



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.02.2018

P/18/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/18/091 – Realizacja przez samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontroler Ewelina Lis, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/17/2018 z dnia 17.01.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Skierniewice¹, Rynek 1, 96-100 Skierniewice

Kierownik jednostki kontrolowanej Krzysztof Jażdżyk, Prezydent Miasta Skierniewice² od 30 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Prezydent zapewnił w latach 2015-2017 warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z wydawaniem zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych i biegów ulicznych. Przedmiotowe zadania przypisane zostały pracownikom Urzędu, którzy w analizowanym okresie wydali 8 zezwoleń w zakresie imprez masowych oraz 6 na wykorzystanie dróg w sposób szczególny.

Postępowania w sprawie wydania zezwoleń na organizację imprez masowych prowadzone były na ogół zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁴. Zezwolenia wydane zostały przez Z-cę Prezydenta Miasta terminowo, w oparciu o wnioski zawierające pełną dokumentację. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszenia zasad prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wydawania zezwoleń, w tym pozostawienia jednego wniosku bez rozpatrzenia (zamiast wydania decyzji odmownej) oraz nieujęcia w dwóch decyzjach elementu obligatoryjnego dla decyzji administracyjnej.

W analizowanym okresie w Skierniewicach nie były organizowane imprezy masowe podwyższonego ryzyka. Prezydent nie skorzystał z możliwości przeprowadzania kontroli imprez masowych innych niż imprezy podwyższonego ryzyka w zakresie zgodności ich przebiegu z warunkami określonymi w zezwoleniach, co - w ocenie NIK - służyłoby zapewnieniu optymalnego poziomu bezpieczeństwa tych imprez.

Postępowania w przedmiocie wydawania zezwoleń na wykorzystanie dróg w sposób szczególny prowadzone były z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵. Zezwolenia wydawano w Urzędzie w terminie krótszym, niż siedem dni przed planowanym terminem przeprowadzenia biegu

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Zwany dalej: „Prezydentem”.

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

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm., zwana dalej: „pord”.

(3 decyzje) oraz w oparciu o niepełną dokumentację (6 decyzji), a więc bez możliwości zweryfikowania spełniania przez wnioskodawców ustawowych obowiązków i wymogów związanych z bezpieczeństwem organizowanych biegów ulicznych. Ponadto, od jednego z organizatorów w zawyżonej kwocie pobrano opłatę z tytułu wydania zezwolenia, a jedną decyzję wydano pomimo nieuiszczenia tej opłaty.

W latach 2015-2017 Prezydent dopuścił do przeprowadzenia, bez wymaganych zezwoleń, pięciu biegów, z których trzy organizowane były przez spółkę miejską, zaś dwa przez podmioty korzystające z dotacji udzielonych na ten cel przez Miasto Skierniewice. Pracownicy Urzędu, pomimo posiadania wiedzy o zamiarze przeprowadzenia tych imprez, nie podjęli działań zmierzających do uniemożliwienia organizacji imprez masowych bez zezwolenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Rozpatrywanie wniosków oraz wydawanie decyzji administracyjnych zezwalających na organizację imprez masowych przypisane zostało w Urzędzie do zadań dwóch pracowników Wydziału Kultury i Promocji Miasta (inspektora i Naczelnika Wydziału). Prowadzenie spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na organizację biegów ulicznych⁶ powierzono natomiast dwójgu pracownikom zatrudnionym w Wydziale Dróg i Komunikacji (na stanowiskach j.w.). Inspektor zatrudniony w Wydziale Kultury i Promocji posiadał wykształcenie wyższe w zakresie turystyki i rekreacji, natomiast pracownik Wydziału Dróg i Komunikacji - wyższe administracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 7-48, 59-92)

Żaden z czterech pracowników zajmujących się wydawaniem zezwoleń nie uczestniczył (zarówno w badanym okresie, jak i w latach wcześniejszych) w szkoleniach z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych. W dwudniowym szkoleniu⁷ dotyczącym organizacji imprez masowych wzięły udział trzy inne osoby zatrudnione w Wydziale Kultury i Promocji⁸, którym w zakresach obowiązków przypisano zastępowanie Naczelnika Wydziału oraz inspektora zajmującego się rozpatrywaniem wniosków i wydawaniem zezwoleń na organizację imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 49-92, 1021-1024)

Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w przedmiocie organizacji imprez masowych posiadał Z-ca Prezydenta Miasta, natomiast do wydawania zezwoleń na organizację biegów ulicznych - Naczelnik Wydziału Dróg i Komunikacji.

W badanym okresie w Urzędzie nie były przeprowadzane kontrole wewnętrzne i audyty w zakresie realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych. Nie wpływały również skargi, wnioski ani inne sygnały w zakresie przedmiotowym kontroli.

W Urzędzie nie ustanowiono stałych procedur dotyczących: weryfikowania spełniania przez organizatorów obowiązków i wymogów w zakresie składanych wniosków o wydanie zezwoleń na imprezy masowe i biegi uliczne, wydawania

⁶ Zwanymi również zezwoleniami na wykorzystanie dróg w sposób szczególny.

⁷ w dniach 28-29.06.2016 r.

⁸ W związku z brakiem możliwości uczestnictwa w tym szkoleniu przez dwóch pracowników zajmujących się wydawaniem zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych.

zezwoleń, kontroli przebiegu imprez masowych i biegów ulicznych, a także monitorowania organizacji na terenie miasta imprez innych niż masowe.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że: *w związku z niewielką ilością wniosków o wydanie zezwoleń na organizowanie imprez masowych i biegów ulicznych, jakie wpływają do Urzędu w skali roku, nie zostały opracowane szczegółowe procedury w tym zakresie. Ponadto Miasto Skierniewice nie było w kontrolowanym okresie organizatorem imprez masowych i biegów ulicznych - duże wydarzenia o charakterze kulturalnym lub sportowym organizowane są przez miejskie jednostki (Centrum Kultury i Sztuki, Ośrodek Sportu i Rekreacji). W ramach organizacji Skierniewickiego Święta Kwiatów, Owoców i Warzyw, Miasto ogłasza przetarg na wyłonienie organizatora imprezy masowej. (...)Wydziały: Kultury i Promocji oraz Rozwoju Gospodarczego, Sportu i Spraw Społecznych monitorują wydarzenia organizowane przez organizacje pozarządowe (dotacje na realizację zadań publicznych)."*

(dowód: akta kontroli str. 39-48, 62-67, 69-93)

Według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta, Urząd wypracował dobre praktyki w zakresie wykonywania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych. Dotyczą one:

- ścisłej współpracy z miejskimi służbami opiniującymi wnioski o organizację imprez masowych, w szczególności z Komendą Miejską Policji. Pracownicy Urzędu biorą udział w wizjach lokalnych poprzedzających wydanie opinii;
- przekazywania informacji do Komendy Miejskiej Policji w zakresie planowanej liczby uczestników wydarzenia, przy organizacji większych wydarzeń plenerowych;
- zawierania od 2017 r. - w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w ramach organizacji Skierniewickiego Święta Kwiatów Owoców i Warzyw – zapisów, zgodnie z którymi zwiększenie bezpieczeństwa imprezy masowej jest kryterium oceny przy rozpatrywaniu ofert.

(dowód: akta kontroli str. 69-92)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Prezydent zapewnił warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych, przypisując zadania konkretnym komórkom i udzielając pracownikom stosownych upoważnień.

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło łącznie 10 wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej (w 2015 r. – 4, w 2016 r. – 3, w 2017 r. – 3). W tym czasie wydano 9 decyzji, w tym 8 zezwalających na przeprowadzenie imprezy masowej oraz jedną odmowną. Jeden z wniosków złożonych w 2015 r. pozostawiono bez rozpatrzenia, w związku z nieuzupełnieniem przez organizatora wymaganej dokumentacji.

Nie wydawano zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych podwyższonego ryzyka. W trzech sprawach decyzję na organizację Skierniewickiego Święta Kwiatów Owoców i Warzyw („SŚKOiW”) wydano podmiotom organizującym imprezy na rzecz Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 94-101, 300-759, 1086-1097)

W Urzędzie prowadzono, w formie papierowej, odrębnie dla każdego roku, ewidencję spraw dotyczących rozpatrywania wniosków w zakresie imprez masowych, która obejmowała datę wpływu wniosku oraz sposób załatwienia sprawy.

Analiza prowadzonych w Urzędzie postępowań wykazała, że 8 wniosków złożonych zostało na co najmniej 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy, natomiast dwa⁹ w terminie krótszym niż przewidziany w art. 25 ust. 1 uobim. W przypadku wniosku z 2015 r., Prezydent wydał decyzję odmowną, uzasadniając to nieterminowym złożeniem wniosku oraz nieprzedłożeniem wszystkich dokumentów wymaganych w art. 25 ust. 2 uobim. Organizator nie został wezwany do uzupełnienia dokumentacji, ale do Urzędu wpłynęła negatywna opinia Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Skierniewicach w sprawie organizacji tej imprezy. W odniesieniu do wniosku z 2017 r.¹⁰, Prezydent wydał zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej¹¹. W złożonym wniosku organizator nie wskazał, że wnosi o wydanie decyzji w trybie wynikającym z art. 25 ust. 1a uobim, zezwalającym na skrócenie terminu złożenia wniosku z 30 do 14 dni. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta, wniosek został rozpatrzony w trybie przewidzianym w art. 25 ust. 1a uobim na wyraźną prośbę organizatora. We wniosku o wydanie zezwolenia pojawiła się oczywista omyłka pisarska we wskazaniu podstawy prawnej (zamiast ust. 1a wpisano ust. 3a nie dotyczący terminu rozpatrywania wniosków). Opinie, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 zostały wydane również w przyspieszonym trybie przewidzianym w art. 26 ust. 2a na wniosek organizatora. (...) decyzja zezwalająca na przeprowadzenie imprezy masowej została wydana z zachowaniem 7-dniowego terminu, czyli zgodnie z art. 29 ustawy. W jej uzasadnieniu podano, że wniosek został rozpatrzony w trybie art. 25 ust. 1a. Natomiast Wnioskodawca przyspieszony tryb rozpatrzenia wniosku umotywował nagłym wzrostem sprzedaży biletów. Na trzy tygodnie przed planowanym terminem koncertu organizator podjął decyzję o zwiększeniu liczby dostępnych miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 300-759, 1025-1027, 1086-1097)

W przypadku ośmiu postępowań zakończonych wydaniem decyzji zezwalających na przeprowadzenie imprezy masowej, organizatorzy załączyli do wniosków wszystkie dokumenty wymagane art. 26 ust. 1 i 2 uobim.

W pięciu przypadkach organizatorzy – z tytułu wydania zezwolenia – uiszcili opłatę skarbową w wysokości 82 zł, natomiast w trzech¹² - w wysokości 84 zł.

(dowód: akta kontroli str. 278-299, 1086-1097)

Urząd dokonywał sprawdzenia, czy organizator spełniał obowiązki i wymogi określone w art. 6 uobim, tylko i wyłącznie na podstawie analizy dokumentacji załączonej do wniosku o wydanie zezwolenia.

Przed wydaniem zezwolenia żaden z organizatorów nie dokonywał sprawdzenia terenu/obiektu, na którym miała zostać przeprowadzona impreza, pod kątem poszukiwania materiałów i urządzeń wybuchowych, również w przypadku organizacji SSKOiW. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że decyzje zezwalające na organizację imprez wydawane były bez dodatkowych informacji w tym zakresie. Jedynie podczas organizacji SSKOiW prowadzone były przez służby mundurowe kontrole pod kątem przewożenia w pojazdach materiałów niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 1067-1082)

Spośród 8 decyzji zezwalających na przeprowadzenie imprezy masowej, w każdym przypadku:

⁹ Jeden wniosek z 2015 r. i jeden z roku 2017.

¹⁰ Złożonego na 17 dni przed planowaną datą przeprowadzenia imprezy masowej.

¹¹ Nr KP.5310.3.2017 z dnia 8.12.2017r. na organizację Koncertu Zespołu Dżem.

¹² Jeden organizator - Miejski Ośrodek Kultury – Centrum Kultury i Sztuki (po przekształceniu).

- Urząd wydał je w terminie co najmniej 7 dni przed planowaną datą rozpoczęcia imprezy;
- zawarto w nich wszystkie elementy określone w art. 29 ust. 2 uobim;
- decyzja podpisana została przez Z-cę Prezydenta Miasta;
- ich kopie zostały przekazane podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim oraz wojewodzie - w terminie do 3 dni od daty wydania tych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 300-759, 1086-1097)

Największym wydarzeniem kulturalno-naukowo-handlowym organizowanym przez Miasto Skierniewice w latach 2015-2017 było SŚKOiW. W związku z jego realizacją, Prezydent corocznie powoływał Komitet Organizacyjny oraz Zespół realizujący to wydarzenie. Organizacja koncertów muzycznych podczas SŚKOiW stanowiła imprezę masową, której organizatora Miasto wybierało w trybie przetargowym¹³. Impreza masowa odbywała się w wygradzonej barierkami części rynku miasta. Prezydent wydał decyzje zezwalające na jej organizację dla maksymalnie 4 tys. osób w każdym z lat 2015-2016 oraz 6 tys. osób w 2017 r., nakładając na organizatora obowiązek zapewnienia służb informacyjnych i porządkowych¹⁴.

Corocznie zawierane były z Pływnią Miejską „NAWA”¹⁵ umowy na wydzierżawienie części rynku (poza terenem imprezy masowej) oraz ulic z nim połączonych, w celu zorganizowania m.in. handlu ulicznego, działalności rozrywkowej oraz ogródków piwnych podczas SŚKOiW. Prezydent wydał zezwolenia jednorazowe na sprzedaż, podawanie i spożywanie - podczas organizacji SŚKOiW¹⁶ - napojów alkoholowych we wszystkich trzech kategoriach ustawowych¹⁷. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że zarówno stoiska z alkoholem, jak też ogródki piwne, zlokalizowane były poza terenem imprezy masowej (w rozumieniu art. 3 pkt 14 uobim); nie naruszały tym samym postanowień art. 8a tej ustawy.

Prezydent oraz Komendant Miejski Policji w Skierniewicach oświadczyli, że nie prowadzili statystyk w zakresie liczby osób biorących udział w SŚKOiW. Policja dokonywała zabezpieczenia wydarzeń związanych z SŚKOiW w różnych częściach miasta i powiatu skierniewickiego. W 2015 r. podczas pierwszego dnia SŚKOiW zabezpieczenie prewencyjne wykonywało 96 policjantów, zaś drugiego dnia - 50 policjantów. W latach 2016-2017 zabezpieczenie tego święta (przez dwie doby) policja realizowała w formie akcji na terenie miasta i powiatu. Zaangażowano wówczas odpowiednio 231 i 243 policjantów.

W wywiadzie opublikowanym w Informatorze Tygodniowym Skierniewic¹⁸, Zastępca Prezydenta podał, iż planowana liczba uczestników dwudniowego SŚKOiW w 2017 r. wynosiła 300 tysięcy osób.

(dowód: akta kontroli str. 102-277, 1021-1024, 1067-1085)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Jeden ze złożonych w 2015 r. wniosków na przeprowadzenie imprezy masowej, który nie został uzupełniony przez organizatora¹⁹ o brakujące dokumenty, pozostawiono bez rozpatrzenia, nie wydając w tej sprawie decyzji odmownej.

¹³ Wybrano następujących wykonawców: w 2015 r. - Jantom Art. Sp. z o.o., w 2016 r. - WORLD MEDIA Robert Klatt, w 2017 r. - Jantom Art. Sp. z o.o.

¹⁴ W każdym z lat 2015-2016 - 10 członków służby porządkowej oraz 37 członków służby informacyjnej, a w 2017 r. - 14 członków służby porządkowej oraz 53 członków służby informacyjnej.

¹⁵ W 2015 r. - OSiR NAWA, a po przekształceniu w latach 2016-2017 - Pływnia Miejska NAWA.

¹⁶ oraz Rock May Festival 2016 i Maj Syty Fest 2017

¹⁷ Podczas SŚKOiW: 2015 r. - do 4,5% oraz piwo (ogródek piwny) - 4 zezwolenia; od 4,5% do 18% - 2 zezwolenia, powyżej 18% alkoholu - 1 zezwolenie; 2016 r. - do 4,5% oraz piwo (ogródek piwny) - 4 zezwolenia; od 4,5% do 18% - 2 zezwolenia, powyżej 18% alkoholu - 2 zezwolenia; 2017 r. - do 4,5% oraz piwo (ogródek piwny) - 4 zezwolenia; od 4,5% do 18% - 4 zezwolenia, powyżej 18% alkoholu - 2 zezwolenia. Podczas ROCK MAY FESTIVAL 2016 oraz MAJ SYTY FEST - po 1 zezwoleniu do 4,5% oraz piwo.

¹⁸ <https://www.tygodnikits.pl/wydanie/a/swieto-kwiatow-w-rozmiarze-xl-i-pod-szczegolnym-nadzorem-sluzb,12438276>

¹⁹ EEA Poland.

Zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji. Stosownie zaś do postanowień art. 29 ust. 1 uobim, organ wydaje zezwolenie albo odmawia jego wydania w terminie co najmniej 7 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że wniosek wpłynął do Urzędu w dniu 21 października 2015 r. drogą elektroniczną. Następnego dnia organizator został poinformowany (również elektronicznie) o obowiązku usunięcia braków formalnych. Do dnia 9 listopada 2015 r. do Urzędu nie wpłynęły załączniki do wniosku, a w rozmowie telefonicznej w dniu 10 listopada organizator oświadczył, że dokumentów nie dostarczy ze względu na niską sprzedaż biletów. W związku z tym wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia. Zaplanowany koncert ostatecznie się nie odbył.

(dowód: akta kontroli str. 300-433, 1025-1028, 1086-1097)

2. W dwóch wydanych decyzjach²⁰ nie zawarto pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach tego zrzeczenia, stosownie do wymogów określonych w art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.

Prezydent wyjaśnił w powyższym zakresie, że w obu decyzjach uwzględniono właściwą, zaktualizowaną podstawę prawną z 2017 roku, niemniej jednak w wyniku niedopatrzenia nie wpisano wprost pouczenia o prawie zrzeczenia się strony do wniesienia odwołania (...). Nie miało to jednak wpływu na treść sentencji decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 619-759, 1025-1028)

W trzech przypadkach opłatę skarbową z tytułu wydanych zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej pobrano w kwocie 84 zł, podczas gdy kwota określona w pkt 44 części III załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej²¹ wynosi 82 zł. Powyższe Zastępca Prezydenta wyjaśnił oczywistą pomyłką. W dniu 26 lutego 2018 r. wydana została decyzja orzekająca zwrot, na rachunek organizatora, nadpłaconej opłaty skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 1025-1028, 1086-1097)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

W Urzędzie rzetelnie weryfikowano spełnianie przez organizatorów obowiązków i wymogów, o których mowa w uobim, a zezwolenia na organizację imprez masowych wydawano zgodnie z przepisami ww. ustawy. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków naruszenia zasad prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wydawania zezwoleń, w tym pozostawienia jednego wniosku bez rozpatrzenia (zamiast wydania decyzji odmownej) oraz nieuwjęcia w dwóch decyzjach elementu obligatoryjnego dla decyzji administracyjnej.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2017 nie były organizowane na terenie Miasta imprezy masowe podwyższonego ryzyka, których zgodność przebiegu z warunkami określonymi w zezwoleniu organ jest zobowiązany kontrolować zgodnie z art. 31 ust. 1 uobim.

Urząd nie kontrolował również przebiegu imprez masowych innych niż imprezy podwyższonego ryzyka.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta, Urząd na bieżąco współpracował z Komendą Miejską Policji w Skierniewicach w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych.

²⁰ Numer: KP.5310.2.2017 z dnia 5.09.2017 r. oraz KP.5310.3.2017 z dnia 8.12.2017 r.

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1827 ze zm., zwana dalej: „ustawą o opłacie skarbowej”.

W badanym okresie nie były wydawane decyzje o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej lub przerwaniu imprezy. Urząd nie stwierdził również przypadków przeprowadzania na terenie Miasta imprez bez wymaganych zezwoleń.

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

(dowód: akta kontroli str. 1067-1082)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Urzędzie nie skorzystano z możliwości przeprowadzania – na podstawie art. 31 ust. 2 uobim – kontroli imprez masowych innych niż imprezy podwyższonego ryzyka.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w Urzędzie nie wdrożono mechanizmów kontrolnych minimalizujących ryzyko przeprowadzania imprez masowych niezgodnie z warunkami określonymi w decyzjach.

Ocena częściowa

Na terenie Miasta nie organizowano imprez masowych podwyższonego ryzyka, wobec czego nie wystąpił obowiązek ich kontrolowania. Nie korzystano z możliwości kontrolowania pozostałych imprez masowych, przez co – w ocenie NIK – istniało ryzyko przeprowadzania tych imprez niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniach.

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło łącznie 6 wniosków o wydanie zezwolenia na wykorzystanie dróg w sposób szczególny (4 w 2016 r. i 2 w 2017 r.). Na każdym wniosku potwierdzono ich wpływ do Urzędu.

Ze złożonych wniosków, 5 wpłynęło w terminie krótszym niż 30 dni²² przed planowanym terminem rozpoczęcia biegu, czym organizatorzy naruszyli postanowienia art. 65b ust. 1 pord.

(dowód: akta kontroli str. 760-762, 807-922, 1086-1097)

W odniesieniu do ww. wniosków Urząd wydał 6 zezwoleń na przeprowadzenie biegu ulicznego, w tym wszystkie:

- zgodnie z art. 65b ust. 5 pord, po zasięgnięciu opinii właściwego, ze względu na miejsce biegu, komendanta wojewódzkiego Policji;
- zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a., tj. z uwzględnieniem wszystkich elementów obligatoryjnych dla decyzji administracyjnej.

Trzy decyzje wydane zostały w terminie określonym w art. 65e pord, tj. co najmniej 7 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy. Trzy pozostałe wydano na 2 dni²³ oraz na 3 dni²⁴ przed terminem rozpoczęcia biegu.

W czterech przypadkach od wnioskodawców pobrano opłatę skarbową w wysokości 48 zł, w jednym przypadku²⁵ - w kwocie 82 zł, zaś w innym²⁶ organizator nie uiścił tej opłaty do dnia wydania decyzji.

²² 17 dni (XXIV Skierniewicki Bieg Niepodległości), 19 dni (I Bieg Papieski), 23 dni (II Bieg Papieski oraz II Skierniewicki Bieg im. Edmunda Jaworskiego) oraz 26 dni (V Półmaraton Skierniewicki) przed planowym terminem rozpoczęcia imprezy.

²³ XXIV Skierniewicki Bieg Niepodległości.

²⁴ (V Półmaraton Skierniewicki oraz II Skierniewicki Bieg im. Edmunda Jaworskiego).

²⁵ Wniosek złożony w 2017 r. przez DEM'a PROMOTION POLSKA Sp. z o.o. Sp. K.

²⁶ Wniosek z 2016 r. złożony przez Skierniewickie Stowarzyszenie Olimpijczyków.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek cofnięcia wydanego zezwolenia.
(dowód: akta kontroli str. 278-299, 807-922, 1086-1097)

Urząd dokonywał sprawdzenia, czy organizator spełniał obowiązki i wymogi określone w art. 65a ust. 2 i 3 pord, tylko i wyłącznie na podstawie analizy dokumentacji załączonej do wniosku o wydanie zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 1029-1066)

Analiza informacji dostępnych na stronach internetowych dedykowanych biegom wykazała, że w 2015 r. na terenie Miasta Skierniewice odbyły się m.in. trzy nw. imprezy biegowe:

- IV Skierniewicki Bieg Wiosny organizowany w dniach 10-11 kwietnia 2015 r. przez Ośrodek Sportu i Rekreacji "NAWA" w Skierniewicach²⁷;
- I Skierniewicki Bieg Cichociemnych organizowany w dniu 2 maja 2015 r. przez Urząd Miasta Skierniewice, Hufiec ZHP Skierniewice oraz Ośrodek Sportu i Rekreacji "Nawa" Skierniewice²⁸. Informacja o biegu opublikowana była na stronie internetowej Urzędu²⁹;
- XXIII Skierniewicki Bieg Niepodległości organizowany w dniu 11 listopada 2015 r. przez Ośrodek Sportu i Rekreacji "Nawa" Skierniewice³⁰.

Prezydent wyjaśnił, że nie posiada wiedzy odnośnie przyczyn niezłożenia przez organizatorów tych biegów stosownych wniosków.

W latach 2015-2017 Prezydent trzykrotnie udzielił jednemu ze stowarzyszeń dotacji na organizację biegu – Półmaratonu Skierniewickiego³¹. Pomimo identycznej, każdego roku, trasy biegu, podmiot ten wystąpił z wnioskiem o wydanie zezwolenia na wykorzystania dróg w sposób szczególny jedynie w 2016 r.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że niezłożenie w latach 2015 i 2017 wniosku o wydanie zezwolenia wynikało z niedopatrzania, niemniej jednak stowarzyszenie zapewniło bezpieczeństwo i porządek podczas organizacji półmaratonów.

(dowód: akta kontroli str. 775-806, 923-1015)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Wszystkie zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych (łącznie 6 w badanym okresie) wydane zostały pomimo niezłożenia przez wnioskodawców niektórych dokumentów wymaganych przepisami pord. Wnioski nie zawierały takich elementów jak:

- wykazu osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg i zabezpieczenie imprezy w miejscach rozpoczęcia i zakończenia każdego odcinka biegu oraz w miejscach wymagających szczególnego zabezpieczenia (6 wniosków), wymaganego przepisem art. 65b ust. 4 pkt 2 pord;
- programu imprezy ze szczegółowym opisem trasy i podaniem odległości między poszczególnymi jej odcinkami oraz określonego w minutach i kilometrach programu przejazdu lub przejścia uczestników (6 wniosków), o którym mowa w art. 65b ust. 4 pkt 3 pord;
- planu zabezpieczenia trasy (4 wnioski³²) wymaganego w 65a ust. 3 pkt 3 pord, zaś w przypadku 2 kolejnych wniosków³³ plan określający sposób zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego sprowadzał się do jednozdaniowego oświadczenia organizatora: *Do zabezpieczenia skrzyżowań na trasie biegu wykorzystane zostaną zasoby ludzkie i materialne: funkcjonariusze służb z uprawnieniami do kierowania ruchem drogowym (policja, straż miejska),*

²⁷ http://polskabiega.sport.pl/kalendarz_biegow/-163783644/IV+Skierniewicki+Bieg+Wiosny/p/

²⁸ http://polskabiega.sport.pl/kalendarz_biegow/-163786364/I+Skierniewicki+Bieg+Cichociemnych/p/

²⁹ <http://www.skierniewice-net.alpanet.net/aktualnosci/87506>

³⁰ https://www.maratonypolskie.pl/mp_index.php?dzial=3&action=5&code=36472&bieganie

³¹ Klub Biegacza „TRUCHT MARATON” Skierniewice – umowy Nr: DOT-W/5709/KSP/480/2015, DOT-W/6722/RGS/328/2016, DOT-W/7507/RGS/406/2017;

³² I Bieg Papieski, V Półmaraton Skierniewicki, XXIV Skierniewicki Bieg Niepodległości oraz II Bieg Papieski.

³³ I oraz II Bieg im. Edmunda Jaworskiego.

barierki metalowe ze znakiem B1 (zakaz wjazdu), taśma biało-czerwona, barierki metalowe w punkcie startu/mety biegu, czym naruszono zasady opracowania przedmiotowego planu, wynikające z art. 65a ust. 3 pkt. 3 pord;

- *zobowiązania do przywrócenia do stanu poprzedniego pasa drogowego na trasie przejazdu, przejścia lub miejsca pobytu uczestników imprezy, a w przypadku uszkodzenia pasa drogowego lub urządzeń drogowych będącego następstwem imprezy - do ich bezzwłocznego naprawienia lub pokrycia kosztów tych napraw (5 wniosków³⁴), czym naruszono przepis art. 65b ust. 4 pkt 5 pord;*

Ponadto, jeden wniosek³⁵ nie został podpisany przez wnioskodawcę.

Pracownicy Urzędu nie wzywali organizatorów biegów do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, wskazanych wyżej dokumentów.

Zgodnie z postanowieniami art. 64 § 2 k.p.a. w zw. z art. 65i pord, w przypadku stwierdzenia braków w dokumentacji organ wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia, a w sytuacji nieuzupełnienia tych braków, pozostawia wniosek bez rozpoznania.

Zauważyć należy, że zezwolenie wydane na podstawie niepodpisanego wniosku, bez wezwania strony do jego uzupełnienia, było obarczone wadą, która mogła stanowić podstawę do stwierdzenia jego nieważności, z uwagi na rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)³⁶.

Zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Prezydenta, podpis organizatora na wniosku dotyczącym I Biegu Papieskiego został złożony na ostatniej stronie regulaminu. Odnosnie pozostałych braków Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że w związku z niezachowaniem przez organizatorów imprez terminu, o którym mowa w art. 65b ust 1 Prawo o ruchu drogowym i przesłaniem przez nich tożsamyh kopii wniosku wraz z załącznikami do właściwego ze względu na miejsce rozpoczęcia imprezy Komendanta Wojewódzkiego Policji (art. 65b ust. 2 pkt 1 ustawy), ich uzupełnienie przez organizatora wiązałoby się z obowiązkiem ponownego przekazania dokumentacji (jej uzupełnienia) Prezydentowi Miasta Skierniewice, jak i Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Łodzi, a w konsekwencji niedotrzymaniem przez Organ kolejnych wymaganych ustawą terminów (art. 65e ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 1029-1066)

2. Prezydent dopuścił do zorganizowania na terenie Miasta - bez wymaganego zezwolenia - pięciu biegów, o których planowanej organizacji posiadał wiedzę, bowiem:

- *trzy z nich organizowała spółka miejska – Ośrodek Sportu i Rekreacji "NAWA" w Skierniewicach³⁷,*
- *dwa realizowano przy wsparciu finansowym Miasta Skierniewice w formie dotacji na realizację zadań publicznych z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej³⁸.*

Prezydent wyjaśnił, że w przypadku wszystkich pięciu wspomnianych biegów odcinki tras przebiegające ulicami Zadebie i Dąbie obejmują jedynie niewielki fragment całości trasy (ok. 300m przy pełnej długości trasy 5000 m i więcej). Nie wyegzekwowano od organizatorów biegów wymaganych zezwoleń ze względu na przeoczenie, uznając ich trasę za nieprzebiegającą drogami publicznymi. Ponadto

³⁴ Oprócz I Skierniewickiego Biegu im. Edmunda Jaworskiego.

³⁵ Na organizację I Biegu Papieskiego.

³⁶ Por. komentarz do art. 156 k.p.a. autorstwa Piotra Marka Przybysza, teza 22 oraz wyrok NSA z 12 października 1999 r. w sprawie IV SA 1303/97, LEX nr 47923.

³⁷ IV Skierniewicki Bieg Wiosny w terminie 10-11.04.2015 r., I Skierniewicki Bieg Cichociemnych w dniu 02.05.2015 r. współorganizowany również przez Urząd Miasta Skierniewice oraz Hufiec ZHP Skierniewice i XXIII Skierniewicki Bieg Niepodległości organizowany w dniu 11.11.2015 r.

³⁸ IV Półmaraton Skierniewicki organizowany w dniu 27.06.2015 r. oraz VI Półmaraton Skierniewicki organizowany w dniu 17.06.2017 r. – umowy nr nr DOT-W/5709/KSP/480/2015 i DOT-W/7507/RGS/406/2017 zawarte ze Stowarzyszeniem „TRUCHT-MARATON” Skierniewice.

stosowne wnioski o wydanie decyzji na wykorzystanie dróg w sposób szczególny nie wpływały do Prezydenta od żadnego z organizatorów tych biegów.

(dowód: akta kontroli str. 775-806, 923-1015, 1061-1066)

3. Trzy decyzje³⁹ wydane zostały w terminie krótszym, niż siedem dni przed planowanym terminem przeprowadzenia biegu ulicznego, czym naruszono postanowienia art. 65e pord.

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że wydanie decyzji z uchybieniem 7-dniowego terminu, o którym mowa w art. 65e ustawy Prawo o ruchu drogowym, wiąże się z niezachowaniem przez organizatora 30-dniowego terminu, wynikającego z art. 65b ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym, przez co należy rozumieć brak odpowiedniej ilości czasu dla wydania postanowienia przez właściwego ze względu na miejsce rozpoczęcia imprezy komendanta wojewódzkiego Policji, a dalej decyzji na wykorzystanie drogi w sposób szczególny przez Prezydenta Miasta Skierniewice.

(dowód: akta kontroli str. 1029-1060)

4. W Urzędzie nie pobrano opłaty skarbowej z tytułu wydania jednego zezwolenia⁴⁰ na wykorzystanie dróg w sposób szczególny, natomiast w innym przypadku⁴¹ opłatę tę pobrano w zawyżonej wysokości (82 zł, jak w przypadku imprez masowych). Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c i art. 6 ust. 1 pkt 3, w zw. z częścią III pkt 13 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, wydanie zezwolenia na wykorzystanie dróg w sposób szczególny podlega opłacie skarbowej w wysokości 48 zł, a obowiązek jej zapłaty powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia.

W trakcie niniejszej kontroli Urząd wyegzekwował od organizatora uiszczenie niepobranej opłaty z tytułu wydanego zezwolenia, zaś na rzecz drugiego z organizatorów dokonał zwrotu nadpłaty w wysokości 34 złotych.

(dowód: akta kontroli str. 278-299)

Ocena cząstkowa

Postępowania w przedmiocie wydawania zezwoleń na wykorzystanie dróg w sposób szczególny prowadzone były z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wydawania zezwoleń w oparciu o niepełną dokumentację oraz w terminie niezgodnym z określonym w pord. Ponadto, w zawyżonej kwocie pobrano opłatę z tytułu wydania zezwolenia, a jedną decyzję wydano pomimo nieuiszczenia tej opłaty.

Prezydent nie egzekwował składania wniosków o wydanie zezwolenia na wykorzystanie dróg w sposób szczególny na organizację biegów, od organizatorów, którym udzielał dotacji w tym zakresie, jak również od spółki miejskiej.

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 Kontroli⁴², wnosi o:

1. Wydawanie zezwoleń na organizację biegów ulicznych wyłącznie w oparciu o wnioski zawierające kompletną dokumentację.
2. Podjęcie działań w celu uniemożliwienia przeprowadzania biegów ulicznych bez wymaganego zezwolenia.

³⁹ Na organizację: XXIV Skierniewickiego Biegu Niepodległości, V Półmaratonu Skierniewickiego oraz II Skierniewickiego Biegu im. Edmunda Jaworskiego.

⁴⁰ Nr DK.7230.2.5.2016

⁴¹ Nr DK.7230.2.19.2017

⁴² Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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 Łodzi.

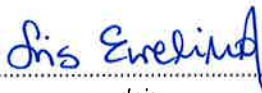
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia ~~22~~²⁸ marca 2018 r.

Kontroler
Ewelina Lis
główny specjalista kp


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis