



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.003.02.2017
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	Krzysztof Matuszek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/48/2017 z dnia 9 marca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gnieźnie, ul. Lecha 6, 62-200 Gniezno (dalej „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Jakub Budasz, Prezydent Miasta Gniezna ¹ (dalej „Prezydent”). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2014-2016² w Urzędzie realizowano zadania z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych. Prezydent nie zapewnił jednak przestrzegania wszystkich wymogów związanych z wydawaniem zezwoleń na przeprowadzenie tych imprez (dalej „zezwolenie”), określonych w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych³. Stwierdzono bowiem, że żadne z wydanych zezwoleń nie zawierało wszystkich niezbędnych elementów określonych w ww. ustawie, tj. maksymalnej liczby osób, które mogą uczestniczyć w imprezie masowej, oraz informacji o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Ponadto, w blisko 40% tych zezwoleń nie zamieszczono informacji o liczbie członków służby porządkowej oraz służby informacyjnej. Co istotne, kopii żadnego z wydanych zezwoleń nie przekazano Wojewodzie Wielkopolskiemu, co pozbawiało go możliwości skorzystania z uprawnień do zakazania albo przerwania imprezy masowej, o których mowa w art. 34 i 34a ustawy. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie pobierania opłat skarbowych za wydane zezwolenia.

W ocenie NIK, opisane zaniechania nie sprzyjały zapewnieniu optymalnego poziomu bezpieczeństwa organizowanych w Gnieźnie imprez masowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przestrzeganie wymogów i procedury wydawania zezwoleń na przeprowadzanie imprez masowych

Opis stanu faktycznego

W regulaminach organizacyjnych Urzędu, obowiązujących w latach 2014-2016⁴, nie ujęto zadań dotyczących wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych. W toku kontroli, od 1 kwietnia 2017 r. prowadzenie spraw związanych z organizacją imprez masowych przypisano Wydziałowi Promocji i Kultury Urzędu

¹ Od 8 grudnia 2014 r. Wcześniej Prezydentem był Jacek Kowalski.

² Dalej także „kontrolowany okres”, „okres objęty kontrolą”.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2139, ze zm., dalej „ustawa”.

⁴ Zarządzenie Prezydenta Nr: 0152-13/2009 z 9 kwietnia 2009 r., OR 120.3.2015 z 2 lutego 2015 r., OR.120.2016 z 1 lutego 2016 r., OR.120.8.2016 z 8 kwietnia 2016 r. (ze zm.).

oraz Zespołowi ds. Sportu (rozdział IV § 2 pkt V.6 i XVII.2'). W badanym okresie przygotowywanie projektów decyzji związanych z wnioskami organizatorów imprez masowych należało do zakresu obowiązków czterech pracowników, tj.: kierownika referatu Kultury i Sportu, dwóch inspektorów ds. sportu oraz głównego specjalisty – Pełnomocnika ds. Kultury i Promocji. Decyzje te, podpisywał Prezydent oraz działający z jego upoważnienia dwaj zastępcy.

(dowód: akta kontroli str. 7-993, 1053-1057, 1089, 1098, 1103-1107)

W Urzędzie nie opracowano procedur dotyczących wydawania zezwoleń i kontroli tego procesu, ponieważ, jak wyjaśnił inspektor do spraw sportu, zezwolenia wydawane były na podstawie obowiązujących przepisów. Nie żądano dodatkowej dokumentacji, o której mowa w art. 27 ustawy. Prezydent dodał, że wymogi i procedury dotyczące analizy wniosków o wydanie zezwolenia, w tym tryb dokonywania analizy spełniania wymogów określonych ustawą, zostały wypracowane przez komórki organizacyjne Urzędu, jednakże nie dokonano „formalnej kompilacji w formie regulaminu”. Zadeklarował, że mając na uwadze wagę problematyki bezpieczeństwa imprez masowych oraz ciągle podnoszenie jakości zadań realizowanych przez pracowników Urzędu, takie procedury są w trakcie opracowywania.

(dowód: akta kontroli str. 24-848, 1129, 1131, 1139)

W latach 2014-2016 do Urzędu wpłynęło 19 wniosków o wydanie zezwolenia (cztery w 2014, sześć w 2015 i dziewięć w 2016 r.). Wydano łącznie 21 zezwoleń (cztery w 2014, sześć w 2015 i 11 w 2016 r.) i nie odmówiono wydania żadnego zezwolenia. Wszystkie te postępowania objęto niniejszą kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 24-844, 1053-1057)

Spośród wszystkich ww. postępowań, organizatorzy imprez masowych:

- w 13 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, a w pozostałych⁵, od czterech do 26 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 i państwowego inspektora sanitarnego.

W badanym okresie nie wydano żadnego zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej podwyższonego ryzyka, o której mowa w art. 3 pkt 5 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 24-844)

W Urzędzie nie zostały ustalone procedury kontroli zgodności przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniach. Prezydent wyjaśnił, że każda impreza masowa odbywająca się w Gnieźnie była poprzedzona spotkaniem – odprawą w Komendzie Powiatowej Policji, w której udział brali przedstawiciele służb wydających opinię o jej bezpieczeństwie, pracownicy komórki organizacyjnej Urzędu, która przygotowywała decyzję i straży miejskiej, która współpracowała z policją i organizatorami imprez w zakresie bezpieczeństwa imprez.

(akta kontroli str. 1128-1129)

W latach 2014, 2015 i 2016 pracownicy Urzędu dokonali „lustracji” odpowiednio: czterech, dwóch i czterech imprez masowych, w toku których nie stwierdzili żadnych

⁵ Decyzje znak: WE.K.425.9.2014 z dnia 17 kwietnia 2014 r.; WE.K.425.01.2015 z dnia 12 lutego 2015 r.; ZS.425.09.2015 z dnia 31 marca 2015 r.; WPK.033.118.2015 z dnia 13 maja 2015 r.; WP.4041.38.2016 z dnia 2 czerwca 2016 r.; ZS.425.26.2016 z dnia 8 września 2016 r.

uchybień.

(akta kontroli str. 1031-1036)

Pierwszy Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w Gnieźnie, w związku z trwającym sezonem 2014 w Polskiej Lidze Żużlowej, zwrócił się do Prezydenta o upoważnienie przedstawicieli komendy powiatowej policji do kontroli zgodności przebiegu cyklicznej imprezy masowej z warunkami określonymi w zezwoleniu⁶. Prezydent, na podstawie art. 31 ust. 2a ustawy, skorzystał z sił i środków miejscowej policji⁷.

(akta kontroli str. 1115, 1116)

W latach 2014-2016 gmina nie przydzielała organizatorom imprez masowych dotacji w celu poprawy stanu bezpieczeństwa obiektów, na których były one organizowane.

(akta kontroli str. 1125)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. W żadnym z wydanych zezwoleń nie ujęto wymaganych warunków przeprowadzenia imprezy masowej, określonych w art. 29 ust. 1 pkt 4 lit. c oraz e ustawy, tj. maksymalnej liczby osób, które mogą w niej uczestniczyć oraz informacji o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. W ośmiu zezwoleniach⁸ dodatkowo brakowało informacji o liczbie członków służby porządkowej oraz służby informacyjnej, ustalonych zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy, a w jednym⁹ także miejsca przeprowadzenia imprezy.

Pełnomocnik Prezydenta ds. Kultury oraz inspektor do spraw sportu wyjaśnili, że zezwolenia wydawane w latach 2014-2016 opierały się na jednym, przyjętym wcześniej w Urzędzie wzorze. Ponadto, Prezydent zaznaczył, że treść art. 29 ustawy ulegała zmianom, a jej obecna formuła została ustalona dopiero nowelizacją ustawy wprowadzoną 18 grudnia 2015 r. Dodał, że informacja o maksymalnej liczbie osób, które mogą uczestniczyć w imprezie każdorazowo wynikała z dokumentacji związanej z wydaniem zezwolenia, w tym z opinii służb. Zadeklarował również, że pracownicy Urzędu prowadzący postępowania w zakresie wydania zezwolenia, zostali zobowiązani do umieszczania w decyzjach administracyjnych wszystkich elementów wskazanych w art. 29 ust. 2 ustawy.

(akta kontroli str. 24-844, 1123, 1127, 1129, 1130, 1133)

NIK wskazuje, że wbrew stanowisku Prezydenta, w okresie objętym kontrolą obligatoryjne elementy zezwolenia, o których mowa w art. 29 ust. 2 nie ulegały zmianom. Data 18 grudnia 2015 roku to dzień ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy, a dodany z dniem 26 listopada 2015 r. ust. 3a nie dotyczy przedmiotowej kwestii. Ponadto, w świetle kategorię brzmienia art. 29 ust. 2 („zawiera”) ujęcie ww. informacji w zezwoleniu jest obligatoryjne.

2. 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

⁶ Zezwolenie Nr WE.K.425.9.2014.

⁷ Pismo z dnia 13 maja 2014 r. znak WE.K.425.12.2014.

⁸ WE.K.425.14.2014, WE.K.425.13.2014, WE.K.425.9.2014, WE.K.425.1.2015, ZS.425.9.2015, ZS.425.10.2016, ZS.425.26.2016, ZS.425.29.2016.

⁹ ZS.425.29.2016.

organizatorów. Prezydent wydał 10 zezwoleń¹⁰ od jednego do sześciu dni przed planowanym terminem imprezy.

Prezydent wyjaśnił, że termin wydania decyzji determinowany był terminem złożenia wniosku i wydaniem opinii przez odpowiednie służby.

(akta kontroli str. 24-844, 1124, 1128)

3. Zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy kopie zezwolenia organ przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech dni od dnia jego wydania, m.in. wojewodzie. Inspektor ds. sportu i Pełnomocnik Prezydenta ds. Kultury przyznali, że kopie wydanych zezwoleń nie były przekazywane Wojewodzie Wielkopolskiemu, albowiem przyjęto, że przekazywane będą tylko kopie decyzji dotyczących imprez podwyższonego ryzyka, a takich w latach 2014-2016 nie wydano.

(akta kontroli str. 1123, 1127-1128, 1130, 1133)

NIK podkreśla, że ww. stanowisko nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach, a ponadto pozbawiało wojewodę możliwości skorzystania z jego uprawnień do zakazania albo przerwania imprezy masowej, o których mowa w art. 34 i 34a ustawy.

4. Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c i art. 6 ust. 1 pkt 3 w zw. z częścią III pkt 44 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹¹, wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, co do zasady, podlega opłacie skarbowej, w wysokości 82 zł, a obowiązek jej zapłaty powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie tego zezwolenia. W myśl art. 4 ustawy w zw. z art. 261 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹², 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.

W toku kontroli przedłożono dowody uiszczenia dwóch opłat za wydanie zezwolenia. Jednocześnie inspektor ds. sportu i Pełnomocnik Prezydenta ds. Kultury podali, że w latach 2014-2016 opłat tych nie pobierano, oraz że są one pobierane od 1 stycznia 2017 r. Prezydent wyjaśnił, że pracownicy Urzędu zostali zobowiązani do przeanalizowania wydanych zezwoleń pod kątem realizacji obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej i jej ewentualnego wyegzekwowania.

(dowód: akta kontroli str. 1047-1052, 1128, 1129, 1131, 1133)

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 Kontroli, wnosi o:

- 1) zapewnienie rzetelnego wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych, zgodnie z przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych,
- 2) przekazywanie Wojewodzie Wielkopolskiemu kopii wydanych zezwoleń, w terminie o którym mowa w art. 29 ust. 5 ustawy,

¹⁰ Zezwolenia nr: WE.K.425.14.2014, WE.K.425.13.2014, WE.K.425.9.2014, WE.K.425.1.2015, ZS.425.9.2015, ZS.425.10.2016, ZS.425.16.2016, ZS.425.15.2016, ZS.425.14.2016, ZS.425.29.2016.

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz.1827.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

- 3) pobieranie opłaty skarbowej od wydanych zezwoleń, podlegających temu obowiązkowi.

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 NIK Delegatury 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 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:

Dyrektor

Krzysztof Aleksander Matuszek
doradca ekonomiczny

Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis