



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.02.2018

P/18/091



00397318

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@njk.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	Piotr Jurkin – starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr LBI/26/2018 z 9 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łomży, ul. Stary Rynek 14, 18-400 Łomża ¹	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Chrzanowski – Prezydent Miasta ²	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

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.

Wprawdzie realizowano zadania związane z rozpatrywaniem wniosków i wydawaniem zezwoleń na organizowanie imprez masowych i biegów ulicznych, to jednak nie w pełni zapewniono warunki organizacyjno-kadrowe związane z bezpieczeństwem tych imprez. Żadnemu z pracowników nie przypisano bowiem obowiązków związanych z monitorowaniem, kontrolą oraz zapewnieniem bezpieczeństwa przedmiotowych imprez. Nie przestrzegano też wymogów i procedur związanych z wydawaniem zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych 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. Szesnaście (z 19) zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych wydano bowiem w oparciu o niekompletną dokumentację, w tym:

- w ośmiu przypadkach nie zawierała ona danych dotyczących rozmieszczenia punktów informacyjnych i pomocy medycznej oraz przyłączy energii elektrycznej,
- do dwóch wniosków nie dołączyło instrukcji postępowania w przypadku zaistnienia pożaru lub innego zdarzenia, a w kolejnych trzech przypadkach przedmiotowe instrukcje nie zawierały opisu systemu ostrzegania w formie komunikatów głosowych lub sygnałów ostrzegawczych podawanych do wiadomości publicznej,
- od czterech organizatorów nie egzekwowano informacji o przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego, a siedem wniosków nie zawierało kompletu danych o osobie wyznaczonej na kierownika do spraw bezpieczeństwa.

W 10 (z 19) przypadkach nie przekazywano albo nieterminowo przekazywano organom uprawnionym do opiniowania kopie wydanych zezwoleń, a w 13 sprawach nie przekazano ich Wojewodzie Podlaskiemu, co uniemożliwiło mu skorzystanie z ustawowych kompetencji do przerwania imprezy w przypadkach wskazanych w uobim. Od jednego z organizatorów

¹ Dalej: „Urząd”.

² Pełniący funkcję od 9 grudnia 2014 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.

nie wyegzekwowano uiszczenia opłaty z tytułu wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej.

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

- we wszystkich 11 przypadkach nie egzekwowano od ich organizatorów przedłożenia wraz z wnioskami kompletnych planów określających sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprezy,
- w dwóch przypadkach nie dołączono wykazu osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg imprezy,
- w trzech (z 11) regulaminach imprez nie określono „zasad zachowania uczestników istotnych dla bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

Ponadto w czterech przypadkach (z pięciu, w których trasy biegów przebiegały m.in. drogami zarządzającymi przez inne podmioty) wydano decyzje zezwalające na przeprowadzenie biegów, nie dysponując uzgodnieniami odpowiednich organów zarządzających ruchem na trasach tych biegów.

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. Obowiązki związane z rozpatrywaniem i opiniowaniem wniosków od organizatorów imprez masowych i biegów ulicznych należały do kompetencji Referatu Kultury, Sportu i Turystyki Centrum Współdziałania Społecznego⁷ (dalej: „CWS”). Natomiast rozpatrywaniem wniosków i wydawaniem zezwoleń na organizowanie imprez na drogach publicznych zajmował się Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska⁸ (dalej: „Wydział Gospodarki Komunalnej”). Żadnej z tych komórek organizacyjnych nie przypisano zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych, w tym związanych z kontrolą przebiegu imprez zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniach. Sekretarz Miasta wyjaśniła: „Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Łomży (...), do zadań Centrum Współdziałania Społecznego i Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska należy między innymi odpowiednio: opiniowanie wniosków organizatorów imprez masowych i biegów ulicznych, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Takie same zapisy znajdują się w zakresach czynności osób merytorycznych. Zapisy te traktowaliśmy jako wyczerpujące ustawowy zakres obowiązków organu w zakresie podstawy do wydania decyzji, w tym kontroli zgodności przebiegu imprez masowych i biegów ulicznych z zawartymi w zezwoleniach warunkami. W celu doprecyzowania zadań dokonane zostaną odpowiednie zmiany w zapisach Regulaminu Organizacyjnego, a w konsekwencji – w zakresach obowiązków”.

(dowód: akta kontroli str. 4-29)

1.2. Jeden pracownik w CWS wykonywał zadania związane z rozpatrywaniem wniosków i załatwieniem spraw z zakresu organizacji imprez masowych. Również jednej osobie w Wydziale Gospodarki Komunalnej przydzielono zadania związane z obsługą i rozpatrywaniem wniosków o przeprowadzenie biegów ulicznych. Jednak żadnej z tych osób nie przypisano zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych.

(dowód: akta kontroli str. 30-42)

1.3. Osoby wydające zezwolenia na organizowanie imprez masowych i biegów ulicznych posiadały upoważnienia Prezydenta Miasta, tj.: Zastępcą Prezydenta Miasta na podstawie § 4 ust. 1 Zarządzenia Nr 214/15 Prezydenta Miasta Łomży⁹ oraz Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej – do załatwiania spraw oraz wydawania decyzji administracyjnych w zakresie działania Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 43-48)

⁷ § 27 ust. 3 pkt 8 i 9 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łomży (dalej: „Regulamin Organizacyjny”).

⁸ § 35 ust. 3 pkt 12 ww. Regulaminu Organizacyjnego.

⁹ Zarządzenie z 3 sierpnia 2015 r. w sprawie: podziału zadań i kompetencji oraz powierzenia prowadzenia spraw Miasta Łomży w imieniu Prezydenta Miasta Łomży przez Zastępców Prezydenta Miasta, Sekretarza Miasta i Skarbnika Miasta.

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 oraz w art. 65a ust. 2 i 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Sekretarz Miasta wyjaśniła: „W Urzędzie Miejskim w Łomży nie opracowano procedur postępowania w zakresie weryfikowania przez organizatorów obowiązków i wymogów, o których mowa w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych oraz odnośnych przepisach ustawy prawo o ruchu drogowym w przypadku biegów ulicznych. Sprawy rozpatrywane są na podstawie przepisów zawartych w wyżej wymienionych ustawach. W przypadkach, gdy wniosek nie spełnia wymagań przepisów prawa, wnioskodawca jest wzywany do jego uzupełnienia”. (dowód: akta kontroli str. 49-53)

1.5. W planach audytu wewnętrznego (sporządzonych na 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. 49-50, 54-98)

1.6. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi, wnioski lub inne sygnały dotyczące organizowanych na terenie miasta imprez masowych i biegów ulicznych. (dowód: akta kontroli str. 49-50)

1.7. Urząd (do dnia rozpoczęcia kontroli) nie posiadał opisanej procedury dotyczącej kontroli przebiegu imprez masowych i biegów ulicznych. Spośród 20 imprez masowych, które odbyły się na terenie Miasta w latach 2015 – 2017, skontrolowano przebieg 15, w tym wszystkich zakwalifikowanych jako podwyższonego ryzyka¹⁰, co szerzej opisano w pkt 3 niniejszego wystąpienia. Sekretarz Miasta wyjaśniła: „W Urzędzie Miejskim w Łomży nie opracowywano procedur postępowania dotyczących kontroli przebiegu imprez masowych, w tym imprez masowych niebędących imprezami masowymi podwyższonego ryzyka. Zasady kontroli przebiegu imprez masowych określa Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2017, poz. 1160) w art. 31. Ponieważ kontrola polega na sprawdzeniu zgodności przebiegu imprezy z warunkami określonymi w zezwoleniu, Urząd nie widział potrzeby opracowywania dodatkowych procedur, czego nie nakazuje ustawa. Pracownik merytoryczny, dokonując kontroli, stosuje opracowany przez siebie schemat notatki z kontroli. Był obecny na większości imprez masowych organizowanych w mieście. Notatki były sporządzane w stosunku do wszystkich imprez podwyższonego ryzyka i niektórych innych imprez masowych. Pracownik merytoryczny uczestniczył w spotkaniach organizowanych przez Komendę Miejską Policji i Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w miejscu planowanej imprezy jeszcze przed wydaniem opinii służb”.

Nie sprawdzano natomiast sposobu realizacji przez organizatorów biegów ulicznych obowiązków i wymogów przewidzianych przepisami prawa, co szerzej opisami w pkt 4 wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 49-53, 99-100, 203-205)

1.8. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK w Urzędzie nie uregulowano zasad monitorowania organizacji na terenie miasta imprez innych niż masowe. Sekretarz Miasta wyjaśniła, że: „(...) Urząd Miejski w sprawach odnoszących się do imprez masowych działa jedynie na wniosek organizatora”. (dowód: akta kontroli str. 49-53)

1.9. W latach objętych kontrolą miejskie imprezy masowe oraz biegi organizowały m.in. jednostki organizacyjne Miasta, tj. Miejski Dom Kultury – Dom Środowisk Twórczych (dalej: „MDK”) oraz Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji (dalej: „MOSiR”). Nie istniały odrębne procedury związane z rozpatrzeniem wniosków i udzieleniem tym jednostkom zezwolenia na organizację imprez masowych oraz biegów ulicznych. Sekretarz Miasta wyjaśniła, że: „Urząd Miejski w Łomży nie organizował i nie organizuje imprez masowych. Imprezy o charakterze miejskim organizują pod patronatem prezydenta jednostki miejskie, w szczególności Miejski Dom Kultury – Dom Środowisk Twórczych. Działalność instytucji określa jej statut, a także roczny plan działania. Urząd Miejski nie dokonuje wyboru

¹⁰ W okresie objętym kontrolą do imprez podwyższonego ryzyka zakwalifikowano rozegranie trzech meczów piłki nożnej.

organizatorów imprez, odnosi się jedynie do wniosków. (...) Drugą miejską jednostką, która organizuje lub współorganizuje imprezy masowe jest Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Łomży. Zgodnie ze statutem stanowiącym załącznik do Uchwały Nr 105/XV/11 Rady Miejskiej Łomży z dnia 28 września 2011 roku do zadań Ośrodka należy w szczególności: promowanie i współpraca z organizacjami kultury fizycznej i sportu przy realizacji wszelkich usług i zadań z zakresu sportu i masowej kultury fizycznej, organizowanie zawodów, imprez i przedsięwzięć sportowych, rekreacyjnych i turystycznych".

(dowód: akta kontroli str. 49-53, 132-133, 203-205)

1.10. W Urzędzie nie przyjęto odmiennych niż ustawowe rozwiązań w zakresie załatwienia spraw objętych kontrolą NIK. Pracownik CWS odpowiedzialny za weryfikację wniosków oraz przygotowanie decyzji dotyczących przeprowadzenia imprez masowych na terenie Łomży, uczestniczył w spotkaniach organizowanych przez Komendę Miejską Policji i Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w miejscach planowanych zgromadzeń jeszcze przed wydaniem opinii przez te służby i decyzji / zezwolenia na przeprowadzenie danej imprezy. Zagadnienie to szerzej opisano w pkt. 3 niniejszego wystąpienia.

W Urzędzie wypracowano także praktykę przekazywania wydanych decyzji / zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych instytucjom uczestniczącym w opiniowaniu i zabezpieczaniu tych imprez¹¹. (dowód: akta kontroli str. 49-50, 137-173, 203-205)

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, [4] nieprzypisanie żadnej z komórek organizacyjnych oraz pracownikom Urzędu zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych, utrudnia weryfikację składanych wniosków o zezwolenie na zorganizowanie imprez masowych, a także realizację obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa przedmiotowych imprez.

Ocena cząstkowa

W Urzędzie realizowano zadania związane z rozpatrywaniem wniosków i wydawaniem zezwoleń na organizowanie imprez masowych, a osoby podpisujące zezwolenia posiadały stosowne upoważnienia. Jednak żadnemu z pracowników nie przypisano zadań związanych z monitorowaniem czy kontrolą przestrzegania przez organizatorów wymogów określonych w zezwoleniach. Ponadto nieopracowanie procedur umożliwiających analizę poszczególnych etapów wydawania zezwoleń, a także dotyczących kontroli przebiegu imprez masowych i biegów ulicznych oraz nieprzypisanie żadnej z komórek 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 CWS nie prowadzono odrębnego rejestru wniosków o udzielenie zezwolenia na zorganizowanie imprezy masowej. W trakcie kontroli przedłożono dokumentację zgromadzoną w 19 teczkach. Akta poszczególnych spraw były kompletowane w sposób umożliwiający ustalenie przebiegu postępowań, w tym daty ich wszczęcia i zakończenia. Z dokumentacji tej wynika, że w latach 2015 – 2017 rozpatrzono 19¹² wniosków o udzielenie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, udzielając takiej samej liczby zezwoleń. Trzy imprezy masowe zostały zakwalifikowane jako podwyższonego ryzyka. Spośród 19 wniosków, w siedmiu przypadkach wnioskodawcami była jednostka organizacyjna miasta – MDK. (dowód: akta kontroli str. 49-50, 99-100, 132-133)

¹¹ Przedmiotowe decyzje przekazywano m.in.: Komendzie Wojewódzkiej Policji w Białymstoku, komendom miejskim Policji i Państwowej Straży Pożarnej w Łomży, Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Łomży, Straży Miejskiej.

¹² W jednym przypadku udzielono zezwolenia / wydano decyzję na rozegranie dwóch meczów piłki nożnej.

2.2. Czternaście z 19 wniosków organizatorów imprez masowych złożono w terminie, o którym mowa w art. 25 ust. 1 uobim. Pięć przyjęto zaś do rozpatrzenia od sześciu do 24 dni przed rozpoczęciem imprezy. (dowód: akta kontroli str. 26-27, 130, 99-100)

2.3. Analiza dokumentacji załączonej do 19 wniosków o przeprowadzenie imprez masowych w latach 2015 – 2017 wykazała, że w ośmiu przypadkach do wniosków nie dołączono: programu imprezy, informacji dotyczącej sposobu udostępnienia uczestnikom programu i regulaminu imprezy, regulaminu obiektu, w którym organizowano imprezę oraz informacji o warunkach łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprez, tj. elementów wymaganych art. 25 ust. 2 uobim. W ośmiu wnioskach nie zamieszczono informacji dotyczących rozmieszczenia punktów informacyjnych i pomocy medycznej oraz przyłączy energii elektrycznej, tj. danych przewidzianych art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. b i c uobim. W dwóch przypadkach organizatorzy imprez nie dołączyli do wniosków instrukcji postępowania w przypadku zaistnienia pożaru lub innego zdarzenia, a w kolejnych trzech przedmiotowe instrukcje nie zawierały opisu systemu ostrzegania w formie komunikatów głosowych lub sygnałów ostrzegawczych podawanych do wiadomości publicznej. W czterech przypadkach nie przedłożono dla Urzędu informacji o przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego, przewidzianych w art. 26 ust. 1 pkt 4 lit. b uobim. Siedem wniosków nie zawierało zaś kompletu danych przewidzianych w art. 26 ust. 1 pkt 5 uobim. We wszystkich ww. przypadkach Urząd nie wzywał wnioskodawców do uzupełnienia przedłożonej dokumentacji. Ponadto w dziewięciu przypadkach Urząd nie wymagał od organizatorów imprez masowych dostarczenia, w terminie określonym w art. 26 ust. 2 uobim, opinii od organów wymienionych w art. 25 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Dodatkowo w dwóch przypadkach przedłożone kopie przedmiotowych dokumentów nie były poświadczone za zgodność z oryginałem. Nieprawidłowości te szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

We wszystkich przypadkach, w których wstęp na imprezy był odpłatny, organizatorzy zawarli wymagane w art. 53 uobim umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 99-126)

2.4. W latach 2015 – 2017 zezwolenia / decyzje na przeprowadzenie imprez masowych wydawano po upływie od dwóch¹³ do 28 dni od daty złożenia wniosku. W okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki odmowy udzielenia zezwolenia. Nie wystąpiły też przypadki zmiany decyzji oraz podjęcia decyzji o przerwaniu imprezy za względów na wystąpienie zagrożenia bezpieczeństwa osób uczestniczących.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 99-100, 130)

2.5. W Urzędzie nie opracowano wewnętrznej procedury umożliwiającej 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 20 imprez masowych, które odbyły się na terenie miasta w latach 2015 – 2017, skontrolowano przebieg 15, co szerzej opisano w pkt. 3.1. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 99-100)

2.6. Spośród 20 przeprowadzonych w latach 2015 – 2017 imprez masowych, trzy¹⁴ (na podstawie załączonych do wniosków opinii Policji) zostały zakwalifikowane jako podwyższonego ryzyka. W pozostałych przypadkach, zgodnie z przedłożonymi opiniami Komendy Miejskiej Policji w Łomży, imprezy zakwalifikowano jako „zwykłe” imprezy masowe. Rozpatrując wnioski, Urząd nie zalecił wyspecjalizowanym służbom bezpieczeństwa podjęcia działań w kierunku zabezpieczenia antyterrorystycznego organizowanych imprez. Sekretarz Miasta wyjaśniła, że: (...) *w sprawie sprawdzania terenów / obiektów, na których ma być impreza, pod kątem poszukiwania materiałów i urządzeń wybuchowych informuję, że Urząd Miejski nie posiada informacji na ten temat*”.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 99-100, 178-179)

¹³ Dotyczy to wniosku złożonego 13 marca 2017 r. na zorganizowanie imprezy „Łomża piecze ciastka dla Krystiana”. Zezwolenie wydano 15 marca 2017 r., tj. cztery dni przed odbyciem się imprezy.

¹⁴ Dotyczyło to meczów piłki nożnej rozegranych w 2016 roku.

2.7. Spośród 19 zezwoleń / decyzji na przeprowadzenia imprez masowych, 17 podpisał Prezydent Miasta, a dwa Zastępca Prezydenta Miasta. (dowód: akta kontroli str. 49-50)

2.8. W latach 2015 – 2017 Prezydent Miasta Łomży nie wydawał zgód na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych podczas trwania imprez masowych. (dowód: akta kontroli str. 49-50)

2.9. W 17 przypadkach (z 20 przeprowadzonych imprez) zezwolenie na organizację imprezy masowej wydano od siedmiu do 72 dni przed planowanym terminem jej przeprowadzania. W trzech przypadkach termin ten był krótszy niż siedem dni. Spośród 19¹⁵ zezwoleń, 15 było kompletnych. Zawierały one bowiem 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). Pozostałe cztery decyzje nie określały rodzaju imprezy masowej oraz nie zawierały informacji o urządzeniach rejestrujących obraz i dźwięk, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalane nieprawidłowości”.

We wszystkich przypadkach wydane zezwolenia / decyzje odpowiadały wymogom art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ (dalej: „K.p.a.”). (dowód: akta kontroli str. 26-27, 49-50, 99-100, 130)

2.10. Kopie dziewięciu (spośród 19) zezwoleń przekazano uprawnionym organom w terminie (tj. nie później niż w ciągu trzech dni od dnia wydania). W ośmiu przypadkach przekazano je od czterech do siedmiu dni od wydania stosownych decyzji. Kopii kolejnych dwóch nie przekazano żadnemu z uprawnionych organów. Natomiast Wojewodzie Podlaskiemu nie przekazano kopii 13 zezwoleń wydanych w latach 2015 – 2017, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalane nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 26-27, 99-100, 130)

2.11. W trakcie 19 z 20 imprez pobierano opłaty z tytułu wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. W jednym przypadku nie wyegzekwowano takiej opłaty, co opisano poniżej. (dowód: akta kontroli str. 26-27, 99-100)

Ustalane
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta wydawał 16 zezwoleń (z 19) na podstawie niekompletnych wniosków.

- W ośmiu przypadkach do wniosków nie dołączono: programu imprezy, informacji dotyczącej sposobu udostępnienia uczestnikom programu i regulaminu imprezy, regulaminu obiektu, w którym je organizowano oraz informacji o warunkach łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprez, tj. elementów wymaganych art. 25 ust. 2 uobim. Pomimo to, wbrew przepisom art. 64 § 2 K.p.a. nie wzywano wnioskodawców do usunięcia braków w wyznaczonym terminie. Pracownik CWS odpowiedzialny za weryfikację dokumentów załączonych do wniosku o udzielenie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej wyjaśnił, że w przypadku braków w przedłożonych dokumentacjach: „(...) błąd ten dotyczy koncertów juvenaliowych. Organizatorzy tych koncertów, często do ostatnich dni przed imprezą nie potrafili precyzyjnie określić programu danej imprezy. (...). Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do (...) Gali MMA. Praktycznie organizatorzy obu imprez do ostatniej chwili nie byli pewni kto wystąpi / weźmie udział w tych wydarzeniach. Natomiast brak informacji o sposobie udostępnienia programu i regulaminu imprezy jej uczestnikom wynikał z przeoczenia”. Przeoczeniem i wydaniem pozytywnych opinii przez inne służby wyjaśnił nieegzekwowanie od organizatorów imprez dołączenia do dokumentacji: regulaminów obiektów, w których organizowano imprezy masowe oraz informacji o warunkach łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprez.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 99-100, 134-136)

¹⁵ W jednym przypadku wydane zezwolenie / decyzja (Nr 6/16 z 2 września 2016 r.) obejmowała pozwolenie na rozegranie dwóch meczów piłki nożnej.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

- W ośmiu przypadkach do wniosków nie dołączono informacji dotyczących rozmieszczenia punktów informacyjnych i pomocy medycznej oraz załączy energii elektrycznej, tj. danych przewidzianych art. 26 ust 1 pkt 1 lit. b i c uobim. Na mocy art. 29 ust. 4 pkt 1 uobim, organ odmawia wydania zezwolenia w przypadku niezłożenia przez organizatora dokumentów, o których mowa w art. 26 uobim. Pracownik odpowiedzialny za weryfikację przedmiotowej dokumentacji wyjaśnił, że: „Przed wydaniem opinii przez Policję i Komendę Miejską PSP w Łomży, w większości (jeżeli nie we wszystkich) przypadkach uczestniczyłem w lustracji terenu (obiektów), na którym planowane były imprezy. W lustracjach tych udział brali przedstawiciele Organizatora, właściciela (zarządcy) terenu, firmy ochroniarskiej, Policji, PSP. Dokonywano wówczas analizy wielu aspektów zabezpieczenia imprez, także w oparciu o przedkładaną przez organizatora dokumentację. Była na tyle dokładna, że przy przygotowywaniu projektu decyzji kierowałem się, przede wszystkim, pozytywnymi opiniami Państwowej Straży Pożarnej oraz Policji i aby nie komplikować (wydłużać w czasie) procesu wydawania decyzji nie analizowałem (...) wystarczająco wnikliwie przedkładanych planów graficznych”.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 99-100, 134-136)

- W dwóch przypadkach organizatorzy imprez nie dołączyli do wniosków instrukcji postępowania w przypadku zaistnienia pożaru lub innego zdarzenia, a w kolejnych trzech przedmiotowe instrukcje nie zawierały opisu systemu ostrzegania w formie komunikatów głosowych lub sygnałów ostrzegawczych podawanych do wiadomości publicznej, co naruszało art. 26 ust. 1 pkt 2 uobim. Pracownik CWS odpowiedzialny za weryfikację załączonych do wniosków dokumentów wyjaśnił, że: „Błąd wynikał z nadzędnego traktowania pozytywnych opinii KM PSP w Łomży w tym zakresie. Spowodowane to było również przeoczeniem przy sprawdzaniu przedłożonej dokumentacji”.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 99-100, 134-136)

- W czterech przypadkach nie przedłożono do Urzędu informacji o przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego, a siedem wniosków nie zawierało kompletu danych dotyczących wyznaczonych kierowników ds. bezpieczeństwa poszczególnych imprez, co naruszało odpowiednio art. 26 ust. 1 pkt 4 lit. c oraz art. 26 ust. 1 pkt 5 uobim. Pracownik CWS wyjaśnił, że: „Błąd wynikał z nadzędnego traktowania pozytywnych opinii Policji i KM PSP w Łomży w tym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 99-100, 134-136)

- W dziewięciu przypadkach Urząd nie egzekwował od organizatorów imprez masowych dostarczenia przez nich, w terminie określonym w art. 26 ust 2 uobim, opinii od organów wymienionych w art. 25 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Dodatkowo w dwóch sprawach przedłożone kopie przedmiotowych dokumentów nie były poświadczone za zgodność z oryginałem, co naruszało art. 76a § 2 K.p.a. Pracownik CWS wyjaśnił, że: „Decyzje w sprawie organizacji imprez masowych podejmowane są często pod dużą presją czasową. Wszystkie te wydarzenia mają duże znaczenie społeczne, tak więc uchybienia związane z terminami administracyjnymi, przy spełnieniu innych aspektów związanych z bezpieczeństwem traktowane są jako „mniejsze zło” w porównaniu do zablokowania pozytywnych inicjatyw, często bardzo oczekiwanych przez mieszkańców miasta. Natomiast przyjęcie niepotwierdzonych kopii przedmiotowych opinii wynikało z przeoczenia i presji czasu przy rozpatrywaniu zezwoleń na przeprowadzenie tych imprez”.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 99-100, 134-136)

2. Cztery (z 19) decyzje / zezwolenia¹⁷ na przeprowadzenie imprezy masowej nie określały rodzaju imprezy masowej oraz nie zawierały informacji dotyczących urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, tj. elementów określonych w art. 29 ust 2 pkt 2 i pkt 4 lit. e uobim. Pracownik CWS, wyjaśnił, że: „(...) Brak tych elementów wynikał z niedopatrzenia, spowodowanego dużą liczbą innych zajęć oraz co się z tym wiąże – presją czasu”.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 99-129, 113-122, 134-136)

¹⁷ Decyzje nr: 4/15 z 9 października 2015 r., 5/15 z 22 grudnia 2015 r., 7/16 z 21 grudnia 2016 r. i 6/17 z 21 grudnia 2017 r.

3. W ośmiu przypadkach (z 19) Urząd przekazał kopie wydanych zezwoleń / decyzji do organów wymienionych art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim z opóźnieniem wynoszącym od jednego do czterech dni. Kopii kolejnych dwóch nie przekazano żadnemu z uprawnionych organów. Natomiast Wojewodzie Podlaskiemu nie przekazano 13 zezwoleń, co naruszało art. 29 ust. 5 ww. ustawy. Pracownik CWS wyjaśnił, że błąd wynikał z przeoczenia. (dowód: akta kontroli str. 26-27, 99-100, 127-129, 130, 134-136)
4. W trzech¹⁸ przypadkach (z 19) zezwolenia / decyzje na organizację imprez masowych wydano z naruszeniem terminu określonego w art. 29 ust. 1 uobim, tj. w terminie krótszym niż siedem przed planowanym rozpoczęciem imprezy. Pracownik CWS wyjaśnił, że: *„Wynikało to z założenia, że niedotrzymanie terminów przy spełnieniu innych warunków organizacji imprezy było „mniejszym złem”.* (dowód: akta kontroli str. 26-27, 99-100, 130, 134-136)
5. W jednym przypadku¹⁹ w 2015 roku Urząd nie egzekwował uiszczenia opłaty (82 zł) z tytułu wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, co naruszało art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c i art. 6 ust. 1 pkt 3 w zw. z częścią III pkt 44 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej²⁰. Pracownik CWS wyjaśnił, że: *„W trakcie weryfikacji przedłożonych dokumentów przeoczono ten obowiązek organizatora. Spowodowane to było presją czasu przy jego rozpatrywaniu”.* (dowód: akta kontroli str. 26-27, 99-100, 130, 134-136)

Ocena częściowa

Urząd nierzetelnie wywiązywał się z obowiązków związanych z weryfikacją dokumentów przedkładanych przez organizatorów imprez masowych. W 16 z 19 sprawach nie egzekwował bowiem od wnioskodawców przedkładania kompletu dokumentów wymaganych uobim. W trzech przypadkach wydano decyzje na organizację imprez masowych w terminie krótszym niż siedem dni przed planowanym rozpoczęciem, a w ośmiu kopie wydanych zezwoleń / decyzji przekazano organom wymienionym w art. 25 ust. pkt 2 uobim z opóźnieniem wynoszącym od jednego do czterech dni. Natomiast kopii kolejnych dwóch zezwoleń nie przekazano żadnemu z uprawnionych organów. Wojewodzie Podlaskiemu nie przekazano zaś 13 zezwoleń, co uniemożliwiało mu korzystanie z ustawowych kompetencji do przerwania imprezy w przypadkach wskazanych w uobim.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Spośród 20 imprez masowych, które odbyły się na terenie miasta w latach 2015 – 2017, Urząd skontrolował przebieg 15, w tym wszystkich zakwalifikowanych jako podwyższonego ryzyka²¹. Czynności kontrolne wykonywał pracownik CWS. Sprawdzano m.in. liczbę osób uczestniczących w imprezach, obecność kierowników ds. bezpieczeństwa, sposób identyfikacji służb porządkowych, spełnienie przez organizatorów imprez wymogów określonych w art. 6 ust. 2 pkt. 1 uobim, oznaczenie lokalizacji hydrantów, przyłączy wody, gazu, energii elektrycznej oraz punktów pomocy medycznej, a także warunki łączności służb porządkowych i dostępność regulaminów obiektów i imprez.

W przypadku imprez podwyższonego ryzyka (trzech meczów piłki nożnej) dodatkowo kontrolowano, czy organizator występował do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku o udzielenie informacji o osobach, wobec których orzeczono środek kamy w postaci zakazu wstępu na imprezy masowe oraz przestrzeganie zakazu wnoszenia na teren obiektu materiałów i przedmiotów niebezpiecznych. Z czynności kontrolnych przebiegu imprez o podwyższonym ryzyku sporządzano notatki służbowe²². Pracownik CWS wyjaśnił, że: *„(...) w większości przypadków dotyczących wywiązywania się organizatorów imprez masowych, nie zakwalifikowanych jako podwyższonego ryzyka, z obowiązków i wymogów przewidzianych przepisami prawa, w przypadku nie stwierdzenia uchybień i nieprawidłowości z przeprowadzonych kontroli nie sporządzałem żadnego*

¹⁸ Dotyczyło to decyzji nr: 2/15 z 26 maja 2015 r., 4/16 z 4 lipca 2016 r. i 1/17 z 15 marca 2017 r.

¹⁹ Dotyczyło to decyzji nr 1/15 z 17 marca 2016 r.

²⁰ Dz. U. 2016 poz. 1827, ze zm.

²¹ W okresie objętym kontrolą do imprez podwyższonego ryzyka zakwalifikowano rozegranie trzech meczów piłki nożnej.

²² Fakt przeprowadzenia kontroli imprezy, w tym niezakwalifikowanych jako podwyższonego ryzyka, dokumentowano także w postaci polecenia wykonania pracy w godzinach nadliczbowych oraz odznaczano w karcie ewidencji czasu pracy wyznaczonego pracownika CWS.

formalnego dokumentu. Podkreślam, że zawsze kontrolowałem zgodność przebiegu imprez podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu i fakt ten dokumentowałem sporządzając notatki służbowe. Przeprowadzone kontrole nie wykazały żadnych nieprawidłowości". (dowód: akta kontroli str. 49-50, 99-126, 134-136, 181-199)

3.2. Przedstawiciel Urzędu uczestniczył w 13²³ lustracjach terenu i obiektów, na których planowane były imprezy, zorganizowanych w latach 2015 – 2017 przez Komendę Miejską Policji w Łomży z udziałem przedstawicieli Komendy Miejskiej Straży Pożarnej w Łomży oraz organizatorów (wyznaczonych kierowników ds. bezpieczeństwa). W ich trakcie dokonywano m.in. oceny stanu technicznego obiektów lub terenu, na którym miała być przeprowadzona impreza masowa, w tym oznaczenia i drożności dróg ewakuacyjnych oraz dojazdowych dla służb ratowniczych, a także miejsc rozmieszczenia urządzeń monitorujących.

Ponadto w 2017 roku pracownik Urzędu wziął udział w dwóch²⁴ spotkaniach z udziałem przedstawicieli: Policji, Straży Pożarnej, MOSiR-u oraz lokalnego klubu piłkarskiego, na których omawiano zagadnienia istotne dla bezpieczeństwa uczestników imprez sportowych oraz dokonywano analiz występowania ryzyk dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie ich trwania. Sekretarz Miasta wyjaśniła, że: „(...) Urząd Miejski w Łomży nie występował do Policji o dodatkowe informacje o zagrożeniach związanych z imprezami masowymi. Tego typu zagadnienia były omawiane w trakcie spotkań z udziałem m.in.: przedstawicieli Urzędu Miasta, Policji, Straży Pożarnej i innych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w trakcie imprez masowych".

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 137-177)

3.3. Organizatorzy imprez masowych zapewniali pracownikowi CWS swobodny dostęp do obiektów i terenu, na którym organizowano imprezy, w celu przeprowadzania kontroli. Wyjaśnił on, że: „W trakcie czynności kontrolnych nie żądałem od organizatorów imprez okazywania żadnych dodatkowych dokumentów czy zezwoleń z wyjątkiem informacji o osobach, wobec których orzeczono środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezy masowe (dotyczyło to meczy piłkarskich). Zakładałem, że cała dokumentacja została dokładnie sprawdzona przez Policję czy Straż Pożarną przed wydaniem przez nich wymaganych przepisami prawa opinii. W trakcie kontroli nigdy nie ograniczano mi dostępu do obiektów / terenu, na którym były zorganizowane imprezy masowe".

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 134-136)

3.4. W okresie objętym kontrolą Urząd nie wydawał decyzji o zakazie przeprowadzenia lub o przerwaniu imprezy masowej. (dowód: akta kontroli str. 49-50)

3.5. W latach 2015 – 2017 nie stwierdzono przypadków przeprowadzania na terenie Łomży imprez masowych bez wymaganych zezwoleń. (dowód: akta kontroli str. 49-50)

3.6. Skarbnik Miasta wyjaśniła, że: „(...) z budżetu Miasta Łomża w latach 2015 – 2017 nie udzielane były organizatorom imprez masowych dotacje, w celu poprawy stanu bezpieczeństwa obiektów, na których organizowane były imprezy".

(dowód: akta kontroli str. 180)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Urząd przeprowadził kontrole zgodności przebiegu imprez masowych (w tym wszystkich o podwyższonym ryzyku) z warunkami określonymi w zezwoleniach. Ponadto przedstawiciel Urzędu uczestniczył w 13 lustracjach terenu i obiektów, na których planowane były imprezy. W 2017 roku pracownik Urzędu wziął udział w dwóch spotkaniach z przedstawicielami: Policji, Straży Pożarnej, MOSiR-u oraz lokalnego klubu piłkarskiego, na których omawiano zagadnienia istotne dla bezpieczeństwa uczestników imprez sportowych oraz dokonywano analiz występowania ryzyk dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie trwania imprez.

²³ W po czterech w latach 2015 i 2017 oraz pięciu w 2016 roku. Lustracji dokonywano od 10 do 50 dni przed rozpoczęciem imprezy.

²⁴ Spotkania odbyły się 7 marca i 25 lipca 2017 r.

Opis stanu
faktycznego

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

4.1. W Wydziale Gospodarki Komunalnej nie prowadzono odrębnego rejestru wniosków o udzielenie zezwolenia na zorganizowanie biegów ulicznych. W trakcie kontroli przedłożono dokumentację zgromadzoną w 11 teczkach. Akta poszczególnych spraw były kompletowane w sposób umożliwiający ustalenie przebiegu postępowań, w tym daty ich wszczęcia²⁵ i zakończenia. Z dokumentacji tej wynika, że w latach 2015 – 2017 rozpatrzono 11 wniosków o udzielenie zezwolenia na przeprowadzenie biegu ulicznego, wydając taką samą liczbę zezwoleń / decyzji. W trzech przypadkach wnioskodawcą była jednostka organizacyjna miasta – MOSiR. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku zakwalifikowania biegu ulicznego jako imprezy masowej.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 201-205)

4.2. W dziewięciu przypadkach wnioski o zorganizowanie biegu ulicznego organizatorzy składali co najmniej na 30 dni przed planowanym terminem jego rozpoczęcia, stosownie do wymogów art. 65b ust 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym. W pozostałych dwóch przypadkach (z 11) wnioski przyjęto do rozpatrzenia na 12 i 18 dni przed rozpoczęciem imprezy.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 203-205)

4.3. Analiza dokumentacji załączonej do 11 wniosków o przeprowadzenie biegów ulicznych wykazała, że we wszystkich przypadkach wnioski zawierały komplet elementów wymienionych w art. 65b ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

W ośmiu przypadkach załączone do wniosków regulaminy imprez określały zasady zachowania uczestników imprez istotne dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w pozostałych trzech dokumentach tego typu nie ujęto takich zasad. Do dziewięciu wniosków organizatorzy dołączyli wykazy osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg biegu, natomiast w kolejnych dwóch przypadkach Urząd nie wyegzekwował przedłożenie takich wykazów. Do wszystkich wniosków załączono programy imprez, które w dziewięciu przypadkach były kompletne, a w dwóch nie posiadały szczegółowy opisów tras biegów. Braki te szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalona nieprawidłowość”.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 49-50, 203-205)

Żaden z 11 planów załączonych do wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie biegu ulicznego, określających sposoby zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprezy, nie zawierał kompletu elementów wymienionych w art. 65a ust. 3 pkt 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalona nieprawidłowość”.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 205-208)

Dziesięciu organizatorów biegów ulicznych załączyło 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 bezzwłocznego ich naprawienia bądź pokrycia kosztów napraw. Jeden z wnioskodawców nie dołączył takiego zobowiązania i nie został wezwany do jego przedłożenia, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalona nieprawidłowość”.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 49-50, 205-208)

We wszystkich przypadkach zezwolenia / decyzje na przeprowadzenie biegów ulicznych zostały wydane po uzyskaniu pozytywnych opinii Podlaskiego Komendanta Policji.

Trasy pięciu biegów przebiegały po drogach innych niż zarządzanych przez Urząd Miejski w Łomży. W jednym przypadku trasę biegu uzgodniono z Zarządem Dróg Powiatowych w Łomży, a w pozostałych czterech wydano zezwolenia / decyzje na organizację biegów, mimo braku uzgodnień z odpowiednimi organami zarządzającymi ruchem na drogach zakresu ograniczenia ruchu i wynikających stąd warunków przeprowadzenia imprezy, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalona nieprawidłowość”.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 205-208)

²⁵ Na wszystkich wnioskach odnotowywano daty ich wpływu do Urzędu.

4.4. O opinie do organów wymienionych w art. 65b ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym występowało od 12 do 45 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy. Przedmiotowe odpowiedzi wpływały do Urzędu od trzech do 14 dni od wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 205-208)

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. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu wyjaśnił, że: „Obowiązek taki nie wynika bezpośrednio z przepisów prawa. Pracownicy Wydziału obciążeni są już w znacznym stopniu realizacją bieżących obowiązków”.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 49-50, 205-208, 229-230)

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. 49-50)

4.7. Spośród 11 zezwoleń / decyzji na przeprowadzenie biegów ulicznych, dziewięć wydano w terminie wynikającym z art. 65e ustawy Prawo o ruchu drogowym, natomiast dwie kolejne – na trzy i pięć dni przed planowanym rozpoczęciem imprezy, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Wszystkie zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych wydano w formie decyzji administracyjnych spełniających wymogi, o których mowa w art. 107 § 1 K.p.a. We wszystkich przypadkach, na podstawie art. 107 § 4 K.p.a. odstąpiono od uzasadnienia, z uwagi na uwzględnienie wniosku organizatora.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie biegów.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 49-50, 205-228)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie wydawano zezwolenia na organizację biegów ulicznych, mimo że nie posiadano kompletu dokumentów, które powinny być dostarczone przez organizatora.

- W trzech²⁶ (z 11) regulaminach imprez nie ujęto „zasad zachowania uczestników istotnych dla bezpieczeństwa ruchu drogowego”, co naruszało wymogi art. 65b ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Pomimo to, wbrew przepisom art. 64 § 2 K.p.a., nie wezwano wnioskodawcy do usunięcia braków w wyznaczonym terminie. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu wyjaśnił, że: „Spowodowane to było przeoczeniem pracownika podczas weryfikacji przedłożonych dokumentów wynikającym z presji czasu i nadmiaru obowiązków”.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 203-205, 229-230)

- Do dwóch²⁷ wniosków nie dołączono wykazu osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg imprezy, co naruszało art. 65b ust. 4 pkt 2 powołanej ustawy. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu wyjaśnił, że: „Oba przypadki dotyczyły 2015 roku. Brak tych wykazów wynikał z przeoczenia pracownika podczas weryfikacji dokumentów. Osoba ta od lipca 2016 roku jest na emeryturze. Obecnie takie przypadki nie mają już miejsca”.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 205-208, 229-230)

- W dwóch²⁸ przypadkach przedłożono programy imprez niezawierające szczegółowych opisów tras biegów, co było niezgodne z art. 65b ust. 4 pkt 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że: „Nieegzekwowanie tych dokumentów od organizatorów

²⁶ Dotyczyło to zezwoleń nr: WGT.7230.30.2015.WTA z 30 lipca 2015 r., WGT.7230.37.2016.WTA z 21 lipca 2016 r., WGT.7230.125.2017.KK z 26 lipca 2017 r.

²⁷ Dotyczyło to zezwoleń nr: WGT.7230.18.2015.WTA z 13 maja 2015 r., WGT.7230.38.2015.WTA z 10 września 2015 r.

²⁸ Dotyczyło to zezwoleń nr: WGT.7230.13.2015.WTA z 20 kwietnia 2015 r., WGT.7230.31.2016.DB z 3 sierpnia 2016 r.

biegów spowodowane było przeoczeniem pracownika weryfikującego przedłożone wnioski o udzielenie takich zezwoleń, wynikającym z natłoku obowiązków".

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 203-205, 229-230)

- Do jednego wniosku²⁹ nie załączono zobowiązania 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 bezzwłocznego ich naprawienia lub pokrycia kosztów napraw, co naruszało przepis art. 65a ust 4 pkt 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że: *„Było to ewidentne przeoczenie pracownika weryfikującego przedłożone przez organizatora dokumenty”*.
(dowód: akta kontroli str. 26-27, 203-205, 229-230)
- 2. We wszystkich 11 przypadkach wydano zezwolenia, chociaż organizatorzy biegów nie przedłożyli kompletnych planów określających sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprezy, czym naruszono wymagania art. 65a ust 3 pkt 3 w związku z art. 65b ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z art. 65c pkt 1 tej ustawy, organ odmawia wydania zezwolenia, jeśli organizator nie spełnia warunków określonych w art. 65a ust. 2 i 3. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że: *„Spowodowane to było uzyskaniem pozytywnych opinii od Policji w zakresie przebiegu tych imprez oraz zabezpieczania ruchu drogowego przez funkcjonariuszy Policji. Wydawało nam się, że wystarczające było przedłożenie przez organizatorów biegów ww. opinii”*.
(dowód: akta kontroli str. 26-27, 203-230)
- 3. Wydano cztery³⁰ zezwolenia (z pięciu, w których trasy biegów przebiegały m.in. drogami zarządzającymi przez inne podmioty) na przeprowadzenie biegów ulicznych, mimo że nie dysponowano uzgodnieniami odpowiednich organów zarządzających ruchem na trasach tych biegów, co naruszało art. 65b ust. 5 pkt 2 powołanej ustawy. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu wyjaśnił, że: *„Wynikało to z niewłaściwej interpretacji tego przepisu. Sądziliśmy, że wystarczające jest posiadanie pozytywnej opinii z Komendy Wojewódzkiej Policji oraz zabezpieczenie trasy biegów przez policjantów i inne służby”*.
(dowód: akta kontroli str. 26-27, 205-208, 229-230)
- 4. Udzielono dwóch³¹ zezwoleń na odbycie biegu z naruszeniem terminu określonego w art. 65e ustawy Prawo o ruchu drogowym. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że: *„Wynikało to z presji czasu oraz stanowiska Urzędu Miasta o konieczności spełniania oczekiwań społecznych dotyczących przeprowadzenia tych imprez”*.
(dowód: akta kontroli str. 26-27, 205-208, 229-230)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

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 cofnięcia zezwolenia, co może wpływać na poziom bezpieczeństwa tego typu imprez.

Urząd nierzetelnie wywiązywał się z obowiązków związanych z weryfikacją dokumentów przedkładanych przez organizatorów biegów ulicznych i egzekwowaniem od nich kompletu dokumentów wymaganych przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym. W konsekwencji wydano zezwolenia na przeprowadzenie tego typu imprez, mimo że na przykład wszyscy wnioskodawcy nie przedłożyli kompletnych planów określających sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprez, a trzech z 11 w regulaminach imprez nie zamieściło informacji o zasadach zachowania uczestników istotnych dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nieprzeprowadzanie natomiast kontroli spełniania przez organizatorów biegów wymogów przewidzianych przepisami prawa utrudnia organowi wydającemu zezwolenie podjęcie niezwłocznych działań w przypadku zaistnienia

²⁹ Dotyczyło to zezwolenia nr WGT.7230.37.2016.WTA z 21 lipca 2016 r.

³⁰ Dotyczyło to zezwoleń nr: WGT.7230.38.2015.WTA z 10 września 2015 r., WGT.7230.39.2016.KK z 7 września 2016 r., WGT.7230.52.2017.KK z 13 kwietnia 2017 r. i WGT.7230.150.2017.KK z 12 września 2017 r.

³¹ Dotyczyło to zezwoleń nr: WGT.7230.30.2015.WTA z 30 lipca 2015 r., WGT.7230.6.2016.KK z 7 lutego 2016 r.

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 Kontroli³², wnosi o:

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. Terminowe informowanie Wojewody Podlaskiego oraz organów uprawnionych do wydawania opinii o udzielonych zezwoleniach na przeprowadzanie imprez masowych.
4. Egzekwowanie uiszczania opłat z tytułu wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych.

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.

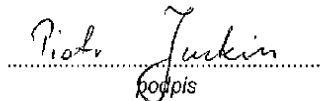
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

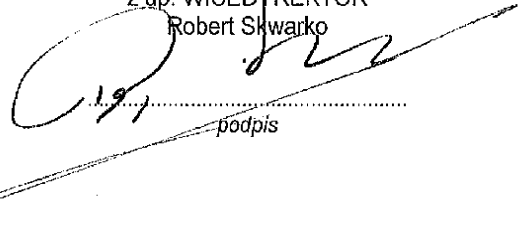
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 26 marca 2018 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.