



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.002.01.2018
P/18/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/091 – Organizacja imprez masowych i biegów ulicznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/38/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r. 2. Mariusz Orawczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/73/2018 z dnia 19 lutego 2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Wrocławia (dalej: „Urząd”), 50-141 Wrocław, pl. Nowy Targ 1-8.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Dutkiewicz, Prezydent Miasta Wrocławia ¹ . <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 516-517)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Dokonując oceny działalności Urzędu, w okresie objętym kontrolą³, w zakresie realizacji zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie: (a) przypisanie obowiązków z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych komórkom organizacyjnym Urzędu oraz osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie; (b) udzielenie odpowiednich upoważnień do wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych; (c) opracowanie procedur wewnętrznych dotyczących wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprez masowych oraz na wykorzystanie dróg w sposób szczególny (w tym biegów ulicznych); (d) rozpatrzenie wniosków o wydanie zezwoleń na organizację imprez masowych lub biegów ulicznych według tych samych kryteriów i z uwzględnieniem tych samych wymogów; (e) wydawanie zezwoleń przez osoby posiadające odpowiednie upoważnienie Prezydenta Miasta, jak również weryfikowanie spełniania przez organizatorów ustawowych obowiązków i wymogów na podstawie złożonej z wnioskiem o wydanie zezwolenia dokumentacji.

Niemniej jednak NIK zwraca uwagę na zasadność opracowania szczegółowych procedur postępowania dotyczącego weryfikowania spełniania przez organizatorów biegów ulicznych ustawowych obowiązków i wymogów, a także kontroli jego przebiegu. Wskazać bowiem należy na stwierdzone (w próbie poddanych kontroli postępowań⁴) nieprawidłowości, polegające na przyjęciu i rozpatrzeniu wniosków organizatorów, pomimo ich złożenia w przypadku 10 imprez masowych (32,2% badanych) i 1 biegu ulicznego (6,7% badanych) po upływie ustawowego terminu, jak również na wydaniu w przypadku 16 imprez masowych (51,6% badanych) oraz 4 biegów ulicznych (26,7% badanych) zezwoleń na ich organizowanie z uchybieniem ustawowego terminu na ich wydanie. Ponadto udzielono sześciu zezwoleń (stanowiących 19,3% skontrolowanych postępowań) na imprezy masowe

¹ Od dnia 19 listopada 2002 r.

² 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 objaśnienia.

³ Lata 2015-2017.

⁴ 31 postępowań o udzielenie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej oraz 15 na przeprowadzenie biegów ulicznych w latach 2015-2017.

pomimo braku ważnych opinii właściwych służb o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach. Udzielano także zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych mimo nieprzedłożenia przez organizatorów, przewidzianych w wewnętrznych procedurach, oświadczeń o przestrzeganiu norm środowiskowych dotyczących hałasu (38,7% badanych postępowań) bądź nie załączono zgody właściciela obiektu na przeprowadzenie imprezy masowej (22,6% skontrolowanych postępowań).

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. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu (stanowiącym załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta⁵) oraz wewnętrznych regulaminów organizacyjnych wydziałów Urzędu⁶, zadania w zakresie rozpatrywania wniosków o wydanie zezwoleń oraz wydawanie zezwoleń:

- o których mowa w art. 3 pkt 18 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁷ (dalej: „uobim”), tj. na organizację imprez masowych, zostały przypisane do realizacji przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: „Wydział BiZK”),
- o których mowa w art. 65 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁸ (dalej: „uprd”), tj. na organizację biegów ulicznych, zostały przypisane do realizacji przez Wydział Inżynierii Miejskiej (dalej: „Wydział IM”).

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 330-331, 538)

1.2. Prowadzeniem spraw związanych z rozpatrywaniem wniosków o wydanie zezwoleń, weryfikowaniem spełnienia przez organizatora ustawowych obowiązków i wymogów oraz przygotowywaniem zezwoleń zajmowało się w Urzędzie 12 pracowników, w tym dziewięciu w Wydziale BiZK oraz trzech w Wydziale IM. Osoby te posiadały wykształcenie wyższe, za wyjątkiem dwóch osób⁹, oraz wieloletnie doświadczenie zawodowe, zdobywane w Urzędzie w wyniku zajmowania się przedmiotowymi sprawami. Wśród tych pracowników w latach 2015-2017, żaden nie uczestniczył w szkoleniach zewnętrznych z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych. Według informacji udzielonej przez Dyrektora Wydziału BiZK, pracownicy wraz z otrzymaniem upoważnienia Prezydenta Wrocławia do przeprowadzenia kontroli zgodności imprezy masowej z warunkami udzielonego zezwolenia, byli szkoleni przez specjalistę z tego Wydziału¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 10-49, 58-74, 298-329, 332, 421-441)

1.3. Osoby wydające zezwolenia w formie decyzji administracyjnych, na organizację odpowiednio imprez masowych i biegów ulicznych, posiadali stosowne upoważnienia Prezydenta Miasta¹¹ do wydawania tych zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 11, 28, 56-57)

⁵ Z dnia 31 grudnia 2014 r. nr 163/2014, ze zm.

⁶ Z dnia 22 października 2014 r. (Wydziału BiZK).

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1160, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

⁹ Po jednej w Wydziale IM i BiZK.

¹⁰ W badanym okresie przeszkolono jednego pracownika Wydziału.

¹¹ Upoważnienia: nr 159/III/09 z dnia 1 sierpnia 2009 r. dla Dyrektora Wydziału BiZK; nr 319/IV/15 z dnia 14 października 2015 r. dla Zastępcy Dyrektora Wydziału BiZK; nr 41/III/11 z dnia 1 marca 2011 r. dla Zastępcy Dyrektora Wydziału IM oraz nr 1/III/08 z dnia 2 stycznia 2008 r. dla kierownika działu w Wydziale IM.

1.4. W Urzędzie opracowano *Karty Usługi* dotyczące wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprez masowych oraz na uzyskanie zezwolenia na wykorzystanie dróg w sposób szczególny (w tym do biegów ulicznych), które dostępne były na stronie internetowej Urzędu¹² w Biuletynie Informacji Publicznej. W kartach tych przedstawione zostały wymogi ustawowe organizacji imprez masowych i biegów ulicznych oraz określono dokumenty wymagane w celu uzyskania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej lub biegu ulicznego.

W przypadku imprez masowych, zgodnie z Kartą usługi¹³, zobowiązano organizatora imprezy masowej do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej wg opracowanego wzoru¹⁴ oraz do przedłożenia zgody właściciela obiektu (na przeprowadzenie imprezy masowej) i oświadczenia w zakresie hałasu dotyczącego przestrzegania przepisów ustawy *Prawo ochrony środowiska* i rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Dodatkowo dla każdego postępowania o wydanie zezwolenia, pracownik sporządzał Kartę kontrolną, w której odnotowywano wypełnienie wymogów ustawowych i wewnętrznych do wydania zezwolenia¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 384-388, 414-420)

Ponadto opracowano Instrukcję¹⁶ pn. *Zezwolenie na przeprowadzenie imprezy z wykorzystaniem dróg w sposób szczególny*, w której określono zasady opiniowania i zatwierdzania, oznaczania i ewidencjonowania oraz dystrybucji dokumentów i zapisów dotyczących procesu wydawania przedmiotowych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 50-55, 297, 384-388)

W Urzędzie nie zostały opracowane wewnętrzne procedury postępowania, dotyczące weryfikowania spełniania przez organizatorów biegów ulicznych obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 65a ust. 2 i 3 *uprd*.

1.5. W latach 2015-2017 w Wydziałach BiZK i IM nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych i audytów w zakresie realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych.

(dowód: akta kontroli str. 7)

1.6. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Urzędu skargi, wnioski lub inne sygnały dotyczące organizowanych na terenie Wrocławia imprez masowych i biegów ulicznych.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 294)

1.7. W Urzędzie zostały opracowane odrębne wewnętrzne procedury postępowania dotyczące kwestii kontroli przebiegu imprez masowych pod kątem ich porównania z warunkami określonymi w zezwoleniach wydanych na organizację tych imprez. W opracowanym wzorze protokołu z kontroli, wskazano zakres kontroli,

¹² <http://bip.um.wroc.pl>

¹³ <http://bip.um.wroc.pl/sprawa-do-zalatwienia/8575/imprezy-masowe>

¹⁴ Zawierający następujące grupy pól: 1. Pełna nazwa organizatora imprezy; 2. Dane podmiotu reprezentującego organizatora, 3. Dane osoby odpowiedzialnej za organizację imprezy masowej wyznaczonej przez organizatora; 4. Dane osoby wyznaczonej na kierownika ds. bezpieczeństwa na imprezie masowej, 5. Informacje o obiekcie, na którym zorganizowana jest impreza masowa; 6. Informacje o imprezie masowej; 7. Zabezpieczenie imprezy; 8. Oświadczenie w sprawie przestrzegania przepisów ustawy *Prawo ochrony środowiska* i rozporządzenie wykonawczego do ustawy; 9. Opinia Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu; 10. Opinia Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu; 11. Opinia Dyrektora Pogotowia Ratunkowego we Wrocławiu; 12. Opinia Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu.

¹⁵ Składające się z następujących pól: 1. Opinia KMP; 2. Opinia KMPSP; 3. Opinia Dyrektora PR; 4. Opinia PPIS; 5. Graficzny plan obiektu/terenu; 6. Regulamin obiektu/informacja o jego udostępnieniu; 7. Program/regulamin/terminarz imprezy z informacją o sposobie jego udostępnienia; 8. Informacja o liczbie miejsc dla osób; 9. Informacja o mogących wystąpić zagrożeniach; 10. Informacja o liczbie osób, które mogą być obecne; 11. Informacja o stanie liczbowym służby porządkowej; 12. Informacja o organizacji, oznakowaniu, wyposażeniu i rozmieszczeniu służby porządkowej; 13. Zaświadczenie kierownika ds. bezpieczeństwa; 14. Instrukcja określająca zadania służby porządkowej i warunki łączności; 15. Instrukcja postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia; 16. Polisa ubezpieczeniowa; 17. Informacja o urzędzeniach rejestrujących przebieg imprezy; 18. Wniosek; 19. Opłata skarbową; 20. Zgoda właściciela/zarządcy obiektu; 21. Oświadczenie o przeszkoleniu pracowników ochrony; 22. Oświadczenie – hałas; 23. KRS; 24. Pełnomocnictwo; 25. Protokoły kontroli (prawo budowlane).

¹⁶ Sygn. PD-Wim-Dzr-0142-001 w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania.

tj.: [1] liczebność, uprawnienia, oznakowanie, wyposażenie i rozmieszczenie służby porządkowej i informacyjnej, [2] organizację zabezpieczenia i ewakuacji wynikającą z planu graficznego, [3] umieszczenie regulaminu imprezy i regulaminu obiektu, [4] funkcjonowanie monitoringu, [5] spełnienie warunków wynikających z opinii organów, o których mowa w art. 26 ust. 2 *uobim*. W protokole odnotowywano: liczbę uczestników imprezy; dane kierownika ds. bezpieczeństwa; liczbę służb porządkowych i informacyjnych; posiadanie uprawnień przez skontrolowane służby porządkowe i informacyjne; prawidłowość rozmieszczenia, oznakowania i wyposażenia służby porządkowej; zgodność oznakowania dróg dojazdu i rozchodzenia się publiczności, usytuowanie punktu medycznego, hydrantów i zaworów, przyłączy wody, gazu, energii; prawidłowość umieszczenia regulaminu imprezy/obiektu; spełnianie warunków postawionych przez służby opiniujące; funkcjonowanie instalacji monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 389-392, 443-448)

1.8. Dyrektor Wydział BiZK wskazał, iż w Wydziale w latach 2015-2017 monitorowano zorganizowane na terenie Miasta Wrocławia imprezy inne niż masowe (sportowe, kulturalne, artystyczne, rozrywkowe) poprzez analizę informacji o powyższych imprezach przesłanych przez organizatorów do Wydziału. Na podstawie zawiadomień otrzymanych od organizatorów pracownicy Wydziału analizowali czy dana impreza może podlegać pod rygory ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych czy też nie (biorąc pod uwagę charakter imprezy oraz liczbę udostępnionych przez organizatora miejsc na imprezie). Zawiadomienia o imprezach niemasywowych, które wpłynęły do Wydziału BiZK¹⁷, a nie były skierowane do Policji, przekazywano na bieżąco do służb odpowiedzialnych w mieście za bezpieczeństwo publiczne (Policja, Straż Miejska) lub telefonicznie konsultowano daną imprezę z pracownikami Wydziału Sztabu Policji KMP.

(dowód: akta kontroli str. 392-393, 442, 533-537)

1.9. W Urzędzie nie wprowadzono odrębnego procedowania organizacji imprez masowych i biegów ulicznych, których organizatorem była Miasto Wrocław lub jego jednostki organizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 384-388)

1.10. Za dobrą praktykę w zakresie wykonywania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych należy uznać opracowanie formularza wniosku o wydanie zezwolenia na imprezę masową oraz sporządzenie wzoru protokołu z kontroli imprezy masowej. Dyrektor Wydział BiZK podniósł, że wypracowano dobry model współpracy pomiędzy służbami i instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo imprez masowych, polegający m.in. na stałej wymianie informacji dot. organizowanych i planowanych imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 384-388, 393)

Z-ca Dyrektora Wydziału IM wskazała, że wypracowano rozwiązania, które można uznać za „dobre praktyki”, a które dotyczą największych biegów organizowanych na terenie Miasta Wrocławia przez jednostki miejskie, Maratonu i Półmaratonu, tj. w celu zapewnienia jak najlepszego przygotowania Miasta i mieszkańców do bezpiecznego funkcjonowania podczas wprowadzonych ograniczeń w ruchu drogowym organizator biegów, tj. Młodzieżowe Centrum Sportu przeprowadza szereg działań, w których uczestniczą przedstawiciele wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację danego wydarzenia i odpowiedzialnych za jego prawidłowy przebieg (Straż Miejska, Komenda Miejska Policji, Komenda Wojewódzka Policji, ZDiUM, Wydział IM¹⁸, Straż Pożarna, jednostki medyczne, itp.).

¹⁷ W łącznej ilości 133 zawiadomień, z tego: 40 w 2015 r., 52 w 2016 r. i 41 w 2017 r.

¹⁸ Udział Wydziału IM w tych pracach obejmował następujące działania:

Ustalona
nieprawidłowość

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) NIK zwraca uwagę na zasadność opracowania szczegółowych procedur postępowania dotyczących weryfikowania spełniania przez organizatorów biegów ulicznych ustawowych obowiązków i wymogów, a także kontroli ich przebiegu. Wewnętrzne unormowania w tym zakresie powinny poprawić skuteczność zarządzania w Urzędzie, zredukują straty jakościowe pracy zmniejszając prawdopodobieństwo popełniania błędów w kluczowych działaniach oraz stwarzają odpowiednie ramy dla upełnomocnienia pracowników i rozsądnego przydzielenia im zadań, za które mogą wziąć pełną odpowiedzialność.

2) NIK wskazuje na konieczność podejmowania każdorazowo działań mających na celu weryfikację, czy imprezy towarzyszące biegowi masowemu (np. festyny) nie miały charakteru imprezy masowej w rozumieniu *uobim*¹⁹.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki odnośnie warunków organizacyjno-kadrowych dla realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych, bowiem przypisano obowiązki z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych komórkom organizacyjnym w Urzędzie oraz osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie, udzielono odpowiednich upoważnień do wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych oraz opracowano *Informacyjne Karty Usługi* dotyczące wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprez masowych oraz na wykorzystanie dróg w sposób szczególny (w tym biegów ulicznych). Należy jednak zwrócić uwagę na zasadność opracowania szczegółowych procedur postępowania dotyczących weryfikowania spełniania przez organizatorów biegów ulicznych ustawowych obowiązków i wymogów, a także kontroli ich przebiegu.

2. Przestrzeganie wymogów i procedur podczas wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły łącznie 333 wnioski o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej (w 2015 r. – 98, w 2016 r. – 124, w 2017 r. – 111), z czego 71 wniosków pochodziło od jednostek organizacyjnych Miasta Wrocławia.

W tym samym czasie wydano 333 decyzje zezwalające na przeprowadzenie imprezy masowej, w tym 12 zezwoleń dotyczyło przeprowadzenia imprez masowych podwyższonego ryzyka (mecze piłki nożnej²⁰), o których mowa w art. 3 pkt 5 *uobim*.

- uzgadniał pierwotną i powtarzalną w kolejnych latach trasę obu biegów pod kątem minimalizacji utrudnień w ruchu dla mieszkańców (komunikacja indywidualna i zbiorowa), możliwości zorganizowania objazdów oraz zapewnienia dojazdów do poszczególnych posesji w rejonie biegu - uzgodnienie minimum 6 miesięcy przed datą biegu;
- kilka miesięcy przed biegami w danym roku weryfikowana była na wniosek organizatora trasa biegu pod kątem planowych zamknięć i wniosków z wcześniejszych biegów;
- kontrolowano proces zatwierdzania projektów organizacji ruchu zastępczego, w tym uczestniczono w spotkaniach z Policją precyzujących rodzaj i standard zabezpieczeń dróg z zakresu inżynierii ruchu, w związku ze zmianą organizacji ruchu w rejonie biegu;
- uczestniczono w spotkaniach technicznych organizowanych przez organizatora dotyczących aspektów związanych z odpowiednim zabezpieczeniem trasy półmaratonu i koordynacją działań pomiędzy podmiotami w to zaangażowanymi;
- kilka dni przed biegiem przeprowadzono konferencje prasowe, w której uczestniczył przedstawiciel Wydziału;
- w przeddzień biegów odbywało się sprawdzenie przygotowania trasy z udziałem przedstawicieli Wydziału IM;
- uruchamiano wyświetlanie komunikatu o biegach na tablicach VMS;
- w dniu biegu miały miejsce dyżury przedstawicieli Miasta w Centrum Sterowania Ruchem;
- kilka dni po biegu miały miejsce spotkania z udziałem przedstawicieli Wydziału IM podsumowujące biegi i wskazujące wnioski na przyszłość.

¹⁹ W ramach przeprowadzanych w latach 2015-2017 Biegów Solidarności, w których dopuszczono do udziału 2300 biegaczy, organizowane były festyny, które mogły mieć charakter imprez masowych w rozumieniu *uobim*.

²⁰ W wyniku zmian zezwoleń w latach 2015-2017 przeprowadzono 9 meczy piłki nożnej podwyższonego ryzyka.

Wyżej wymienione sprawy były rejestrowane w sposób przejrzysty, rzetelny i systematyczny w rejestrze „Imprez masowych”, prowadzonym odrębnie dla każdego roku.

W latach 2015-2017 nie wydano decyzji odmawiającej udzielenia zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej.

(dowód: akta kontroli str. 9, 333-383, 393)

2.2. Szczegółowemu badaniu poddano 31 postępowań²¹ w sprawie wydania zezwolenia na organizację imprezy masowej (9,3% wszystkich przeprowadzonych w takiej sprawie postępowań zakończonych wydaniem zezwolenia), w tym: 17 spraw, w których wnioskodawcą były jednostki organizacyjne Miasta Wrocławia; 13 imprez cyklicznych oraz 4 sprawy zakończone wydaniem zezwolenia na organizowanie imprezy masowej podwyższonego ryzyka.

W przypadku 21 zbadanych wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprez masowych (67,7% spraw poddanych badaniu) zostało złożonych przez organizatorów tych imprez, zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 *uobim*, tj. nie później niż 30 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy, natomiast w pozostałych 10 przypadkach wnioski o wydanie zezwolenia zostały złożone od 11 do 29 dni przed planowanym terminem imprezy. Ponadto w 24 z 31 przypadków, przynajmniej jedna z opinii odpowiednich służb załączono do wniosku na odpowiednio od 2 do 13 dni przed terminem rozpoczęcia imprezy masowej (wymagany termin – 14 dni przed imprezą - art. 26 ust. 2 *uobim*).

W 25 z 31 skontrolowanych postępowań wnioski były kompletne, zawierały wymagane informacje oraz dokumenty, o których mowa w art. 26 ust. 1 *uobim* i zostały rozpatrzone według tych samych kryteriów i z uwzględnieniem tych samych wymogów²². W sześciu postępowaniach dotyczących imprez cyklicznych stwierdzono: a) w trzech przypadkach posiłkowanie się opiniami wydanymi przez stosowne służby po upływie terminu ich ważności (sześć miesięcy od ich wydania - art. 25 ust. 4 *uobim*), b) w trzech przypadkach dotyczących imprez masowych przeprowadzanych w okresie od 212 do 326 dni od sporządzenia opinii; wydano zezwolenia po upływie terminu ważności opinii stosownych służb (o dziewięć dni, trzy miesiące i o 28 dni). Ponadto w 12 z 31 skontrolowanych dokumentacji, wnioskodawca nie złożył wymaganego oświadczenia o przestrzeganiu norm środowiskowych dotyczących hałasu, a przy siedmiu wnioskach nie załączono zgody właściciela obiektu na przeprowadzenie imprezy masowej – do czego zobowiązywały wewnętrzne procedury.

(dowód: akta kontroli str. 409-413, 442)

Dyrektor Wydziału BiZK wskazał, że weryfikacji spełniania przez organizatorów obowiązków i wymogów wskazanych w art. 6 i art. 13 ust. 2 *uobim* dokonywano na podstawie dokumentacji złożonej z wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej oraz wymaganych opinii właściwych służb. Wskazano, iż imprezy masowe organizowane na terenie otwartym, nie posiadają w terminie przed wydaniem decyzji wymaganej infrastruktury. Natomiast imprezy masowe zamknięte prowadzono w stałych, znanych pracownikom Urzędu lokalizacjach, których protokoły z przeglądów na podstawie przepisów prawa budowlanego przekazywano do Wydziału. Ponadto podniesiono, że imprezy masowe kontrolowano pod kątem zgodności ich przebiegu z warunkami określonymi w zezwoleniu, podczas kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 384-393, 421-432)

W 17 przypadkach (54,8% spraw poddanych badaniu) organizatorzy imprez masowych przewidywali sprzedaż oraz spożywanie w trakcie tych imprez napojów

²¹ Po 10 z każdego roku objętego kontrolą.

²² Zgodnie z opracowaną *Informacyjną Kartą Usługi*.

alkoholowych, zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu. W tych przypadkach, zgodnie z art. 8a ust. 5 *uobim*, do wniosku o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej organizator dołączał informację o rozmieszczeniu miejsc i czasie, w których będą sprzedawane, podawane lub spożywane napoje alkoholowe. Prezydent Wrocławia nie wydawał zezwoleń na sprzedaż alkoholu podczas ww. imprez masowych.

Dyrektor Wydziału BiZK wskazał, iż sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych mogły prowadzić podmioty posiadające zezwolenie, o których mowa w art.18¹ ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, tj. przedsiębiorcom, których działalność polega na organizowaniu przyjęć, posiadający zezwolenie wydane przez właściwy organ wg właściwości miejscowej ustalonej na podstawie siedziby przedsiębiorcy²³. Od dnia 9 marca 2018 r., w wyniku nowelizacji ww. przepisów sprzedaż napojów o zawartości nieprzekraczającej 3,5% alkoholu na imprezach masowych jest możliwa na podstawie zezwoleń jednorazowych.

(dowód: akta kontroli str. 409-413, 421-441)

Prezydent Miasta wydając zezwolenia na organizację imprez masowych, stosownie do wymogów art. 29 *uobim*:

- w 15 przypadkach (48,4% spraw poddanych badaniu) wydał je z zachowaniem terminu wskazanego w art. 29 ust. 1 *uobim*, tj., na co najmniej siedem dni przed planowanym terminem imprezy;
- zawarł w decyzjach wszystkie elementy, o których mowa w art. 29 ust. 2 *uobim*, tj. nazwę organizatora, określenie rodzaju, nazwy i warunków przeprowadzenia imprezy masowej (miejsce, czas jej rozpoczęcia i zakończenia, maksymalną liczbę osób, które mogą w niej uczestniczyć, liczbę członków służby porządkowej oraz służby informacyjnej, informację o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk);
- prawidłowo kwalifikował imprezy, jako imprezy masowe podwyższonego ryzyka, na podstawie informacji organizatora o przewidywanych zagrożeniach oraz opinii Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu, zgodnie z art. 29 ust. 3 *uobim*;
- we wszystkich przypadkach niezwłocznie przekazał kopie wydanych decyzji Wojewodzie Dolnośląskiemu oraz właściwemu komendantowi miejskiemu policji i państwowej straży pożarnej, dysponentowi zespołów ratownictwa medycznego i państwowemu inspektorowi sanitarnemu, zgodnie z art. 29 ust. 5 *uobim*.

(dowód: akta kontroli str. 409-413, 421-441, 449-462, 492-412, 531-532)

Zezwolenia zostały wydane przez osoby posiadające odpowiednie upoważnienie Prezydenta Miasta, tj. Dyrektora Wydziału BiZK lub jego Zastępcę.

(dowód: akta kontroli str. 10, 20, 409-413)

W Urzędzie pobierano opłaty z tytułu wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej w wysokości 82 zł za zezwolenie, zgodnie z 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 skarbowej*²⁴. Dowód zapłaty należnej opłaty skarbowej organizatorzy imprez masowych załączali do składanych wniosków o wydanie zezwolenia na organizację tych imprez.

(dowód: akta kontroli str. 384-413)

²³ Na poparcie tego stanowiska przedłożono stanowisko Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych z Warszawy uzyskane w dniu 4 czerwca 2012 r. na zapytanie Urzędu, będące – wg Dyrektora Wydziału – wiodącą linią interpretacyjną. Wskazano tam, iż zezwolenia cateringowe udzielano przez organ właściwy dla miejsca siedziby lub głównego miejsca wykonywania przedsiębiorcy, które to zezwolenia obowiązują na terenie całego kraju.

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz.1827, ze zm.

W 19 z 31 skontrolowanych zezwoleń²⁵, zawarto pouczenie o treści: „Ponadto przed udostępnieniem obiektu uczestnikom imprezy organizator zobowiązany jest do dokonania jego lustracji pod kątem bezpieczeństwa. W momencie zauważenia zagrożenia (np. przedmiot niewiadomego pochodzenia, podejrzany pakunek lub inne) organizator powiadamia właściwe służby: Policja, Państwowa Straż Pożarna”. Dyrektor Wydziału BiZK wskazał, iż powyższe pouczenie zawarto w zezwoleniu po uzyskaniu informacji od Komendanta Miejskiego Policji z dnia 19 maja 2016 r., iż lustrację pod kątem bezpieczeństwa terenu i obiektów, gdzie ma odbywać się odpłatna impreza masowa prowadzi organizator. Ponadto dyrektor Wydziału BiZK podał, iż: „Przed wydaniem zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej organizator nie posiada udokumentowanej informacji na temat sprawdzenia przez organizatora terenu, obiektu (przeszukania terenu pod kątem ewentualnego zagrożenia obecnością materiałów i urządzeń wybuchowych), na którym ma się odbyć impreza masowa. Przygotowanie infrastruktury niezbędnej do przeprowadzenia imprezy odbywa się na kilkanaście godzin przed imprezą. Organizator dokonuje przedmiotowej lustracji dopiero w chwili przejęcia obiektu. Kontrola taka dokonywana jest zawsze przez pracowników ochrony przed wpuszczeniem uczestników imprezy na teren imprezy. Pracownik dokonujący kontroli zgodności warunków przeprowadzenia imprezy z warunkami określonymi w zezwoleniu otrzymuje ustną informację od kierownika ds. bezpieczeństwa o wcześniejszym sprawdzeniu terenu imprezy”.

(dowód: akta kontroli str. 409-413, 421-441, 449-462, 492-412, 531-532)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Prezydent Miasta wydał 10 zezwoleń na organizację imprez masowych pomimo złożenia przez organizatorów tych imprez wniosków²⁶ o wydanie takich zezwoleń z naruszeniem ustawowego terminu, tj. co najmniej 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy, a ponadto w 24 przypadkach, pomimo złożenia przez organizatora wymaganych opinii²⁷ odpowiednich służb już po upływie ustawowego terminu, tj. co najmniej 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy masowej. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 *uobim*, w celu przeprowadzenia imprezy masowej organizator, nie później niż na 30 dni przed planowanym terminem jej rozpoczęcia, występuje do organu z wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej oraz zgodnie z art. 26 ust. 2 *uobim*, dołącza do takiego wniosku opinie, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 *uobim*, niezwłocznie, jednak nie później niż na 14 dni przed terminem rozpoczęcia imprezy masowej.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału BiZK: a) przyjęto i rozpatrzono wnioski, gdyż organ dysponował dostateczną ilością czasu na zapoznanie się z nimi i przeanalizowanie; b) organizatorzy imprez masowych zwlekają ze składaniem wniosków ze względów ekonomicznych, gdyż pragną jak najbardziej precyzyjnie określić liczbę uczestników imprezy, minimalizując wielkość służb porządkowych do ustawowego minimum; c) ustawodawca nie przewidział możliwości nienadania biegu wnioskowi złożonego z naruszeniem powyższego terminu, jak też odmowy wydania zezwolenia, co potwierdza interpelacja Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 kwietnia 2016 r.; d) dokonywano 14 zmian w treści wniosków²⁸, skutkujące przedłużającymi się

²⁵ Od pozwolenia wydanego od dnia 8 sierpień 2016 r.

²⁶ Dotyczy wniosków o wydanie zezwoleń nr 1/2015; 36/2015; 48/2015; 72/2015;120/2016; 1/2017; 19/2017; 31/2017; 36/2017; 72/2017, złożonych w przedziale od 11 do 29 dni przed planowanym terminem imprezy.

²⁷ Dotyczy zezwoleń nr: 1/2015; 8/2015; 36/2015; 48/2015; 72/2015; 80/2015; 84/2015; 89/2015; 1/2016; 26/2016; 58/2016; 67/2016; 72/2016; 119/2016; 121/2016; 123/2016; 1/2017; 13/2017; 19/2017; 31/2017; 36/2017; 71/2017; 72/2017; 112/2017, gdzie wymagane opinie dostarczono w przedziale od 2 do 13 dni przed planowanym terminem imprezy.

²⁸ W wyniku uzupełnienia dokumentacji przez organizatora (po negatywnej opinii Komendanta Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu (jedno zezwolenia) bądź zmiana: ilości uczestników imprezy (siedem zezwoleń); terminu przeprowadzenia imprezy

postępowaniami w zakresie wydawania opinii przez właściwe służby, o których Wydział był na bieżąco informowany; e) wydarzenia kulturalne, sportowe, rozrywkowe to element realizacji strategii rozwoju Wrocławia, jak i forma kreowania pozytywnego wizerunku miasta skutkująca rozwojem ekonomicznym (np. organizacja: World Games 2017; wydarzeń w ramach Europejskiej Stolicy Kultury), przez co nie stwarzano organizatorom problemów formalnych w ich organizacji. NIK wskazuje (co potwierdza również wskazana interpretacja z dnia 19 kwietnia 2016 r.), iż wprowadzono nowelizacją z dnia 11 września 2015 r. *uobim*, dodatkowy art. 25 ust. 1a, dopuszczający skrócenie terminu na złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej do 14 dni, jedynie w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach (np. gdy potrzeba organizacji imprezy masowej wynika z przyczyn nagłych oraz jeżeli charakter imprezy masowej odpowiada przeznaczeniu obiektu określonego w projekcie budowlanym tego obiektu), czego we wskazanych sprawach nie udokumentowano.

(dowód: akta kontroli str. 409-413, 421-441, 443-448)

2) Prezydent Miasta wydał 16 zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej²⁹ w okresie od dwóch do sześciu dni przed planowanym terminem imprezy, tj. z uchybieniem ustawowego terminu na ich wydanie, określonego w art. 29 ust. 1 *uobim* na co najmniej siedem dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału BiZK, na bieżąco informowano Wydział BiZK przez służby opiniujące o przedłużających się postępowaniach dot. wydania przez nich opinii. Organ po otrzymaniu opinii, które zostały wydane z uchybieniem terminu dysponował jeszcze dostateczną ilością czasu, aby wnikliwie przeanalizować złożone dokumenty wraz ze wszystkimi okolicznościami sprawy, w tym zagrożeniami dla bezpieczeństwa. Zdaniem Dyrektora Wydziału BiZK, siedmiodniowy termin do udzielenia zgody na przeprowadzenie imprezy masowej lub odmowy jej wydania ma charakter instrukcyjny dla organu prowadzącego postępowanie tylko pod tym względem, że jego upływ nie pozbawia organu kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 409-413, 421-441)

3) Prezydent Miasta wydał trzy zezwolenia na imprezy masowe³⁰, na podstawie nieważnych opinii właściwych służb, które na podstawie postanowień art. 25 ust. 4 *uobim* zachowują ważność do sześciu miesięcy od dnia ich wydania, a ponadto wydano trzy zezwolenia na imprezy masowe³¹, przeprowadzone w okresie, gdy już utraciły ważność opinie, na podstawie których wydano zezwolenie. Dyrektor Wydziału BiZK wyjaśnił, iż zezwolenie na imprezy cykliczne wydano na przewidziany art. 30 ust. 1 *uobim* okres jednego roku, a Pogotowie Ratunkowe, Sanepid oraz Straż Pożarna wydają opinie na cały sezon (dla organów tych do wydania opinii nie jest ważny przeciwnik), a terminarz imprez zawarty w opiniach rozciąga się na okres powyżej 6-ciu miesięcy i służby te nie wydają innych dodatkowych opinii z uwagi na już wydaną wcześniej.

NIK wskazuje, iż ustawodawca nie uwzględnił wyjątków dotyczących przedłużeń terminów ważności opinii.

(dowód: akta kontroli str. 409-413, 421-441, 463-491, 492-512)

(dwa zezwolenia); miejsca przeprowadzenia imprezy (jedno zezwolenie); firmy ochroniarskiej i kierownika ds. bezpieczeństwa (dwa zezwolenia); kwalifikacji imprezy na niepodwyższonego ryzyka w wyniku wydania decyzji przez Wojewodę Dolnośląskiego (jedno zezwolenie).

²⁹ Dotyczy zezwoleń nr: 1/2015; 8/2015; 36/2015; 48/2015; 72/2015; 80/2015; 1/2016; 26/2016; 67/2016; 119/2016; 121/2016; 123/2016; 1/2017; 31/2017; 71/2017; 112/2017.

³⁰ Zezwolenie nr: 8/2015; 36/2015; 19/2017, gdzie podstawą wydania zezwolenia były opinie sporządzone odpowiednio 230 dni, 326 dni, 212 dni przed przeprowadzeniem imprezy masowej.

³¹ Zezwolenie nr: 26/2016; 58/2016, 72/2017, gdzie przeprowadzono imprezy odpowiednio po: sześciu miesiącach dziewięćmiu dniami, dziewięćmiu miesiącach i 28 dni, siedmiu miesiącach i 25 dni; od dnia wydania opinii przez właściwe służby.

4) Udzielono zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych mimo niezłożenia przez organizatorów wymaganych wewnętrznymi procedurami oświadczeń o przestrzeganiu norm środowiskowych dotyczących hałasu w 12³² skontrolowanych postępowaniach, a w 7³³ przypadkach nie załączono zgody właściciela obiektu na przeprowadzenie imprezy masowej. Dyrektor Wydziału BiZK, wyjaśnił, iż ww. oświadczenie o hałasie nie stanowi wymogu ustawowego, dlatego też jego brak nie powodował wydania przez organ odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. Podkreślono, że wprowadzenie przez organ gminy druku „oświadczenie o hałasie” to działanie informacyjne, prewencyjne – mające na celu zmniejszenie uciążliwości i ograniczenie poziomu hałasu jaki niesie za sobą impreza masowa. W przypadku nieprzedłożenia zgody właściciela obiektu, na którym miała być przeprowadzona impreza masowa, pracownik Wydziału kontaktował się z nim telefonicznie, by potwierdzić wyrażenie przez właściciela zgody na imprezę masową.

(dowód: akta kontroli str. 409-413, 421-441)

Ocena cząstkowa

Podczas wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych Urząd opierał się na kompletnych, zawierających wymagane informacje i dokumenty wnioskach organizatorów tych imprez, rozpatrywanych według tych samych kryteriów i z uwzględnieniem tych samych wymogów. Weryfikacji spełniania przez organizatorów imprez masowych ustawowych obowiązków dokonywano na podstawie złożonej z wnioskiem dokumentacji. Wydane zezwolenia zawierały wymagane elementy i zostały podpisane przez osoby posiadające odpowiednie upoważnienie Prezydenta Miasta.

Niemniej jednak w ocenianym obszarze przestrzegania wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych stwierdzono nieprawidłowości o zasadniczym charakterze, związanym z naruszeniem obowiązującego prawa, gdyż na 31 badanych postępowaniach: w 10 przypadkach (32,2%) zezwolenia zostały wydane mimo złożenia przez organizatorów wniosków z naruszeniem terminu 30 dni do imprezy masowej, w 24 przypadkach (77,4%) zezwolenia zostały wydane pomimo złożenia przez organizatorów wymaganych opinii odpowiednich służb w terminie krótszym niż 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy masowej. Ponadto, w 16 przypadkach (51,6%) uchybiono terminowi wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, wynoszącemu co najmniej siedem dni przed planowanym terminem przeprowadzenia takiej imprezy, a w sześciu przypadkach (19,3%) wydano zezwolenie na imprezę masową, bez ważnych opinii właściwych służb o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach. Oprócz tego udzielano zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej, mimo nieprzedłożenia przez organizatorów, wymaganych wewnętrznymi procedurami, oświadczeń o przestrzeganiu norm środowiskowych w zakresie hałasu (12 przypadków, stanowiących 38,7% badanych spraw), bądź niezłączenia zgody właściciela obiektu na przeprowadzenie imprezy masowej (7 przypadków, stanowiących 22,6% badanych spraw).

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

3.1. W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził 71 kontroli zgodności przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniu (25 w 2015 r., 24 w 2016 r. i 20 w 2017 r.). Dotyczyły one wszystkich 11 imprez masowych

Opis stanu faktycznego

³² Zezwolenie nr: 48/2015; 80/2015; 84/2015; 96/2015; 1/2016; 58/2016; 67/2016; 72/2016; 36/2017; 49/2017; 71/2017; 72/2017.

³³ Zezwolenie nr: 80/2015; 96/2015; 1/2016; 72/2016; 119/2016; 13/2017; 49/2017.

podwyższonego ryzyka w badanym okresie, które w tym czasie odbyły się na terenie Miasta Wrocławia, co odpowiadało wymogom art. 31 ust. 1 *uobim*. Ponadto przeprowadzono 60 kontroli zgodności przebiegu imprezy masowej niebędącej imprezą masową podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu, korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 31 ust. 2 *uobim*. Szczegółowemu badaniu poddano 25 kontroli przeprowadzonych na podstawie dziewięciu zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych opisanych w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, z których po osiem przeprowadzono w 2015 r. i 2016 r., a dziewięć w 2017 r.³⁴. Powyższe kontrole przeprowadzili pracownicy Wydziału BiZK, na podstawie stosownych upoważnień³⁵ Prezydenta Miasta. Zakres kontroli obejmował: liczebność, uprawnienia, oznakowanie, wyposażenie i rozmieszczenie służby porządkowej; organizację zabezpieczenia i ewakuacji wynikającą z planu graficznego; umieszczenie regulaminu imprezy i regulaminu obiektu; funkcjonowanie obiektu; spełnienie warunków wynikających z opinii właściwych służb³⁶. Z każdej kontroli sporządzony został protokół według opracowanego wzoru, do którego załącznik stanowiła lista skontrolowanych pracowników służb porządkowych w zakresie posiadania przez nich stosownych uprawnień³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 333-383, 384-408, 443-448, 563-565)

3.2. Przeprowadzając kontrole zgodności przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniu nie korzystano z sił i środków miejscowego: komendanta Policji, komendanta Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspektora sanitarnego (art. 31 ust. 2a *uobim*). Dyrektor Wydziału BiZK wskazał, że w czasie kontroli pracownik Wydziału samodzielnie weryfikował spełnienie przez organizatora warunków postawionych przez służby, a podczas meczy piłki nożnej tworzone Centra Dowodzenia (z przedstawicielami Policji, Straży Pożarnej, Pogotowia) na bieżąco monitorujące przebieg imprezy. Informacje od Policji o ewentualnych zagrożeniach związanych z imprezami masowymi przekazywane do Wydziału jedynie w formie opinii, którą wydawano na podstawie ich lustracji obiektu (terenu) na którym przeprowadzona ma być impreza.

(dowód: akta kontroli str. 443-448)

3.3. W ramach każdej z wybranych kontroli zgodności przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniach, prowadzono weryfikację liczby i rozmieszczenia punktów gastronomicznych oraz miejsc spożywania i podawania napojów alkoholowych zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu, jak i rodzaj opakowań w jakich je podawano. Nie kontrolowano czy sprzedawano, podawano i spożywano wyłącznie alkohol o dopuszczalnej zawartości procentowej. Podmiot gastronomiczny sprzedający napoje alkoholowe zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu, nie posiadał w żadnym przypadku zezwolenia wydanego przez Prezydenta Wrocławia. Pracownicy Urzędu nie weryfikowali również, czy na imprezach masowych alkohol sprzedawały uprawnione podmioty, posiadające właściwe zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 443-448)

³⁴ W tym sześć imprez podwyższonego ryzyka: jedna w 2015 r., dwie w 2016 r., trzy w 2017 r.

³⁵ Upoważnienia: nr 87/III/2014 z 2 stycznia 2014 r., nr 105/III/11, nr 163/III/09 z dnia 1 sierpnia 2009 r., nr 276/III/13 z dnia 28 sierpnia 2013 r., nr 219/IV/16 z dnia 16 sierpnia 2016 r. dla pracowników Wydziału BiZK.

³⁶ Zakres działań kontrolnych na imprezie masowej pracownika Wydziału BiZK obejmował: drożność wyjść ewakuacyjnych, dróg pożarowych, sprzęt gaśniczy; łączność pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprezy, liczbę i rozmieszczenie miejsc spożywania i podawania alkoholu, opakowań, w jakich podawany jest alkohol, punktów gastronomicznych; rozmieszczenie karetek pogotowia, punktów medycznych, patroli medycznych, nawiązanie kontakt z lekarzem lub koordynatorem medycznym; miejsc usytuowania sanitariatów dla uczestników imprezy (dotyczy terenów otwartych).

³⁷ Pracownik Urzędu weryfikował dane osobowe od 10 do 15 pracowników służb informacyjnych i porządkowych, których zaświadczenia przedkładał kierownik do spraw bezpieczeństwa.

3.4. Podczas prowadzonych kontroli zgodności przebiegu imprezy masowej z warunkami określonymi w zezwoleniu organizator spełniał wszystkie warunki określone w odpowiednim zezwoleniu.

(dowód: akta kontroli str.563-565)

W trakcie ośmiu meczy piłki nożnej stwierdzono nieprawidłowości polegające na: użyciu petard hukowych bądź rac świetlnych³⁸; w trzech meczach rozłożenie „sektorówki”³⁹; podczas jednego meczu spalenie szalików przez kibiców gości⁴⁰, tj. zdarzeń stanowiących naruszenie warunków zezwolenia (np. poprzez niezapewnienie identyfikacji osób biorących udział w imprezie masowej). Kontrolujący z Wydziału BiZK nie podjął działań przewidzianych art. 31 ust. 4 i 4a *uobim*, tj. decyzji o przerwaniu imprezy masowej.

Dyrektor Wydziału BiZK wskazał, iż według sporządzonych protokołów stwierdzono, że organizator przeprowadził imprezę zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu. Wystąpiły nieprawidłowości (race, petardy, sektorówka), lecz zgodnie z art. 31 ust. 4a *uobim*⁴¹, biorąc pod uwagę zagrożenie bezpieczeństwa, które mogło spowodować przerwanie imprezy masowej, odstąpiono od tych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 463-491, 539-559)

Organizator imprezy wskazał, iż podejmowane przez służby porządkowe działania próbujące ująć sprawców stwierdzonych nieprawidłowości (palenie szalików, dopalenie rac i inne incydenty zakłócające porządek publiczny), przynosiły efekt odwrotny od zamierzonego, tj. powodowały eskalację agresywnych zachowań pseudokibiców, które zagrażały bezpieczeństwu innych uczestników imprezy. Poprzestano na kilkakrotnym podawaniu komunikatu przez spikera o kulturalny doping oraz przypominano o zakazie stosowania pirotechniki na obiekcie. Organizator podał, iż w 2015 r. wydał na podstawie art. 14 *uobim* 10 zakazów stadionowych, a z tytułu naruszenia postanowień regulaminu obiektu i imprezy masowej, na uczestników meczów piłki nożnej nałożono 10 kar regulaminowych i udzielono jednego pouczenia. W latach 2016-2017 nie wydano żadnych zakazów stadionowych oraz nie nałożono żadnej kary wynikającej z regulaminu obiektu/imprezy masowej na uczestników meczów.

(dowód: akta kontroli str. 560-562)

3.5. W latach 2015-2017 nie wydano decyzji o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej lub o przerwaniu imprezy masowej.

(dowód: akta kontroli str. 384-408)

3.6. W okresie objętym kontrolą Wydział w ramach podejmowanych działań nie stwierdził przypadków przeprowadzania na terenie Wrocławia imprez masowych lub biegów ulicznych bez wymaganych zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 384-408)

3.7. W latach 2015-2017 nie przydzielano organizatorom imprez masowych dotacji w celu poprawy stanu bezpieczeństwa obiektów, na których organizowane były imprezy masowe.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

Ustalona
nieprawidłowość

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

³⁸ Mecze piłki nożnej WKS Śląska Wrocław w dniu: 12 lutego 2015 r., 17 maja 2015 r.; 12 września 2016 r.; 6 listopada 2016 r., 28 lipca 2017 r., 9 września 2017 r., 14 października 2017 r., 26 listopada 2017 r.

³⁹ Mecze piłki nożnej WKS Śląska Wrocław w dniu: 9 września 2017 r., 14 października 2017 r., 26 listopada 2017 r.

⁴⁰ Mecz piłki nożnej WKS Śląska Wrocław w dniu 14.10.2017 r.

⁴¹ O treści: Wydając decyzję o przerwaniu imprezy masowej, organ bierze również pod uwagę zagrożenie bezpieczeństwa, które może spowodować przerwanie imprezy masowej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Urząd rzetelnie wywiązywał się z obowiązku prowadzenia kontroli zgodności przebiegu imprez masowych, w tym podwyższonego ryzyka, z warunkami określonymi w zezwoleniu.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 68 wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych (w 2016 r. i 2017 r. – po 24, a w 2015 r. – 20), z czego 15 wniosków pochodziło od jednostek organizacyjnych Miasta Wrocław, tj. siedem z Młodzieżowego Centrum Sportu Wrocław, cztery z Rad Osiedli oraz cztery z Gimnazjów nr 23 i 40.

W tym samym czasie wydano 67 zezwoleń na wykorzystanie dróg w sposób szczególny, tj. w celu przeprowadzenia biegów ulicznych.

W latach 2015-2017 nie cofnięto wydanego zezwolenia, w przypadkach, o których mowa w art. 65c oraz 65d ust. 1 i 2 *uprd*. Natomiast wydano jedną decyzję⁴² odmawiającą wydania zezwolenia na przeprowadzenie biegu ulicznego.

Sprawy związane z wpływem wniosków o wydanie zezwolenia oraz wydaniem zezwoleń były rejestrowane w Urzędzie w sposób przejrzysty, rzetelny i systematyczny w prowadzonym odrębnie dla każdego roku rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 75-97)

4.2. Szczegółowemu badaniu poddano 15 postępowań⁴³ w sprawie wydania zezwolenia na organizację biegów ulicznych (22,4% wszystkich przeprowadzonych w takiej sprawie postępowań zakończonych wydaniem zezwolenia), w tym sześć spraw⁴⁴, w których wnioskodawcą była jednostka organizacyjna Miasta Wrocław.

Badanie wykazało, że 14 wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych (93,3% spraw poddanych badaniu) zostało złożonych przez organizatorów tych biegów zgodnie z art. 65b ust. 1 *uprd*, tj. nie później niż 30 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia biegu, natomiast w pozostałym jednym przypadku nastąpiło to 19 dni przed tym terminem.

Wszystkie wnioski były kompletne, tj. zawierały informacje wymagane art. 65b ust. 3 *uprd*. Każdy z wniosków obejmował dokumenty, o których mowa w art. 65b ust. 4 *uprd* i został rozpatrzony według tych samych kryteriów i z uwzględnieniem tych samych wymogów⁴⁵, po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego Policji oraz po uzgodnieniu zakresu ograniczenia ruchu i wynikających stąd warunków przeprowadzenia imprezy z organami zarządzającymi ruchem na drogach, na których miała się odbyć impreza, co przewidywał przepis art. 65b ust. 5 *uprd*.

Organizatorzy biegów ulicznych składali wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych, dokumenty potwierdzające spełnienie przez nich obowiązków wynikających z art. 65a ust. 3 *uprd*. Weryfikacji spełniania przez organizatorów biegów ulicznych ustawowych wymogów i obowiązków dokonywano na podstawie dokumentacji złożonej wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 284-289, 292-293)

⁴² Decyzja nr 40 z dnia 28 września 2017 r. (znak: WIM-ERK.7230.45.2017.ABB) odmawiająca udzielenie zezwolenia na wykorzystanie dróg publicznych w sposób szczególny z uwagi na późne złożenie wniosku (11 dni przed planowanym terminem biegu) przez organizatora biegu i w związku z tym uzyskanie pozytywnej opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w kwestii zabezpieczenia trasy nie było możliwe.

⁴³ Po 10 z każdego roku objętego kontrolą.

⁴⁴ Po dwie z każdego roku objętego kontrolą i dotyczące największych biegów ulicznych, tj. maratonu i nocnego półmaratonu.

⁴⁵ Zgodnie z Karty Usługi dotyczącej wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy z wykorzystaniem dróg w sposób szczególny (w tym do biegów ulicznych), dostępnej na stronie internetowej Urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej oraz zgodnie z opracowaną *Instrukcją* w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania pn. *Zezwolenie na przeprowadzenie imprezy z wykorzystaniem dróg w sposób szczególny*.

W 11 przypadkach (73,3% badanych spraw) zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych wydano z zachowaniem terminu wskazanego w art. 65e *uprd*, tj. na co najmniej siedem dni przed planowanym terminem imprezy, natomiast w pozostałych czterech przypadkach skrócono ten termin od 2 do 5 dni przed planowanym terminem imprezy.

Wszystkie zezwolenia zostały wydane przez osobę posiadającą odpowiednie upoważnienie Prezydenta Miasta, tj. Zastępcę Dyrektora Wydziału IM lub kierownika w tym wydziale.

(dowód: akta kontroli str. 286-287)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Prezydent Miasta wydał jedno zezwolenie na organizację biegów ulicznych, pomimo złożenia przez organizatorów wniosku⁴⁶ o wydanie tego zezwolenia 19 dni przed planowanym terminem biegu, tj. z naruszeniem ustawowego terminu ich złożenia, określonego w art. 65b ust. 1 *uprd*, na co najmniej 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału IM, rozpatrując tego typu wnioski, mając na uwadze zarówno dbanie o wizerunek miasta, jak i kierując się zasadą pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, dokonano analizy możliwości przeprowadzenia postępowania (w tym uzyskania wszystkich wymaganych opinii) i wydania decyzji, w terminie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym. Dodatkowo Zastępca Dyrektora Wydziału IM wyjaśniła, że wcześniej niż 30 dni przed datą imprezy, złożony został przez organizatora tej imprezy w Wydziale IM projekt organizacji ruchu zastępczego na czas biegu, który uzyskał pozytywną opinię Policji i zatwierdzenie przez Wydział IM i w związku z tym przeprowadzona analiza wykazała, że pomimo przyjęcia wniosku w krótszym terminie, możliwe będzie wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy.

(dowód: akta kontroli str. 148-159, 286-287, 291)

2) Prezydent Miasta wydał cztery zezwolenia na organizację: 34. PKO Wrocław Maraton, Bieg Firmowy 2016, 5. PKO Nocny Półmaraton oraz 4 Dziesiątkę Wroactiv, odpowiednio 2, 5, 5 i 3 dni przed planowanym terminem biegu, tj. bez zachowania ustawowego terminu na ich wydanie, określonego w art. 65e *uprd* na co najmniej siedem dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału IM, wydano zezwolenia po zasięgnięciu opinii właściwego ze względu na miejsce imprezy komendanta wojewódzkiej Policji, na które to opinie oczekiwano krócej niż do 7 dni przed imprezą - każdorazowo w przypadku dłuższego oczekiwania na stanowisko Policji merytoryczny pracownik Wydziału był w kontakcie telefonicznym z przedstawicielem Policji, w związku z powyższym analizowano możliwości przeprowadzenia postępowania (w tym uzyskania wszystkich wymaganych opinii) i wydania decyzji, w terminie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 100-102, 121-123, 162-164, 193-195, 286-287, 291-292)

3) Wydane w formie decyzji administracyjnych zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych, wydawane były bez wymaganych prawem elementów, tj. brak było określenia strony postępowania, co było niezgodne z art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴⁷ (dalej: „*kpa*”), jak również w decyzjach tych błędnie określono organ odwoławczy, tj. Wojewodę

⁴⁶ Dotyczy wniosku o wydanie zezwolenia na organizację Biegu Uniwersytetu Medycznego 2017.

⁴⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

Dolnośląskiego zamiast, zgodnie z art. 17 kpa w związku z art. 65i *uprd*, Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału IM, wydając zezwolenie na wykorzystanie dróg w sposób szczególny uważano, że spełniony jest wymóg oznaczenia strony poprzez wskazanie w treści decyzji osoby (z imienia i nazwiska) odpowiedzialnej za prawidłowy przebieg i zabezpieczenie imprezy a w decyzjach zamieszczono pouczenie, iż organem odwoławczym jest Wojewoda Dolnośląski, ponieważ w myśl *uprd* (art. 10 ust. 2) wojewoda sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach: powiatowych, gminnych i publicznych położonych w miastach na prawach powiatu.

W trakcie kontroli NIK wzór decyzji na wykorzystanie dróg w sposób szczególny został skorygowany poprzez wprowadzenie oznaczenia strony i wskazanie Samorządowego Kolegium Odwoławczego jako organu odwoławczego.

(dowód: akta kontroli str. 286-287, 292-293, 295-296)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie przestrzegania wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację biegów ulicznych oraz weryfikowania zagrożeń związanych z ich przebiegiem wskazując, że wszystkie złożone wnioski o wydanie zezwoleń na organizację biegów ulicznych zawierały wymagane dokumenty i zostały rozpatrzone według tych samych kryteriów i z uwzględnieniem tych samych wymogów. Weryfikacji spełniania przez organizatorów ustawowych obowiązków i wymogów dokonywano na podstawie złożonej z wnioskiem o wydanie zezwolenia dokumentacji, a zezwolenia zostały wydane przez osoby posiadające odpowiednie upoważnienie Prezydenta Miasta. Niemniej nierzetelnie rozpatrywano wnioski złożone po upływie ustawowego terminu, a w 26,7% zbadanych spraw wydano zezwolenia na organizowanie biegów ulicznych bez zachowania ustawowego terminu na ich wydanie, jak również wydawano zezwolenia w formie decyzji administracyjnych bez wymaganych prawem elementów oraz z błędnie wskazanym organem odwoławczym.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁴⁸ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o: *podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie przypadków udzielania zezwoleń na organizowanie imprez masowych i biegów ulicznych z naruszeniem przepisów uobim i uprd, dotyczących terminu złożenia wniosku, wydania zezwolenia i aktualności wymaganych opinii, jak również zapewnienie egzekwowania od organizatorów imprez masowych wymogów ustalonych wewnętrznymi uregulowaniami.*

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 we Wrocławiu.

⁴⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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.

Wrocław, dnia marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński

Kontrolerzy:

Paweł Potemski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Mariusz Orawczak
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis