



KPB-4101-04/2011
Nr ewid. 23/2012/P/11/186/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**GROMADZENIE, PRZETWARZANIE
I UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI
DOTYCZĄCYCH BEZPIECZEŃSTWA
IMPREZ MASOWYCH**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

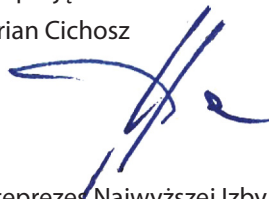
p.o. Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:

Marek Bieńkowski



Akceptuję:

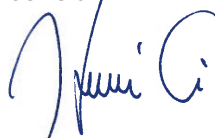
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 19.03.2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	7
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	9
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	9
3.2. Istotne ustalenia kontroli	10
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	15
4.1. Przygotowanie kontroli	15
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	15
5. ZAŁĄCZNIKI.....	16

Temat i numer kontroli

Gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych (P/11/186)

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Przestępstwa i wykroczenia związane z imprezami masowymi, w szczególności z meczami piłkarskimi stanowią istotny problem dotyczący bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Szczególnie ważne jest to w kontekście zbliżającego się Finałowego Turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (zwanym dalej EURO 2012). Wyżej wymienione zagadnienia były przedmiotem licznych publikacji prasowych oraz interpelacji i zapytań poselskich wskazujących na nieadekwatność obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych i rozwiązań organizacyjnych w stosunku do wzrostu zagrożenia naruszenia porządku na imprezach masowych. Kompleksowe uregulowanie w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych¹ (zwanej dalej ustawą o bim) kwestii gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych oraz stworzenie systemu przekazywania informacji między podmiotami uczestniczącymi w zapewnieniu bezpieczeństwa tych imprez uzasadniały potrzebę przeprowadzenia kontroli, tak aby możliwe było ustalenie, czy ten ważny dla bezpieczeństwa imprez masowych element działa poprawnie.

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena funkcjonowania systemu gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych oraz wykorzystania tych informacji.

Cele cząstkowe:

1. Ocena działań Komendanta Głównego Policji w zakresie opracowania systemu gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych oraz w jaki sposób system ten funkcjonuje, - ocena prowadzenia przez Komendanta Głównego Policji współpracy międzynarodowej w celu pozyskania informacji o zagranicznych zakazach stadionowych oraz na jakim etapie było tworzenie bazy danych o osobach mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas EURO 2012.
2. Ocena działań Komendanta Rejonowego Policji Warszawa I w zakresie rejestrowania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych oraz udzielania odpowiedzi w tym zakresie podmiotom do tego uprawnionym,
3. Ocena Prezesa Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w zakresie przekazywania Policji informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych zgodnie z trybem i zasadami wynikającymi z ustawy o bim.

Okres objęty kontrolą: 1 sierpnia 2009 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy o bim do 23 grudnia 2011 r.

Czynności kontrolne prowadzono od 28 października do 23 grudnia 2011 r.

¹ Dz. U. Nr 62, poz. 504 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia funkcjonowanie systemu gromadzenia i przekazywania informacji dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych. Prowadzona przez Komendanta Głównego Policji baza danych, w której gromadzone są informacje dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych, nie była na bieżąco aktualizowana o dane osób, w stosunku do których orzeczono zakazy uczestnictwa w imprezach masowych. Informacje o osobach, w stosunku do których Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia orzekł zakaz uczestnictwa w imprezach masowych nie były przekazywane Policji, albo przekazywane były z dużym opóźnieniem. Brak aktualnych danych uniemożliwiał organizatorom imprez wykluczenie uczestnictwa osób mogących zakłócać przebieg i bezpieczeństwo organizowanych przedsięwzięć. Ponadto, w bazie tej Komendant Główny Policji nie gromadził informacji na temat zakazów uczestnictwa w imprezach masowych wydanych przez instytucje zagraniczne. Brak tych danych stwarzał ryzyko udziału w imprezach masowych osób zakłócających bezpieczny przebieg tych imprez i objętych z tego powodu zagranicznymi zakazami uczestnictwa w imprezach masowych. Dodatkowo, prace dotyczące bazy danych, tworzonej na podstawie art. 68 a ustawy o bim, o osobach mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas EURO 2012 są dopiero na wstępnym etapie, co może stwarzać ryzyko, że przed planowanym turniejem Polska nie będzie dysponować aktualną i pełną bazą danych o osobach stwarzających zagrożenie dla bezpiecznego przebiegu organizowanej imprezy.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. **Stwierdzono przypadki naruszenia zasad rejestracji w KSIP informacji o osobach, w stosunku do których orzeczono zakazy uczestnictwa w imprezach masowych.** Zasady takie zostały określone w Decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji² (zwanej dalej Decyzją Nr 167). Ustalono, że na trzy jednostki Policji, które rejestrowały objęte badaniem sprawy, dwie robiły to nieprawidłowo, ponieważ pomimo że otrzymywały jako pierwsze informacje o orzeczonych zakazach stadionowych i przez to były właściwe do ich zarejestrowania, w myśl § 4 ust. 1 Decyzji Nr 167, nie dokonywały tej rejestracji w KSIP, przekazując bezpośrednio uzyskane informacje innym jednostkom organizacyjnym Policji. W konsekwencji informacje rejestrowano w KSIP nierzetelnie, tj. dużym opóźnieniem. Opóźnienia te powodowały, że do czasu rejestracji w KSIP osoby, wobec których orzeczono zakazy uczestnictwa w imprezach masowych mogły w nich uczestniczyć. W ocenie NIK, szybkie rejestrowanie informacji o orzeczonych zakazach stanowi istotny element dla zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych, gdyż umożliwia wykluczenie z nich udziału osób zagrażających porządkowi i prawidłowemu przebiegowi organizowanych przedsięwzięć. Decyzja Komendanta Głównego Policji ustalająca zasadę rejestracji informacji w KSIP przez jednostki, które jako pierwsze otrzymały informacje w terminie 24 godzin od ich otrzymania miała w założeniu ograniczyć możliwość udziału w imprezach masowych osób objętych zakazami, a tym samym zapewnić bezpieczeństwo innych osób.

² Dz. Urz. KGP Nr 10, poz. 57 ze zm.

NIK zauważa, iż zgodnie z art. 36 ustawy o bim Komendant Główny Policji odpowiedzialny jest za gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych i to na nim spoczywa obowiązek zapewnienia rzetelnej i terminowej rejestracji tych informacji w systemie. Tym samym Komendant Główny Policji powinien egzekwować realizację tego obowiązku m.in. przez podległe mu jednostki organizacyjne, w szczególności w ramach sprawowanego nad nimi nadzoru (str. 14-15).

2. Komendant Główny Policji prowadził współpracę z podmiotami zagranicznymi, nie korzystał jednak z uprawnień określonego w art. 50 ust 1 ustawy o bim i nie pozyskiwał od instytucji zagranicznych informacji na temat wydanych przez nie zakazów uczestnictwa w imprezach masowych (tzw. zakazów zagranicznych). W wyniku tego rejestru prowadzony był nierzetelnie, Komendant Główny Policji nie zrealizował obowiązku wymienionego w art. 40 pkt 10 ww. ustawy dotyczącego gromadzenia informacji o zakazach zagranicznych w bazie danych z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych. Kontrola wykazała również, że dopiero na wstępnym etapie znajdują się prace dotyczące bazy danych o osobach mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas EURO 2012³. Zdaniem NIK, istnieje ryzyko nieprzygotowania ww. bazy danych przed EURO 2012. W takim przypadku Policja nie będzie dysponować informacjami o osobach mających zagraniczne zakazy stadionowe, co będzie miało zasadniczy wpływ na poziom bezpieczeństwa podczas EURO 2012 (str. 15-17).

3. W Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia nie stosowano przepisów ustawy o bim odnoszących się w szczególności do zakresu, terminu i formy przekazywania informacji do Policji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych.

Ustalono, że informacje dotyczące osób z orzeczonymi zakazami uczestnictwa w imprezach masowych były przekazywane do Policji w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (k.k.w.)⁴. Było to główną przyczyną nieprawidłowego przekazywania informacji do Policji. W wyniku badania dokumentacji 13 spraw zakończonych wyrokami za przestępstwa i wykroczenia wymienione w przepisach karnych ustawy o bim stwierdzono m.in., że:

- w dwóch przypadkach w ogóle nie zostały przekazane do Policji informacje o wyrokach pomimo obowiązku wynikającego z art. 41 ust. 1 ustawy o bim,
- informacje o jedenastu wyrokach przekazywano do Policji z naruszeniem 24 godzinnego terminu, o którym mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o bim (informacje przekazywano w terminach od 12 do 50 dni),
- wszystkie informacje dotyczące osób w stosunku do których orzeczono zakaz uczestnictwa w imprezach masowych były przekazywane przez Sąd Rejonowy do Policji za pośrednictwem poczty, podczas gdy art. 42 ust. 1 ustawy o bim nakłada obowiązek przekazywania informacji z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej albo przez bezpośrednie doręczenie.

W ocenie NIK, niestosowanie przez Sąd Rejonowy przepisów ustawy o bim wpływało bezpośrednio na brak kompletności

³ Obowiązek tworzenia ww. bazy wynika z art. 68a ustawy o bim.

⁴ Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

i aktualności bazy danych prowadzonej przez Komendanta Głównego Policji (str. 17-18)

- 4. Komendant Główny Policji nie podejmował żadnych działań w celu zapewnienia przekazywania ww. informacji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, co było nierzetelne.** Przesyłanie informacji dotyczących imprez masowych pocztą dodatkowo wydłużało czas ich przekazywania z Sądu Rejonowego do bazy danych prowadzonej przez Komendanta Głównego Policji (str. 18)
- 5. Komendant Rejonowy Policji Warszawa I przekazywał podmiotom uprawnionym informacje dotyczące osób, w stosunku do których orzeczono zakaz uczestnictwa w imprezach masowych z opóźnieniem.**

W sześciu na 17 zbadanych przypadków Komendant Rejonowy Policji Warszawa I przekazywał podmiotom uprawnionym, informacji dotyczących osób, w stosunku do których orzeczono zakaz uczestnictwa w imprezach masowych w terminach od 6 do 14 dni od daty otrzymania zapytania, co było niezgodne z art. 43. ust. 1 ustawy o bim, który zobowiązuje do przekazywania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych niezwłocznie po otrzymaniu zapytania od podmiotu uprawnionego (str. 18).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Prowadzona przez Komendanta Głównego Policji elektroniczna baza danych nie była na bieżąco aktualizowana w zakresie informacji o osobach, wobec których orzeczono środek karny zakazu wstępu na imprezę masową. Przyczyną tego było opieszale przekazywanie przez Sąd Rejonowy informacji o wyrokach dotyczących przestępstw i wykroczeń wymienionych w przepisach karnych ustawy o bim oraz

nieprawidłowe rejestrowanie tych informacji przez jednostki organizacyjne Policji. Powodowało to, że od daty uprawomocnienia się wyroku do wprowadzenia informacji do systemu KSIP upływało od 25 do 140 dni. Istniało zatem ryzyko, iż organizatorzy imprez masowych, którzy odpowiadają za uniemożliwienie osobom objętym zakazami wzięcia udziału w imprezach, otrzymywali od Policji niepełne i nierzetelne informacje o ww. osobach. W efekcie uniemożliwiała to wyeliminowanie z uczestnictwa w imprezach masowych osób, które mogą zakłócać porządek publiczny w trakcie trwania takich imprez. Niewywiązywanie się przez Komendanta Głównego Policji z nałożonego na niego obowiązku gromadzenia w bazie danych z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych, informacji o zakazach zagranicznych spowodowało, że Policja nie dysponowała informacjami na temat tych zakazów. Brak takich informacji oraz fakt, że baza danych o osobach mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas EURO 2012 jest na wstępnym etapie tworzenia, może negatywnie wpłynąć na poziom bezpieczeństwa podczas trwania turnieju EURO 2012.

Mając na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości, NIK sformułowała następujące wnioski pokontrolne:

Do Komendanta Głównego Policji

- o gromadzenie informacji o zakazach stadionowych nałożonych na osoby przez uprawnione do tego podmioty innych państw,
- o zintensyfikowanie działań mających na celu stworzenie bazy danych o osobach mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas EURO 2012,
- o udzielanie informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych uprawnionym podmiotom na kartach odpowiedzi o których mowa w art. 42 ust. 4 ustawy o bim,

- o wyegzekwowanie od podległych jednostek organizacyjnych Policji, w ramach sprawowanego nad nimi nadzoru, prawidłowego i terminowego rejestrowania w KSIP informacji o osobach, w stosunku do których orzeczono zakazy uczestnictwa w imprezach masowych,
- o podjęcie, we współpracy z innymi podmiotami uczestniczącymi w przetwarzaniu informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych, działań w celu przekazywania ww. informacji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Do Prezesa Sądu Rejonowego

- o zapewnienie przekazywania właściwym podmiotom informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych w zakresie oraz z zachowaniem terminu i formy, wynikających z ustawy o bim.

Do Komendanta Rejonowego Policji Warszawa I

- o spowodowanie przekazywania podmiotom uprawnionym informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych niezwłocznie po otrzymaniu od podmiotu uprawnionego zapytania.

W związku z wynikami kontroli przeprowadzonej w Komendzie Głównej Policji oraz Komendzie Rejonowej Policji Warszawa I, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, zwanej dalej ustawą o NIK, przekazała wystąpienia pokontrolne Ministrowi Spraw Wewnętrznych, jako właściwemu organowi, sprawującemu nadzór nad działalnością Policji. W wystąpieniu tym NIK wnioskuje o monitorowanie, w ramach sprawowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych nadzoru, realizacji przez Komendanta Głównego Policji oraz podległe mu jednostki, zadań określonych przepisami dotyczącymi gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych.

Ponadto w związku z wynikami kontroli przeprowadzonej w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazała wystąpienie pokontrolne Ministrowi Sprawiedliwości, jako właściwemu organowi sprawującemu nadzór nad działalnością administracyjną sądów. W wystąpieniu tym NIK wnioskuje o monitorowanie, w ramach sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru, realizacji przez właściwe sądy zadań wynikających z ustawy o bim.

⁵ T.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Zasady gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych zostały określone w Rozdziale 7 ustawy o bim.

Stosownie do art. 36 ust. 1 ustawy o bim organem administracji rządowej właściwym w sprawach gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, w tym meczów piłki nożnej, jest Komendant Główny Policji, zwany dalej też Komendantem. Do zadań Komendanta należy w szczególności gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych oraz prowadzenie bazy danych dotyczącej bezpieczeństwa imprez masowych (art. 37 pkt 1 i 2).

W art. 38 i 39 ustawy o bim został określony katalog podmiotów uprawnionych do korzystania z bazy danych dotyczącej bezpieczeństwa imprez masowych oraz zobowiązanych do przekazywania Komendantowi informacji w ww. zakresie. Podmiotami tymi są m.in.:

- policja;
- prokuratura;
- sądy;
- organy administracji publicznej właściwe w sprawach wydawania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej (tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy masowej);
- organizatorzy masowych imprez sportowych.

W bazie danych prowadzonej przez Komendanta, zgodnie z art. 40 ustawy, o bim gromadzone są w szczególności informacje:

- o osobach, przeciwko którym toczy się postępowanie karne lub przeciwko którym skierowano wnioski o ukaranie za czyn

popołniony w związku z masową imprezą sportową;

- o osobach, co do których zapadł prawomocny wyrok lub prawomocne orzeczenie o ukaraniu za przestępstwo albo wykroczenie, popełnione w związku z masową imprezą sportową;
- o klubach, organizacjach, stowarzyszeniach skupiających kibiców oraz o związkach i klubach sportowych;
- o zaistniałych w związku z organizowanymi imprezami masowymi zbiorowymi naruszeniach porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz chuligańskich zachowaniach;
- o przemieszczaniu się osób uczestniczących w masowych imprezach sportowych;
- o zakazach zagranicznych oraz instytucjach zagranicznych właściwych do współpracy, w tym ich nazwę, siedzibę oraz adres.

Zasady obiegu i przechowywania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych zostały określone w art. 41-49 ustawy o bim. Zgodnie z ww. regulacjami, podmioty zobowiązane przekazują Komendantowi informacje dotyczące bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, nie później niż w ciągu 24 godzin od chwili ich otrzymania (art. 41 ust. 1). Przekazanie informacji następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej albo przez bezpośrednie doręczenie do najbliższego komisariatu lub komendy powiatowej (miejskiej, rejonowej) Policji (art. 42 ust. 1). Komendant przekazuje informacje dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych niezwłocznie po otrzymaniu zapytania od podmiotu uprawnionego (art. 43 ust. 1). Treść wszystkich zapytań i przekazanych informacji powinna być zaewidencjonowana w bazie danych prowadzonej przez Komendanta Głównego Policji (art. 45).

Gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych może być dokonywane przy wykorzystaniu urządzeń i systemów teleinformatycz-

nych, kartotek, wykazów i zbiorów ewidencyjnych (art. 46).

Szczegółowe zasady przekazywania i rejestrowania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie przekazywania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych⁶.

Zasady i tryb wykonywania przez Policję zadań związanych z gromadzeniem i przetwarzaniem informacji dotyczących masowych imprez sportowych zostały uregulowane w Zarządzeniu Nr 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r.⁷. Ponadto zasady prowadzenia Policijnego Rejestru Imprez Masowych (PRIM) zostały określone w Zarządzeniu Nr 1100 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 grudnia 2006 r.⁸.

Na podstawie decyzji Rady UE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotyczącej bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym⁹ państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do wyznaczenia *narodowych punktów informacyjnych* o charakterze policyjnym dla piłki nożnej, których zadaniem jest prowadzenie międzynarodowej współpracy policyjnej w zakresie tej dyscypliny sportu.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

1. Rejestrowanie informacji o osobach, w stosunku do których orzeczono zakazy uczestnictwa w imprezach masowych

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że jednostki organizacyjne Policji nieprawidłowo rejestrowały informacje o osobach, w stosunku do których orzeczono zakazy uczestnictwa w imprezach masowych.

Szczegółowym badaniem w zakresie terminowości i rzetelności wprowadzania informacji do bazy danych dotyczącej bezpieczeństwa imprez masowych prowadzonej przez Komendanta Głównego Policji objęto pięć spraw dotyczących orzeczonych przez sądy zakazów uczestnictwa w imprezach masowych¹⁰. W wyniku badania ustalono, że w trzech następujących przypadkach, informacje o osobach objętych zakazami zostały zarejestrowane w KSIP z przekroczeniem 24-godzinnego terminu określonego w § 11 ust. 16 Załącznika do Decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji:

- w sprawie oznaczonej sygnaturą V W 215/10, w dniu 9 września 2011 r. do Komisariatu Policji w Ząbkach, tj. jednostki Policji właściwej ze względu na miejsce zamieszkania osoby ukaranej, wpłynął odpis wyroku Sądu Rejonowego dla Warszawy Żoliborza dotyczącego orzeczonego zakazu uczestnictwa w imprezach masowych, połączonego z obowiązkiem stawiennictwa w trakcie imprez we właściwej ze względu na miejsce zamieszkania jednostce organizacyjnej Policji. Treść wyroku nie została zaewidencjonowana przez Komisariat Policji w Ząbkach w systemie KSIP, zaś informacje dotyczące wyroku zostały przekazane do KRP Warszawa I będącej jednostką organizacyjną Policji właściwą ze względu na miejsce popełnienia czynu zabronionego 13 października 2011 r., tj. po upływie 34 dni od ich otrzymania. Treść wyroku została zewidencjonowana w KSIP przez uprawnionego pracownika KRP Warszawa I w dniu 26 października 2011 r. tj. 13 dni po otrzymaniu ww. informacji z Komisariatu Policji w Ząbkach. Oznacza to, że informację o orzeczeniu zakazu uczestnictwa w imprezach masowych za-

⁶ Dz. U. Nr 54, poz. 329.

⁷ Dz. Urz. KGP. Nr 17, poz. 129.

⁸ Dz. Urz., KGP Nr 13, poz. 99.

⁹ Dz. U.UE.L.02.121.1 ze zm.

¹⁰ Doboru próby dokonano w Komendzie Rejonowej Policji Warszawa I. Badaniem objęto wszystkie, przekazane w okresie objętym kontrolą, do ww. jednostki organizacyjnej Policji informacje dotyczące orzeczonych przez sądy zakazów uczestnictwa w imprezach masowych.

rejestrowano w KSIP dopiero po 47 dniach od wpływu informacji do Policji.

- w sprawie oznaczonej sygnaturą akt VII W 1021/09, w dniu 31 lipca 2009 r. Komenda Miejska Policji w Zabrzu sporządziła kartę rejestracyjną informującą o wyroku Sądu Rejonowego – Sądu Grodzkiego w Zabrzu dotyczącym orzeczonego zakazu uczestnictwa w imprezach masowych, połączonego z obowiązkiem stawiennictwa w trakcie imprez we właściwej ze względu na miejsce zamieszkania jednostce organizacyjnej Policji. Treść wyroku nie została zaewidencjonowana przez Komendę Miejską Policji w Zabrzu w systemie KSIP. W dniu 7 sierpnia 2009 r., tj. 7 dni po uzyskaniu informacji przez Policję karta rejestracyjna dot. ww. wyroku wpłynęła do Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach, gdzie 10 sierpnia 2009 r. została zaewidencjonowana w KSIP. Oznacza to, że informację o orzeczeniu zakazu uczestnictwa w imprezach masowych zarejestrowano w KSIP dopiero po 10 dniach od wpływu informacji do Policji.
- w sprawie oznaczonej sygnaturą akt VII W 1022/09, w dniu 31 lipca 2009 r. Komenda Miejska Policji w Zabrzu sporządziła kartę rejestracyjną informującą o wyroku Sądu Rejonowego – Sądu Grodzkiego w Zabrzu dotyczącym orzeczonego zakazu uczestnictwa w imprezach masowych, połączonego z obowiązkiem stawiennictwa w trakcie imprez we właściwej ze względu na miejsce zamieszkania jednostce organizacyjnej Policji. Treść wyroku nie została zaewidencjonowana przez Komendę Miejską Policji w Zabrzu w systemie KSIP. W dniu 7 sierpnia 2009 r., tj. 7 dni po uzyskaniu informacji przez Policję karta rejestracyjna dot. ww. wyroku wpłynęła do Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach, gdzie w dniu 10 sierpnia 2009 r. została zaewidencjonowana w KSIP. Oznacza to, że informację o orzeczeniu zakazu uczestnictwa

w imprezach masowych zarejestrowano w KSIP dopiero po 10 dniach od wpływu informacji do Policji.

W toku kontroli ustalono, że Komendant Główny Policji będąc, zgodnie z art. 36 ustawy o bim, odpowiedzialnym za gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych i zapewnienie rzetelnej i terminowej rejestracji tych informacji w systemie, nie podjął skutecznych działań w celu wyegzekwowania realizacji tego obowiązku od podległych mu jednostek organizacyjnych.

2. Gromadzenie informacji o zakazach zagranicznych

Kontrola wykazała, że Komendant Główny Policji nie gromadził informacji o zakazach zagranicznych. W prowadzonej przez niego bazie danych nie było żadnych informacji o tego rodzaju zakazach.

W ramach realizacji obowiązku określonego w art. 37 pkt 5 ustawy o bim Komendant prowadził współpracę z podmiotami zagranicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych. Ustalono, że współpraca ta opierała się przede wszystkim na wymianie informacji z Narodowymi Punktami Informacyjnymi ds. imprez piłkarskich. Badaniem objęto dwie masowe imprezy sportowe z udziałem zagranicznych drużyn piłkarskich¹¹. W ramach przygotowania do tych imprez, Komendant Główny Policji pozyskiwał informacje dotyczące w szczególności: liczby kibiców planujących przyjazd do Polski, tras przejazdu kibiców oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uzyskane informacje były bezzwłocznie przekazywane do właściwych jednostek organizacyjnych Policji i Straży Granicznej.

¹¹ Mecz piłki nożnej rozegrany 14 listopada 2009 r. między reprezentacjami narodowymi Polski i Rumunii oraz mecz piłki nożnej rozegrany w dniu 3 listopada 2011 r. pomiędzy Legią Warszawa a Rapidem Bukareszt.

Kontrola wykazała natomiast, że Komendant Główny Policji nie pozyskiwał od instytucji zagranicznych informacji na temat wydanych przez nie zakazów uczestnictwa w imprezach masowych (tzw. zakazów zagranicznych), do czego był uprawniony na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o bim. W konsekwencji Komendant Główny Policji nie zrealizował obowiązku wymienionego w art. 40 pkt 10 ww. ustawy dotyczącego gromadzenia w bazie danych z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych, informacji o zakazach zagranicznych. Mogło to w znaczący sposób utrudnić realizację obowiązków nałożonych przez ustawę o bim na organizatorów imprez masowych, dotyczących zapobiegania udziałowi w imprezach osób objętych zakazami zagranicznymi.

Brak wiedzy na temat zakazów zagranicznych ma szczególne znaczenie w związku z potrzebą przygotowania Policji do zabezpieczenia EURO 2012. Z udzielonych przez Dyrektora Głównego Sztabu Policji KGP wyjaśnień wynika, że informacje o osobach objętych zakazami zagranicznymi będą zbierane w ramach odrębnej bazy danych o osobach mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas EURO 2012, tworzonej na podstawie art. 68a ustawy o bim¹². NIK zwraca

¹² Art. 68a, który wszedł w życie 12 listopada 2011 r. stanowi, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas Turnieju Finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, a także w celu zapobiegania popełnianiu przestępstw i wykroczeń związanych z tym Turniejem oraz wykrywania i ścigania ich sprawców, Policja może pobierać, uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać, sprawdzać i wykorzystywać informacje, w tym dane osobowe: o osobach stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym również poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że osoby te będą przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uzyskane lub przetwarzane przez inne organy, służby i instytucje państwowe, w tym również w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, uzyskane lub przetwarzane przez organy ścigania innych państw - także bez wiedzy i zgody osób, których dane te dotyczą, w okresie, o którym mowa w art. 68c ust. 1. Do zakresu informacji, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio

uwagę, że czynności mające na celu opracowanie ww. bazy danych znajdują się na wstępnym etapie, tj. rozpoczęto konsultacje z podmiotami zagranicznymi. Natomiast nie określono do tychczas harmonogramu gromadzenia przez Policję danych o obywatelach zagranicznych oraz ich zakresu. Nie ustalono również w jakiej formie będzie funkcjonować ta baza danych i nie został określony zamknięty katalog państw/podmiotów zagranicznych, z którymi będzie prowadzona współpraca w celu gromadzenia danych. Nie zostały również unormowane zasady współpracy z partnerami zagranicznymi w zakresie gromadzenia i przekazywania danych na potrzeby przygotowania do EURO 2012. W związku z powyższym, zdaniem NIK, istnieje ryzyko nieprzygotowania ww. bazy danych przed EURO 2012. W takim przypadku Policja nie będzie dysponować informacjami o osobach mających zagraniczne zakazy stadionowe, co będzie miało zasadniczy wpływ na poziom bezpieczeństwa podczas EURO 2012.

3. Stosowanie przepisów ustawy o bim odnoszących się w szczególności do zakresu, terminu oraz formy przekazywania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych przez Sąd Rejonowy.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że w Sądzie Rejonowym, w całym okresie objętym kontrolą, nie były stosowane przepisy ustawy o bim odnoszące się w szczególności do zakresu, terminu oraz formy przekazywania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych przekazywanych Komendantowi Głównemu Policji.

W wyniku badania dokumentacji 13 spraw zakończonych prawomocnymi wyrokami za przestępstwa i wykroczenia wymienione w przepisach karnych ustawy o bim, o których

przepisy art. 20 ust. 2b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm).

treści Sąd był zobowiązany poinformować Komendanta Głównego Policji ustalono, że:

- mimo obowiązku wynikającego z art. 41 ust. 1 ustawy o bim, w dwóch przypadkach nie zostały przekazane do Policji informacje o wyrokach, w których odstąpiono od orzeczenia środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową;
- informacje o jedenastu wyrokach wydanych w związku z masowymi imprezami sportowymi zostały przekazane do Policji w terminach od 12 do 50 dni od daty ich uprawomocnienia, mimo że art. 41 ust. 1 ustawy o bim nakłada obowiązek przekazywania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin od chwili otrzymania takich informacji. Ponadto powyższe informacje zostały przesłane za pośrednictwem poczty do jednostek organizacyjnych Policji właściwych dla miejsca zamieszkania osoby skazanej, mimo że art. 42 ust. 1 ustawy o bim zobowiązuje do przekazywania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej albo poprzez bezpośrednie doręczenie do najbliższego komisariatu lub komendy powiatowej (miejskiej, rejonowej) Policji;

Ustalono, iż główną przyczyną opisanych powyżej nieprawidłowości był fakt, że Sąd Rejonowy przekazywał Policji informacje dotyczące przestępstw i wykroczeń popełnionych w związku z imprezami masowymi, nie w oparciu o przepisy ustawy o bim, a w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (k.k.w.)¹³. W ocenie NIK, przesyłanie ww. informacji na podstawie Kodeksu karnego wykonawczego nie zwalniało Sądu Rejonowego z obowiązku stosowania ustawy o bim. Niestosowanie tej ustawy wpływało bowiem w sposób bezpośredni na brak

kompletności i aktualności bazy danych prowadzonej przez Komendanta Głównego Policji, do czego jest on zobowiązany art. 37 pkt 2 ustawy o bim. Powyższe utrudniało realizację obowiązków nałożonych przez tę ustawę na Policję oraz organizatorów imprez masowych (dotyczących zapobiegania udziałowi w imprezach masowych osób objętych zakazami), a tym samym mogło mieć wpływ na bezpieczeństwo uczestników imprez masowych.

4. Działania Komendanta Głównego Policji w celu zapewnienia możliwości przekazywania ww. informacji z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej.

NIK ustaliła, iż Komendant nie podejmował żadnych działań w celu zapewnienia możliwości przekazywania ww. informacji z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej, ponieważ jak wyjaśnił Z-ca Komendanta Głównego Policji, przesyłanie informacji pocztą tradycyjną jest skuteczne. NIK nie podziela ww. stanowiska. Przesyłanie informacji dotyczących imprez masowych pocztą jest niezgodne z przepisami ustawy o bim. Wydłuża też czas przekazywania informacji z sądów do bazy danych prowadzonej przez Komendanta Głównego Policji. Zdaniem NIK, celowym jest podjęcie działań, we współpracy z innymi podmiotami uczestniczącymi w przetwarzaniu informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych, zmierzających do zapewnienia prawidłowego przekazywania ww. informacji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Poza opisanymi powyżej nieprawidłowościami, które miały wpływ na aktualność i kompletność danych gromadzonych w prowadzonej przez Komendanta Głównego Policji bazie, stwierdzono również następujące uchybienia, które nie miały wpływu na jakość gromadzonych informacji:

- w jednym przypadku nieprzestrzegano w KGP przyjętej w § 7 ust. 8 Decyzji Nr 167 procedury dotyczącej cofnięcia uprawnień

¹³ Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

do dostępu do KSIP funkcjonariuszowi przeniesionemu do innej komórki organizacyjnej.

- w okresie objętym kontrolą podmioty uprawnione skierowały do Komendanta Głównego Policji zgodnie z art. 42 ust. 3 ustawy bim 16 zapytań o osoby, w stosunku do których orzeczono zakaz uczestnictwa w imprezach masowych. W pięciu przypadkach Główny Sztab Policji KGP udzielił podmiotom uprawnionym odpowiedzi bez sporządzenia tzw. kart odpowiedzi, co było niezgodne art. 42 ust. 4 ustawy o bim.
- w sześciu na 17 przypadków KRP Warszawa I przekazywała podmiotom uprawnionym, informacje dotyczące osób, w stosunku do których orzeczono zakaz uczestnictwa w imprezach masowych w terminach od 6 do 14 dni od daty otrzymania zapytania, co było niezgodne z art. 43. ust. 1 ustawy o bim, który zobowiązuje do przekazywania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych niezwłocznie po otrzymaniu zapytania od podmiotu uprawnionego. NIK zauważa jednak, że wszystkie odpowiedzi przesłane zostały organizatorom przed datą odbywania się imprezy ma-

sowej. Nie było zatem ryzyka, iż do udziału w imprezie masowej dopuszczone zostaną osoby z orzeczonym zakazem udziału w takiej imprezie.

Zdjęcie nr 1

Piłkarskie Derby Warszawy, 6 marca 2011 r.

Stadion miejski w Warszawie, przy ul. Łazienkowskiej



Fot. Krzysztof Szulc

4.1 Przygotowanie kontroli

Na etapie przygotowania kontroli zdecydowano, że rozpoczęcie kontroli nastąpi od kontroli w Komendzie Głównej Policji. Założono, że w pierwszej kolejności zostanie sprawdzone, jakie kategorie informacji znajdują się w prowadzonej przez Komendanta Głównego Policji bazie danych i przez kogo są przekazywane. Uzyskane informacje były podstawą do doboru celowego pozostałych jednostek do kontroli. Przy wyborze tym brana była pod uwagę również kwestia bezpieczeństwa EURO 2012.

W celu sprawdzenia rzetelności danych zawartych w prowadzonej przez Komendanta Głównego Policji bazie danych założono dokonanie krzyżowego sprawdzenia znajdujących się w niej informacji o osobach, wobec których orzeczono tzw. zakaz stadionowy z wydanymi orzeczeniami ww. zakazów w objętym kontrolą sądzie rejonowym.

W ramach kontroli przewidziano możliwość zasięgnięcia informacji w innych jednostkach niż kontrolowane, z uwagi na fakt, że ustawa o bim nakłada na organizatorów imprez masowych (np. kluby sportowe) obowiązki związane z korzystaniem z informacji gromadzonych przez Policję.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w trzech jednostkach. Ponadto w dwóch niekontrolowanych jednostkach zasięgnięto infor-

macji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK¹⁴. Wszystkie kontrole zostały zakończone podpisaniem protokołów kontroli. Do ustaleń zawartych w protokołach kontroli nie zostały zgłoszone zastrzeżenia. Najwyższa Izba Kontroli skierowała trzy wystąpienia pokontrolne do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek oraz dwa wystąpienia do właściwych organów państwowych¹⁵. NIK negatywnie oceniła realizację przez Prezesa Sądu Rejonowego zadań określonych w ustawie o bim. NIK negatywnie oceniła działania Komendanta Głównego Policji związane z gromadzeniem i udostępnianiem danych zawartych w systemie KSIP. Realizację zadań określonych w ustawie o bim przez Komendanta Rejonowego Policji Warszawa I NIK oceniła pozytywnie z uchybieniami.

Żaden z kierowników jednostek kontrolowanych oraz właściwych organów państwowych nie wniósł zastrzeżeń, co do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Z danych na dzień 6 marca 2012 r. wynika, że na 10 wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK, jeden wniosek został zrealizowany, dziewięć było w trakcie realizacji.

¹⁴ Polski Związek Piłki Nożnej oraz Klub Piłkarski Legia S.S.A.

¹⁵ Minister Sprawiedliwości w związku z kontrolą w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia oraz Minister Spraw Wewnętrznych, w związku z kontrolą w Komendzie Głównej Policji oraz Komendzie Rejonowej Policji Warszawa I.

Wykaz objętych kontrolą jednostek i osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	
		Pełniona funkcja	Imię i nazwisko
1.	Komenda Główna Policji	Komendant Główny Policji	Andrzej Matejuk
2.	Komenda Rejonowa Policji Warszawa I	Komendant Rejonowy Policji	Marek Maruchniak
3.	Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia	Prezes Sądu	Maciej Gruszczyński

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 ze zm).
2. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504 ze zm).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm).
4. Decyzja Rady UE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym (Dz. U. UE. L. 121.1 ze zm).
5. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie przekazywania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych (Dz. U. Nr 54, poz. 329).
6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024).
7. Europejska konwencja sporządzona w Strasburgu dnia 19 sierpnia 1985 r. w sprawie przemo- cy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej (Dz. Nr z 1995 r.129, poz. 625).
8. Rezolucja Rady UE z dnia 3 czerwca 2010 r. w sprawie zaktualizowanego podręcznika z za- leceniami w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej oraz w zakresie działań pre- wencyjnych i kontrolnych związanych z aktami przemocy i zakłóceniami porządku podczas międzynarodowych meczów piłki nożnej, które dotyczą co najmniej jednego państwa człon- kowskiego (Dz. Urz. UE. C. 165.1).
9. Zarządzenie Nr 749 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie regulami- nu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 20 ze zm).
10. Zarządzenie Nr 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez Policję zadań związanych z rozpoznaniem, zapobie- ganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sporto- wymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych (Dz. Urz. KGP Nr 17, poz. 129).
11. Zarządzenie Nr 1100 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie zasad prowadzenia Policyjnego Rejestru Imprez Masowych (Dz. Urz. KGP z 2007 r. Nr 13, poz. 99).
12. Wskazówki dla użytkowników Policyjnego Rejestru Imprez Masowych z dnia 9 lutego 2007 r., zaakceptowane przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
6. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
7. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
8. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i *Petycji*
9. Minister Spraw Wewnętrznych
10. Minister Sprawiedliwości
11. Minister Sportu i Turystyki
12. Krajowa Rada Sądownictwa
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Komendant Główny Policji