



**Wielopoziomowa analiza kryzysów  
pojawiających się w trakcie przygotowań Polski do organizacji  
Mistrzostw Europy w piłce nożnej  
EURO 2012**

Michał Osiński



jest realizowany przez



i finansowany przez



## WSTĘP

18 kwietnia 2007 roku piłkarską Europę obiegła niespodziewana przez środowisko piłkarskie wiadomość. Organizację turnieju finałowego Mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012 przyznano wspólnej kandydaturze partnerskiej Polski oraz Ukrainy. Polska opinia publiczna- prasa<sup>1</sup>, telewizja oraz komentatorzy sportowi wręcz oszaleli z radości i dumy, że wreszcie wybór gospodarza turnieju padł na kraje Europy do tej pory będące na uboczu europejskiej sceny futbolowej.

Euforia wywołana decyzją organizacji piłkarskiej UEFA spowodowała, że publikacje prasowe kreowały wizje i modele (niewiarygodnej - według dotychczasowych doświadczeń inwestycyjnych Polski) szansy na rozwój oraz zmniejszenie dystansu cywilizacyjnego w stosunku do państw Europy Zachodniej w kilku ważnych dziedzinach życia społecznego.

Przygotowania do organizacji turnieju finałowego Mistrzostw Europy mają charakter kompleksowy. W związku z tym, że Mistrzostwa Europy są trzecią co do wielkości imprezą sportową na świecie (po Igrzyskach Olimpijskich i Mistrzostwach Świata w piłce nożnej), przygotowania do Euro 2012 muszą również stanowić pełny i skoordynowany zestaw działań. Można do nich zaliczyć (m. in. według masterplanu<sup>2</sup> UEFA):

- budowę lub modernizację stadionów
- budowę infrastruktury drogowej (autostrady, drogi ekspresowe, miejskie węzły komunikacyjne stadion- centrum miasta, miejskie ciągi komunikacyjne), kolejowej (trasy szybkiego ruchu między miastami – gospodarzami, łączniki kolejowe lotnisko- centrum miasta oraz centrum miasta - stadion), lotniczej (nowe pasy startowe, nowe terminale lotnicze, nowe systemy organizacji ruchu lotniczego na lotnisku);
- modernizację taboru kolejowego oraz komunikacji miejskiej miast- gospodarzy;
- budowę bazy hotelowej (w tym tzw. centrów pobytowych UEFA - miejsc, gdzie przebywać będą podczas turnieju drużyny narodowe uczestniczące w Euro 2012);
- modernizację systemów bezpieczeństwa (Policji, Straży Pożarnej, Pogotowia Ratunkowego, Straży Granicznej i innych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo);
- opracowywanie miejskich koncepcji zarządzania bezpieczeństwem

<sup>1</sup> <http://www.wprost.pl/ar/?O=105010>.

<sup>2</sup> <http://masterplan.2012.org.pl/>.

Raport zawiera próbę wszechstronnego przedstawienia koncepcji przygotowań do Euro 2012 poprzez wielopoziomą analizę kontekstu działań.

Polska do momentu wyboru na współgospodarza Euro 2012 nie posiadała ani jednego nowoczesnego stadionu (jedynym, który chociaż w pewnym stopniu spełniał wymogi UEFA do organizacji turnieju, był Stadion Śląski w Chorzowie). Pierwotny brak stadionów, autostrad, linii kolejowych dużych prędkości oraz zapóźnienia w innych sferach, przyczynił się do wytworzenia w pewnych kręgach dyskursu społecznego przekonania, że Polska nie jest w stanie podolać tak złożonej inwestycji, jaką są przygotowania do organizacji turnieju i niechybnie utraci pozycję organizatora. W taki sposób (podchwycony przez polskie oraz zagraniczne media) wytworzył się stan permanentnej sytuacji problemowej. Jest to charakterystyczna sytuacja dla współczesnych kryzysów. Jak podkreślił Piotr Chmielewski pojęcie kryzysu jest „wyposażane często w mgliste i nieostre znaczenie, niesie za sobą także sporą dawkę perswazji. Jest nadużywane w celach manipulacyjnych i wykorzystywane ideologicznie”<sup>3</sup>.

Ukażę i scharakteryżuję proces przygotowawczy do organizacji turnieju jako sytuację kryzysową, którą poprzez wybrany przeze mnie problem badawczy można określić mianem „kryzysu po kryzysie” (*crisis after crisis*), czyli taką, która „przestaje być ciągiem wydarzeń zamkniętych w cykl kryzysowy. (...)”<sup>4</sup>. Takie kryzysy rozwijają się w czasie i przynoszą podobne skutki nawet po zakończeniu „ostrej formy kryzysu”<sup>5</sup>. Za takim uznaniem przemawiają problemy, jakie napotkał polski sztab przygotowań na początku drogi do Euro i konsekwencje w postaci zwiększonej liczby niepoehlebnych komentarzy medialnych, oceniających negatywnie działalność Polski jako gospodarza Euro. Przedstawię także proces generowania kryzysu na podstawie skutków sytuacji kryzysowych pojawiających się wcześniej.

Praktyczne zastosowanie strategii rozwiązywania kryzysu, jakim jest kompleksowe i wielopoziomowe przygotowanie do organizacji przedsięwzięcia na skalę wcześniej w Polsce niespotykaną, ukaże rozdział dogłębnie analizujący przypadek Stadionu Narodowego w Warszawie. Zastosowanie metody badawczej *case study* umożliwi przedstawienie procesu przygotowań w sferze, politycznej, prawnej, technologicznej oraz w sferze bezpieczeństwa. Problem poruszany w rozdziale „Analiza przypadku - Stadion Narodowy” będzie jednak ukazywany z innej perspektywy niż rozdziały poprzednie. W związku z tym, że SN jest wciąż

---

<sup>3</sup> Chmielewski Piotr, *Semantyka kryzysu*. Problemy zarządzania, nr 2, s. 10.

<sup>4</sup> Ibidem. s. 28.

<sup>5</sup> Ibidem.

w trakcie budowy, studium przypadku analizować będzie potencjalne kontyngencje, które w przyszłości mogą spowodować wystąpienie sytuacji kryzysowej.

Wraz z chronologicznym przedstawieniem koncepcji lokalizacji, pojemności stadionu oraz związanymi z nimi sporami politycznymi (co w konsekwencji spowodowało pogłębienie „stanu kryzysu” w świadomości zbiorowej) możliwe będzie zapoznanie się z jednostkami podejmowania decyzji w czasie przygotowań. Poznamy także percepcję kryzysu podczas realizacji inwestycji. Ukazane zostaną także metody zarządzania informacją, mające na celu ograniczanie różnorodnych potencjalnie groźnych kontyngencji.

W kontekście przygotowywania wielkiej inwestycji, jaką jest Budowa Stadionu Narodowego, uważam za zasadne przedstawienie sytuacji problemowych, które podczas realizowania tego czasochłonnego przedsięwzięcia przyczyniały się do pogłębienia społecznego odbioru inwestycji jako krytycznie zagrożonej. Szczególne miejsce w analizie przypadku Stadionu Narodowego będzie zajmować charakterystyka procesu uczenia się organizacji odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięcia, jakim jest budowa SN. Proces ten będzie analizowany w perspektywie wykorzystania doświadczeń z historii organizacji innych imprez masowych. Na podstawie analizy materiałów zastanych (projektów, ciągów komunikacyjnych na stadionie i innych rozwiązań nie tylko technologicznych ale i administracyjno - proceduralnych) spróbuję odpowiedzieć na pytanie: Jaki jest przewidywany poziom bezpieczeństwa, a także jakie są możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej podczas trwania imprezy masowej. Wykorzystanie informacji zdobytych podczas wywiadu z ekspertem ds. bezpieczeństwa Narodowego Centrum Sportu (spółki odpowiedzialnej za budowę oraz tymczasowe zarządzanie całym obiektem) pozwolą uzyskać odpowiedź na pytanie, jakie kroki powzięto podczas projektowania stadionu oraz tworzenia modeli zarządzania imprezami masowymi, by uniknąć tragicznych w skutkach zamieszek na stadionie Heysel, czy Hillsborough. Skonfrontuję także zastosowane na Stadionie Narodowym planowane rozwiązania organizacyjne i techniczne z zawartymi w tzw. raporcie Taylora, stworzonym na zlecenie angielskiej FA (Football Association). Raport ten miał wyznaczyć nowe trendy w zabezpieczaniu imprez masowych i stworzenie nowego podejścia do budowy stadionów w całej Europie.

W raporcie zostały przyjęte dwie definicje bezpieczeństwa. Pierwsza z nich odnosi się do procesu przygotowań, jako stanu planowego realizowania założonego planu, gdzie opóźnienia są niwelowane poprzez wzrost mobilizacji organizacyjnej. Idąc dalej, stan zagrożenia pojawia się wtedy, gdy organizacje nie są w stanie poradzić sobie z nagromadzoną

z różnych przyczyn zwłoką, a przez to istnieje możliwość niewypełnienia pierwotnie założonego planu.

Druga definicja odnosi się bezpośrednio do bezpieczeństwa pojmowanego w zarządzaniu kryzysowym, czyli stanu zagrożenia spowodowanego katastrofą naturalną, celowym działaniem ludzkim lub innym tym podobnym działaniem. Problem bezpieczeństwa będzie zatem analizowany w dwóch perspektywach pojęciowych: pojmowany jako planowe realizowanie założonego harmonogramu inwestycyjnego (obecny proces przygotowań Polski do Euro 2012) oraz bezpieczeństwo imprez masowych odbywających się na wybudowanych stadionach (stan, który zostanie osiągnięty po ukończeniu budowy stadionów, stąd w rozdziale „Uczenie się” przedstawiona zostanie projekcja zakładanych rozwiązań).

## KONTEKST PRZYGOTOWAŃ

### *Aspekt teoretyczny*

Przygotowania do organizacji i przeprowadzenia turnieju Euro 2012 stanowią motywacyjny bodziec do działania i kreowania rozwiązań technologicznych, normatywnych, proceduralnych, najlepszych pod względem efektywności zastosowania w procesach przeprowadzania imprez masowych. Przyjmując założenie, że na każdym stadionie w Polsce, podczas rozgrywania jednego z szesnastu meczów Euro 2012 zasiądzie ponad czterdzieści tysięcy widzów, nasuwa się wyobrażenie o skali i kompleksowości przedsięwzięcia. Analiza opisywanego kryzysu związanego z organizacją Euro 2012 opiera się na określonych założeniach metodologicznych. Elinor Ostrom, przedstawicielka nowej analizy instytucjonalnej, zdefiniowała wielowymiarowość analizy instytucjonalnej podając jej trzy poziomy<sup>6</sup>:

- Poziom makro - poziom zasad konstytucyjnych (polegający na formułowaniu, rozsądzaniu, modyfikowaniu i stosowaniu podstawowych zasad konstytuujących życie zbiorowe)
- Poziom mezo - poziom zasad działania zbiorowego (tworzenie polityki zarządzania, tworzenie zasad operacyjnych)
- Poziom mikro - poziom zasad operacyjnych (monitorowanie i wykonawstwo zasad ustanowionych na wyższych szczeblach).

Modyfikując w pewnym stopniu założenia analityczne Elinor Ostrom, ogólna analiza przygotowań do organizacji turnieju Euro 2012 w Polsce będzie także przebiegać na trzech następujących poziomach:

- Poziom makro - analiza aktów normatywnych (ustaw, rozporządzeń, instytucji) definiujących proces i sposób przygotowania turnieju piłkarskiego, jako imprez masowych na poziomie państwa polskiego, swoistej makrostruktury organizacyjnej;
- Poziom mezo - analiza na poziomie miast - gospodarzy (kreowanie lokalnych aktów normatywnych, wykonawstwo aktów prawnych na szczeblach państwa);

---

<sup>6</sup> Elinor Ostrom – 3 poziomy analizy neoinstytucjonalnej - plansze wykładowe opracowane przez dr Piotra Chmielewskiego.

- Poziom mikro- analiza zastosowania procedur i przepisów prawa oraz przygotowania instytucjonalnego do organizowania imprez masowych (analiza rozwiązań technologicznych, proceduralnych) na poziomie mikrostruktury- stadionu piłkarskiego.

Procedury opracowywane na kolejnych poziomach organizacji wymienionych sfer życia społecznego są klasyfikowane jako instytucje (zgodnie z paradygmatem nowego instytucjonalizmu). Powinny być charakteryzowane jak inne instytucje społecznie generowane, a zatem:

- Są to podstawowe elementy życia społecznego nadające strukturę indywidualnemu i zbiorowemu działaniu,
- Nadając strukturę działaniom człowieka, redukują niepewność w sferze społecznych interakcji czyniąc życie społeczne bardziej przewidywalnym i produktywnym,
- Umożliwiają ocenę istniejących rozwiązań organizacyjnych. Stając się elementem normatywnym działają na rzecz rozwiązywania ludzkich problemów metodą prób i eliminacji błędów drogą instytucjonalnego projektowania (efektywność instytucji)<sup>7</sup>.

### *Percepcja kryzysu*

Przy analizie procesu przygotowawczego ważne – ze względu na semantyczną spójność opisywanego problemu – jest określenie specyficznych ram kryzysu oraz podanie definicji kryzysu jaką przyjąłem w niniejszej pracy. Kryzys, korzystając z definicji Rosenthala, Harta oraz Charlesa<sup>8</sup> to „sytuacja poważnego zagrożenia podstawowych struktur lub fundamentalnych wartości i norm systemu społecznego, które to zagrożenie- pod presją czasu i wysoce niepewnych okoliczności - narzuca konieczność podejmowania krytycznych decyzji”. Na potrzeby pracy znaczenie słowa „kryzys” oraz „bezpieczeństwo” odnosić się będą do bezpieczeństwa planowego realizowania założonych inwestycji, natomiast w kontekście imprez masowych odbywających się na budowanych stadionach piłkarskich wykorzystywać będę słowo „kontyngencja”. W tym przypadku szczególnie skupiam się na psychice tłumu, czynniku społecznym sytuacji kryzysowych, odkładając analizę potencjalnych katastrof budowlanych czy klęsk żywiołowych mogących spowodować sytuację kryzysową na obiektach przygotowywanych do Euro 2012. Zgodnie z założeniami,

---

<sup>7</sup> Chmielewski Piotr, *Neoinstytucjonalizm, nowy instytucjonalizm*, Wielka Encyklopedia PWN, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, t. 31 s. 290-291.

<sup>8</sup> Rosenthal Uriel, Charles T. Michael, Hart Paul 't (eds.), *Coping with Crises. The management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield, Illinois, Charles C. Thomas Publisher.

jako sytuację kryzysową wynikłą ze splotu kontyngencji uznają zatem zamieszki na stadionie spowodowane rozruchami chuligańskimi, ataki paniki związane ze zbyt długą ewakuacją ze stadionu, zamach terrorystyczny na osoby zasiadające na trybunach i tym podobne wydarzenia.

Przywołując określenie użyte we wstępie, okres przed Euro 2012 można określić jako ciąg kryzysów, następujących po sobie oraz w mniejszym lub większym stopniu ze sobą związanych. Zdecydowanie może być nazwany kryzysem nowoczesnym, który może przynieść skutki dramatyczne w sytuacji nieodpowiedniego zabezpieczenia megaprojektu, jakim jest Euro 2012 oraz poprzez potencjalną implementację nieudanych pomysłów. Niezaprzeczalnie przygotowania Polski do organizacji Mistrzostw Europy są zmianą: zmianą dotychczasowego porządku prawnego i instytucjonalnego; postrzegania imprezy masowej itp. Stąd można wysnuć wniosek, że wyłaniające się w trakcie tego procesu sytuacje kryzysowe są modyfikowane i „ujarzmiane” przez odpowiednie strategie zarządzania tą zmianą. Wzajemną zależność kryzysu i zmiany opisał P. Chmielewski: „Kryzysy to rezultaty a także środki zmian (...). W każdym kryzysowym przypadku występuje związek, często o charakterze sprzężenia zwrotnego (...). Zmiany dokonują się poprzez kryzysy, które są często katalizatorem zmian”<sup>9</sup>. Stwierdził też, że „kryzys niesie za sobą ryzyko, iż sytuacja wymknie się spod kontroli (...). Ale zarazem przezwyciężenie kryzysu to nowe możliwości- szansa, której wcześniej nie było”<sup>10</sup>.

Według typologii podejść w zarządzaniu kryzysowym: 1) podejścia systemowego, 2) podejścia konfrontacyjnego, 3) decyzyjnego oraz 4) symboliczno-politycznego, kryzys dotyczący organizacji Euro 2012 omawiany będzie według podejścia systemowego, które zakłada, że istnieje całość analogiczna do organizmu, natomiast kryzys to zestaw napięć, tarć, sporów w ramach systemu lub między systemem a otoczeniem<sup>11</sup>. Skutkuje to dwoma rozwiązaniami: kryzys niszczy system lub go przekształca.

Jest to zbieżne z koncepcją kryzysu przedstawioną przez Williama Thomasa - twórcy teorematu dotyczącego idei samospełniającego się proroctwa. Thomas określił człowieka jako „jednostkę zdolną do inhibicji”<sup>12</sup> oraz jako „działającą jednostkę, która staje raz po raz w obliczu kryzysów i jest zmuszona do natężenia uwagi w celu znajdowania z niej wyjścia”<sup>13</sup>. W toku nabywania osobowości otoczenie narzuca jej niejako wzory postępowania i działania,

---

<sup>9</sup> Chmielewski Piotr, *Semantyka kryzysu. Problemy zarządzania*, nr 2, s. 18.

<sup>10</sup> Chmielewski Piotr, *Kilka uwag o kryzysach i ich badaniu w*: Chmielewski Piotr, Krauze Tadeusz, Wesołowski Włodzimierz (red.) *Kultura – Osobowość – Polityka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 418.

<sup>11</sup> Por. Chmielewski Piotr, *Semantyka kryzysu. Problemy zarządzania*, nr 2, s. 14.

<sup>12</sup> Szacki Jerzy, *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2007, s. 572.

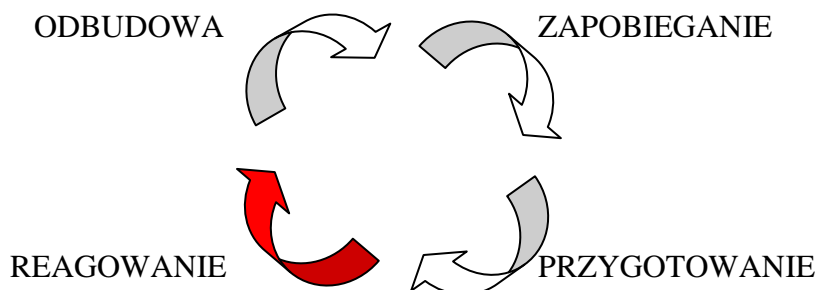
<sup>13</sup> *Ibidem*. s. 576.

które Thomas określa nawykami<sup>14</sup>. Określają one zasady postępowania i stanowią ramy ludzkiej działalności. W nowej sytuacji wymagającej od jednostki podejmowania decyzji będących w sprzeczności z nabytymi w procesie socjalizacji nawykami (co można określić mianem kryzysu), nawyki muszą ulec reorganizacji, czyli działaniu polegającemu na „stworzeniu nowych schematów zachowania(...), które zastąpią lub zmodyfikują dawne i lepiej będą odpowiadały zmienionym postawom(...)”<sup>15</sup>.

W przypadku przygotowań do Euro 2012, nawykami można określić dotychczasowe doświadczenia Polski z zakresu ustawodawstwa i procedur zarządzania kryzysowego, a na podstawie sytuacji kryzysowej (sam proces przygotowań) nawyki te ulegają reorganizacji choćby poprzez proces uczenia się i korzystania z doświadczeń otoczenia (innych państw bardziej doświadczonych w tej dziedzinie). Podobnie zauważa P. Chmielewski, który stwierdza, że „kryzysy (...) są efektem percepcji i oddziałują na uczestników i ich świadomość, co samo w sobie odgrywa istotną kryzysogenną rolę”<sup>16</sup>.

Mając na uwadze społeczny aspekt percepcji kryzysów należy w tym miejscu przytoczyć typologię faz zarządzania kryzysowego. Przedstawia ją poniższy graf:

Ryc. 1. *Fazy zarządzania kryzysowego*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Comfort Louise K. (ed.) *Managing disaster. Strategies and policy Perspectives*, Durham and London: Duke University Press 1988

Przeprowadzając analizę według tej typologii w fazie zapobiegania należy wyróżnić takie działania, które mają eliminować lub redukować prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń albo ograniczać ich skutki. Służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo skupiają swe wysiłki na:

- Bieżącym analizowaniu sytuacji mogących spowodować zagrożenie;

<sup>14</sup> Ibidem. s. 572.

<sup>15</sup> Ibidem. s. 575.

<sup>16</sup> Chmielewski Piotr, *Semantyka ...*, s. 12.

- Włączaniu się w opracowywanie przez właściwe organy aktów prawnych ograniczających możliwości zaistnienia zagrożenia;
- Egzekwowaniu przepisów wydanych przez organy administracji publicznej<sup>17</sup>.

P. Tyrała uzasadnia rolę bezpieczeństwa w obronności i zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi następująco: „Tworzenie systemu bezpieczeństwa ma na celu zmniejszenie ludzkich obaw i strachu przed tym, co niesie przyszłość. Zapewnienie stuprocentowego bezpieczeństwa jest niemożliwe. Chodzi zatem jedynie o ograniczenie, a nie całkowitą likwidację zagrożeń, które są immanentną stroną życia ludzkiego”<sup>18</sup>.

Faza przygotowania odnosi się do prac planistycznych, określających sposób reakcji na zagrożenia oraz działania mające służyć do zgromadzenia sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania (poprzez opracowywanie planów działania, strategii bezpieczeństwa, szkoleń i gromadzenia danych o sytuacji i miejscu potencjalnego zagrożenia).

W fazie reagowania po wystąpieniu sytuacji kryzysowej siły porządkowe działają poprzez niesienie pomocy poszkodowanym oraz poprzez ograniczenie kolejnych ewentualnych strat materialnych i ludzkich. Służby wypełniają zadania przyjęcia i weryfikacji informacji o zdarzeniu, skoordynowanej reakcji na sytuację zagrożenia oraz bezpośrednio uczestniczą w czynnościach ratowniczych.

W fazie odbudowy wykonywane są przedsięwzięcia mające na celu przywrócenie stanu istniejącego przed wystąpieniem zagrożenia: zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w rejonie sytuacji kryzysowej, analiza efektywności przeprowadzonych działań i wprowadzenie ewentualnych poprawek do strategii bezpieczeństwa uwzględniających proces uczenia się<sup>19</sup>.

Ze względu na to, że przygotowania Polski do Euro 2012 wciąż trwają, zarządzanie tą sytuacją ograniczy się do analizy działań podejmowanych w fazie zapobiegania. Podczas analizy przypadku Stadionu Narodowego wezmę pod uwagę inne fazy przedstawione na ryc. 1 (przygotowanie i reagowanie). Mimo że, Stadion Narodowy nie został jeszcze ukończony to pewne przygotowania do zabezpieczenia imprez masowych oraz strategię reagowania kryzysowego są już na etapie wdrażania. Stąd też analiza kontekstu na wszystkich poziomach opierać się będzie o typ działań charakterystyczny dla fazy zapobiegania, natomiast kolejne rozdziały będą wchodzić powoli w sfery przygotowania i reagowania.

<sup>17</sup> Por. Regulamin zespołu reagowania kryzysowego: <http://powiatradzynski.pl/pczk/zespol/regulamin.pdf>.

<sup>18</sup> Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe- ryzyko, bezpieczeństwo, obronność*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 20.

<sup>19</sup> Por. Regulamin zespołu reagowania kryzysowego: <http://powiatradzynski.pl/pczk/zespol/regulamin.pdf>.

## *Kontekst - poziom makro*

Charakterystyka kontekstu polskich przygotowań do Euro 2012 na poziomie makro odbywa się poprzez analizę dokumentów normatywnych, aktów prawnych. One nadają instytucjonalne ramy działań sztabu przygotowawczego poprzez ustalenie obowiązków, zasad kooperacji różnych służb oraz instytucji państwowych. Ułatwiają tworzenie procedur działania w kwestiach bezpieczeństwa, efektywności produkcji oraz realizacji zadań oraz jako że same w sobie są procedurami ustalają łańcuch wykonawczy konstytucyjnych zasad. Początkiem są prace ustawodawcze ustalające potrzeby regulacyjne danego przedsięwzięcia, problemu lub sfery życia społecznego. Po uchwaleniu ustaw pomocnych w procesie organizacji Euro 2012 pion wykonawczy w postaci spółek Skarbu Państwa takich jak PL.2012 czy NCS realizuje te założenia normatywne. Uchwalone przez Parlament RP akty prawne mają ograniczyć niebezpieczeństwo eskalacji kryzysu (poprzez ustalenie ram czasowych i finansowania), co pozwoli na pełną realizację wszelkich założonych w masterplanie zadań.

Do charakterystyki makrokontekstu przygotowań Polski do Euro 2012 przydatne będą następujące akty prawne regulujące nie tylko sam proces przygotowawczy ale także zaplecze sekurytatywne przedsięwzięcia:

- Ustawa z dnia 7. września 2007r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012
- Ustawa z dnia 26. kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym
- Ustawa z dnia 20. marca 2009r. o bezpieczeństwie imprez masowych
- Raport Taylora (The Hillsborough Stadium Disaster- Final Report<sup>20</sup>)

Ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju UEFA Euro 2012 reguluje zasady realizacji priorytetowych ze względu na powodzenie przeprowadzenia całego przedsięwzięcia. Określa warunki realizacji przedsięwzięć z zakresu budowy i modernizacji stadionów i innych obiektów budowlanych potrzebnych do organizacji turnieju (wyłączając z tego zbioru budowę kołowych dróg krajowych oraz linii kolejowych o państwowym znaczeniu) oraz innych przedsięwzięć pomocniczych zwanych według ustawy „przedsięwzięciami Euro 2012”. Projekty te finansowane są z budżetu państwa, z budżetu jednostek samorządu terytorialnego ustalonych w uchwałach budżetowych oraz z budżetu

---

<sup>20</sup><http://www.southyorks.police.uk/sites/default/files/foi/significantpublicinterest/hillsborough%20stadium%20disaster%20final%20report.zip>.

Unii Europejskiej oraz innych form pomocy zagranicznej niepodlegających zwrotowi<sup>21</sup>. W celu lepszego skoordynowania działań w zakresie planowania i realizacji projektów kluczowych dla organizacji turnieju Euro 2012 na podstawie ustawy można tworzyć spółki celowe będące spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością. Należy zaznaczyć, że spółki celowe mogą być powoływane nie tylko na szczeblu centralnym, ale również przez miastogospodarzy (na tych samych zasadach co spółki celowe powoływane na szczeblu państwa). Cała ustawa zakłada przyspieszenie prac realizacyjnych także poprzez uproszczone zasady wyłączenia ludności z terenu przeznaczonego pod budowę infrastruktury kluczowej dla Euro 2012- upraszcza mechanizmy odwoławcze, przenosi obowiązki decyzyjne na szczebel samorządu województwa.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym jako ustawa regulująca działania zaplecza przygotowawczego, określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Definiuje ona takie pojęcia jak „sytuacja kryzysowa”, „planowanie cywilne” oraz ustala mechanizm decyzyjny w przypadkach zagrożenia kryzysowego. Poprzez ustanowienie sztabów zarządzania kryzysowego na szczeblu centralnym (członkowie Rady Ministrów), na szczeblu województwa (wojewoda), na poziomie powiatu (starosta jako przewodniczący zarządu powiatu), oraz na poziomie gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych określa: zasady postępowania konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych; warunki bezpieczeństwa imprez masowych; zasady i tryb wydawania zezwoleń na przeprowadzanie imprez masowych; zasady gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych; zasady odpowiedzialności organizatorów za szkody wyrządzone w związku ze zorganizowaniem imprez masowych. Ze względu na to, że niniejsza praca skupia się na wydarzeniach, jakimi są imprezy piłkarskie, wyszczególnienie tych fragmentów ustawy uważam za zasadne.

Ustawa definiuje mecz piłki nożnej jako imprezę sportową mającą na celu współzawodnictwo w dyscyplinie piłki nożnej, organizowaną na stadionie lub w innym obiekcie sportowym, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000. Dochodzi do tego fakt ustaleń centralnych

---

<sup>21</sup> Ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 Dz. U. nr. 173. poz. 1219 s. 1.

gdzie, właściwy minister spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury fizycznej i sportu oraz ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, określi, poprzez przysługujące mu możliwości stanowienia prawa, warunki bezpieczeństwa, jakie powinny spełniać stadiony, na których mogą odbywać się mecze piłki nożnej. W szczególności dotyczy to: rozwiązań technicznych pozwalających na kierowanie przepływem i kontrolę osób uczestniczących w meczach piłki nożnej, wprowadzenia identyfikacji osób uczestniczących w meczach piłki nożnej, ich wyposażenia w infrastrukturę obejmującą, w szczególności zintegrowane stanowiska dowodzenia, sposób rozmieszczenia osób uczestniczących w meczu piłki nożnej, system kontroli wejść i wyjść, zaplecze parkingowe oraz węzły komunikacyjne, uwzględniając konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i sprawnego przebiegu imprez masowych oraz bezpieczeństwa osób w nich uczestniczących<sup>22</sup>.

Zasady określone w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych są spójne z wnioskami jakie zostały zamieszczone w tzw. Raporcie Taylora. Po tragedii na Hillsborough w 1989 roku lord Peter Taylor sformułował projekt reformy stadionów brytyjskich, aby ograniczyć prawdopodobieństwo takich tragicznych wydarzeń (należy także pamiętać o tragedii na stadionie Heysel, gdzie również niewłaściwe przygotowanie infrastrukturalne i proceduralno - organizacyjne przyczyniło się do śmierci 39 osób, głównie Włochów oraz ran kolejnych 450 kibiców). W raporcie zamieścił takie wnioski jak: przekształcenie wszystkich miejsc na stadionie w miejsca siedzące; ustalenie maksymalnej pojemności sektorów i ustalenie czasu trwania przepływu ludzi na dany sektor; zasady umieszczania (a właściwie likwidacji) płotów ogrodzeniowych oraz umieszczania wyjść ewakuacyjnych; stworzenie zestawu obowiązków klubów piłkarskich w zakresie zarządzania bezpieczeństwem imprez masowych.

Taylor wskazywał także na potrzebę tworzenia nowych strategii bezpieczeństwa zakładających współpracę służb ratowniczych (Policji, Ratownictwa Medycznego oraz innych służb porządkowych); według niego na stadionie powinny powstać specjalne kanały informacyjne złożone z komunikatów wygłaszanych przez spikera, w celu kierowania tłumem w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa. Poprzez pełną identyfikację kibiców, w przypadku zachowań chuligańskich popierał wprowadzanie personalnych zakazów stadionowych (całkowity zakaz wchodzenia na stadion w dniu imprezy oraz meldowanie się na posterunku Policji w czasie trwania tej imprezy).

---

<sup>22</sup> Por. Ustawa. o bezpieczeństwie imprez masowych na:  
<http://www.nettax.pl/dzienniki/du/2009/62/poz.504.htm>.

Rozwiązania na poziomie makro ustalają ogólne ramy działania instytucjonalnego. Te są realizowane poprzez działania w sferze mezo i mikro.

### *Kontekst - poziom mezo*

Poziom mezo odnosi się do realizacji zadań kluczowych dla Euro 2012 na szczeblu miast - gospodarzy. Odbywa się to przy pomocy narzędzi instytucjonalnych, proceduralnych i prawnych wytworzonych w sferze zasad konstytucyjnych na szczeblu państwowym.

Zgodnie z zasadami ustalonymi przez specustawę o organizacji Euro 2012 miasta gospodarze: Warszawa, Poznań, Gdańsk i Wrocław mogą tworzyć spółki celowe odpowiedzialne za realizację zestawu inwestycji umożliwiających sprawne przeprowadzenie turnieju. Spółki te nadzorują i koordynują zbiorowe działania w zakresie

- inwestycji drogowych (tworzenie węzłów komunikacyjnych, remonty i modernizacje dróg dojazdowych do stadionów, tworzenie zdywersyfikowanych modeli komunikacyjnych łączących pojazdy kołowe: autobusy, pojazdy torowe-pociągi, koleje metra oraz tramwaje)
- inwestycji lotniczych (rozbudowa lotnisk i budowa łączników kolejowych oraz drogowych łączących lotniska z centrum miasta oraz centrum miasta z okolicą stadionu)
- inwestycji w bazę hotelową (tworzenie odpowiednich ulg inwestycyjnych dla potencjalnych inwestorów)
- budowy stadionów (charakterystyka budowanych stadionów zostanie przedstawiona w podrozdziale „Kontekst - poziom mikro”)

Spółką koordynującą działania partykularne wszystkich miejskich spółek celowych jest spółka PL.2012, która poprzez swoją stronę internetową<sup>23</sup> publikuje aktualizowaną listę projektów realizowanych przez miasta gospodarzy tzw. Masterplan. W ramach spółki powołano koordynatorów krajowych zajmujących się poszczególnymi obszarami działania. Zbudowano kilkudziesięciosobowy zespół ekspertów i wykwalifikowanej kadry menadżerskiej. Spółka PL.2012 ściśle współpracuje z Ministerstwem Sportu i Turystyki, UEFA, Polskim Związkiem Piłki Nożnej oraz przedstawicielami strony ukraińskiej. Koordynuje działania sztabów organizacyjnych miast-gospodarzy.

---

<sup>23</sup> <http://www.2012.org.pl/>.

W ramach działań nadzorczych spółka ma za zadanie m.in.: analizę przepisów prawa, które mogą mieć wpływ na przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć związanych z EURO 2012; okresową ocenę stanu przygotowań, monitorowanie przedsięwzięć oraz określenie obszarów zagrożeń dla realizacji przygotowań do EURO 2012<sup>24</sup>.

W Warszawie za odpowiedni poziom przygotowań odpowiada Urząd Miasta Stołecznego Warszawy. Ze względu na organizację Euro 2012 realizuje on takie kluczowe inwestycje, jak<sup>25</sup>:

- inwestycje w transport miejski
  - budowa Trasy Świętokrzyskiej (opóźnienie krytyczne - bardzo mała szansa na zrealizowanie inwestycji przed Euro 2012)
  - budowa Trasy Mostu Północnego
  - modernizacja tras wylotowych z Warszawy
  - budowa torów na trasie łącznika kolejowego Centrum miasta - Port lotniczy im. Fryderyka Chopina na Okęciu
  - modernizacja tras tramwajowych w okolicy budowanego Stadionu Narodowego
  - budowa II linii metra (nie ma szans zrealizowania tej inwestycji przed rozpoczęciem turnieju - pierwszy przetarg został unieważniony ze względu na niewystarczające środki budżetowe, natomiast drugi przetarg został podpisany zbyt późno)
- inwestycje w transport lotniczy
  - budowa nowego terminalu lotniczego

W Poznaniu za inwestycje odpowiedzialny jest Urząd Miasta Poznań. Realizuje on takie zadania jak<sup>26</sup>:

- inwestycje w transport miejski
  - przebudowa ulic: Bukowskiej, Ptasiej, Węgorza, Rumuńskiej, Wałbrzyskiej, Marcelińskiej
  - budowa trasy tramwajowej os. Lecha - Franowo
  - przebudowa węzła komunikacyjnego „Rondo Kaponiera”
  - Przedłużenie trasy Poznańskiego Szybkiego Tramwaju (PST) do Dworca Zachodniego w Poznaniu

---

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

- Inwestycje w transport lotniczy
  - Budowa płaszczyzn postojowych samolotów i drogi kołowania równoległej do drogi startowej
  - Rozbudowa istniejącego terminala pasażerskiego na lotnisku Poznań - Ławica

Na podstawie informacji zaczerpniętych z masterplanu spółki PL. 2012 Urząd Miasta w Gdańsku realizuje miejskie projekty w zakresie<sup>27</sup>:

- transportu miejskiego
  - Budowa lub przebudowa linii tramwajowych w kontekście realizacji tzw. Gdańskiego Projektu Komunikacji Miejskiej<sup>28</sup>
  - Budowa drogowej ekspresowej „Trasy W-Z”
  - System Zarządzania Ruchem TRISTAR
- transportu lotniczego (modernizacja portu lotniczego Gdańsk - Rębiechowo)
  - Budowa nowego terminalu pasażerskiego T2
  - Budowa drogi kołowania
  - Budowa nowych płyt postojowych

We Wrocławiu sytuacja związana z przygotowaniem wygląda podobnie jak w pozostałych miastach- gospodarzach i dotyczy podobnych sfer inwestycyjnych<sup>29</sup>:

- transport drogowy
  - Budowa dróg łączących stadion z portem lotniczym (al. Sabłowicka, rozbudowa Obwodnicy Śródmiejskiej)
  - Przebudowa ulic biegnących w pobliżu stadionu- ul. Kosmonautów i ul. Lotniczej
  - System sterowania ruchem IST- Wrocław (Inteligentny System Transportu)
  - Zintegrowany System Transportu Szynowego w Aglomeracji i we Wrocławiu
- Transport lotniczy
  - Terminal pasażerski wraz z infrastrukturą
  - Budowa płyty postojowej samolotów

---

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem.

Jak można zauważyć, przygotowania miast koncentrują się na poprawie płynności komunikacyjnej w miastach oraz zwiększeniu poziomu jakości przyjęcia kibiców w czasie Euro 2012 korzystających z ruchu lotniczego. Wszelkie inwestycje mają usprawnić połączenie komunikacyjne z kluczowym miejscem rozgrywania wydarzeń sportowych - stadionem.

### *Kontekst - poziom mikro*

Systemy działań operacyjnych z zakresu zastosowania aktów normatywnych dotyczących zasad operacyjnych są realizowane w przedsięwzięciach mikrostrukturalnych - budowach stadionów. Godny podkreślenia jest fakt, że każdy ze stadionów to obiekt unikatowy w przestrzeni infrastrukturalnej terytorium Polski - w projektowaniu każdego zastosowano najwyższej jakości materiały, najwyższą jakość posiada też wyposażenie zapewniające bezpieczeństwo rozgrywanych meczów oraz innych imprez masowych.

Wszystkie stadiony po ukończeniu uzyskają od UEFA certyfikat ELITE poświadczający najwyższy standard stadionu. Przygotowania są warunkiem podstawowym powodzenia przygotowań Polski do Euro 2012. W tym podrozdziale każdy stadion poddany zostanie krótkiej charakterystyce technologiczno - proceduralnej w aspekcie zarządzania bezpieczeństwem. Stadiony, jako miejsce zgromadzenia wielkiej ilości osób, (od 41000 do 55000 w zależności od stadionu) są miejscem szczególnie wrażliwym na jakiegokolwiek sytuacji zagrażające porządkowi imprezy, zdrowiu a nawet życiu widzów. W kontekście niniejszej pracy warto ocenić poziom zastosowanych rozwiązań ograniczających potencjalne zagrożenia stadionowe.

Stadion Narodowy w Warszawie, zaprojektowany przez konsorcjum firm pod przewodnictwem pracowni JSK Architekci a budowany przez konsorcjum firm Alpinie Bau-

Hydrobudowa PBG będzie jednym z najnowocześniejszych obiektów piłkarskich w Europie. Spółką odpowiedzialną za koordynację budowy oraz tymczasowe zarządzanie jest NCS (Narodowe Centrum Sportu). „Zaprojektowany zgodnie ze wszystkimi normami i wymogami UEFA, posiadać będzie

Fot. 1 *Stadion Narodowy w Warszawie- Makieta*



Źródło: <http://stadionnarodowy.org.pl/visual.html>

55 tys. miejsc. Stadion Narodowy powstanie w niecce obecnego Stadionu Dziesięciolecia”<sup>30</sup>. „Stadion Narodowy będzie miał dwa pierścienie trybun - dolny i górny, pod którymi znajdują się liczne powierzchnie komercyjne (restauracje, sale wystawowe i konferencyjne, biura - w tym organizacji sportowych, kluby VIP i kibica, Muzeum Sportu, sklep dla fanów, fitness club, ośrodek rehabilitacji itp.).

Murawa boiska zostanie położona na żelbetowej płycie umieszczonej ponad 8 m. wyżej niż obecna płyta do gry. Pod płytą zostanie stworzony dwupoziomowy podziemny parking na około 1800 samochodów”<sup>31</sup>. Poprzez zastosowanie wielu wyjść ewakuacyjnych (klatek schodowych, wind, schodów kaskadowych) możliwa będzie ewakuacja całej widowni stadionu w 8 minut.

Zdaniem koordynatora ds. bezpieczeństwa pana Andrzeja Kruczyńskiego czas 8 minut to intuicyjna granica wybuchu ataku paniki wśród widowni. Dlatego płynność ewakuacji jest jednym z zadań priorytetowych w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa. Oddanie stadionu do użytku planowane jest na maj 2011 roku. W czasie Euro 2012 rozegrany na nim zostanie mecz otwarcia Mistrzostw Europy oraz inne mecze, w tym jeden półfinał.

Stadion miejski w Poznaniu położony przy ul. Bułgarskiej ma nieco inną genezę niż nowobudowany Stadion Narodowy. Jest on modernizowany (od 2002 roku) tak, aby dostosować go do wymogów UEFA w kontekście standardów bezpieczeństwa, komfortu oglądania widowiska i funkcjonalności. Z zadaszonymi wszystkimi trybunami, „będzie jednym z największych stadionów w Polsce, projektowanym zgodnie

Fot. 2 Stadion Miejski w Poznaniu- Wizualizacja



Źródło: [http://www.europoznan2012.pl/stadion/stadion\\_modernizacja](http://www.europoznan2012.pl/stadion/stadion_modernizacja)

ze wszelkimi wymogami UEFA. Stadion będzie miał 46 676 miejsc netto, natomiast na mecze Euro 2012 w Poznaniu będzie miał 41 018 miejsc netto (wszystkie zaprojektowane jako miejsca siedzące).

<sup>30</sup> <http://stadionnarodowy.org.pl/stadion.html>.

<sup>31</sup> Ibidem.

Modernizacja zakończy się do czerwca 2010 roku. W turnieju Euro 2012 zostaną tu rozegrane mecze fazy grupowej<sup>32</sup>. Za koordynację prac na stadionie odpowiedzialna jest spółka celowa powołana przez Miasto Poznań: EURO POZNAŃ 2012.

Stadion Miejski w Poznaniu jest stadionem klubowym. Swoje mecze rozgrywa tutaj klub Lech Poznań. Wraz z nabytymi doświadczeniami stadionów w Zachodniej Europie 21. listopada 2009r. odbył się pierwszy w Polsce sondaż deliberacyjny<sup>33</sup>, którego celem było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: jak stadion ma być zagospodarowany po turnieju Euro 2012? Stadion w Poznaniu jako pierwszy z polskich aren sportowych, będzie oddany do użytku. Z tego też względu najpierw w Poznaniu przystąpiono do realizacji koncepcji zagospodarowania stadionu.

Fot. 3 Stadion w Gdańsku- Wizualizacja



Źródło: <http://www.2012.org.pl/pl/miasta-gospodarze/gdask/stadion.html>

Stadion w Gdańsku również został zaprojektowany zgodnie z wszelkimi wymogami UEFA dotyczącymi zarówno komfortu oglądania widowiska, jak i kwestii bezpieczeństwa. Stadion budowany jest w gdańskiej dzielnicy

Letnica. Budowę obiektu koordynuje spółka miasta Gdańsk - BIEG 2012. Pomieści on 44 tysiące widzów. Ponad 2 tysiące metrów kwadratowych przeznaczono dla specjalnych gości i ponad 40 łóż dla VIP-ów. Oprócz boksów, planowanych jest ponad tysiąc miejsc biznesowych na trybunie głównej. W czasie trwania mistrzostw mają zostać rozegrane na nim trzy spotkania grupowe i jeden ćwierćfinał.

„Podziw budzi fasada obiektu, która ma być pokryta płytkami w różnych odcieniach brązu, przypominających kolor bursztynu. Koncepcję architektoniczną przygotowało

<sup>32</sup> <http://www.2012.org.pl/pl/miasta-gospodarze/pozna/stadion.html>.

<sup>33</sup> Sondaż deliberacyjny to metoda konsultacji społecznych, akcentująca wagę debaty publicznej. Została sformułowana przez Jamesa Fishkina z Uniwersytetu Stanforda. Jej istotą jest zebranie informacji od obywateli, którzy posiadli przynajmniej podstawową wiedzę o faktach i opiniach dotyczących rozstrzyganej sprawy. W ramach sondażu deliberacyjnego proponuje się dwukrotny pomiar opinii: przed i po otrzymaniu przez uczestników pakietu informacji, debacie w grupach oraz spotkaniu z ekspertami i politykami. Wyniki obydwu badań są porównywane i podawane do publicznej wiadomości. Opis metody badawczej pochodzi ze strony internetowej Projektu Społecznego 2012: [www.ps2012.pl](http://www.ps2012.pl).

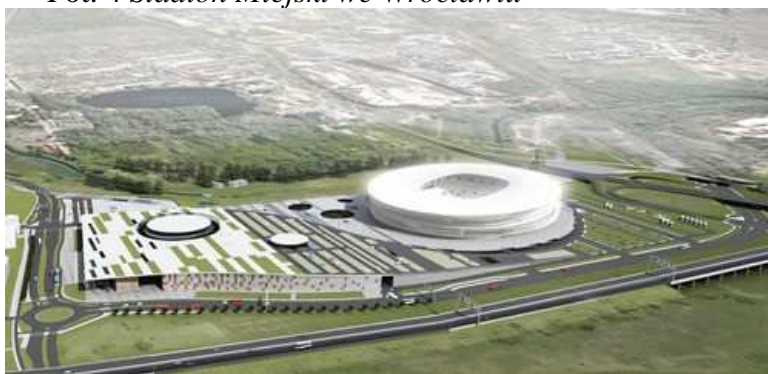
niemieckie biuro Rhode – Kellermann - Wawrowsky z Düsseldorfu, które zaprojektowało m.in. stadiony Veltins - Arena w Gelsenkirchen oraz AWD - Arena w Hanowerze. Poza stadionem projekt/koncepcja zakłada centrum konferencyjno wystawiennicze. Zakończenie budowy planowane jest na koniec 2010 roku”<sup>34</sup>. Budowa stadionu pozostaje częścią kompleksowego programu rewitalizacji dzielnicy Letnica – dzielnicy przemysłowej, społecznie zaniedbanej i niezagospodarowanej.

Spółka WROCLAW 2012 jest odpowiedzialna za koordynację działań na polu realizacji stadionu we Wrocławiu przygotowywanego z myślą o Euro 2012. Pomieści on 43000 widzów. Zostanie ukończony w połowie 2011 roku

W ramach koncepcji przedstawionej przez firmę JSK Architekci „zaprojektowano okalającą stadion promenadę, nazywaną esplanadą. Esplanada pozwala kibicom dotrzeć do stadionu z dwóch stron. Od strony południowej umożliwi ona swobodne przejście pod ulicą Lotniczą, zapewniając komfortowe dojście dla kibiców ze strefy zintegrowanego przystanku komunikacji tramwajowej, kolejowej oraz zewnętrznego parkingu (park & ride). Od północy esplanada zapewnia dostęp do północnego węzła komunikacji publicznej - miejskich tramwajów i autobusów, a także parkingu dla autokarów. W konsekwencji powstanie bardzo sprawny węzeł komunikacyjny dla głównych dojazdów stadionowych”<sup>35</sup>.

Miasto Wrocław 30 grudnia 2009 roku zerwało umowę na budowę stadionu z firmą Mostostal Warszawa SA, będącą wykonawcą przedsięwzięcia. Jako przyczynę takiego postępowania podano zbyt duże opóźnienia w realizacji inwestycji, które mogą być nie do nadrobienia. Wywołało to burzę medialną, w której krytykowano działania władz miasta narażające Wrocław na odebranie organizacji turnieju. Prezydent miasta Rafał

Fot. 4 Stadion Miejski we Wrocławiu-



Źródło: <http://www.2012.wroc.pl/static/29/Koncepcja.html>

Dutkiewicz odpychał te zarzuty, twierdząc, że właśnie takie działanie pozwala zachować szansę na pomyślny finał przygotowań i odpowiednio wczesne przygotowanie potrzebnej infrastruktury stadionowej. Nową umowę na dokończenie budowy stadionu miejskiego Wrocław podpisał z niemiecką firmą Max Bögl 18 stycznia 2010r.

<sup>34</sup> [http://bieg2012.pl/page/pl/stadion/informacje\\_podstawowe.html](http://bieg2012.pl/page/pl/stadion/informacje_podstawowe.html).

<sup>35</sup> <http://www.2012.wroc.pl/static/29/Koncepcja.html>.

Data ta zamyka ramy czasowe niniejszej analizy przygotowań do Euro 2012, ponieważ od tego momentu wszystkie inwestycje są w fazie realizacji (nie mogą być już wstrzymane ze względu na ich priorytet), a nowo projektowane inwestycje nie mają szans ukończenia przed otwarciem Euro 2012.

## CHRONOLOGIA ZDARZEŃ

Przygotowania do organizacji turnieju finałowego piłkarskich Mistrzostw Europy Euro 2012 należy ujmować procesualnie. Tempo przygotowań, podejmowane działania w realizacji poszczególnych inwestycji są punktami zmiennymi w czasie: emergentnymi i intersubiektywnymi. Emergencja ujawnia się poprzez spontaniczne wyłanianie się okazji i szans, ale również przeszkód w realizacji jakiegoś etapu przygotowań. Przykładem może być tutaj ustalanie kosztorysów budowy stadionów, które w zależności od momentu ogłoszenia zawierały listę materiałów budowlanych o różnych cenach (zmienną kształtującą cenę tych materiałów była odpowiednio koniunktura i dekonunktura na rynku materiałów budowlanych). W ten sposób można wyciągnąć więcej wniosków świadczących o fakcie, że proces przygotowań jest niejednorodny w czasie i dynamiczny. Współzależność objawia się współwystępowaniem zdarzeń, wzajemnie na siebie wpływających - destrukcyjnie lub konstrukcyjnie.

Ze względu na różnorodny rodzaj zdarzeń oraz różne punkty zwrotne kryzysów występujących w różnych sferach przygotowań do Euro 2012 okres od 26 września 2003r. do 18 stycznia 2010r. został przedzielony głównym wydarzeniem mającym wpływ na chronologię zdarzeń w kryzysie - przyznaniem organizacji Mistrzostw Europy Euro 2012 Polsce i Ukrainie, co stało się 18 kwietnia 2007r. Dodatkowo w chronologii zostaną dołączone wiadome w chwili obecnej informacje na temat przyszłych etapów organizacji do rozpoczęcia ME w 2012 roku.

### *I okres – 26. września 2003 - 18. kwietnia 2007*

- **26-28.09.2003** - Lwów – odbyło się wspólne posiedzenie Zarządu PZPN i Ukraińskiej federacji Piłkarskiej FFU. Podjęto wtedy decyzję o zgłoszeniu wspólnej kandydatury do organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012
- **30.03.2004** - Kijów – prezydenci Polski i Ukrainy Aleksander Kwaśniewski i Leonid Kuczma złożyli wspólną deklarację popierającą ideę organizacji UEFA EURO 2012 w Polsce i na Ukrainie
- **19.04.2004** - Kijów - dekret Prezydenta Ukrainy o podjęciu działań w sprawie przygotowań Ukrainy do zorganizowania turnieju finałowego ME w piłce nożnej

- **25.01.2005** - Warszawa – na posiedzeniu Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzono uchwałę popierającą organizację turnieju finałowego Mistrzostw Europy w piłce nożnej w Polsce i na Ukrainie
- **30.01.2005** - Warszawa - Kijów – Do siedziby UEFA został złożony oficjalny wniosek PZPN - FFU w sprawie kandydatury do miana organizatora ME Euro 2012. Oficjalne zgłoszenie do UEFA przesłało łącznie ośmiu kandydatów: Azerbejdżan, Chorwacja wspólnie z Węgrami, Grecja, Polska oraz Ukraina, Rosja, Rumunia, Turcja i Włochy
- **07-08.03.2005** - Nyon – odbyło się seminarium informacyjne dla przedstawicieli państw-kandydatów
- **21.07.2005** - Nyon – nastąpiło złożenie dossier I fazy kandydatury Polski i Ukrainy w siedzibie UEFA. Swoje dossier złożyło ostatecznie 5 kandydatów: Chorwacja/Węgry, Grecja, Polska/Ukraina, Turcja i Włochy
- **08.11.2005** - Malta - Komitet Wykonawczy UEFA podjął decyzję o wyborze "trójki" kandydatów zakwalifikowanych do II fazy procedury zgłoszeniowej. Włochy otrzymały 12 głosów, Chorwacja i Węgry 9 głosów, Polska i Ukraina - 7, Turcja - 6, Grecja - 2.
- **25.11.2006** - Warszawa - Prezes Rady Ministrów Jarosław Kaczyński wydaje zarządzenie o powołaniu Rady - Komitetu Wykonawczego do Spraw Organizacji ME w piłce nożnej UEFA EURO 2012
- **18-19.01.2006** - Nyon - seminarium dla przedstawicieli państw-kandydatów zakwalifikowanych do II fazy procedury zgłoszeniowej
- **21-24.03.2006** - Budapeszt - XX Kongres UEFA, Polski komitet organizacyjny wystąpił z wstępną prezentacją kandydatów Polski i Ukrainy
- **27-28.03.2006** - Warszawa - Seminarium UEFA dla polsko - ukraińskiej kandydatury. W seminarium uczestniczyli polsko-ukraińskiego sztabu projektu EURO 2012, przedstawiciele miast-kandydatów oraz przedstawiciele ministerstw zaangażowanych w projekt organizacyjny
- **31.05.2006** - Nyon - ceremonia złożenia dossier II fazy kandydatury Polski i Ukrainy (oraz pozostałych 2 kandydatów- Włoch i wspólnej Chorwacji i Węgier)
- **10-13.09.2006** - Warszawa, Gdańsk, Poznań, Wrocław - wizyta inspektorów UEFA w Polsce

- **13-16.09.2006** - Lwów, Kijów, Dniepropietrowsk, Donieck - wizyta inspektorów UEFA na Ukrainie
- **04.10.2006** - Ljubljana - decyzja Komitetu Wykonawczego UEFA o przełożeniu daty wyboru gospodarza UEFA EURO 2012 z 08. grudnia 2006 na 17. kwietnia 2007r. UEFA informuje o konieczności złożenia dodatkowych dokumentów uzupełniających dossier II fazy kwalifikacji.
- **08-09.11.2006** - Kijów – W stolicy Ukrainy odbyło się seminarium UEFA nt. bezpieczeństwa. W seminarium uczestniczyli prezes Federacji, szefowie sztabów projektu, przedstawiciele MSWiA oraz policji.
- **25-26.01.2007** - Düsseldorf - XXI Kongres UEFA. W czasie trwania obrad wybrano Michela Platinię na prezydenta UEFA.
- **17.04.2007** - Cardiff - prezentacja finałowa kandydatur przed Komitetem Wykonawczym UEFA. Polsko-ukraińska prezentacja w Cardiff była również czynnie wspierana przez gwiazdy świata sportu - Irenę Szewińską, Włodzimierza Smolarka, Jerzego Dudka, Witalija Kliczkę i Andrija Szewczenkę.
- **18.04.2007** - Cardiff - decyzja Komitetu Wykonawczego UEFA o wyborze gospodarza UEFA EURO 2012. Polska/Ukraina - 8 głosów, Włochy - 4 głosy, Chorwacja/Węgry - 0 głosów. Wspólna polsko-ukraińska kandydatura została wybrana w pierwszej turze bezwzględną większością głosów.

## *II okres - 19. kwietnia 2007- 18. stycznia 2010*

W II okresie prace przygotowawcze weszły w fazę projektowania, tworzenia planów finansowania oraz wstępnej realizacji. Rozpoczęto budowę stadionów, jednak chronologia rozwarstwiała się na tak wiele wątków pobocznych, że podawanie wszystkich momentów kluczowych w przygotowaniu infrastrukturalnym jest zbędne.

- **7.09.2007** – Warszawa - Weszła w życie Ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012.
- **31.01.2008** – wzrastające opóźnienia przy realizacji budowy stadionów na Euro 2012 powoduje wystosowanie przez UEFA ultimatum, że jeśli nie dojdzie do widocznego przyspieszenia prac, prawo organizacji Euro 2012 zostanie Polsce odebrane<sup>36</sup>.
- **22.08.2008** – Polska zostaje pozytywnie oceniona przez specjalistów i koordynatorów UEFA ds. przygotowań do organizacji turnieju Euro 2012<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> <http://www.rp.pl/artykul/88623.html>.

- **Listopad 2008** – Polska – publikacje prasowe na temat destrukcyjnych skutków kryzysu w Polsce w kontekście przygotowań do organizacji Euro 2012.<sup>37</sup>
- **13.05.2009** - Bukareszt - UEFA ogłosiła listę polskich miast, w których będą rozgrywane mecze piłkarskich mistrzostw Europy. Wedle ustaleń turniej finałowy UEFA EURO 2012 będzie rozgrywany w Warszawie, Poznaniu, Gdańsku i Wrocławiu.
- **10.12.2009** - Madera - Komitet Wykonawczy UEFA w Funchal na Maderze ogłosił, które z miast na Ukrainie będą gospodarzami podczas mistrzostw Europy w 2012 roku. Wybrano Kijów, Donieck, Charków i Lwów. Finał Euro zostanie rozegrany w Kijowie, natomiast mecz otwarcia w Warszawie. Tego dnia zostało też publicznie ogłoszone logo i hasło przewodnie turnieju Euro 2012: „Razem tworzymy przyszłość/ (ukr. Razem tworzymy historię)”
- **30.12.2009** – Wrocław – Miasto Wrocław zerwało umowę z konsorcjum firm pod przewodnictwem Mostostalu Warszawa SA na budowę stadionu miejskiego przygotowywanego z myślą o Euro 2012. Powodem były krytyczne opóźnienia w realizacji projektu, które mogły doprowadzić do odebrania Wrocławowi możliwości goszczenia Euro 2012.
- **18.01.2010** – Wrocław – Prezydent Rafał Dutkiewicz podpisuje umowę na dokończenie budowy stadionu piłkarskiego we Wrocławiu przeznaczonego do obsługi Euro 2012 niemieckiemu konsorcjum Max Bögl. Wydarzenie to wprowadza wszystkie projekty w stan dynamicznej realizacji i rozwoju, co naturalnie zamyka ramy analizy chronologicznej.

### *III okres - 19. stycznia 2010- 8. czerwca 2012*

Wydarzenia po 18. stycznia 2010r. tworzą zarys tego, co czeka organizatorów Euro 2012. Rok 2010 niesie ze sobą, zakończenie realizacji pierwszych inwestycji stadionowych - jesienią ukończony zostanie stadion w Poznaniu oraz Gdańsku (przełom roku 2010/2011). Rok 2011 będzie obfitował w kończące inwestycje- oddany do użytku zostanie Stadion Narodowy w Warszawie oraz stadion we Wrocławiu. Dopuszczenia do użytku doczekają się pierwsze inwestycje drogowe realizowane z myślą o sprawnym przeprowadzeniu Euro 2012. Według nieoficjalnych wyliczeń 8. czerwca 2012 nastąpi dzień otwarcia Mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012 w Polsce i na Ukrainie.

<sup>37</sup> <http://www.wprost.pl/ar/136931/Polska-pochwalona-za-przygotowania-do-Euro-2012/>.

<sup>38</sup> <http://euro2012.money.pl/czy;kryzys;zaprzepasci;przygotowania;do;euro;2012,169,0,383657.html>.

## DECYZJE

Proces przygotowań infrastrukturalno-technologicznych do organizacji imprez masowych na skalę Mistrzostw Europy wymaga od osób odpowiedzialnych za organizację przedsięwzięcia podejmowania odpowiednich decyzji, zgodnych z warunkami środowiska, lub inaczej mówiąc otoczenia instytucjonalnego, w jakim się te osoby znajdują. Kryzys jest narzędziem walki politycznej oraz ekonomicznej.

Decyzje podejmowane w takim otoczeniu często są postrzegane jako niepopularne lub nieefektywne ekonomicznie, co nie zmienia faktu, że muszą być podjęte. Wynika to z presji czasu jaka ciąży nad organizatorami, którzy muszą wykonać wiele przedsięwzięć przygotowawczych posiadając ograniczone zasoby czasu. Ze względu na zakładane powodzenie imprezy narzuca się wydawanie najlepszych decyzji w ograniczonej czasem przestrzeni możliwości. W niniejszym rozdziale „bezpieczeństwo” określać będzie stan analizowany z perspektywy umiejętności odpowiedniego zarządzania ograniczonymi zasobami czasowymi (bezpieczeństwo planowej realizacji konkretnej inwestycji). Bezpieczeństwo realizacji inwestycji omawiane będzie według instytucjonalnej idei zależności od szlaku.

Zależność od szlaku (opisana przez Douglassa C. Northa) mówi o tym, w jaki sposób raz podjęte decyzje determinują późniejszy proces decyzyjny. Podjęcie danej decyzji niesie za sobą określone konsekwencje w postaci braku możliwości odwrócenia zaistniałej sytuacji oraz potrzeby kształtowania procesu decyzyjnego wokół już podjętych decyzji. W takim przypadku koszty powrotu do sytuacji wyjściowej znacznie przewyższają zyski z podjęcia takiego kroku. Organizacje podejmujące decyzje w realiach zależności od szlaku wpadają w swego rodzaju pułapkę i w ten sposób ograniczają pole manewru w podejmowaniu działań. Zależność od szlaku jest zauważalna także w przypadku przygotowań Polski do Euro 2012, gdzie organizacje odpowiedzialne za przygotowania podejmują decyzje pod presją czasu, wiedząc, że raz podjęta decyzja determinuje kolejne działania.

W przypadku lokalizacji stadionu w określonym miejscu wszystkie decyzje dotyczące spraw pochodnych odnosić się będą tylko do tej jednej lokalizacji. Innym przykładem może być kwestia komunikacji miejskiej. Unieważnienie 30 lipca 2008r. pierwszego przetargu na budowę II linii metra w Warszawie, spowodowało zapotrzebowanie

na modyfikację strategii przemieszczania się kibiców w dniach odbywania się meczów Euro 2012.

W zależności od okresu czasu i politycznej koniunktury, sztab polskich przygotowawców do Euro 2012 doświadczał w mniejszym lub większym stopniu presji czasowej podczas podejmowania kluczowych działań i postanowień. Jako główne decyzje w kontekście przygotowawców można uznać momenty kluczowe w analizie chronologicznej przedstawionej w poprzednim rozdziale. Punktem wyjścia jest oczywiście złożenie wspólnej kandydatury Polski i Ukrainy do organizacji turnieju finałowego. Poparcie dla tej inicjatywy wyrażone w mediach przez szeroko pojęty świat polityki (szczególnie rząd) oraz biznesu zwiększyło wiarygodność Polski jako organizatora Mistrzostw Europy.

Organizacja turnieju finałowego wymagała ponadpolitycznej współpracy wszystkich grup społecznych, reprezentujących różnorodne sfery życia społecznego. Organizacja Euro 2012 stała się przedsięwzięciem ogólnonarodowym. Jako potwierdzenie tego założenia można przytoczyć proces legislacyjny dotyczący introdukcji Ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012, gdzie w Sejmie za przyjęciem ustawy głosowało 410 posłów, nikt nie był przeciw<sup>39</sup>. Decyzja o organizacji Euro 2010 nie pozostała jednak wolna od walki politycznej, poprzez którą partie polityczne realizowały partykularne interesy (przykładem tutaj może być kwestia lokalizacji Stadionu Narodowego, szerzej omawiana w kolejnym rozdziale).

Kluczową decyzją z 18. kwietnia 2007r. Michel Platini skierował polsko - ukraińską kandydaturę na nowe tory, kiedy to ogłosił wybór gospodarza Euro 2012. Fakt takiego wyboru rozpoczyna proces determinizmu decyzyjnego sztabu polskich przygotowawców do Euro 2012. Rozwiązania, jakie stosują polskie miasta, a także władze na szczeblu centralnym, stanowią rezultat narzucenia wymogów UEFA wykształconych w procesie uczenia się na podstawie doświadczeń z poprzednich turniejów. Interesujący jest wymóg przedstawienia organizacji UEFA planów dotyczących zagospodarowania stadionów po zakończeniu turnieju finałowego. Został on prawnie zadekretowany na podstawie obserwacji problemów Portugalii z utrzymaniem stadionów po EURO 2004. Wymóg ten ma na celu ochronę interesów biznesowych miast - gospodarzy oraz ochronę wizerunku UEFA, która mogłaby być postrzegana, jako przynosząca straty jej kontrahentom.

Kolejną ważną, w kontekście procesu przygotowawczego decyzją podjętą jednak oddolnie, jest zerwanie przez prezydenta Wrocławia Rafała Dutkiewicza umowy z

---

<sup>39</sup> Opis przebiegu legislacyjnego dla opisywanej ustawy- <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/2114.htm>.

Generalnym Wykonawcą (konsorcjum firm pod wodzą Mostostalu Warszawa SA) na budowę stadionu we Wrocławiu. Decyzja ta spowodowała nową falę społecznej krytyki wobec przygotowań do turnieju Euro 2012 (opinia publiczna ponownie rozpoczęła spekulacje na temat odebrania Polsce lub Wrocławowi możliwości organizacji turnieju finałowego). Przyczyną decyzji władz Wrocławia były ponad pięciomiesięczne opóźnienia w realizacji inwestycji, które mogłyby doprowadzić do nieukończenia stadionu zgodnie z wymogami UEFA (UEFA wymaga, aby infrastruktura sportowa była gotowa do działania rok przed imprezą). Odpierając te zarzuty odwołany Wykonawca zrzucił winę na projektanta i nadzór inwestorski, który według Mostostalu Warszawa celowo opóźniał przekazywanie bieżących elementów projektu wykonawczego. Spór został rozwiązany na drodze ugody między inwestorem a odwołanym konsorcjum. Nowy Generalny Wykonawca stadionu we Wrocławiu - konsorcjum pod przewodnictwem niemieckiej firmy Max Bögl - wyłoniony został 18. stycznia 2010 r.

W kontekście całokształtu przygotowań do Euro 2012 należy także wspomnieć o decyzjach władz ukraińskich, które wpływają na społeczną percepcję omawianego zestawu sytuacji kryzysowych nie tylko na Ukrainie, ale także w Polsce. W związku z tym, że Ukraina poprzez odczuwane poważniejsze skutki globalnego kryzysu ekonomicznego, wygenerowała opóźnienia w realizacji inwestycji, można zakładać, że UEFA w czasie jaki pozostał do momentu rozpoczęcia mistrzostw, wyda określone decyzje, które w pewien sposób wpłyną na charakterystykę polskich przygotowań do Euro 2012 (w zależności od sytuacji po stronie ukraińskiej mogą one utrudnić lub ułatwić polską drogę do sprawnej realizacji inwestycji kluczowych).

Względna stabilizacja procesu realizacji polskich przedsięwzięć wymaganych do organizacji Euro 2012 (większość inwestycji jest już w fazie realizacji bądź już została ukończona) świadczy o tym, że Polska znalazła i właściwie stosuje odpowiednie mechanizmy podejmowania decyzji, często pod presją czasu oraz zewnętrznych wymagań UEFA. Działając w granicach instytucjonalnych ram prawnych (prawa polskiego oraz międzynarodowego - Unii Europejskiej) sztab polskich realizatorów sprawnie realizuje drogę przygotowań mimo zależności ukazującej pole ograniczonych możliwości decyzyjnych (zależność od szlaku definiowana w ten sposób- raz podjęta pod presją czasu decyzja ogranicza pole przyszłych potencjalnych działań). W ten sposób decyzje dotyczące kolejnych etapów przygotowań Polski do Euro 2012 są instytucją samą w sobie.

## ANALIZA PRZYPADKU- STADION NARODOWY

Jedną z kluczowych inwestycji wymaganych do przeprowadzenia turnieju Euro 2012 jest budowa Stadionu Narodowego w Warszawie. Krótką informację na temat charakterystyki stadionu umieściłem w rozdziale dotyczącym kontekstu na poziomie mikro. Analiza tego przypadku jest zasadna ze względu na wysoki prestiż inwestycji. Stadion budowany jest według najnowocześniejszych standardów bezpieczeństwa, a złożoność przedsięwzięcia (szczególnie w kwestiach bezpieczeństwa imprez masowych oraz zapobiegania zagrożeniom terrorystycznym oraz katastrofom budowlanym) jest na niespotykaną w Polsce skalę.

Studium będzie realizowane według ściśle określonego formatu. „Jest to pierwszy krok w kierunku uchwycenia problemów złożoności kryzysów”<sup>40</sup>. Odpowiem na pytanie, jakie jednostki odpowiedzialne są lub były za podejmowanie decyzji w przypadku realizacji budowy stadionu; jak prezentowała się rywalizacja organizacyjna oraz jak wyglądała polityczna walka w związku z transferem odpowiedzialności. Przedstawię także jak został wypracowany polityczny kompromis umożliwiający zakończenie walk oraz przejście w etap realizacji. Zostaną także przeanalizowane kwestie przywództwa w budowie (na poziomie zarówno proceduralnym jak i technologicznym). Ukażę charakterystykę instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie informacją. W kontekście problemów napotykanym na budowie SN warto także zwrócić uwagę na międzynarodowe aspekty kryzysu oraz współwystępowanie zdarzeń, które przyczyniają się do wzmocnienia sytuacji kryzysowej. Jako ostatni podrozdział przedstawiony zostanie proces uczenia się – ukazywać będzie stopień umiejętności nabywania wiedzy przez NCS na podstawie wcześniejszych doświadczeń innych państw organizujących turnieje Euro. Analiza przeprowadzana będzie według ram czasowych określonych od decyzji o przyznaniu Polsce prawa do organizacji Euro 2012 do końca zimy 2010. W przypadku podrozdziału „Uczenie się” analiza wykroczy poza te ramy i na podstawie wywiadu z koordynatorem ds. bezpieczeństwa spółki NCS p. Andrzejem Kruczyńskim przedstawię działania dotyczące bezpieczeństwa podczas imprez masowych, jakie podejmie operator stadionu po oddaniu obiektu do użytku w czerwcu 2011r. W tym wypadku analiza będzie się odnosić do konkretnych działań przynależnych fazie przygotowania i reagowania wyróżnionych w typologii w rozdziale „Kontekst

---

<sup>40</sup> Chmielewski Piotr, *Kilka uwag o kryzysach i ich badaniu* w: Chmielewski Piotr, Krauze Tadeusz, Wesołowski Włodzimierz (red.) *Kultura – Osobowość – Polityka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 432.

przygotowań”<sup>41</sup>. Taki model analityczny pozwala na śledzenie wpływu kryzysów w różnych sferach życia społecznego i umożliwia tworzenie typologii kryzysów odnoszących się do różnych form i poziomów organizacji<sup>42</sup>.

Należy wszakże podkreślić, że poddany analizie problem badawczy - budowa Stadionu Narodowego – jest sytuacją, którą można nazwać kontyngencją. Przez takie rozumienie omawianej sytuacji można stwierdzić, że działania jakie dopiero zostaną podjęte w kontekście Stadionu Narodowego mogą wpływać na wystąpienie kryzysu, a w pewnych okolicznościach oraz przy zastosowaniu odpowiednich działań zaradczych może nie przynieść negatywnych skutków. Ze względu na to, że obiekt jest wciąż w fazie powstawania, inne formy potencjalnego zagrożenia kryzysowego nie będą omawiane.

### *Jednostki podejmowania decyzji*

Budowa Stadionu Narodowego, określana przez UEFA jako warunek konieczny organizacji Mistrzostw Europy 2012, jest priorytetowym działaniem, za które są odpowiedzialne najważniejsze osoby w państwie - premier, minister sportu oraz osoby odpowiedzialne za inwestycje na poziomie lokalnym - Urząd Miasta Stołecznego Warszawy.

Stało się jasne, że sprawna realizacja zakładanych inwestycji wymaga przejrzystego podziału obowiązków i jasno określonych strategii działania oraz kroków proceduralnych jakie można stosować oraz jakich należy unikać w procesie realizacji.

Od momentu przyznania Polsce prawa do organizacji Euro 2012, Warszawa stała się główną areną walki politycznej związanej najpierw z miejscem lokalizacji przyszłego Stadionu Narodowego (gdzie ma powstać), później z jego koncepcją (ile miejsc powinien mieć) oraz z kwestia finansowania inwestycji (kto ma za niego zapłacić).

### *Organizacyjna rywalizacja i obciążanie odpowiedzialnością*

W okresie przeprowadzania analizy (18. kwietnia 2007 - 18. stycznia 2010) Warszawa oraz Polska doświadczyła zmiany rządów. Rządząca do 21. października 2007r. partia PIS (ministrem sportu w rządzie Jarosława Kaczyńskiego była Elżbieta Jakubiak) przeszła do opozycji. Władzę przejęła koalicja PO - PSL (ministrem sportu został mianowany Mirosław Drzewiecki). Politycy odpowiedzialni do tej pory za zarządzanie programem przygotowań zostali odsunięci od dalszego procesu tworzenia. W wyniku tego kwestia przygotowań do

---

<sup>41</sup> Por. s. 10.

<sup>42</sup> Chmielewski Piotr, *Kilka uwag o kryzysach i ich badaniu* w: Chmielewski Piotr, Krauze Tadeusz, Wesółowski Włodzimierz (red.) *Kultura – Osobowość – Polityka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 432.

Euro 2012 stała się narzędziem walki między propozycjami składanymi przez rząd, a tymi składanymi przez opozycję.

Walka dotyczyła trzech sfer przedstawionych w poprzednim podrozdziale. Do momentu wyborów parlamentarnych kwestia Euro 2012 rozpatrywana była w dwóch obozach politycznych, gdzie opozycja (wtedy PO) w procesie ustalania proceduralnych kroków potrzebnych do realizacji programu inwestycyjnego (który siłą rzeczy musi trwać pewien czas) zarzucała stronie rządowej (PIS) generowanie niepotrzebnych opóźnień, które mogą doprowadzić do odebrania Polsce prawa do organizacji turnieju. Po 21. października zmiana partii rządzącej spowodowała zamianę ról w walce politycznej. Strona rządowa reprezentowana przez PO oskarżana była o generowanie nieuzasadnionej zwłoki przez partie opozycyjne (w tym PIS). Tak też było w kontekście decyzji o lokalizacji stadionu.

Stadion Narodowy miał bogatą historię, a pomysły dotyczące jego lokalizacji mnożyły się bardzo szybko. Między innymi Stadion Narodowy miał powstać w warszawskiej dzielnicy Białołęka, Służewiec, Wawer, Siekierki<sup>43</sup>. Miał nawet powstać poza Warszawą (Łomianki w aglomeracji warszawskiej). Zdania różniły się także co do centralnej lokalizacji Stadionu. Początkowo władze Warszawy nie zgadzały się ze stanowiskiem ówczesnej minister sportu Elżbiety Jakubiak dotyczącym budowy stadionu na warszawskiej Pradze, ponieważ uznały te tereny za zbyt atrakcyjne ekonomicznie<sup>44</sup>. Kłótnie polityczne dotyczące ekonomicznej zasadności budowania stadionu w centrum Warszawy w coraz większym stopniu utrudniały rzetelne podjęcie decyzji.

Według kilku koncepcji i wizualizacji Stadion Narodowy posiadał różne specyfikacje dotyczące ilości miejsc na stadionie (ilość ta wahała się od 55000 do 70000) oraz rodzaju zastosowanej elewacji. Sprawa ta jednak nie będzie szerzej rozpatrywana w niniejszej pracy, gdyż już na wczesnym etapie planowania zwyciężyła koncepcja stadionu „koszyka” o 55 tysiącach miejsc<sup>45</sup>, uznana przez sztab przygotowań za najbardziej efektywny ekonomicznie.

Walka polityczna obejmowała także kwestię finansowania powstających stadionów, w tym Stadionu Narodowego. Według koncepcji rządu PIS stadiony miały być dofinansowane przez Skarb Państwa w 20%, natomiast w 100% miał być sfinansowany Stadion Narodowy. Rząd PO początkowo nie zgadzał się na pełny zestaw dofinansowania (zgoda dotyczyła tylko pełnego finansowania Stadionu Narodowego).

---

<sup>43</sup> [http://www.dziennik.pl/wydarzenia/article45370/Wielka\\_wojna\\_o\\_Stadion\\_Narodowy\\_w\\_Warszawie.html](http://www.dziennik.pl/wydarzenia/article45370/Wielka_wojna_o_Stadion_Narodowy_w_Warszawie.html).

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> [http://www.dziennik.pl/polityka/article45487/PO\\_Stadion\\_Narodowy\\_jednak\\_w\\_centrum\\_Warszawy.html](http://www.dziennik.pl/polityka/article45487/PO_Stadion_Narodowy_jednak_w_centrum_Warszawy.html)

## *Kompromis polityczny*

Walka polityczna prawdopodobnie trwałaby dłużej, gdyby nie pojawiające się coraz częściej napomnienia szefa UEFA, o możliwości odebrania Polsce prawa do organizacji turnieju. Kompromis polityczny został uzyskany drogą arbitralności decyzji oraz działalności mediatora - strony trzeciej (czyli organizacji UEFA). Minister sportu Mirosław Drzewiecki powziął decyzję o zlokalizowaniu Stadionu Narodowego w niecce dawnego Stadionu Dziesięciolecia. Minister Drzewiecki zobowiązał się do sprawnego przeprowadzenia procesu projektowania i wprowadzenia idei budowy Stadionu Narodowego w etap realizacji.

Na mocy ustawy o przygotowaniu Polski do Mistrzostw Europy Euro 2012 powołano spółkę celową odpowiedzialną za realizację budowy Stadionu Narodowego - Narodowe Centrum Sportu<sup>46</sup>.

## *Przywództwo*

Jako jednostkę „przywódczą” w zarządzaniu sytuacją kryzysową oraz przeciwdziałaniu negatywnym skutkom ukazujących się kontyngencji (za jaką jest uznana budowa Stadionu Narodowego) należy wskazać Narodowe Centrum Sportu - inwestora zastępczego. Jest to spółka celowa powołana według zapisów specustawy dotyczącej przygotowania Euro 2012. Jej głównym celem jest koordynacja i nadzór inwestorski działań w zakresie budowy Stadionu Narodowego. Organizuje ona harmonogram działań proceduralnych (za harmonogram prac budowlanych odpowiedzialny jest Generalny Wykonawca- konsorcjum firm pod wodzą Alpine Bau). Współpracuje z GW w zakresie koordynacji budowy w zakresie bezpieczeństwa, ochrony danych dotyczących realizacji inwestycji (projektu, strategii bezpieczeństwa oraz strategii reagowania kryzysowego wchodzących w życie już po zakończeniu budowy).

Poprzez odpowiedni model zarządzania NCS może uniknąć konsekwencji, jakie niesie za sobą eskalacja kryzysu. Poprzez odpowiednie decyzje zapadające już na etapie kształtowania harmonogramu wykonania inwestycji studzi ewentualne niepożądane i niezamierzone konsekwencje zaplanowanych działań. Poprzez zlecenie wykonawcy I etapu budowy SN (firmie Pol-Aqua) dodatkowych robót już po zakończeniu I etapu budowy inwestor uniknął zbytecznych przestojów na placu budowy. O tym, że NCS jako organizacja ma świadomość wagi podejmowanych decyzji świadczy fakt podejmowania szybkich kroków

---

<sup>46</sup> Bardziej obszerne omówienie założeń działania spółki zawarte jest w podrozdziale „Przywództwo”.

przy wyborze zarówno projektanta stadionu jak i generalnego wykonawcy po to, by uniknąć nieznanych przeszkód na drodze realizacji inwestycji.

Celem spółki jest odpowiednie przygotowanie późniejszej działalności stadionu: opracowanie wstępnego sposobu zarządzania obiektem, wybranie operatora stadionu, który przekształciłby Stadion Narodowy w dobro rynkowe (w ten sposób koszt utrzymywania stadionu po Euro 2012 zostałyby w dużej części zrównoważony lub nawet przewyższony przez zyski z komercyjnego wynajmowania przestrzeni użytkowej pod trybunami oraz wynajmowania samego stadionu). Do czasu wyboru odpowiedniej koncepcji zarządzania obiektem (czy ma to być operator komercyjny, czy spółka celowa działająca na zasadach rynkowych powołana przez władze państwowe) NCS jest uznawany za tymczasowy podmiot zarządzający Stadionem Narodowym.

### *Zarządzanie informacją*

Jednym z podstawowych działań podejmowanych przez osoby odpowiedzialne za ogólnie pojęte kwestie bezpieczeństwa w przeciwdziałaniu emergencji kryzysu lub jego eskalacji, jest odpowiednie zarządzanie informacją. Jest to jedno z podstawowych założeń faz przygotowania oraz reagowania według typologii faz zarządzania kryzysowego. Za informację należy uznać – w przypadku bezpieczeństwa realizacji inwestycji – artykuły prasowe, publikacje naukowe itp. kształtujące zgodny z rzeczywistością obraz postępów w realizacji kroków przygotowawczych w budowach stadionów i infrastruktury okołostadionowej.

Obniża to poziom obecności „stanu kryzysu” i jego siły w społecznej przestrzeni dyskursu. W kontekście bezpieczeństwa imprezy masowej za zarządzanie informacją uznać należy komunikaty wygłaszane podczas imprezy, odpowiednie oznakowanie dróg ewakuacyjnych oraz interakcje między uczestnikami zgromadzenia a obsługą imprezy (spikerów, komentatorów, służb porządkowych i informacyjnych). Ze względu na to, że Stadion Narodowy jest wciąż w fazie budowy, analiza drugiego typu zarządzania informacją nie może być przeprowadzona.

Założenia co do form komunikowania się w czasie imprezy masowej są na etapie powstawania. Jak zaznaczył p. Andrzej Kruczyński, koordynator ds. bezpieczeństwa w NCS, system informacji będzie zakładał zastosowanie nowoczesnych systemów nagłośnienia oraz monitoringu stadionowego, który będzie miał za zadanie upłynnić kierowanie uczestnikami imprezy masowej w przypadku zagrożenia sytuacją kryzysową.

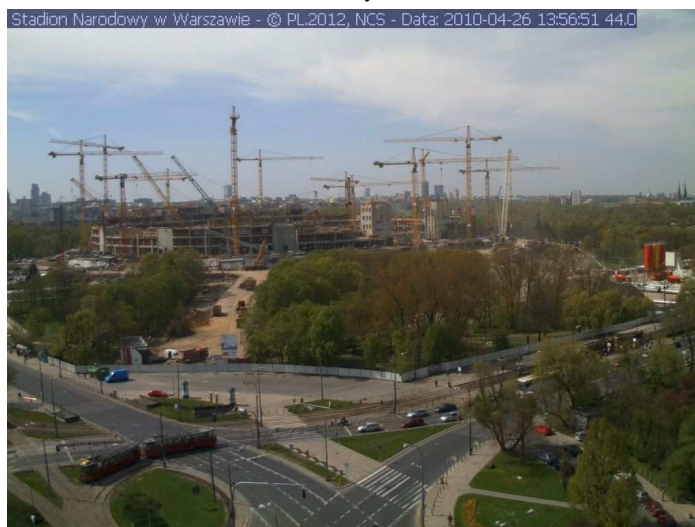
Za zarządzanie informacją dotyczącą terminowego oddania do użytku polskich stadionów odpowiada spółka celowa PL.2012, powołana na mocy ustawy o przygotowaniu Euro 2012. Jednym z jej zadań jest publikowanie informacji dotyczących postępów w przygotowaniach Polski do organizacji turnieju. Uważam za zasadne przybliżyć działania podejmowane przez tę spółkę w celu efektywnego informowania społeczeństwa oraz opinii publicznej.

PL.2012 prowadzi stronę internetową, gdzie której umieszcza na bieżąco informacje z placów budów w całym kraju. W przypadku stadionów współpracuje także ze spółkami koordynującymi budowy stadionów. Stosuje innowacyjne metody publikacji internetowej poprzez instalowanie kamer internetowych w pobliżu stadionów. Dzięki nim każdy indywidualny internauta może obejrzeć stan robót i samodzielnie ocenić ewentualne opóźnienia bądź wyprzedzenia harmonogramu realizacji. Takie kamery zostały zainstalowane w pobliżu wszystkich stadionów lub na nich samych (przykład Poznania, gdzie dwie kamery rejestrują budowę dwóch trybun lub Warszawy, gdzie jedna kamera ukazuje szczegóły budowy natomiast druga przedstawia plan ogólny).

Fot. 5 Screen z kamery nr 1 na SN



Fot. 6 Screen z kamery nr 2 na SN



Źródło: [www.2012.org.pl/pl/miasta-gospodarze/warszawa/kamera.html](http://www.2012.org.pl/pl/miasta-gospodarze/warszawa/kamera.html)

Spółka PL.2012 współpracuje poprzez wymianę informacji z innymi instytucjami państwowymi oraz samorządowymi (urzędy miast- gospodarzy) odpowiedzialnymi za inne sfery przygotowań np. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) odpowiedzialna za budowę dróg oraz PKP Polskie Linie Kolejowe (PKP PLK) odpowiedzialna za inwestycje kolejowe. Dzięki temu strona internetowa spółki PL.2012 stanowi pełną bazę informacyjną z zakresu przygotowań Polski do Euro 2012.

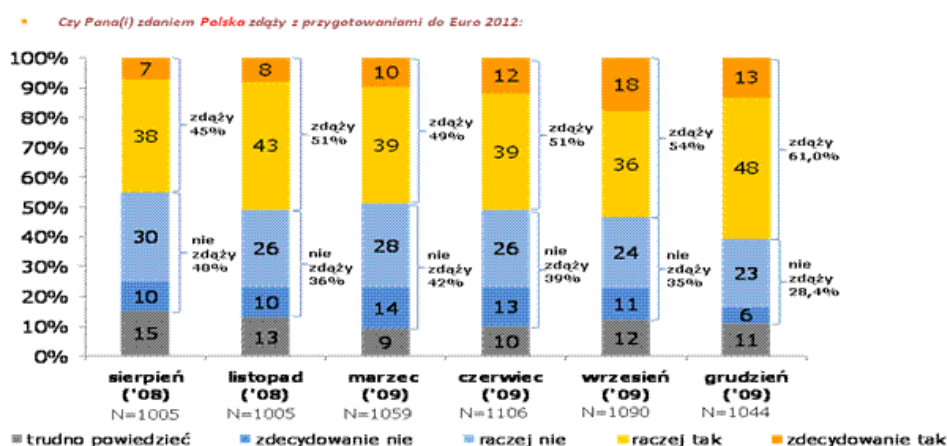
Wkraczając w szczegółową analizę systemu zarządzania informacją, w Warszawie koordynujący powstawanie Stadionu Narodowego NCS również prowadzi własną stronę internetową [www.stadionnarodowy.org.pl](http://www.stadionnarodowy.org.pl), na której publikuje aktualne artykuły dotyczące budowy, aktualne fotografie z budowy, prezentuje interaktywne formy multimedialnej rozrywki jak np. interaktywne wycieczki po budowie (w ten sposób osoba korzystająca z Internetu może samodzielnie ocenić postęp przygotowań).

NCS prowadzi swoją kampanię informacyjną także poprzez empiryczne doświadczanie stadionu przez przyszłych potencjalnych użytkowników stadionu poprzez organizację wycieczek po placu budowy. W czasie ich trwania istnieje możliwość zadawania pytań przewodnikom na tematy związane z budową, w siedzibie NCS wystawione są elementy wyposażenia, które zostanie zastosowane oraz makiety przestrzennie obrazujące stan docelowy budowy.

Internet jest jednym z kilku narzędzi publikowania informacji dotyczących stanu przygotowań do Euro 2012. Krótkie programy telewizyjne (Sport Euro 2012 na TVP1) i radiowe (Raport 2012 w PR Euro) docierają do szerszej publiczności i stanowią uzupełnienie dostępnej powszechnie wiedzy. Należy jednak zwrócić uwagę na potencjalne możliwości manipulowania informacją (spółce PL.2012 zależy na odpowiednim poziomie informacji ponieważ, będąc spółką państwową, jest niekwestionowanym elementem gry politycznej), które mogą przyczynić się do zaburzenia rzetelności komunikatów w społecznym dyskursie.

Wszelkie informacje o stanie przygotowań są dostępne dla osób, które tych informacji poszukują. Stan społecznej wiedzy o przygotowaniach wymaga dalszych i głębszych badań, jednak pierwsze rezultaty kampanii powszechnego informowania można zauważyć

Wykres 1. *Opinie badanych dotyczące tempa przygotowań Polski do Euro 2012*



Źródło: Raport z badania opinii dotyczących przygotowań Polski do Euro 2012 (dane pochodzą z raportów TNS OBOP oraz PBS DGA). Raport został opublikowany na stronie spółki PL2012 pod adresem <http://www.2012.org.pl/aktualnosci/badania-opinii.html>

przycaczając wyniki badań opinii przeprowadzonych przez PL.2012 w sześciu momentach czasu. Wyniki badania (Wykres 1.) pobrane ze strony internetowej spółki PL.2012 ukazują trend rosnący optymizmu Polaków w kontekście polskiego procesu przygotowawczego. Początkowo (w sierpniu 2008r.) wyrównany poziom odpowiedzi (45% odpowiedzi za tym, że Polska zdąży i 40% za tym, że nie zdąży z przygotowaniem inwestycji) został przekształcony w stosunek 61% do 28,5% w grudniu 2009r.

Zarządzanie informacją ma na celu unikanie sytuacji mogących doprowadzić do eskalacji sytuacji kryzysowej oraz utrzymania działań w fazie zapobiegania (stosując typologię faz zarządzania kryzysowego zaprezentowanego w rozdziale „Kontekst przygotowań”). Z kolei badania opinii publicznej oraz różne formy organizacji działań zmierzające do wzrostu zainteresowania społeczeństwa polskiego procesem przygotowań do organizacji Euro 2012 są czynnikiem, który może (przy odpowiednim zastosowaniu) zwiększyć społeczną partycypację w procesie przygotowań.

### *Międzynarodowe aspekty kryzysu*

Prestiż budowy oraz waga tej inwestycji, jak i całego procesu przygotowawczego spowodowała wzrost zainteresowania międzynarodowej opinii publicznej działaniami na rzecz organizacji Euro 2012 w Polsce. Świadczą o tym szczególnie publikacje prasowe dotyczące spekulowanego przeniesienia praw do organizacji Mistrzostw Europy np. do Niemiec<sup>47</sup> lub do Włoch<sup>48</sup>. Spekulacje prasowe rozwiewały władze związków piłkarskich, które odcinały się od doniesień prasowych i zaznaczały, że w żaden sposób nie są zaangażowane w walkę o przeniesienie praw do organizacji Euro 2012.

Kryzys dotyczący budowy Stadionu Narodowego ma swoje skutki także na arenie międzynarodowej oraz w kontekście całościowych przygotowań do Euro 2012. W związku z faktem budowy Stadionu Narodowego w stolicy, gdzie ma być rozegrany mecz otwarcia Mistrzostw Europy, UEFA nałożyła specjalne wymagania dotyczące realizacji inwestycji. Zagroziła także, że w przypadku nieukończenia stadionu (sytuacja podobna do tej na Ukrainie) cały kraj zostanie pozbawiony prawa do organizacji Euro.

Potencjalne zagrożenia technologiczne i proceduralne wynikające z wymogów UEFA są znane. Należy jednak przyjrzeć się aspektowi ekonomicznemu wydarzeń dotyczących Stadionu Narodowego. O wybuchu kryzysu może decydować współwystępowanie

<sup>47</sup> <http://www.bild.de/BILD/news/bild-english/sport-news/football/2008/07/22/platini/germany-to-take-euro-2012-from-hosts.html>.

<sup>48</sup> <http://www.sport.pl/pilka/1,80056,5354272, II Giornale Euro 2012 jednak we Wloszech i Francji.html>.

określonych zdarzeń wynikających z przyczyn niezależnych od świadomej i zaplanowanej działalności człowieka lub całej organizacji.

### *Diachronia zdarzeń*

Przy analizie przypadku Stadionu Narodowego należy rozróżnić kontyngencję dotyczącą przygotowań w realizacji inwestycji, od sytuacji kryzysowej na ukończonym stadionie spowodowanej czynnikiem ludzkim. Do takich należy zaliczyć ataki paniki spowodowane różnymi przyczynami (zamieszkami chuligańskimi, atakiem terrorystycznym, pożarem) oraz katastrofy budowlane, które mogą być spowodowane przez potencjalne błędy konstrukcyjne powstałe w wyniku wadliwego projektowania. Jest to jednak mało prawdopodobne, gdyż projekty są objęte bieżącą kontrolą nadzoru inwestorskiego). Ze względów badawczych zajmę się zdarzeniami, których stopień złożenia i współwystępowanie może przyczynić się do eskalacji pierwszego rodzaju powyższej typologii kryzysu.

Opóźnienie realizacji tej kluczowej inwestycji powoduje załamanie całego planu organizacji turnieju Euro 2012. Organizacyjne kroki podejmowane w celu planowego oddania obiektu do użytku nie zakładają – co jest zrozumiałe – pierwotnie niespodziewanych wydarzeń zarówno na placu budowy jak i w otoczeniu społeczno- gospodarczo- przyrodniczym.

Jednym z niespodziewanych wydarzeń na placu budowy był tragiczny wypadek<sup>49</sup> na południowym odcinku budowy SN z 1. grudnia 2009r., w którym zginęło dwóch robotników. Incydent ten spowodował zamknięcie całej sekcji budowy do czasu wyjaśnienia sprawy przez prokuratora i zamknięcia śledztwa. Mimo, że sytuacje wypadkowe zdarzają się na budowach, to skala działań zmierzających do przeciwdziałania im, jest siłą rzeczy ograniczona. Opracowuje się odpowiednie procedury bezpieczeństwa np. BHP, jednak czynnik ludzki (niedopatrzenie, błąd ludzki itp.) powoduje, że sytuacje tego typu mają miejsce nawet na najbardziej prestiżowych placach budów.

Společną percepcję kryzysu wzmacniają momenty budowy obiektów, które nie uwidaczniają znaczących postępów. Do takich – w kontekście omawianego przypadku - można zaliczyć:

- Okres między ogłoszeniem wyników przetargu na roboty budowlane (wybraniem generalnego wykonawcy) a momentem fizycznego rozpoczęcia budowy;

---

<sup>49</sup>[http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7317947,Tragedia\\_na\\_Stadionie\\_Narodowym\\_\\_Dwie\\_ofiary\\_\\_Przyczyna.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7317947,Tragedia_na_Stadionie_Narodowym__Dwie_ofiary__Przyczyna.html)

- Okres między kolejnymi etapami budowy;
- Okres po zakończeniu wznoszenia głównej konstrukcji żelbetowej (główne prace przenoszą się do wnętrza gdzie trwa ich wykańczanie- brak wizualnego efektu postępu na budowie widzianej z zewnątrz).

To właśnie niedopuszczaniu do eskalacji sytuacji kryzysowej w społecznej przestrzeni dyskursu służą wszelkie kampanie medialne opisywane w podrozdziale „Zarządzanie informacją”.

W przypadku diachronii zdarzeń w kontekście budowy obiektu, duży wpływ na powodzenie lub niepowodzenie zrealizowania inwestycji ma pogoda. Pewne procedury budowlane zakładają, szczególnie w polskich warunkach klimatycznych, zimę, która może utrudnić prace budowlane, jednak nie przewidują skali, z jaką niekorzystne warunki atmosferyczne oddziałują na tempo budowy.

Okres zimowy przełomu 2009/2010 spowodował szereg opóźnień poprzez długotrwałe utrzymywanie się niskich temperatur powietrza, co uniemożliwiło wznoszenie konstrukcji żelbetowej stadionu. W trakcie zimy wykonywano tylko priorytetowe zadania, które można było zrealizować w specjalnie przygotowywanych pomieszczeniach oraz przy zastosowaniu mrozoodpornych materiałów. Tej techniki nie można było jednak zastosować w stosunku do całego placu budowy.

Przyczyniło się to do wygenerowania opóźnień, które GW musi nadrobić do czerwca 2010 (pierwszy moment kluczowy, gdzie za niespełnienie warunków zamówienia mogą być naliczane stosowne kary). Oczywiście należy zwrócić uwagę na podjęte działania zmierzające do zabezpieczenia się na okoliczność długo utrzymujących się niekorzystnych warunków atmosferycznych. Pod tym kątem GW wykonał pewne prace z dużym wyprzedzeniem i dzięki temu to wyprzedzenie zbilansowało opóźnienia związane ze skutkami długiej i srogiej zimy.

Diachronia zdarzeń w kontekście omawianego problemu jest trudna do uchwycenia i uważam, że dopiero złożenie wydarzeń dotyczących budowy Stadionu Narodowego w czasie i przestrzeni, pozwala na uzyskanie pełnego obrazu wzajemnych relacji między zdarzeniami powodujących eskalację bądź uspokojenie sytuacji kryzysowej.

### *Uczenie się z kryzysu*

W niniejszej pracy proces uczenia się organizacji nie będzie omawiany w sposób wykorzystywany w naukach o zarządzaniu organizacją. Na potrzeby analizy przypadku Stadionu Narodowego uczenie się zdefiniowane jest, jako proces zdobywania i zastosowania

doświadczeń zaobserwowanych na podstawie innych organizacji postawionych w tej samej sytuacji, co analizowana organizacja. Nabywanie doświadczeń w przypadku przygotowań do Euro 2012, to obserwacja organizacji odpowiedzialnych za organizację poprzednich edycji Mistrzostw Europy w piłce nożnej (szczególnie doświadczeń portugalskich, szwajcarskich i austriackich) i efektywne korzystanie z ich rozwiązań. W związku z tym, że Stadion jest wciąż w fazie budowy, w niniejszym podrozdziale nastąpi projekcja zakładanych scenariuszy działań zapewniających bezpieczeństwo imprez masowych.

Jak podkreślił p. Andrzej Kruczyński z NCS-u, ważne jest także samo dostosowanie rozwiązań zagranicznych do polskich warunków prawnych oraz możliwości organizacyjnych: *My musimy pewne standardy dopasować do realiów polskich (...) przenosimy tylko dobre wzorce, dopasowujemy je do standardów UE, do naszego prawa i to wszystko, mam nadzieję, łączymy umiejętnie*”.

Umiejętność obserwacji i odpowiedniego aplikowania standardów związanych z bezpieczeństwem imprez masowych, nabywana jest poprzez empiryczne doświadczanie procesu przygotowań. Według relacji mojego rozmówcy osoby odpowiedzialne za odpowiednie przygotowanie Stadionu Narodowego będą czynnie uczestniczyć w obserwacji stanu przygotowań w Republice Południowej Afryki, gdzie w 2010 roku zostaną rozegrane Mistrzostwa Świata w piłce nożnej.

*My [Sztab polskich przygotowań] jeszcze takich doświadczeń nie mamy, ale mamy skąd czerpać te wzorce.*

W jakich sferach przebiega uczenie się? Należy uznać fakt, że skala przedsięwzięcia jest nieporównywalna z żadną inną budową w Polsce, pod względem zarówno prestiżowym jak i proceduralnym.

Pierwszą sferę można określić jako zarządzanie informacją, która w przypadku priorytetowej budowy posiada wielką wartość i nie może dojść do sytuacji, gdzie informacja będzie krążyła niekontrolowanymi kanałami. Takie podejście wynika z potrzeby utrzymywania bezpieczeństwa informacji i działań. Ochrona informacji dotyczących konstrukcji dachu lub wielopoziomowego parkingu wynika – jak zaznaczył p. Andrzej Kruczyński – z „kluczowego” zastosowania elementów stadionu, jeśli chodzi o bezpieczeństwo. Przywołując przykład parkingu, który umieszczony będzie pod murawą Stadionu Narodowego i będzie wykorzystywany przez kibiców, należy zwrócić uwagę na problem dostosowania możliwości korzystania z tego elementu, by zapewnić możliwie maksymalny poziom bezpieczeństwa w kontekście całego stadionu. By ograniczyć

prawdopodobieństwo zamachu terrorystycznego na jeden z tych elementów, NCS świadomie ogranicza dostęp do tego typu informacji.

Faza projektowania stadionu również ukazuje zastosowanie techniki uczenia się. Pracownia JSK Architekci, która zaprojektowała Stadion Narodowy czerpała z zachodnioeuropejskich standardów budowania stadionów a przez to aplikowała je do polskiej przestrzeni społecznej i technologicznej (rozwiązania technologiczne przekładają się na stopień społecznej percepcji tworzonego obiektu). Dzięki takiemu podejściu – zaznaczył mój rozmówca – istnieje szansa, że poprzez odpowiednie zastosowanie standardów, Polska może je nawet udoskonalić.

Operator zarządzający Stadionem Narodowym - zaprojektowanym i budowanym jako obiekt wielofunkcyjny- borykał się będzie z problemami wszystkich typów imprez masowych. Ze względu na kontekst przygotowań, Stadion Narodowy może być szczególnie doświadczany przez różnego rodzaju wydarzenia stadionowe: zamieszki, wybryki chuligańskie, bijatyki itp.

Biorąc pod uwagę doświadczenia angielskich władz piłkarskich i niesławnych brytyjskich kibiców (szczególnie tych w latach osiemdziesiątych) p. Andrzej Kruczyński podkreśla wagę współpracy służb informacyjnych i porządkowych na poziomie zapobiegania (tworzenia strategii bezpieczeństwa) oraz ćwiczenia wzajemnych działań przynależnych fazie przygotowania i reagowania mogących znaleźć zastosowanie w przyszłości. Służby te muszą znać cały obiekt i sprawnie reagować na wzrastające zagrożenie sytuacją kryzysową np. podejmując decyzję o ewakuowaniu widowni (na zewnątrz stadionu, gdyż powierzchnia dachu, a w rezultacie również murawa, są obciążone potencjalnym zagrożeniem sytuacją kryzysową). W przypadku imprez o statusie „podwyższonego ryzyka” odpowiednio wzrośnie ilościowy stan tych służb (do ponad 1000 osób<sup>50</sup>), by jeszcze lepiej zabezpieczyć funkcjonowanie stadionu. Nad tymi służbami sprawować kontrolę i wydawać polecenia będzie jednoosobowa komórka decyzyjna.

Zakładana organizacja dnia meczowego według ustaleń NCSu wyglądać ma następująco. Bramy stadionu mają być otwierane co najmniej 2h przed rozpoczęciem meczu, by z każdego kierunku widzowie mogli dotrzeć na stadion i zająć miejsce. Inaczej wygląda komunikacja po zakończeniu meczu. Najważniejszy aspekt ewakuacji pomeczowej to opróżnienie trybun w maksymalnym czasie 8 minut. Stąd służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo na stadionie będą mieć za zadanie „dozować” ilość osób jednocześnie

---

<sup>50</sup> Plan stanu osobowego podany podczas wywiadu przez p. Andrzeja Kruczyńskiego.

opuszczających trybuny. Zastosowanie będą miały takie atrakcje okołomeczowe, jak - powtórki wybranych momentów meczu, możliwość pamiątkowych zakupów, czy skorzystania z punktów gastronomicznych. Aby zapewnić płynność proces ewakuowania i skomunikowania widzów na stadionie w punktach poboru opłat (punktach gastronomicznych lub innych sklepach), wprowadzony ma być system obrotu bezgotówkowego, co ograniczy czas obsługi i przyspieszy ewakuację.

Przyjęte rozwiązania zapobiegą także sytuacjom podobnym do tej ze stadionu Hillsborough, gdzie w wyniku naporu tłumu kibiców stratowanych zostało 96 osób<sup>51</sup>. Ponadto ograniczono pojemność stadionu oraz zaprojektowano oddzielne drogi ewakuacyjne dla każdego z nich. Ewakuację z terenu okołostadionowego zapewnić mają środki transportu udostępnione na czas meczu przez Zakład Transportu Miejskiego w Warszawie. Według p. Andrzeja Kruczyńskiego, w momencie nagrywania wywiadu określone rozmowy z warszawskim przewoźnikiem na ten temat już trwały.

Na etapie uruchamiania działalności stadionu, przez sztab ds. bezpieczeństwa (koordynator ds. bezpieczeństwa, policja, straż pożarna i straż miejska) tworzy system strategii bezpieczeństwa, obejmujący w miarę możliwości wszystkie potencjalne zagrożenia, jakie mogą wystąpić na stadionie (nie tylko w czasie meczu, ale także podczas koncertu lub innej imprezy masowej przeprowadzanej na SN). To działanie (jest to przykład działań przynależnych opisywanej w rozdziale „Kontekst przygotowań” fazie zarządzania kryzysowego - Zapobieganie) pozwala (w przypadku wystąpienia określonego zdarzenia), na szybkie podjęcie odpowiednich decyzji dzięki skróceniu czasu normalnie potrzebnego do zebrania wszystkich możliwych rozwiązań tej sytuacji. Przedstawiciel NCSu podkreślał wielką wagę praktycznego stosowania opracowanych procedur, nawet na niedokończonym jeszcze stadionie lub w przypadku jak największego zapełnienia już ukończonego stadionu.

Odpowiedniemu zarządzaniu ewakuacją i ruchem kibiców na stadionie, będzie służył także monitoring, którego głównym celem będzie prewencja, czyli tak, jak w przypadku opracowywanych strategii, zapobieganie potencjalnym zagrożeniom (nie tylko kryzysom na skalę całego stadionu, ale również przestępstwom na pojedynczych kibicach- bójki, kradzieże).

Proces uczenia się zakłada czerpanie z wielu źródeł, które w przeszłości zostały dotknięte różnorodnymi sytuacjami kryzysowymi. W niektórych przypadkach zostały wyciągnięte odpowiednie wnioski (jak na przykład raport Taylora po tragedii na

---

<sup>51</sup> [http://www.wiadomosci24.pl/artukul/20\\_rocznica\\_tragedii\\_na\\_hillsborough\\_94420.html](http://www.wiadomosci24.pl/artukul/20_rocznica_tragedii_na_hillsborough_94420.html).

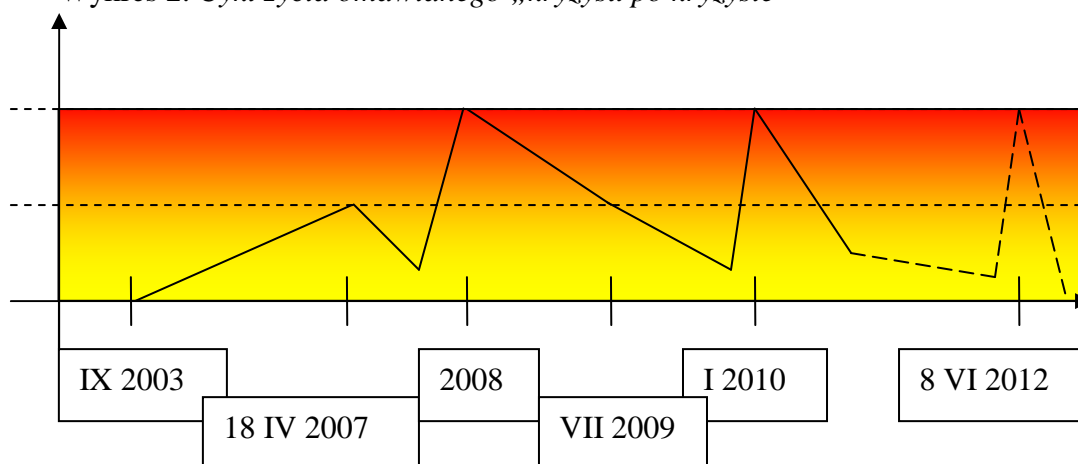
Hillsborough), natomiast w innych nie. Celem działań służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na Stadionie Narodowym jest nie tylko opracowanie określonych typów działań nastawionych na reagowanie wobec sytuacji kryzysowej, ale także na zapobieganie powstawaniu tym sytuacjom.

## WNIOSKI

Raport przedstawia wielopoziomą analizę ciągu kryzysów (poziom makro) oraz kontyngencji (poziom mikro). Przygotowania Polski do organizacji turnieju Euro 2012 są dynamicznym i emergentnym przedsięwzięciem, które wymaga mobilizacji wielu sfer życia społecznego. Proces ten istniał w debacie publicznej, jako narzędzie realizacji partykularnych partyjnych interesów (Euro 2012 jako przedsięwzięcie priorytetowe musi zakończyć się sukcesem. Ewentualne niepowodzenie odbiłoby się bezsprzecznie na popularności partii politycznej, która do tego niepowodzenia by doprowadziła) oraz politycznej walki o hegemonię w procesie przygotowawczym. Stąd można stwierdzić, że przygotowania do Euro 2012 są także procesem politycznym.

Przygotowania Polski do Euro 2012 można określić jako ciąg sytuacji kryzysowych, wzajemnie powiązanych i współzależnych. Uprawnione zatem może być zdefiniowanie go, jako pasma wydatnej mobilizacji wielu struktur politycznych i gospodarczych, gdzie w zależności od oddolnych wydarzeń wybuchają kryzysy pomniejsze- o mniejszej sile oddziaływania i mniejszej sile destrukcyjnej. Jest to także stan gdzie wydarzenia z przestrzeni problemowej umacniają lub osłabiają społeczną percepcję kryzysu np. mimo przedstawienia koncepcji, która została przyjęta przez UEFA, pierwsze miesiące od przyznania Polsce i Ukrainie prawa do organizacji Euro 2012, obnażyły wiele słabości w takich dziedzinach realizacji planu, jak źródła finansowania, czy ustalenie lokalizacji (problem szczególnie widoczny w przypadku Stadionu Narodowego).

Wykres 2. Cykl życia omawianego „kryzysu po kryzysie”



Źródło: opracowanie własne

Wykres 2. prezentuje graficzny rozkład sytuacji uznanych w pracy za typowo kryzysowe. Jest to także wizualne podsumowanie napięcia jakie towarzyszyło kolejnym sytuacjom związanym z Euro 2012 przedstawionym w rozdziale „chronologia zdarzeń”. Jak można zauważyć, w określonych ramach czasowych występują dwa okresy eskalacji sytuacji kryzysowej: jeden związany z coraz częstszymi doniesieniami prasowymi dotyczącymi krytycznych opóźnień w przygotowaniach Polski do Euro 2012 (społeczny aspekt kryzysu- społeczna kreacja kryzysu w dyskursie publicznym) oraz drugi związany z zerwaniem umowy na budowę stadionu we Wrocławiu (co zablokowało na pewien czas postępy przy budowie stadionu). Obszar zaznaczony kolorem żółtym oznacza stan organizacyjnej mobilizacji, gdzie powzięte kroki są realizowane według przyjętego harmonogramu. Kolor czerwony oznacza stan kryzysowy, gdzie harmonogram realizacji przedsięwzięć potrzebnych do organizacji Mistrzostw Europy w 2012 roku, jest lub natychmiast musi być, przekształcony. Kolor ten oznacza także momenty w cyklu życia omawianej sytuacji, gdzie wzrasta społeczna świadomość kryzysu (kształtowana różnymi metodami- najczęściej publikacjami medialnymi). Neutralizacja percepcji kryzysu odbywa się poprzez stosowanie przez sztab polskich przygotowań różnorodnych technik informowania społeczeństwa polskiego, mającego dostęp do środków masowego przekazu o zgodnym z rzeczywistością stanie przygotowań.

Linia przerywaną zaznaczony został okres przypuszczalnej sytuacji kryzysowej, która może ale nie musi się wydarzyć poza ustalonymi ramami czasowymi analizy kryzysu. Za ewentualną emergencję kryzysu odpowiedzialne będą kontyngencje zdarzeń dotyczących stricte procesu przygotowań oraz czynników, na które sztab przygotowań wpływu mieć nie będzie. Należy także przy tym założeniu dopisać fakt potencjalnego zagrożenia kryzysowego (spowodowanego różnymi okolicznościami) podczas trwania samego turnieju.

Kompleksowość i długi okres przygotowań sprawia, że wraz ze zbliżaniem się momentu rozpoczęcia mistrzostw, rośnie presja organizacyjna na jednostkach odpowiedzialnych za przygotowania nie tylko stadionów, ale także potrzebnej infrastruktury drogowej, kolejowej, lotniczej i hotelowej. Taki właśnie stan opisuje słowo „kryzys” pochodzące z języka greckiego „oznaczające wybór, decydowanie, zmaganie się, w której konieczne jest działanie pod presją czasu”<sup>52</sup>. Presja czasu w tym kontekście generuje decyzje

---

<sup>52</sup> Definicja zawarta w przypisie w: Szlachcic Bogusław, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych- zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w czasie EURO 2012* w: Liedel Krzysztof (red.) *EURO 2012 Mistrzostwa Europy w cieniu terroryzmu*, Collegium Civitas Warszawa, 2007, s. 75.

podejmowane według zasady zależności od dotychczas podejmowanych decyzji (zależność od szlaku). W widoczny sposób następuje wzajemne przenikanie kontekstów przygotowań. Poziom makro - poziom introdukcji aktów prawnych na szczeblu państwa lub Unii Europejskiej wpływa, a w pewnych dziedzinach nawet determinuje, proces decyzyjny na poziomie mezo - przygotowanie miast - gospodarzy i mikro - przygotowanie infrastruktury stadionowej.

Na potrzeby niniejszej pracy zostały przyjęte dwie definicje bezpieczeństwa. Pierwsza z nich charakteryzuje proces przygotowań, jako stanu planowego realizowania założonego planu, gdzie opóźnienia są niwelowane poprzez wzrost mobilizacji organizacyjnej. Druga definicja określa bezpieczeństwo pojmowane w zarządzaniu kryzysowym, czyli stan braku zagrożenia spowodowanego katastrofą naturalną, celowym działaniem ludzkim lub innym tym podobnym działaniem. Poprzez analizę przeprowadzoną w niniejszej pracy otwiera się pole do przyszłych badań poruszanego zagadnienia, które prawdopodobnie (wraz z kończeniem procesu budowania stadionów, które w kontekście Euro 2012 są najbardziej podatne na oba typy zagrożeń) będzie ewoluować z badań na temat bezpieczeństwa w realizacji inwestycji w stronę badań nad bezpieczeństwem i zarządzaniem sytuacją kryzysową podczas trwania imprezy masowej.

Kryzys może być pojmowany zarówno jako zagrożenie, ale też jako szansa na wyciągnięcie odpowiednich wniosków. Stąd dużą rolę odgrywa proces uczenia się organizacji, która czerpie z doświadczeń innych organizacji i aplikuje odpowiednie rozwiązania w celu uniknięcia problemów w przyszłości.

Umiejętność przewidywania i przeciwdziałania potencjalnym sytuacjom kryzysowym dostrzega także Bogusław Szlachcic: „w opracowanych planach, systemach powinniśmy uwzględniać także działania prewencyjne i zapobiegawcze, związane z łagodzeniem skutków kryzysu”<sup>53</sup>. Tak też się dzieje w przypadku Polski, która czerpie z wcześniejszych doświadczeń państw- organizatorów mistrzostw Europy i poprzez stosowanie odpowiednich rozwiązań, unika sytuacji, które przysporzyły problemów poprzednikom Polski.

Odpowiedni sposób korzystania z dotychczasowych doświadczeń oraz zarządzania całym procesem przygotowań, mimo początkowych problemów, może przyczynić się do uznania Polski na arenie międzynarodowej jako najlepszego organizatora Mistrzostw Europy.

---

<sup>53</sup> Ibidem, s. 76.

## ANEKS

### *Uwagi autora*

Chciałbym podziękować za okazaną mi pomoc pracownikom Narodowego Centrum Sportu odpowiedzialnym za kontakt z osobami i instytucjami zewnętrznymi (szczególnie pani rzecznik NCS Darii Kulińskiej oraz pani Annie Sibiela) oraz koordynatorowi ds. bezpieczeństwa NCS panu Andrzejowi Kruczyńskiemu za udzielenie mi wywiadu i podzielenie się swoją wiedzą oraz uwagami na temat szeroko pojętej kwestii bezpieczeństwa.

Praca dotyczy społecznego aspektu zarządzania kryzysowego. Stąd też zastosowałem pewnego rodzaju skróty szczególnie w przypadku podawania pełnych nazw konsorcjów, które biorą udział w budowach stadionów na Euro 2012.

## Źródła

### Artykuły z prasy internetowej:

- Artykuł dotyczący relacji Polska- Niemcy w kontekście Euro 2012:  
<http://www.rp.pl/artykul/88623.html>
- Artykuł dotyczący oceny stanu przygotowań Polski przez UEFA:  
<http://www.wprost.pl/ar/136931/Polska-pochwalona-za-przygotowania-do-Euro-2012/>
- Artykuł opisujący skutki kryzysu w kontekście Euro 2012:  
<http://euro2012.money.pl/czy;kryzys;zaprzepasci;przygotowania;do;euro;2012,169,0,383657.html>
- Artykuł dotyczący problemu lokalizacji Stadionu Narodowego w Warszawie:  
[http://www.dziennik.pl/wydarzenia/article45370/Wielka\\_wojna\\_o\\_Stadion\\_Narodowy\\_w\\_Warszawie.html](http://www.dziennik.pl/wydarzenia/article45370/Wielka_wojna_o_Stadion_Narodowy_w_Warszawie.html)
- Artykuł dotyczący problemu lokalizacji Stadionu Narodowego w Warszawie:  
[http://www.dziennik.pl/polityka/article45487/PO\\_Stadion\\_Narodowy\\_jednak\\_w centrum\\_Warszawy.html](http://www.dziennik.pl/polityka/article45487/PO_Stadion_Narodowy_jednak_w centrum_Warszawy.html)
- Wyniki badań opinii opracowanych przez spółkę PL.2012:  
<http://www.2012.org.pl/pl/aktualnosci/badania-opinii.html>
- Artykuł dotyczący relacji Polska- Niemcy w kontekście Euro 2012:  
<http://www.bild.de/BILD/news/bild-english/sport-news/football/2008/07/22/platini/germany-to-take-euro-2012-from-hosts.html>
- Artykuł dotyczący relacji Polska- Włochy w kontekście Euro 2012:  
[http://www.sport.pl/pilka/1,80056,5354272,\\_Il\\_Giornale\\_\\_Euro\\_2012\\_jednak\\_we\\_Wloszech\\_i\\_Francji.html](http://www.sport.pl/pilka/1,80056,5354272,_Il_Giornale__Euro_2012_jednak_we_Wloszech_i_Francji.html)
- Artykuł dotyczący wypadku na budowie Stadionu Narodowego:  
[http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7317947,Tragedia\\_na\\_Stadionie\\_Narodowym\\_\\_Dwie\\_ofiary\\_\\_Przyczyna.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7317947,Tragedia_na_Stadionie_Narodowym__Dwie_ofiary__Przyczyna.html)
- Artykuł dotyczący 20. rocznicy tragedii na Hillsborough:  
[http://www.wiadomosci24.pl/artykul/20\\_rocznica\\_tragedii\\_na\\_hillsborough\\_94420.html](http://www.wiadomosci24.pl/artykul/20_rocznica_tragedii_na_hillsborough_94420.html)

### Strony internetowe spółek celowych odpowiedzialnych za przygotowania do Euro 2012:

- Strona spółki PL.2012: <http://www.2012.org.pl/>
- Masterplan spółki PL.2012: <http://masterplan.2012.org.pl/>
- Strona internetowa Narodowego Centrum Sportu:  
<http://stadionnarodowy.org.pl/stadion.html>
- Strona internetowa spółki BIEG 2012:  
[http://bieg2012.pl/page/pl/stadion/informacje\\_podstawowe.html](http://bieg2012.pl/page/pl/stadion/informacje_podstawowe.html)
- Strona internetowa spółki WROCLAW2012:  
<http://www.2012.wroc.pl/static/29/Koncepcja.html>

### Akty prawne:

- Raport Taylora:  
<http://www.southyorks.police.uk/sites/default/files/foi/significantpublicinterest/hillsborough%20stadium%20disaster%20final%20report.zip>
- Ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 Dz. U. nr. 173. poz. 1219 s. 1
- Opis przebiegu legislacyjnego dla w/w ustawy-  
<http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/2114.htm>
- Ustawa. o bezpieczeństwie imprez masowych na:  
<http://www.nettax.pl/dzienniki/du/2009/62/poz.504.htm>
- Ustawa o zarządzaniu kryzysowym:  
<http://www.bialystok.uw.gov.pl/NR/rdonlyres/2492AC25-CC36-438D-9A7D-5DDA4A588AE4/0/200789590.htm>

### Inne:

- [http://en.wikipedia.org/wiki/Emergency\\_management](http://en.wikipedia.org/wiki/Emergency_management)
- Regulamin powiatowego Zespołu zarządzania kryzysowego w Radzynie Podlaskim na: <http://powiatradzynski.pl/pczk/zespol/regulamin.pdf>

## Bibliografia

1. Chmielewski Piotr, *Neoinstytucjonalizm, nowy instytucjonalizm*, w: Wielka Encyklopedia PWN, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005
2. Chmielewski Piotr, *Semantyka kryzysu*. Problemy zarządzania, nr 2, s. 7 – 40
3. Chmielewski Piotr, *Kilka uwag o kryzysach i ich badaniu* w: Chmielewski Piotr, Krauze Tadeusz, Wesołowski Włodzimierz (red.) *Kultura – Osobowość – Polityka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002
4. Comfort Louise K. (ed.) *Managing disaster. Strategies and policy Perspectives*, Durham and London: Duke University Press 1988
5. Rosenthal Uriel, Charles T. Michael, Hart Paul 't (eds.) *Coping with Crises. The management of Disasters, Riots and Terrorism*, Charles C. Thomas Publisher Springfield, Illinois 1989
6. Szacki Jerzy, *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2007
7. Szlachcic Bogusław, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych - zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w czasie EURO 2012* w: Liedel Krzysztof (red.) *EURO 2012 Mistrzostwa Europy w cieniu terroryzmu*, Collegium Civitas, Warszawa 2007
8. Tyrała Paweł, *Zarządzanie kryzysowe - ryzyko, bezpieczeństwo, obronność*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006