

J. Lewandowski

09.04.2018



PREZENTATOR ZESPOŁU

Agnieszka Sudomirska
Audytor Wewnętrzny

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ZAK-III.110.7.2018

URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY	
Zespół Audytu i Kontroli Zarządczej	
wpl. dnia	05.04.2018
nr wpływu	42239/2018
ilość załączników

LBY.410.003.01.2018

P/18/091

Prezydent
P. Bruski
PREZES MIASTA

P. Jędrzejewski
PREZES MIASTA
Rafał Bruski

URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY	
SEKRETARIAT PREZYDENTA	
wpl. data	30.03.2018
nr wpływu	42239
ilość załączników szl.

ZAK
BR
SEKRETARZ MIASTA

Edward Dobrowolski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/091 – Realizacja przez samorzządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Adam Kończak – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/4/2018 z 10 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bydgoszczy, Jezuitska 1, 85-102 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski, Prezydent Miasta Bydgoszczy ² (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację w okresie objętym kontrolą⁴ zadań Prezydenta związanych z organizacją imprez masowych, o których mowa w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁵ oraz biegów ulicznych, które powodowały utrudnienia w ruchu lub wymagały korzystania z drogi w sposób szczególny. Zapewniono funkcjonowanie odpowiednich procedur dotyczących trybu i zasad składania wniosków oraz wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych. Stosowano jednolite kryteria podczas rozpatrywania wniosków o wydanie zezwoleń zarówno dla organizatorów zewnętrznych, jak i Biura Promocji Miasta i Współpracy z Zagranicą⁶, będących organizatorami imprez masowych i biegów ulicznych. Zapewniono prawidłowe wydawanie decyzji - zezwoleń na organizowanie imprez masowych oraz biegów ulicznych.

W analizowanym okresie nie były organizowane na terenie miasta Bydgoszczy imprezy masowe podwyższonego ryzyka, które podlegają obowiązkowej kontroli organu wydającego zezwolenie na jej przeprowadzenie. Prezydent korzystał natomiast z możliwości przeprowadzania kontroli imprez masowych innych niż imprezy podwyższonego ryzyka, co NIK ocenia pozytywnie, jako działanie służące zapewnieniu optymalnego poziomu bezpieczeństwa tych imprez.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły negatywnie na organizację i bezpieczeństwo imprez masowych oraz biegów ulicznych.

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ 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.

⁴ Tj. w latach 2015-2017.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1160, ze zm., dalej: „uobim”.

⁶ Dalej: „Biuro Promocji”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie zadania w zakresie rozpatrywania wniosków i wydawania zezwoleń na organizowanie imprez masowych i biegów ulicznych oraz ich kontrolę przypisano Referatowi Spraw Społecznych⁷ w Wydziale Spraw Obywatelskich⁸.

(dowód: akta kontroli str. 5-50, 390-392)

2. Rozpatrywaniem wniosków o wydanie zezwoleń na organizowanie imprez masowych i biegów ulicznych, weryfikowaniem spełnienia przez organizatorów ustawowych obowiązków i wymogów zajmowały się trzy osoby: Kierownik RSS, główny specjalista oraz podinspektor tego Referatu. Wszyscy posiadali wykształcenie wyższe i byli długoletnimi pracownikami samorządowymi. Główny specjalista w 2009 i 2011 r. uczestniczyła odpowiednio w szkoleniu, nt. „Bezpieczeństwo imprez masowych” oraz w ogólnopolskiej konferencji o bezpieczeństwie na polskich arenach sportowych pn. „Bezpieczne stadiony”.

(dowód: akta kontroli str. 51-83)

3. Wydawaniem zezwoleń (podpisywaniem decyzji administracyjnych) na organizowanie imprez masowych i biegów ulicznych zajmował się Dyrektor WSO, Kierownik RSS oraz Kierownik Referatu Wojskowego. Osoby te posiadały stosowne upoważnienia Prezydenta do wydawania zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 84-91)

4. W WSO obowiązywały opracowane i zatwierdzone⁹ przez Dyrektora tego Wydziału procedury: (a) „Przygotowanie decyzji w sprawie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej”, dotycząca weryfikowania spełnienia przez organizatorów imprez obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 6 i art.13 ust. 2 uobim, wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych i procedur kontroli zgodności przebiegu imprezy masowej z warunkami określonymi w zezwoleniu; (b) „Przygotowanie decyzji w sprawie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy powodującej utrudnienia w ruchu lub wymagającej korzystania z drogi w sposób szczególny”, dotycząca weryfikowania spełnienia przez organizatorów biegów obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 65a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁰ oraz wydawania zezwoleń na organizację biegów ulicznych. W każdej procedurze cały proces podzielono na punkty, w których przypisano do wykonania poszczególne działania w ustalonej kolejności, tj. od przyjęcia i weryfikacji wniosku poprzez wszczęcie postępowania administracyjnego do wydania decyzji.

(dowód: akta kontroli str.92-99)

⁷ Dalej: „RSS”.

⁸ Wynikało z § 40 Regulaminu organizacyjnego Urzędu, przyjętego zarządzeniami: nr 236/2013 i nr 142/2017 Prezydenta Miasta Bydgoszczy odpowiednio z 4 kwietnia 2013 r. i 9 marca 2017 r. w sprawie ustalenia tekstu jednolitego regulaminu organizacyjnego Urzędu, ze zmianami ustanowionymi zarządzeniami Prezydenta Miasta Bydgoszczy oraz pkt 5 w Części II Regulaminu Wewnętrznego Wydziału Spraw Obywatelskich stanowiącego załącznik nr 2 do zarządzenia nr 119/2015 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 2 marca 2015 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania regulaminów wewnętrznych Wydziałom Urzędu, dalej: „WSO”.

⁹ 1 sierpnia 2013 r.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm., dalej: „Pord”.

5. W latach 2015-2017¹¹ w Urzędzie nie prowadzono kontroli wewnętrznych i audytów w zakresie realizacji obowiązków związanych organizacją i zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych.

Audyt Wewnętrzny, Koordynator Zespołu Audytu i Kontroli Zarządczej w Urzędzie wyjaśniła, że nie było przesłanek świadczących o tym, aby wykonanie zadań związanych z organizacją oraz bezpieczeństwem imprez masowych i biegów ulicznych stwarzało szczególne zagrożenia i wymagało przeprowadzenia audytu.

(dowód: akta kontroli str. 100-101)

6. W okresie objętym kontrolą, do Urzędu wpłynęły dwie skargi dotyczące panującego hałasu podczas dwóch imprez masowych oraz po jednej dotyczącej bezpieczeństwa podczas biegu ulicznego i marszobiegu.¹² Wszystkie zostały rozpatrzone i uznane za bezpodstawne, a do osób skarżących wysłano stosowne pisma wyjaśniające.

(dowód: akta kontroli str. 102-124)

7. W WSO Urzędu obowiązywała opracowana i zatwierdzona 1 sierpnia 2013 r. przez Dyrektora Wydziału procedura pn. „Kolejność czynności podczas kontroli imprezy masowej”¹³, wskazująca czynności, które kolejno powinna wykonywać osoba przeprowadzająca kontrolę.

(dowód: akta kontroli str. 125-134)

8. Przyjmowanie zawiadomień o imprezach artystycznych lub rozrywkowych (innych niż imprezy masowe) odbywających się poza stałą siedzibą organizatora lub w sposób objazdowy należało do zadań RSS w WSO. W latach 2015-2017 odnotowano 817 takich spraw. Zawiadomienia te były rejestrowane, a następnie w celu ich monitorowania przekazywane do wiadomości Komendy Miejskiej Policji w Bydgoszczy i Straży Miejskiej w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 135-141, 393)

9. Organizacją imprez masowych i biegów ulicznych realizowanych przez miasto Bydgoszcz zajmowało się Biuro Promocji Miasta i Współpracy z Zagranicą¹⁴. Nie wybierano zewnętrznych organizatorów tych projektów. W Biurze nie obowiązywały odrębne od przyjętych procedur, uregulowania dotyczące przeprowadzania tego typu imprez.

Główny Specjalista, p.o. Dyrektora, odpowiedzialna za pracę Biura wyjaśniła m.in., że nie wprowadzono odrębnych regulaminów postępowania dedykowanych organizacji imprez, aby ich nie ograniczać oraz mieć możliwość zwiększania skuteczności działań Miasta ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa uczestników. W Biurze wypracowano praktyki pozwalające na sprawną organizację imprezy, np. planowanie jej z dużym wyprzedzeniem, spotkania organizacyjne służb, szeroki zakres informacji medialnych, a także elastyczne działania korygujące

¹¹ Okres objęty kontrolą.

¹² Jedna skarga napisana do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczyła „Półmaratonu Bydgoskiego” organizowanego przez Pomorski Związek Lekkiej Atletyki została przekazana według właściwości Prezydentowi. Skarżący informował m.in. o złym oznakowaniu ulic, niekompetencji policjantów i strażników miejskich pracujących przy zabezpieczeniu biegu, co doprowadziło do zablokowania podstawowych arterii wiodących do Miasta z kierunku północnego. Druga skarga kierowana do Prezydenta napisana została przed marszobiegiem organizowanym przez Stowarzyszenie „Razem dla Fordonu”, zdaniem skarżącej impreza miała być zorganizowana m.in. z naruszenia obowiązujących przepisów prawa miejscowego oraz narażeniem bezpieczeństwa uczestniczących w niej dzieci z powodu braku nadzoru Urzędu.

¹³ Do procedury załączono wzory formularzy wykorzystywanych podczas przeprowadzania kontroli imprezy masowej, tj. protokołu kontroli, protokół ustnego ogłoszenia decyzji w sprawie przerwania imprezy, informacja dla Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o przerwaniu imprezy.

¹⁴ § 50¹¹ Regulaminu organizacyjnego Urzędu.

w zakresie dostosowania elementów organizacyjnych imprezy.

(dowód: akta kontroli str. 142-146)

10. W listopadzie 2016 i 2017 r. w Urzędzie odbywały się szkolenia dla przedstawicieli uczelni wyższych z zakresu bezpiecznego przygotowania i zabezpieczenia imprez z dużą liczbą uczestników, w tym imprez masowych. Organizatorem szkoleń był Wydział Zarządzania Kryzysowego Urzędu, a prelegentami pracownicy: Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu, Komend Miejskich Policji i Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Bydgoszczy oraz Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 143, 147-157)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stworzenie przez Prezydenta warunków organizacyjno-kadrowych dla realizacji obowiązków związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych. Zapewniono funkcjonowanie odpowiednich procedur dotyczących trybu i zasad składania wniosków i wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych i biegów ulicznych oraz procedur kontroli zgodności przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniach.

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

Opis stanu
faktycznego

1. W badanym okresie w imieniu Prezydenta wydano łącznie 142 decyzje – zezwolenia na przeprowadzenie imprez masowych, w tym dwie, których organizatorem było miasto Bydgoszcz. Nie wydawano decyzji zezwalających na przeprowadzenie imprezy podwyższonego ryzyka oraz odmów na przeprowadzenie imprezy masowej, a także decyzji o zakazie przeprowadzania imprezy masowej lub o jej przerwaniu.

(dowód: akta kontroli str. 158)

2. Analizą przestrzegania wymogów i procedur w procesie przyjmowania i rozpatrywania wniosków oraz wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych objęto dokumentację 30 imprez masowych, tj. 21,1% ogółu wydanych. Analiza ta wykazała m.in., że:

- każdy wniosek o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej był zarejestrowany w sekretariacie WSO, w systemie elektronicznym DOKMAN, a od 4 września 2015 r. w systemie SIDAS EZD oraz dodatkowo w spisie spraw RSS;
- w przewidzianym w art. 25 ust. 1 uobim terminie (na 30 i więcej dni przed planowanym rozpoczęciem imprezy masowej) dostarczono 24 wnioski; pozostałe sześć dostarczono z opóźnieniem od jednego do czterech dni;
- 22 wnioski w dniu złożenia zawierały dokumenty i załączniki, o których mowa w art. 26 ust. 1 i 2 uobim, pozostałe osiem wniosków organizatorzy imprez uzupełnili w ciągu siedmiu dni od otrzymania stosownego wezwania; we wszystkich badanych 30 przypadkach wymagane opinie czterech organów, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim, załączono przed wydaniem zezwolenia, jednak w dwóch przypadkach Komendant Miejski PSP opinię wydał na osiem i dziesięć dni przed planowaną imprezą;

- w aktach spraw, wszystkich badanych postępowań znajdowały się notatki służbowe potwierdzające sprawdzanie i weryfikowanie dokumentów podczas rozpatrywania wniosków;
- nie wystąpiły przypadki wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej mimo negatywnych opinii właściwych służb; nie stwierdzono przypadków negatywnych opinii Policji lub Państwowej Straży Pożarnej na przeprowadzenie imprezy masowej; prawidłowo kwalifikowano imprezy masowe - w badanym okresie nie występowały imprezy masowe podwyższonego ryzyka;
- stosowano jednolite wymagania wobec wszystkich organizatorów imprez tego samego typu, organizowanych przez różne podmioty, w tym imprez masowych, których organizatorem było Miasto;
- w 30 decyzjach spełniono wymóg określony w art. 29 ust. 1 uobim i wydano je w terminie, tj. na co najmniej siedem dni przed planowanym przeprowadzeniem imprezy masowej; w 25 z nich termin ten był równy lub dłuższy niż 10 dni;
- we wszystkich badanych przypadkach kopię decyzji przekazano nie później niż w terminie 3 dni od dnia ich wydania podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim oraz Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu, czym spełniono postanowienia art. 29 ust. 5 uobim;
- w 27 badanych sprawach przed wydaniem decyzji wniesiono opłaty, o których mowa w 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 skarbowej¹⁵ załączając do akt sprawy kopię dowodu wniesienia opłaty; w trzech przypadkach organizatorzy byli zwolnieni z opłaty, dwóch na podstawie art. 7 pkt 3 oraz jeden na podstawie art. 7 pkt 4 ustawy o opłacie skarbowej;
- decyzje spełniały wymogi i zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 29 ust. 2 uobim oraz art. 107 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶; określano w nich także dodatkowe obowiązki do spełnienia przez organizatora dla zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych; decyzje rejestrowano w Wydziałowym Rejestrze Decyzji;
- nie było przypadków wydania zezwoleń na przeprowadzanie imprez cyklicznych trwających dłużej niż 6 m-cy;
- przestrzegano wewnętrznej procedury obowiązującej w Urzędzie w zakresie wydawanych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 159-280)

3. W 12 spośród 30 badanych spraw do wniosku organizatorzy dołączyli informację o miejscach sprzedaży, podawania i spożywania napojów zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu. W trybie art. 31 ust. 2 uobim przeprowadzono pięć kontroli zgodności przebiegu pięciu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniu¹⁷, z tego podczas trzech podawano i spożywano napoje alkoholowe. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości. W trakcie kontroli nie sprawdzano, czy sprzedający miał właściwe zezwolenie na sprzedaż alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 281)

Dyrektor WSO podała w wyjaśnieniach m.in., że przepisy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nie nakładają na organizatora imprezy masowej obowiązku informowania organu wydającego zezwolenie o tym, jaki podmiot będzie podawał lub sprzedawał napoje alkoholowe podczas imprezy, jak i załączania do wniosku o wydanie zezwolenia na imprezę informacji o posiadanym przez ten podmiot zezwoleniu na sprzedaż napojów alkoholowych, o którym mowa w art. 18¹ ust. 4

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz.1827, ze zm., dalej: „ustawa o opłacie skarbowej”.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz.1257, ze zm., dalej: „Kpa”.

¹⁷ Dotyczy badanej próby.

ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁸. W związku z tym, Prezydent nie ma podstawy prawnej, aby żądać od organizatora imprezy masowej, podczas której mają być sprzedawane, podawane i spożywane napoje alkoholowe zawierające nie więcej niż 3,5 % alkoholu, dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia na jej przeprowadzenie wyżej wymienionych informacji i załączników. Zgodnie z przepisami uobim pracownik RSS w Wydziale Spraw Obywatelskich Urzędu, przed przygotowaniem projektu zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, podczas której mają być sprzedawane, podawane i spożywane napoje alkoholowe zawierające nie więcej niż 3,5% alkoholu sprawdza, czy do wniosku o wydanie zezwolenia organizator dołączył informację o rozmieszczeniu miejsc i czasie, w których będą sprzedawane, podawane lub spożywane napoje alkoholowe. Ponadto pracownik sprawdza również, czy Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Bydgoszczy w wydanej opinii nie wniósł zastrzeżeń dotyczących wskazanych we wniosku o wydanie zezwolenia punktów gastronomicznych, w tym punktów, sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych.

(dowód: akta kontroli str. 282-283)

4. W Urzędzie nie posiadano w badanym okresie udokumentowanych informacji, czy przed wydaniem zezwolenia na organizację imprezy masowej z użyciem materiałów pirotechnicznych organizator dokonywał sprawdzenia terenu/objektu, na którym miała zostać zorganizowana ta impreza, pod kątem poszukiwania materiałów i urządzeń wybuchowych.

Dyrektor WSO podała w wyjaśnieniach m.in., że przepisy uobim i rozporządzenia MSWiA nie nakładają na organizatora imprezy masowej obowiązku informowania organu wydającego zezwolenie o tym, czy dokonał on sprawdzenia terenu lub obiektu, w którym ma być przeprowadzona impreza masowa, pod kątem obecności materiałów i urządzeń wybuchowych. W związku z powyższym Prezydent nie ma podstawy prawnej, aby żądać od organizatora imprezy masowej, podczas której ma być przeprowadzony pokaz pirotechniczny, dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia na jej przeprowadzenie wyżej wymienionej informacji. Organizator imprezy masowej do wniosku o wydanie zezwolenia na jej przeprowadzenie dołącza instrukcję postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i czasie imprezy masowej sporządzoną zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2009 r. w sprawie zakresu instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i czasie imprezy masowej¹⁹. Organizator imprezy masowej, podczas której ma być przeprowadzony pokaz pirotechniczny, do wyżej wymienionej instrukcji dołącza zgodnie z § 3 pkt 12 rozporządzenia MSWiA, dokumentację organizacyjno-techniczną pokazu pirotechnicznego wykonaną zgodnie z przepisami dotyczącymi prowadzenia prac z użyciem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego. W związku z powyższym, zgodnie z przepisami uobim, pracownik RSS przed przygotowaniem projektu zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, podczas której ma być przeprowadzony pokaz pirotechniczny, sprawdza, czy do wniosku o wydanie zezwolenia organizator dołączył instrukcję postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i czasie imprezy masowej wraz dokumentacją organizacyjno-techniczną pokazu pirotechnicznego. Ponadto pracownik sprawdza również, czy Komendant Miejski

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 135, poz. 1113.

Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy w wydanej opinii nie wniósł zastrzeżeń dotyczących przeprowadzenia pokazu pirotechnicznego podczas imprezy.

(dowód: akta kontroli str. 284-285)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W dokumentacji siedmiu²⁰ z 30 objętych badaniem wniosków nie dokonano rejestracji w urzędowym systemie DOKMAN opinii organów, o których mowa w art. 25 ust. 1 uobim²¹. Stanowiło to naruszenie postanowień § 40 i 42 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 zakładowych²².

Dyrektor WSO w wyjaśnieniu wskazała, że do 3 września 2015 r. wnioski o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, wpływające do Urzędu, były rejestrowane w systemie DOKMAN. Każdy wniosek opatrywano pieczęcią wpływu oraz nadawano mu numer z systemu. Wpływające później do Urzędu opinie, będące załącznikami do wcześniej zarejestrowanych wniosków, opatrywano jedynie pieczęcią wpływu, ponieważ traktowano je jako załączniki do sprawy, która posiadała już nadany na wniosku o wydanie decyzji numer rejestracji w systemie DOKMAN. Od 4 września 2015 r. na opiniach będących załącznikami do wniosków o wydanie zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych, odnotowywana jest pieczęć wpływu do Urzędu oraz numer rejestracji dokumentu w systemie SIDAS.

(dowód: akta kontroli str. 286-321)

Ocena cząstkowa

Kontrola 21,1% wydanych w latach 2015-2017 zezwoleń na organizowanie imprez masowych wykazała, że decyzje w tych sprawach wydawano prawidłowo i z zachowaniem wewnętrznych procedur. Nie zaistniały przypadki wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej mimo negatywnych opinii właściwych służb. Organ prawidłowo kwalifikował imprezy masowe i stosował jednolite wymagania wobec wszystkich organizatorów imprez tego samego typu, organizowanych przez różne podmioty, w tym imprez masowych, których organizatorem było Miasto. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i dotyczyła nieprzestrzegania niektórych postanowień instrukcji kancelaryjnej.

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

Opis stanu
faktycznego

1. Zasady postępowania kontrolującego zgodność przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w wydanych przez Prezydenta zezwoleniach na ich przeprowadzenie zostały określone przez Dyrektora WSO w zatwierdzonym 1 sierpnia 2013 r. dokumencie pn. „Kolejność czynności podczas przeprowadzania kontroli imprezy masowej”. Do dokumentu załączono wzory: (1) protokołu z kontroli imprezy masowej; (2) protokołu ustnego ogłoszenia decyzji administracyjnej wydanej przez kontrolującego w imieniu Prezydenta o przerwaniu imprezy masowej, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności, w przypadku stwierdzenia niespełnienia przez organizatora imprezy masowej warunków określonych w zezwoleniu na jej przeprowadzenie; (3) pisma niezwłocznie informującego Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego o wydaniu przez kontrolującego w imieniu

²⁰ Przyjętych przez Urząd do 3 września 2015 r.

²¹ Ww. dokumenty zaopatrzone jedynie w pieczęć daty ich wpływu do Urzędu.

²² Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67, ze zm., dalej: „instrukcja kancelaryjna”.

Prezydenta decyzji administracyjnej o przerwaniu imprezy masowej.

(dowód: akta kontroli str. 125-134)

2. Na 142 imprezy masowe, które odbyły się w badanym okresie, żadna nie była imprezą masową podwyższonego ryzyka. W latach 2015-2017 upoważniony przez Prezydenta główny specjalista w RSS²³ przeprowadziła w trybie art. 31 ust. 2 uobim łącznie 14 kontroli imprez masowych, tj. 9,9% ogółu.

(dowód: akta kontroli str. 322-330)

3. W 14 zbadanych, tj. wszystkich przeprowadzonych kontrolach zgodności przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniach ustalono, że:

- wyniki wszystkich kontroli udokumentowano stosownymi protokołami;
- podczas wszystkich kontroli sprawdzano m.in. uprawnienia kierownika do spraw bezpieczeństwa i odnoszono się do urzędzeń rejestrujących obraz i dźwięk;
- w żadnym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości, w tym naruszenia przez organizatorów warunków określonych w zezwoleniach;
- kontrolująca nie korzystała z sił i środków Komendanta Miejskiego Policji, Komendanta Miejskiego PSP, Państwowego Inspektora Sanitarnego oraz dysponenta zespołów ratownictwa medycznego;
- przestrzegano wewnętrznych przepisów przyjętych w Urzędzie w zakresie kontroli imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 324-330, 394-395)

4. W latach 2015-2017 na terenie Bydgoszczy nie stwierdzono przypadków przeprowadzania imprez masowych bez wymaganych zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 331)

5. W badanym okresie miasto Bydgoszcz nie przydzielało organizatorom imprez masowych dotacji w celu poprawy stanu bezpieczeństwa obiektów, na których organizowano takie imprezy.

(dowód: akta kontroli str. 332)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

W żadnej z 14 kontroli imprez masowych nie korzystano z sił i środków Komendanta Miejskiego Policji, Komendanta Miejskiego PSP, Państwowego Inspektora Sanitarnego oraz dysponenta zespołów ratownictwa medycznego. W ocenie Izby zapewnienie udziału w tych kontrolach sił i środków właściwych miejscowo służb, o których mowa w art. 31 ust. 2a uobim, sprzyjałoby podniesieniu bezpieczeństwa imprez masowych oraz prewencyjnie oddziaływałoby na organizatorów w zakresie zapewnienia właściwego przygotowania zaplecza tych imprez.

Dyrektor WSO wyjaśniła, że w 14 kontrolowanych imprezach masowych opinie organów, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim, o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach były pozytywne. Z uwagi na powyższe podczas kontroli tych imprez masowych nie zaistniała konieczność skorzystania z postanowień art. 31 ust. 2a uobim.

(dowód: akta kontroli str. 324-330, 333)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²³ Upoważnienie z 18 listopada 2015 r., poprzednio z 7 maja 2014 r.

W okresie objętym kontrolą na terenie miasta Bydgoszczy nie organizowano imprez masowych podwyższonego ryzyka, wobec czego nie wystąpił obowiązek ich kontrolowania. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie korzystanie z prawa do przeprowadzania kontroli imprez masowych innych niż podwyższonego ryzyka oraz podejmowanie działań, które doprowadziły do stanu, że w badanym okresie na terenie miasta Bydgoszczy nie stwierdzono przypadków przeprowadzania imprez masowych bez wymaganych zezwoleń.

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

Opis stanu
faktycznego

1. W badanym okresie w imieniu Prezydenta wydano łącznie 46 decyzji – zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych, w tym dziewięć, których organizatorem było miasto Bydgoszcz. Nie cofano decyzji zezwalających na przeprowadzenie biegów. Nie wydawano również odmów na przeprowadzenie biegów.

(dowód: akta kontroli str. 334)

2. Analizą przestrzegania wymogów i procedur w procesie przyjmowania i rozpatrywania wniosków oraz wydawania zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych objęto dokumentację 15 biegów ulicznych, tj. 32,6% ogółu wydanych. Analiza ta wykazała m.in., że:

- każdy wniosek o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie biegu był zarejestrowany w sekretariacie WSO, w systemie elektronicznym DOKMAN, a od 4 września 2015 r. w systemie SIDAS EZD oraz dodatkowo w spisie spraw RSS;
- wszystkie wnioski dostarczono w przewidzianym w art. 65b ust. 1 Pord terminie (na 30 i więcej dni przed planowanym rozpoczęciem imprezy masowej);
- dziewięć wniosków w dniu złożenia było kompletnych, w pozostałych sześciu sprawach wzywano organizatorów do uzupełnienia wniosków z uwagi na brak informacji i dokumentów określonych w art. 65b ust. 3 i 4 Pord; wszystkie wnioski uzupełniono w wyznaczonym terminie, tj. w ciągu siedmiu dni od otrzymania wezwania do uzupełnienia wniosku;
- we wszystkich przypadkach występowało zgodnie z art. 65b ust. 5 pkt 1 Pord do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy²⁴ w sprawie opinii dotyczącej biegu; wszystkie wydane opinie były pozytywne;
- we wszystkich przypadkach zakres ograniczenia ruchu i wynikające z niego warunki przeprowadzenia biegu uzgadniano zgodnie z art. 65b ust. 5 pkt 2 Pord z organami zarządzającymi ruchem na drogach, na których miał się odbyć bieg;
- w aktach spraw wszystkich badanych postępowań znajdowały się notatki służbowe potwierdzające sprawdzanie i weryfikowanie dokumentów podczas rozpatrywania wniosków;
- organ stosował jednolite wymagania wobec wszystkich organizatorów biegów, w tym biegów, których organizatorem było Miasto;
- we wszystkich decyzjach spełniono wymóg określony w art. 65e Pord, tj. wydano je w terminie, co najmniej siedem dni przed planowanym przeprowadzeniem biegu;
- decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 107 § 1 Kpa; decyzje rejestrowano w Wydziałowym Rejestrze Decyzji;

²⁴ Dalej: KWP.

- przestrzegano wewnętrznej procedury obowiązującej w Urzędzie w zakresie wydawanych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 335-375)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W dokumentacji czterech²⁵ z 15 wniosków objętych badaniem, nie dokonano rejestracji w urzędowym systemie DOKMAN opinii KWP i uzgodnień zakresów ograniczenia ruchu Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej, tj. opinii i uzgodnień, o których mowa w art. 65b ust. 5 Pord²⁶. Stanowiło to naruszenie postanowień § 40 i 42 instrukcji kancelaryjnej.

Dyrektor WSO w wyjaśnieniu wskazała, że do 3 września 2015 r. wnioski o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych, wpływające do Urzędu, były rejestrowane w systemie DOKMAN. Każdy wniosek opatrywano pieczęcią wpływu oraz nadawano mu numer z systemu. Wpływające później do Urzędu opinie Komendanta Wojewódzkiego Policji i uzgodnienia organów zarządzających ruchem na drogach, na których miały się odbyć biegi, opatrywano jedynie pieczęcią wpływu, ponieważ traktowano je jako załączniki do sprawy, która posiadała już nadany na wniosku o wydanie decyzji numer rejestracji w systemie DOKMAN. Dyrektor dodała, że od 4 września 2015 r. na opiniach będących załącznikami do wniosków o wydanie zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych, odnotowywana jest pieczęć wpływu do Urzędu oraz numer rejestracji dokumentu w systemie SIDAS.

(dowód: akta kontroli str. 376-389)

Ocena częściowa

Kontrola 32,6% wydanych w latach 2015-2017 zezwoleń na organizację biegów ulicznych wykazała, że decyzje w tych sprawach wydawano prawidłowo i z zachowaniem wewnętrznych procedur. Nie zaistniały przypadki wydania zezwolenia na przeprowadzenie biegów bez pozytywnej opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy oraz wymaganych uzgodnień z organami zarządzającymi ruchem na drogach, na których miały się odbywać. Organ stosował jednolite wymagania wobec wszystkich organizatorów biegów. Stwierdzona nieprawidłowości miała charakter formalny i dotyczyła nieprzestrzegania niektórych postanowień instrukcji kancelaryjnej.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, 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 Bydgoszczy.

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

²⁵ Przyjętych przez Urząd do 3 września 2015 r.

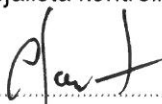
²⁶ Ww. dokumenty zaopatrzone jedynie w pieczęć daty ich wpływu do Urzędu.

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.

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.

Bydgoszcz, 28 marca 2018 r.

Kontroler
Adam Kończak
główny specjalista kontroli państwowej


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy
z up.

.....
Podpis
Oliwia Bar
Wicedyrektor



PREZYDENT BYDGOSZCZY
Rafał BRUSKI

Bydgoszcz, dnia 16.04.2018 r.

WSO-VI.5310.2.16.2018

Pani Barbara Antkiewicz

Dyrektor Delegatury

Najwyższej Izby Kontroli

w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12

85-950 Bydgoszcz

Prezydent Miasta Bydgoszczy uprzejmie informuję, iż nie zgłasza zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Bydgoszczy, które wpłynęło do Organu dnia 30.03.2018 r. (sygn. LBY.410.003.01.2018), dotyczącego kontroli nr P/18/091 pt. „Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych”.

Wymienione wystąpienie pokontrolne zawiera następującą uwagę, dotyczącą badanej przez NIK działalności: *W żadnej z 14 kontroli imprez masowych nie korzystano z sił i środków Komendanta Miejskiego Policji, Komendanta Miejskiego PSP, Państwowego Inspektora Sanitarnego oraz dysponenta zespołów ratownictwa medycznego. W ocenie Izby zapewnienie udziału w tych kontrolach sił i środków właściwych miejscowo służb, o których mowa w art. 31 ust 2a uobim, sprzyjałoby podniesieniu bezpieczeństwa imprez masowych oraz prewencyjnie oddziaływałoby na organizatorów w zakresie zapewnienia właściwego przygotowania zaplecza tych imprez.*

Uprzejmie informuję, iż Organ wykorzysta przywołaną uwagę NIK w ten sposób, że przed każdą planowaną kontrolą imprezy masowej będzie rozważał zasadność skorzystania podczas tej kontroli z sił i środków Komendanta Miejskiego Policji, Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej, Dyrektora Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Decyzję o skorzystaniu podczas kontroli z sił i środków wyżej wymienionych służb Organ będzie podejmował każdorazowo po analizie informacji (zawartych w wydanych przez nie opiniach) o przewidywanych zagrożeniach, które mogą wystąpić podczas imprezy.

z poważaniem

