



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ**

LL0-4101-31-03/05/09/10/2011
P/11/149

Warszawa, dnia **30** marca 2012 r.

**Pan
Nadinspektor Marek Działoszyński
Komendant Główny Policji
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 Policji w Łodzi oraz w Komendach Powiatowych Policji w Bełchatowie, Łowiczu i Zgierzu, zwanych dalej „Komendami”, kontrole w zakresie realizacji przez organy administracji publicznej województwa łódzkiego zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych w okresie od 1 sierpnia 2009 r. do 1 listopada 2011 r.

W związku z kontrolami, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli podpisanych w styczniu i lutym 2012 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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 jednak 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.

Opinie, o których wyżej mowa, sporządzane były 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, oraz zarządzenia Nr 982

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82,

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

Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez Policję zadań związanych z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych³. Wydając przedmiotowe opinie, właściwi miejscowo komendanci kierowali się wytycznymi Komendy Głównej Policji, zawartymi w piśmie Zastępcy Komendanta Głównego Policji z dnia 28 stycznia 2010 r. (GS-o-311/2010/TM), skierowanym do Komendantów Wojewódzkich Policji i Komendanta Stołecznego Policji.

Na tle przyjętej przez Policję praktyki związanej z wydawaniem tych opinii pojawiają się pewne uwagi natury systemowej. Dotyczą one niewydawania przez właściwych komendantów opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach w formie postanowień, tj. zgodnie z art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴. 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) Policji 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 zgadza się ze stanowiskiem, zawartym w powołanym wyżej piśmie GS-o-311/2010/TM z dnia 28 stycznia 2010 r., w którym stwierdzono m.in. (pkt 6, str. 3-4), że brak jest podstaw prawnych do wydawania przedmiotowych opinii w trybie art. 106 kpa. Zdaniem Komendy Głównej Policji: „Przepis ten reguluje bowiem współdziałania organów administracyjnych i zgodnie z jego treścią organ właściwy do wydania w sprawie decyzji podejmuje z urzędu czynności zmierzające do wykonania obowiązku współdziałania z innymi organami, a strona postępowania jest o tym zawiadamiana, aby mogła czynnie uczestniczyć w przygotowaniu stanowiska organu współdziałającego. W przypadku wystąpienia organizatora imprezy do Policji o wydanie opinii, nie mamy więc do czynienia z wyrażeniem opinii przez właściwy organ Policji na skutek zwrócenia się organu wydającego zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej, ale na wskutek wniosku

³ Dz. Urz. KGP z 2007 r. Nr 17 poz. 129,

⁴ Dz. U. z 2000r. poz. 1071, ze zm.

organizatora tej imprezy. Konsekwencją braku podstaw prawnych do wydania w trybie art. 106 kpa. Opinii o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz nieokreślenia w tej ustawie formy, w jakiej mają być one wydawane, brak jest podstaw prawnych do wydawania omawianych opinii w drodze postanowienia, na które służy wnioskodawcy zażalenie. W tej sytuacji prawnej należy zatem przyjąć, że przedmiotowe opinie powinny być wydawane w formie pisma zawierającego stanowisko organu Policji o niezbędnej wielkości sił i środków (...) potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach co do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz przewidywanych zagrożeniach."

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 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, opierając się na ustaleniach przeprowadzonej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wyrażanie opinii w formie postanowienia ograniczyłoby zjawisko wydawania opinii w postaci nieprzesądzającej, lecz warunkowej, tzn. wyrażającej pozytywne stanowisko organu Policji, 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 Policji w realnie istniejącym stanie faktycznym.

Ponieważ kontrolowane Komendy zastosowały się w przedmiotowej sprawie do wytycznych zawartych w powołanym wyżej piśmie Komendy Głównej Policji, Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że ewentualna zmiana praktyki stosowania art. 25 u.b.i.m. wymaga zainteresowania tą sprawą Pana Komendanta. Analogiczne argumenty podniesione zostały także w równoległym kierowanym wystąpieniu do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zapewniających 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.

