



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ**

LL0-4101-31-07/12/2011
LL0-4101-01-01/02/2012
P/11/149

Warszawa, dnia **06** kwietnia 2012 r.

**Pan
Generał Brygadier
Wiesław Leśniakiewicz
Komendant Główny
Państwowej Straży Pożarnej
w Warszawie**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi oraz w Komendach Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej w: Bełchatowie, Łowiczu i Zgierzu, zwanych dalej „Komendami”, kontrole realizacji przez organy administracji publicznej województwa łódzkiego zadań w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych w okresie od 1 sierpnia 2009 r. do 1 listopada 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli ogólnie pozytywnie oceniła działalność skontrolowanych Komend w zakresie spraw objętych niniejszą kontrolą, mimo stwierdzenia pewnych nieprawidłowości, na które zwrócono uwagę w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do komendantów wymienionych komend.

W toku przeprowadzonych kontroli stwierdzono ponadto okoliczności, związane z wydawaniem opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach, wymagające – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – zwrócenia na nie uwagi Pana Komendanta. Związane jest to z potrzebą zapewnienia jednolitości praktyki stosowania prawa przez komendantów poszczególnych jednostek Państwowej Straży Pożarnej. Dotyczy to opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82,

do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach w formie postanowień, wydawanych na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, zwanej dalej „u.b.i.m.”², W toku kontroli stwierdzono, że dwie ze skontrolowanych Komend (w Belchatowie i Łowiczu) wyrażały przedmiotowe opinie w formie postanowień, tj. na podstawie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³, natomiast dwie pozostałe (w Łodzi oraz w Zgierzu) wyrażały opinie bez nadania im formy postanowienia. Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym uwagę, że:

- zgodnie z art. 29 ust. 5 u.b.i.m., wydanie lub odmowa wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej następuje w drodze decyzji administracyjnej, której wydanie - zgodnie z art. 25, 26 i 29 u.b.i.m. - uzależnione jest m.in. od wydania przez właściwego miejscowo komendanta powiatowego (miejskiego) PSP opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach.
- art. 4 u.b.i.m. stanowi, że postępowania w sprawach w tej ustawie określonych, z wyłączeniem art. 14, prowadzi się zgodnie z przepisami kpa, jeżeli jej przepisy nie stanowią inaczej.
- zgodnie z art. 106 § 1 kpa, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenie opinii lub zgody albo wyrażenie stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ.
- zgodnie natomiast z art. 106 § 5 kpa, zajęcie stanowiska przez ten organ winno nastąpić w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie.

Najwyższa Izba Kontroli nie zgodziła się ze stanowiskiem Komendanta Miejskiego PSP w Łodzi, zawartym w wyjaśnieniu złożonym w toku kontroli NIK, iż „zgodnie z art. 106 kpa zajęcia stanowiska w formie postanowienia następuje na żądanie organu właściwego do załatwienia sprawy. Opinia na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych wydawana jest na podstawie żądania organizatora imprezy masowej, a nie organu załatwiającego sprawę w rozumieniu art. 106 kpa. W takiej sytuacji brak jest podstaw prawnych do wydania postanowienia na podstawie art. 106 §5 kpa.”

Odmienne stanowisko Najwyższej Izby Kontroli w tej kwestii wynika z założenia, że strona postępowania (organizator imprezy masowej) powinna mieć zapewnioną właściwą ochronę prawną, poprzez przyznanie jej możliwości zakwestionowania opinii wydanej na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m. Możliwość taka, w postaci złożenia zażalenia, przysługiwać zaś może wyłącznie w przypadku wydania opinii w formie postanowienia. W przypadku wyrażenia opinii w „zwykłym” piśmie, strona postępowania pozostaje bez właściwej ochrony prawnej. Może ona wprawdzie złożyć środek odwoławczy w przypadku, gdy na podstawie negatywnej opinii organ właściwy w sprawach zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej wyda decyzję o odmowie wyrażenia zgody, jednak w postępowaniu przed tym organem nie jest praktycznie możliwe zakwestionowanie stanowiska zajętego przez organy Policji. Zapewnienie stronie postępowania możliwości złożenia środka odwoławczego już

² Dz.U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504 ze zm.

³ Dz. U. z 2000r. poz. 1071, ze zm.

na etapie opiniowania przez Policję (a także innych podmiotów wskazanych w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m.) zapewniłoby w szerszym zakresie realizację zasady kontrydiktoryjności postępowania.

Należy w tym miejscu zauważyć, że pogląd powyższy zgodny jest ze stanowiskiem, jakie w tej materii zajmuje orzecznictwo administracyjne. W uchwale z dnia 20 maja 1996 r. (OPK 11/96) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w postępowaniach dotyczących wydania opinii niezbędnej dla uzyskania decyzji administracyjnej, której uzyskanie należy do obowiązków wnioskodawcy a nie organu właściwego do wydania decyzji, również stosuje się przepisy art. 106. Uchwała ta dotyczy wprawdzie opinii wydawanych na podstawie innej ustawy, ale argumentacja zawarta w jej uzasadnieniu może być wprost zastosowana do spraw opinii wydawanych na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nawet w sytuacji, gdy przepis prawa nakłada na przedsiębiorcę obowiązek uzyskania opinii i przedstawienia tej opinii właściwemu organowi, to nie zmienia to faktu, że – wprawdzie za pośrednictwem innego podmiotu – ale „i tak w efekcie przy rozstrzygnięciu sprawy dochodzi do współdziałania dwóch organów administracji państwowej (...). W konsekwencji prowadzi to do wniosku, że właściwą formą wyrażenia (...) opinii w tego rodzaju sprawach jest postanowienie”. Z uzasadnienia uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika jednoznacznie, że za przyjęciem takiego stanowiska przemawia konieczność zagwarantowania wnioskodawcy należytej ochrony prawnej w toku opiniowania przez właściwy organ. Dodatkowo, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wyrażanie opinii w formie postanowienia ograniczyłoby zjawisko wydawania opinii w postaci nieprzesądzającej, lecz warunkowej, tzn. wyrażającej pozytywne stanowisko organu opiniującego, ale w razie spełnienia określonych warunków. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, opinia w trybie art. 25 u.b.i.m. powinna być stanowcza, tzn. jednoznacznie przesądzająca, jakie jest stanowisko właściwego komendanta w realnie istniejącym stanie faktycznym.

Na powyższe argumenty, związane z wydawaniem opinii przez właściwych komendantów Policji, zwrócono także uwagę w równoległym kierowanym wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji.

W odniesieniu zaś do praktyki stosowania art. 25 u.b.i.m. przez komendantów jednostek Państwowej Straży Pożarnej nasuwa się uwaga, że właściwą formą wyrażania opinii powinno być postanowienie, zgodnie z art. 106 kpa. W każdym zaś razie pożądane wydaje się ujednolicenie praktyki w tym zakresie, co uzasadnia zainteresowanie tą sprawą Pana Komendanta.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia jedności stosowania art. 25 u.b.i.m. przez komendantów jednostek Państwowej Straży Pożarnej przez wydawanie opinii, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 u.b.i.m. w formie postanowień (art. 106 kpa).

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Komendanta w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes.