



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.03.2018

P/18/091



00394818

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
Kontrolerzy	Jerzy Chwiedosik – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/28/2018 z 13 lutego 2018 r. i nr LBI/34/2018 z 12 marca 2018 r. Janusz Zawirski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/30/2018 z 15 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Suwałkach (zwany dalej „Urzędem”), ul. A. Mickiewicza 1, 16-400 Suwałki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Renkiewicz, Prezydent Miasta Suwałk od 2014 roku

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Miasto Suwałki w latach 2015 – 2017 na ogół prawidłowo wywiązywało się z obowiązków dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych przeprowadzanych na jego terenie. W szczególności wyznaczono komórki organizacyjne Urzędu oraz pracowników odpowiedzialnych za przygotowywanie i wydawanie zezwoleń na przeprowadzanie takich imprez oraz za współpracę z podmiotami odpowiedzialnymi za organizację i zapewnienie bezpieczeństwa podczas imprez masowych. Zadbano też o skontrolowanie wszystkich imprez o podwyższonym ryzyku. Stwierdzono jednak naruszenia procedur związanych z wydawaniem zezwoleń, polegające na:

- nierzetelnym dokumentowaniu wpływu części dokumentacji złożonej przez sześciu (20%) z 30 organizatorów imprez masowych,
- wydaniu trzech zezwoleń na podstawie niekompletnej dokumentacji,
- udzieleniu trzech (z 30) zezwoleń w terminie krótszym niż siedem dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych² (zwanej dalej „uobim”),
- nieterminowym przekazaniu podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy kopii siedmiu zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej oraz nieudokumentowaniu przesłania kolejnych 12 Wojewodzie Podlaskiemu i ośmiu pozostałym podmiotom wskazanym w tym przepisie,
- w 14 zezwoleniach nie określono liczby pracowników służb porządkowych niezbędnych do ochrony imprezy masowej, a w jednym nie zamieszczono informacji o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk.

W przypadku biegów ulicznych zezwolenia na ich przeprowadzanie wydawał dyrektor Zarządu Dróg i Zieleni w Suwałkach, który w tym zakresie nie posiadał umocowania Prezydenta Miasta Suwałk. W trzech przypadkach (z pięciu) zezwolenia w tych sprawach zostały wydane na podstawie niekompletnej dokumentacji.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie 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.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1160, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1. W okresie objętym kontrolą³ w Urzędzie dokonano podziału zadań w zakresie rozpatrywania wniosków i wydawania zezwoleń na organizowanie imprez masowych i biegów ulicznych. Obowiązki te w odniesieniu do imprez masowych należały do kompetencji dwóch wydziałów Urzędu (Wydział Kultury, Turystyki i Promocji oraz Wydział Oświaty, Wychowania i Sportu), a odnośnie biegów ulicznych – do Zarządu Dróg i Zieleni w Suwałkach („ZDiZ”), tj. jednostki budżetowej Miasta Suwałki⁴.

Przyjmowaniem wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, czy biegu ulicznego oraz przygotowaniem projektów zezwoleń i monitoringiem ich przebiegu zajmowało się od jednego do dwóch pracowników z ww. komórek organizacyjnych i podległej jednostki. Posiadali oni wyższe wykształcenie oraz staż pracy na zajmowanym stanowisku od trzech miesięcy do dziewięciu lat. Żaden z nich nie odbył szkoleń związanych z zabezpieczeniem lub organizacją imprez masowych i biegów ulicznych oraz nie posiadał doświadczenia zawodowego związanego z poprzednią pracą w służbach porządkowych lub ochrony, czy w służbach medycznych.

Wydawaniem zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych zajmowali się – na podstawie imiennych, aktualnych upoważnień Prezydenta Miasta Suwałk – naczelnicy wyszczególnionych wydziałów oraz zastępcy Prezydenta Miasta. Zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych wydawał dyrektor ZDiZ, mimo że upoważnienie otrzymane od Prezydenta Miasta Suwałk nie przewidywało wydawania decyzji administracyjnych, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
(dowód: akta kontroli str. 7-57, 287-288)

1.2. W Urzędzie w grudniu 2017 roku opracowano jednolite procedury postępowania dotyczące weryfikowania spełniania przez organizatorów (wnioskodawców) obowiązków i wymogów określonych w art. 6 i art. 13 uobim. W dokumencie tym zobowiązano pracowników merytorycznych m.in. do: [1] sprawdzania kompletności wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, pod względem zgodności z zapisami art. 6 i 13 ust. 1 i 2 uobim, [2] analizy miejsca, w którym ma być przeprowadzona impreza wraz z zasadami jego udostępniania, [3] analizy informacji o przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscu i czasie trwania imprezy masowej, [4] weryfikacji danych o liczbie uczestników, zadaniach i liczbie służb porządkowych oraz informacyjnych, a także danych osoby wyznaczonej na kierownika do spraw bezpieczeństwa, [5] sprawdzenia systemu łączności i sposobu zapewnienia identyfikacji uczestników imprezy oraz zainstalowanych urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, [6] sprawdzenia opinii wydanej przez Policję, Państwową Straż Pożarną i państwowego inspektora sanitarnego w zakresie prawidłowości zabezpieczenia imprezy oraz przewidywanych zagrożeń, [7] analizy informacji o zapleczu sanitarno-higienicznym oraz [8] kontroli końcowej zebranych dokumentów niezbędnych do wydania stosownego zezwolenia.
(dowód: akta kontroli str. 58-60)

1.3. Żaden z przeprowadzonych w latach 2015 – 2017 ośmiu audytów i żadna z 13 kontroli wewnętrznych nie dotyczyły zagadnień związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów (w okresie objętym kontrolą nie planowano takich działań).

(dowód: akta kontroli str. 61)

1.4. W latach 2015 – 2017 zarejestrowano 20 skarg, w tym dziewięć, siedem i cztery w kolejnych latach. Żadna z nich nie dotyczyła spraw związanych z imprezami masowymi i biegami ulicznymi organizowanymi na terenie Suwałk.
(dowód: akta kontroli str. 62)

³ Lata 2015 – 2017.

⁴ Na podstawie odpowiednio regulaminu organizacyjnego Urzędu z 26 marca 2015 r. oraz dwóch regulaminów ZDiZ z 15 marca 2015 r. i 27 czerwca 2017 roku.

1.5. W Urzędzie nie opracowano procedur postępowania dotyczących kontroli przebiegu imprez masowych organizowanych przez podmioty zewnętrzne.

Naczelnik Wydziału Oświaty, Wychowania i Sportu oraz p.o. naczelnika Wydziału Kultury, Turystyki i Promocji wyjaśniły, że: „nie zachodziła potrzeba opracowania odrębnych procedur dotyczących kontroli przebiegu imprez masowych, ponieważ w każdym przypadku sprawdzaliśmy te same, powtarzalne zagadnienia związane z zapewnieniem prawidłowego i bezpiecznego przebiegu danej imprezy, bez względu na jej organizatora. Tym samym, sporządzenie dodatkowego dokumentu lub dokumentów nie byłoby pomocne w realizacji tych zadań. (dowód: akta kontroli str. 63-64)

1.6. W Urzędzie nie uregulowano zasad monitorowania organizacji na terenie miasta imprez innych niż masowe, w szczególności imprez, które nie zostały zgłoszone jako masowe, a mogły mieć znamiona takich imprez.

Naczelnik Wydziału Oświaty, Wychowania i Sportu oraz p.o. naczelnika Wydziału Kultury, Turystyki i Promocji wyjaśniły, że: „dotychczas nie opracowano takich zasad, gdyż w ostatnich latach nie odnotowaliśmy przypadku nie zgłoszenia imprezy, która miałaby cechy imprezy masowej. Jednocześnie nadmieniamy, że do Urzędu w latach 2015 – 2017 wpłynęły do wiadomości informacje adresowane do Komendanta Miejskiego Policji w Suwałkach o zamiarze organizacji imprez sportowych, które nie spełniały kryterium masowości przewidzianego dla tego typu imprez”. (dowód: akta kontroli str. 63-64)

W latach 2015 – 2017 Urząd otrzymał sześć zawiadomień⁵ o zamiarze organizacji imprez sportowych, innych niż masowe, dotyczących: halowych rozgrywek badmintonu (dwa), dziecięcych rozgrywek szachowych (jedno), dziecięcych zawodów pływackich (jedno) i juniorskich meczów piłkarskich na stadionie (dwa), w których mogło maksymalnie uczestniczyć od 100 do 910 widzów. (dowód: akta kontroli str. 65)

1.7. W okresie objętym kontrolą Miasto Suwałki nie opracowało procedur postępowania dotyczących kontroli przebiegu imprez masowych i biegów ulicznych, których było organizatorem (wyjaśnienia w pkt. 1.5 niniejszego protokołu kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

1.8. W latach 2015 – 2017 Miasto podejmowało dodatkowe działania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w trakcie meczów I ligi piłki nożnej Suwalskiego Klubu Sportowego „Wigry” („SKS Wigry”). I tak:

1. Przedstawiciele Miasta Suwałki brali udział w spotkaniach roboczych organizowanych przez Komendę Miejską Policji w Suwałkach przed rozpoczęciem każdej rundy sezonu (wiosennej i jesiennej), w trakcie których – wraz z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo meczów – omawiano zasady bezpiecznego ich przeprowadzania. W sprawozdaniach ujmowano wnioski do realizacji, odnoszące się głównie do wzmożenia kontroli kibiców wchodzących na stadion, organizowania spotkań z młodzieżą szkolną celem propagowania pożądanych postaw na stadionie, bezwzględnego egzekwowania zakazu spożywania alkoholu na stadionie oraz modernizacji infrastruktury technicznej stadionu – poprzez przebudowę parkingu, wykonania oświetlenia i ustawienia większej liczby przenośnych sanitariatów.
2. Komisja Bezpieczeństwa i Porządku 20 września 2017 r. oceniła stan bezpieczeństwa podczas imprez sportowych organizowanych na terenie miasta. Podstawę oceny stanowiły: raport o stanie bezpieczeństwa meczów piłki nożnej, przedłożony przez dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Suwałkach oraz informacje statystyczne dotyczące przestępstw występujących na terenie Suwałk, przedstawione przez naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Suwałkach. Z oceny wynika m.in., że organizatorzy imprez masowych przestrzegają warunków określonych w wydanych zezwoleniach na ich przeprowadzenie, co sprawia że dotychczas nie odnotowano incydentów zagrażających bezpieczeństwu uczestników sportowych imprez. (dowód: akta kontroli str. 66-67)

⁵ Jedno w 2015 roku, dwa w 2016 roku i trzy w 2017 roku.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na udzieleniu przez Prezydenta Miasta Suwałk upoważnienia dyrektorowi ZDiZ do zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz w strefach zamieszkania, w granicach administracyjnych Suwałk, na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawa o ruchu drogowym⁶. Podstawę upoważnienia stanowił art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷, który dotyczy upoważnień do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości powiatu. Zarządzanie ruchem obejmuje natomiast czynności organizacyjno-techniczne, określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁸, które nie stanowią spraw indywidualnych i nie są rozstrzygane decyzjami administracyjnymi⁹. Przepisy Prawa o ruchu drogowym nie przewidują delegowania kompetencji w zakresie zarządzania ruchem na kierowników innych jednostek organizacyjnych.

Prezydent Miasta Suwałk wyjaśnił: „Zarząd Dróg i Zieleni jest jednostką organizacyjną Miasta Suwałki. Prezydent – starosta może upoważnić pracownika, jakim jest dyrektor Dróg i Zieleni, do załatwiania spraw w jego imieniu. Konsekwentnie należy stwierdzić, iż w myśl art. 268a kpa. Prezydent Miasta Suwałk jest upoważniony do udzielania pełnomocnictwa. Uwzględniając kryterium bezpieczeństwa drogowego istotne jest, aby stworzyć warunki sprawnego i efektywnego niwelowania zagrożeń poprzez przekazywanie upoważnień pracownikom merytorycznym [...]”. (dowód: akta kontroli str. 40, 298, 303)

NIK zauważa, że powołany art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ dotyczy upoważnień wydawanych pracownikom obsługującym dany organ, nie zaś pracownikom innych jednostek organizacyjnych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Brak procedur postępowania dotyczących kontroli przebiegu imprez masowych, których organizatorem są podmioty zewnętrzne lub Miasto Suwałki, może powodować przeprowadzenie ich w dowolny, nieujednolicony sposób. W rezultacie mogą zostać pominięte ważne kwestie, odnoszące się bezpośrednio do zapewnienia właściwego bezpieczeństwa w trakcie przeprowadzanych imprez.
2. Nieopracowanie zasad monitorowania organizacji na terenie miasta imprez innych niż masowe, w szczególności imprez które nie zostały zgłoszone jako masowe, a mogły mieć znamiona takich imprez, może mieć wpływ na obniżenie poziomu ich bezpieczeństwa.
3. Pominięcie w planach kontroli i audytu wewnętrznego zagadnień dotyczących organizacji i przebiegu imprez masowych, istotnie utrudniają weryfikację działań oraz ocenę rzetelności postępowania Urzędu w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 63-64)

Ocena cząstkowa

W Mieście Suwałki zapewniono warunki organizacyjno-kadrowe, umożliwiające właściwą realizację obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych. W tym celu wyznaczono komórki organizacyjne Urzędu i podmiot podległy Miastu do wykonywania tych zadań. Jednakże prawidłowego upoważnienia do wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych i biegów ulicznych udzielono tylko pracownikom Urzędu. Przed imprezami sportowymi o podwyższonym ryzyku przedstawiciele Urzędu brali udział w spotkaniach roboczych z Policją i innymi podmiotami, w trakcie których omawiano zagadnienia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa tych imprez. Należy jednak zaznaczyć, że dotychczas nie opracowano procedur postępowania dotyczących kontroli przebiegu imprez masowych, których organizatorem są podmioty zewnętrzne lub Miasto Suwałki oraz nie uregulowano zasad monitorowania organizacji

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm. Ustawa zwana dalej „Pord”.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1868, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

⁹ Pogląd taki jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. wyroki WSA w Gdańsku z 27.01.2011 r. (III SA/Gd 587/10), WSA w Szczecinie z 10.11.2010 r. (II SA/Sz 698/10), WSA w Kielcach z 16.12.2009 r. (II SA/Ke 668/10) i WSA w Bydgoszczy z 17.06.2004 r. (II SA/Bd 145/04) oraz postanowienia WSA w Bydgoszczy z 30.05.2012 r. (II SA/Bd 1335/11), WSA w Gorzowie Wlkp. z 14.06.2006 r. (II SAB/Go 25/05) i NSA z 21.12.1987 r. (SAB/Wr 26/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 92).

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

Opis stanu
faktycznego

na terenie miasta imprez innych niż masowe, w szczególności imprez, które nie zostały zgłoszone jako masowe, a mogły mieć znamiona takich imprez. Mogło to utrudnić skuteczną realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych.

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

2.1. W latach 2015 – 2017 w Wydziale Kultury, Turystyki i Promocji¹¹ oraz w Wydziale Oświaty, Wychowania i Sportu¹² nie prowadzono rejestru wniosków o udzielenie zezwolenia na zorganizowanie imprezy masowej, a składane w tej sprawie wnioski wraz z dołączoną dokumentacją gromadzono i przechowywano w opisanych teczkach. Akta poszczególnych spraw były kompletowane w sposób umożliwiający ustalenie przebiegu postępowania, w tym daty wszczęcia i zakończenia postępowania. W latach objętych kontrolą rozpatrzono 44 wnioski¹³ o przeprowadzenie 147 imprez masowych¹⁴, z których pięć należało do imprez o podwyższonym ryzyku (po jednej w 2015 roku i 2017 roku oraz trzy w 2016 roku). W każdym przypadku udzielono zezwolenia. Miasto Suwałki było organizatorem 10 imprez masowych w 2015 roku, dziewięciu w 2016 roku i siedmiu w 2017 roku.

Nie wydawano decyzji odmawiającej zgody na organizację imprezy masowej, jak też decyzji zakazującej przeprowadzenia takiej imprezy czy nakazującej jej przerwanie.

(dowód: akta kontroli str. 96-100)

2.2. Przestrzeganie wymogów i procedur podczas wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych zbadano na przykładzie 30 spośród 147 imprez przeprowadzonych w latach 2015 – 2017¹⁵. Analiza wykazała, że:

1. 29 wniosków złożono z zachowaniem terminu określonego w art. 25 ust. 1 uobim, tj. nie później niż 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy. Jeden przyjęto zaś do rozpatrzenia 22 dni przed rozpoczęciem imprezy.

(dowód: akta kontroli str. 97-100)

2. Wszystkie wnioski dotyczące tych imprez zostały opatrzone datą wpływu do kancelarii ogólnej Urzędu i przekazane do właściwych wydziałów. W każdym przypadku dostarczono dokumentację określoną w art. 25 ust. 2 uobim oraz informacje wymienione w art. 26 ust. 1 powołanej ustawy, niezbędne do wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. W sześciu przypadkach na dokumentach dostarczonych po złożeniu wniosku nie odnotowano daty wpływu, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

W przypadku imprez cyklicznych (mecze I ligi piłki nożnej oraz mecze piłki siatkowej) zezwolenia wydawano na poszczególne sezony, trwające nie dłużej niż sześć miesięcy, przy uwzględnieniu aktualnych opinii Komendy Miejskiej Policji, Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz Pogotowia Ratunkowego.

(dowód: akta kontroli str. 97-100, 277-278)

3. Weryfikacja spełnienia przez organizatorów imprez masowych obowiązków i wymogów określonych w art. 6 uobim odbywała się w oparciu o analizę dostarczonej dokumentacji, przy czym w trzech przypadkach dokumentacja była niekompletna, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Stosownie do wymogów procedury postępowania w zakresie weryfikacji spełnienia przez organizatorów imprez masowych obowiązków i wymogów określonych w uobim, opisanej w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia, pracownik merytoryczny Wydziału Sportu sporządzał kartę weryfikacji wniosku, w której odnotowywał weryfikację dokumentacji.

¹¹ Dalej „Wydział Kultury”.

¹² Dalej „Wydział Sportu”.

¹³ Po 15 wniosków w latach 2015 – 2016 i 14 wniosków w 2017 roku. Ponadto w latach objętych kontrolą wydano 45 decyzji (18 w 2015 roku, 13 w 2016 roku i 14 w 2017 roku) zmieniających m.in. termin i godzinę przeprowadzenia imprezy masowej, nazwę imprezy, a w jednym przypadku zmieniono także kwalifikację imprezy o podwyższonym ryzyku na imprezę niemającą takiego charakteru.

¹⁴ Liczba imprez obejmuje imprezy cykliczne, jak mecze I ligi piłki nożnej oraz mecze piłki siatkowej, w przypadku których jeden wniosek obejmował serię rozgrywek w rundzie wiosennej i jesiennej, a także kilka meczów rundy play off.

¹⁵ Do badania wytypowano po 10 imprez z każdego roku objętego kontrolą, przy uwzględnieniu imprez organizowanych przez Miasto Suwałki, imprez o podwyższonym ryzyku.

Ponadto pracownicy Urzędu uczestniczyli w spotkaniach roboczych organizowanych przez Komendę Miejską Policji w Suwałkach przed rozpoczęciem każdej rundy sezonu I ligi piłki nożnej, poświęconych ustalaniu zasad bezpiecznego ich przeprowadzania, co przedstawiono w pkt 1.8. wystąpienia.

W Wydziale Kultury nie było kart weryfikacji wniosków, jednak fakt analizowania dostarczonej dokumentacji potwierdza wzywanie organizatorów imprez do uzupełnienia dokumentacji.
(dowód: akta kontroli str. 277-278, 296-297)

4. Prawidłowo zakwalifikowano pięć imprez masowych jako imprezy podwyższonego ryzyka. W każdym przypadku podstawę kwalifikacji stanowiła opinia Komendy Miejskiej Policji. Do takich imprez zaliczono: [1] mecz piłki nożnej SKS Wigry – OKS Stomil Olsztyn rozegrany w ramach meczów o mistrzostwo I ligi w rundzie jesiennej sezonu 2015/2016, [2] mecze piłki nożnej SKS Wigry – Arka Gdynia S.S.A., SKS Wigry – Górnik Zabrze S.S.A., SKS Wigry – OKS Stomil Olsztyn rozegrane w ramach meczów o mistrzostwo I ligi piłki nożnej w rundzie wiosennej sezonu 2015/2016, [3] mecz piłki nożnej SKS Wigry – Arka Gdynia S.S.A. rozegrany w ramach ½ Pucharu Polski¹⁶.
(dowód: akta kontroli str. 111-185)

5. Z 30 zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej, jedno podpisał Prezydent Miasta, 15 wydała Naczelnik Wydziału Kultury, pięć Naczelnik Wydziału Sportu, a dziewięć zastępcy Prezydenta Miasta. Naczelnicy wydziałów oraz zastępcy Prezydenta zostali upoważnieni do wydawania decyzji administracyjnych.

Wszystkie zezwolenia spełniały wymagania określone w art. 107 § 1 Kpa. W 15 przypadkach, stosownie do art. 107 § 4 powołanej ustawy odstąpiono od uzasadnienia decyzji z uwagi na uwzględnienie wniosku organizatora w całości.
(dowód: akta kontroli str. 37-39, 111-113, 129-131, 147-149, 169-171, 186-240, 287-288)

6. W 10 skontrolowanych imprezach masowych zezwolono na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu, z wyjątkiem imprez (meczów piłki nożnej) o podwyższonym ryzyku (szerzej na temat wydawania zezwoleń w pkt 3 wystąpienia, 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 których będą podawane lub spożywane napoje alkoholowe (rozmieszczenie tych miejsc zaznaczono na planach graficznych załączonych do wniosków).
(dowód: akta kontroli str. 111-113, 129-131, 147-149, 169-171, 186-239)

7. W 27 przypadkach (90%) zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej wydano z zachowaniem terminu określonego w art. 29 ust. 1 uobim, tj. na siedem dni przed planowanym terminem imprezy. Dwa zezwolenia wydano na trzy dni i jedno na cztery dni przed terminem imprezy, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Połowa, tj. 15 skontrolowanych zezwoleń posiadało wszystkie elementy wymagane przez art. 29 ust. 2 pkt 4 uobim, jak: 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 14 zezwoleniach (46,7%) podano łączną liczbę członków służb porządkowych i informacyjnych, a w jednym nie zamieszczono informacji o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Szerzej na ten temat w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Informacje o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk zawierało siedem zezwoleń. W pozostałych 22 podano, że urządzenia takie nie będą instalowane.

(dowód: akta kontroli str. 97-100, 111-113, 129-131, 147-149, 169-171, 186-239)

8. Kopie 15 zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej dostarczono podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim w terminie określonym w art. 29 ust. 5 tej ustawy. Siedem zezwoleń (23,3%) przesłano od czterech do sześciu dni po wydaniu. W 12 przypadkach w Urzędzie nie było natomiast potwierdzenia przesłania zezwoleń

¹⁶ Mecze rozegrano odpowiednio 30 sierpnia 2015 r., 20 czerwca, 29 września i 12 listopada 2016 r. oraz 28 lutego 2017 r.

Wojewodzie Podlaskiemu, a w ośmiu (26,7%) – pozostałym organom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim¹⁷, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 241-245)

9. Zgodnie z wymogami art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz art. 6 ust. 1 pkt 3 w zw. z częścią III pkt 44 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹⁸, Miasto pobierało od organizatorów imprez masowych opłatę skarbową w wysokości 82 zł tytułem wydania zezwolenia na przeprowadzenie takiej imprezy. Opłatę uiszczono w przypadku 25 imprez masowych, a w pozostałych pięciu organizatora – Ośrodek Sportu i Rekreacji w Suwałkach¹⁹ – zwolniono z wnoszenia opłaty, na podstawie art. 7 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej. Opłaty pobierano także w przypadkach zezwoleń zmieniających termin lub godziny przeprowadzenia imprez masowych, wydawanych na wnioski organizatorów tych imprez. (dowód: akta kontroli str. 277-278)

10. Odnośnie sprawdzania obiektów (terenów), na których były przeprowadzane imprezy masowe, pod kątem poszukiwania materiałów i urządzeń wybuchowych Prezydent Miasta Suwałk wyjaśnił: „Przed wydaniem zezwolenia na organizację imprezy masowej przeprowadzana jest lustracja terenu imprezy masowej przez jednostki odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa imprezy masowej, w tym Komendę Miejską Policji oraz Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Suwałkach z udziałem przedstawicieli jednostki zarządzającej obiektem – Ośrodka Sportu i Rekreacji w Suwałkach oraz przedstawicieli Urzędu Miejskiego w Suwałkach. Natomiast na około dwie godziny przed każdą imprezą masową (mecze ligowe) były dokonywane przez Komendę Miejską Policji w Suwałkach, w obecności służb porządkowych i informacyjnych, czynności kontrolne terenu imprezy masowej, w tym w zakresie poszukiwania materiałów i urządzeń wybuchowych. Do wykonywania ww. czynności wykorzystywany był również pies policyjny. Urząd Miejski w Suwałkach nie dysponuje dokumentacją w tym zakresie, a informacje o tych czynnościach przekazywane były przez przedstawicieli Policji podczas lustracji i spotkań roboczych z przedstawicielami podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo imprez masowych [...]”. (dowód: akta kontroli str. 305)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie odnotowano daty wpływu części dokumentacji dostarczonej przez sześciu z 30 (20%) organizatorów imprez masowych objętych analizą²⁰, co stanowiło naruszenie wymogów zawartych w § 42 ust. 2 w zw. z § 7 pkt 6 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych²¹. W myśl tych przepisów po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym, punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub na kopercie, gdy nie ma możliwości jej otwarcia. Pełniąca obowiązki Naczelnika Wydziału Kultury wyjaśniła, że brak dat wpływu dokumentacji mógł wynikać z faktu uzupełniania dokumentacji na drodze kontaktów roboczych, z pominięciem kancelarii ogólnej. (dowód: akta kontroli str. 277, 289-290)
2. Wydano zezwolenia na przeprowadzenie trzech imprez masowych (IX Mazurskiego Maratonu Szantowego, XVI Pikniku Kawalerskiego i Jarmarku Kamedulskiego), mimo braku w dokumentacji dostarczonej przez organizatorów imprez odpowiednio informacji o numerze PESEL osoby wyznaczonej na kierownika ds. bezpieczeństwa, informacji

¹⁷ Zezwolenia dotyczące imprez kulturalno-rozrywkowych, wydane przez Naczelnika Wydziału Kultury.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1827, ze zm.

¹⁹ Jednostka organizacyjna Miasta Suwałk nieposiadająca osobowości prawnej.

²⁰ Nie odnotowano daty wpływu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego i Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego, dostarczonych przez organizatorów Jarmarku Kamedulskiego i IX Suwałskiego Maratonu Szantowego (w 2015 roku); opinii Komendy Miejskiej Policji, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego i Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego, dostarczonych przez organizatora Suwałskich Juwenali w 2016 roku; zaktualizowanej instrukcji postępowania w przypadku zaistnienia pożaru lub innego zagrożenia oraz uzupełnionej opinii Komendy Miejskiej Policji, dostarczonych na wniosek Urzędu przez organizatora Jarmarku Kamedulskiego 2016 roku; zaktualizowanej instrukcji postępowania w przypadku zaistnienia pożaru lub innego zagrożenia, dostarczonej przez organizatora XVI Pikniku Kawalerskiego w 2016 roku oraz uzupełnionej opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, złożonej przez organizatora Suwałskiego Blues Festiwalu.

²¹ Dz. U. Nr 14 poz. 67, ze zm.

o przewidywanych zagrożeniach w trakcie imprezy masowej oraz opisu elementów zaznaczonych na planie graficznym miejsca imprezy, tj. elementów wymaganych przez art. 26 ust. 1 pkt 5, art. 26 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. a – b uobim.

Pełniąca obowiązki Naczelnika Wydziału Kultury wyjaśniła: „*Najprawdopodobniej wynikało to z przeoczenia*”. (dowód: akta kontroli str. 277, 289-290)

3. Udzielono trzech²² z 30 analizowanych zezwoleń (10%) w terminie krótszym niż siedem dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej, co naruszało wymogi art. 29 ust. 1 uobim. W dwóch sprawach²³ oczekiwano na część wymaganych opinii (m.in. Policji, Inspektora Sanitarnego, Pogotowia Ratunkowego), które zostały dostarczone po upływie terminu określonego w art. 26 ust. 2 uobim (14 dni przed terminem imprezy).

Zastępca naczelnika Wydziału Sportu wyjaśniła: „*Wydanie decyzji w krótszym terminie niż ustawowy podyktowane było między innymi względami ekonomicznymi, ponieważ odmowa wydania zezwolenia wiązała by się nałożeniem na organizatorów tych imprez kar finansowych przez związki sportowe [...]*”. (dowód: akta kontroli str. 97-100, 278, 294-95)

4. W 14 zezwoleniach wydanych przez poprzedniego Naczelnika Wydziału Kultury nie wskazano liczby pracowników służb porządkowych niezbędnych do ochrony imprezy masowej (w zezwoleniach wskazywano łączną liczbę pracowników służb porządkowych i informacyjnych), tj. elementu wymaganego przez art. 29 ust. 2 pkt 4 lit. d uobim, co uniemożliwiało ustalenie czy liczebność tych służb odpowiadała wymogom określonym w art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 uobim. W jednym zaś zezwoleniu, wydanym przez Zastępcę Prezydenta Miasta, nie zamieszczono informacji o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, wymaganej art. 29 ust. 2 pkt 4 lit. e uobim.

Obecnie p.o. Naczelnika Wydziału Kultury wyjaśniła: „*Ówczesny pracownik merytoryczny (...), przygotowując projekt zezwolenia, korzystał z informacji zawartych we wnioskach, a nie wszystkie wnioski określały podział służb porządkowych i informacyjnych*”.

Zastępca naczelnika Wydziału Sportu wyjaśniła: „*Brak tej informacji wynikał z przeoczenia*”. (dowód: akta kontroli str. 101-110, 196-197, 214-240)

5. Kopie siedmiu analizowanych zezwoleń (23,3%) przekazano podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim oraz Wojewodzie Podlaskiemu w terminie od czterech do sześciu dni po wydaniu, tj. po terminie określonym w art. 29 ust. 5 uobim. Ponadto w 12 przypadkach w Urzędzie nie było potwierdzenia przesłania zezwoleń Wojewodzie Podlaskiemu, a w ośmiu – pozostałym uprawnionym organom (wszystkie wydane przez poprzedniego Naczelnika Wydziału Kultury).

P.o. Naczelnika Wydziału Kultury nie potrafiła wyjaśnić przyczyn nieterminowego wysyłania kopii zezwoleń oraz braku potwierdzeń wysłania kopii zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 241-245, 289)

Ocena częściowa

W Urzędzie na ogół przestrzegano ustawowych wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych. Prawidłowo klasyfikowano imprezy o podwyższonym ryzyku, w każdym przypadku uwzględniając aktualne opinie Komendy Miejskiej Policji. Od organizatorów imprez pobrano opłatę skarbową w odpowiedniej wysokości. Wszystkie zezwolenia zostały wydane przez osoby posiadające upoważnienie Prezydenta Miasta Suwałk. Jednakże w sześciu przypadkach, z 30 objętych analizą (20%), nierzetelnie rejestrowano wpływ części dokumentów dostarczonych przez organizatorów imprez,

²² Zezwolenie na przeprowadzenie meczów piłki siatkowej drużyny MKS Ślepsk Suwałki w sezonie 2017/2018 wraz z VIII Memoriałem Józefa Gajewskiego oraz meczu towarzyskiego piłki nożnej SKS Wigry – Górnik Zabrze wydano trzy dni przed terminem przeprowadzenia imprez, a zezwolenie na przeprowadzenie XVII Mikołajkowego Turnieju Piłki Nożnej im. Tomka Godlewskiego wydano cztery dni przed planowanym terminem imprezy.

²³ W przypadku imprezy pn. mecze piłki siatkowej drużyny Ślepsk w sezonie 2017/2018 wg terminarza rozgrywek I ligi oraz VIII Memoriału im. Józefa Gajewskiego opinie Policji i PSP wpłynęły 4 września 2017 r., a opinie Inspektora Sanitarnego i Pogotowia Ratunkowego 3 września 2017 r., tj. odpowiednio 4 i 5 dni przed rozpoczęciem tej imprezy, natomiast w przypadku meczu towarzyskiego piłki nożnej między SKS Wigry – Górnik Zabrze opinie Policji i Inspektora Sanitarnego wpłynęły 29 sierpnia 2017 r., a opinia Pogotowia Ratunkowego 27 sierpnia, tj. odpowiednio 5 i 7 dni przed rozpoczęciem imprezy.

Opis stanu
faktycznego

trzy zezwolenia (10%) wydano na podstawie dokumentacji niezawierającej części wymaganych informacji, kolejne trzy (10%) – w terminie krótszym niż siedem dni przed planowaną datą imprezy. Objęte analizą zezwolenia spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 Kpa. W 15 nie zamieszczono jednak jednego z elementów wymienionych w art. 29 ust. 2 pkt 4 lit. d, e uobim. Ponadto kopie siedmiu zezwoleń (23,3%) przekazano organom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim oraz Wojewodzie Podlaskiemu po terminie wyznaczonym w art. 29 ust. 5 powołanej ustawy, a w 12 przypadkach nie posiadano potwierdzenia przesłania zezwoleń Wojewodzie Podlaskiemu, a w ośmiu – pozostałym uprawnionym organom.

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

3.1. Pracownicy Urzędu skontrolowali 35²⁴ ze 147 (23,8%) imprez masowych w zakresie zgodności ich przebiegu z warunkami określonymi w zezwoleniu na przeprowadzenie tych imprez. Zgodnie z wymogami art. 31 ust. 1 uobim, kontrolą objęto wszystkie imprezy podwyższonego ryzyka, tj. po jednej w 2015 roku i 2017 roku oraz trzy w 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str. 127-128, 145-146, 165-168, 184-185, 246-256)

3.2. W Urzędzie nie opracowano standardów kontroli imprez masowych, co omówiono w pkt 1.5. niniejszego wystąpienia. Analiza 24 z 35 kontroli imprez masowych przeprowadzonych w latach 2015 – 2017 wykazała, że realizowali je upoważnieni pracownicy wydziałów Urzędu, którym powierzono wydawanie decyzji w sprawie organizacji imprez masowych. Kontrole dotyczyły wszystkich warunków określonych w zezwoleniu na przeprowadzenie imprezy, a w 19 przypadkach obejmowały także wykonanie postanowień umowy o realizację zadania publicznego, zawartej między Miastem Suwałki i Miejskim Klubem Sportowym „Ślepsk” („MKS „Ślepsk”) oraz SKS Wigry. Przebieg kontroli w 22 przypadkach udokumentowano protokołem, a w dwóch kolejnych – informacją i sprawozdaniem z udziału w imprezie. W dziewięciu przypadkach w protokołach odnotowano weryfikację usytuowania miejsc sprzedaży i spożywania napojów alkoholowych o zawartości 3,5% alkoholu (zagadnienie szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”). Nieprawidłowości stwierdzono w trakcie dwóch kontroli:

1. W trakcie meczu piłki nożnej o podwyższonym ryzyku, rozegranego 28 lutego 2017 r. między SKS Wigry i Arka Gdynia S.S.A., stwierdzono wpuszczenie na stadion większej liczby kibiców gości niż liczba miejsc ustalona w zezwoleniu na przeprowadzenie imprezy, a także brak stanowczości służb porządkowych w egzekwowaniu właściwych zachowań kibiców. Wydano zalecenie przeprowadzenia szkoleń osób zatrudnianych do ochrony meczów.
2. W trakcie meczu piłki nożnej ¼ Pucharu Polski, rozegranego 30 listopada 2016 r. między SKS Wigry i GKS 1962 Jastrzębie stwierdzono, że pomimo prowadzonej kontroli, kibice wnieśli na stadion środki pirotechniczne. Pismem z 8 grudnia 2016 r. Zastępca Prezydenta Miasta przesłała SKS Wigry zalecenia pokontrolne, dotyczące zaktywizowania pracowników ochrony do zwracania większej uwagi na przedmioty wnoszone przez kibiców na teren imprez masowych oraz podejmowania odpowiednich działań w celu eliminacji sytuacji zagrażających bezpieczeństwu uczestników imprez.

Ponadto w protokole z kontroli pierwszoligowego meczu piłki nożnej między SKS Wigry i Olimpią Grudziądz S.A. z 6 czerwca 2016 r. zapisano zalecenie o treści: „Zaleca się aby służby porządkowe i informacyjne prawidłowo reagowały na incydenty w trakcie kolejnych meczów” (nie odnotowano jakie incydenty miały miejsce podczas tego meczu).

(dowód: akta kontroli str. 184-185, 249-275)

Przeprowadzając kontrole imprez masowych, pracownicy Urzędu nie korzystali z sił i środków Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz Inspekcji Sanitarnej. Zakres współpracy między Urzędem a tymi podmiotami przy zapewnieniu bezpieczeństwa imprez masowych o charakterze sportowym przedstawiono w pkt 1.8. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 249-256)

²⁴ 19 w 2015 roku, 10 w 2016 roku i sześć w 2017 roku.

3.3. W latach objętych kontrolą nie wydawano decyzji o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej bądź o przerwaniu takiej imprezy.

Zastępca Naczelnika Wydziału Sportu oraz p.o. Naczelnika Wydziału Kultury wyjaśnili, że w latach 2015 – 2017 na terenie Miasta Suwałki nie odnotowano przypadków przeprowadzania imprez masowych bez uzyskania wymaganego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 96, 289-292)

3.4. W latach objętych kontrolą Miasto przekazało SKS Wigry 1.500 tys. zł dotacji (po 500 tys. zł w każdym roku) na realizację zadania publicznego p.n. „Wigry – nasz klub, Suwaki – nasze miasto”, a MKS „Ślepsk” – 1.120 tys. zł (370 tys. zł w 2015 roku, 350 tys. zł w 2016 roku i 400 tys. zł w 2017 roku) na rozwój i promocję piłki siatkowej. Oba kluby wykorzystwały część otrzymanych środków na opłacenie wydatków związanych z ochroną organizowanych imprez masowych. Na ten cel SKS Wigry wydatkował 85,6 tys. zł w 2015 roku, 77,8 tys. zł w 2016 roku i 68 tys. zł w 2017 roku, a MKS „Ślepsk” odpowiednio 7,8 tys. zł, 8,5 tys. zł i 9,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 276)

Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

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 Suwałk wydanych w oparciu o art. 18 ust. 1 i 3 pkt 1 oraz art. 18¹ ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁵, które dopuszczały sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo przeznaczonych do spożycia podczas organizowanych przyjęć. Natomiast art. 8a ust. 1 uobim dopuszcza sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości do 3,5% alkoholu. Zastępca Naczelnika Wydziału Oświaty, Wychowania i Sportu oraz podinspektor w tym Wydziale, którzy przeprowadzali kontrole imprez masowych wyjaśnili, że sprawdzano przede wszystkim lokalizację punktów sprzedawania i spożywania napojów alkoholowych, czy odbywa się to w miejscach wskazanych w palnie graficznym, przedłożonym wraz z wnioskiem o zezwolenie na organizację imprezy masowej. Zastępca Naczelnika Wydziału dodała, że: *„Zawartość alkoholu w sprzedawanych napojach sprawdzano na podstawie napisów na etykietach. Dotychczasowe doświadczenia, w tym obserwowane zachowania kibiców nie wskazywały na podawanie napojów o wyższej zawartości alkoholu. Nikt nie zgłaszał skarg na podmiot prowadzący sprzedaż napojów podczas imprez masowych”*.

(dowód: akta kontroli str. 279-286, 291-293)

Ocena częściowa

Urząd prawidłowo realizował uprawnienie do kontrolowania imprez masowych. Skontrolowano bowiem 35 ze 147 imprez (23,8%), w tym wszystkie o podwyższonym ryzyku, co czyniło zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 1 uobim. W każdym przypadku kontrole przeprowadzali upoważnieni pracownicy, a ustalenia udokumentowano w protokołach bądź sprawozdaniach. Właściwie reagowano na nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli. Informowano o nich organizatorów imprez masowych i wydawano stosowne zalecenia.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2015 – 2017 na terenie Suwałk przeprowadzono pięć biegów ulicznych, zorganizowanych przez jednostki organizacyjne Miasta²⁶. Analiza dokumentacji przedłożonej przez dyrektora ZDiZ²⁷, który wydał zezwolenia na przeprowadzenie tych biegów, wykazała, że:

1. Wszystkie wnioski o wydanie zezwolenia złożone do dyrektora ZDiZ zostały rzetelnie zarejestrowane, z zaznaczeniem daty wpływu oraz pozytywnie rozpatrzone. Cztery wnioski przedłożono od 31 do 39 dni przed planowanym biegiem, tj. w terminie

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

²⁶ Jeden w 2015 roku oraz po dwa w latach 2016 – 2017, zorganizowane przez Dom Pomocy Społecznej „Kalina” w Suwałkach (po jednym w każdym roku) i Ośrodek Sportu i Rekreacji w Suwałkach (dwa).

²⁷ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

określonym w art. 65b ust. Pord. Jeden zaś przyjęto do załatwienia 24 dni przed planowanym rozpoczęciem imprezy.

2. Każdy złożony wniosek zawierał wszystkie elementy ujęte w art. 65b ust. 3 Pord, tj.: nazwę i adres organizatora biegu, rodzaj i nazwę imprezy, informację o miejscu i dacie jej rozpoczęcia, określenie przewidywanej liczby uczestników biegu oraz wykaz osób reprezentujących organizatora w sprawach zabezpieczenia trasy i podpis organizatora.
3. Do trzech corocznych wniosków złożonych przez Dom Pomocy Społecznej „Kalina” w Suwałkach nie dołączono szczegółowego regulaminu imprezy oraz programów imprezy z opisem trasy i odległości między poszczególnymi jej odcinkami, o którym mowa w art. 65b ust. 4 pkt 1 i 3 Pord. Organ wydający zezwolenie nie wzywał organizatora biegu do uzupełnienia dokumentów dołączonych do wniosków i wydał zezwolenie, co szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
4. Do wniosków dołączono plany określające sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas biegu, odpowiadające wymogom art. 65a ust. 3 pkt 3 Pord oraz pozytywne opinie Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Suwałkach, Komendantów Policji i Państwowej Straży Pożarnej w Suwałkach.
5. ZDiZ uzyskał pozytywne opinie Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku w zakresie prawidłowości zabezpieczenia omawianych biegów.
6. W każdym analizowanym przypadku organizator biegu uzgodnił z Komendą Miejską Policji w Suwałkach i ZDiZ zakres ograniczenia ruchu i wynikające z tego warunki przeprowadzenia imprezy, stosownie do postanowień art. 65b ust. 5 pkt 2 Pord.
7. Spośród pięciu biegów, w przypadku dwóch, zorganizowanych przez Ośrodek Sportu i Rekreacji w Suwałkach w latach 2016 i 2017, dokonano pozytywnego, protokolarnego sprawdzenia spełnienia przez organizatora obowiązków określonych w art. 65a ust. 2 i 3 Pord. W pozostałych trzech corocznych biegach na trasie o długości 0,5 km nie dokonano tych czynności, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.
8. W okresie objętym kontrolą ZDiZ nie wydawał decyzji odmawiających wydanie zezwolenia na zorganizowanie biegu ulicznego oraz nie cofał wydanych już zezwoleń.
9. Wszystkie zezwolenia wydano – w trybie decyzji administracyjnych spełniających wymogi § 107 ust. 1 Kpa – w terminie określonym w art. 65e Pord, tj. od ośmiu do 19 dni przed rozpoczęciem biegu.
10. Poczynając od 2016 roku, w lokalnych mediach informowano mieszkańców o utrudnieniach w ruchu drogowym na trasach związanych z przeprowadzeniem planowanych biegów ulicznych. (dowód: akta kontroli str. 34 i 82-89)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dyrektor ZDiZ wydał zezwolenia na przeprowadzenie w latach 2015 – 2017 biegów ulicznych na terenie Suwałk, mimo braku umocowania. Upoważnienie udzielone dyrektorowi przez Prezydenta Miasta Suwałk, na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, uprawniało bowiem do wydawania postanowień i decyzji wynikających z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁸, a w zakresie ustawy Prawo o ruchu drogowym – jedynie do zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz w strefach zamieszkania, w granicach administracyjnych Suwałk, tj. do wykonywania czynności organizacyjno-technicznych. Tym samym upoważnienie nie obejmowało zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych z art. 65 Pord, a zezwolenia wydane przez dyrektora ZDiZ były obarczone wadą, która mogła stanowić podstawę stwierdzenia ich nieważności, na podstawie art. 156 § 1 Kpa.

Prezydent Miasta Suwałk nie wyjaśnił powodu braku upoważnienia dyrektora ZDiZ do wydawania, w drodze decyzji administracyjnych, zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych. Wskazał natomiast, że jest uprawniony do upoważnienia pracownika

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.

jednostki podległej do załatwiania spraw w jego imieniu, w oparciu o art. 268a Kpa. Stwierdził ponadto, że: „[...] zgodnie z art. 65b ust. 1 ustawy o ruchu drogowym, zezwolenie, o którym mowa w art. 65 wydaje w drodze decyzji administracyjnej, na pisemny wniosek organizatora imprezy, zwany dalej wnioskiem, złożony co najmniej na 30 dni przed planowanym terminem jej rozpoczęcia, organ zarządzający ruchem na drodze, na której odbywa się impreza”.

W konsekwencji brak upoważnienia dyrektora ZDiZ do wydawania zezwoleń (decyzji administracyjnych), o których mowa w art. 65 Pord spowodował, że tylko organ zarządzający ruchem – zgodnie z art. 10 ust. 6 Pord Prezydent Miasta Suwałk – był władny wydawać ww. zezwolenia. (dowód: akta kontroli str. 92-95, 40, 298, 303)

2. Dyrektor ZDiZ nie wyegzekwował od organizatora biegów integracyjnych (Dom Pomocy Społecznej „Kalina” w Suwałkach) dołączenia szczegółowego regulaminu imprezy oraz jej programu z opisem trasy i odległości między poszczególnymi odcinkami (o których mowa w art. 65b ust. 4 pkt 1 i 3 Pord) do trzech corocznych wniosków na przeprowadzenie tych biegów.

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: „Powyższe nieprawidłowości wynikały z faktu, iż cykliczny bieg integracyjny jest poprowadzony na trasie o długości zaledwie 0,5 km na obrzeżach miasta po ulicach osiedlowych o małym natężeniu ruchu. Ponadto organizatorzy uzyskali wszystkie, wymagane opinie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku, stąd też nie żądałem od organizatora biegu kompletu wymaganej dokumentacji przy wydawaniu zezwolenia [...]. Jednocześnie nadmieniam, iż w bieżącym roku wyegzekwujemy wszystkie wymagane dokumenty w przypadku ewentualnego ich braku”. (dowód: akta kontroli str. 91-95)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w trzech corocznych integracyjnych biegach ulicznych, zorganizowanych w latach 2015–2017 przez Dom Pomocy Społecznej „Kalina” w Suwałkach, nie sprawdzono spełnienia przez organizatora biegu obowiązków określonych w art. 65a ust. 2 i 3 Pord. Zaniechanie to mogło przyczynić się do niemożliwości wyeliminowania ewentualnych nieścisłości w złożonym wniosku lub niezauważenia potencjalnych zagrożeń w trakcie trwania imprezy. (dowód: akta kontroli str. 86-89)

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: „Nieprzeprowadzenie sprawdzenia wywiązania się organizatora biegu ulicznego z ciążących na nim obowiązków wynikało z przeoczenia tego zadania”. (dowód: akta kontroli str. 85)

Ocena cząstkowa

Zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych zostały udzielone przez dyrektora ZDiZ, który nie posiadał upoważnienia Prezydenta Miasta Suwałk do ich wydawania. W konsekwencji zezwolenia te obarczone były wadą, mogącą stanowić podstawę stwierdzenia ich nieważności. Udzielono też zezwoleń na podstawie trzech wniosków (z pięciu), do których nie załączono szczegółowego regulaminu oraz programu imprezy z opisem trasy i odległości między poszczególnymi jej odcinkami, co naruszało wymogi zawarte w art. 65b ust. 4 pkt 1 i 3 Pord.

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 Kontroli²⁹, wnosi o:

1. Prowadzenie postępowań o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej w sposób zapewniający terminowe wydawanie zezwoleń, na podstawie dokumentacji zawierającej wszystkie wymagane elementy i informacje.
2. Rzetelne odnotowywanie daty wpływu dokumentacji dostarczanej przez organizatorów imprez masowych.
3. Zamieszczanie w wydawanych zezwoleniach na przeprowadzenie imprezy masowej wszystkich elementów wymaganych postanowieniami art. 29 ust. 2 pkt 1–4 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

4. Terminowe przysyłanie kopii zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych podmiotom uprawnionym do wydawania opinii w sprawie organizacji takich imprez oraz Wojewodzie Podlaskiemu, a także właściwe dokumentowanie przysyłania zezwoleń.
5. Wydawanie zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych przez osobę dysponującą odpowiednim umocowaniem.

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.

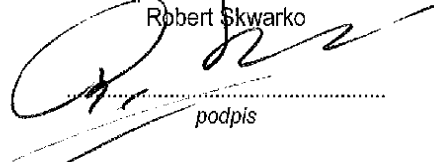
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 29 marca 2018 r.

Kontroler
Jerzy Chwiedosik
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis