



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.05.2018
P/18/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Spencer

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	Dominik Gołacki, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/18/2018 z dnia 17 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zduńska Wola (dalej zw. Urzędem), ul. S. Złotnickiego 12, 98-220 Zduńska Wola
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Niedźwiecki, Prezydent Miasta Zduńska Wola (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Prezydent Miasta Zduńska Wola zapewnił w latach 2015-2017 warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z wydawaniem zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych. Przedmiotowe zadania przypisane zostały do realizacji przez pracowników Urzędu. Wszystkie postępowania w sprawie wydanych w analizowanym okresie 9 zezwoleń przeprowadzone zostały zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych¹. Zezwolenia wydane zostały terminowo, przez osoby posiadające stosowne upoważnienia Prezydenta, w oparciu o wnioski zawierające pełną dokumentację. W trzech przypadkach od organizatorów nie pobrano należnych opłat skarbowych z tytułu wydania zezwoleń, czym naruszono przepisy 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 z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej².

W analizowanym okresie w Zduńskiej Woli 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 zezwoleniu, co - w ocenie NIK - służyłoby zapewnieniu optymalnego poziomu bezpieczeństwa tych imprez.

Prezydent Miasta nie wydawał zezwoleń na organizację biegów ulicznych, bowiem - stosownie do postanowień art. 65b ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³ - nie jest organem zarządzającym ruchem na drogach.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1160 ze zm., zwana dalej: „uobim”.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1827 ze zm., zwana dalej: „ustawą o opłacie skarbowej”.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm., zwana dalej: „upord”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2017 zadania z zakresu prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach o wydanie zezwoleń na przeprowadzanie imprez masowych oraz prowadzenie kontroli zgodności przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniu zostały przydzielone do Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta. Weryfikacją wniosków i wydawaniem zezwoleń zajmowała się jedna osoba posiadająca wykształcenie wyższe, doświadczenie w zawodowej służbie wojskowej, Straży Miejskiej oraz w jednostkach samorządu terytorialnego. Zarówno w badanym okresie, jak i w latach wcześniejszych, pracownik ten nie uczestniczył w szkoleniach związanych z imprezami masowymi.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że zapewnia wszystkim pracownikom dostęp do szkoleń w miarę posiadanych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 4-90, 94, 306-316)

W latach 2015-2017 zezwolenia na przeprowadzanie imprez masowych były podpisywane przez Prezydenta Miasta, jego Zastępcę oraz - na podstawie stosownego⁴ upoważnienia Prezydenta Miasta - przez Dyrektora ww. Biura.

(dowód: akta kontroli str. 91-93, 110-115, 119-122, 137-138, 154-155, 174-176, 201-203, 217-219, 242-243, 259-260, 274-275)

W Urzędzie nie ustanowiono stałych procedur dotyczących: weryfikowania spełniania przez organizatorów obowiązków i wymogów w zakresie składanych wniosków o wydanie zezwoleń na imprezy masowe, wydawania zezwoleń, kontroli przebiegu imprez masowych, a także monitorowania organizacji na terenie gminy imprez innych niż masowe.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że postępowania administracyjne prowadzono w oparciu o uobim i ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵. W latach 2015-2017 nie były organizowane imprezy masowe podwyższonego ryzyka, których zgodność przebiegu z warunkami określonymi w zezwoleniu organ jest zobowiązany kontrolować, w związku z czym nie opracowano stosownej procedury. Z uwagi na mały zasięg terytorialny Miasta nie wprowadzono zasad monitorowania imprez innych niż masowe, które nie zostały zgłoszone jako masowe. W Biuletynie Informacji Publicznej został zamieszczony sposób i tryb złożenia zawiadomienia o organizacji imprezy artystycznej lub rozrywkowej nie będącą imprezą masową. Niewprowadzenie regulacji dotyczących imprez masowych, których organizatorem był Urząd, wynikało z faktu, że w ostatnich latach Urząd przeprowadził tylko jedną taką imprezę.

W latach 2015-2017 w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli i audytów w zakresie realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 306-316)

W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące imprez masowych organizowanych na terenie Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 95-99)

⁴ Imienne i określające zakres działania w przedmiocie udzielonego upoważnienia.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.

Ustalono
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 przypisując zadania konkretnym komórkom i udzielając pracownikom stosowych upoważnień.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2017 do Urzędu wpłynęło łącznie dziewięć wniosków o przeprowadzenie imprez masowych, po trzy każdego roku. Jeden wniosek (w 2015 r.) został złożony przez Miasto Zduńska Wola, natomiast pozostałe przez Miejski Dom Kultury w Zduńskiej Woli (zw. dalej MDK). Nie wystąpiły przypadki odmowy wydania zezwolenia.

Zarówno wpływające wnioski, jak i wydane zezwolenia, były rejestrowane w systemie elektronicznym. Ewidencjonowano w nim wszystkie zgromadzone w ramach danej sprawy dokumenty, tj. wpływ wniosku, oględziny terenu imprezy masowej, wezwanie do uzupełnienia wniosku, wydaną decyzję oraz potwierdzenie jej odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 100-118)

Analiza wszystkich 9 wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej wykazała, że były one składane w terminie co najmniej 30 dni przed rozpoczęciem imprezy. Tylko w jednym przypadku Urząd zwrócił się pisemnie do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku, natomiast pozostałe wnioski zawierały wszystkie wymagane dokumenty. Opinie wydawane przez Komendanta Powiatowej Policji (zw. dalej KPP), Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz Zduńskowolski Szpital Powiatowy składane były do Urzędu w terminie dłuższym niż 14 dni od daty przeprowadzenia imprez.

W Urzędzie stosowano jednolite wymagania w stosunku do wnioskodawców. W latach 2015-2016 od MDK pobierane były opłaty skarbowe za wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej w wysokości 82 zł. W 2017 r. opłat tych nie pobierano.

Wszystkie zezwolenia wydane zostały w terminie co najmniej 11 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy. Kopie zezwoleń wysyłane były do odpowiednich służb w ciągu trzech dni od dnia wydania zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 101-290)

We wszystkich zezwoleniach zawarto elementy określone w art. 29 ust. 2 uobim.

(dowód: akta kontroli str. 110-115, 119-122, 137-138, 154-155, 174-176, 201-203, 217-219, 242-243, 259-260, 274-275)

W latach 2015-2017 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. 110-115, 119-122, 128-131, 137-138, 149-152, 154-155, 161-164, 174-176, 185-188, 201-203, 210-213, 217-219, 229-232, 242-243, 249-252, 259-260, 266-269, 274-275, 285-288, 317-350)

Opinie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Zduńskiej Woli wydawane w latach 2015-2017 nie odnosiły się do zróżnicowanych propozycji

wnioskodawców, jak również nie zawarto w nich informacji o zweryfikowaniu przez Inspekcję spełnienia przez organizatora warunków sanitarnych. W uzasadnieniach określono, że wydając opinie uwzględniono tylko informacje zawarte we wnioskach. Przed wydaniem tych opinii nie zostały przeprowadzone kontrole w miejscach organizowania imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 110-115, 134, 153, 171, 196, 214, 239, 245-246, 271, 289)

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Zduńskiej Woli wyjaśnił, że przed wydaniem opinii wnikliwie analizowane były informacje zawarte we wniosku organizatora imprezy i w załączonych dokumentach, obejmujące m.in. zróżnicowane propozycje co do poszczególnych imprez masowych oraz opis warunków sanitarnych (zaopatrzenie w wodę, liczba kabinek WC, kosze na odpady komunalne). Z uwagi na fakt, że teren imprezy przygotowywany jest tuż przed jej rozpoczęciem, nie jest możliwe sprawdzenie przez Inspektorat warunków sanitarnych przed wydaniem opinii, tj. w ciągu 14 dni od złożenia wniosku przez organizatora. Z tego względu Inspektorat może się oprzeć jedynie na danych zawartych we wniosku. Obiekty, na terenie których będą się odbywać imprezy, są pod bieżącym nadzorem Inspekcji, natomiast kontrole sanitarne przeprowadzane są w czasie jej trwania.

(dowód: akta kontroli str. 291-293)

Na dziewięć wniosków o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej w Zduńskiej Woli, w czterech przypadkach pracownik Urzędu wykonał oględziny terenów zaplanowanych na miejsce organizacji imprezy. Zgodnie z protokołami, wyznaczone tereny spełniały wymogi w zakresie organizacji i przeprowadzenia imprez, w tym zapewnione zostały drogi ewakuacyjne i drogi dojazdowe dla pojazdów służb ratowniczych.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że podczas prowadzenia postępowań dotyczących wydawania zezwoleń, na terenach na których miały odbyć się imprezy brak było naniesień (ogrodzenia terenu, estrady, stanowiska kierowania służb porządkowych). Tak więc organ, wydając decyzje, dokonał oceny na podstawie dokumentacji przedłożonej we wnioskach organizatorów oraz pozytywnych opinii odpowiednich służb. Z uwagi na brak ww. naniesień, przed wydaniem decyzji organ nie miał możliwości fizycznego sprawdzenia elementów określonych w art. 6 uobim.

W latach 2015-2017 na terenie Miasta Zduńska Wola nie były organizowane mecze piłki nożnej.

(dowód: akta kontroli str. 110-115, 306-316)

Organizatorzy imprezy nie przedstawiali Prezydentowi Miasta informacji o sprawdzeniu terenów, na których miały być zorganizowane imprezy masowe, pod kątem poszukiwania materiałów i urządzeń wybuchowych. Prezydent Miasta zwrócił uwagę, że uobim nie nakłada obowiązku złożenia takich informacji organowi wydającemu decyzję. Organizatorzy w informacjach dołączanych do wniosków o przeprowadzenie imprez masowych przewidywali zagrożenia, które mogły być spowodowane przez podłożenie ładunków wybuchowych i akty terroru.

(dowód: akta kontroli str. 306-316)

W sprawozdaniu K-09 z organizacji imprez masowych za 2015 r. wskazano pięć imprez masowych, pomimo że wydane zostały tylko trzy zezwolenia na ich przeprowadzenie.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w ww. sprawozdaniu przyjęto zezwolenie nr 1/2015 z 8 czerwca 2015 r. obejmujące trzy imprezy masowe organizowane w dniach: 19, 20 i 21 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 301-302, 306-316)

Ustalono
nieprawidłowości

W 2017 r. nie pobrano opłat skarbowych od MDK z tytułu wydania trzech zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z 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. Spowodowało to utratę dochodów Miasta w wysokości 246 zł.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że wynikało to z błędnego sklasyfikowania MDK – miejskiej jednostki organizacyjnej, jako jednostki budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 110-115, 294-300, 306-316)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie rzetelnie weryfikowano spełnianie przez organizatorów ustawowych obowiązków i wymogów związanych z organizacją imprez masowych. Zezwolenia na przeprowadzanie imprez masowych wydawano terminowo i zgodnie z wymogami uobim. W 2017 r. nie pobierano natomiast opłat skarbowych z tytułu wydanych zezwoleń, co spowodowało utratę dochodów Miasta w wysokości 246 zł.

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 Zduńskiej Woli 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.

(dowód: akta kontroli str. 306-316)

Komendant Powiatowej Policji w Zduńskiej Woli wyjaśniła, że funkcjonariusze Policji nie dokonywali kontroli przedmiotowych imprez w trakcie ich trwania, w zakresie ich przebiegu oraz zgodności przestrzegania zezwoleń wydanych przez Urząd Miasta. Powodem tego był brak wnioskowania przez Prezydenta Miasta o korzystanie w tym zakresie z sił i środków Komendanta. Funkcjonariusze zabezpieczali natomiast ww. imprezy w rejonach bezpośrednio przyległych do terenów, na których były one przeprowadzane.

(dowód: akta kontroli str. 317-350)

W latach 2015-2017 Prezydent Miasta nie udzielał organizatorom imprez masowych dotacji w celu poprawy stanu bezpieczeństwa obiektów, na których organizowane były imprezy (do Urzędu nie wpływały wnioski w tej sprawie).

(dowód: akta kontroli str. 306-316)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

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

Ocena cząstkowa

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

Zgodnie z art. 65b ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 5 i 6 upord, Prezydent Miasta nie wydawał zezwoleń na wykorzystanie dróg w sposób szczególny celem organizowania biegów ulicznych.

Według informacji uzyskanej od KPP w Zduńskiej Woli, w latach 2015-2017 na terenie Miasta odbyło się 10 biegów ulicznych, dla których KPP zapewniała bezpieczeństwo i porządek. Przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na wykorzystanie dróg w sposób szczególny, wnioskodawca kontaktował się z KPP, najpierw telefonicznie, a następnie organizowano spotkanie w tym zakresie. Na spotkaniu ustalano zakres zadań jakie będą przydzielone organizatorowi i Komendzie, wraz z wyznaczeniem osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych przedsięwzięć. Każdorazowo organizator zobowiązywał się do przedstawienia szczegółowej mapki poglądowej z zaznaczoną trasą biegu, rozmieszczeniem posterunków statecznego kierowania ruchem, zarówno przez służby organizatora, jak i służby policji. Ponadto wnioskodawca przedstawiał imienny wykaz osób biorących udział w zabezpieczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 303-316)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny powyższego obszaru, z uwagi na niewydawanie zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych przez Prezydenta Miasta Zduńska Wola.

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 Kontroli⁶, wnosi o dochodzenie należności z tytułu niepobraných opłat za wydanie zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych.

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.

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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 16. marca 2018 r.

Kontroler
Dominik Gołacki
gł. specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis

