



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.003.01.2017
I/17/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/17/002 – Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych w miastach województwa wielkopolskiego.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Wojciech Domagalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/47/2017 z dnia 9 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka
kontrolowana Urząd Miejski w Kaliszu, ul. Główny Rynek 20, 62-800 Kalisz (dalej „Urząd”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej Grzegorz Sapiński, Prezydent Miasta Kalisza (dalej „Prezydent”)¹

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2014-2016³ w Urzędzie realizowano zadania z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych. Prezydent nie zapewnił jednak by w każdym postępowaniu przestrzegano wszystkich wymogów związanych z wydawaniem zezwoleń na przeprowadzenie tych imprez (dalej „zezwolenie”), określonych w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁴. Stwierdzono bowiem, że wszystkie zbadane zezwolenia nie zawierały jednego z wymaganych elementów określonych w ww. ustawie, a ponad 40 % z tych zezwoleń wydanych zostało po terminie. Wystąpiły też jednostkowe przypadki nierzetelnego rozpatrywania wniosków w tym zakresie, niewzywania do uzupełnienia braków w wymaganej dokumentacji i wydawania zezwoleń w oparciu o niekompletne dane.

Zapewnieniu właściwego poziomu bezpieczeństwa organizowanych w Kaliszu imprez masowych sprzyjało natomiast prawidłowe kwalifikowanie niektórych z nich jako imprez podwyższonego ryzyka oraz przeprowadzanie przez Urząd obligatoryjnych i fakultatywnych kontroli zgodności przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniu, a także ich dokumentowanie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Sprawy związane z organizacją imprez masowych prowadził Wydział Kultury i Sztuki, Sportu i Turystyki Urzędu (dalej „Wydział”). Do jego zadań należało w szczególności: przygotowywanie zezwoleń, wnioskowanie o wprowadzenie zakazu przeprowadzania imprez w przypadku negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, podejmowanie wraz z innymi właściwymi

¹ Od dnia 5 grudnia 2014 r. Wcześniej, przez 12 lat Prezydentem był Janusz Andrzej Pęcherz.

² 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

³ Dalej także „kontrolowany okres”, „okres objęty kontrolą”.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2139, ze zm., dalej „ustawa”.

organami działań w celu ich zabezpieczenia, a także przeprowadzanie kontroli zgodności przebiegu imprez z warunkami określonymi w zezwoleniu (§ 32 ust. 1 i 2 pkt 3 regulaminu organizacyjnego Urzędu⁵).

Przy realizacji zadań związanych z organizacją i prowadzeniem imprez Wydział zobowiązany był współpracować m.in. z:

- Wydziałem Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej Urzędu w sprawach porządku i czystości,
- Zarządem Dróg Miejskich w Kaliszu w zakresie bezpieczeństwa ruch drogowego oraz
- Strażą Miejską Kalisza w sprawach zabezpieczenia ładu i porządku (§ 32 ust. 3 pkt. 3, 4 i 5 ww. regulaminu).

Prowadzenie spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych oraz zapewnieniem nadzoru nad bezpieczeństwem uczestników imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych przypisane zostało do stanowiska do spraw kultury fizycznej, nad którym bezpośredni nadzór sprawował Naczelnik Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 7-24)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły łącznie 33 wnioski o wydanie zezwolenia (13 w 2014 r., dziewięć w 2015 r. i 11 w 2016 r.) i tyle samo zezwoleń wydano, w tym dwa na przeprowadzenie imprez podwyższonego ryzyka, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy. Nie odmówiono wydania zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 25-35, 42-43)

W latach objętych kontrolą w imieniu Miasta Kalisza (dalej „Miasto”) imprezy masowe organizował Ośrodek Sportu Rehabilitacji i Rekreacji w Kaliszu, a w 2014 r. także Miejski Klub Sportowy Kalisz sp. z o. o., której założycielem oraz udziałowcem jest Miasto. Nie istniały odrębne procedury dotyczące działania jednostek miejskich przy organizacji imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 901-911)

W trakcie kontroli szczegółową analizą objęto 17 postępowań⁶, których przedmiotem było wydanie zezwoleń, w tym:

- osiem postępowań zakończonych wydaniem zezwoleń na organizację cyklicznych imprez masowych,
- dwa postępowania zakończone wydaniem zezwolenia na organizację imprez podwyższonego ryzyka i
- 10 postępowań zakończonych wydaniem zezwolenia na organizację imprez masowych w imieniu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 928)

Spośród wszystkich postępowań objętych kontrolą organizatorzy imprez masowych:

- w 16 przypadkach zwrócili się do Prezydenta z wnioskiem o wydanie zezwoleń w terminie przewidzianym w art. 25 ust. 1 ustawy tj. przed upływem 30 dni od daty planowanej imprezy. Jeden organizator⁷ zwrócił się z wnioskiem o wydanie zezwolenia na 29 dni przed tą datą,
- we wszystkich przypadkach załączyli do wniosków opinie, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy, wydane przez właściwych komendantów miejskich: policji i państwowej straży pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego

⁵ Wprowadzony Zarządzeniem Nr 127/2012 Prezydenta z dnia 23 marca 2012 r. (ze zm.).

⁶ W tym dwóch postępowań prowadzonych w 2013 r. (WKST. 5310.10.2013 i WKST. 5310.11.2013), których przedmiotem było wydanie zezwoleń na przeprowadzenie przez Ośrodek Sportu Rehabilitacji i Rekreacji w Kaliszu cyklicznych imprez masowych w 2014 r.

⁷ Kaliski Klub Sportowy Włókniarz 1925 Kalisz, zezwolenie nr WKST.5310.15.2014.

i państwowego inspektora sanitarnego, a także instrukcje postępowania w przypadku pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i czasie imprezy masowej;

- w 10 przypadkach załączyli wszystkie ww. opinie, które zostały wydane nie później niż na 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy. W siedmiu postępowaniach⁸ przynajmniej jedna z wymienionych opinii wydana została od czterech do siedmiu dni po tym terminie, pomimo że organizator miał obowiązek dostarczyć wszystkie opinie na przynajmniej 14 przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy (art. 26 ust. 2 ustawy).
- w 14 przypadkach załączyli wszystkie dokumenty określone w art. 26 ust. 1 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 65-859)

Prezydent wydając zezwolenia, stosownie do wymogów art. 29 ust. 1-5 ustawy:

- w dziesięciu przypadkach wydał je przed upływem terminu wskazanego w art. 29 ust. 1 ustawy, tj. na co najmniej siedem dni przed planowanym terminem imprezy,
- w 16 przypadkach, kopie wydanych decyzji, niezwłocznie przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu oraz właściwemu komendantowi miejskiemu policji i państwowej straży pożarnej, dysponentowi zespołów ratownictwa medycznego i państwowemu inspektorowi sanitarnemu (art. 29 ust. 5 ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 65-859, 928)

Żadna z imprez organizowanych w imieniu Miasta nie została zakwalifikowana jako impreza podwyższonego ryzyka. Na podstawie opinii Komendanta Miejskiego Policji w Kaliszu, w zezwoleniach prawidłowo zakwalifikowano jako takie imprezy dwa mecze IV ligi piłki nożnej rozgrywane na Stadionie Miejskim w Kaliszu w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 65-467, 613-647, 807-859)

W latach objętych kontrolą, zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy, Prezydent kontrolował zgodność przebiegu obu imprez podwyższonego ryzyka⁹ z warunkami określonymi w zezwoleniu. Skorzystał też z możliwości kontrolowania innych imprez masowych – w pięciu przypadkach¹⁰. Obowiązek kontroli imprez masowych uwzględniony został w planie kontroli Wydziału, w każdym z lat objętych kontrolą. Kontrole przeprowadzali pracownicy Wydziału, na podstawie upoważnienia Prezydenta. Z każdej kontroli sporządzony został protokół.

(dowód: akta kontroli str. 860-900, 929-949)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W art. 26 ustawy określono dokumenty, informacje i opinie, które organizator imprezy masowej zobowiązany jest dołączyć do wniosku o wydanie zezwolenia. W przypadku ich niezłożenia, organ odmawia wydania zezwolenia, po uprzednim wezwaniu organizatora do uzupełnienia braków, zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 1 oraz art. 4 ustawy w zw. z art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹.

⁸ Zezwolenia nr: WKST.5310.5.2014, WKST.5310.13.2014, WKST.5310.15.2014, WKST.5310.17.2014, WKST.5310.3.2016, WKST.5310.4.2016, WKST.5310.9.2016.

⁹ Zezwolenia nr: WKST.5310.5.2014 i WKST.5310.15.2014.

¹⁰ Zezwolenia nr: WKST.5310.10.2014, WKST.5310.12.2014, WKST.5310.4.2015, WKST.5310.8.2015 i WKST.5310.5.2016.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm., dalej „kpa”.

W objętych kontrolą postępowaniach nie wzywano wnioskodawców do uzupełnienia braków i wydano zezwolenia, pomimo że w zgromadzonej dokumentacji brakowało programu i regulaminu imprezy masowej, wraz z informacją o sposobie udostępnienia go uczestnikom imprezy, o których mowa w art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy – w dwóch przypadkach¹², a w jednej z tych spraw, także instrukcji postępowania w przypadku pożaru lub innego miejscowego zagrożenia ujętej w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Wiceprezydent Miasta wyjaśnił, że stosowny program i regulamin imprezy były integralną częścią wniosku skierowanego do Komendy Miejskiej Policji w Kaliszu, natomiast w zakresie bezpieczeństwa pożarowego organ wydał zezwolenie na podstawie pozytywnej opinii Państwowej Straży Pożarnej w Kaliszu.

(dowód: akta kontroli str. 349-385, 579-612, 912-923)

NIK wskazuje, że fakt, iż organizator imprezy zobowiązany jest przedłożyć te same dokumenty także innym podmiotom w celu wydania opinii, w świetle obowiązujących przepisów nie zwalnia organu udzielającego zezwolenie z obowiązku uzyskania tych dokumentów i rzetelnej ich analizy.

2. W żadnym z 17 skontrolowanych zezwoleń nie została zamieszczona informacja o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk na terenie imprezy, wymagana art. 29 ust. 1 pkt 4 lit. e ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 65-859)

Wiceprezydent Miasta wyjaśnił, że wydane zezwolenia zobowiązywały organizatora do wypełnienia wytycznych organów wydających indywidualne opinie, a w każdym przypadku stosowna informacja o urządzeniach rejestrujących obraz i dźwięk zawarta była w opinii Komendanta Miejskiego Policji w Kaliszu, a tym samym nie powielano zaleceń uznając, że decyzje obejmuje również ww. wytyczne. Jednocześnie Wiceprezydent zobowiązał się wprowadzić odpowiednie zmiany oraz zmodyfikować posiadany wzór zezwolenia, uzupełniając go o wymagane informacje dotyczące zainstalowania urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk.

(dowód: akta kontroli str. 912, 919-920)

NIK podkreśla, że w świetle kategorycznego brzmienia art. 29 ust. 2 („zawiera”) ujęcie ww. informacji w zezwoleniu jest obligatoryjne.

3. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy, organ wydaje zezwolenie albo odmawia jego wydania w terminie co najmniej siedmiu dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej. Wskazany termin ma na celu zapewnienie m.in.: szybkości i sprawności prowadzonych postępowań oraz ochrony interesów organizatorów. Prezydent wydał siedem zezwoleń¹³ na trzy do sześciu dni przed planowanym terminem imprezy.

Wiceprezydent Miasta wyjaśnił, że wynikało to z oczekiwania na dostarczenie przez organizatorów imprez wymaganych opinii, a nie z wątpliwości co do zapewnienia przez organizatorów bezpieczeństwa podczas tych imprez. Dodał, że liczba imprez masowych na terenie Kalisza jest stosunkowo niewielka i w związku z tym z przychylnością odnoszono się do każdej inicjatywy organizatorów.

(dowód: akta kontroli str. 912, 919, 928)

¹² Zezwolenie nr: WKST.5310.13.2014, WKST.5310.3.2016.

¹³ Zezwolenia nr: WKST.5310.13.2014, WKST.5310.3.2015, WKST.5310.3.2016, WKST.5310.4.2016, WKST.5310.5.2016, WKST.5310.7.2016, WKST.5310.9.2016.

4. Zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy, kopie zezwolenia organ przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech dni od dnia wydania m.in. podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy. W myśl § 60 pkt 3 i 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹⁴, na egzemplarzu pisma przeznaczonego do włączenia do akt sprawy zamieszcza się informację, co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenie wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia, a prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego. W aktach jednego postępowania¹⁵ brakowało dowodów na przekazanie kopii zezwolenia właściwemu komendantowi państwowej straży pożarnej, dysponentowi zespołów ratownictwa medycznego i państwowemu inspektorowi sanitarnemu.

Wiceprezydent wyjaśnił, że w Urzędzie nieznane są przyczyny braku w aktach sprawy zwrotnych potwierdzeń odbioru zezwolenia przez ww. organy.

(dowód: akta kontroli str. 913, 919, 928)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W aktach siedmiu postępowań¹⁶ znajdowały się polisy ubezpieczeniowe, które nie były umową ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom uczestniczącym w imprezach masowych, o której mowa w art. 53 ust. 1 ustawy lub nie zostały zawarte na cały okres trwania masowej imprezy cyklicznej. Wiceprezydent Miasta wyjaśnił, że nie możliwości odniesienia się do tego stanu, albowiem ze zgromadzonej dokumentacji nie wynika czy były podejmowane jakiegokolwiek działania w celu uzupełnienia akt, a osoby uczestniczące w procesie podejmowania tych decyzji już nie pracują w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 913-920)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 27 pkt 2 i art. 53 ust. 1 ustawy, organizator imprezy masowej, na którą wstęp jest odpłatny, jest obowiązany do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w niej uczestniczącym, a organ może od niego zażądać dokumentu poświadczającego spełnienie ww. obowiązku. Korzystanie z tego uprawnienia sprzyja zabezpieczeniu interesów uczestników imprez masowych, przy czym niedopuszczalne jest ewentualne żądanie na tej podstawie innych dokumentów niż wymienionych w art. 27 ustawy, w tym innych umów ubezpieczenia niż te, o których mowa w jej art. 53 ust. 1.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

- 1) zapewnienie rzetelnego prowadzenia postępowań w przedmiocie wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych, zgodnie z przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych,

¹⁴ Dz. U. Nr 14 poz. 67.

¹⁵ Zezwolenie nr WKST.5310.3.2015.

¹⁶ Zezwolenia nr: WKST.5310.13.2014, WKST.5310.15.2014, WKST.5310.3.2016, WKST.5310.18.2014, WKST.5310.19.2014, WKST.5310.10.2015, WKST.5310.11.2015.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

- 2) każdorazowe włączanie do akt sprawy dowodu potwierdzającego przesłanie kopii zezwolenia właściwym organom.

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 Poznaniu.

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 uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia maja 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Wojciech Domagalski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis