



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.012.04.2017
P/17/040

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/040 – Przeciwdziałanie terroryzmowi i zwalczanie zagrożeń terrorystycznych¹.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Krakowie.

Kontrolerzy

1. Hubert Brzozowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/122/2017 z 6 czerwca 2017 r.
2. Rafał Rossowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/134/2017 z 20 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Krakowskie Biuro Festiwalowe (KBF), ul. Wygrana 2, 30-311 Kraków.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Izabela Helbin, Dyrektor KBF².

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna³

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Krakowskie Biuro Festiwalowe organizując i koordynując przebieg imprezy masowej pn. *Wianki – Święto muzyki, pokaz sztucznych ogni w zakolu Wisły (impreza masowa)*, która odbyła się 24 czerwca 2017 r., zapewniło bezpieczeństwo osobom w niej uczestniczącym, prawidłowo współpracując z przedstawicielami służb porządkowych, informacyjnych, medycznych oraz Policją, Strażą Pożarną i Wodnym Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym.

Przed rozpoczęciem imprezy masowej zorganizowana została odprawa osób koordynujących działania poszczególnych służb celem przekazania najistotniejszych ustaleń w zakresie bezpieczeństwa i współpracy. Sprawnie dokonano zamknięcia części terenu Bulwaru Czerwieńskiego przeznaczonego na czas imprezy masowej tylko do użytku służb porządkowych i ratowniczych. Służby porządkowe i informacyjne dokonały, bezpośrednio przed rozpoczęciem imprezy, sprawdzenia terenu przeznaczonego dla widowni, usuwając przedmioty mogące stanowić zagrożenie dla uczestników imprezy. Osoby pozostające na wyznaczonym dla widowni obszarze, jak również osoby wchodzące na pokaz w późniejszym czasie, zostały sprawdzone pod kątem posiadania materiałów zakazanych regulaminem imprezy. Przygotowanie i usytuowanie wyjść z imprezy masowej pozwalało na szybkie opuszczanie terenu imprezy masowej przez jej uczestników.

NIK pozytywnie ocenia stan zabezpieczenia medycznego oraz zapewnienie przez organizatora bezpieczeństwa na wydzielonym akwenie rzeki poprzez zaangażowanie Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, jak również Policji. Prawidłowo wydzielono i zabezpieczono strefę pirotechniczną mieszczącą się na Bulwarze Poleskim.

¹ Kontrolą objęto okres od 25 maja 2017 r. do zakończenia kontroli (28 wrzesień 2017 r.) oraz działania wcześniejsze jeżeli miały związek z przeprowadzeniem imprezy masowej pn. *Wianki – Święto muzyki, pokaz sztucznych ogni w zakolu Wisły*.

² Na mocy pełnomocnictwa 1/2016 z 4 stycznia 2016 r. Dyrektora KBF pod nieobecność Dyrektora KBF zarządzanie i reprezentowanie jednostki zostało powierzone Zastępcy Dyrektora KBF ds. Wykonawczych. W okresie przeprowadzania czynności kontrolnych w KBF pełniącą funkcję Dyrektora jednostki kontrolowanej Pani Izabela Helbin była nieobecna.

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. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

Niemniej jednak NIK zwraca uwagę na brak zastosowania zabezpieczeń minimalizujących ryzyko ataku terrorystycznego z użyciem pojazdów mechanicznych. Co prawda organizator nie miał obowiązku zastosowania takich zabezpieczeń, jednak zagrożenie to, w związku z występowaniem takich zdarzeń w innych krajach europejskich, powinno być przedmiotem analizy przed zorganizowaniem imprezy masowej. Podkreślić również należy, że w planie graficznym załączonym do przekazanych właściwym instytucjom wniosków o wyrażenie opinii na temat przeprowadzenia imprezy masowej przez KBF, nie zaznaczono zacumowanych przy Bulwarze Czerwieńskiego barek-restauracji.

NIK zwraca również uwagę na nierzetelne prowadzenie ewidencji pracowników służb porządkowych i informacyjnych uczestniczących w zabezpieczeniu imprezy masowej oraz przypadki posiadania przez służby informacyjne i porządkowe identyfikatorów niezawierających ich wizerunku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

KBF jest miejską instytucją kultury, wyodrębnioną pod względem prawnym i ekonomiczno-finansowym, nadzorowaną przez Gminę Miejską Kraków. Jednym z podstawowych działań KBF, wskazanych w § 3 ust. 5 pkt 1 statutu, było organizowanie i współorganizowanie imprez oraz przedsięwzięć artystycznych i kulturalnych o zasięgu lokalnym, krajowym i międzynarodowym.

(dowód: akta kontroli str. 47-51)

KBF było organizatorem imprezy masowej pn. *Wianki – Święto muzyki, pokaz sztucznych ogni w zakolu Wisły*, która odbyła się 24 czerwca 2017 r. w Krakowie i obejmowała swoim zasięgiem tereny Bulwarów Czerwieńskiego i Poleskiego pomiędzy mostami Dębnickim a Grunwaldzkim.

(dowód: akta kontroli str. 9,212)

W celu zorganizowania imprezy masowej KBF, za pośrednictwem konsorcjum firm w składzie: Firma Ochrony, Szkolenia, Asekuracji FOSA Sp. z o.o. oraz SAFECO Sp. z o.o., złożyło 25 maja 2017 r. wnioski o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej do Prezydenta Miasta Krakowa oraz o wydanie opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego terenu i przewidywanych zagrożeniach do następujących adresatów:

- Krakowskie Pogotowie Ratunkowe,
- Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie,
- Komenda Miejska Policji w Krakowie,
- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Krakowie.

Tym samym zrealizowane zostały wymogi zawarte w art. 25 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z 20 marca 2009 r.⁴

Zastępca Dyrektora ds. Operacyjnych KBF wskazał, iż po złożeniu stosownej dokumentacji w Krakowskim Pogotowiu Ratunkowym i Państwowym Powiatowym Inspektoracie Sanitarnym w Krakowie, organizator nie był wzywany do uzupełnienia lub korekty wniosków. Uzupełnienie zostało dokonane odnośnie do wniosku skierowanego do Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, którego przedmiotem była dokumentacja pirotechniczna. W przypadku wniosku skierowanego do Komendy Miejskiej Policji w Krakowie dokonano nieznacznych korekt, m.in. w zakresie ustawienia płotków zabezpieczających. Przedmiotowe korekty dokonywane były w trakcie bieżącego kontaktu pomiędzy przedstawicielami firmy zabezpieczającej imprezę masową a Komendą Miejską Policji.

(dowód: akta kontroli str. 62,170,177-184)

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1160 (dalej: ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych).

Wnioski o wydanie opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego terenu i przewidywanych zagrożeniach, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych zawierały:

- dokumentację i informacje wskazane w art. 26 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, tj.:
 - o graficzny plan terenu imprezy wraz z opisem posiadający oznaczenie: dróg dojścia i rozchodzenia się uczestników imprezy masowej, dróg ewakuacyjnych i dojazdowych dla pojazdów służb ratowniczych i Policji; punktów informacyjnych oraz pomocy medycznej, hydrantów. Informacje: o braku przyłączy/głównych zaworów gazu, rozmieszczeniu służb porządkowych i informacyjnych oraz uczestników imprezy masowej z uwzględnieniem wyznaczenia dla nich sektorów poprzez oznaczenie na planie barier zabezpieczających i rozmieszczeniu sanitariatów. Plan graficzny zawierał także opis gdzie znajdują się strefy niedostępne dla publiczności, usytuowanie stanowiska dowodzenia oraz punktu przyjęcia sił i środków służb ratowniczych i Policji, rozmieszczenie ambulansów medycznych, wozów gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej (PSP), jednostek Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, jak również informację, iż na terenie imprezy masowej oraz przyległym nie ma organizowanych pól namiotowych i kempingowych;
 - o instrukcję postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy masowej, zawierającą m.in. następujące informacje: liczba miejsc stojących w strefie publiczności (25 tys. osób), brak miejsc siedzących, przewidywane zagrożenia pożarowe i inne miejscowe zagrożenia. Instrukcja zawierała wszystkie elementy wymagane § 1 rozporządzenia 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 w czasie imprezy masowej⁵;
 - o plan ochrony, zawierający m.in. informacje na temat przewidywanych zagrożeń, w tym porządku publicznego, rozmieszczeniu, organizacji i liczbie służb porządkowych oraz informacyjnych, a także ich oznakowanie i wyposażenie;
 - o informacje dodatkowe zabezpieczenia imprezy masowej, zawierające m.in. dane organizatora imprezy masowej oraz podmiotu zabezpieczającego, jak również dane kierownika ds. bezpieczeństwa oraz jego zastępców (imię i nazwisko, nr telefonu, PESEL, nr zaświadczenia o ukończeniu szkolenia dla kierowników ds. bezpieczeństwa oraz datę jego wydania), jak również informacje o braku rejestrowania przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk,
- regulamin imprezy oraz jej scenariusz (sposób udostępnienia regulaminu został wskazany w informacjach dodatkowych zabezpieczenia imprezy),
- pisemne instrukcje określające działania i zadania służb porządkowych oraz informacyjnych (oddzielnie dla każdej służby),
- schemat organizacji łączności bezprzewodowej pomiędzy kierownikiem ds. bezpieczeństwa a służbami ochrony, Policją, służbami medycznymi, PSP oraz organizatorem imprezy masowej,
- oświadczenie podmiotu ochraniającego imprezę masową, iż osoby biorące udział w jej zabezpieczeniu posiadają odpowiednie kwalifikacje uprawniające do uczestniczenia w zabezpieczeniu imprez, jakie powinni spełniać kierownik ds. bezpieczeństwa, służby porządkowe i informacyjne oraz ważne licencje pracownika ochrony fizycznej.

(dowód: akta kontroli str. 20-24, 185-213)

KBF otrzymało 9 czerwca 2017 r. od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krakowie, Komendanta Miejskiego Policji w Krakowie, Krakowskiego Pogotowia Ratunkowego w Krakowie oraz Komendy Miejskiej PSP w Krakowie pozytywne opinie w sprawie organizacji imprezy masowej. Przedmiotowe opinie były zgodne z analizą zagrożeń zaprezentowaną we wnioskach złożonych przez KBF do ww. instytucji. Decyzją Prezydenta Miasta Krakowa zezwalająca KBF na przeprowadzenie imprezy masowej

⁵ Dz. U. z 2009 r., nr 135, poz. 1113

została wydana 14 czerwca 2017 r. oraz według rozdzielnika przekazana do wiadomości zainteresowanym stronom⁶.

(dowód: akta kontroli str. 74-81,214)

W celu przeprowadzenia imprezy masowej, KBF zwróciło się pismami z 25 maja 2017 r. do dyrektorów Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie oraz Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Krakowie z prośbą o wydanie warunków niezbędnych do przeprowadzenia imprezy, określenie niezbędnych zmian w oznakowaniu odcinka szlaku żeglugowego na Wiśle pomiędzy mostami Dębnickim a Grunwaldzkim. Zawnioskowało także o możliwość całkowitego zamknięcia szlaku wodnego na odcinku rzeki Wisły pomiędzy ww. mostami od godz. 21:30 do 23:30 w dniu 24 czerwca 2017 r. Pismem z 12 czerwca 2017 r., Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Krakowie udzielił KBF zezwolenia na organizację imprezy masowej na odcinku rzeki Wisły pomiędzy mostami Grunwaldzkim a Dębnickim, określając jednocześnie warunki przeprowadzenia imprezy.

(dowód: akta kontroli str.172-173,175-176)

KBF poinformowało 20 czerwca 2017 r. drogą e-mailową odpowiednie szpitale, iż potencjalni poszkodowani uczestnicy imprezy masowej będą kierowani do mieszczących się w nich Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych oraz wskazało nazwę firmy realizującej zabezpieczenie medyczne imprezy. Ponadto 22 czerwca 2017 r. skierowana została informacja e-mailowa do Krakowskiego Pogotowia Ratunkowego o nazwie i danych kontaktowych wykonawcy zabezpieczenia medycznego realizowanego w trakcie imprezy masowej, jak również wskazano szpital, do którego mają być przewożeni potencjalni poszkodowani.

(dowód: akta kontroli str.239-242)

Pismem z 13 czerwca 2017 r. KBF zwróciło się do Komendanta Miejskiego PSP o nieodpłatne zapewnienie zabezpieczenia przeciwpożarowego podczas trwania imprezy masowej w postaci dwóch zastępów z pełną obsadą ratowników wyposażonych w średni lub ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy, tj. zgodnie z wydaną przez Komendanta opinią. Kierownik Działu Produkcji KBF wyjaśnił, iż Komenda PSP potwierdziła telefonicznie zapewnienie zabezpieczenia przeciwpożarowego imprezy masowej.

(dowód: akta kontroli str.243-244)

W celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom imprezy masowej po jej zakończeniu, KBF wystąpił 22 maja 2017 r. do Dyrektora Naczelnego Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu (ZIKiT) o dostarczenie dodatkowej komunikacji miejskiej. W odpowiedzi udzielonej 19 czerwca 2017 r., ZIKiT poinformował, iż będzie zapewnione wzmocnienie komunikacji dziennej oraz nocnej. Ponadto na prośbę KBF, ZIKiT zatwierdził i wprowadził czasowe zmiany organizacji ruchu, które obejmowały okres od 22 do 26 czerwca 2017 r. Zastępca Dyrektora ds. Operacyjnych KBF wyjaśnił, że projekt tymczasowej organizacji ruchu na potrzeby danego wydarzenia przygotowywany był przez firmę zewnętrzną na zlecenie KBF każdorazowo w przypadku zagrożenia płynności ruchu drogowego przy organizacji imprezy. W przypadku imprezy masowej „Wianki” sporządzany był corocznie na podstawie doświadczeń z poprzednich edycji i zakładał m.in. możliwość zablokowania dla ruchu kołowego przez Policję ulic dochodzących do terenu imprezy, a także czasowego wyłączenia pasów jezdni na mostach Dębnickim i Grunwaldzkim. Zaopiniowany przez Wydział Ruchu Drogowego KMP ww. projekt podlegał zatwierdzeniu przez ZIKiT.

(dowód: akta kontroli str. 63,245-252)

Obowiązek powiadomienia Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej o prowadzonym w trakcie imprezy masowej pokazie pirotechnicznym spoczywał na spółce przeprowadzającej pokaz. Zobowiązanie to zostało wypełnione, co było zgodne z zawartą 12 maja 2017 r. umową pomiędzy KBF a podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzenie pokazu pirotechnicznego (§ 1 ust. 2 pkt 1).

(dowód: akta kontroli str. 11,253-255)

⁶ Komendant Miejski Policji w Krakowie, Dyrektor Krakowskiego Pogotowia Ratunkowego, Straż Miejska Miasta Krakowa, Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Krakowie, kancelaria Prezydenta Miasta Krakowa, Centrum Zarządzania Kryzysowego Miasta Krakowa, Wydział Spraw Administracyjnych oraz Wojewoda Małopolski.

Zastępca Dyrektora ds. Operacyjnych KBF wyjaśnił, że przygotowując imprezę masową żaden z przedstawicieli KBF nie uczestniczył w spotkaniach interdyscyplinarnego zespołu ds. imprez masowych organizowanych przez Wojewodę Małopolskiego. KBF nie otrzymywało zaproszenia na takie spotkanie również w latach wcześniejszych.

Zastępca Dyrektora ds. Operacyjnych KBF wyjaśnił, iż na potrzeby imprezy masowej przeprowadzano analizę zagrożeń, w trakcie której stwierdzono, że impreza nie jest obciążona ryzykiem udziału antagonistycznie nastawionych grup kibiców drużyn sportowych. Historia imprezy masowej nie obejmowała nigdy incydentów i niebezpiecznych zachowań, dlatego ryzykowne elementy związane z imprezą nie przekraczały standardowych zagrożeń występujących przy jednoczesnym przebywaniu na określonej powierzchni wielotysięcznej grupy osób. Zaznaczył ponadto, że na przestrzeni lat nie pojawiały się specyficzne elementy zagrożenia związane z imprezą masową „Wianki”.

(dowód: akta kontroli str.61,63-64)

Osoba pełniąca w trakcie imprezy masowej obowiązki kierownika ds. bezpieczeństwa, spełniała wymagania określone w § 2 ust. 1 i 2 oraz § 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2011 r.⁷ w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kierownik ds. bezpieczeństwa, służby porządkowe i służby informacyjne. Odbyla ona szkolenie w zakresie wykonywania zadań kierownika ds. bezpieczeństwa zakończone pozytywnie zdaniem egzaminem wewnętrznym w instytucji szkoleniowej wpisanej do Rejestru Instytucji Szkoleniowych pod numerem: 2.24/00125/2010. Zastępca Dyrektora ds. Operacyjnych KBF wyjaśnił, iż kierownik ds. bezpieczeństwa został wyznaczony 24 maja 2017 r. przez firmę ochroniarską zabezpieczającą imprezę masową i do momentu jej zakończenia nie dokonywano zmian personalnych na tym stanowisku.

(dowód: akta kontroli str.61-62,317-320)

Zastępca Dyrektora ds. Operacyjnych KBF wyjaśnił, iż z prośbą o przeprowadzenie lustracji terenu imprezy masowej wystąpiła tylko Komenda Miejska Policji w Krakowie. Przed przeprowadzeniem imprezy masowej, 30 maja 2017 r., została dokonana lustracja terenu przez przedstawicieli Komendy Miejskiej Policji w Krakowie oraz podmiotu wynajętego przez KBF do ochrony widowiska. W wyniku lustracji zalecono dokonanie ustalenia liczby uczestników przy pomocy stosownych narzędzi liczących.

Komendant Miejski PSP w Krakowie poinformował, że weryfikując wniosek KBF o wydanie opinii dotyczącej przeprowadzenia imprezy masowej nie dokonano czynności kontrolno-rozpoznawczych. Wskazał, iż teren imprezy masowej jest przestrzenią miejską, ogólnodostępną znajdującą się w centrum Krakowa bardzo dobrze rozpoznaną pod względem operacyjnym, dlatego nie dokonywano jego lustracji.

(dowód: akta kontroli str.62,98-100,225-228)

Teren imprezy masowej nie został poddany sprawdzeniu pirotechnicznemu. Zastępca Dyrektora ds. operacyjnych wyjaśnił, iż KBF nie otrzymało takiego zalecenia lub wymogu od żadnej ze służb powołanych do kontroli i zabezpieczenia imprezy. Dodał, że sprawdzenia takie odbywają się rutynowo w miejscach zawierających znaczną ilość infrastruktury już istniejącej lub wznoszonej na potrzeby imprezy (np. Sylwester na Rynku Głównym w Krakowie). W sytuacji, gdy na terenie udostępnionym widowni oraz na terenie do niego przyległym nie występuje w praktyce żadna infrastruktura, sprawdzenie pirotechniczne nie wydaje się być procedurą konieczną i w związku z tym organizator nie wystąpił o jej przeprowadzenie. Niemniej jednak Zastępca Dyrektora zaznaczył, że w przypadku takiego nakazu ze strony służb, KBF nie dostrzega przeszkód we wcześniejszym udostępnieniu terenu imprezy dla tego typu kontroli lub pomocy w jej przeprowadzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 58)

Teren imprezy masowej, na którym znajdowała się strefa pirotechniczna, tj. Bulwar Poleski pomiędzy mostami Dębnickim a Grunwaldzkim, został wyłączony z ruchu od 22 czerwca 2017 do 25 czerwca 2017 r. (impreza masowa miała miejsce 24 czerwca 2017 r.). Na ogrodzeniach wydzielających strefę, zamieszczone zostały tabliczki informujące o przyczynie zamknięcia części bulwaru oraz okresie trwania ograniczenia. Strefa miała zapewnioną ochronę fizyczną zapobiegającą dostaniu się na jej teren osób

⁷ Dz. U. 2017 r. poz. 1347.

oraz pojazdów nieuprawionych. Po stronie Bulwaru Czerwieńskiego wydzielone zostały barierkami metalowymi strefy dla widzów, które oddzielały jednocześnie osoby postronne od tzw. drogi życia, gdzie zlokalizowane były ambulanse medyczne. Dostęp do tej strefy został ograniczony ok. godz. 20:00 w dniu imprezy przez służby porządkowe i informacyjne podmiotu zapewniającego jej ochronę. Służby te dokonały sprawdzenia strefy przeznaczonej dla widowni oraz czy znajdujące się w niej osoby nie posiadały rzeczy zakazanych regulaminem imprezy masowej. Osoby, które pozytywnie przeszły niniejszą kontrolę mogły pozostać na terenie strefy. O godzinie 21:30 został zamknięty szlak wodny na rzece Wiśle pomiędzy mostami Dębnickim a Grunwaldzkim. Po akwenie poruszały się tylko łodzie WOPR oraz Policji. Rozmieszczenie służb, drogi dojścia i rozchodzenia się uczestników imprezy masowej były wskazane na planie graficznym terenu imprezy.

(dowód: akta kontroli str. 9-11,31-38,212)

Przed rozpoczęciem imprezy masowej 24 czerwca 2017 r. o godz. 20:30 odbyła się odprawa służb zabezpieczających widowisko (przedstawiciele organizatora, Policji, PSP, Koordynator medyczny, Kierownik ds. bezpieczeństwa imprezy). Kierownik ds. bezpieczeństwa przekazała, że obchód terenu imprezy masowej został dokonany dwukrotnie, tj. o godz. 8:00 oraz 15:00. W wyniku dokonanych oględzin nie stwierdzono materiałów i ładunków niebezpiecznych oraz żadnych incydentów. Przedstawiciel PSP poinformował o lokalizacji wozów gaśniczych na Wawelu oraz w strefie pirotechnicznej. Przedstawiciel Policji oznajmił, iż przy wejściach na imprezę masową zostali rozstawieni funkcjonariusze Policji oraz o wyłączeniu z ruchu okolicznych ulic. Koordynator medyczny przekazał, iż imprezę będzie zabezpieczało pięć ambulansów medycznych, z czego jeden z lekarzem, cztery patrole medyczne oraz jeden punkt medyczny będący w trakcie instalowania. Przedstawiciel organizatora wskazał, iż teren rzeki pomiędzy mostami Dębnickim a Grunwaldzkim patrolowany jest przez Policję z komisariatu wodnego a służby WOPR są w stałym kontakcie radiowym.

Wszystkie służby zabezpieczające imprezę masową, w tym również pirotechniczne, posiadały łączność radiową w obrębie własnej służby oraz z Kierownikiem ds. bezpieczeństwa imprezy masowej i z organizatorem. Sposób komunikacji był zgodny ze schematem organizacji łączności, stanowiącym załącznik do wniosku o przeprowadzenie imprezy masowej.

(dowód: akta kontroli str. 9-11,206)

Zgodnie z planem graficznym terenu imprezy, wstęp na imprezę masową był możliwy po przejściu przez wydzielone w ciągu ogrodzenia wejścia, pełniące jednocześnie funkcję punktów kontrolnych. W tych miejscach służby porządkowe i informacyjne dokonywały przeglądu bagaży potencjalnych uczestników imprezy pod względem wnoszenia rzeczy zabronionych regulaminem. Działania te były zgodne z art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Służby informacyjne oraz porządkowe były rozlokowane zgodnie z planem graficznym imprezy.

Teren imprezy masowej wydzielony był za pomocą połączonych ze sobą metalowych barierek, stanowiących spójny ciąg ogrodzenia. Strefa pirotechniczna wygradzona była siatką metalową składającą się z modułów umieszczonych w specjalnych podestach zapobiegających jej przechylaniu. Moduły połączone były ze sobą aluminiowymi łącznikami skręconymi śrubami oraz plastikowymi ząbkowanymi opaskami zaciskowymi. Od strony ul. Powiśle, jako część ogrodzenia wykorzystany został murek stanowiący element infrastruktury nadbrzeżnej (przeciwpowodziowej) rzeki. Miejscami był on niższy od barierek użytych do wygradzenia terenu imprezy. Zastępca Dyrektora ds. Operacyjnych KBF wyjaśnił, iż ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych nie precyzuje sposobu wygradzenia terenu imprezy masowej. Zaznaczył m.in., że zastosowanie dodatkowego wygradzenia na całej długości granicy terenu udostępnionego widowni, również w części zawierającej naturalne wygradzenie, oznaczałoby ogromny dodatkowy koszt, niedający realnie wymiernych korzyści w postaci znaczącego utrudnienia nieuprawnionego przedostania się osób na teren imprezy. Oględziny przeprowadzone bezpośrednio po zakończeniu imprezy masowej wykazały, iż pomimo kontroli bagaży uczestników, na jej terenie m.in. w koszach na śmieci znajdowały się opakowania szklane po napojach, których wnoszenie było zakazane regulaminem imprezy.

Oprócz wskazanego powyżej wygrodzenia terenu imprezy, nie zastosowano innych przeszkód, które uniemożliwiałyby lub w znacznym stopniu utrudniałyby przeprowadzenie ataku terrorystycznego z wykorzystaniem pojazdów mechanicznych. KBF nie przeprowadzało analiz ryzyka w zakresie możliwości wystąpienia ataku terrorystycznego z użyciem pojazdów mechanicznych. Zastępca Dyrektora ds. Operacyjnych KBF wyjaśnił, iż przygotowania do imprezy masowej przebiegały w porozumieniu ze służbami a podjęte działania były zgodne z ich opiniami. Impreza nie została zakwalifikowana, jako podwyższonego ryzyka, w związku z czym KBF nie zostało zobowiązane do przeprowadzenia dodatkowych analiz antyterrorystycznych.

(dowód: akta kontroli str.9-11,31-40,45,52,57-58,66,68)

Organizator nie utrwał przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Zastępca Dyrektora ds. Operacyjnych KBF wyjaśnił, iż teren imprezy masowej nie był objęty przez Małopolski Urząd Wojewódzki wykazem stadionów, obiektów lub terenów, na których obowiązkowe jest utrwalanie odbywających się tam imprez. KBF nie miało również żadnych sygnałów od władz województwa lub służb mundurowych o włączeniu terenu imprezy masowej do takiego wykazu. Sugestie takie nie były także zawarte w otrzymywanych opiniach dotyczących organizacji imprezy masowej. Ponadto wskazał, iż mając na uwadze wcześniejsze edycje imprezy masowej, jej każdorazowy spokojny i niezakłócony przebieg, a także doświadczenie organizatorów i służb miejskich w jej zabezpieczeniu, nie zdecydowano się na rejestrację przebiegu imprezy, gdyż możliwość realnej konieczności wykorzystania nagrań byłaby niewspółmiernie niska w stosunku do nakładu niezbędnych kosztów.

Przebieg imprezy masowej rejestrowany był przez Policję za pomocą specjalistycznego sprzętu znajdującego się w pojeździe pełniącym w trakcie imprezy funkcję stanowiska dowodzenia.

Z systemu nagłośnieniowego nadawane były komunikaty głosowe informujące uczestników imprezy masowej o możliwości skorzystania z komunikacji miejskiej oraz lokalizacji przystanków. Komunikaty były wyraźne i słyszalne we wszystkich sektorach dla publiczności. Nie podawano komunikatów informujących o zakazie pozostawiania bez opieki plecaków, toreb lub też innego rodzaju bagażu.

Zastępca Dyrektora ds. Operacyjnych KBF wyjaśnił, iż obowiązek umieszczania tego typu zakazu w regulaminie imprezy i podawania tego typu komunikatów nie wynika z ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Praktyka taka jest spotykana głównie na lotniskach, dworcach i innych miejscach, w których mogą gromadzić się duże ilości osób niepoddawanych kontroli. W sytuacji, gdy każda osoba wchodząca na teren imprezy masowej jest kontrolowana pod kątem wnoszonych przedmiotów, ryzyko wniesienia elementów niebezpiecznych, a co za tym idzie zagrożenia związanego z pozostawieniem rzeczy bez opieki, jest znacząco mniejsze. Ponadto Zastępca Dyrektora wskazał, że KBF nigdy nie otrzymało nakazu lub zalecenia ujmowania tego typu zakazów w regulaminach lub komunikowania ich, ani w opiniach służb dotyczących organizacji imprez masowych, ani podczas spotkań roboczych ze służbami. Zaznaczył także, iż w przyszłych przedsięwzięciach KBF taki komunikat zostanie uwzględniony.

(dowód: akta kontroli str.24,31-38,55,62-63,325)

Impreza masowa została przeprowadzona i zabezpieczona zgodnie z zezwoleniem wydanym przez Prezydenta Miasta Krakowa, tj.:

- odbyła się 24 czerwca 2017 r. w wyznaczonych ramach czasowych,
- miejscem imprezy był obszar wskazany na planie graficznym i obejmował Bulwary Poleski oraz Czerwieński na odcinku pomiędzy mostami Grunwaldzkim a Dębnickim,
- na podstawie dokonanych przez służby porządkowe i operacyjne obliczeń, dokonanych przy pomocy „ręcznych liczników” ustalona została liczba uczestników imprezy, która wyniosła 23 768 osób. Tym samym nie przekroczono granicy dopuszczalnej maksymalnej liczby uczestników, tj. 25 tys. osób,
- łączna liczba służb porządkowych i informacyjnych zabezpieczających imprezę masową wyniosła 259 osób, z czego 55 (21%) osób pełniło funkcję służby porządkowej a pozostałe 204 osoby stanowiły służby informacyjne. Liczba osób zabezpieczających imprezę masową była zgodna z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Miasta Krakowa w ramach Planu Zarządzania Kryzysowego opracował:

- procedurę postępowania na wypadek zagrożenia terrorystycznego,
- procedurę postępowania podczas wypadku mnogiego lub masowego na terenie Krakowa,
- organizację łączności.

(dowód: akta kontroli str.9,40,70-72,58,82-97,108-169)

W celu zabezpieczenia medycznego imprezy masowej, KBF zawarł 20 czerwca 2017 r. umowę z podmiotem, który w dniu przeprowadzenia imprezy masowej zagwarantował:

- jeden zespół wyjazdowy z lekarzem,
- cztery zespoły wyjazdowe bez lekarza,
- cztery patrole ratownicze,
- zorganizowanie punktu pomocy medycznej oraz wyznaczenie koordynatora medycznego.

Zabezpieczenie medyczne imprezy masowej zostało dokonane zgodnie z opinią wydaną przez Krakowskie Pogotowie Ratunkowe oraz zapisami §2 ust. 1 pkt b, ust. 2 pkt b, ust. 3 pkt a rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących zabezpieczenia pod względem medycznym imprezy masowej⁸ (rozporządzenie Ministra Zdrowia). Rozmieszczenie służb medycznych zlokalizowanych na terenie Bulwaru Czerwieńskiego było zgodne z planem graficznym imprezy masowej. Wyposażenie patroli ratowniczych oraz punktu medycznego było zgodne z §§ 4 i 5 cytowanego rozporządzenia Ministra Zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 29-30,212,224,321-323)

Według sprawozdania opracowanego przez Komendę Miejską Policji w Krakowie impreza masowa odbyła się bez zakłóceń, a w związku z dużym natężeniem ruchu pieszego sukcesywnie dokonywano zamknięć dróg okalających imprezę oraz zapewniono ręczne sterowanie ruchem. Rozprowadzenie uczestników po zakończeniu imprezy przebiegło bez incydentów.

Z informacji uzyskanych od Komendanta Straży Miejskiej Miasta Krakowa wynikało, że funkcjonariusze tej służby prowadzili działania poza terenem imprezy masowej, ponieważ za bezpieczeństwo w miejscu i czasie jej trwania odpowiedzialny był organizator. W związku z imprezą masową został stworzony *Plan działań Straży Miejskiej Miasta Krakowa w ramach zabezpieczenia imprezy pod nazwą Wianki 2017 w dniu 24 czerwca 2017 r.* Nie były prowadzone działania ukierunkowane na zapewnienie spokoju i porządku publicznego w pojazdach komunikacji miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 39-40,105-107)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. KBF złożyło wnioski do stosownych instytucji zawierające plan graficzny terenu imprezy, na którym nie wykazano zacumowanych do nabrzeża Bulwaru Czerwieńskiego barek pełniących funkcje restauracji. Niewykazanie tych elementów infrastruktury gastronomicznej było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 1 ppkt d ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, gdzie wskazano, iż graficzny plan terenu powinien zawierać m.in. informacje o rozmieszczeniu punktów gastronomicznych. W wyniku braku takiej informacji zawartej w planie graficznym terenu, adresaci wniosków otrzymali nierzetelną informację na temat obiektów znajdujących się w strefie niedostępnej dla publiczności imprezy masowej. NIK zwraca również uwagę, iż w instrukcjach określających działania oraz zadania służb porządkowych i informacyjnych podczas zabezpieczania imprez masowych w pkt. 8 wskazano, iż służby te wykonują powierzone działania m.in. w oparciu o graficzny plan zabezpieczenia, który w rzeczywistości był niezgodny ze stanem faktycznym.

Zastępca Dyrektora ds. operacyjnych wyjaśnił, iż pominięcie barek w planie graficznym stanowi niedopatrzenie osób przygotowujących niniejszy plan. Ponadto wyjaśnił, iż procedura przemieszczania się gości barek nie jest spisana, niemniej jednak corocznie

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 181.

obsługa barek jest powiadamiana przez KBF o imprezie i pokazie pirotechnicznym oraz o ruchu gości w trakcie imprezy. Ponadto wyjaśnił, że służby porządkowe i informacyjne były poinstruowane o konieczności wpuszczania gości z biletami lub zaproszeniami do barek-restauracji i pilnowania ich sprawnego przemieszczania się na pokład barki lub z powrotem na teren bulwaru przeznaczony dla widowni imprezy masowej, bez możliwości pozostawiania na alejce stanowiącej tzw. drogę życia.

(dowód: akta kontroli str. 10,31-38,52,56,189,191,262)

2. W trakcie oględzin imprezy masowej przeprowadzonych 24 czerwca 2017 r., stwierdzono, że organizator ani służby porządkowe i informacyjne nie posiadały megafonów bateryjnych. W *Instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i czasie imprezy masowej* w pkt. 2.2 wskazano, że m.in. do nadawania komunikatów głosowych o zagrożeniach przewidziano wykorzystanie ręcznych megafonów bateryjnych. W przypadku awarii podstawowego sprzętu nagłośnieniowego, brak megafonów bateryjnych w znacznym stopniu utrudniłby lub nawet uniemożliwił skuteczne przekazywanie komunikatów głosowych.

Zastępca Dyrektora ds. operacyjnych KBF wyjaśnił, iż przewidziano nadawanie komunikatów głosowych przez urządzenia nagłaśniające organizatora, które pozostawały w gotowości przez cały okres trwania imprezy masowej. Komunikację zastępczą miały zapewnić ręczne megafony nagłaśniające, pozostające w dyspozycji służby porządkowej. Na skutek błędu ludzkiego nie zostały one dostarczone przez służbę porządkową na teren imprezy.

(dowód: akta kontroli str.52,55,193-194)

3. W trakcie oględzin przebiegu imprezy masowej 24 czerwca 2017 r., stwierdzono przypadki posiadania przez członków służb porządkowych i informacyjnych identyfikatorów niezawierających wizerunku ich twarzy. Było to niezgodne z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Ewidencja identyfikatorów wydanych służbom porządkowym oraz informacyjnym została sporządzona nierzetelnie. Stwierdzono w niej przypadki braku: godziny pobrania identyfikatora, numeru zaświadczenia o ukończeniu przez członka służby przeszkolenia w zakresie zabezpieczenia imprez masowych i danych identyfikujących wystawcę tego zaświadczenia. Było to niezgodne z art. 21 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Zastępca Dyrektora ds. Operacyjnych KBF wyjaśnił, że delegowanie tak dużej liczby pracowników ochrony, jak podczas imprezy masowej *Wianki* jest obciążone ciągłym ryzykiem zmiany składu osobowego. Wypadki losowe powodują, iż naturalnym jest fakt występowania zastępstwa w zamian za pracownika niestawiającego się do pracy przy zabezpieczeniu imprezy. W związku z powyższym organizator wyposażył firmę ochrony w 20 sztuk identyfikatorów bez zdjęcia do użycia w powyższych okolicznościach. Ponadto Zastępca Dyrektora ds. Operacyjnych KBF wyjaśnił, że przy procesie produkcji identyfikatorów nie wyposażano je w zdjęcia, które miały być uzupełnione przez podmiot zapewniający ochronę imprezy masowej. Ponadto dodał, iż braki w ewidencji wydanych identyfikatorów wynikały z niedopatrzenia podmiotu świadczącego usługi ochrony fizycznej imprezy masowej.

(dowód: akta kontroli str.52,54,65,67-68,73,82-97)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że murek od strony ul. Powiśle wykorzystany przez organizatora jako część ogrodzenia, nie stanowił skutecznej bariery dla potencjalnych osób usiłujących w sposób niedozwolony dostać się na teren imprezy masowej. Ponadto zwiększało to ryzyko wnoszenia na jej teren przedmiotów zabronionych, w tym szklanych butelek z alkoholem, których obecność na imprezie wykazała kontrola NIK.
2. NIK zwraca uwagę, iż impreza masowa odbywająca się na otwartym, łatwo dostępnym terenie, wiąże się z ryzykiem ataku terrorystycznego przy użyciu pojazdów mechanicznych. O realności tego ryzyka świadczą przykłady takich ataków w Europie zachodniej na przestrzeni ostatnich lat. Z racji usytuowania terenu imprezy masowej i dostępności jej obszaru ze strony ciągów komunikacyjnych, sposób wygrodzenia terenu widowni nie zapewniał skutecznej ochrony widzów przed takim zagrożeniem. Co prawda, iż obowiązujące obecnie uregulowania prawne nie nakładają na organizatora

obowiązku zapewnienia rozwiązań zapobiegających wtargnięciu na teren imprezy masowej nieuprawnionych pojazdów mechanicznych, jednak zagrożenie takie zdaniem NIK, powinno być brane pod uwagę na etapie planowania zabezpieczenia takiego wydarzenia.

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 Kontroli⁹, wnosi o:

- 1) dokonywanie, we współpracy ze stosownymi służbami, analizy ryzyka wystąpienia potencjalnego zagrożenia atakiem terrorystycznym w trakcie imprez masowych, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania pojazdów mechanicznych oraz powzięcie na tej podstawie odpowiednich działań zmierzających do minimalizacji tego ryzyka,
- 2) rzetelne sporządzanie planów graficznych imprez dokładnie przedstawiających teren oraz infrastrukturę danej imprezy masowej.

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 w Krakowie.

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 wykonania wniosków pokontrolnych, wykorzystania uwag 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.

Kraków, dnia 26 października 2017 r.

Kontroler
Hubert Brzozowski
Specjalista kontroli państwowej



DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

Jolanta Stawska

⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej: *ustawa o NIK*

W. H. R. 21
CABEN 108