



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.003.06.2017
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	Zuzana Kaźmierczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/74/2017 z dnia 9 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania, pl. Kolegiacki 17, 61-841 Poznań (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jaśkowiak, Prezydent Miasta Poznania ¹ (dalej „Prezydent”).

II. Ocena² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2014-2016³ w Urzędzie prawidłowo realizowano zadania z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych.

Prezydent zapewnił przestrzeganie wszystkich wymogów związanych z wydawaniem zezwoleń na przeprowadzenie imprez (dalej „zezwolenie”), określonych w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁴. W Urzędzie rzetelnie rozpatrywano wnioski w tym zakresie i wydawano decyzje, zawierające wszystkie niezbędne elementy określone w ww. ustawie, także w przypadkach, gdy organizatorem były jednostki organizacyjne Miasta Poznania (dalej „Miasto”).

Zapewnieniu właściwego poziomu bezpieczeństwa organizowanych w Poznaniu imprez masowych sprzyjało 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. Pracownicy Urzędu współpracowali w tym zakresie m.in. z organizatorami imprez oraz przedstawicielami policji, straży miejskiej, pogotowia ratunkowego, straży pożarnej i służby celnej. W sposób jednolity i rzetelny dokumentowano przedmiotowe czynności.

Jedyna stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła przypadków nieterminowego przekazywania kopii wydanych zezwoleń uprawnionym podmiotom, co m.in. mogło utrudnić Wojewódzie Wielkopolskiemu ewentualne skorzystanie z jego uprawnień do zakazania albo przerwania imprezy masowej, o których mowa w art. 34 i 34a ustawy.

¹ Od 8 grudnia 2014 r. Wcześniej, przez 16 lat, stanowisko to zajmował Ryszard Grobelny.

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”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Wydawanie decyzji administracyjnych zezwalających na organizację imprez masowych, o których mowa w art. 3 pkt 18 ustawy zostało przypisane do zadań Wydziału Kultury⁵ i Wydziału Sportu⁶. Prowadzeniem spraw związanych z organizowaniem imprez masowych oraz kontrolowaniem przestrzegania przez organizatorów przepisów ustawy, zajmowało się trzech pracowników Urzędu⁷. W obu Wydziałach przedmiotowe decyzje były wydawane przez Dyrektorów (lub ich zastępców), posiadających stosowne upoważnienia Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 2-137, 1260-1287, 1319-1342)

W Urzędzie, w ramach wdrożonego systemu zarządzania jakością PN-EN ISO 9001-2009, w każdym z ww. Wydziałów opisano ścieżkę procesu wydawania decyzji w sprawach dot. organizacji imprez masowych, zatwierdzoną przez Dyrektora Wydziału. W latach 2014-2016 realizacja ww. zadania odbywała się zgodnie z opisaną ścieżką.

(dowód: akta kontroli str. 152-159, 167-176, 1357-1359)

W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęły łącznie 343 wnioski o wydanie zezwolenia (w 2014 r. - 88, w 2015 – 125, w 2016 – 130). W tym czasie wydano 327 decyzji⁸, w tym decyzje dotyczące 17 imprez masowych podwyższonego ryzyka, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy. W 23 sprawach zezwolenie wydano Miastu albo jego jednostkom organizacyjnym⁹.

W sześciu sprawach Prezydent odmówił wydania zezwolenia. Po złożeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w czterech z nich decyzje odmowne uchylono, jednocześnie zezwalając na organizację imprezy.

(dowód: akta kontroli str. 140-151, 162-166, 1318, 1371)

W celu usprawnienia procedury, opracowano wzór wniosku dla organizatorów imprez masowych (zawierający wykaz wszystkich niezbędnych dokumentów), a informacje związane z jego uzyskaniem zamieszczano na stronach internetowych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 138-151, 160-166, 177-182)

W trakcie kontroli NIK szczegółową analizą objęto 26 postępowań¹⁰ w sprawie wydania zezwolenia, w tym 20, których organizatorem był podmiot inny niż Miasto lub jego jednostki organizacyjne. Trzy spośród badanych spraw dotyczyły odmowy wydania zezwolenia.

Stwierdzono, że dziewięć wniosków organizatorzy złożyli po terminie wskazanym w art. 25 ust. 1 ustawy, tj. później niż na 30 dni przed planowanym rozpoczęciem imprezy. Wszystkie wnioski były kompletne i zawierały dokumenty, o których mowa w art. 26 ust. 1 ustawy.

⁵ Zadania zostały przypisane Wydziałowi Kultury i Wydziałowi Sportu na podstawie zarządzeń Prezydenta Nr: 22/2013/K, 24/2016/K, 43/2016/K z dnia odpowiednio: 20 sierpnia 2013 r. (ze zm.), 13 czerwca 2016 r. i 6 października 2016 r.

⁶ Realizacja zadań w zakresie organizacji artystyczno-rozrywkowych imprez masowych podlegała regulacjom zawartym w zarządzeniu Nr 1/2013 Dyrektora Wydziału Kultury i Dziedzictwa z dnia 2 stycznia 2013 r., zarządzeniu Nr 1/2015 Dyrektora Wydziału Kultury z dnia 2 stycznia 2015 r. (ze zm.) oraz zarządzeniu Nr 1/2016 Dyrektora Wydziału Kultury z dnia 3 października 2016 r. Z kolei zadania dotyczące organizacji sportowych imprez masowych podlegały regulacjom wynikającym z zarządzenia Nr 3/2013 Dyrektora Wydziału Sportu z dnia 18 grudnia 2013 r., zarządzenia Nr 2 Dyrektora Wydziału Sportu z dnia 7 września 2015 r. oraz zarządzenia Nr 1/2016 Dyrektora Wydziału Sportu z dnia 7 marca 2016 r.

⁷ Stan na dzień 10 maja 2017 r. W Wydziałach opracowano system zastępstw pracowników, w przypadku ich nieobecności.

⁸ W tym: w 2014 r. – 87, w 2015 r. – 123, a w 2016 r. – 117.

⁹ Np. Poznańskim Ośrodkiem Sportu i Rekreacji, Estradzie Poznańskiej, Centrum Kultury Zamek, Teatrowi Muzycznemu w Poznaniu, Bibliotece Raczyńskich.

¹⁰ 19 imprez artystyczno-rozrywkowych i siedem imprez sportowych.

Wszystkie zbadane decyzje zostały wydane nie później niż na siedem dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy, co było zgodne z art. 29 ust. 1 ustawy. Decyzje te zawierały wszystkie elementy, o których mowa w jej art. 29 ust. 2, tj. nazwę organizatora, określenie rodzaju, nazwy i warunków przeprowadzenia imprezy masowej (miejsce, czas jej rozpoczęcia i zakończenia, maksymalną liczbę osób, które mogą w niej uczestniczyć, liczbę członków służby porządkowej oraz służby informacyjnej, informację o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk). Kopie tych decyzji były każdorazowo przekazywane Wojewodzie Wielkopolskiemu oraz właściwym: komendantom miejskim policji i państwowej straży pożarnej, państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu oraz dysponentowi zespołów ratownictwa medycznego.

(dowód: akta kontroli str. 189-1247, 1378-1995)

W Urzędzie prawidłowo zakwalifikowano 17 imprez jako podwyższonego ryzyka, co wynikało z informacji o przewidzianych zagrożeniach, lub opinii Komendanta Miejskiego Policji w Poznaniu i było zgodne z art. 29 ust. 3 ustawy.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrole wszystkich imprez podwyższonego ryzyka, wypełniając tym obowiązek wynikający z art. 31 ust. 1 ustawy. Skorzystano także z uprawnienia do skontrolowania 57 innych imprez (art. 31 ust. 2). Podjęcie przez pracowników Urzędu kontroli fakultatywnych było wynikiem analizy, która miała na względzie miejsce przeprowadzenia imprezy, jej status (np. impreza studencka) oraz ryzyko wystąpienia zagrożeń i incydentów (mecze piłki nożnej).

(dowód: akta kontroli str. 1288-1289)

Badaniem objęto dokumentację pokontrolną dotyczącą 22 imprez masowych. W Urzędzie nie opracowano procedur przebiegu czynności kontrolnych dot. imprez masowych, niemniej jednak w poszczególnych Wydziałach kontrole były dokumentowane w protokołach, w sposób jednolity i rzetelny. W trakcie prowadzonych kontroli nie stwierdzono zdarzeń, które w istotny sposób mogły wpłynąć na bezpieczeństwo uczestników imprez, natomiast pojedyncze incydenty lub zakłócenia porządku w trakcie meczów piłki nożnej były wyjaśniane z organizatorem imprezy, a także omawiane każdorazowo na spotkaniach organizowanych z udziałem m.in. właściwych służb. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały informacje o zagrożeniu bezpieczeństwa imprez organizowanych na terenie Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 162-166, 1251-1259, 2000-2100)

W dziewięciu zezwoleniach (spośród objętych kontrolą) Prezydent wyraził zgodę na sprzedaż oraz spożywanie napojów alkoholowych. W sprawach tych organizatorzy dołączali do wniosku informację o czasie i miejscu sprzedaży oraz spożywania alkoholu (art. 8a ust. 5 ustawy). Przedmiotowe kwestie były weryfikowane w trakcie prowadzonych kontroli, podczas inspekcji punktów gastronomicznych. Ponadto, Wydział Kultury, w wyniku współpracy z Urzędem Celnym w Poznaniu¹¹, każdorazowo kopię zezwolenia przekazywał także do ww. Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1367-1370)

Zarówno Wydział Kultury, jak i Wydział Sportu monitorował też organizację innych niż masowe, wydarzeń kulturalnych i sportowych, mając na uwadze w szczególności planowaną liczbę ich uczestników. Wykorzystywano w tym celu m.in. kierowane

¹¹ Pisma zostało skierowane do Urzędu w zw. z prowadzoną przez Urząd Celny analizą ryzyka w zakresie obrotu detalicznego napojów alkoholowych, nieoznaczonych wymaganymi znakami akcyzy, każdorazowo w odniesieniu do imprez artystyczno-rozrywkowych w 2016 r.

do Prezydenta zawiadomienia, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹². Również w odniesieniu do imprez o mniejszym zasięgu, mimo braku obowiązku w tym zakresie, Urząd ściśle współpracował ze służbami odpowiedzialnymi za kwestie bezpieczeństwa. Przedmiotowy monitoring znalazł odzwierciedlenie w kalendarzu wydarzeń, prowadzonym również na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1290-1303, 1318, 1373)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy, kopie wydawanych zezwoleń organ przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie trzech dni od dnia ich wydania, podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 oraz wojewodzie. Wskazany termin ma na celu zapewnienie m.in.: szybkości i sprawności prowadzonych postępowań oraz możliwości skorzystania przez wojewodę z jego uprawnień do zakazania albo przerwania imprezy masowej, o których mowa w art. 34 i 34a ustawy.

W 10 przypadkach Prezydent przekazał kopie zezwoleń po ww. terminie. Dyrektorzy Wydziałów wskazali, że „niezwłocznie po wydaniu ww. decyzji, jeszcze przed upływem terminu, kopie zostały przekazane do Kancelarii Urzędu, a dodatkowo wysyłano je pocztą elektroniczną do zainteresowanych stron”. Niemniej jednak w toku kontroli NIK Urząd nie przedłożył pełnej dokumentacji potwierdzającej fakt każdorazowego wysłania tych wiadomości e-mail do wszystkich uprawnionych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 270-271, 377-379, 440-441, 591-592, 594-595, 680-683, 724-729, 923-926, 1103-1106, 1365-1366, 1713-1716)

Uwaga
dotycząca
badanej
działalności

W jednej z kontrolowanych spraw¹³ organizator dołączył do wniosku m.in. umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, z treści której wynikało, że obejmowała ona „imprezy masowe na otwartej przestrzeni o charakterze sportowym, w tym o podwyższonym ryzyku: mecze piłki nożnej z udziałem I zespołu KKS Lech Poznań”. Ponadto, w punkcie dotyczącym uiszczanych składek wskazano kwoty, odnosząc się tylko do meczów piłki nożnej. Przedmiotowa impreza, mimo że organizowana była na stadionie piłkarskim, miała charakter rozrywkowy, co znalazło odzwierciedlenie m.in. w wydanym zezwoleniu. Ubezpieczenie to obejmowało zatem jedynie zdarzenia związane z organizacją imprezy sportowej w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy – a nie imprezy artystyczno-rozrywkowej, o której mowa w jej art. 3 pkt 2. NIK zwraca uwagę, że w zaistniałej sytuacji uzasadnione było skorzystanie, na podstawie art. 27 pkt 2 ustawy, z uprawnienia do żądania od organizatora dodatkowej dokumentacji w postaci dokumentu poświadczającego spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 53 ust. 1.

Dyrektor Wydziału Kultury wskazała, że nie jest w stanie wyjaśnić powyższej sytuacji z uwagi na fakt, że pracownik prowadzący przedmiotową sprawę nie jest już pracownikiem Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 1377, 1594-1596)

¹² Dz.U. z 2017 r. poz. 862.

¹³ Benefis Piotra Reissa, organizator: KKS Lech Poznań.

IV. Wniosek

Wniosek
pokontrolny

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 Kontroli¹⁴, wnosi o przekazywanie kopii wydanych zezwoleń uprawnionym podmiotom, w terminie trzech 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 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 wniosku pokontrolnego 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 31 maja 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Zuzanna Kaźmierczak
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis

¹⁴ Dz. U. z 2017 poz. 524.