

OR.VI.1910.1.2018



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.02.2018
P/18/091

URZĄD MIEJSKI W ŚWIECIU	
Wpłynęło dnia	05. KWI. 2018
L. dz.1854	Zal.
podpis	<i>[Signature]</i>

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Bydgoszczy
Kontroler	Artur Gackowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/5/2018 z 10 stycznia 2018 roku (dowód: akta kontroli str. 2-3)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Świeciu, ul. Wojska Polskiego 124, 86-100 Świecie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Pogoda – Burmistrz Świecia ² (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Burmistrz zapewnił warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków określonych w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁴. Zadania związane z rozpatrywaniem wniosków i wydawaniem zezwoleń na organizację imprez masowych zostały powierzone konkretnym komórkom organizacyjnym Urzędu, a pracownikom wydano stosowne upoważnienia do wydawania decyzji w tych sprawach.

Izba negatywnie ocenia proces rozpatrywania wniosków i wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych. Podstawą takiej oceny były stwierdzone nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- wydania zezwolenia na organizację imprezy masowej⁵ z niewystarczającym udziałem wymaganych służb (porządkowej i informacyjnej), tj. bez zapewnienia odpowiednich warunków bezpieczeństwa tej imprezy;
- udzielenia zezwoleń na organizację imprez masowych, we wszystkich prowadzonych w latach 2015-2017 sprawach, mimo że wnioski organizatorów nie spełniały wymogów określonych w ustawie. Dotyczyło to m.in. niekompletnych danych o rozmieszczeniu służb porządkowych oraz służb informacyjnych – 22 przypadki, braku informacji o zainstalowanych urządzeniach rejestrujących obraz i dźwięk – osiem spraw, niepodanie informacji o liczebności służby informacyjnej – 5 wniosków;
- udzielenia zezwoleń na organizację imprez masowych, w dziewięciu prowadzonych w latach 2015-2017 sprawach (40%), mimo że wnioski organizatorów zawierały sprzeczne informacje na temat liczebności wymaganych

¹ Dalej „Urząd” lub „UM”.

² Dalej również „Organ” lub „Burmistrz”, zajmujący to stanowisko w całym kontrolowanym okresie.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1160, ze zm., dalej „ustawa”.

⁵ Nr 17.

służb. Niewyjaśnienie przez Organ tak kluczowych dla bezpieczeństwa imprez masowych kwestii, było – w ocenie NIK – działaniem nierzetelnym, które w sposób znaczący utrudniało stwierdzenie, czy organizator spełniał wymogi z art. 6 i 26 ustawy i zapewnił odpowiednie warunki bezpieczeństwa imprez masowych;

- nieudokumentowania we wszystkich prowadzonych w latach 2015-2017 sprawach o wydanie zezwoleń na organizację imprez masowych, faktu sprawdzenia/zweryfikowania przez Organ czy organizator spełnił obowiązki i wymogi, o których mowa w art. 6 ustawy. Stanowiło to naruszenie art. 67 § 1 i art. 72 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶;
- niewzywania organizatorów do uzupełnienia wniosków o brakujące, wymagane opinie lub instrukcje postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia, które winny być dołączone do wniosku, niezwłocznie, jednak nie później niż na 14 dni przed terminem rozpoczęcia imprezy masowej. Bezczyność Organu w ww. przypadkach NIK ocenia jako działanie nierzetelne;
- nieprzekazania Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu kopii wszystkich wydanych w latach 2015-2017 zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych. W tym kontekście Izba zwróciła uwagę, że brak informacji o odbywających się na terenie województwa imprezach masowych może utrudniać skuteczną realizację ustawowych obowiązków wojewody w przedmiotowym zakresie.

W analizowanym okresie w Świeciu nie były organizowane imprezy masowe podwyższonego ryzyka, które podlegają obowiązkowej kontroli organu wydającego zezwolenie na jej przeprowadzenie. Burmistrz nie korzystał natomiast 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.

Burmistrz nie wydawał zezwoleń na organizację biegów ulicznych, 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 drogowym⁷, co należało do właściwości Starosty Powiatowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie realizację spraw dotyczących imprez masowych oraz nadzoru nad ich przebiegiem, przypisano do zadań Urzędu Stanu Cywilnego i Spraw Obywatelskich⁸. Od 1 kwietnia 2016 r., w wyniku aktualizacji regulaminu organizacyjnego⁹, obowiązek realizacji tych zadań przekazano Straży Miejskiej¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 13-23)

⁶ j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm., dalej „KPA”.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm., zwana dalej: „upord”.

⁸ Zarządzenie nr 189/11 Burmistrza Świecia z 7 lipca 2011 r. w sprawie przyjęcia nowego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Świeciu.

⁹ Zarządzenie Nr 457/16 Burmistrza Świecia z dnia 31 marca 2016 roku w sprawie przyjęcia nowego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Świeciu.

¹⁰ Zgodnie z § 21 regulaminu z 2011 r. i 2016 r. Straż Miejska jest komórką organizacyjną Urzędu.

Z upoważnienia Burmistrza¹¹, uprawnionymi do wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych byli: do 25 maja 2015 r. – Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego i Spraw Obywatelskich¹², a od 26 maja 2015 r. – Komendant Straży Miejskiej¹³.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Ww. pracownicy zajmowali się również rozpatrywaniem wniosków o wydanie zezwoleń na organizowanie imprez masowych i weryfikowaniem spełniania przez organizatora ustawowych obowiązków i wymogów.

Komendant w 2012 r. ukończył studia podyplomowe w zakresie Bezpieczeństwa lokalnego i regionalnego. Ponadto w 2015 r. brał udział w szkoleniu z udzielania Pierwszej Pomocy oraz w zakresie kontroli ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 7-12)

W Urzędzie nie opracowano odrębnych procedur postępowania w zakresie:

- wydawania zezwoleń na organizację imprez masowych oraz weryfikowania spełniania przez organizatorów obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 6 i 13 ust. 2 ustawy,
- kontroli przebiegu imprez masowych,
- monitorowania organizacji na terenie gminy imprez innych niż masowe, w szczególności imprez, które nie zostały zgłoszone jako masowe, a nosiły znamiona takich imprez,
- organizacji imprez masowych, których organizatorem była kontrolowana gmina (lub jej jednostka organizacyjna).

Jak podał Burmistrz, weryfikacja spełniania przez organizatorów obowiązków i wymogów dotyczących imprez masowych odbywała się przez upoważnionego pracownika na podstawie złożonych dokumentów organizatora i opinii służb i instytucji wynikających z aktów normatywnych. W decyzji organizator informowany jest o możliwości przeprowadzenia kontroli przebiegu imprezy. Organizacja imprezy masowej zorganizowanej przez Gminę, odbywała się na zasadach ogólnych.

(dowód: akta kontroli str. 94-96, 101-103)

W kontrolowanym okresie nie prowadzono kontroli wewnętrznych i audytów w zakresie realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych. Nie wpłynęły także skargi i wnioski dotyczące organizowanych na terenie gminy imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 30-32, 40-42, 104-111)

W Urzędzie nie przyjęto odrębnych rozwiązań i nie wypracowano dobrych praktyk w zakresie wykonywania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych. Jak podał Burmistrz, w większości przypadków odbywają się wspólne oględziny terenu imprezy, w których biorą udział organizatorzy, przedstawiciele Komendy Powiatowej Policji w Świeciu, Straży Miejskiej. Straż Miejska w wielu przypadkach pomaga w zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa na imprezach.

(dowód: akta kontroli str. 94-96, 101-103)

¹¹ Udzielonego na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.).

¹² Na podstawie Zarządzenia nr 790/13 Burmistrza Świecia z 15 maja 2013 r.

¹³ Dalej „Komendant”, na podstawie Zarządzenia nr 168/15 Burmistrza Świecia z 26 maja 2015 r.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Burmistrz zapewnił warunki organizacyjno-kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z rozpatrywaniem wniosków i wydawaniem zezwoleń na organizację imprez masowych. NIK ocenia pozytywnie przypisanie realizacji zadań z tego zakresu konkretnym komórkom organizacyjnym Urzędu i udzielenie pracownikom stosownych upoważnień.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2017 upoważnieni pracownicy Urzędu wydali łącznie 23¹⁴ decyzje – zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. W tej liczbie nie było decyzji dotyczących imprez masowych podwyższonego ryzyka. W siedmiu¹⁵ przypadkach organizatorem była jednostka organizacyjna Urzędu. Nie wystąpiły przypadki wydania decyzji odmownych na przeprowadzenie imprez masowych oraz decyzji o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej lub o jej przerwaniu.

(dowód: akta kontroli str. 24-39, 45-90, 101-103)

Szczegółową analizą przestrzegania wymogów i procedur w procesie przyjmowania i rozpatrywania wniosków oraz wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych objęto dokumentację wszystkich 23 imprez masowych (100%). Analiza ta wykazała, że:

- w przewidzianym w art. 25 ust. 1 ustawy terminie (na 30 i więcej dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy masowej) dostarczono 16 wniosków; pozostałe siedem¹⁶ dostarczono od 29 do 16 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy masowej;
- każdy wniosek o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej był zarejestrowany w rejestrze prowadzonym w sekretariacie Burmistrza, oraz dodatkowo w rejestrze Urzędu Stanu Cywilnego w okresie do końca marca 2016 r., a od 1 kwietnia 2016 r. - w rejestrze Straży Miejskiej;
- do wszystkich wniosków nie były załączone w dniu ich złożenia opinie o których mowa w art. 25 ust. 1, pkt 2 ustawy. W 17 sprawach uzupełniono je w terminie określonym w art. 26 ust. 2 ustawy, a w pozostałych sześciu z naruszeniem tego terminu;
- w 19 przypadkach terminowo przedłożono instrukcję, o której mowa w art. 6 ust. 4 ustawy, tj. instrukcję postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia, w pozostałych czterech naruszono ten termin;
- nie stwierdzono przypadków wydania negatywnych opinii przez Policję lub Państwową Straż Pożarną¹⁷ na przeprowadzenie imprezy masowej;
- wszyscy zobowiązani do tego organizatorzy przed wydaniem decyzji-zezwoleń wnieśli opłaty, o których mowa w 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 skarbowej¹⁸;

¹⁴ Osiem w 2015 r.; pięć w 2016 i 10 w 2017 r..

¹⁵ Po dwie imprezy w 2015 i 2016 r.; trzy w 2017 r.

¹⁶ Nr 2 – 16 dni; nr 4, 10 – 26 dni; nr 7 – 27 dni; nr 9 – 28 dni; nr 17 i 23 – 29 dni.

¹⁷ Dalej „PSP”.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1827, ze zm.

- w sześciu decyzjach-zezwoleńiach spełniono wymóg, art. 29 ust. 1 ustawy i wydano je w terminie, tj. co najmniej na siedem dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej. W pozostałych 17 termin ten wyniósł od trzech do sześciu dni¹⁹, przy czym wszystkie badane decyzje zostały wydane po otrzymaniu kompletu dokumentów, w szczególności opinii o których mowa w art. 25 ust. 1, pkt 2 ustawy i instrukcji, o której mowa w art. 6 ust. 4 ustawy;
- w 17 przypadkach kopię decyzji przekazano nie później niż w terminie trzech dni od dnia ich wydania, podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy. W pozostałych sześciu sprawach Organ nie dysponował dowodami potwierdzającymi przekazanie kopii tych decyzji niektórym z ww. podmiotów;
- we wszystkich zbadanych sprawach nie przesłano wojewodzie kopii wydanej decyzji;
- wszystkie zbadane decyzje zawierały wymagane elementy określone w art. 107, § 1 KPA.

(dowód: akta kontroli str. 183-196)

We wszystkich zbadanych wnioskach organizator nie informował Organu o chęci sprzedaży czy podawania alkoholu. Dla żadnej imprezy nie wydano zgody na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych zawierających nie więcej niż 3,5%.

(dowód: akta kontroli str. 97-98, 101-103, 182)

Jak podał Burmistrz, organ nie posiadał wiedzy i informacji o dokonaniu przez organizatora sprawdzenia terenu/objektu pod kątem poszukiwania materiałów i urządzeń wybuchowych, przed wydaniem zezwolenia na organizację imprezy masowej.

(dowód: akta kontroli str. 112-114, 117-120)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W jednej sprawie²⁰ Komendant wydał zezwolenie na organizację imprezy masowej z niewystarczającym udziałem wymaganych służb (porządkowej i informacyjnej), tj. bez zapewnienia odpowiednich warunków bezpieczeństwa tej imprezy. Z wydanej decyzji wynikało, że przewidywana liczba osób na imprezie będzie wynosiła 1 300 osób, a służba porządkowa i informacyjna liczyć będzie łącznie 17 osób, tj. o 3 osoby za mało w stosunku do wymogów określonych w art. 6 ust. 2 pkt. 1 ustawy²¹. Zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 2 ustawy organ winien omówić wydania zezwolenia m.in. w przypadku niespełnienia przez organizatora obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 6.

(dowód: akta kontroli str. 675-709)

Komendant podał w wyjaśnieniach, że podczas analizowania otrzymanych dokumentów takich jak opinie służb i instytucji, które z mocy ustawy są zobowiązane do ich wydania, jako niezbędnych w procesie tworzenia decyzji o imprezie masowej, oraz planu zabezpieczenia gdzie wskazano 1000 osób jako maksymalną ilość uczestników - stwierdziłem, że podana ilość służb ochrony w ilości 17 osób jest wystarczająca (10 pracowników na 300 osób i co najmniej

¹⁹ 3 dni – sprawy nr 7, 9, 13, 20, 21, 23; 4 dni – nr 2, 4, 10, 11, 12, 14, 16; 5 dni – nr 3, 5, 22; 6 dni – nr 8.

²⁰ Nr 17.

²¹ Co najmniej 10 członków służb: porządkowej i informacyjnej na 300 osób, które mogą być obecne na imprezie masowej, i co najmniej 1 członek służby porządkowej lub służby informacyjnej na każde następne 100 osób.

1 porządkowa na każde 100 osób, przy czym nie mniej niż 20% ogólnej liczby członków służby stanowią członkowie służby porządkowej). Sugerując się w/w stwierdzeniem podczas tworzenia decyzji, umknęła mojej uwadze rozbieżność pomiędzy ilością osób we wniosku organizatora i ilości ujętej w planie zabezpieczenia. W/w sytuacja była powodem nie skorzystania z uprawnień określonych w art. 64 ust. 2 KPA i wydania decyzji zezwalającej na organizację imprezy masowej.

(dowód: akta kontroli str. 849-851)

2. Dwadzieścia dwa spośród 23 zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych (96%), wydanych przez pracowników Urzędu w latach 2015-2017, zostało udzielonych mimo, że wnioski organizatorów nie spełniały wymogów określonych w ustawie. I tak:

a) w ośmiu postępowaniach²² wydano zezwolenia na organizację imprez masowych, mimo że organizator nie podał we wniosku wymaganej art. 26 ust. 1 pkt 7 ustawy informacji o zainstalowanych urządzeniach rejestrujących obraz i dźwięk, o których mowa w art. 11 ustawy.

Komendant wskazał, że większość wymienionych imprez odbywa się na tzw. wolnym powietrzu dlatego uznał, że takie urządzenia nie będą tam zainstalowane na potrzeby bezpieczeństwa, nie były to imprezy gdzie sprzęt rejestrujący musi być zainstalowany z mocy ustawy;

b) w 22 postępowaniach²³ wydano zezwolenia na organizację imprez masowych, mimo że organizator nie podał we wniosku wymaganej art. 26 ust. 1 pkt. 1 lit. d ustawy informacji o rozmieszczeniu służb porządkowych oraz służb informacyjnych, jaką powinien zawierać graficzny plan obiektu (terenu), na którym ma być przeprowadzona impreza masowa. Na załączanych planach wskazano jedynie miejsca przebywania „ochrony”.

Komendant wskazał, że uznał, iż w skład ochrony wchodzi zarówno służba porządkowa jak i informacyjna. Na załączonych planach naniesione były miejsca rozstawienia w/w służby, natomiast zadania zostały przypisane poszczególnym zespołom. W piśmie organizatora i dokumentacji przedstawiciela agencji ochrony zawarte było, że osoby biorące udział w zabezpieczeniu poszczególnych imprez spełniają minimalne wymogi zawarte w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych;

c) w dwóch postępowaniach²⁴ wydano zezwolenia na organizację imprez masowych, mimo że organizator nie podał we wniosku wymaganej art. 26 ust. 1 pkt 5 ustawy informacji o numerze i dacie wydania zaświadczenia o ukończeniu szkolenia dla kierowników do spraw bezpieczeństwa imprez masowych.

Komendant podał w wyjaśnieniach, że osoby, które zostały wskazane jako kierownik do spraw bezpieczeństwa i nie podano w ich przypadku numeru i daty wydania zaświadczenia o ukończeniu szkolenia w dwóch postępowaniach, są osobami, które występują w wielu innych postępowaniach gdzie potrzebne informacje były ujęte i to było prawdopodobna przyczyna nieujawnienia braku wymaganych zapisów;

d) w pięciu postępowaniach²⁵ wydano zezwolenia na organizację imprez masowych, mimo że organizator nie podał we wniosku wymaganych art. 26

²² Nr 4, 6, 12, 13, 19-22.

²³ Z wyłączeniem imprezy nr 1.

²⁴ Nr 12 i 13.

²⁵ Nr 4-5, 7-8 i 10.

ust. 1 pkt. 4 lit. c ustawy informacji o liczebności służby informacyjnej. We wnioskach wskazano jedynie „liczbę pracowników ochrony”.

Komendant wyjaśnił, że w toku czynności służbowych umknęły mojej uwadze nieścisłości, które zostały wychwycone przez osobę kontrolującą. Mogę to wyjaśnić jedynie natłokiem innych czynności służbowych i często krótkim czasem od otrzymania kompletu dokumentów niezbędnych do wydania decyzji do terminu jej wydania.

Zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy organ winien omówić wydania zezwolenia m.in. w przypadku niezłożenia przez organizatora opinii, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2, i dokumentów, o których mowa w art. 26 lub niespełnienia przez organizatora obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 6. W żadnej z wyżej wymienionych spraw Organ nie zastosował art. 64 KPA i nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku.

Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego wskazał, że nie wzywał organizatora do uzupełnienia wniosku ponieważ organizatorzy już we wnioskach informowali, że dostarczą w późniejszym czasie brakujące dane (głównie opinie), informował on ustnie, telefonicznie o brakach i potrzebie ich usunięcia. Sprawdzał też głównie na policji i w straży pożarnej w Świeciu czy dany organizator faktycznie złożył stosowne wnioski do ww. służb.

Komendant Straży Miejskiej, odpowiedzialny za wydawanie ww. decyzji od 1 kwietnia 2016 r. wyjaśnił, że w jego ówczesnej ocenie i posiadanej na dzień wydania decyzji wiedzy, organizator złożył komplet dokumentów, który spełniał minimalne wymagania określone ustawą. Jednocześnie organizator informował, że brakujące dokumenty dostarczy w późniejszym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 112-114, 117-120)

3. Dziewięć zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych²⁶, wydanych przez pracowników Urzędu w latach 2015-2017, zostało udzielonych mimo, że wnioski organizatorów zawierały sprzeczne informacje na temat liczebności wymaganych służb, określonej w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy. I tak:
- we wniosku nr 4 wskazano 25 pracowników ochrony, razem ze służbami porządkowymi – 28. Natomiast w załączonym do tego wniosku planie zabezpieczenia podano 25 członków służb porządkowych w tym kierownik ds. zabezpieczenia,
 - we wniosku nr 5 podano 14 pracowników ochrony plus osoba kierująca (bez podziału na porządkową i informacyjną), podczas gdy w załączonym do wniosku planie zabezpieczenia podano 11 członków służb porządkowych w tym kierownik ds. bezpieczeństwa,
 - we wniosku nr 6 podano, że liczba pracowników ochrony zabezpieczającej wynosić będzie 20, razem ze służbami porządkowymi – 24. Z kolei w planie zabezpieczenia załączonym do wniosku podano: 20 członków służb porządkowych w tym kierownik ds. bezpieczeństwa oraz czterech pracowników służb informacyjnych,
 - we wniosku nr 7 podano, że liczba pracowników ochrony zabezpieczającej imprezę wynosić będzie 15, tj. o dwie osoby za mało w stosunku do wymogów określonych w art. 6 ust. 2. Natomiast w załączonym do wniosku

²⁶ Nr 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13.

planie zabezpieczenia podano 17 członków służb porządkowych w tym kierownik ds. bezpieczeństwa²⁷,

- we wniosku nr 8 podano 22 pracowników ochrony bez podziału na służbę porządkową i informacyjną, a w załączonym do wniosku planie zabezpieczenia wykazano 22 osoby służby porządkowej,
- we wniosku nr 10 podano 17 pracowników ochrony bez podziału na służbę porządkową i informacyjną, a w załączonym do wniosku planie zabezpieczenia wykazano 17 osób służb porządkowych oraz kierownik ds. bezpieczeństwa,
- we wniosku nr 11 podano 17 pracowników ochrony bez podziału na służbę porządkową i informacyjną, a w załączonym do wniosku planie zabezpieczenia wykazano 17 pracowników ochrony, 4 służby porządkowej i 13 służby informacyjnej,
- we wniosku nr 12 podano 22 pracowników ochrony zabezpieczającej, razem ze służbami porządkowymi – 25 (3 porządkowych), natomiast w załączonym do wniosku planie zabezpieczenia podano 22 osoby służby porządkowej i informacyjnej, plus kierownik ds. bezp. (informacyjnych – 14),
- we wniosku nr 13 podano, że liczba pracowników ochrony zabezpieczającej wynosić będzie 20, razem ze służbami porządkowymi – 24. Z kolei w załączonym do wniosku „Planie służb porządkowych” podano: liczba pracowników ochrony zabezpieczającej 20, służba porządkowa - cztery i służba informacyjna - cztery. W planie zabezpieczenia, również załączonym do wniosku, podano natomiast 20 członków służb porządkowych w tym kierownik ds. bezpieczeństwa oraz czterech pracowników służb informacyjnych.

Niewyjaśnienie przez Organ wyżej wymienionych rozbieżności, w tak kluczowej dla bezpieczeństwa imprez masowych kwestii, było – w ocenie NIK – działaniem nierzetelnym, które w sposób znaczący utrudnia stwierdzenie, czy organizator spełniał wymogi z art. 6 i 26 ustawy i zapewnił odpowiednie warunki bezpieczeństwa imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 183-201, 205-848)

Komendant podał w wyjaśnieniach, że w toku czynności służbowych umknęły jego uwadze nieścisłości, które zostały wychwycone przez osobę kontrolującą. Mogę to wyjaśnić jedynie natłokiem innych czynności służbowych i często krótkim czasem od otrzymania kompletu dokumentów niezbędnych do wydania decyzji do terminu jej wydania;

(dowód: akta kontroli str. 112-114, 117-120)

Zgodnie z art. 3 pkt 13 ustawy, przez służbę porządkową należy rozumieć osoby podlegające kierownikowi do spraw bezpieczeństwa, wyznaczone przez organizatora, wpisane na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, o której mowa w art. 26 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia²⁸. Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²⁹, uprawnieni do używania lub wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego są m.in. członkowie służby porządkowej, o których mowa w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych.

²⁷ W decyzji zezwalającej na organizację imprezy podano liczbę 17, tj. zgodną z wymogami art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy.

²⁸ j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 2213 ze zm.

²⁹ j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1120 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że kompetencje tych służb różnią się. Służba porządkowa w przeciwieństwie do służby informacyjnej posiada uprawnienia do posiadania i używania środków przymusu bezpośredniego, dlatego właściwe i precyzyjne określenie jej liczebności ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa uczestników imprezy masowej.

4. We wszystkich postępowaniach o wydanie zezwolenia na organizację imprez masowych prowadzonych w Urzędzie w latach 2015-2017 nie udokumentowano faktu sprawdzenia/zweryfikowania przez Organ czy organizator spełnił obowiązki i wymogi, o których mowa w art. 6 ustawy. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 67 § 1 i art. 72 § 1 i 2 KPA.

(dowód: akta kontroli str. 183-201, 205-848)

Jak wyjaśnił Komendant, Organ dokonywał oceny na podstawie złożonych dokumentów, schematów i przede wszystkim w oparciu o opinie wydane przez służby i instytucje zajmujące się sprawami bezpieczeństwa osób i mienia.

(dowód: akta kontroli str. 112-114, 117-120)

5. W siedmiu postępowaniach o wydanie zezwolenia na organizację imprez masowych prowadzonych w Urzędzie w latach 2015-2017, Organ nie stosował art. 64 KPA i nie wzywał organizatorów do uzupełnienia wniosków o brakujące opinie, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2³⁰ ustawy lub instrukcje postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia, o których mowa w art. 6 ust. 4 ustawy. Zgodnie z art. 26. ust. 2 ustawy ww. opinie i instrukcje, organizator winien dołączyć do wniosku, niezwłocznie, jednak nie później niż na 14 dni przed terminem rozpoczęcia imprezy masowej. I tak:

- w sześciu postępowaniach³¹ opinie, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2³² ustawy, zostały dostarczone zaledwie na cztery do dziewięciu dni przed imprezą. Ponadto dla siedmiu kolejnych spraw nie można było ustalić daty ich wpływu do Organu³³. Termin sporządzenia tych opinii wskazuje jednak, że zostały one dostarczone z naruszeniem ww. ustawowego terminu, gdyż sporządzono je zaledwie na 3 do 11 dni przed imprezą³⁴;
- w czterech postępowaniach³⁵, instrukcje postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia, o których mowa w art. 6 ust. 4 ustawy, zostały dostarczone zaledwie na cztery do dziewięciu dni przed imprezą.

Komendant podał w wyjaśnieniach, że najczęściej był w kontakcie telefonicznym z organizatorem przypominając o obowiązkach i konieczności uzupełnienia dokumentacji niezbędnej do wydania decyzji. Zasięgał również informacji u przedstawicieli służb i instytucji, które wydają opinie co do przedmiotowych imprez, szczególnie w KP PSP i KPP i wiedział, że wydane opinie będą pozytywne.

(dowód: akta kontroli str. 183-201, 205-848)

³⁰ Właściwych miejscowo: komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji i komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspektora sanitarnego

³¹ Sprawy nr 1 – 9 dni; nr 2 – 4 dni; nr 3 – 8 dni, nr 7 – 5 dni; nr 8 – 7 dni i nr 14 – 7 dni.

³² Właściwych miejscowo: komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji i komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspektora sanitarnego

³³ Brak pieczętek z datą wpływu.

³⁴ W sprawie nr 4 – Komendant Powiatowy Policji w Świeciu wydał opinię na 12 dni przed imprezą. Dla spraw nr 9, 10, 12, 13, 20 i 21 opinie wydane przez PSP sporządzono odpowiednio 4, 4, 11, 3, 11 i 10 dni przed imprezą, a dla sprawy nr 21 PPIS wydał opinię na 11 dni przed imprezą.

³⁵ Nr 7, 8, 10 i 11.

Najwyższa Izba kontroli zauważa, że obowiązek dostarczenia wymaganych dokumentów spoczywa na organizatorze, który winien uczynić zadość temu obowiązkowi w wymaganym terminie. Niemniej to organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i zobowiązane są do podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy³⁶. W tym kontekście, bezczynność Organu w ww. przypadkach NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

6. Siedemnaście decyzji o zezwoleniu na przeprowadzenie imprezy masowej³⁷ wydano z naruszeniem terminu określonego w art. 29 ustawy, tj. co najmniej 7 dni przed planowanym terminem jej przeprowadzenia. Omawiane decyzje wydano od 3 do 6³⁸ dni przed imprezą.

(dowód: akta kontroli str.197-201, 205-848)

Jak podali: Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego i Komendant Straży Miejskiej, przyczyną wydania zgody z naruszeniem terminu określonego w ustawie był brak możliwości wydania decyzji zezwalającej w terminie ustawowym, ze względu na nieposiadanie wszystkich niezbędnych opinii do jej wydania. Decyzje zostały wydane w najkrótszym możliwym terminie po uzyskaniu kompletu dokumentów niezbędnych do ich wydania, często w dniu kiedy dotarły ostatnie niezbędne opinie.

(dowód: akta kontroli str. 112-114, 117-120, 123-126)

Odnosząc się do wyjaśnień Komendanta Izba wskazuje, że tylko w siedmiu³⁹ spośród ww. 17 postępowań wystąpiły przypadki dostarczenia przez organizatorów wymaganych opinii lub instrukcji w czasie krótszym niż ustawowe 14 dni przed rozpoczęciem imprezy masowej.

7. Wszystkie decyzje o zezwoleniu na przeprowadzenie imprezy masowej wydane przez pracowników Urzędu w latach 2015-2017 nie zostały przekazane Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu, pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 29 ust. 5 ustawy, który zobowiązuje organ do niezwłocznego przekazania wojewodzie kopii decyzji, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia jej wydania.

W tym kontekście NIK zwraca uwagę, że wojewoda, jako jeden z podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 3 ustawy odpowiada za zabezpieczenie imprezy masowej. Ponadto wojewoda na podstawie art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴⁰ zobowiązany jest do zapewnienia współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowania ich działalnością m.in. w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego. Brak informacji o odbywających się na terenie województwa imprezach masowych może utrudniać skuteczną realizację ustawowych obowiązków wojewody w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 91-93, 183-201, 205-848)

Jak wyjaśnił Komendant, nastąpiło to z przyczyn obiektywnych i było następstwem wykonywania innych ważnych czynności służbowych.

³⁶ Zob. art. 7 KPA.

³⁷ Sprawy nr 2-5, 7-14, 16, 20-23.

³⁸ 3 dni – sprawy nr 7, 9, 13, 20, 21, 23; 4 dni – nr 2, 4, 10, 11, 12, 14, 16; 5 dni – nr 3, 5, 22; 6 dni – nr 8.

³⁹ Nr 2, 3, 7, 8, 10, 11, 14.

⁴⁰ j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 2234 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 112-114, 117-120)

8. W sześciu postępowaniach⁴¹ o wydanie zezwolenia na organizację imprez masowych prowadzonych w Urzędzie w latach 2015-2017 Organ nie dysponował dowodami przekazania kopii wydanych decyzji do podmiotów innych niż wojewoda, wymienionych w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. do:

- Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Świeciu – postępowania nr 2, 4, 6 i 18,
- dysponenta zespołów ratownictwa medycznego – postępowania nr 9, 10 i 18,
- komendanta powiatowego Policji – postępowanie nr 18,
- komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej – postępowanie nr 18.

Przepis art. 29 ust. 5 ustawy zobowiązuje organ do niezwłocznego przekazania ww. podmiotom, wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy, kopii decyzji, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia jej wydania. Brak dowodów na przekazanie ww. decyzji w ww. terminie NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 115-116, 121-122, 183-201, 205-848)

Jak wyjaśnił Komendant, brak w niektórych przypadkach potwierdzenia wpływu, spowodowane był dostarczeniem ich po godzinach pracy sekretariatu i pozostawieniu osobie jeszcze tam przebywającej, która nie miała dostępu do pieczęci wpływu (np. PSSE) i upoważnienia do potwierdzania odbioru, natomiast brak przy potwierdzeniach wpływu daty - niedopatrzaniem wynikającym z pośpiechu i natłoku innych zadań służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 112-114, 117-120)

9. W 15 postępowaniach⁴² o wydanie zezwolenia na organizację imprez masowych prowadzonych w Urzędzie w latach 2015-2017 Organ nie dysponował dowodami potwierdzającymi dostarczenie przez organizatorów wymaganych do wniosku opinii, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2⁴³ ustawy, w określonym ustawą terminie, tj. niezwłocznie, jednak nie później niż na 14 dni przed terminem rozpoczęcia imprezy masowej (art. 26 ust. 2 ustawy). Takie działanie NIK ocenia jako nierzetelne. Zaniechanie rejestracji korespondencji kierowanej do Urzędu stanowi również naruszenie postanowień § 40 i 42 instrukcji kancelaryjnej⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 183-201, 205-848)

Jak wyjaśnił Krzysztof Kułakowski, Zastępca Burmistrza, prawdopodobną przyczyną naruszeń zapisów § 40 i 42 instrukcji kancelaryjnej, było dostarczenie dokumentów uzupełniających dotyczących organizacji imprez masowych poza godzinami pracy Sekretariatu i Biura Obsługi Mieszkańców Urzędu Miejskiego w Świeciu. Zapewne w/w dokumenty zostały pozostawione w siedzibie Straży Miejskiej w Świeciu. Za powstałe nieprawidłowości odpowiedzialne są osoby, które fizycznie przyjęły przedmiotową dokumentację i nie dopełniły czynności zawartych w § 40 i 42 instrukcji kancelaryjnej.

(dowód: akta kontroli str. 202-204)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenie negatywnie działalność jednostki kontrolowanej w zbadanym obszarze.

⁴¹ Nr 2, 4, 6, 9, 10 i 18.

⁴² Nr 4, 6, 9-13 i 16-23.

⁴³ Właściwych miejscowo: komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji i komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego i państwowego inspektora sanitarnego

⁴⁴ Rozporządzenie Prezesa RM z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U.2011.14.67 ze zm.).

3. Kontrola zgodności przebiegu imprez masowych, w tym podwyższonego ryzyka, z warunkami określonymi w zezwoleniu

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie nie wydano zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych podwyższonego ryzyka.

W Urzędzie nie korzystano z prawa do kontrolowania przebiegu imprez masowych innych niż imprezy podwyższonego ryzyka. Jak podał Burmistrz, kontrole nie były przeprowadzane, ponieważ przedmiotowe imprezy nie były imprezami masowymi podwyższonego ryzyka, a charakter imprez nie wskazywał na konieczność przeprowadzenia takiej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 97-98, 101-103)

Gmina Świecie nie przydzielała organizatorom imprez masowych dotacji w celu poprawy stanu bezpieczeństwa obiektów, na których organizowano takie imprezy.

(dowód: akta kontroli str. 94-96, 101-103, 127-181)

Jak podał Burmistrz, w badanym okresie, na terenie Świecia nie stwierdzono przypadków przeprowadzania imprez masowych bez wymaganych zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 94-96, 101-103)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że prowadzenie kontroli zgodności przebiegu imprez masowych innych niż imprezy podwyższonego ryzyka, a także zapewnienie udziału w tych kontrolach sił i środków właściwych miejscowo służb, o których mowa w art. 31 ust. 2a ustawy, sprzyjałoby podniesieniu bezpieczeństwa imprez masowych oraz w sposób pozytywny oddziaływałoby na organizatorów w zakresie zapewnienia właściwego przygotowania zaplecza tych imprez.

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą na terenie gminy Świecie nie organizowano imprez masowych podwyższonego ryzyka, wobec czego nie wystąpił obowiązek ich kontrolowania. NIK zwróciła uwagę na niekorzystanie przez Burmistrza z możliwości kontroli przebiegu imprez masowych innych niż podwyższonego ryzyka. W ocenie Izby prowadzenie takich kontroli sprzyjałoby zapewnieniu ich uczestnikom optymalnego poziomu bezpieczeństwa.

4. Przestrzeganie wymogów i procedur wydawania zezwoleń na organizację biegów ulicznych oraz weryfikowanie zagrożeń związanych z ich przebiegiem

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2017 Burmistrz Świecia nie wydał zezwoleń na organizację biegów ulicznych. Zgodnie z art. 65b w związku z art. 10 ust. 1 pkt 5 upod, zezwolenie o którym mowa w art. 65, wydaje w drodze decyzji administracyjnej starosta.

(dowód: akta kontroli str. 94-96, 101-103, 197-201)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny powyższego obszaru, z uwagi na niewydawanie zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych przez Burmistrza.

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 o NIK⁴⁵, wnosi o:

1. Egzekwowanie od organizatorów podawania we wnioskach o wydanie zezwoleń na organizację imprez masowych wszystkich wymaganych ustawą informacji.
2. Wprowadzenie rozwiązań zapewniających rzetelne weryfikowanie danych w składanych wnioskach i udzielanie zezwoleń na organizację imprez masowych tylko na podstawie wniosków spełniających wszystkie wymogi określone w ustawie, przy zapewnieniu odpowiedniego udziału wymaganych służb.
3. Wzywanie organizatorów imprez masowych do uzupełniania wniosków w sytuacjach tego wymagających.
4. Wdrożenie obowiązku dokumentowania w aktach poszczególnych spraw wyników weryfikacji spełnienia przez organizatora imprezy masowej obowiązków i wymogów, określonych w art. 6 i w art. 13 ust. 2 ustawy.
5. Przekazywanie kopii wydanych zezwoleń na organizację imprez masowych Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu oraz dokumentowanie faktu przekazania tych decyzji ustawowym organom.
6. Rejestrowanie dokumentów dostarczanych do Urzędu, stosownie do przepisów instrukcji kancelaryjnej.

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 Bydgoszczy.

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.

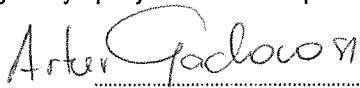
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego

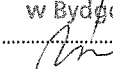
Bydgoszcz, 29 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

kontroler:
Artur Gackowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy
z up. 
.....
podpis
Oliwia Bar
Wicedyrektor

⁴⁵ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), dalej: „ustawa o NIK”.

