już obowiązujących<sup>55</sup>.

Przepisy epizodyczne są więc określane na precyzyjnie wyznaczony okres, wprowadzając odstępstwo od obowiązujących zasad. Mogą też być ustanawiane, jeśli nie ma innych, mniej uciążliwych, środków do osiągnięcia ściśle określonego celu.

W kontekście opisanych szczególnych rozwiązań ustawowych ujętych w specustawach, ich zakresu obejmującego sfery bezpieczeństwa, a także po uwzględnieniu ich powtarzalności trudno jest traktować kolejne regulacje przyjmowane dla konkretnych imprez jako spełniające kryterium osiągnięcia (...) *stanu rzeczy traktowanego w zamysle prawodawcy jako niepowtarzalny*<sup>56</sup>, a będącego istotą rozwiązań epizodycznych. Ich powtarzalność wskazuje na możliwość stworzenia stałych rozstrzygnięć funkcjonujących w odniesieniu do spełniających ustawowo określone kryteria wydarzeń, imprez czy uroczystości, które nie są jednocześnie imprezami masowymi. Wprawdzie, jak wskazują doświadczenia, pełna rezygnacja z ustawodawstwa epizodycznego byłaby raczej niemożliwa – chociażby ze względu na finansowe rozwiązania przyjmowane w zależności od statusu przedsięwzięcia czy specyfiki pozycji organizatora, czyli w kontekście ogólnorganizacyjnym danego przedsięwzięcia – to w sferze rozwiązań dotyczących bezpieczeństwa, przede wszystkim w kontekście potencjalnych zagrożeń o charakterze terrorystycznym, takie ustawodawstwo spełniłoby swoje zadanie.

<sup>55</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2021, s. 76.

<sup>56</sup> Tamże.

Na podstawie wskazanych założeń sformułowano propozycje, których istotą jest rezygnacja z przyjmowania ustawodawstwa epizodycznego na rzecz wprowadzenia przepisów ustawowych, które umożliwiłyby – w zależności od oceny ryzyka wystąpienia zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa odbywających się wydarzeń, imprez czy uroczystości, a zwłaszcza zagrożeń o charakterze terrorystycznym – wprowadzenie dodatkowych, ponadstandardowych instrumentów zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny. Umożliwiłyby one także jednoznaczne określenie odpowiedzialności i zasad współdziałania podmiotów i służb przez określenie ich zadań w tym zakresie.

Proponowane kierunki zmian zakładają wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa instytucji prawnej nazwanej, na potrzeby niniejszego opracowania, „wydarzeniem specjalnym” – wraz z określeniem warunków, które muszą zostać spełnione do jej zastosowania<sup>57</sup>. Na podstawie specyfiki dotychczasowych imprez i wydarzeń, wobec których wprowadzano ustawodawstwo epizodyczne, można przyjąć, że **status wydarzenia specjalnego mógłby być przyznany szczególnym wydarzeniom o charakterze kulturalnym, sportowym, religijnym czy politycznym, zwłaszcza o wymiarze międzynarodowym, organizowanym lub współorganizowanym przez centralne organy państwowe. Te wydarzenia, z uwagi na rangę uczestników, skalę lub charakter, wymagają podjęcia odrębnych środków zapewniających odpowiedni poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym.**

Omawiając zaproponowane przesłanki dotyczące wprowadzenia statusu wydarzenia specjalnego, należy wyjaśnić sam zakres przedmiotowy proponowanej instytucji prawnej, jakim jest: „szczególne wydarzenie o charakterze kulturalnym, sportowym religijnym czy politycznym, zwłaszcza o charakterze międzynarodowym”. Zaproponowana konstrukcja została oparta na ustawowych przesłankach użycia SZ RP do pomocy Policji, zawartych w art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji:

W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie (...) zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia **uczestników wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym lub religijnym, w tym**

<sup>57</sup> Niniejsza propozycja zmian systemowych w zakresie szczegółowych rozwiązań legislacyjnych została opracowana wspólnie z Anetą Sudą (zob. przyp. 3).



zgrupowań lub imprez masowych – jeżeli użycie oddziałów lub pododdziałów Policji okaże się lub może okazać się niewystarczające, do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Do wydarzeń bardzo ogólnie określonych jako „wydarzenia o charakterze kulturalnym, sportowym lub religijnym” dodano „wydarzenia o charakterze politycznym”, żeby objąć zakresowo pojęciem „wydarzenia specjalnego” takie przedsięwzięcia, jak szczyt NATO, konferencja ministerialna w sprawie budowania pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie czy szczyt klimatyczny w Katowicach.

Drugi element pojęciowy wymagający komentarza to zaproponowane ograniczenie podmiotowe wydarzenia specjalnego, tj. wymóg, aby było ono **organizowane lub współorganizowane przez centralne organy państwa**. Z jednej strony wyłącznie oficjalne państwowe przedsięwzięcia byłyby objęte tym statusem, z drugiej zaś pozwoliłoby to zabezpieczyć przed jego nadużywaniem, np. obejmowanie nim imprez komercyjnych. Natomiast przesłanka „współorganizowania” wynika z tego, że rzeczywistymi organizatorami niektórych wydarzeń były organizacje międzynarodowe (agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych), Polska zaś była państwem goszczącym, a samo miejsce wydarzenia miało charakter quasi-eksterytorialny (np. szczyt klimatyczny, Światowe Forum Miejskie czy Forum Zarządzania Internetem 2021, odbywające się w Katowicach).

Kolejne z sugerowanych przesłanek mają charakter doprecyzowujący i wskazujący na subsydiarny charakter zaproponowanej instytucji prawnej – wydarzenia, z uwagi na rangę uczestników, skalę lub charakter **wymagają podjęcia szczególnych środków w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, przede wszystkim w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym**. Tak więc „ranga uczestników, skala lub charakter wydarzenia” mają powodować, że zwyczajne środki ustawowe mogą okazać się niewystarczające, aby zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego, zwłaszcza w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Szeroka zakresowo i elastyczna z perspektywy funkcjonalnej przesłanka „rangi uczestników, skali lub charakteru wydarzenia” odpowiada różnemu, opisanemu powyżej, charakterowi wydarzeń („wydarzenia o charakterze kulturalnym, sportowym religijnym czy politycznym”).

Opisana konstrukcja zakłada arbitralność przy nadawaniu statusu wydarzenia specjalnego, ale jak się wydaje, jest ona nie do uniknięcia

zarówno z perspektywy zróżnicowania charakteru każdego z wydarzeń oraz wymogu elastyczności stosowania konstrukcji, jak i samego charakteru rozstrzygnięć w sferze bezpieczeństwa, których skuteczność wymaga jednoznacznego określenia organu odpowiedzialnego za zastosowanie takiej konstrukcji prawnej.

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o działaniach antyterrorystycznych, (...) *minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na te zdarzenia*. Dlatego też – przy uwzględnieniu jego konstytucyjnej odpowiedzialności za dział administracji rządowej, jakimi są sprawy wewnętrzne – zasadne jest, aby to on decydował o przyznaniu poszczególnym wydarzeniom statusu wydarzenia specjalnego.

Z perspektywy ustrojowej swoboda decyzyjna powinna jednak zostać ograniczona. W przypadku wydarzeń organizowanych przez Kancelarię Prezydenta RP, Kancelarię Sejmu, Kancelarię Senatu, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów lub ministra obrony narodowej objęcie danego wydarzenia czy imprezy statusem wydarzenia specjalnego mogłoby następować tylko na wniosek organizatora. Alternatywnym organem, który mógłby zostać wyposażony w kompetencje do nadawania tego statusu, mógłby być Prezes Rady Ministrów (w tym wypadku decyzja o nadaniu statusu nie wymagałaby oczywiście wniosku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Propozycja ograniczenia swobody uznaniowej organu wyposażonego w kompetencję nadania statusu wydarzenia specjalnego dla wydarzeń, których organizatorem byłaby Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Obrony Narodowej, wynika z prawno-ustrojowej pozycji Prezydenta RP, Sejmu i Senatu. W tym wypadku to uprawnienie jest powiązane z konstytucyjną zasadą trójpodziału władzy<sup>58</sup>, w przypadku Prezesa Rady Ministrów wynika z konstytucyjnej nadrzędności wobec ministrów, w przypadku zaś ministra obrony narodowej – wynika z dysponowania przez niego własnymi zasobami umożliwiającymi zabezpieczenie przedsięwzięć oraz z samego ich charakteru, wynikającego między innymi z zobowiązań sojuszniczych, jak było to przy organizacji szczytu NATO, który odbył się w Warszawie w 2016 r.

---

<sup>58</sup> Art. 10 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*

Z perspektywy proceduralnej ostateczna decyzja właściwego organu mogłaby być poprzedzona obowiązkiem uzyskania opinii, zwłaszcza Szefa ABW jako organu odpowiedzialnego za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym (art. 3 ust. 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych) oraz Komendanta Głównego Policji jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 5 ust. 1 ustawy o Policji).

Kolejne propozycje unormowań stanowiące konsekwencje przyznania danemu wydarzeniu statusu wydarzenia specjalnego, które zostały bezpośrednio oparte na rozwiązaniach zaczerpniętych ze specustaw, dotyczą jednoznacznego określenia zakresu odpowiedzialności oraz zasad współpracy podmiotów w procesie planowania i przygotowania takiej imprezy, w tym przygotowania planu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapewnienia zabezpieczenia medycznego. Propozycją jest wskazanie organizatora wydarzenia (polskiego współorganizatora) jako podmiotu wiodącego, wspieranego przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce imprezy. To właśnie na organizatorze powinna spoczywać odpowiedzialność za zapewnienie właściwej infrastruktury oraz środków, w tym finansowych, niezbędnych do zagwarantowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

Działania w tym zakresie powinny być prowadzone przy ścisłej współpracy z wojewodą właściwym ze względu na lokalizację imprezy. Wojewoda – jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie i jednocześnie zwierzchnik administracji zespolonej w województwie – jest właściwy do kierowania, koordynowania i kontrolowania działalności tej administracji, a zatem zapewnia skuteczność jej działania i odpowiada za osiągnięte rezultaty. Wydaje się zatem zasadne, aby to właśnie wojewoda był odpowiedzialny za przygotowanie planu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprez czy uroczystości, którym przyznano status wydarzenia specjalnego. Należy zauważyć, że organizacja tego rodzaju wydarzeń wymaga także wzmożonej i efektywnej współpracy z wieloma innymi lokalnymi podmiotami, nienależącymi do rządowej administracji zespolonej. Wojewoda zaś, sprawując nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz współdziałając z nimi w istotnych sprawach, jest kompetentny do zapewnienia efektywnego przepływu informacji również w tym zakresie. To rozwiązanie było

przyjmowane w dotychczasowych specustawach i z perspektywy prawnej i organizacyjnej wydaje się optymalne.

Jednym z najczęstszych problemów pojawiających się podczas organizacji i zabezpieczenia tego rodzaju przedsięwzięć jest zapewnienie zabezpieczenia medycznego. Problemem jest tu nie tylko odpowiednie finansowanie usług medycznych czy wskazanie właściwych placówek medycznych na wypadek zdarzenia, lecz także koordynowanie całego procesu. Jednak nie istnieją tu stałe rozwiązania prawne poza odpowiedzialnością – ujętą w wąskim zakresie – przypisaną SOP w odniesieniu do osób ustawowo określonych jako ochraniań, które brałyby udział w tego rodzaju wydarzeniu. Zgodnie z art. 5a *Ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe* Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu, Prezesowi Rady Ministrów, małżonkom tych osób oraz członkom rodzin będącym na ich utrzymaniu przysługuje prawo do świadczeń opieki zdrowotnej w razie nagłego zachorowania lub urazu, wypadku, zatrucia lub konieczności natychmiastowego leczenia szpitalnego. Ponadto Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów oraz towarzyszącym im członkom rodzin, a także Marszałkowi Sejmu i Marszałkowi Senatu prawo do świadczeń opieki leczniczej w ww. zakresie przysługuje również podczas oficjalnych podróży krajowych i zagranicznych oraz oficjalnych wizyt zagranicznych. Do osób wskazanych w art. 5a tej ustawy zaliczają się także członkowie personelu dyplomatycznego i konsularnego akredytowanego w Rzeczypospolitej Polskiej i ich rodziny, z zastrzeżeniem, że mają prawo do świadczeń zdrowotnych uwzględnionych w umowach o świadczeniu usług medycznych, które zostały podpisane z ich państwami. Dlatego też w przypadku tworzenia rozwiązań docelowych optymalne wydaje się wskazanie, że za ochronę medyczną wydarzenia specjalnego odpowiada organ odpowiedzialny za jego organizację lub krajowy organ współpracujący w zakresie organizacji przedsięwzięcia, jeżeli głównym organizatorem jest podmiot międzynarodowy, przykładowo Organizacja Narodów Zjednoczonych.

Dlatego też proponuje się wprowadzenie zapisów, zgodnie z którymi wojewoda właściwy ze względu na miejsce wydarzenia specjalnego będzie zapewniał pomoc medyczną uczestnikom, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Jak wskazują dotychczasowe specustawy, zabezpieczenie medyczne realizowane przez wojewodę powinno obejmować zapewnienie świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz uczestników imprezy specjalnej oraz towarzyszących jej wydarzeń przez wskazanie podmiotów wykonujących

działalność leczniczą, gotowych do udzielania zwiększonej liczby świadczeń opieki zdrowotnej, w tym świadczeń wykonywanych odpłatnie, zorganizowanie punktów pomocy medycznej, zapewnienie wykwalifikowanego personelu medycznego do udzielania pierwszej pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowia oraz zorganizowanie transportu takich osób do szpitala. Do obowiązków wojewody należałoby także powołanie koordynatora medycznego i określenie jego obowiązków w celu zapewnienia możliwie najbardziej sprawnego udzielania pomocy medycznej. W praktyce istotne jest prawne umożliwienie realizacji zabezpieczenia imprezy na podstawie umowy zawartej przez wojewodę z podmiotami wykonującymi działalność leczniczą. Przypisanie tego rodzaju odpowiedzialności wojewodzie wymaga każdorazowo zagwarantowania nie tylko właściwych środków finansowych, lecz także elastyczności w ich wydatkowaniu. Wojewoda powinien mieć również możliwość pozyskiwania dofinansowania z dobrowolnych wpłat, zapisów i świadczeń rzeczowych lub pochodzących z budżetu UE, lub ze źródeł zagranicznych, które nie podlegałyby zwrotowi, w zależności od specyfiki imprezy, przede wszystkim w kontekście imprez o charakterze międzynarodowym.

Dotychczasowe specustawy częstokroć nakładały na organizatorów lub wojewodów obowiązek przygotowania planu zabezpieczenia całego przedsięwzięcia. Biorąc pod uwagę potencjalne zagrożenia związane z opisywanymi wydarzeniami, wydaje się, że również ze statusem wydarzenia specjalnego powinien zostać wprowadzony analogiczny obowiązek wobec organizatora. Powinien on odpowiadać za przygotowanie planu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas wydarzenia specjalnego, którego opracowanie, w uzgodnieniu z Policją, Państwową Strażą Pożarną, Strażą Graniczną, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służbą Ochrony Państwa, mogłby zlecić wojewodzie właściwemu ze względu na miejsce odbywania się imprezy specjalnej.

Podobnie jak to było ujęte w dotychczasowych specustawach, plan zabezpieczenia przedsięwzięcia powinien zawierać:

- graficzny plan obiektu lub terenu, w którym lub na którym mają się odbyć wydarzenia organizowane w ramach wydarzenia specjalnego wraz z ich opisem, zawierający oznaczenie dróg dojazdu i dróg dojścia osób uczestniczących w wydarzeniu, dróg ewakuacyjnych oraz dróg dojazdowych dla pojazdów służb ratowniczych, Policji i innych służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa

- podczas wydarzenia, a w przypadku ustanowienia strefy eksterytorialnej – również dokładne oznaczenie tej strefy;
- instrukcję postępowania w przypadku pożaru lub innego zagrożenia występującego w miejscu i w czasie poszczególnych wydarzeń odbywających się w ramach wydarzenia specjalnego; instrukcja powinna spełniać wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 6 ust. 5 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych;
  - instrukcję postępowania w sytuacjach kryzysowych innych niż wymienione powyżej;
  - szczegółowy podział zadań służb i innych podmiotów zaangażowanych w zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego;
  - sposoby monitorowania zagrożeń oraz ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach;
  - sposób zapewnienia zabezpieczenia medycznego i socjalnego.

Plan ten powinien być przedkładany przez organizatora ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz do wiadomości Komendantowi Głównemu Policji, Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz komendantowi Służby Ochrony Państwa, a także, w zakresie objętym właściwością, zarządcy dróg znajdujących się na obszarze objętym tym planem, z zachowaniem przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia odpowiedniego mechanizmu porządkującego i usprawniającego proces decyzyjny na poziomie organów administracji centralnej, w proponowanych rozwiązaniach przewiduje się określenie kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie koordynowania i monitorowania stanu przygotowań pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z organizacją imprezy mającej status specjalny. Należy zauważyć, że to rozwiązanie, zaczerpnięte z niektórych z dotychczasowych specustaw, nakładające na ministra właściwego do spraw wewnętrznych zadania koordynacyjne i monitorujące, łączy się z zaproponowanym powyżej wprowadzeniem kompetencji tego ministra w zakresie nadawania statusu wydarzenia specjalnego i konstytuuje go jako najważniejszy organ na poziomie strategicznym w realizacji tego zadania.

Zasadne wydaje się również, w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa, ustawowe wprowadzenie zakazu uczestnictwa w zgromadzeniach spontanicznych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy – Prawo



o zgromadzeniach, na czas trwania wydarzenia specjalnego. Rozwiązanie to było już wprowadzane w ramach specustaw – jak wskazano w uzasadnieniu do *Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Rzeczypospolitej Polskiej* (s. 14–15):

Podkreślenia wymaga, że zakaz ten dotyczy jedynie zgromadzeń spontanicznych, tj. organizowanych bez uprzedniego zawiadomienia. Tym samym projekt nie wyłącza możliwości organizowania zgromadzeń za uprzednim zawiadomieniem i na warunkach określonych w art. 7 i następnych ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, ponieważ regulacje tej ustawy pozwalają na określenie takich warunków organizowania zgromadzenia, które nie zagrazi bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu. Tym samym należy podkreślić, że projekt nie wprowadza ograniczenia w zakresie organizowania zgromadzeń publicznych za uprzednim zawiadomieniem i na warunkach określonych w art. 7 i następnych ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach.

Wskazana norma nie może mieć charakteru *lex imperfecta*, dlatego też niezbędne jest zabezpieczenie jej wykonania stosowną sankcją. Orzekanie w tego typu przypadkach następowałoby w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, przy określeniu sankcji wykroczenia jako kary aresztu lub grzywny.

W związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa uczestników imprezy i porządku publicznego w trakcie jej trwania, istotne jest również przyznanie Policji czasowych, szczególnych uprawnień w zakresie przetwarzania danych o osobach stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym uzyskanych i przetwarzanych przez inne organy i służby, także w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak również uzyskanych i przetwarzanych przez organy ścigania innych państw. W celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas wydarzenia specjalnego, a także w celu zapobieżenia popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz wykrywania i ścigania ich sprawców, istotne jest także przyznanie Policji czasowych, specjalnych uprawnień dotyczących przetwarzania danych o osobach zarejestrowanych jako uczestnicy wydarzenia specjalnego lub współpracujących przy jej organizacji – także bez wiedzy i zgody osób, których dotyczą te dane. Niezbędność zapewnienia mechanizmów gwarancyjnych przy tego rodzaju rozwiązaniach wymaga

wprowadzenia maksymalnych terminów przetwarzania tych danych, np. do 90 dni od dnia zakończenia wydarzenia specjalnego, z wyjątkiem informacji mających znaczenie dla toczących się postępowań. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone między innymi w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej XI sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w 2022 r., a pominięte w *Ustawie z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku*, co później stało się jednym z postulatów nowelizacyjnych po stronie organizatora.

Udostępnianie organom danych będących w posiadaniu Policji powinno być uzależnione od wystąpienia przesłanki celowościowej, jak zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas wydarzenia specjalnego, a także zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz wykrywanie i ściganie ich sprawców. Uprawnienie dotyczące pozyskiwania danych powinno być ograniczone podmiotowo oraz odbywać się na zasadach wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, z *Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych* oraz z ustawy o Policji, a także z umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną. W przypadku uzyskania informacji, w tym danych osobowych, od innego organu, służby lub instytucji, Policja mogłaby je udostępniać innym organom, służbom i instytucjom po uzyskaniu zgody tego organu, służby lub instytucji, od którego uzyskała informację.

Problemem pozostaje zagwarantowanie możliwości dokonywania przez Policję, na wniosek upoważnionego przedstawiciela organizatora, sprawdzenia osoby w zakresie możliwości stwarzania przez nią zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprezy, przy czym sprawdzenia osoby pod kątem stwarzania przez nią zagrożenia o charakterze terrorystycznym powinna dokonywać – na żądanie Policji – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

## Podsumowanie

Zestawienie typowych instrumentów prawnych stosowanych w przypadku zabezpieczenia konferencji, imprez, uroczystości i innych wydarzeń istotnych w wymiarze międzynarodowym organizowanych w Polsce pozwoliło na pozytywną weryfikację hipotezy badawczej zakładającej możliwość wprowadzania na stałe, na poziomie ustawodawstwa krajowego, rozwiązań

w zakresie bezpieczeństwa, przyjmowanych dotychczas w formie ustawodawstwa epizodycznego. Weryfikacja ta umożliwiła następnie sformułowanie wniosków *de lege ferenda*.

Istota zaproponowanych rozwiązań tkwi nie w przedstawieniu całkowicie nowych i nieznanym polskiemu porządkowi prawnemu instrumentów, lecz przeciwnie – we wprowadzeniu na stałe wybranych rozwiązań, które do tej pory miały charakter czasowy. Przykładem mogą być propozycje zadań wyznaczonych wojewodzie w zakresie przygotowywania planów zabezpieczenia przedsięwzięcia, a także ustawowe ograniczenia zgromadzeń spontanicznych, dodatkowych uprawnień Policji w zakresie przetwarzania danych w związku z wydarzeniem czy koordynacyjnej roli ministra właściwego do spraw wewnętrznych, które były już kilkakrotnie wprowadzane jako rozwiązanie epizodyczne.

Przedstawione propozycje rozwiązań mogłyby być zastosowane w odniesieniu do wydarzeń, imprez czy uroczystości o charakterze szczególnym, przede wszystkim międzynarodowym, organizowanych lub współorganizowanych przez centralne organy państwowe. Z uwagi na rangę uczestników, skalę lub charakter tego rodzaju przedsięwzięć wymagane jest podjęcie wyjątkowych środków potrzebnych do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym przede wszystkim w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

Propozycje rozwiązań mogłyby się znaleźć w ustawie o działaniach antyterrorystycznych w formie oddzielnej jednostki systematyzacyjnej (rozdziału). Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być stworzenie odrębnej ustawy, ale stosunkowo wąski zakres regulacji i bezpośrednie powiązanie z perspektywy celowościowej z zabezpieczeniem antyterrorystycznym zdają się przemawiać za pierwszym z tych rozwiązań.

## Bibliografia

Cichomski M., Idzikowska-Ślęzak I., *Stopnie alarmowe – praktyczny i prawny wymiar ich stosowania*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja” 2022, nr 2, s. 31–70.

Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Lex 2012.

Soloch P., Pietrzak P., *Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2016, nr 37–40, s. 13–33.

Struniawski J., *Planowanie operacji policyjnych z wykorzystaniem komponentu antyterrorystycznego*, w: W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński, *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, Szczytno 2016.

Uzasadnienie do *Projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315506> [dostęp: 1 X 2022].

Uzasadnienie do *Projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320762/katalog/12567618#12567618> [dostęp: 1 X 2022].

Uzasadnienie do *Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Rzeczypospolitej Polskiej*, Druk nr 2120, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2120> [dostęp: 1 X 2022].

Uzasadnienie do *Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 r.*, Druk nr 314, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=314> [dostęp: 1 X 2022].

Uzasadnienie do *Rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży - Kraków 2016*, Druk nr 332, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=332> [dostęp: 1 X 2022].

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2021.

### Źródła internetowe

*Działania Biura Ochrony Rządu w kontekście zabezpieczenia Szczytu NATO i ŚDM*, „Kwartalnik Policyjny” 2016, nr 4, <https://kwartalnik.csp.edu.pl/kp/archiwum-1/2016/nr-42016/3312,Dzialania-Biura-Ochrony-Rzadu-w-kontekscie-zabezpieczenia-Szczytu-NATO-i-SDM.html> [dostęp: 1 X 2022].

Hac P., *Formalne podstawy współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku prawnego*, „Kwartalnik Policyjny” 2017, nr 1, <https://kwartalnik.csp.edu.pl/kp/archiwum-1/2017/nr-12017/3456,Formalne-podstawy-wspoldzialania-Sil-Zbrojnych-RP-z-Policja-w-zakresie-zapewnienia.html> [dostęp: 1 X 2022].

<http://www.mkidn.gov.pl/pages/posts/41.-sesja-komitetu-swiatowego-dziedzictwa-unesco-w-krakowie-7463.php> [dostęp: 1 X 2022].

<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-wspolprzewodniczacych-po-spotkaniu-ministerialnym-poswieconym-budowaniu-pokoju-i-bezpieczenstwa-na-bliskim-wschodzie> [dostęp: 1 X 2022].

<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/spotkanie-ministerialne-poswiecone-budowaniu-pokoju-i-bezpieczenstwa-na-bliskim-wschodzie-program-medialny> [dostęp: 1 X 2022].

<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/trojmorze> [dostęp: 1 X 2022].

<https://www.gov.pl/web/klimat/szczyt-klimatyczny-w-katowicach-uroczyscie-rozpoczety> [dostęp: 1 X 2022].

<https://www.gov.pl/web/mswia/dotychczas-wprowadzane-stopnie-alarmowe-i-stopnie-alarmowe-crp-na-terytorium-rp> [dostęp: 1 X 2022].

<https://www.gov.pl/web/republikakorei/xvi-swiatowy-szczyt-cyfrowy-onz--forum-zarzadzania-internetem-w-katowicach-igf-2021> [dostęp: 1 X 2022].

<https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/167686,Policyjne-podsumowanie-zabezpieczenia-COP24.html> [dostęp: 1 X 2022].

<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/obchody-80-rocznicy-wybuchu-ii-wojny-swiatowej,1480> [dostęp: 1 X 2022].

<https://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/konferencja-bliskowschodnia-najwazniejszym-wydarzeniem-w-warszawie-od-czasu-szczytu-nato-,11087> [dostęp: 1 X 2022].

*Zadania Centralnego Biura Śledczego Policji w zabezpieczeniu Szczytu NATO i ŚDM, „Kwartalnik Policyjny” 2016, nr 4, <https://kwartalnik.csp.edu.pl/kp/archiwum-1/2016/nr-42016/3314,Zadania-Centralnego-Biura-Sledczego-Policji-w-zabezpieczeniu-Szczytu-NATO-i-SDM.html> [dostęp: 1 X 2022].*

## Akty prawne

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.).*

*Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych dotycząca przygotowań do Jedenastej Sesji Światowego Forum Miejskiego w 2022 roku w Katowicach, podpisana w Nairobi dnia 17 listopada 2021 r. oraz w Warszawie dnia 24 listopada 2021 r. (M.P. z 2022 r. poz. 131).*

*Umowa z Krajem-Gospodarzem między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych dotycząca Jedenastej Sesji Światowego Forum Miejskiego w 2022 roku w Katowicach, podpisana w Nairobi dnia 17 listopada 2021 r. oraz w Warszawie dnia 24 listopada 2021 r. (M.P. z 2022 r. poz. 129).*

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) – (Dz. Urz. UE L 77/1 z 23 III 2016 r.).*

*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia decyzji ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz. Urz. UE L 119/89 z 4 V 2016 r.).*

*Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. DzU z 2022 r. poz. 2305).*

*Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1550).*

*Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją XI sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w roku 2022 (DzU z 2021 r. poz. 1460, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (DzU z 2019 r. poz. 125, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (t.j. DzU z 2018 r. poz. 2223, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (DzU z 2021 r. poz. 575, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 19 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (t.j. DzU z 2022 r. poz. 2632).*

*Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (t.j. DzU z 2017 r. poz. 685).*

*Ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (DzU z 2016 r. poz. 379, ze zm.).*



*Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1389).*

*Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. DzU z 2019 r. poz. 742, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1466, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. DzU z 2017 r. poz. 985, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. DzU z 2022 r. poz. 2516).*

*Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. DzU z 2022 r. poz. 988, ze zm.)*

*Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1188).*

*Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. DzU z 2022 r. poz. 295).*

*Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1061, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. DzU z 2021 r. poz. 1882, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1215, ze zm.).*

*Uchwała Rady Ministrów w sprawie związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową Kraju-Gospodarza między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych w sprawie zorganizowania Forum Zarządzania Internetem 2021, przez podpisanie (niepublikowana).*

*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym (DzU z 2019 r. poz. 1592).*

*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym (DzU z 2019 r. poz. 233).*

*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2018 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (DzU z 2018 r. poz. 2058).*

*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 października 2018 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym (DzU z 2018 r. poz. 1981).*

*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym (DzU z 2017 r. poz. 1289).*

*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (DzU z 2016 r. poz. 840).*

*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym (DzU z 2016 r. poz. 715).*

*Zarządzenie nr 143 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji (M.P. z 2019 r. poz. 777).*

*Zarządzenie nr 17 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 sierpnia 2019 r. w sprawie użycia funkcjonariuszy Policji oraz Straży Granicznej do udzielenia pomocy Służbie Ochrony Państwa (Dz. Urz. MSWiA z 2019 r. poz. 30).*

*Zarządzenie nr 4 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie użycia funkcjonariuszy Straży Granicznej do udzielenia pomocy Służbie Ochrony Państwa (Dz. Urz. MSWiA z 2019 r. poz. 4).*

*Zarządzenie nr 142 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Służbie Ochrony Państwa (M.P. z 2019 r. poz. 776).*

*Zarządzenie nr 220 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Służbie Ochrony Państwa (M.P. z 2018 r. poz. 1165).*

*Zarządzenie nr 211 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji (M.P. z 2018 r. poz. 1160).*

*Zarządzenie nr 20 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie użycia funkcjonariuszy Straży Granicznej do udzielenia pomocy Służbie Ochrony Państwa (Dz. Urz. MSWiA z 2018 r. poz. 32).*

*Zarządzenie nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji (M.P. z 2017 r. poz. 651).*

*Zarządzenie nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji (M.P. z 2016 r. poz. 708).*

*Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Sekretariatem Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Protokołu z Kioto i Porozumienia paryskiego w sprawie dwudziestej czwartej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, czternastej sesji Konferencji Stron służącej jako Spotkanie Stron Protokołu z Kioto, trzeciej części pierwszej sesji Konferencji Stron służącej jako Spotkanie Stron Porozumienia paryskiego oraz sesji organów pomocniczych podpisane w Warszawie dnia 31 października 2018 r. (M.P. z 2019 r. poz. 36).*

*Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO) w sprawie 41. sesji Komitetu Światowego Dziedzictwa, podpisane w Paryżu dnia 19 kwietnia 2017 r. (M.P. z 2017 r. poz. 580).*

*Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 listopada 2018 r. o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji (M.P. z 2018 r. poz. 1167).*

*Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lipca 2016 r. o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji (M.P. z 2016 r. poz. 626).*

*Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 2016 r. o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji (M.P. z 2016 r. poz. 623).*

Mariusz Cichomski

Prawnik, socjolog, absolwent studiów doktoranckich. Zajmuje się zagadnieniami związanymi z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, nadzorem nad działalnością służb oraz legislacją w zakresie bezpieczeństwa.