



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.003.04.2017  
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	Klaudia Dziamska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/53/2017 z 17 marca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piły, Plac Staszica 10, 64-920 Piła (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Głowski, Prezydent Miasta Piły <sup>1</sup> (dalej „Prezydent”) (dowód: akta kontroli str. 4-5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>2</sup> realizowanie w Urzędzie zadań z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych, w latach 2014-2016<sup>3</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Prezydent nie zapewnił przestrzegania wszystkich wymogów związanych z wydawaniem zezwoleń na przeprowadzenie imprez (dalej „zezwolenie”), określonych w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>4</sup>. Stwierdzono bowiem przypadki nierzetelnego rozpatrywania wniosków w tym zakresie i wydawania zezwoleń w oparciu o niekompletną dokumentację, do której uzupełnienia nie wzywano. Ponadto, 1/3 spośród zbadanych zezwoleń nie zawierała wszystkich niezbędnych elementów określonych w ww. ustawie. W przypadku imprez cyklicznych, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy, nie monitorowano terminów ważności wymaganych opinii.

W ocenie NIK, opisane nieprawidłowości, w powiązaniu z niewykorzystywaniem możliwości przeprowadzania kontroli zgodności przebiegu imprezy z warunkami określonymi w zezwoleniu, nie sprzyjały zapewnieniu optymalnego poziomu bezpieczeństwa organizowanych w Pile imprez masowych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### Przestrzeganie wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych

### Opis stanu faktycznego

Wydawaniem decyzji administracyjnych zezwalających na organizację imprez masowych, o których mowa w art. 3 pkt 18 ustawy zajmował się Wydział Oświaty, Kultury i Sportu Urzędu (dalej „Wydział”). Prowadzenie spraw związanych z organizowaniem imprez masowych (w tym przygotowanie zezwoleń) oraz kontrolowanie przestrzegania przez organizatorów przepisów ustawy, przypisano do

<sup>1</sup> Od 6 grudnia 2010 r.

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> Dalej „okres objęty kontrolą”, „lata objęte kontrolą”.

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

zadań jednego pracownika. W Wydziale opracowano system zastępstw pracowników, w przypadku ich nieobecności.

(dowód: akta kontroli str. 78, 102-107)

W latach 2014, 2015 i 2016 w rejestrze zaewidencjonowano łącznie 43 wnioski o przeprowadzenie imprez masowych (odpowiednio 16, 14 i 13). Wszystkie postępowania zakończyły się udzieleniem zezwoleń. W 14 przypadkach zezwolenie wydano jednostkom organizacyjnym Miasta tj. Regionalnemu Centrum Kultury – Fabryka Emocji oraz Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Pile.

(dowód: akta kontroli str. 131, 137-143)

W Urzędzie nie opracowano procedur dotyczących wydawania zezwoleń i kontroli tego procesu ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, Sebastian Dzikowski nie było to wymagane przepisami prawa. Dodał, że dokumenty składane przez organizatorów imprez masowych po dekretacji były przekazywane pracownikowi merytorycznemu, a projekty zezwoleń były akceptowane przez przełożonych i opiniowane przez radcę prawnego. Nie żądano dodatkowej dokumentacji, o której mowa w art. 27 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 485, 487-489)

Kontrola 18 zezwoleń (42%), w tym pięciu udzielonych jednostkom organizacyjnym Urzędu wykazała, że 16 organizatorów, zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy, złożyło wniosek o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprez masowych, nie później niż 30 dni przed planowanym terminem jej przeprowadzenia, natomiast dwóch<sup>5</sup> - dopiero na 16 i 17 dni przed tym terminem. Ponadto w dwóch przypadkach<sup>6</sup> opinie właściwych podmiotów załączono do wniosku na cztery oraz 11 dni przed terminem rozpoczęcia imprezy masowej, zamiast na 14 dni przed tą imprezą (art. 26 ust. 2 ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 144, 164, 171, 190, 212, 233, 250, 269, 284, 303, 337, 344, 361, 387, 408, 417, 437, 454)

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

- w 17 przypadkach (94%), wydał je przed upływem terminu wskazanego w art. 29 ust.1 ustawy tj. na co najmniej siedem dni przed planowanym terminem imprezy masowej,

(dowód: akta kontroli str. 144, 164, 171, 190, 212, 233, 250, 269, 284, 303, 337, 344, 361, 387, 408, 417, 437, 454)

- w 12 przypadkach (66%) zawarł w zezwoleniach wszystkie elementy określone w art. 29 ust. 2 ustawy,

(dowód: akta kontroli str. 145, 165, 191, 213, 251, 286, 345, 389, 409, 419, 439)

- w siedmiu przypadkach (39%), kopie wydanych decyzji, niezwłocznie przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu oraz właściwemu: komendantowi miejskiemu policji i państwowej straży pożarnej, dysponentowi zespołów ratownictwa medycznego oraz państwowemu inspektorowi sanitarnemu (art. 29 ust. 5 ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 164, 190, 212, 250, 269, 337, 437)

Wszystkie decyzje zostały podpisane przez upoważnionego Zastępcę Prezydenta Miasta Piły.

(dowód: akta kontroli str. 108-130)

<sup>5</sup> „E.” sp. z o.o. organizator imprezy w 2015 r., pod nazwą Pożegnanie lata oraz Klub Żużlowy „V.” organizator Drużynowych Mistrzostw II Ligi w Żużlu w sezonie sportowym 2014.

<sup>6</sup> Decyzje nr: 1/2014 z 3 kwietnia 2014 r., 8/2016.

Spośród zezwoleń objętych kontrolą:

- jedno dotyczyło imprezy masowej, podczas której zezwolono na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych zawierających nie więcej niż 3,5% alkoholu (art. 8a ust. 1 ustawy),
- w żadnym zezwoleniu nie stwierdzono, że jest to impreza podwyższonego ryzyka, o której mowa w art. 3 pkt 5 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 108-130)

Prezydent nie korzystał z prawa do kontrolowania zgodności przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniu, wynikającego z art. 31 ust. 2 ustawy. Nie opracowano też procedur monitorowania i kontrolowania imprez organizowanych w Pile. Jednocześnie w latach 2014-2016 nie stwierdzono przypadków przeprowadzania imprez masowych bez stosownego zezwolenia. Dyrektor Wydziału podał, że organizatorzy imprez, które nie były imprezami masowymi informowali Urząd o zamiarze ich przeprowadzenia. W wielu przypadkach uczestniczyli w nich pracownicy Wydziału, którzy nie zgłaszali żadnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 146, 166, 173, 192, 214, 235, 252, 271, 286, 305, 339, 346, 363, 389, 410, 420, 439, 456, 487, 489)

W 2016 r. ze środków finansowych Urzędu, w wysokości 300 tys. zł, w ramach budżetu obywatelskiego sfinansowano modernizację trybuny na stadionie Miejskim Ośrodka Sportu i Rekreacji w Pile.

(dowód: akta kontroli str. 483-484)

W latach objętych kontrolą, w jednostkach organizacyjnych Urzędu, którym udzielono zezwoleń nie przeprowadzono kontroli ani audytu, w zakresie organizacji imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 484)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1. W art. 25 ust. 1 pkt 2 oraz 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 administracyjnego<sup>7</sup>.

W objętych kontrolą postępowaniach nie wzywano wnioskodawców do uzupełnienia braków i wydano zezwolenia pomimo, że:

a) w zgromadzonej dokumentacji brakowało:

- graficznego oznaczenia lub opisu wszystkich albo niektórych elementów, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy - w każdym przypadku,
- informacji o przewidywanych zagrożeniach bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 26 ust. 1 pkt 4 lit. b) - w jednym przypadku<sup>8</sup>,
- informacji o liczbie, organizacji, oznakowaniu, wyposażeniu lub sposobie rozmieszczenia służby porządkowej i informacyjnej (art. 26 ust. 1 pkt 4 lit. c) - w ośmiu wnioskach<sup>9</sup>,

<sup>7</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm., dalej „kpa”

<sup>8</sup> Decyzja nr 1/2014 z 1 kwietnia 2014 r.

<sup>9</sup> Decyzje nr: 1/2014 z 1 kwietnia 2014 r., nr 1/2014 z 3 kwietnia 2014 r., 2/2014, 9/2014, 3/2015, 1/2016, 2/2016, 4/2016,

- informacji o numerze PESEL osoby wyznaczonej na kierownika do spraw bezpieczeństwa (art. 26 ust. 1 pkt 5) - w dwóch przypadkach<sup>10</sup>,
- informacji o zainstalowanych urządzeniach rejestrujących obraz i dźwięk (art. 26 ust. 1 pkt 7 i art. 11) - w trzech przypadkach<sup>11</sup>,
- harmonogramu udostępnienia i opuszczania obiektu/terenu przez uczestników bezpłatnych imprez masowych, w sytuacji gdy regulamin tych imprez przewidywał zmienną liczbę osób w czasie ich trwania (art. 26 ust. 1 pkt 9) - w ośmiu przypadkach<sup>12</sup>,
- programu<sup>13</sup> albo regulaminu imprezy masowej<sup>14</sup> (art. 25 ust. 2 pkt 2) - w ośmiu przypadkach,
- informacji o sposobie udostępnienia wskazanych w poprzednim tiret dokumentów (art. 25 ust. 2 pkt 2) - w dziewięciu<sup>15</sup> przypadkach.  
(dowód: akta kontroli str. 144-482)
- opinii państwowego inspektora sanitarnego, o której mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy - w trzech wnioskach<sup>16</sup> (art. 26 ust. 2).

(dowód: akta kontroli str. 145, 270, 280, 362, 268)

b) w 11 przypadkach<sup>17</sup> Urząd nie dysponował dokumentacją pozwalającą stwierdzić, że opinie, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 zostały dostarczone do Urzędu przed datą wydania zezwolenia. Zgodnie z § 42 ust. 2 w zw. z § 7 pkt 6 Załącznika nr 1 do 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 zakładowych<sup>18</sup>, po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub na kopercie, w przypadku gdy nie ma możliwości jej otwarcia.

(dowód: akta kontroli str. 191, 165, 213, 251, 304, 338, 362, 388, 409, 418, 438)

Odnosząc się do przedstawionych nieprawidłowości Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że decyzje zostały wydane, ponieważ nie zauważono opisanych braków i z tego samego powodu nie wzywano organizatorów do uzupełnienia wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 486, 488)

2. Sześć wydanych zezwoleń nie zawierało wszystkich elementów wymaganych w art. 29 ust. 2 ustawy tj.:

- określenia rodzaju imprezy masowej<sup>19</sup> (art. 29 ust. 2 pkt 2) - w trzech przypadkach,
- dokładnego określenia czasu rozpoczęcia i zakończenia imprez oraz liczby imprez cyklicznych<sup>20</sup> (art. 29 ust. 2 pkt 4 lit. b oraz art. 30 ust. 1 ustawy) - w trzech przypadkach.

Dyrektor wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości była nieuwaga pracownika oraz fakt, że uznano terminarz dostarczony przez organizatora za spełniający wymogi polegające na określeniu terminu.

<sup>10</sup> Decyzje nr: 1/2014 z 1 kwietnia 2014 r. i 2/2015.

<sup>11</sup> Decyzje nr: 9/2016, 2/2014, 1/2014 z 1 kwietnia 2014 r.

<sup>12</sup> Decyzje nr: 4/2016, 9/2016, 3/2015, 2/2015, 4/2015, 6/2015, 3/2014, 2/2014.

<sup>13</sup> Decyzje nr: 1/2014 z 3 kwietnia 2014 r., 3/2015 z 19 maja 2015 r., 3/2015 z 10 czerwca 2015 r., 9/2016.

<sup>14</sup> Decyzje nr: 9/2014, 2/2014, 6/2015, 8/2016.

<sup>15</sup> Np. decyzje nr: 5/2014, 2/2015, 2/2016.

<sup>16</sup> Decyzje nr: 2/2016, 6/2015, 9/2014. Do wniosków tych załączono decyzję z 15 stycznia 2002 r. zezwalającą na prowadzenie działalności w zakresie organizacji imprez sportowo-kulturalnych.

<sup>17</sup> Np. decyzje nr: 2/2016, 3/2015, 3/2014.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 14 poz. 67.

<sup>19</sup> Decyzje nr: 9/2014, 2/2015, 4/2016.

<sup>20</sup> Decyzje nr: 1/2014 z 3 kwietnia 2014 r., 6/2015, 1/2016.

NIK wskazuje, że w świetle przywołanych przepisów, dostarczenie przez wnioskodawcę terminarza nie zwalniało Prezydenta z obowiązku ujęcia w zezwoleniu czasu rozpoczęcia i zakończenia oraz liczby imprez wchodzących w skład cyklicznej imprezy masowej.

(dowód: akta kontroli str. 173-175, 234-237, 271-273, 304-307, 362-365, 439, 456-458, 487, 489)

3. Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy opinie, o których mowa w jej art. 25 ust. 1 pkt 2 zachowują ważność przez sześć miesięcy. W dwóch przypadkach<sup>21</sup> nie wezwano organizatorów imprez cyklicznych do przedłożenia aktualnych opinii właściwego miejscowo: komendanta policji, państwowej straży pożarnej i dysponenta zespołów ratownictwa medycznego, pomimo tego że w trakcie okresu w którym organizowane były te imprezy, upłynęło sześć miesięcy od daty wydania tych opinii.

Dyrektor Wydziału przyznał, że wynikało to z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 454-482, 269-283, 486, 488)

4. Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 5 ustawy, organ wydaje zezwolenie albo odmawia jego wydania w terminie, co najmniej siedmiu dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej, a jego kopie przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech dni od dnia wydania, podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 oraz wojewodzie. Wskazane terminy mają na celu zapewnienie m.in.: szybkości i sprawności prowadzonych postępowań, ochrony interesów organizatorów oraz możliwości skorzystania przez wojewodę z jego uprawnień do zakazania albo przerwania imprezy masowej, o których mowa w art. 34 i 34a ustawy.

Prezydent wydawał jedno zezwolenie na cztery dni przed planowanym terminem imprezy<sup>22</sup> oraz w jedenastu przypadkach przekazywał kopie zezwoleń po przywołanym, trzydniowym terminie<sup>23</sup>.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że przyczyną tego stanu było zbyt późne dostarczenie wymaganych dokumentów przez organizatora, a odwołanie imprezy miałyby niekorzystny odbiór społeczny. Natomiast jako datę wysyłki błędnie traktowano datę przekazania kopii decyzji do kancelarii głównej Urzędu, zamiast daty nadania przesyłki.

(dowód: akta kontroli str. 144, 171, 190, 233, 284, 303, 344, 361, 387, 408, 417, 454-475)

## 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<sup>24</sup>, wnosi o:

- 1) zapewnienie rzetelnego prowadzenia postępowań w przedmiocie wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych, zgodnie z przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych,
- 2) monitorowanie terminów ważności opinii, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy, wydawanych dla masowych imprez cyklicznych,

<sup>21</sup> Dotyczy decyzji nr 1/2014 z 3 kwietnia 2014 r. Drużynowych Mistrzostw II Ligi w Żużlu i decyzji nr 6/2015 Orlen Liga w sezonie 2015 r.

<sup>22</sup> Decyzja nr 8/2016.

<sup>23</sup> 11 przypadków - np. decyzje nr: 5/2014, 2/2015, 1/2016.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

- 3) przekazywanie kopii zezwoleń uprawnionym podmiotom, w terminie 3 dni od daty ich wydania.

## 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, 11 maja 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Klaudia Dziamska  
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Andrzej Aleksandrowicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*