



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

URZĄD MIEJSKI w Cieszynie	
Wpl. 10. 04. 2018	<i>Buły p. Mowlu</i> <i>DR 50, M2D</i> <i>12.04.18r.</i>
Wysl.	Załatw. <i>Sekretarz</i>
L.dz. <i>8108</i>	zał.

LKA.410.004.05.2018
P/18/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/18/079 Realizacja przez samorzady zadań związanych z realizacją imprez masowych i biegów ulicznych

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach

Kontrolerzy

Krzysztof Baron, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/28/2018 z dnia 24 stycznia 2018 r.

Aleksander Malysz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/37/2018 z dnia 29 stycznia 2018 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Cieszynie¹, Rynek 1, 43-400 Cieszyn

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Ryszard Macura – Burmistrz Miasta Cieszyna² od dnia 8 grudnia 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W Urzędzie zapewniono warunki organizacyjno-kadrowe pozwalające w latach 2015-2017 na przestrzeganie ustawowych wymogów podczas wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych³. Ich wydawanie powierzono osobom posiadającym upoważnienia wydane przez Burmistrza.

Rzetelnie rejestrowano wnioski składane do Urzędu o wydanie Zezwolenia, natomiast nie przestrzegano w pełni przepisów 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 zakładowych⁴ oraz wewnętrznych regulacji dotyczących obiegu dokumentów, ponieważ nie rejestrowano dat wpływu opinii stosownych organów i instytucji, wymaganych na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁵. Weryfikowano kompletność złożonych wniosków, załączonych do nich załączników i opinii oraz spełnianie przez organizatorów obowiązków i wymogów, o których mowa w uobim. W jednym przypadku nie zapewniono jednak rzetelnej analizy wniosku i opinii Powiatowej Policji w Cieszynie w zakresie liczby uczestników imprezy.

We wszystkich wydanych Zezwoleniach stwierdzono brak informacji o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, o których mowa w art. 11 uobim (co było wymagane wg art. 29 ust. 2 pkt 4 lit. e uobim), wskazanych w stosownych wnioskach. W dwóch przypadkach w Zezwoleniu nie podano godzin rozpoczęcia i zakończenia imprez (co było wymagane wg art. 29 ust. 2 pkt 4 lit. b uobim).

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Dalej: „Zezwolenie”.

⁴ Dz. U. z 2011 r., Nr 14, poz. 67, dalej „Instrukcja kancelaryjna”.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1160, ze zm., dalej „uobim”.

W jednym przypadku wydano Zezwolenie na trzy dni przez planowanym terminem rozpoczęcia imprezy masowej, podczas gdy stosownie do art. 29 ust. 1 uobim organ wydaje lub odmawia jego wydania w terminie co najmniej siedmiu dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy.

Kopie Zezwoleń były przekazywane podmiotom wymienionym w art. 29 ust. 5 uobim⁶, za wyjątkiem wojewody. Urząd, w czterech na 11 przypadków, nie uzyskał opłaty skarbowej w łącznej wysokości 328 zł z tytułu wydania Zezwolenia, wymaganej przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁷. Pomimo braku wpłaty, Urząd nie wyznaczył wnioskodawcom terminu na wniesienie wymaganych opłat, o którym mowa w art. 261 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸. Wpłaty te uzupełniono w trakcie trwania kontroli NIK.

Wnioski dotyczące wydawania zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych były rzetelnie rejestrowane i weryfikowane. Zezwolenia na zorganizowanie biegów ulicznych wydawano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁹, dochowując wymaganych terminów i zapewniając ich kompletność. Nie mniej jednak, decyzje administracyjne w tych sprawach były wydawane przez osoby działające na podstawie upoważnień nieposiadających odpowiednich podstaw prawnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno-kadrowe

Opis stanu
faktycznego

Według Regulaminu organizacyjnego Urzędu¹⁰, wydawanie Zezwoleń należało do zadań Wydziału Spraw Obywatelskich i Działalności Gospodarczej¹¹. Burmistrz upoważnił Naczelnika¹² oraz Inspektora¹³ WSO do wydawania decyzji w tej sprawie. Ww. pracownicy Urzędu posiadali wykształcenie wyższe. Ponadto, Naczelnik WSO uczestniczył m.in. w szkoleniach w zakresie postępowania administracyjnego¹⁴ i uwarunkowań prawnych uobim¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 7-76)

Organizowanie, nadzór i koordynacja imprez kulturalnych organizowanych w Cieszyźnie oraz przyjmowanie informacji od podmiotów prowadzących działalność kulturalną o organizowaniu imprez artystycznych i rozrywkowych należały wg Regulaminu do zadań Wydziału Kultury, a organizacja i współorganizacja imprez sportowych należała do zadań Wydziału Sportu.

Zadania odnośnie rozpatrywania wniosków oraz przygotowywania Zezwoleń zostały określone w zakresie czynności Inspektora WSO.

(dowód: akta kontroli str. 7-68, 81, 91-98, 147)

⁶ Komendant Powiatowy Policji, Komendant Powiatowy PSP, Cieszyńskie Pogotowie ratunkowe, Powiatowy Państwowy Inspektor Sanitarny.

⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 1827 ze zm., dalej: „ustawa o opłacie skarbowej”.

⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, ze zm., dalej: „kpa”.

⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1260, ze zm., dalej: „Pord”.

¹⁰ Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Burmistrza nr 0050.729.2012 z dnia 28 września 2012 r., zmieniony m.in. zarządzeniami: nr 0050.532.2016 z dnia 17 października 2016 r., nr 0050.760.2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. i nr 0050.223.2017 z dnia 31 marca 2017 r., dalej: „Regulamin”.

¹¹ Do dnia 31 grudnia 2016 r.: „Wydział Spraw Obywatelskich”, dalej „WSO”.

¹² Upoważnieniami z dnia: 1 lipca 2009 r. i 2 stycznia 2017 r.

¹³ Upoważnieniem z dnia 1 lipca 2014 r.

¹⁴ Udział w szkoleniach w dniach 7 października 2013 r. i 29 maja 2017 r.

¹⁵ Udział w szkoleniu w dniu 20 sierpnia 2009 r.

Na podstawie porozumienia w sprawie powierzenia zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych w mieście Cieszynie¹⁶, w latach 2015-2017 Burmistrz wykonywał zadania w zakresie wydawania zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych, o których mowa w art. 65 Pord. W okresie objętym kontrolą, decyzje te wydawał zarówno Burmistrz, jak też jego Zastępcy, a wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem dokumentacji niezbędnej dla wydania tego typu zezwoleń powierzono Dyrektorowi Miejskiego Zarządu Dróg w Cieszynie¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 450-472, 547- 551)

Urząd wydawał Zezwolenia oraz weryfikował spełnianie obowiązujących wymogów przez organizatorów imprez masowych, w tym określonych w art. 6 uobim, w oparciu o regulacje zawarte w Regulaminie, zakresach czynności pracowników i upoważnieniach nadanych przez Burmistrza. Urząd nie posiadał dodatkowych, pisemnych procedur dotyczących ww. zadań. Burmistrz wyjaśnił że *Pod kątem formalnoprawnego obowiązku wprowadzenia takich odrębnych regulacji nie istnieje artykuł w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych oraz innych ustawach, zobowiązujący kierownika jednostki do pisemnego określenia trybu wydawania zezwoleń, z pewnością również z powodu szczegółowych warunków wydawania takich decyzji określonych w art. 25 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*". Dodał również, że: *Dodatkowe dookreślenie w pisemnej procedurze czynności wykonywanych w toku [sprawdzania - przyp. kontrolującego] poprawności złożonych wniosków w celu wydawania decyzji administracyjnych nie było konieczne z powodu dobrej praktyki oraz stwierdził, że: wystarczającym jest stosowanie obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 81, 84-90, 362-363, 425-426, 509-510)

W latach 2015-2017 nie prowadzono kontroli wewnętrznych lub audytów w zakresie realizacji obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa imprez masowych i biegów ulicznych. Burmistrz wyjaśnił, że *w związku z brakiem wcześniej występujących sytuacji negatywnych oraz brakiem naruszania prawa, zadania z zakresu obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych uznane zostały za obszary ryzyka akceptowalnego dla prowadzonej działalności, a tym samym nie zostały zidentyfikowane jako ryzyko poważne i jako takie nie podlegały wprowadzeniu do Rejestru Ryzyk Urzędu Miejskiego w Cieszynie. Tym samym nie znalazły się w zakresie planowanych kontroli lub audytów. Potwierdzeniem poprawnie przeprowadzonej analizy ryzyka jw. jest brak zdarzeń nieakceptowalnych lub losowych podczas organizacji i przeprowadzania imprez, w tym imprez masowych na terenie Miasta Cieszyna w okresie 2015-2017.*

(dowód: akta kontroli str. 82, 145-146)

W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi, wnioski lub inne sygnały dotyczące imprez masowych i biegów ulicznych organizowanych na terenie Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 77-78)

W latach objętych kontrolą Urząd nie przeprowadzał kontroli imprez masowych¹⁸, jak również nie posiadał dodatkowych, pisemnych procedur dotyczących ich

¹⁶ Porozumienie zawarte 21 czerwca 1995 r. pomiędzy Wojewodą Bielskim, jako stroną powierzającą, a Zarządem Miasta Cieszyna, jako stroną przejmującą.

¹⁷ Dalej: MZD. Burmistrz udzielił Dyrektorowi MZD w tym zakresie upoważnienia. Dyrektor MZD przygotowywał dokumentację, ale nie podpisywał, w zbadanych sprawach, decyzji ani pism kierowanych do stron lub innych podmiotów w toku postępowania, gdyż podpisywał je Burmistrz lub jego zastępcy, a całość dokumentacji wpływała do Urzędu Miasta.

¹⁸ Według art. 31 ust. 1 uobim organ kontroluje zgodność przebiegu imprezy masowej podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu, natomiast według art. 31 ust. 2 uobim organ może kontrolować

przeprowadzania. Burmistrz wyjaśnił, że dobra długoletnia współpraca pracowników zatrudnionych w gminnych jednostkach organizacyjnych zaangażowanych w organizację oraz monitoring przebiegu imprez oraz harmonijne współdziałanie z pozostałymi służbami uczestniczącymi w organizacji zabezpieczenia przebiegu imprez masowych oparta była dotychczas na porozumieniach prowadzonych w formie ustnej lub telefonicznej albo kontaktach osobistych pracowników tych jednostek lub służb jak np. wyznaczony funkcjonariusz w Komendzie Powiatowej Policji w Cieszynie. Do wprowadzenia procedury formalnej nie obliuguje żaden przepis prawa, a takiej konieczności nie stwierdzono podczas każdorazowego faktycznego monitorowania tych imprez przez uczestniczących w ich przebiegu pracowników komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Cieszynie albo pracowników instytucji kultury Miasta Cieszyna zgodnie z zakresem powierzonych zadań.

(dowód: akta kontroli str.82, 160-361)

Monitorowanie imprez innych niż masowe, organizowanych na terenie Gminy, było częściowo uregulowane w Zarządzeniu Burmistrza w sprawie Regulaminu imprez organizowanych na Cieszyńskim Rynku¹⁹ oraz w Zarządzeniu Burmistrza w sprawie wprowadzenia procedury zawiadamiania o zamiarze zorganizowania imprezy artystyczno-rozrywkowej na terenie Miasta Cieszyna poza stałą siedzibą organizatora lub w sposób objazdowy²⁰. Burmistrz wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku przeprowadzenia/organizowania imprezy nie zgłoszonej jako masowa, a która nosiłaby jej znamiona. Ponadto podał, że w Urzędzie przeprowadzono szkolenia wewnętrzne²¹, których tematem były organizacja imprez masowych, kulturalnych oraz sportowych.

(dowód: akta kontroli str.82-83)

W Urzędzie uregulowano zadania dotyczące organizacji imprez (masowych bądź niezaliczanych do masowych) kulturalnych lub sportowych, w tym biegowych, poprzez określenie zakresów kompetencji poszczególnych wydziałów (Wydział Sportu i Wydział Kultury) czy miejskich instytucji kultury. Przypisane obowiązki wynikały z zakresu Regulaminu oraz statutów poszczególnych instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 83, 91-95, 96-98)

W Gminie nie przeprowadzono imprezy masowej towarzyszącej biegowi ulicznemu.

(dowód: akta kontroli str. 83)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zastępcy Burmistrza wydali dwa zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych (z trzech wydanych w okresie objętym kontrolą) oraz jedną decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie wydania zezwolenia, na podstawie upoważnień

zgodność przebiegu imprezy masowej niebędącej imprezą masową podwyższonego ryzyka z warunkami określonymi w zezwoleniu.

¹⁹ Zarządzeniu Burmistrza Nr -501/III/2010 r. z dnia 21.07.2010 r. w sprawie Regulaminu imprez organizowanych na Cieszyńskim Rynku.

²⁰ Zarządzeniu Burmistrza Miasta Cieszyna Nr - 0050.818.2015 r. z dnia 21.10.2015 r. w sprawie wprowadzenia procedury zawiadamiania o zamiarze zorganizowania imprezy artystyczno-rozrywkowej na terenie Miasta Cieszyna poza stałą siedzibą organizatora lub w sposób objazdowy. Wymóg zawiadomień o ww. imprezach przewiduje art. 34 ustawy o organizowaniu i planowaniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 862, ze zm.).

²¹ Szkolenie przeprowadzono w dniach 9.05.2017 r. oraz 6.06.2017 r. i było przeznaczone dla naczelników wydziałów Urzędu i kierowników jednostek organizacyjnych Gminy.

nieposiadających odpowiednich podstaw prawnych do wydania tych decyzji administracyjnych²².

Stosownie do art. 39 ust. 1 i 2, w zw. z art. 11a ust. 3, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy (miasta) do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu. Stosownie natomiast do art. 268a kpa, organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ²⁴ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

Upoważnienia wydane ww. zastępcom (w tym upoważnienie z 1 kwietnia 2015 r.²⁵, dla Zastępcy, który wydał decyzję z 20 marca 2015 r., tj. późniejsze od daty tej decyzji oraz kolejne upoważnienia: z 22 grudnia 2015 r.²⁶ i z 11 maja 2016 r.²⁷, dla Zastępcy, który wydał decyzje odpowiednio z 21 marca 2016 r. i z 4 lipca 2016 r.) - przez Burmistrza, na podstawie wskazanych wyżej przepisów (art. 39 ust. 2 usg i art. 268a kpa), do załatwiania w jego imieniu spraw z zakresu administracji publicznej w ustalonym zakresie, tj. w zakresie wynikającym w wymienionych tam w kolejnych punktach ustaw - nie obejmowały spraw z zakresu zarządzania ruchem na drogach, w tym wykorzystania dróg w sposób szczególny i wydawania wskazanych wyżej zezwoleń.

Oprócz wskazanych wyżej upoważnień do załatwiania spraw administracyjnych, Burmistrz udzielił zastępcom pełnomocnictw, które wydane zostały na podstawie odpowiednio: art. 31 usg i art. 96 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁸ (pełnomocnictwo²⁹ do bieżącego kierowania sprawami Gminy i reprezentowania jej na zewnątrz, w czasie nieobecności Burmistrza, obejmujące umocowanie do udzielania dalszych pełnomocnictw) oraz art. 46 ust. 1 usg w zw. z art. 96 kc (pełnomocnictwo³⁰ do wykonywania czynności z zakresu zarządzania ruchem na drogach publicznych w mieście Cieszyńskie, w tym do zatwierdzania i odrzucania przedstawianych w trybie Pord projektów zmian w organizacji ruchu drogowego³¹). Nie stanowiły one zatem odpowiedniego, prawidłowego upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych (zezwoleń), o których mowa.

Nadto, w ww. decyzjach, wydanych przez Zastępców, nie zamieszczono informacji, że decyzje te wydano z upoważnienia Burmistrza (zamieszczono tam tylko imię i nazwisko, stanowisko i podpis Zastępcy Burmistrza, wraz z pieczęcią Burmistrza

²² Pierwszy z ww. Zastępców Burmistrza (B.S.) wydał jedną decyzję administracyjną (decyzja 1/MZD/2015 z dnia 20.03.2015 r.), a drugi (A.C.) wydał dwie decyzje, w tym jedną o umorzeniu postępowania (decyzja MZD/D.501-04/16 z dnia 4.07.2016 r.) i jedno zezwolenie (decyzja 1/MZD/2016 z dnia 21.03.2016 r.).

²³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm., dalej: „usg”.

²⁴ W tym pracowników kierowanego przez siebie urzędu (jednostki organizacyjnej).

²⁵ Nr OR-I.0052.54.2015

²⁶ Nr OR-I.0052.188.2015

²⁷ Nr OR-I.0052.92.2016 (upoważnienie to zastąpiło ww. upoważnienie z 22.12.2015 r.). Ponadto Zastępcy temu wydano upoważnienie z 1.03.2017 r. (nr OR-I.0052.60.2017).

²⁸ Dz. U. z 2017, poz. 459, ze zm., dalej: „kc”.

²⁹ W tym pełnomocnictwa: dla Zastępcy Burmistrza B.S. - z 16 stycznia 2015 r. nr OR-I.0052.4.2015 oraz dla Zastępcy Burmistrza A.C. - z 22 grudnia 2015 r. nr OR-I.0052.187.2015.

³⁰ W tym pełnomocnictwa: dla Zastępcy Burmistrza B.S. - z 5 maja 2015 r. (podczas gdy wskazana wyżej decyzja została wydana wcześniej, tj. 20 marca 2015 r.), nr OR-I.0052.78.2015 oraz dla Zastępcy Burmistrza A.C. - z 22 grudnia 2015 r. nr OR-I.0052.191.2015.

³¹ Wskazane wyżej podstawy prawne wydania tych pełnomocnictw nie dotyczyły upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw w zakresie administracji publicznej i wydawania decyzji administracyjnych, a także w treści tych pełnomocnictw nie wymieniono, że obejmują one też upoważnienie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym wydawania decyzji administracyjnych, tylko zamieszczono ogólne sformułowanie dotyczące „wykonywania czynności z zakresu zarządzania ruchem na drogach publicznych w mieście” (z kolei wśród wyszczególnionych tam następnie, po słowach „w tym”, czynności wymieniono zatwierdzanie i odrzucanie projektów zmian w organizacji ruchu drogowego, a więc czynności organizacyjno-techniczne, w których to sprawach nie wydaje się decyzji administracyjnych).

Miasta Cieszyna - jednak bez wskazania na działanie z jego upoważnienia). W ww. upoważnieniach (1 kwietnia 2015 r., 22 grudnia 2015 r., 11 maja 2016 r. i 1 marca 2017 r.), wydanych przez Burmistrza na podstawie art. 39 ust. 2 usg i art. 268a kpa, określono wzór pieczęci do stosowania przez Zastępców, obejmujący wyraźne wskazanie na działanie z upoważnienia (z up.) Burmistrza Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 369-370, 386-387, 403-404, 531-540)

W złożonych wyjaśnieniach Zastępca Burmistrza podał, że przedmiotowe decyzje wydał na podstawie wskazanych wyżej upoważnień udzielonych przez Burmistrza, na podstawie art. 39 ust. 2 usg i art. 268a kpa, z tego: decyzję z 21 marca 2016 r. - na podstawie ww. upoważnienia z 22 grudnia 2015 r. (nr OR-I.0052.188.2015), a decyzję z 4 lipca 2016 r. - na podstawie ww. upoważnienia z 11 maja 2016 r. (OR-I.0052.92.2016), które to upoważnienia uprawniały go, jak podał, do wydawania decyzji administracyjnych. Burmistrz, wyjaśniając powyższe, podał, że jego Zastępcy działali na podstawie upoważnień udzielonych przez niego na podstawie art. 39 ust. 2 usg i art. 268a kpa, uprawniających ich do wydawania decyzji administracyjnych, wśród których wymienił: w przypadku pierwszego Zastępcy (który wydał decyzję z 20 marca 2015 r.) - ww. upoważnienie z 1 kwietnia 2015 r. (nr OR.I.0052.54.2015); w przypadku drugiego Zastępcy (który wydał decyzje z 21 marca 2016 r. i z 4 lipca 2016 r.) - ww. upoważnienie z 22 grudnia 2015 r. (nr OR.I.0052.188.2015), ww. pełnomocnictwo z 22 grudnia 2015 r. (nr OR.I.0052.191.2015)³², ww. upoważnienie z 11 maja 2016 r. (OR.I.0052.92.2016) i ww. upoważnienie z 1 marca 2017 r. (OR.I.0052.60.2017).

(dowód: akta kontroli str. 531-546)

NIK zauważa przy tym, że również upoważnienie wydane przez Burmistrza dla Dyrektora MZD do prowadzenia w jego imieniu działań i czynności w zakresie zarządzania ruchem (z 27 listopada 2002 r.)³³, które przedłożono w toku kontroli, obejmujące m.in. przygotowywanie dokumentacji w zakresie wydawania zezwoleń na korzystanie z dróg w sposób szczególny³⁴, jak też wykonywanie innych zadań należących do zakresu działania organu zarządzającego ruchem na drogach (w zw. ze wspomnianym wcześniej porozumieniem w sprawie powierzenia Zarządowi Miasta zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych w mieście), wydano na podstawie art. 47 usg i art. 21 ust. 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁵, tj. przepisów nieobejmujących zadań organu zarządzającego ruchem na drogach, określonych w Pord, w tym w zakresie wykorzystania dróg w sposób szczególny. Art. 47 usg zawarty jest w rozdziale 5 usg pt. „Mienie komunalne” i dotyczy wyłącznie spraw, o których tam mowa³⁶, natomiast art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych odnosi się do wykonywania zadań zarządcy drogi³⁷, a nie zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach.

³² Pełnomocnictwo wydane na podstawie art. 46 ust. 1 usg w zw. z art. 96 kc, które w złożonym wyjaśnieniu Burmistrz określił jako „upoważnienie” (w ww. przepisach jest mowa o pełnomocnictwie, które nie obejmuje upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych).

³³ Nr OR.I-0152a/22/02.

³⁴ W tym objętych zakresem niniejszej kontroli zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych.

³⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 2222, ze zm., dalej: „ustawa o drogach publicznych”.

³⁶ Wg tego przepisu, kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta. Przepis ten odnosi się do składania oświadczeń woli i dokonywania czynności prawnych w imieniu gminy w zakresie zarządu jej mieniem.

³⁷ Wg art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez radę gminy, a według art. 21 ust. 1a ww. ustawy zarządca drogi może upoważnić pracowników

Dyrektor MZD, w zbadanych sprawach, nie podpisywał jednak decyzji administracyjnych, gdyż dokonywali tego Burmistrz lub jego Zastępcy, co przedstawiono wyżej, jak też nie podpisywał pism (kierowanych w toku postępowania administracyjnego do strony bądź innych podmiotów), a całość dokumentacji wpływała do Urzędu Miasta. Jak wyjaśnił Burmistrz, Dyrektor MZD³⁸ w oparciu o wydane upoważnienie jedynie przygotowywał stosowną dokumentację w omawianym zakresie, natomiast nie podejmował czynności decyzyjnych w imieniu Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 470, 546-552)

W związku z powyższym, NIK podkreśla, że upoważnienia dotyczące załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Burmistrza, powinny być udzielane przez niego w oparciu o właściwe przepisy, w tym art. 39 ust. 2 usg i art. 268a kpa (w przypadku wydawania decyzji, o których mowa, w związku również z przepisami Pord), jak również powinny one być jasne, jednoznaczne i konkretne, tj. sformułowane w sposób nienasuwający wątpliwości co do ich zakresu. Osoby załatwiające indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej, w tym wydające decyzje administracyjne, w imieniu Burmistrza powinny dysponować stosownymi, prawidłowymi, pisemnymi upoważnieniami.

Ocena cząstkowa

W Urzędzie zapewniono warunki organizacyjno-kadrowe pozwalające na przestrzeganie ustawowych wymogów podczas wydawania Zezwoleń. W sprawach dotyczących wydawania zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych, decyzje administracyjne były wydawane (w trzech zbadanych przypadkach) przez osoby nieposiadające prawidłowych (w tym wydanych w oparciu o właściwe podstawy prawne) upoważnień.

2. Przestrzeganie wymogów i procedur podczas wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych.

Opis stanu faktycznego

W Cieszynie w latach 2015-2017 złożono 11 wniosków i tyleż samo wydano Zezwoleń (trzy w 2015 r., cztery w 2016 r. i cztery w 2017 r.). Żadna z tych imprez nie była imprezą podwyższonego ryzyka. Gmina Cieszyn była organizatorem czterech imprez masowych (odpowiednio w poszczególnych latach: jednej, dwóch i jednej).

(dowód: akta kontroli str. 150-156)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 11 wniosków i wydanych Zezwoleń w okresie objętym kontrolą (co stanowiło 100% przypadków)³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 160-361)

Rzetelnie rejestrowano wnioski składane do Urzędu o wydanie Zezwolenia. Każdy wniosek zapisywano w dzienniku podawczym i przekazywano do WSO do rozpatrzenia. Natomiast na 26 opiniach (dołączanych po ich uzyskaniu przez organizatorów do złożonych wniosków), o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2

urzędu miasta lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

³⁸ MZD nie należał do jednostek objętych kontrolą w ramach niniejszej kontroli.

³⁹ W badanym okresie złożono wnioski i wydano zezwolenia na następujące imprezy masowe: 1. IV Koncert Charytatywny Wyśpiewajmy Marzenia; 2. I Memoriał Adolfa „Bolko” Kantora Szarża MMA; 3. XXV Święto Trzech Braci; 4. V Koncert Charytatywny Nasze Dzieci; 5. XXVI Święto Trzech Braci; 6. Koncert Percival; 7. II Memoriał Adolfa „Bolko” Kantora Szarża MMA; 8. III Memoriał Adolfa „Bolko” Kantora Szarża MMA; 9. XXVII Święto Trzech Braci; 10. VI Koncert Charytatywny Wyśpiewajmy Marzenia; 11. Lato z Radłem 2017.

uobim, nie odnotowywano daty wpływu do Urzędu. Dotyczyło to opinii otrzymywanych od Komendanta Powiatowego Policji w Cieszynie⁴⁰, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Cieszynie⁴¹ i Cieszyńskiego Pogotowia Ratunkowego⁴². Daty wpływu dokumentu odnotowano we wszystkich przypadkach opinii wystawionych przez Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Cieszynie⁴³. Wszystkie decyzje były opatrzone numerem sprawy WSO i datą wydania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 160-361)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W trzech przypadkach (27%) wnioski o wydanie Zezwolenia składane były przez wnioskodawców na krócej niż 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy, tj. po terminie określonym w art. 25 ust. 1 uobim. W żadnym dokumencie nie wskazano, iż zachodzi wyjątkowy i uzasadniony przypadek określony w art. 25 ust. 1a uobim, wskazujący na możliwość skrócenia okresu złożenia wniosku do 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy masowej.

Część opinii, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2, składanych było później niż na 14 dni przed terminem rozpoczęcia imprezy masowej (tj. z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 26 ust. 2 uobim). Opóźnienie to wystąpiło w przypadku czterech opinii PSP (36%), trzech opinii Policji (27%), jednej opinii PPIS (9%) oraz trzech opiniach CPR (27%)⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 160-361, 475-476)

NIK zauważa, że przepisy art. 25 ust. 1 oraz art. 26 ust. 2 uobim mają na celu zapewnienie Urzędowi odpowiedniego czasu na przeprowadzenie postępowania o wydanie Zezwolenia, co w przypadku ich nieprzestrzegania przez wnioskodawców (organizatorów imprez) może utrudnić rzetelne wykonanie tego zadania.

Opis stanu
faktycznego

Wszystkie wnioski były kompletne przed wydaniem Zezwolenia. W związku z położeniem Cieszyna w strefie nadgranicznej, organizatorzy imprez masowych przedstawiali Burmistrzowi, zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. a uobim, potwierdzenia o powiadomieniu komendanta właściwego miejscowo oddziału Straży Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 160-361, 442-447)

Urząd stosował jednolite wymagania wobec organizatorów imprez tego samego typu. W analizowanej dokumentacji imprez masowych nie odnotowano przypadków wydania Zezwolenia mimo negatywnych opinii Policji lub Państwowej Straży Pożarnej. W okresie objętym badaniem nie wydawano Zezwoleń na przeprowadzenie imprez cyklicznych trwających dłużej niż 6 m-cy.

Po otrzymaniu dokumentów dokonywano kompleksowej analizy wniosku i całości złożonej dokumentacji, sprawdzając jej zgodność z wymogami zawartymi w uobim i odpowiednich aktach wykonawczych.

Urząd analizował dostarczone opinie o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach, wydane przez

⁴⁰ Dalej: Policja

⁴¹ Dalej: PPIS

⁴² Dalej: CPR

⁴³ Dalej: PSP

⁴⁴ Dotyczyło to następujących imprez masowych oraz dokumentów: 1) I Memorialu Adolfa „Bolko” Kantora – Szarzy MMA: wniosku oraz opinii Komendanta PSP, PPIS i o zabezpieczeniu medycznym; 2) XXVI Święto Trzech Braci: opinii Komendanta Powiatowego Policji; 3) II Memorialu Adolfa „Bolko” Kantora – Szarzy MMA: wniosku oraz opinii Komendanta PSP i Komendanta Policji; 4) III Memorialu Adolfa „Bolko” Kantora – Szarzy MMA: opinii Komendanta PSP; 5) XXVII Święto Trzech Braci: opinii o zabezpieczeniu medycznym; 6) Lato z Radem 2017 wniosku oraz opinii Komendanta PSP, Komendanta Policji i o zabezpieczeniu medycznym.

właściwych miejscowo komendanta Policji i Państwowej Straży Pożarnej, dysponenta zespołów ratownictwa medycznego oraz państwowego inspektora sanitarnego. W jednym przypadku analizę dostarczonych opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej wykonano nierzetelnie (co zostało opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 160-361)

Organizatorzy siedmiu płatnych imprez masowych, zgodnie z art. 53 ust. 1 uobim, posiadali polisy ubezpieczenia OC, które były przedstawiane Burmistrzowi.

(dowód: akta kontroli str. 160-361, 428-436).

Weryfikacji spełniania przez organizatorów obowiązków i wymogów określonych w art. 6 uobim dokonywali pracownicy Wydziału WSO zgodnie z zakresami czynności lub przydzielonymi sprawami. Weryfikacja polegała na sprawdzeniu treści złożonych załączników do wniosku i na podstawie całości dokumentacji oraz ewentualnych ustnych lub telefonicznych ustaleń. Naczelnik WSO wyjaśnił, że *formalno-prawnym potwierdzeniem wykonanej weryfikacji obowiązków i wymogów określonych w art. 6 uobim jest uzasadnienie merytoryczne i prawne wydanych decyzji administracyjnych, które opisują stan prawny i faktyczny w danej sprawie.*

(dowód: akta kontroli str. 449)

Burmistrz wyjaśnił, że każdorazowo w opinii dotyczącej bezpieczeństwa, wydanej przez Komendę Powiatową Policji, zawarta była informacja o przeprowadzonej analizie bezpieczeństwa z określeniem zasad, sił i środków przeznaczonych do zabezpieczenia imprezy masowej. Dodał także, że do Urzędu nie była przekazywana informacja o przeprowadzonych na zlecenie organizatora kontrolach obiektu bądź terenu pod kątem podłożenia materiałów lub urządzeń wybuchowych.

(dowód: akta kontroli str. 83)

Opierając się na opiniach wystawianych przez Policję, przeprowadzającej każdorazowo analizę zagrożeń dla danej imprezy, stwierdzono, że prawidłowo w Urzędzie zakwalifikowano wszystkie imprezy, nie zaliczając ich do grupy podwyższonego ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 160-361)

Zezwolenia wydane zostały przez Naczelnika WSO, który posiadał właściwe upoważnienie Burmistrza do wydawania tego typu zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 49-50)

Dla żadnej imprezy masowej zorganizowanej w latach 2015-2017 Burmistrz nie wydał zgody na sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych.

We wszystkich przypadkach, poza jednym⁴⁵ (co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*), Zezwolenia wydawane były w drodze decyzji administracyjnej w terminie zgodnym z art. 29 ust. 1 uobim.

(dowód: akta kontroli str. 177-190, 424-425, 437-441)

Wydane decyzje zezwalające na przeprowadzenie imprezy masowej zawierały elementy wymagane uobim, poza informacjami o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk oraz (w dwóch przypadkach⁴⁶) dotyczącymi godzin

⁴⁵ Co stanowiło 9% zbadanych Zezwoleń.

⁴⁶ Dotyczyło to imprez: XXVII Święto Trzech Braci i Lato z Radłem 2017.

rozpoczęcia i zakończenia imprezy (co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 160-361)

Kopie zezwoleń były przekazywane nie później niż w ciągu trzech dni od dnia ich wydania, podmiotom wymienionym w art. 25 ust. 1 pkt 2 uobim, natomiast nie były przekazywane wojewodzie, co było wymagane art. 29 ust. 5 uobim (co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 160-361)

W siedmiu przypadkach pobrano opłatę z tytułu wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, zaś w czterech przypadkach opłaty tej nie pobrano. Opłata ta była wymagana stosownie do 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 skarbowej⁴⁷ (co przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 160-361, 424, 427)

W okresie objętym kontrolą gmina Cieszyn zorganizowała trzy imprezy masowe pn. „Święto Trzech Braci” oraz „Koncert Percival”. Organizacją tych imprez zajęła się Cieszyński Ośrodek Kultury „Dom Narodowy”⁴⁸ – samorządowa instytucja kultury Gminy Cieszyn. Do zadań tej jednostki zgodnie z jej Statutem należało m.in. organizowanie imprez kulturalnych. Nadzór nad ich przebiegiem, zgodnie z warunkami określonymi w Zezwoleniach, sprawowali pracownicy: COK, Wydziału Kultury i Straży Miejskiej w ramach ich udziału w tych imprezach.

(dowód: akta kontroli str. 91-95, 160-361)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zezwolenie na przeprowadzenie jednej imprezy masowej pn. I Memoriał Adolfa „Bolko” Kantora - Szarża MMA w dniu 9 maja 2015 r., wydano na trzy dni przed planowanym jej rozpoczęciem, tj. 6 maja 2015 r., co było niezgodne z art. 29 ust. 1 uobim, według którego organ wydaje Zezwolenie albo odmawia jego wydania⁴⁹ w terminie co najmniej siedmiu dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej.

Naczelnik WSO wyjaśnił, że ww. impreza masowa została zorganizowana przez firmę we współpracy z Miejskim Ośrodkiem Sportu i Rekreacji w Cieszynie (jednostką organizacyjną Gminy) - partnerem przedsięwzięcia⁵⁰. Stwierdził, że zgodnie z ustaleniami ustnymi wnioskodawca zobowiązał się dostarczyć niezbędne załączniki, tj. wymagane opinie, a Gmina, jako organ wydający zezwolenie, nie miała wpływu na termin uzyskania przez organizatora imprezy wymaganych załączników. Według Naczelnika brakujące załączniki zostały dołączone do wniosku na trzy dni przed organizacją imprezy⁵¹. Przedmiotowa

⁴⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 1827, ze zm., dalej: ustawa o opłacie skarbowej.

⁴⁸ Dalej „COK”.

⁴⁹ Wg art. 29 ust. 4 pkt 1 uobim organ odmawia wydania Zezwolenia w przypadku niezłożenia przez organizatora opinii, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2, i dokumentów, o których mowa w art. 26 uobim.

⁵⁰ Umowę o współpracy z organizatorem tej imprezy zawarł MOSiR (jednostka niekontrolowana w ramach niniejszej kontroli). W ramach współpracy MOSiR miał wesprzeć działania organizatora kwotą 18.000 zł netto.

⁵¹ Jak ustalono w toku kontroli, organizator wystąpił do dwóch instytucji wydających ww. opinie (do Państwowego Powiatowego Inspektoratu Sanitarnego w Cieszynie oraz Cieszyńskiego Pogotowia Ratunkowego) dopiero 4 maja 2015 r. (na pięć dni przed planowanym terminem imprezy), tj. po upływie terminu, w którym wg art. 29 ust. 1 uobim powinno być wydane Zezwolenie lub jego odmowa.

decyzja została wydana po terminie, o którym mowa w art. 29 ust. 1 uobim, gdyż wg Naczelnika WSO odmowa jej wydania skutkowałaby odwołaniem już rozreklamowanej imprezy, a tym samym poniesieniem przez Gminę skutków finansowych wynikających ze współpracy w ramach organizacji tej imprezy.

(dowód: akta kontroli str.177-190, 424-425, 437-441, 478-479)

2. Nie odnotowano daty wpływu dokumentu do Urzędu w przypadku opinii, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 i art. 26 ust. 2 uobim, wystawionych przez: Policję - w 10 na 11 wydanych decyzji (tj. 91%), PPIS - w siedmiu na 11 wydanych decyzji (tj. w 64%), CPR - w dziewięciu na 11 wydanych decyzji (tj. w 82%). Było to niezgodne z przepisami § 42 ust. 2 w związku z § 7 pkt 6 z Załącznika nr 1 Instrukcji kancelaryjnej, według których po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 2) Zarządzenia Burmistrza w sprawie ustalenia zasad stosowania elektronicznego systemu obiegu dokumentów (SOD) w Urzędzie⁶² kancelaria ogólna miała umieszczać na piśmie lub kopercie pieczęć wpływu określającą datę otrzymania korespondencji. Ustalono, że wnioski były składane w wersji papierowej i w związku z powyższym należało na nich odnotowywać datę wpływu do kancelarii Urzędu. Następnie należało nadawać bieg sprawie, przydzielając te dokumenty (opinie) do załatwienia przez WSO.

Ustalono także, że wskazane wyżej opinie, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 i art. 26 ust. 2 uobim, składane były przez wnioskodawców osobno, w późniejszym terminie. Składano je bezpośrednio do WSO z pominięciem kancelarii Urzędu.

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość był Naczelnik WSO, który wyjaśnił, że traktował te opinie jako dokumenty dołączane do wniosku (załączniki), czyli do już zarejestrowanej sprawy, i w związku z tym nie rejestrował ich w Urzędowym systemie obiegu dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 514-515, 524, 529-530)

W związku z przedstawionymi wyżej okolicznościami, NIK nie mogła ocenić, czy w przypadku badanych opinii dochowano wymogów art. 26 ust 2 uobim. Stwierdzono natomiast, że wpłynęły one przed wydaniem decyzji, gdyż zostały przywoływane w ich uzasadnieniach.

3. Nierzetelnie przeprowadzono analizę dokumentacji wniosku⁶³ o wydanie Zezwolenia w zakresie liczby uczestników imprezy.

Wydano decyzję na organizację imprezy masowej o nazwie II Memoriał Adolfa „Bolko” Kantora Szarża MMA, bez rzetelnej analizy załączonej dokumentacji. W złożonym wniosku organizator podał inną liczbę uczestników (800 osób) niż określona była w opinii otrzymanej od Komendanta Powiatowego Policji (1400 osób). W trakcie analizy dokumentacji nie zauważono tej rozbieżności i w decyzji wskazano liczbę 800 uczestników, czego skutkiem były mniejsze od wynikających

⁶² Zgodnie z Zarządzeniem Nr 17/UM/2011 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie zasad stosowania instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt w Urzędzie Miejskim w Cieszynie oraz instrukcji archiwalnej, ze zm. oraz z Zarządzeniem Nr 120.14.2013 Burmistrza Miasta Cieszyna z 29 maja 2013 r. ws. ogłoszenia tekstu jednolitego Zarządzenia nr 120.19.2012 z 2.4.2012 w sprawie ustalenia zasad stosowania elektronicznego systemu obiegu dokumentacji (SOD) w UM (dalej: Zarządzenie w sprawie SOD), w Urzędzie obowiązywał, jako podstawowy (papierowy) sposób dokumentowania przebiegu, załatwiania i rozstrzygnięcia spraw – tradycyjny system wykonywania czynności kancelaryjnych oraz jako wspomagające narzędzie informatyczne System Obiegu Dokumentów (SOD) projektu „SEKAP – System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej w Województwie Śląskim.

⁶³ Wniosek złożony został 18 sierpnia 2016 r., a jego korekta 29 sierpnia 2016 r.

z opinii Policji wymagania w zakresie liczby członków służb porządkowej i informacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 160-361)

Naczelnik WSO w wyjaśnieniu przyczyn powyższego podał niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 274)

4. Urząd, w przypadku czterech na 11 wydanych Zezwoleń, nie pobrał opłaty w łącznej wysokości 328 zł. Opłata ta była wymagana stosownie do 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 o opłacie skarbowej, według których opłacie skarbowej podlega w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej wydanie m.in. zezwolenia, a obowiązek zapłaty tej opłaty powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia. W ww. przypadkach Urząd nie podjął działań w celu uzyskania należnej opłaty skarbowej, w tym nie wyznaczył wnioskodawcom terminu do wniesienia należności za wydanie tych zezwoleń, o którym mowa art. 261 § 1 kpa.

Naczelnik WSO, wyjaśnił, że przyczyną tej nieprawidłowości była *błędna interpretacja ustawy o opłacie skarbowej*.

W trakcie niniejszej kontroli⁵⁴ organizator tych imprez dokonał wpłaty 328 zł na rachunek Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 191-205, 228-260, 275-287, 341-361, 424, 427, 478)

5. We wszystkich 11 wydanych Zezwoleniach stwierdzono brak informacji o zainstalowaniu urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk (o których mowa w art. 11 uobim), co było niezgodne z art. 29 ust. 2 pkt 4 lit. e uobim, a w dwóch przypadkach w Zezwoleniu nie podano godzin rozpoczęcia i zakończenia imprez, co naruszało art. 29 ust. 2 pkt 4 lit. b uobim.

Naczelnik WSO wyjaśnił, że w przypadku przeprowadzonych imprez masowych na terenie Gminy Cieszyn był rejestrowany obraz w trakcie przebiegu imprez poprzez system monitoringu (hali widowiskowo-sportowej oraz miejskiego - zewnętrznego), jednak informacja ta poprzez niedopatrzenie nie została ujęta w wydanym pozwoleniu, a także omyłkowo nie została ujęta w dwóch przypadkach informacja o godzinach rozpoczęcia oraz zakończenia imprezy.

(dowód: akta kontroli str. 160-361, 475)

6. W przypadku wszystkich zbadanych Zezwoleń, ich kopii nie przekazano Wojewodzie Śląskiemu, czym naruszono art. 29 ust. 5 uobim. Powyższe pozbawiało wojewodę możliwości skorzystania z uprawnień do zakazania albo przerwania imprezy masowej, o których mowa w art. 34 uobim.

Naczelnik WSO, wyjaśniając przyczyny, wskazał powielany błąd braku odpowiedniego zapisu w rozdzielniku wydawanych Zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 160-361, 475)

NIK pozytywnie ocenia fakt, że wszystkie wnioski o wydanie zezwolenia posiadały wymagane prawem załączniki i opinie. W sposób rzetelny prowadzono ich rejestrację, natomiast nie rejestrowano wpływu wszystkich, wymaganych opinii co było niezgodne z przepisami Instrukcji kancelaryjnej i wewnętrznych uregulowań Urzędu. W jednym przypadku nierzetelnie została przeprowadzona analiza dokumentacji wniosku w zakresie liczby uczestników imprezy. W wydanych decyzjach nie ujęto części wymaganych przez uobim elementów, a jedną z nich

Ocena cząstkowa

⁵⁴ W dniu 16.02.2018 r.

wydano w terminie niezgodnym z uobim. Urząd nie przekazywał kopii zezwoleń wojewodzie oraz nie podjął działań w celu uzyskania należnej opłaty skarbowej (w trakcie kontroli NIK opłaty te wplacono).

3. Kontrola zgodności przebiegu imprez masowych z warunkami określonymi w zezwoleniu.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Cieszynie odbyło się 11 imprez masowych, z których żadna nie została zakwalifikowana jako impreza podwyższonego ryzyka. Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z art. 31 ust. 2 uobim wykonywanie kontroli jest obligatoryjne tylko dla imprez podwyższonego ryzyka, a takie nie wystąpiły na terenie gminy Cieszyn w latach 2015-2017. W związku z powyższym, Urząd nie skorzystał z możliwości skontrolowania, na podstawie art. 31 ust. 2 uobim, pozostałych imprez masowych pod kątem zgodności ich przeprowadzania z warunkami określonymi w zezwoleniu. Burmistrz wyjaśnił również, że *faktyczny monitoring przebiegu imprezy każdorazowo wykonują, zgodnie z zakresem powierzonych zadań, obecni pracownicy Urzędu Miejskiego, a w tym pracownicy Wydziału Kultury, pracownicy Wydziału Sportu, pracownicy Biura Promocji, Informacji i Turystyki oraz pracownicy miejskich jednostek organizacyjnych, tj. Straży Miejskiej oraz Miejskiego Zarządu Dróg w Cieszynie.*

W Urzędzie nie ustalono procedur kontrolnych dla sprawdzenia poprawności przeprowadzania imprez masowych i biegów ulicznych. Burmistrz wyjaśnił, że *w związku z brzmieniem art. 31 ust. 2 uobim oraz brakiem obligatoryjnych standardów wprowadzonych przepisami wykonawczymi do ww. ustawy nie zachodziła dotychczas konieczność opracowania takich regulacji wewnętrznych.*

(dowód: akta kontroli str.101)

NIK zauważa, że pomimo braku obowiązku przeprowadzania kontroli imprez masowych niezakwalifikowanych do imprez podwyższonego ryzyka⁵⁵, wprowadzenie takich działań oraz określenie sposobu ich wykonywania (szczegółowo określonych zasad i procedur) mogłoby się przyczynić do zminimalizowania ewentualnego ryzyka przeprowadzania imprez w sposób nieodpowiadający warunkom określonym w wydanych Zezwoleniach, a co za tym idzie wpłynąć na podniesienie bezpieczeństwa ich uczestników.

W latach objętych kontrolą współpracowano z podmiotami uczestniczącymi w zapewnieniu bezpieczeństwa imprez masowych, tj. z: Policją, Państwową Strażą Pożarną, Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, Cieszyńskim Pogotowiem Ratunkowym i jednostkami organizacyjnymi Gminy (Strażą Miejską i Miejskim Zarządem Dróg). W okresie objętym kontrolą nie otrzymywano od Policji informacji o zagrożeniach związanych z imprezami masowymi.

(dowód: akta kontroli str.101, 160-361)

Naczelnik WSO podał, że pracownicy Urzędu (Wydziału Kultury, Wydziału Sportu⁵⁶) i zaangażowanych tematycznie jednostek organizacyjnych, takich jak Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji⁵⁷, Straż Miejska, Miejski Zarząd Dróg, COK, przeprowadzali wraz z przedstawicielami organizatorów lustrację miejsc i obiektów, w których organizowane miały być imprezy, których jednak nie udokumentowano.

(dowód: akta kontroli str. 102-132, 160-361)

⁵⁵ Na podstawie art. 31 ust. 1 uobim dla imprez masowych podwyższonego ryzyka istnieje obowiązek przeprowadzania kontroli zgodności przebiegu imprezy masowej z warunkami określonymi w zezwoleniu.

⁵⁶ od 2017 r.

⁵⁷ do 2016 r.

W latach 2015-2017 nie wydawano decyzji o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej, ani o przerwaniu imprezy masowej. Nie stwierdzono przypadków przeprowadzenia imprezy o charakterze masowym bez zezwolenia.

Gmina Cieszyn nie przydzielała organizatorom imprez masowych dotacji na poprawę bezpieczeństwa obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 101)

Ocena cząstkowa

W związku z nieprzeprowadzaniem w latach 2015-2017 imprez masowych podwyższonego ryzyka, a tym samym brakiem obowiązku wykonywania kontroli, Urząd nie dokonywał kontroli pozostałych imprez. Pracownicy Urzędu i jego jednostek organizacyjnych, związanych merytorycznie z daną imprezą, przeprowadzali lustracje obiektów, na których miały odbywać się imprezy, a poprzez swój udział w imprezach masowych monitorowali ich przebieg.

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

Opis stanu faktycznego

Na podstawie porozumienia w sprawie powierzenia zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych w mieście Cieszynie (zawartego 21 czerwca 1998 r. pomiędzy Wojewodą Bielskim⁵⁸ a Zarządem Miasta w Cieszynie), Burmistrz wydawał zezwolenia na przeprowadzenie biegu ulicznego, o których mowa w art. 65 Pord.

W latach 2015-2017 w Cieszynie zorganizowano trzy biegi uliczne. Organizatorzy wystąpili do Burmistrza z czterema wnioskami o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 65 Pord, na przeprowadzenie biegów ulicznych, ale w jednym przypadku, ze względu na wycofanie się sponsora, organizator zrezygnował z organizacji biegu ulicznego.

(dowód: akta kontroli str. 157-159, 362-370, 425-426, 506-508)

Rzetelnie rejestrowano wnioski składane do Urzędu, jak również prowadzono rejestr wydanych zezwoleń na przeprowadzenie biegu ulicznego. Wnioski o wydanie zezwolenia były kompletne i składane w terminie określonym w art. 65b ust. 1 Pord (tj. co najmniej na 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy). Na wnioskach oraz dokumentach będących uzupełnieniem wniosków odnotowywano daty ich wpływu. Burmistrz stosował jednolite wymagania wobec wszystkich organizatorów biegów ulicznych, a zezwolenia na ich organizację wydawał po zasięgnięciu opinii, właściwego ze względu na miejsce imprezy, komendanta wojewódzkiego Policji, a w przypadku imprezy odbywającej się na drogach w strefie nadgranicznej, w której położony jest Cieszyn, właściwego komendanta oddziału Straży Granicznej. Każdorazowo dokonywano uzgodnienia zakresu ograniczenia ruchu i wynikających z tego warunków przeprowadzenia imprezy z organami zarządzającymi ruchem na drogach, na których miała się odbyć impreza biegowa.

⁵⁸ W związku z art. 89 ustawy ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.) stanowiącym, że porozumienia zawarte przez gminy z organami administracji rządowej w zakresie przejęcia przez te gminy określonych w porozumieniach zadań i kompetencji wraz ze środkami na ich realizację, z zastrzeżeniem ust. 4, pozostają w mocy, z tym że w prawa i obowiązki organów administracji rządowej działających na podstawie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej wstępują te organy i podmioty, które z dniem 1 stycznia 1999 r. przejęły zadania i kompetencje będące przedmiotem porozumienia. Od dnia 1 stycznia 1999 r. starosta organem zarządzającym ruchem na drogach powiatowych i gminnych (stosownie do art. 10 ust. 5 Pord, a wcześniej art. 10 ust. 3a Pord).

Burmistrz występował o ww. opinie z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym dochowanie terminu, o którym mowa w art. 65e Pord. Wnioski o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie biegów ulicznych zawierały wszystkie elementy określone w art. 65b ust. 3 oraz dołączono do nich wszystkie dokumenty wymagane stosownie do art. 65b ust. 4 Pord.

(dowód: akta kontroli str.371-421, 482-505)

Burmistrz sprawdzał, czy organizator spełnia obowiązki i wymogi określone w art. 65a ust. 2 i 3 Pord. Wyjaśnił on, że: „zgodnie z przyjętą zasadą wypracowaną na spotkaniach roboczych organizowanych przed każdym biegiem ulicznym, na godzinę przed rozpoczęciem imprezy dokonywany był wspólny objazd trasy przez Organizatora, przedstawicieli służb mundurowych Policji i Straży Miejskiej strony polskiej i czeskiej, przedstawicieli Burmistrza Miasta Cieszyna, delegatów Urzędu Miejskiego Czeskiego Cieszyna oraz służb zabezpieczenia technicznego. Z przeprowadzaniem objazdu nie były sporządzane pisemne dokumenty.”

(dowód: akta kontroli str.481)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek, aby Burmistrz odmówił wydania zezwolenia albo cofnął wydane zezwolenie, na podstawie odpowiednio art. 65c oraz 65d ust. 1 i 2 Pord. Terminowo rozpatrywano wnioski oraz wydawano zezwolenia na przeprowadzenie biegów w drodze decyzji administracyjnej, tzn. co najmniej na siedem dni przed ich planowanym rozpoczęciem. Decyzje zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 kpa.

(dowód: akta kontroli str.371-421, 482-505)

W latach 2015-2017 żadnemu biegowi ulicznemu nie towarzyszyła impreza masowa.

(dowód: akta kontroli str.83, 371-421)

W przypadku wydania zezwoleń na przeprowadzenie biegów ulicznych w 2015 r. i 2016 r. pobrano opłatę w wysokości 48 zł. W 2017 r., w związku z faktem, że organizatorem biegu ulicznego był Wydział Sportu Urzędu, skorzystano z zapisów art. 7 pkt 3 ustawy o opłacie skarbowej i organizatora zwolniono z opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 387, 404, 421)

Ocena cząstkowa

Zezwolenia na zorganizowanie biegów ulicznych wydawano zgodnie z przepisami Pord. Rzetelnie rejestrowano wnioski i weryfikowano spełnianie wymogów oraz wywiązywanie się przez organizatorów z ustawowych obowiązków związanych z organizacją i przeprowadzaniem biegów ulicznych. Zezwolenia wydawane były w terminach zgodnych z Pord oraz posiadały wszystkie wymagane elementy.

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 Kontroli⁵⁹, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

1. **Zapewnienie, by osoby załatwiające w imieniu Burmistrza indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej, w tym wydające decyzje administracyjne dotyczące zezwoleń, o których mowa w art. 65 Pord, posiadały odpowiednie, prawidłowe upoważnienia do działania w tym zakresie.**

⁵⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.

2. Terminowe wydawanie zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej zawierających wszystkie wymagane wg uobim elementy.

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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Katowice, dnia 5 kwietnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Krzysztof Baron
Gł. specjalista kontroli państwowej



DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach

Piotr Miklis

