



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.03.2018

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 przed samorządy zadań związanych z organizacją imprez masowych i biegów ulicznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Adam Markiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/19/2018 z dnia 17 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Rafał Piotrowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/20/2018 z dnia 17 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, Pasaż K. Rudowskiego 10, 97-300 Piotrków Trybunalski ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Andrzej Chojniak, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego ² (od 26 listopada 2006 r.). (dowód: akta kontroli str. 5-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Prezydent Piotrkowa Trybunalskiego⁴ zapewnił w latach 2015-2017 warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z wydawaniem zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych i biegów ulicznych. Przedmiotowe zadania uregulowane zostały w przyjętych procedurach i przypisane do realizacji przez upoważnionych pracowników Urzędu (w zakresie imprez masowych) oraz Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrowie Trybunalskim⁵ (w odniesieniu do biegów ulicznych). W procedurze dotyczącej wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej wskazano zaniżoną – w stosunku do kwoty określonej w ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁶ - wysokość opłaty wymaganej od wnioskodawców z tytułu wydania zezwolenia, w efekcie czego zamiast kwoty 82 zł pobierano 10 zł.

Analiza 13 postępowań w sprawie wydania zezwoleń na organizację imprez masowych wykazała naruszenia obowiązujących w tym zakresie przepisów oraz uregulowań wewnętrznych jednostki. Stwierdzono przypadki: nieterminowego wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprezy (4 postępowania), niewłaściwego określania w zezwoleniach liczebności służby porządkowej i służby informacyjnej (9 postępowań), niedopełniania obowiązku przekazania kopii decyzji, w ustalonym terminie, wojewodzie (6 postępowań), pobierania zaniżonych kwot opłat z tytułu wydania zezwolenia (11 postępowań), a także wydania 3 decyzji pomimo

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 Zwany dalej: „Prezydentem”.

⁵ Zwanego dalej: „ZDiUM”.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1827 ze zm., zwana dalej: „ustawą o opłacie skarbowej”.

nieuiszczenia tych opłat. Tym niemniej, wszystkie zezwolenia wydane zostały przez osoby do tego upoważnione, w oparciu o wnioski zawierające pełną dokumentację. Prezydent nie kontrolował przebiegu imprez masowych podwyższonego ryzyka, ponieważ takie imprezy nie były organizowane w analizowanym okresie. Pracownicy Urzędu uczestniczyli w imprezach masowych organizowanych na terenie Miasta, chociaż nie dokumentowali tego faktu, nie ustanowiono również pisemnych procedur kontroli tych imprez.

Zezwolenia na organizację czterech biegów ulicznych wydane zostały terminowo i przez osoby do tego upoważnione, jednak w oparciu o wnioski zawierające niepełną dokumentację. W związku z powyższym, jako niewystarczający NIK oceniła sprawowany przez Prezydenta nadzór nad ZDiUM w przedmiotowym zakresie.

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 i wydawanie decyzji administracyjnych zezwalających na organizację imprez masowych⁷, o których mowa w art. 3 pkt 18 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁸, zostało przypisane w Urzędzie do zadań Referatu Kultury, Sportu i Promocji Miasta⁹. Prowadzeniem spraw związanych z wydawaniem decyzji na organizację imprez masowych zajmował się jeden pracownik Referatu, posiadający wykształcenie wyższe w zakresie wychowania fizycznego i nauk społecznych. Pracownik ten w badanym okresie nie odbywał szkoleń w temacie organizacji imprez masowych. W Urzędzie Decyzje wydawane były przez Wiceprezydenta Miasta oraz Kierownika Referatu, tj. osoby posiadające stosowne¹⁰ upoważnienia Prezydenta¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 14-26, 110-122, 138-148)

Wydawanie decyzji administracyjnych zezwalających na organizację biegów ulicznych przypisane zostało do zadań jednostki budżetowej, tj. ZDiUM - Działu Decyzji Administracyjnych¹². Rozpatrywaniem wniosków oraz realizacją procedury¹³ zmierzającej do wydania decyzji administracyjnej w sprawie szczególnego korzystania z drogi publicznej, a więc również w sprawach dotyczących biegów ulicznych, zajmował się jeden pracownik ZDiUM, posiadający wykształcenie wyższe administracyjne. Pracownik ten szkolony był systematycznie w zakresie administrowania pasami drogowymi, jednak nie odbywał szkoleń w obszarze przedmiotowym kontroli. Decyzje były wydawane przez Dyrektora i pracownika ZDiUM, posiadających stosowne¹⁴ upoważnienia Prezydenta¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 124-137, 149-161)

⁷ Zwany dalej: „Decyzjami” lub „Zezwoleniami”.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1160 ze zm., zwana dalej: „uobim”.

⁹ Zadania zostały przypisane Referatowi Kultury, Sportu i Promocji Miasta (zwanego dalej: Referatem) na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego Nr: 40/2013, 90/2015, 356/2015, 341/2016, 194/2017 z dnia odpowiednio: 29.01.2013 r., 2.03.2015 r., 9.09.2015 r., 31.08.2016 r. i 2.05.2017r.

¹⁰ Imienne i określające zakres działania w przedmiocie udzielonego upoważnienia.

¹¹ Upoważnienia Prezydenta: Nr 165 z dnia 1.10.2012 r. i Nr 311 z dnia 1.12.2014 r.

¹² Na podstawie Statutu ZDiUM przyjętego Uchwałą Nr XXX/399/16 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 21 grudnia 2016 r. zamieszczonego na stronie internetowej:

<http://www.zdium-piotrkow.4bip.pl/index.php?idg=3&id=80&x=10>

¹³ Przyjęta w ZDiUM *Procedura wydawania decyzji administracyjnych*, została opisana w pkt. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴ Imienne i określające zakres działania w przedmiocie udzielonego upoważnienia.

¹⁵ Upoważnienia nr 157 i 158 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 27 kwietnia 2015 r. oraz Upoważnienie nr 352 z dnia 2 grudnia 2015 r.

W ramach wprowadzonego w Urzędzie Systemu ujednoliconych formularzy procedur¹⁶, w Referacie opisano ścieżkę procesu wydawania Zezwoleń oraz opracowano wzory dokumentów¹⁷. W procedurze określono m.in. zgodnie z przepisami uobim rodzaje wymaganej od wnioskodawców dokumentacji oraz termin rozpatrzenia wniosku. Wskazano również kwotę opłaty skarbowej z tytułu wydania zezwolenia w wysokości 10 zł. Pełen wykaz procedur dostępny był w Referacie oraz na stronie internetowej Urzędu¹⁸, w zakładce Biuro Obsługi Mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 162-183)

W badanym okresie w ZDiUM obowiązywała *Procedura wydawania decyzji administracyjnych*, obejmująca m.in. schemat działań odnoszących się do decyzji w zakresie wykorzystania dróg publicznych w sposób szczególny¹⁹. Uregulowania określone w procedurze były zgodne z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁰. Ponadto, w ZDiUM dostępny był dla petentów *Wniosek o zezwolenie na wykorzystanie dróg w sposób szczególny*, opracowany przez Komendę Wojewódzką Policji w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 184-219)

W badanym okresie Urząd oraz ZDiUM nie prowadzili kontroli i audytów wewnętrznych w zakresie realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych. Jak wyjaśnił Wiceprezydent Miasta Andrzej Kacperek: *„Działania kontrolne i audytowe prowadzone są w obszarach lub jednostkach organizacyjnych, w których identyfikowane jest zwiększone ryzyko nieprawidłowego działania”*.

W 2010 r. przeprowadzono w Urzędzie zadanie audytowe dotyczące oceny systemu wydawania decyzji administracyjnych, które – w zakresie zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych – wykazało uchybienia w stosunku do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²¹, dotyczące m.in. niewłaściwego doręczania pism i decyzji stronom postępowania, a także niepowiadamiania ich o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 220-276, 318-321)

W latach objętych badaniem, do Urzędu oraz do ZDiUM nie wpływały skargi w zakresie przedmiotowym kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 277-289, 1326-1329)

W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur kontroli przebiegu imprez masowych. Zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprezydenta: *„Na terenie Miasta dotychczas nie odbywały się imprezy masowe podwyższonego ryzyka w rozumieniu art. 3 pkt 5 uobim. W przypadku imprez organizowanych lub zleczanych przez miasto pracownicy Referatu Kultury, Sportu i Promocji Miasta nadzorują przygotowania do imprezy masowej jak również przebieg całej imprezy. Wprowadzanie (...) odrębnych procedur nie wydaje się zasadnym”*. Urząd nie przedstawił dokumentów potwierdzających ww. nadzór.

(dowód: akta kontroli str. 293-301, 306-315)

¹⁶ Wprowadzonego zarządzeniem Nr 256 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w Urzędzie Miasta Systemu ujednoliconych formularzy procedur.

¹⁷ Wzór wniosku o zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej, Karta informacyjna „Zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej” opisująca i zawierająca wykaz wszystkich niezbędnych dokumentów.

¹⁸ <http://www.bom.piotrkow.pl/zalatw-sprawe-w-urzedzie-t2/e-uslugi-t111/e-procedury-t107/zezwolenie-na-przeprowadzenie-imprezy-masowej.-r1215>.

¹⁹ Zarządzenie Nr 5/2009 Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 12 lutego 2009 r.

²⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.; zwana dalej: „pord”.

²¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.; zwana dalej: „k.p.a.”.

W Urzędzie nie uregulowano pisemnie zasad monitorowania organizacji na terenie Miasta imprez innych niż masowe. Zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprezydenta, pracownicy Referatu starali się uczestniczyć we wszystkich imprezach organizowanych na terenie Miasta, nie sporządzali jednak pisemnych protokołów czy sprawozdań dokumentujących ten fakt. Ponadto, jak wyjaśnił Wiceprezydent: „W obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do wprowadzenia wewnętrznych uregulowań dot. monitorowania imprez niebędących imprezami masowymi. Należy zauważyć, iż w omawianej sytuacji organizator imprezy swoim działaniem wyczerpałby znamiona przestępstwa z art. 58 ust 1 uobim”.

(dowód: akta kontroli str. 293-301, 306-315)

W Urzędzie i ZDiUM nie opracowano pisemnych procedur przeprowadzania imprez masowych i biegów ulicznych, których organizatorem był Urząd lub jednostki mu podległe. Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta: „Miejski Ośrodek Kultury oraz Ośrodek Sportu i Rekreacji są to jednostki organizacyjne, które zgodnie ze swoimi Statutami wykonują zadania z zakresu kultury, sportu i rekreacji na rzecz Miasta, jak również mają wieloletnie doświadczenie w ich organizacji”.

(dowód: akta kontroli str. 293-301, 306-315)

Według wyjaśnień Wiceprezydenta, Urząd wypracował dobre praktyki w zakresie wykonywania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych, polegające na organizowaniu spotkań z organizatorem imprezy, przedstawicielami właściwych Służb²², Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta przed każdą imprezą masową i biegiem ulicznym oraz imprezami, które mają znamiona masowych, a nimi nie są. Urząd nie przedstawił dokumentów potwierdzających organizowanie ww. spotkań.

(dowód: akta kontroli str. 293-305)

Ustalone
nieprawidłowości

Wprowadzona w Urzędzie procedura dotycząca wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej określała kwotę opłaty skarbowej z tytułu wydania zezwolenia w wysokości niezgodnej z wynikającą z ustawy o opłacie skarbowej. Wskazana w procedurze opłata wynosiła 10 zł, podczas gdy kwota określona w części III pkt 44 załącznika do ww. ustawy - 82 zł. Na podstawie przyjętej procedury, w 11 przypadkach (spośród 13 analizowanych) od organizatorów pobrano niewłaściwą kwotę opłaty skarbowej, co spowodowało utratę dochodów Miasta w wysokości 792 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprezydenta: „Pracownicy organu co do zasady uznali, iż opłata skarbową od decyzji zezwalającej na przeprowadzenie imprezy masowej wynosi 10 zł”.

(dowód: akta kontroli str. 306-317)

Ocena cząstkowa

Prezydent zapewnił warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych, przypisując zadania konkretnym komórkom oraz udzielając pracownikom stosowych upoważnień. W Urzędzie wprowadzone zostały pisemne procedury wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych, w których określono nieprawidłową kwotę opłaty skarbowej z tytułu wydania zezwolenia.

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 16 wniosków o wydanie Zezwolenia (w 2015 r. – 3, w 2016 r. – 7, w 2017 – 6). W tym czasie wydano 16 Decyzji²³, w tym

²² Tj. Policji, Straży Pożarnej, Straży Miejskiej.

²³ W tym: w 2015 r. – 4, w 2016 r. – 4, w 2017 r. – 8. Decyzje nr 2/2015 oraz 4/2015 zostały wydane w jednej przedmiotowej sprawie (druga decyzja dot. technicznej korekty zapisów zawartego w pierwotnej decyzji).

13 zezwalających na przeprowadzenie imprezy masowej, dwie o umorzeniu postępowania z powodu stwierdzenia braku znamion masowości imprezy²⁴, jedną zmieniającą²⁵, a w jednym przypadku organizator wycofał wniosek w przedmiotowej sprawie. W czterech sprawach Zezwolenie wydano podmiotom organizującym imprezy na rzecz Urzędu²⁶.

Do Urzędu nie wpływały wnioski na organizację imprez masowych podwyższonego ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 300, 334-438, 1484-1487)

W Urzędzie prowadzono – w formie papierowej - ewidencję wpływających wniosków dotyczących imprez masowych oraz wydanych w tej sprawie Decyzji²⁷, która każdorazowo obejmowała datę wpływu wniosku oraz datę wydania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 290-292)

Szczegółową analizą objęto 13 postępowań²⁸ w sprawie wydania zezwolenia, w tym dziewięć, których organizatorem był podmiot inny niż Miasto lub jego jednostki organizacyjne. We wszystkich przypadkach organizatorzy imprez masowych:

- zwrócili się do Prezydenta z wnioskiem o wydanie Zezwoleń w terminie przewidzianym w art. 25 ust. 1 uobim;
- do wniosków załączyli wszystkie dokumenty wymagane art. 26 ust. 1 i 2 uobim, przy czym:
 - instrukcję postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy masowej, w 11 przypadkach przekazali do Urzędu w terminie co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem imprezy, zaś w 2 przypadkach – na 9 i 10 dni przed planowaną datą organizacji imprezy;
 - opinie, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim, wydane przez właściwych komendantów miejskich: Policji i Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i Państwowego Inspektora Sanitarnego, w 8 przypadkach przekazali do Urzędu w terminie co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem imprezy, zaś w 5 przypadkach – od 4 do 12 dni przed planowaną datą organizacji imprezy masowej. W jednym przypadku²⁹ przedłożone przez organizatora opinie właściwych służb utraciły ważność w trakcie trwania imprezy, przy czym organizator nie dostarczył do Urzędu aktualnych opinii.

(dowód: akta kontroli str. 300, 439-483, 491-535, 567-611, 629-665, 683-719, 757-827, 844-878, 890-951, 960-993, 1005-1077, 1107-1198, 1205-1246, 1263-1300, 1484-1487, 1490-1506)

Spośród badanych 13 postępowań:

- w 12 przypadkach wnioskodawcy zobowiązani byli do wniesienia opłaty z tytułu wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, zaś w jednym przypadku organizator był zwolniony z wniesienia opłaty³⁰;
- w 3 przypadkach³¹ wnioskodawcy uiszcili opłatę skarbową z tytułu wydania zezwolenia z chwilą złożenia wniosku, w 6³² – po złożeniu wniosku i przed

²⁴ Umorzenie postępowań dotyczyło spraw związanych z imprezami biegowymi. Wnioskodawcy składający wnioski o przeprowadzenie imprezy masowej, w rzeczywistości dołączyli dokumenty wymagane przy uzyskaniu zezwolenia na przeprowadzenie biegu ulicznego.

²⁵ Decyzje nr 2/2015 oraz 4/2015 zostały wydane w jednej przedmiotowej sprawie (druga decyzja zmieniająca dot. technicznej korekty zapisów zawartych w pierwotnej decyzji).

²⁶ Trzykrotnie Miejskiemu Ośrodkowi Kultury w Piotrkowie Trybunalskim oraz jednokrotnie Agencji Reklamowej „Pasja”.

²⁷ W ewidencji omyłkowo zarejestrowano jeden wniosek, który nie dotyczył organizacji imprezy masowej.

²⁸ Dziewięć imprez artystyczno-rozrywkowych i cztery imprezy sportowe.

²⁹ Decyzja nr 6/2016 z dnia 2 września 2016 r.

³⁰ WOSP jako organizacja pożytku publicznego zwolniona jest z opłaty za wydanie zezwolenia (art. 7 pkt 4 ustawy o opłacie skarbowej).

³¹ Decyzje nr: 3/2017 z dnia 13.03.2017 r., 7/2017 z dnia 18.08.2017 r. i 8/2017 z dnia 06.09.2017 r.

wydaniem Decyzji, zaś w 3³³ – po wydaniu Decyzji. Zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c i art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o opłacie skarbowej, obowiązek jej zapłaty powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia;

- w 11 przypadkach wnioskodawcy wnieśli opłatę z tytułu wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej w wysokości 10 zł, zaś w jednym przypadku³⁴ – w kwocie 82 zł;

(dowód: akta kontroli str. 440, 492, 568, 631, 683, 853, 892, 997, 1059, 1109, 1207, 1265, 1484-1487, 1490-1506)

W Urzędzie dokonywano 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.

(dowód: akta kontroli str. 302-315)

Przed wydaniem zezwolenia na organizację imprezy masowej nie weryfikowano, czy organizator dokonywał sprawdzenia terenu/obiektu, na którym miała zostać zorganizowana impreza masowa pod kątem poszukiwania materiałów i urządzeń wybuchowych. W złożonych wyjaśnieniach Wiceprezydent Miasta nie odniósł się do przyczyn powyższego.

Urząd nie wydawał zgody na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu z uwagi na brak wniosków w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 306-315)

Spośród 13 decyzji zezwalających na przeprowadzenie imprezy masowej:

- w 9 przypadkach Urząd wydał je w terminie co najmniej 7 dni przed planowaną datą rozpoczęcia imprezy, zaś w 4 przypadkach w terminie późniejszym niż wskazane 7 dni;
- w każdym przypadku zawarto w nich wszystkie elementy określone w art. 29 ust. 2 uobim;
- wszystkie zostały podpisane przez upoważnione do tego osoby.

(dowód: akta kontroli str. 484-485, 536-537, 612-613, 666-667, 720-721, 828-829, 879-880, 952-953, 994-995, 1078-1079, 1190-1191, 1247-1248, 1301-1302)

Kopie decyzji Urząd przekazał:

- podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim - w terminie do 3 dni od daty wydania tych decyzji;
- w 10 przypadkach – wojewodzie, przy czym w 7 – w terminie do 3 dni od daty wydania decyzji, zaś w 3 – po upływie tego terminu.

Wszystkie postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia przeprowadzono zgodnie z procedurami przyjętymi w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 486-490, 538-552, 614-628, 668-682, 722-756, 830-843, 881-889, 954-959, 996-1004, 1080-1106, 1192-1204, 1249-1262, 1303-1309)

W okresie objętym kontrolą, organizacją imprez masowych na rzecz Urzędu zajmowały się:

- Miejski Ośrodek Kultury w Piotrkowie Trybunalskim³⁵ (3 imprezy);
- Agencja Reklamowa „Pasja” z Łodzi, wybrana w wyniku zapytania ofertowego, (1 impreza).

Nadzór nad imprezami masowymi organizowanymi przez ww. podmioty sprawowali pracownicy Referatu uczestniczący w tych imprezach.

(dowód: akta kontroli str. 302-305)

³² Decyzje nr: 1/2015 z dnia 15.06.2015 r., 4/2016 z dnia 06.06.2016 r., 2/2017 z dnia 19.01.2017 r., 5/2017 z dnia 14.06.2017 r., 10/2017 z dnia 19.09.2017 r., 6/2017 z dnia 23.06.2017 r.

³³ Decyzje nr: 2/2015 z dnia 16.06.2015 r., 5/2016 z dnia 01.07.2016 r., 6/2016 z dnia 02.09.2016 r.

³⁴ Decyzja nr 7/2017 z dnia 18.08.2017 r.

³⁵ Jednostka podległa Urzędowi.

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

1. Prezydent czterokrotnie wydał zezwolenie³⁶ na przeprowadzenie imprezy masowej później niż 7 dni przed imprezą, przy czym w dwóch przypadkach³⁷ spowodowane to było nieterminowym przekazaniem przez organizatorów opinii właściwych służb, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim.
Zgodnie z art. 29 ust. 1 uobim, organ wydaje zezwolenie albo odmawia jego wydania w terminie co najmniej siedmiu dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej.
Według wyjaśnień Wiceprezydenta: „*Termin o którym mowa w art. 29 ust 1 ma charakter instrukcyjny, co oznacza że decyzja może być wydana po jego upływie. We wskazanych sprawach uchybienie temu terminowi nie było zawinione przez organ zezwalający, a było działaniem mającym na celu ochronę m.in. organizatora imprezy masowej. Należy także zauważyć iż organ zezwalający bierze pod uwagę fakt, iż niewydanie decyzji w ogóle lub wydanie jej z uchybieniem terminu może powodować odpowiedzialność za szkodę zgodnie z art. 417¹ § 3 kc*”.
(dowód: akta kontroli str. 306-317, 879-880, 1190-1191, 1247-1248, 1301-1302)
2. W dziewięciu wydanych przez Prezydenta Zezwoleniach³⁸, liczebność służby porządkowej i służby informacyjnej określono w sposób niezgodny wymogami art. 6 ust. 2 uobim, bowiem wskazano „łączną” liczbę członków tych służb. Zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprezydenta: „*W zezwoleniu organ wskazywał minimalną liczbę członków służby porządkowej oraz służby informacyjnej z uwzględnieniem zasad wynikających z przepisu art. 6 ust 2 uobim*”.
Zdaniem NIK, tak sformułowany zapis jest nieprawidłowy, ponieważ w art. 29 ust. 2 pkt 4 lit. d uobim zostało wskazane, że zezwolenie zawiera liczbę członków służby porządkowej oraz służby informacyjnej, natomiast w art. 6 ust. 2 uobim - w jaki sposób w zależności od rodzaju imprezy należy określić niezbędną liczebność tych służb. W związku z faktem, że odmienne są uprawnienia każdej ze służb oraz wymagania, którym muszą sprostać, zezwolenie winno precyzyjnie wskazywać ilość uczestniczących w imprezie osób należących do poszczególnych służb porządkowych i informacyjnych. Jest to również niezbędne w celu zweryfikowania przez organ, czy organizator zapewnił odpowiednią liczbę poszczególnych służb.
(dowód: akta kontroli str. 306-317, 484-485, 536-537, 612-613, 666-667, 720-721, 828-829, 879-880, 1247-1248, 1301-1302)
3. W Urzędzie w 6 przypadkach nie dopełniono obowiązku przekazania kopii Decyzji, w ustalonym terminie, wojewodzie.
Zgodnie z postanowieniami art. 29 ust. 5 uobim, kopię decyzji organ przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia jej wydania, podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 oraz wojewodzie. W trzech analizowanych przypadkach³⁹, Prezydent nie przesłał wojewodzie przedmiotowego dokumentu, natomiast w trzech innych⁴⁰ - dokonał tego z uchybieniem wskazanego wyżej terminu.

³⁶ Decyzje nr: 2/2017 z dnia 19.01.2017 r., nr 7/2017 z dnia 18.08.2017 r., 8/2017 z dnia 06.09.2017 r., 10/2017 z dnia 19.09.2017 r.

³⁷ Decyzje nr 7/2017 z dnia 18.08.2017 r. i 10/2017 z dnia 19.09.2017 r. Do decyzji nr 7/2017 załączono opinię Straży Pożarnej, która została przekazana do Urzędu 5 dni przed imprezą, zaś do decyzji nr 10/2017 również na 5 dni przed imprezą załączono opinię dysponenta zespołów ratownictwa medycznego.

³⁸ Decyzje: nr 1/2015 z dnia 15.06.2015 r., nr 2/2015 z dnia 16.06.2015 r., nr 4/2016 z dnia 6.06.2016 r., nr 5/2016 z dnia 01.07.2016 r., nr 6/2016 z dnia 02.09.2016 r., nr 1/2017 z dnia 05.01.2017 r., nr 2/2017 z dnia 19.01.2017 r., nr 8/2017 z dnia 06.09.2017 r., nr 10/2017 z dnia 19.09.2017 r.

³⁹ Decyzje nr: 6/2017 z dnia 23.06.2017 r., 7/2017 z dnia 18.08.2017 r. i 10/2017 z dnia 19.09.2017 r.

⁴⁰ Decyzje nr : 5/2016 z dnia 01.07.2016 r., 6/2016 z dnia 02.09.2016 r. i 5/2017 z dnia 14.06.2017 r.

W złożonych wyjaśnieniach Prezydent nie odniósł się do przyczyn powyższych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 668-682, 722-756, 996- 1004, 1080-1106, 1192-1204, 1303-1309, 1340-1343)

4. W Urzędzie, w trakcie obowiązywania zezwolenia na imprezę masową pn. *Rozgrywki o Mistrzostwo Polski PGNiG Superligi piłki ręcznej 2016/2017*, nie wymagano od organizatora dostarczenia aktualnych opinii właściwych służb, po upływie 6 miesięcy.

Zgodnie z postanowieniami art. 25 ust. 4 uobim, opinie o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim, zachowują ważność przez 6 miesięcy od dnia ich wydania. W jednym przypadku dot. imprezy sportowej⁴¹ trwającej ponad siedem miesięcy, ważność utraciły opinie złożone przez organizatora przed wydaniem Decyzji. W Urzędzie nie dokonano weryfikacji posiadanej dokumentacji i nie zwrócono się do organizatora o przedstawienie aktualnych opinii.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprezydenta: „*Biorąc pod uwagę zarówno tożsamość organizatora jak i miejsce imprezy, treść opinii, dotychczasowy brak zagrożeń jak również fakt, iż hala sportowa jest obiektem zarządzanym przez OSiR (stałe nadzorowanym m.in. przez Kierownika Referatu Kultury, Sportu i Promocji Miasta), pracownicy Urzędu nie wzywali organizatorów do przedstawienia aktualnych opinii po upływie 6-miesięcznego okresu ważności*”.

(dowód: akta kontroli str. 306-317, 683-756)

5. Pracownicy Urzędu, w przypadku braku wniesienia opłaty skarbowej przez organizatorów imprez z chwilą złożenia wniosku, nie wzywali ich do uregulowania tych należności, a w konsekwencji, trzy zezwolenia⁴² wydano pomimo nieuiszczenia opłaty skarbowej.

Zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c i art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o opłacie skarbowej, obowiązek jej zapłaty powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia. W myśl art. 261 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴³, w zw. z art. 4 uobim, jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności, a jeżeli nie zostaną one w nim uiszczone, wniosek podlega zwrotowi.

Spośród analizowanych 13 postępowań:

- w żadnym z 9 postępowań, w których organizatorzy imprezy nie uiszcili opłaty skarbowej z chwilą złożenia wniosku, Urząd nie zwracał się do nich o wniesienie tych należności;
- w 3 przypadkach⁴⁴ wydano zezwolenia pomimo nieuiszczenia przez organizatorów opłaty skarbowej (opłaty te zostały wniesione już po wydaniu zezwolenia).

Zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprezydenta: „*Wydając decyzję nr 2/2015 oraz 6/2016 pracownik Referatu Kultury, Sportu i Promocji Miasta został wprowadzony w błąd przez przedstawicieli organizatora imprezy masowej co do wniesienia opłaty skarbowej. Pracownik po wydaniu decyzji zwracał się telefonicznie, nie zaś w formie pisemnej, do organizatorów o wniesienie należnej opłaty skarbowej*”. Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami, „*Pracownik organu nie wzywał organizatorów do uiszczenia opłaty skarbowej w trybie art. 261 § 1 i 2 k.p.a. z uwagi na upływające terminy. Ponadto uznał iż w sprawie ma zastosowanie przepis § 4 art. 261 k.p.a. zobowiązujący organ do załatwienia*”.

⁴¹ Decyzja nr 6/2016 z dnia 2.09.2016 r.

⁴² Decyzje nr: 2/2015 z dnia 16.06.2015 r., 5/2016 z dnia 01.07.2016 r., 6/2016 z dnia 02.09.2016 r.

⁴³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm., zwana dalej: k.p.a.

⁴⁴ Decyzje nr: 2/2015 z dnia 16.06.2015 r., 5/2016 z dnia 01.07.2016 r., 6/2016 z dnia 02.09.2016 r.

wniosku mimo nieuiszczenia należności, gdy za niezwłocznym załatwieniem sprawy przemawiają względy społeczne lub wzgląd na ważny interes strony".
(dowód: akta kontroli str. 306-317, 440, 492, 536-537, 568, 631, 666-667, 683, 720-721, 853, 892, 997, 1059, 1207, 1265, 1484-1487, 1490-1506)

Ocena cząstkowa

Postępowania w przedmiocie wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych prowadzone były z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów oraz uregulowań wewnętrznych jednostki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie przypadków: wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej później niż na 7 dni przed imprezą, niewłaściwego określania w zezwoleniach liczebności służby porządkowej i służby informacyjnej, a także niedopełniania obowiązku przekazania kopii decyzji, w ustalonym terminie, wojewodzie. Ponadto, w niewłaściwych kwotach pobierano opłaty z tytułu wydania zezwolenia, a niektóre decyzje wydano pomimo nieuiszczenia tej opłaty, co spowodowało utratę dochodów Miasta w wysokości 792 zł.

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

Opis stanu faktycznego

W analizowanym okresie na terenie Miasta nie organizowano imprez masowych podwyższonego ryzyka, w związku z czym nie wystąpił obowiązek ich kontrolowania. Imprezy masowe inne niż podwyższonego ryzyka, organizowane:

- na zlecenie Urzędu lub przez jednostki przez niego nadzorowane, podlegały kontroli wykonywanej przez pracownika (przy czym nie dokumentowano tego faktu);
- przez podmioty zewnętrzne - nie podlegały kontroli Urzędu.

Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, Urząd na bieżąco współpracował ze służbami miejskimi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych. Współpraca ta nie była dokumentowana.

(dowód: akta kontroli str. 302-305, 318-321)

W badanym okresie w Urzędzie nie stwierdzono przypadków przeprowadzania na terenie Miasta imprez bez wymaganych zezwoleń.

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

(dowód: akta kontroli str. 293-299)

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 - organizowanych przez podmioty zewnętrzne. Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta: „W przypadku imprez masowych, których organizatorem lub zlecającym jest miasto Piotrków Trybunalski, pracownicy Referatu Kultury, Sportu i Promocji Miasta na bieżąco nadzorowali przygotowania, jak i przebieg imprezy. W przypadku imprez masowych, których organizatorem były inne podmioty, z uwagi na zebrany w toku postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia zezwolenia materiał dowodowy, odstąpiono od przeprowadzania przedmiotowych kontroli”.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że kontrole podejmowane na podstawie art. 31 ust. 2 uobim mogłyby korzystnie wpłynąć na przebieg imprez.

Ocena cząstkowa

Na terenie Miasta nie organizowano imprez masowych podwyższonego ryzyka, wobec czego nie wystąpił obowiązek ich kontroli. Pracownicy kontrolowali wyłącznie

imprezy organizowane na zlecenie Urzędu lub przez jednostki mu podległe, natomiast nie skorzystano z możliwości kontrolowania pozostałych imprez organizowanych przed podmioty zewnętrzne, 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 ZDiUM wpłynęły łącznie cztery wnioski o wydanie (w 2015 r. – 1, w 2016 r. – 2, w 2017 r. – 1). W zezwolenia na wykorzystanie dróg w sposób szczególny tym czasie wydano cztery Decyzje, wszystkie zezwalające na wykorzystanie w sposób szczególny dróg na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego. W trzech sprawach Zezwolenie wydano podmiotom organizującym biegi uliczne na rzecz Urzędu⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1326-1329)

Analiza postępowań dotyczących wydania ww. zezwoleń wykazała, że w każdym przypadku organizatorzy biegów ulicznych:

- zwrócili się do ZDiUM z wnioskiem o wydanie Zezwoleń w terminie przewidzianym w art. 65b ust. 1 pord;
- zgodnie z art. 65b ust. 2 pord, przesłali kopię wniosków właściwej komendzie wojewódzkiej Policji;

Wnioski nie zawierały natomiast niektórych wymaganych elementów oraz niezbędnych dokumentów, bowiem:

- w żadnym przypadku przedstawiony przez organizatorów plan określający sposoby zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprezy nie obejmował pisemnej instrukcji (o której mowa w art. 65a ust. 3 pkt 3 lit. b pord) określającej zadania służb porządkowych, opracowanej w uzgodnieniu z Policją;
- jeden wniosek nie zawierał wykazu osób reprezentujących organizatora w sprawach zabezpieczenia trasy lub miejsca imprezy, o którym mowa w art. 65b ust. 3 pkt 5 pord.

(dowód: akta kontroli str. 1345-1369, 1371-1404, 1406-1442, 1444-1483)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora ZDiUM: „Przedstawione wnioski, dotyczące szczególnego korzystania z dróg publicznych, nie zawierają pisemnej instrukcji, określającej zadania służb porządkowych, opracowanej w uzgodnieniu z Policją, co nie oznacza, że takich uzgodnień nie było. Wprost przeciwnie. Przed organizacją tak dużych imprez na terenie miasta, wywołujących utrudnienia w ruchu spotykamy się w szerokim gronie w celu omówienia wszystkich aspektów związanych z planowaną imprezą, przede wszystkim pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa, zmian w organizacji ruchu (objazdy), rozdzielenia zadań pomiędzy poszczególne służby”.

W odniesieniu do braku, w jednym wniosku, wykazu osób reprezentujących organizatora w sprawach zabezpieczenia trasy lub miejsca imprezy, Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, iż było to wynikiem przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1330-1334)

Każda decyzja wydana została przez ZDiUM:

- zgodnie z art. 65b ust. 5 pord, po zasięgnięciu opinii właściwego, ze względu na miejsce biegu, komendanta wojewódzkiego Policji. Z uwagi na pełnienie funkcji zarządzającego ruchem na terenie Miasta, ZDiUM nie dokonywał uzgodnień, o których mowa w art. 65b ust. 5 pkt 2 pord;

⁴⁵ Trzykrotnie Miejskiemu Ośrodkowi Kultury w Piotrkowie Trybunalskim.

- w terminie określonym w art. 65e pord;
- z uwzględnieniem wszystkich elementów obligatoryjnych dla decyzji administracyjnej, zgodnie z w art. 107 § 1 k.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 1315-1316, 1344, 1370, 1405, 1443)

ZDiUM 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. 1326-1329)

W okresie objętym kontrolą w ZDiUM nie wystąpił przypadek cofnięcia wydanego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 1326-1329)

W przypadku jednego biegu ulicznego, towarzyszyła mu impreza masowa⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1405-1442)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nadzór sprawowany przez Prezydenta nad ZDiUM w zakresie wydawania decyzji zezwalających na organizację biegu ulicznego był niewystarczający, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości w procedurze weryfikacji, przez pracowników tej jednostki, wniosków w przedmiotowej sprawie.

W art. 65b ust. 3 i 4 pord określono elementy, które powinien zawierać wniosek o wydanie zgody na organizację biegu oraz dokumenty, które organizator zobowiązany jest dołączyć do tego wniosku. W przypadku ich niezłożenia, organ pozostawia wniosek bez rozpoznania, po wezwaniu organizatora do uzupełnienia braków, zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. w zw. z art. 65i pord.

Przeprowadzana w ZDiUM analiza wniosków o wydanie zezwolenia na wykorzystanie dróg w sposób szczególny, zdaniem NIK, była nierzetelna, gdyż ZDiUM nie wzywał organizatorów biegów do uzupełnienia brakującej dokumentacji. Zgodnie z wyjaśnieniem Wiceprezydenta, brak było podstaw do wszczęcia czynności nadzorczych przez II zastępcę Prezydenta Miasta.

Zdaniem NIK, fakt delegowania jednostce budżetowej ustawowych obowiązków nie zwalnia Prezydenta z odpowiedzialności za rzetelność realizowanych przez tę jednostkę zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1336-1339, 1344-1483)

Ocena częściowa

Sprawowany przez Prezydenta nadzór nad ZDiUM w zakresie delegowanych tej jednostce zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na organizację biegów ulicznych był – w ocenie NIK – niewystarczający, bowiem zezwolenia w przedmiotowej sprawie wydawane były w oparciu o wnioski zawierające niepełną dokumentację. Jednakże decyzje na przeprowadzenie biegu ulicznego były wydawane terminowo i przez osoby do tego upoważnione.

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 Kontroli⁴⁷, wnosi o:

1. Dostosowanie pisemnej procedury wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej do wymogów ustawy o opłacie skarbowej.

⁴⁶ Bieg uliczny pn. *Policz się z cukrzycą*, zorganizowany w dniu 15 stycznia 2017 r. przez Piotrkowski Sztab Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, w trakcie trwania imprezy masowej pn. XXV Finał Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy w Piotrkowie Trybunalskim.

⁴⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

2. Wyegzekwowanie od organizatorów imprez masowych pełnej kwoty opłaty skarbowej, o której mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c i art. 6 ust. 1 pkt 3, w zw. z częścią III pkt 44 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej.
3. Zintensyfikowanie nadzoru nad ZDiUM w zakresie wydawania zezwoleń na organizację biegów ulicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 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 26 marca 2018 r.

Kontroler
Adam Markiewicz
starszy inspektor kontroli państwowej



Kontroler
Rafał Piotrowski
starszy inspektor kontroli państwowej

Piotrowski

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi



Dyrektor
Przemysław Szewczyk

