



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.01.2018
P/18/091



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/091 – Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Tomasz Pomian – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/20/2018 z 25 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku, ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski – Prezydent Miasta Białegostoku ² (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Urząd w latach 2015 – 2017⁴ nie w pełni wywiązywał się z obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych organizowanych na jego terenie.

W Urzędzie zostały stworzone warunki organizacyjno-kadrowe do wykonywania zadań określonych przepisami ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁵ (dalej: „uobim”) oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶. Nie przestrzegano jednak wszystkich wymogów i procedur związanych z wydawaniem zezwoleń na organizację tych imprez i biegów. Sześć (z 30) zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych wydano bowiem w oparciu o niekompletną dokumentację:

- w czterech przypadkach nie zawierała ona danych dotyczących rozmieszczenia punktów informacyjnych, czerpania wody oraz pomocy medycznej,
- od jednego organizatora nie wyegzekwowano informacji o danych osoby wyznaczonej na kierownika do spraw bezpieczeństwa, a od innego przedłożenia aktualnej opinii dysponenta zespołów ratownictwa medycznego.

Nie dochowano też terminu na wydanie jednego zezwolenia, a w kolejnej sprawie zabrakło rozstrzygnięcia co do przeprowadzenia dwóch (z 11) objętych wnioskiem meczów piłkarskich.

Również zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych wydawano w oparciu o niekompletną dokumentację:

- w 12 przypadkach nie egzekwowano od ich organizatorów przedłożenia kompletnych planów zabezpieczenia tras, w tym list osób wchodzących w skład służby porządkowej,
- w dwóch przypadkach w programach imprez nie ujęto szczegółowych opisów tras biegów, a w kolejnym – nie przedłożono szczegółowego regulaminu imprezy.

Nie wykorzystywano przy tym możliwości kontrolowania zgodności przeprowadzania biegów ulicznych z warunkami określonymi w wydanych zezwoleniach, co nie sprzyjało zapewnieniu uczestnikom optymalnego poziomu bezpieczeństwa.

¹ Dalej: „Urząd”.

² Pełniący funkcję od 5 grudnia 2006 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Kontrolą objęty został okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2017 r., a także w miarę potrzeb działania wcześniejsze i późniejsze dotyczące kontrolowanej działalności.

⁵ Dz. U. 2017 poz. 1160, ze zm.

⁶ Dz. U. 2017 poz. 1260, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania w zakresie prowadzenia czynności związanych z wydawaniem zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych oraz kontrolą ich przebiegu należały do kompetencji Biura Zarządzania Kryzysowego (jednostki organizacyjnej Urzędu; dalej „BZK”). Natomiast rozpatrywaniem wniosków i wydawaniem zezwoleń m.in. w zakresie wykorzystania dróg w sposób szczególnie zajmował się Referat Zajęcia Pasa Drogowego w Zarządzie Dróg Miejskich (dalej: „ZDM”).
(dowód: akta kontroli str. 5-33)

1.2. W BZK sprawami z zakresu przewidzianego ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych, w tym przygotowaniu projektów decyzji administracyjnych w sprawie wydawania zezwoleń na przeprowadzanie imprez i zakazu ich przeprowadzania w przypadku naruszenia warunków bezpieczeństwa, zajmował się inspektor ds. imprez masowych i zgromadzeń. Osoba ta posiadała dziewięć lat doświadczenia oraz uczestniczyła w seminarium z zakresu „Bezpieczeństwa Imprez Masowych i Zgromadzeń Publicznych. Aspekty Organizacyjno-Prawne”. Również w Referacie Zajęcia Pasa Drogowego ZDM jeden pracownik realizował zadania związane z obsługą i rozpatrywaniem wniosków o wydanie zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych.

(dowód: akta kontroli str. 34-47)

1.3. Osoby wydające zezwolenia na organizowanie imprez masowych i biegów ulicznych posiadały upoważnienia Prezydenta Miasta, tj.: 1/ Dyrektor i Zastępca Dyrektora BZK – do załatwiania spraw oraz wydawania decyzji administracyjnych w zakresie działania Biura, 2/ Dyrektor i Zastępca Dyrektora ZDM – do załatwiania spraw oraz wydawania decyzji administracyjnych w zakresie działania Zarządu. (dowód: akta kontroli str. 48-51)

1.4. W Urzędzie nie opracowano jednolitych procedur umożliwiających analizę poszczególnych etapów wydawania zezwoleń, w tym weryfikowania (przed wydaniem zezwolenia) spełniania przez organizatorów obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 6 i art. 13 ust 2 uobim. Opracowano natomiast kartę usługi pn. „Zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej” wraz z załącznikiem – wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej (sportowej, artystyczno-rozrywkowej), które zamieszczono w Cyfrowym Urzędzie na Portalu Wrota Podlasia. Ponadto Zastępca Prezydenta Białegostoku wyjaśnił, że: *„postępowania w zakresie weryfikacji dokumentacji składanej przez organizatorów oraz wydawanie zezwoleń realizowane są na podstawie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w której szczegółowo określono i sprecyzowano wymogi, warunki i zadania przy organizacji imprezy masowej”*.

W Referacie Zajęcia Pasa Drogowego ZDM posiadano opracowaną (niesformalizowaną) procedurę dotyczącą wydawania zezwoleń na korzystanie z dróg w sposób szczególnie, która była jednym z załączników do karty usługi pn. „Zezwolenie na wykorzystanie dróg w sposób szczególnie – imprezy”, zamieszczonej w Cyfrowym Urzędzie na Portalu Wrota Podlasia, dostępnej również poprzez „Poradnik interesanta” w Biuletynie Informacji Publicznej. W procedurze tej opisano m.in.: jakie dane lub informacje powinny znaleźć się we wniosku, komplet załączników do wniosku, dokumenty uzyskiwane w postępowaniu, formę i przewidywany termin załatwienia oraz informacje na temat trybu odwoławczego.

(dowód: akta kontroli str. 34-41, 52-70)

1.5. W planach audytu wewnętrznego (sporządzonych na kolejne lata 2015, 2016 i 2017) nie przewidywano diagnozy, w tym zdefiniowania słabych i mocnych stron stanu realizacji działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczestnikom podczas imprez masowych i biegów ulicznych odbywających się w mieście. Nie przeprowadzano również kontroli z tego zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 34-41)

1.6. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęła jedna skarga i jeden wniosek w sprawie organizacji na terenie Miasta imprez masowych i biegów ulicznych (oba w 2016 roku). Skarga dotyczyła organizacji ruchu w związku z odbywającym się półmaratonem. Uznano ją za bezzasadną, bowiem organizator imprezy uzyskał (po spełnieniu stosownych wymogów, w tym po uzgodnieniu z Policją i innymi służbami

porządkowymi) zezwolenie na jej przeprowadzenie. Dodatkowo, jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta Białegostoku, „organizator tej imprezy dołożył wszelkich starań celem zminimalizowania utrudnień w ruchu drogowym (m.in. wybór terminu – dzień świąteczny, wolny od pracy). Służby porządkowe w ramach możliwości umożliwiły w tym dniu na drogach ruch wahadłowy lub poprzeczny. O utrudnieniach w ruchu związanych z organizacją imprezy informowano z wyprzedzeniem w lokalnych środkach masowego przekazu, na stronie internetowej organizatora imprezy, a także na stronie internetowej Urzędu – w zakładce Utrudnienia drogowe oraz Komunikacja – gdzie szczegółowo opisano zmienione trasy linii autobusowych, przewidywane godziny zamknięcia poszczególnych ulic. Na przystankach komunikacji miejskiej zlokalizowanych na trasie biegaczy były umieszczone informacje o zmianach tras komunikacji miejskiej”.

Wniosek dotyczył zaś zmiany – w związku z zakłócaniem ciszy nocnej – lokalizacji „Juwenaliów”, organizowanych na terenie Politechniki Białostockiej. Urząd poinformował wnioskodawcę, iż decyzja o ewentualnej zmianie lokalizacji imprezy należy do jej organizatora, którym nie jest Gmina Białystok. Organizator imprezy uzyskał zgodę rektora Politechniki na udostępnienie terenu kampusu. Dodatkowo, jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta Białegostoku, „organizator m.in. poprzez plakaty wywieszane na drzwiach wejściowych do klatek schodowych okolicznych budynków mieszkalnych, informował mieszkańców o imprezie i jej programie oraz uprzedzał o ewentualnych niedogodnościach związanych z jej trwaniem. Straż Miejska, do której zwrócono się w sprawie ewentualnych skarg okolicznych mieszkańców na „zakłócanie ciszy nocnej” w czasie trwania Juwenaliów, nie otrzymała w tym zakresie żadnych zgłoszeń. Wskazano też, że Straż Miejska i Policja zobowiązane są interweniować w przypadku zgłoszeń zakłócania spoczynku nocnego, niemniej nie jest możliwe ograniczenie do minimum hałasu, jaki powstaje podczas koncertów”.

(dowód: akta kontroli str. 34-41)

1.7. Urząd (do dnia rozpoczęcia kontroli) nie posiadał opisanej odrębnej procedury kontroli przebiegu imprez masowych i biegów ulicznych. Spośród 75⁷ analizowanych imprez masowych, które odbyły się na terenie Miasta w latach 2015 – 2017, skontrolowano 56, w tym wszystkie (15) zakwalifikowane jako podwyższonego ryzyka⁸, co szerzej opisano w pkt 3 niniejszego wystąpienia. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że: „kontrolę przebiegu imprez masowych odbywają się zgodnie z zapisami art. 31 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, na podstawie upoważnienia wydanego przez Prezydenta Miasta Białegostoku zgodnie z § 8 załącznika do zarządzenia Nr 716/15 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 12 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia zasad przeprowadzania zewnętrznej kontroli instytucjonalnej Prezydenta Miasta Białegostoku w podległych podmiotach. Z każdej kontroli sporządzane są według opracowanego wzoru protokoły z kontroli”.

Nie sprawdzano natomiast sposobu realizacji przez organizatorów biegów ulicznych obowiązków i wymogów przewidzianych przepisami prawa, co szerzej opisano w pkt 4 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 34-41, 359-361)

1.8. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK w Urzędzie nie uregulowano zasad monitorowania organizacji na terenie miasta imprez innych niż masowe. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że monitorowanie odbywa się w ramach współpracy Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (działającego w ramach struktury Biura Zarządzania Kryzysowego) ze służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny podczas organizowanych wszelkiego rodzaju imprez w przestrzeni publicznej miasta Białegostoku.

(dowód: akta kontroli str. 34-41)

1.9. W latach objętych kontrolą miejskie imprezy masowe oraz biegi organizowały m.in. jednostki organizacyjne Miasta, tj. Białostocki Ośrodek Kultury (dalej: „BOK”) oraz Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji (dalej: „BOSiR”). Nie istniały odrębne procedury

⁷ Analizą objęto 30 zezwoleń, na podstawie których odbyło się 75 imprez, w tym: zezwolenie BZK-VI.5310.51.2015 wydano na rozegranie trzech meczów piłki nożnej, zezwolenie BZK-VI.5310.67.2015 wydano na rozegranie dwóch meczów piłki nożnej, zezwolenie BZK-VI.5310.72.2015 wydano na rozegranie 11 meczów piłki nożnej, zezwolenie BZK-VI.5310.7.2016 wydano na rozegranie ośmiu meczów piłki nożnej, zezwolenie BZK-VI.5310.40.2016 wydano na rozegranie 10 meczów piłki nożnej, zezwolenie BZK-VI.5310.1.2017 wydano na rozegranie dziewięciu meczów piłki nożnej, zezwolenie BZK-VI.5310.30.2017 wydano na rozegranie 10 meczów piłki nożnej.

⁸ W okresie objętym kontrolą do imprez podwyższonego ryzyka zakwalifikowano rozegranie 15 meczów piłki nożnej.

związane z rozpatrzeniem wniosków i udzieleniem tym jednostkom zezwolenia na organizację imprez masowych oraz biegów ulicznych. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że: „wnioski miejskich jednostek organizacyjnych na organizowanie imprez masowych lub organizowanie biegów ulicznych były rozpatrywane zgodnie z właściwymi przepisami dotyczącymi wydawania zezwoleń na przeprowadzenie tych imprez”.

(dowód: akta kontroli str. 34-41)

1.10. W Urzędzie nie przyjęto odmiennych niż ustawowe rozwiązań w zakresie załatwienia spraw objętych kontrolą NIK. Prowadzona była natomiast stała współpraca z organizatorami imprez masowych, kierownikami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo uczestników w trakcie imprez oraz służbami wydającymi opinie. Zastępca Prezydenta podał, że: „na imprezy masowe podwyższonego ryzyka oraz wybrane imprezy, gdzie takie ryzyko może wystąpić, delegowany jest pracownik BZK, który kontroluje określone w zezwoleniu warunki imprezy masowej. Przed każdą rundą rozgrywek piłkarskich o mistrzostwo Lotto Ekstraklasy odbywają się spotkania robocze w Komendzie Miejskiej Policji, w którym udział biorą przedstawiciele Straży Pożarnej, Straży Miejskiej, Urzędu, spółki Stadion Miejski, organizatora imprezy oraz przedstawiciele spółek kolejowych, gdzie omawiane są działania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa podczas meczów piłkarskich. Podobne spotkania z przedstawicielami Straży Pożarnej, Straży Miejskiej, Urzędu, Policji, służby porządkowej organizuje Wojewódzki Ośrodek Animacji Kultury przed coroczną Podlaską Oktawą Kultur”.

Odnosnie zapewnienia bezpieczeństwa biegów ulicznych – jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta – „przed wydaniem zezwolenia, organ zarządzający ruchem na drodze uczestniczy w spotkaniach roboczych z organizatorem imprezy, Policją i Strażą Miejską w sprawie uzgodnienia przebiegu trasy na drogach pod kątem wyeliminowania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i niebezpieczeństwa zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia oraz jeżeli trasa wymaga zorganizowania objazdów. Organ zarządzający ruchem bierze udział w organizowanych objazdach trasy wraz ze służbami, które uczestniczą w biegach jak Policja, Straż Miejska. Telefony służbowe pracowników są dostępne organizatorowi i służbom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i porządek podczas imprez w przypadku cofnięcia zezwolenia. Zezwolenie na przeprowadzenie imprezy przekazywane jest przez organ zarządzający ruchem do wszystkich służb (w tym ratowniczych) oraz do BZK i Białostockiej Komunikacji Miejskiej. Przywrócenie do stanu poprzedniego jest monitorowane przez pracowników, a ewentualne uwagi są na bieżąco przekazywane do organizatora imprezy”.

(dowód: akta kontroli str. 34-41)

W Urzędzie wypracowano także praktykę przekazywania wydanych zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych instytucjom uczestniczącym w opiniowaniu i zabezpieczeniu tych imprez⁹.

(dowód: akta kontroli str. 359-361)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że: [1] brak procedury analizowania poszczególnych etapów procesu wydawania zezwoleń, [2] nieopracowanie zasad monitorowania imprez organizowanych na terenie miasta, [3] pominięcie w planach audytu wewnętrznego zagadnień dotyczących organizacji i przebiegu imprez masowych może utrudniać weryfikację składanych wniosków o zezwolenie na zorganizowanie imprez masowych, a także realizację obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa przedmiotowych imprez.

Ocena cząstkowa

Urząd zapewnił warunki organizacyjno-kadrowe umożliwiające realizację zadań związanych z bezpieczeństwem imprez masowych i biegów ulicznych, a osoby podpisujące zezwolenia posiadały stosowne upoważnienia. Jednak nieopracowanie procedur dotyczących analizy poszczególnych etapów wydawania zezwoleń, a także dotyczących kontroli przebiegu imprez masowych i biegów ulicznych oraz nieprzypisanie dla żadnej z komórek

⁹ Przedmiotowe decyzje przekazywano m.in.: Komendzie Wojewódzkiej Policji w Białymstoku, Komendom Miejskim Policji i Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku, Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Białymstoku, Straży Miejskiej, BZK, Zarządzie Białostockiej Komunikacji Miejskiej czy Departamentowi Gospodarki Komunalnej.

organizacyjnych i pracownikom Urzędu obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa takich imprez, utrudnia realizację zadań z tego zakresu.

2. Przestrzeganie wymogów i procedur podczas wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych, w szczególności gdy ich organizatorem są gminy

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie rejestrowano wnioski o udzielenie zezwolenia na zorganizowanie imprezy masowej – w prowadzonej w formie elektronicznej (w programie Word) – ewidencji pn. „Wykaz imprez masowych artystyczno-sportowych” i „Wykaz imprez masowych sportowych”. Dokumentacja poszczególnych spraw była prowadzona w sposób umożliwiający ustalenie przebiegu postępowań, w tym daty ich wszczęcia i zakończenia. Z dokumentacji tej wynika, że w latach 2015 – 2017 rozpatrzono 95 wniosków, udzielając 93 zezwolenia na organizację imprez (w jednym przypadku wniosek wycofano, a w drugim odmówiono wydania zezwolenia¹⁰). Osiem imprez masowych zostało zakwalifikowanych jako podwyższonego ryzyka. Spośród 94 wniosków, w 18 przypadkach wnioskodawcami była jednostka organizacyjna miasta – BOK. (dowód: akta kontroli str. 71-97, 252-261)

2.2. Analiza terminowości składania wniosków przez organizatorów przeprowadzona na podstawie przedłożonej dokumentacji wykazała, że 28 z 30 wniosków zostało złożonych w terminie, o którym mowa w art. 25 ust 1 uobim. Dwa przyjęto zaś do rozpatrzenia odpowiednio 18 i 26 dni przed rozpoczęciem imprezy. (dowód: akta kontroli str. 98-99)

2.3. Analiza dokumentacji załączonej do 30 wniosków o przeprowadzenie imprez masowych w latach 2015 – 2017 wykazała, że:

1. We wszystkich przypadkach do wniosków dołączono: programy imprez, informacje dotyczące sposobu udostępnienia uczestnikom programu i regulaminu imprezy, regulaminy obiektów, w których je organizowano oraz informacje o warunkach łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprez, tj. elementy wymagane art. 25 ust. 2 uobim.
2. We wszystkich przypadkach do wniosków dołączono instrukcje postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego zagrożenia.
3. Do 26 wniosków dołączono graficzny plan obiektu wraz z jego opisem i oznaczeniami, wymaganymi art. 26 ust. 1 pkt 1 uobim. Z pozostałych czterech, w dwóch planach nie zamieszczono informacji o rozmieszczeniu punktów informacyjnych i pomocy medycznej, w jednym – punktów informacyjnych i czerpalnych wody, a w kolejnym – punktów informacyjnych, tj. danych przewidzianych art. 26 ust 1 pkt 1 lit. b) i c) uobim.
4. Do 29 wniosków dołączono informacje o danych osoby wyznaczonej na kierownika do spraw bezpieczeństwa, obejmujące: numer PESEL oraz numer i datę wydania zaświadczenia o ukończeniu szkolenia dla kierowników do spraw bezpieczeństwa imprez masowych. W jednym przypadku brak było takich danych, mimo obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 1 pkt 5 uobim.
5. W 29 postępowaniach Urząd dysponował m.in. pozytywnymi opiniami: Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Inspekcji Sanitarnej oraz dysponenta zespołów ratownictwa medycznego. W jednym przypadku opinia dysponenta zespołów ratownictwa medycznego nie była aktualna przez cały okres obowiązywania zezwolenia.

Nieprawidłowości te szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 100-337)

2.4. W latach 2015 – 2017 zezwolenia na przeprowadzenie imprez masowych wydawano po upływie od pięciu¹¹ do 30 dni od daty złożenia wniosku. Nie wystąpiły przypadki podjęcia decyzji o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej oraz decyzji o przerwaniu imprezy ze względu na wystąpienie zagrożenia bezpieczeństwa osób uczestniczących.

(dowód: akta kontroli str. 71, 98-99)

¹⁰ Odmówiono wydania zezwolenia bowiem organizator Festiwalu Studenckiego „KampDays” 2016 nie złożył w terminie (pomimo wezwania) wymaganych dokumentów, tj. Planu graficznego obiektu wraz z jego opisem, Instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia oraz opinii właściwych organów.

¹¹ Dotyczy to wniosku złożonego 9 maja 2016 r. na zorganizowanie imprezy „Numery Twoich Przyjaciół 998-112” pn. „ATM(A)SFERA. Poczuj dobrą energię”. Zezwolenie wydano 30 maja 2016 r., tj. pięć dni przed odbyciem się imprezy.

2.5. W Urzędzie nie opracowano wewnętrznej procedury umożliwiającej przed wydaniem zezwolenia na organizację imprezy masowej analizę poszczególnych etapów procesu wydawania zezwoleń, w tym weryfikowania spełniania przez organizatorów obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 6 i art. 13 ust. 2 uobim, co szerzej opisano w pkt. 1.4. wystąpienia.

Spośród 75 analizowanych imprez masowych, które odbyły się na terenie miasta w latach 2015 – 2017, skontrolowano przebieg 56, co szerzej opisano w pkt. 3.1. niniejszego wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 34-41,100-342)

2.6. Spośród 75 imprez masowych przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą 15¹² zostało zakwalifikowanych (na podstawie opinii Policji załączonych do wniosków) jako podwyższonego ryzyka. W pozostałych przypadkach, zgodnie z przedłożonymi opiniami Komendy Miejskiej Policji w Białymstoku, imprezy zakwalifikowano jako „zwykłe” imprezy masowe. Urząd nie żądał od organizatora imprezy przedstawienia dokumentacji potwierdzającej, że bezpośrednio przed jej rozpoczęciem zlecał lub samodzielnie przeszukał miejsce w celu wykrycia materiałów lub urządzeń wybuchowych. Dyrektor BZK wyjaśnił, że: „*Biuro posiada wiedzę, że organizator imprezy masowej w porozumieniu z Policją, w ramach prowadzonych działań dotyczących bezpieczeństwa organizowanej imprezy masowej przeprowadza analizę zagrożeń oraz ustala zakres niezbędnych działań zabezpieczających, w tym sprawdzenie obiektu, na którym odbędzie się impreza masowa w zakresie m. in. poszukiwania materiałów i urządzeń niebezpiecznych*”.

(dowód: akta kontroli str. 71,104-111, 343-344)

2.7. Spośród 30 decyzji na przeprowadzenia imprez masowych, 25 podpisał Dyrektor BZK, a pięć Zastępca Dyrektora BZK. (dowód: akta kontroli str. 338-342)

2.8. Podczas trwania 39¹³ (z 75) imprez masowych odbywała się sprzedaż, podawanie bądź spożywanie napojów alkoholowych (zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu), a oba podmioty zajmujące się w tym czasie sprzedażą i podawaniem napojów alkoholowych posiadały zezwolenia wymagane art. 18¹ ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁴, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”. W każdym przypadku, zgodnie z wymogami art. 8a uobim, organizatorzy tych imprez dołączyli do wniosku informację o rozmieszczeniu miejsc i czasie, w którym będą podawane lub spożywane napoje alkoholowe (rozmieszczenie tych miejsc zaznaczono na planach graficznych załączonych do wniosków). (dowód: akta kontroli str. 100-342)

2.9. W 28 przypadkach (z 30 analizowanych) zezwolenie na organizację imprezy masowej wydano w terminie od siedmiu do 30 dni przed planowanym terminem jej przeprowadzania. W jednym przypadku termin ten był krótszy niż siedem dni, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

Wszystkie 30 zezwoleń było kompletnych. Zawierały one elementy wymagane art. 29 ust. 2 uobim, w tym: wskazanie organizatora, określenie rodzaju imprezy, nazwę imprezy i warunki jej przeprowadzenia (w tym: miejsce, czas rozpoczęcia i zakończenia, maksymalną liczbę osób, które mogą w niej uczestniczyć, liczbę członków służby porządkowej i informacyjnej).

W 29 przypadkach wydane zezwolenia odpowiadały wymogom art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵. W jednym przypadku do Urzędu wpłynął wniosek o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie 11 meczów piłki nożnej (wg załączonego terminarza). Urząd natomiast wydał zezwolenie na przeprowadzenie dziewięciu meczów. W przypadku pozostałych dwóch meczów zezwolenie nie zawierało rozstrzygnięcia (ani pozytywnego, ani negatywnego), co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 100-337)

¹² Dotyczyło to rozegranych meczów piłki nożnej.

¹³ Dotyczy 38 meczów piłki nożnej i koncertu z cyklu „Numery Twoich Przyjaciół 998-112” pn. „ATM(A)SFERA. Poczuj dobrą energię”.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

¹⁵ Dz. U. 2017 r. poz. 1257, ze zm. Ustawa zwana dalej: „Kpa.”

Ustalone
nieprawidłowości

2.10. Kopie wszystkich objętych analizą 30 zezwoleń przekazano terminowo (nie później niż w ciągu trzech dni od dnia wydania) do uprawnionych organów, w tym Wojewody Podlaskiego. (dowód: akta kontroli str. 338-342)

2.11. We wszystkich 30 analizowanych przypadkach pobierano opłaty z tytułu wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. (dowód: akta kontroli str. 100-103)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości.

1. Prezydent Miasta wydał sześć zezwoleń na podstawie niekompletnych wniosków:
 - A. Do czterech wniosków nie dołączono: informacji dotyczących rozmieszczenia punktów informacyjnych i pomocy medycznej (BZK-VI.5310.45.2017 i BZK-VI.5310.53.2017), punktów informacyjnych i czerpalnych wody (BZK-VI.5310.29.2016), punktów informacyjnych (BZK-VI.5310.75.2016), tj. danych przewidzianych w art. 26 ust. 1 pkt 1 lit b) uobim. Zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 1 uobim, organ odmawia wydania zezwolenia w przypadku niezłożenia przez organizatora dokumentów, o których mowa w art. 26 uobim. W wyjaśnieniu inspektor BZK podał, że: *„zanim wydano decyzje organ kilkakrotnie spotykał się z osobami przygotowującymi dokumentację na powyższe imprezy masowe, w celu uzupełnienia wniosków oraz dokonania poprawek (m.in. w planach graficznych). W dwóch przypadkach organizowano imprezy na Rynku Kościuszki, jedną przed kopcem na lotnisku Krywiany, kolejną w Parku Planty”*.
 - B. Od jednego organizatora imprezy masowej (BZK-VI.5310.60.2016) nie egzekwowano dołączenia do wniosku informacji o danych osoby wyznaczonej na kierownika do spraw bezpieczeństwa, obejmujących: numer PESEL oraz numer i datę wydania zaświadczenia o ukończeniu szkolenia dla kierowników do spraw bezpieczeństwa imprez masowych, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 1 pkt 5 uobim. W wyjaśnieniu inspektor BZK podał, że: *„przez niedopatrzenie nie zwrócono uwagi na brak w dokumentacji danych kierownika ds. bezpieczeństwa. Wprawdzie był wymieniony w złożonej dokumentacji, jednak kierownikiem miała być inna osoba, której dane były złożone z wnioskiem. Ponieważ Agencja Ochrony (F) zabezpiecza większość imprez w Białymstoku i zawsze podaje wszystkie dane włącznie z zastępcami kierownika, przez nieuwagę w tym konkretnym przypadku przeoczono brak danych kierownika wymienionego w decyzji”*.
 - C. Nie wezwano jednego organizatora imprezy (BZK-VI.5310.30.2017) do przedłożenia aktualnej opinii dysponenta zespołów ratownictwa medycznego, mimo że w trakcie okresu, w którym organizowane były mecze, upłynęła ważność posiadanej opinii (zgodnie z art. 25 ust. 4 uobim zachowuje ona ważność przez sześć miesięcy). W wyjaśnieniu inspektor BZK podał, że: *„w odniesieniu do rozgrywek piłkarskich opinie właściwych organów zawsze spełniały wymogi ustawowe, mieściły się w terminie wydanych zezwoleń i nie były przedmiotem weryfikacji. W tym przypadku opinia Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego przedawniła się o cztery dni. Nieświadomość, że opinia straciła ważność w odniesieniu do tej decyzji, spowodowała, że obecnie decyzje wydawane na tak długi okres będą przedmiotem ponownej weryfikacji”*. (dowód: akta kontroli str. 98-103, 345-349)
2. Zezwolenie BZK-VI.5310.1.2017 z 8 lutego 2017 r. na przeprowadzenie meczów piłkarskich w rozgrywkach o mistrzostwo Lotto Ekstraklasy w rundzie wiosennej sezonu 2016/2017 nie zawierało rozstrzygnięcia odnośnie dwóch z 11 meczów, ujętych we wniosku na przeprowadzenie imprezy masowej (i załączonym do niego terminarzu). Nie wydawano także odrębnych rozstrzygnięć w sprawie odmowy bądź zezwolenia na przeprowadzenie tych dwóch meczów, które odbyły się 21 maja i 4 czerwca 2017 r. Naruszało to art. 104 § 2 i art. 111 § 1 – 1b Kpa, zgodnie z którymi decyzja rozstrzygać sprawę co do istoty w całości lub w części, a zawarte w niej rozstrzygnięcie może zostać m.in. uzupełnione na wniosek strony lub z urzędu w drodze postanowienia. W wyjaśnieniu inspektor BZK podał, że: *„w decyzji z 8 lutego 2017 r. z nieznanymi mi przyczynami nie dopisałem dwóch ostatnich terminów meczów rundy wiosennej, które były*

w dokumentacji złożonej przez organizatora, tj. w terminarzu rozgrywek. Nie wydano odrębnego zezwolenia na mecze, które odbyły się 21 maja i 4 czerwca 2017 r.”

(dowód: akta kontroli str. 270-299, 345-349)

3. Zezwolenie BZK-VI.5310.32.2016 z dnia 30 maja 2016 r. na organizację imprezy masowej wydano z naruszeniem terminu określonego w art. 29 ust. 1 uobim, tj. w terminie krótszym niż siedem przed planowanym rozpoczęciem imprezy. W wyjaśnieniu Dyrektor BZK podał, że: „zezwolenie to wydano na pięć, a nie siedem dni z powodu nieterminowego dostarczenia przez organizatora wymaganej pozytywnej opinii wydanej przez Państwowego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku. Zezwolenie zostało wydane niezwłocznie, tj. w dniu dostarczenia niniejszej opinii biorąc pod uwagę pozytywne stanowiska stron przedmiotu zezwolenia, rodzaj imprezy masowej oraz z uwagi na ważny interes publiczny”. dowód: akta kontroli str. 98-99, 245-251, 350-351)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że sprzedaż i wydawanie napojów alkoholowych podczas imprez masowych (z wyłączeniem imprez o podwyższonym ryzyku) odbywała się na podstawie zezwoleń: Prezydenta Miasta Białegostoku, wydanych w oparciu o art. 18 ust. 1 oraz art. 18¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, w oparciu o art. 18 ust. 3 pkt 1 oraz art. 18¹ ust. 4 powołanej ustawy, które dopuszczały sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo. Natomiast art. 8a ust. 1 uobim dopuszcza sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości do 3,5% alkoholu. Inspektor BZK podał, że: „organ nie weryfikował czy sprzedaż alkoholu podczas imprezy masowej, na którą wydał decyzję, prowadzona była przez podmiot posiadający stosowne zezwolenie”. Ponadto wyjaśnił, że: „po wydaniu zezwolenia na imprezę masową, podczas której odbywała się sprzedaż oraz spożywanie alkoholu, zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych brak jest zapisów, które zobowiązywałyby kontrolującego do sprawdzania zawartości procentowej sprzedawanego alkoholu. Ponadto wysokość procentowa alkoholu zawarta w koncesji jest określona w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”. (dowód: akta kontroli str. 245-251, 277-278, 345-349)

Ocena cząstkowa

Urząd nie przestrzegał w pełni wymogów i procedur podczas wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych. Nie dochowano bowiem należytej staranności przy weryfikacji kompletności sześciu wniosków, a w jednej sprawie zabrakło rozstrzygnięcia co do przeprowadzenia dwóch (z 11) objętych wnioskiem meczów piłkarskich. Na ogół terminowo załatwiano wnioski i wydawano zezwolenia, a następnie przekazywano je odpowiednim organom.

3. Kontrola zgodności przebiegu imprez masowych, w tym podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu

Opis stanu faktycznego

3.1. Spośród analizowanych 75 imprez masowych¹⁶, które odbyły się na terenie miasta w latach 2015 – 2017, Urząd skontrolował przebieg 56, w tym wszystkich (15) zakwalifikowanych jako podwyższonego ryzyka¹⁷. Czynności kontrole wykonywał pracownik Biura (45-krotnie), Dyrektor BZK (8-krotnie) i Zastępca Dyrektora BZK (3-krotnie). Sprawdzano m.in. liczbę widzów, liczbę służby porządkowej i informacyjnej, miejsce, termin i utrwalanie przebiegu imprezy (w szczególności zachowania się osób) za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, dane osobowe kierownika do spraw bezpieczeństwa. Z czynności kontrolnych przebiegu imprezy sporządzano protokół. Nieprawidłowości stwierdzono w toku siedmiu kontroli. Na przykład:

1. W trakcie meczu piłki nożnej, rozegranego 23 maja 2015 r. między Jagiellonią Białystok i Wisłą Kraków, stwierdzono sprzedaż piwa oraz – mimo prowadzonej kontroli – wniesienie przez kibiców i odpalenie środków pirotechnicznych. Wcześniej Jagiellonia Białystok zwróciła się do Komendy Miejskiej Policji w Białymstoku o zmianę kwalifikacji meczu z imprezy podwyższonego ryzyka na imprezę masową zwykłą. Istotnymi warunkami zmiany przez Policję opinii było zaniechanie sprzedaży podczas meczu napojów alkoholowych oraz niedopuszczenie do użycia przez kibiców materiałów pirotechnicznych. W piśmie z 26 maja 2015 r. (przekazanym do wiadomości Urzędu)

¹⁶ W okresie objętym kontrolą odbyły się 134 imprezy masowe, z których Urząd skontrolował przebieg 77.

¹⁷ W okresie objętym kontrolą do imprez podwyższonego ryzyka zakwalifikowano rozegranie 15 meczów piłki nożnej.

Zastępca Komendanta Miejskiego Policji poinformował Prezesa Jagiellonii o niewłaściwej realizacji zadań przez służbę porządkową oraz wniósł o rozważenie radykalniejszych kroków, które spowodują zmianę tego stanu rzeczy na właściwy.

2. W trakcie meczu piłki nożnej o podwyższonym ryzyku, rozegranego 7 czerwca 2015 r. między Jagiellonią Białystok i Lechią Gdańsk, stwierdzono – mimo prowadzonej kontroli – wniesienie przez kibiców i odpalenie dużej ilości środków pirotechnicznych, co spowodowało przerwanie meczu. W piśmie z 9 czerwca 2015 r. (przekazanym do wiadomości Urzędu) Zastępca Komendanta Miejskiego Policji poinformował Prezesa Jagiellonii o biemej postawie kierownika ds. bezpieczeństwa i podległych mu służb ochrony. Wskazał również na całkowity brak profesjonalizmu ze strony kierownika ds. bezpieczeństwa, którego nie było w newralgicznym momencie na stanowisku kierowania, co doprowadziło do chaosu w szeregach służb porządkowych i spowodowało powstanie sytuacji zagrażającej życiu i zdrowiu ogromnej rzeszy kibiców. Wniósł też o podjęcie radykalniejszych kroków w zakresie pracy służby porządkowej. Ponadto w raporcie bezpieczeństwa opracowanym przez Dyrektora BZK dla Prezydenta Miasta Białegostoku wskazano na niewłaściwe wykonywanie obowiązków przez organizatora i służby porządkowe, brak opracowanego scenariusza postępowania i działania dla określonych sytuacji powodujących zagrożenia dla bezpieczeństwa uczestników imprezy, niewłaściwą organizację przyjęcia kibiców drużyny gości, polegająca na nieprzestrzeganiu i nierealizowaniu warunków bezpieczeństwa przez klub drużyny gospodarza i gościa. (dowód: akta kontroli str. 100-342)

3.2. W latach 2015 – 2017 przedstawiciel Urzędu uczestniczył – wraz z Policją i Strażą Pożarną oraz wyznaczonymi przez organizatorów kierownikami ds. bezpieczeństwa – w lustracjach terenu i obiektów, na których planowane były imprezy. W ich trakcie dokonywano m.in. oceny stanu technicznego obiektów lub terenu, na którym miała być przeprowadzona impreza masowa, w tym oznaczenie i drożność dróg ewakuacyjnych oraz dojazdowych dla służb ratowniczych, czy miejsc rozmieszczenia urządzeń monitorujących. Ponadto – jak podał Zastępca Prezydenta Miasta – „przed każdą rundą rozgrywkową Lotto Ekstraklasy odbywają się spotkania robocze w Komendzie Miejskiej Policji w Białymstoku, których celem jest omówienie taktyki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z meczami piłki nożnej. Natomiast wszelkie informacje dotyczące zagrożeń związanych z imprezami masowymi są zawarte w opiniach, które organ otrzymuje od Komendanta Policji, Komendanta Straży Pożarnej oraz pozostałych jednostek opiniujących”. (dowód: akta kontroli str. 34-41, 159-161, 221-223, 273-276, 304-308)

3.3. Organizatorzy imprez masowych zapewniali pracownikowi BZK swobodny dostęp do obiektów i terenu, na których organizowano imprezy, w celu przeprowadzania kontroli. Podczas tych czynności – dokonywanych wspólnie z kierownikiem ds. bezpieczeństwa oraz dowódcą zabezpieczenia imprezy z Komendy Miejskiej Policji – kontrolowano teren oraz wszystkie pomieszczenia związane z imprezą masową. Zastępca Prezydenta Miasta podał, że w trakcie czynności kontrolnych nie żądano od organizatorów imprez okazywania żadnych dodatkowych dokumentów, czy zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 34-41, 139-326)

3.4. W okresie objętym kontrolą Urząd nie wydawał decyzji o zakazie przeprowadzenia albo przerwaniu imprezy masowej. (dowód: akta kontroli str. 71)

3.5. W latach 2015 – 2017 nie stwierdzono przypadków przeprowadzania na terenie Białegostoku imprez masowych bez wymaganych zezwoleń. (dowód: akta kontroli str. 40)

3.6. Zastępca Prezydenta Białegostoku wyjaśnił, że Gmina Białystok nie udzielała organizatorom imprez masowych dotacji w celu poprawy stanu bezpieczeństwa obiektów, na których organizowane były imprezy masowe. (dowód: akta kontroli str. 40)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Pracownicy Urzędu przeprowadzali kontrole zgodności przebiegu imprez masowych (w tym wszystkich o podwyższonym ryzyku) z warunkami określonymi w zezwoleniach. Uczestniczyli również w spotkaniach z przedstawicielami: Policji, Straży Pożarnej, Straży

Opis stanu
faktycznego

Miejskiej, spółek kolejowych, spółki Stadion Miejski oraz klubu piłkarskiego, na których omawiano taktykę i działania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa podczas meczów piłkarskich.

4. Przestrzeganie wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację biegów ulicznych oraz weryfikowani zagrożeń z ich przebiegiem

4.1. W Referacie Zajęcia Pasa Drogowego ZDM nie prowadzono odrębnego rejestru wniosków o udzielenie zezwolenia na zorganizowanie biegów ulicznych. Akta spraw były gromadzone w teczkach i kompletowane w sposób umożliwiający ustalenie przebiegu postępowań (w tym daty ich wszczęcia – na wnioskach odnotowywano daty wpływu – i zakończenia). Z dokumentacji tej wynika, że w latach 2015 – 2017 do Urzędu wpłynęło 31 wniosków o udzielenie zezwolenia na przeprowadzenie biegu ulicznego, natomiast wydano 30 zezwoleń (w jednym przypadku wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia – organizator nie uzupełnił braków). W siedmiu przypadkach wnioskodawcą była jednostka organizacyjna miasta – BOSiR. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku zakwalifikowania biegu ulicznego jako imprezy masowej.

(dowód: akta kontroli str. 34-41, 352-358)

4.2. Analiza terminowości składania wniosków przez organizatorów biegów, przeprowadzona na podstawie przedłożonej dokumentacji wykazała, że 10 (z 15) wniosków (wraz z uzupełnieniami) złożono co najmniej na 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia biegów, stosownie do wymogów zawartych w art. 65b ust 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Pozostałe pięć wniosków Urząd otrzymał do rozpatrzenia w terminie od ośmiu do 25 dni przed rozpoczęciem imprez. W wyjaśnieniu Dyrektor Zarządu Dróg podała, że: „w dwóch przypadkach kontrolowanych spraw (sprawy nr: ZDI-V.7230.3.5.2015 i ZDM-V.7230.10.3.2017), złożone wnioski dotyczyły organizatorów, którzy po raz pierwszy występowali o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie biegu ulicznego i zostali pouczeni o obowiązku składania kompletu dokumentów na 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy. Natomiast w jednym przypadku, sprawa ZDM-V.7230.10.120.2017, wniosek został złożony w ustawowym terminie, a pismem o tytule wniosek sprawa została uzupełniona”.

(dowód: akta kontroli str. 359-361, 403-406)

4.3. Analiza dokumentacji załączonej do 15 wniosków o przeprowadzenie w latach 2015 – 2017 biegów ulicznych wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach wnioski zawierały elementy wymienione w art. 65b ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym,
- w 14 przypadkach załączone do wniosków regulaminy imprez określały zasady zachowania uczestników imprez istotne dla bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- do wszystkich wniosków organizatorzy biegów dołączyli wykazy osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg imprezy,
- w trzech przypadkach organizatorzy biegów przedłożyli kompletne plany zabezpieczenia tras (w tym list osób wchodzących w skład służby porządkowej), stosownie do wymogów zawartych w art. 65a ust 3 pkt 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym,
- wszyscy organizatorzy biegów ulicznych załączyli do wniosku zobowiązanie o przywróceniu do poprzedniego stanu pasa drogowego na trasie przejazdu, przejścia lub miejsca pobytu uczestników imprezy, a w przypadku uszkodzenia pasa drogowego lub urządzeń drogowych zobowiązanie do bezzwłocznego ich naprawienia lub pokrycia kosztów napraw,
- do wszystkich wniosków załączono programy imprez, lecz dwa z nich nie zawierały szczegółowych opisów tras biegów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 359-402)

We wszystkich przypadkach zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych zostały wydane po uzyskaniu pozytywnych opinii Podlaskiego Komendanta Policji. Wszystkie trasy biegów przebiegały po drogach zarządzanych przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 359-361)

4.4. O opinie do organów wymienionych w art. 65b ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym występowało z wyprzedzeniem od siedmiu do 47 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy. Przedmiotowe odpowiedzi wpływały do Urzędu od trzech do 27 dni od wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 359-361)

4.5. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano sprawdzeń spełniania przez organizatorów biegów obowiązków i wymogów, określonych w art. 65a ust. 2 i 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz zawartych w uzyskanych opiniach. W wyjaśnieniu Dyrektor Zarządu Dróg podała, że: „zgodnie z art. 65a ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym bezpieczeństwo i porządek podczas imprezy zapewnia Policja. Dokonywanie kontroli spełnienia obowiązków i wymogów wynikających z art. 65a ust. 2 i 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym przez pracowników bezpośrednio w dniu przeprowadzenia biegu wymagałoby oddelegowania pracownika do pracy w dzień wolny. Stąd też dodatkowo zezwolenie na przeprowadzenie biegu jest przekazywane do Straży Miejskiej w Białymstoku, która jako jednostka podlegająca Prezydentowi Miasta – organowi zarządzającemu ruchem drogowym, współuczestniczy w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku podczas biegów. Bezpośrednio przed biegiem organizator dokonuje objazdu trasy z funkcjonariuszami Policji oraz z pracownikami Zarządu Dróg Miejskich celem sprawdzenia prawidłowości zabezpieczenia trasy. Upoważnieni pracownicy organu zarządzającego ruchem są w stałym kontakcie telefonicznym z organami kontroli ruchu drogowego w razie zaistnienia niebezpieczeństwa zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia wielkiej wartości lub gdy impreza zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego. W takim przypadku upoważnieni pracownicy mogą w każdej chwili pojawić się na trasie biegu i cofnąć wydane zezwolenie. Należy zaznaczyć, iż dobre przygotowanie trasy przez organizatorów i powierzenie oznakowania i umieszczenia urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego profesjonalnym wykonawcom (reagującym także na polecenia służb porządkowych) gwarantuje właściwe wykonanie zadań. Nie zgłaszane były żadne zastrzeżenia co do zabezpieczenia trasy biegu. Przywrócenie pasa drogowego do poprzedniego stanu na trasie biegu jest sprawdzane następnego dnia przez pracowników zajmujących się wydawaniem zezwoleń na biegi uliczne lub przez inspektorów zajmujących się utrzymaniem dróg w ramach obowiązków”. (dowód: akta kontroli str. 359-361, 403-406)

4.6. W okresie objętym kontrolą Urząd nie wydawał zezwoleń i nie cofał wydanych decyzji w przypadkach, o których mowa w art. 65c oraz art. 65d ust. 1 i 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym. (dowód: akta kontroli str. 352)

4.7. Spośród 15 zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych, siedem wydano w terminie wynikającym z art. 65e ustawy Prawo o ruchu drogowym, natomiast osiem od jednego do sześciu dni przed planowanym rozpoczęciem imprezy, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Wszystkie zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych spełniały wymogi, o których mowa w art. 107 § 1 Kpa. We wszystkich przypadkach, na podstawie art. 107 § 4 Kpa, odstąpiono od uzasadnienia zezwolenia, z uwagi na całościowe uwzględnienie wniosku organizatora.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie biegów. (dowód: akta kontroli str. 352, 359-402)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości.

1. W Urzędzie wydawano zezwolenia na organizację biegów ulicznych, nie egzekwując od ich organizatorów spełnienia wszystkich niezbędnych wymagań.

A. W 12 przypadkach od organizatorów biegów nie egzekwowano przedłożenia kompletnych planów zabezpieczenia tras (w tym list osób wchodzących w skład służby porządkowej), co było niezgodnie z art. 65a ust 3 pkt 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zastępca Dyrektora ZDM wyjaśniła, że: „w większości przypadków skład służby porządkowej był uzgadniany bezpośrednio ze służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek podczas imprez. Jak wynikało z wyjaśnień organizatorów liczba osób porządkowych była ustalana w ostatnich dniach przed biegiem – z Policją i Strażą Miejską – w razie potrzeb”.

Ustalone
nieprawidłowości

- B. Od jednego organizatora nie otrzymano szczegółowego regulaminu imprezy, co naruszało art. 65b ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zastępca Dyrektora ZDM wyjaśniła, że: „bieg był organizowany po raz pierwszy przez organizatora 18. Białostocki Pułk Rozpoznawczy. Opracowany został szczegółowy program biegu, z którego wynika, iż bieg był wydarzeniem bez rywalizacji sportowej, a uczestnicy poruszali się w kolumnie. Brak regulaminu nie powodował zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, a co za tym idzie nie obligowało organu zarządzającego ruchem do odmowy wydania zezwolenia”.
- C. W programach dwóch imprez nie ujęto szczegółowych opisów tras biegów bądź podania odległości między poszczególnymi jej odcinkami (wymaganych art. 65a ust. 3 pkt 3 Prawo o ruchu drogowym). Zastępca Dyrektora ZDM wyjaśniła, że: „trasa biegów odbywających się na terenie Miasta Białegostoku jest szczegółowo uzgadniana na spotkaniach z organem zarządzającym ruchem oraz służbami odpowiedzialnymi za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa podczas imprezy. Organizatorzy zawsze przedstawiają dokładny opis trasy (nazwy i odcinki poszczególnych ulic) wraz podaniem godzin zamknięcia ulic dla ruchu drogowego. Tylko w dwóch sprawach nie została podana długość trasy, z czego w jednej uczestnicy poruszali się po chodnikach w zwartej grupie zgodnie z przepisami ruchu drogowego, a w drugim przypadku bieg bez rywalizacji sportowej był połączony z pokazem sprzętu wojskowego”. (dowód: akta kontroli str. 359-406)
2. Udzielono ośmiu zezwoleń (z 15) na odbycie biegu z naruszeniem terminu określonego w art. 65e ustawy Prawo o ruchu drogowym. W wyjaśnieniu Dyrektor Zarządu Dróg podała, że: „wydanie zezwoleń w terminie krótszym spowodowane było w większości przypadków oczekiwaniem na uzupełnienie dokumentów przez organizatora, a co za tym idzie uzyskania opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku w późniejszym terminie. Odmowa wydania zezwolenia tylko ze względu na niezachowany 7 dniowy termin przy tak dużym zaangażowaniu w przeważającej części osób społecznie pracujących na rzecz biegów, nagłośnieniu imprezy w mediach, przygotowaniu uczestników biegu mogłoby stanowić szkodę dla interesu społecznego. Ponadto zezwolenie wydane w terminie krótszym niż 7 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy, nie stanowi o nieważności decyzji zezwalającej na organizację biegu”. (dowód: akta kontroli str. 359-361, 403-406)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nieprzeprowadzanie kontroli spełniania przez organizatorów biegów wymogów przewidzianych przepisami prawa utrudnia organowi wydającemu zezwolenie podjęcie niezwłocznych działań w przypadku zaistnienia okoliczności do jego cofnięcia, co może wpływać na poziom bezpieczeństwa tego typu imprez.

Ocena cząstkowa

Urząd nierzetelnie weryfikował dokumenty przedkładane przez organizatorów biegów ulicznych i nie egzekwował od nich kompletu dokumentów wymaganych przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym. W konsekwencji wydawano zezwolenia na przeprowadzenie tego typu imprez, mimo że na przykład 12 wnioskodawców nie przedłożyło kompletnych planów zabezpieczenia tras, w tym list osób wchodzących w skład służby porządkowej, jeden nie przedłożył szczegółowego regulaminu imprezy, a dwóch nie ujęło w programach imprez szczegółowych opisów tras biegów. Nieprzeprowadzanie natomiast kontroli spełniania przez organizatorów biegów wymogów przewidzianych przepisami prawa może utrudniać organowi wydającemu zezwolenie podjęcie niezwłocznych działań w przypadku zaistnienia okoliczności do cofnięcia zezwolenia, co może wpływać na poziom bezpieczeństwa tego typu imprez.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

1. Egzekwowanie od organizatorów imprez masowych i biegów ulicznych przedkładania kompletu dokumentów wymaganych przepisami ustaw: o bezpieczeństwie imprez masowych i Prawo o ruchu drogowym.
2. Wydawanie zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych w terminach przewidzianych przepisami prawa.
3. Zawieranie w decyzjach rozstrzygnięć co do pełnego zakresu przedmiotowego wniosku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

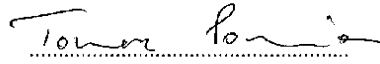
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

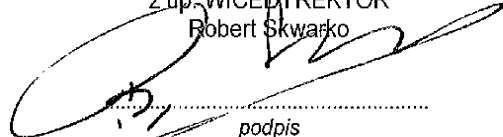
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 28 marca 2018 r.

Kontroler
Tomasz Pomian
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis