

0. 17. 10. 2014



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF-4114-002-05/2014

Warszawa, dnia 2 października 2014 r.

Pi Dupa M. Dylkowski

Pan
Jarosław Wilczyński
Prezydent
Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego

h. Pami. Pasterka

Stosownie do art. 61b ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), Departament Budżetu i Finansów przesyła w załączeniu tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 lipca 2014 r., po przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego kontroli „Wykonywanie przez podmioty upoważnione kontroli zawierania ubezpieczeń obowiązkowych”, uwzględniający postanowienia uchwały znak KPK/KPO-415-199/2014 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 11 września 2014 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego oraz sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej na str. 3 wystąpienia pierwotnego w wierszu 17 od dołu.

Stanisław Jarosz

DYREKTOR
Departament Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz

URZĄD MIASTA W OSTROWCU ŚW.

SEKRETARIAT

Data wpływu 3.10.2014
Ilość załączników
Podpis Mko (e-15954 2014)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

dn 19.12.5.2016



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF – 4114-002-05/2014
I/14/004

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/004 – Wykonywanie przez podmioty upoważnione kontroli zawierania ubezpieczeń obowiązkowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Jan Werenowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88774 z dnia 11 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, ul. Jana Głogowskiego 3/5, 27- 400 Ostrowiec Świętokrzyski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Wilczyński, Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w latach 2012 – I połowa 2014 r. nie korzystał z uprawnienia do żądania od organizatorów imprez masowych, na które wstęp jest odpłatny, dokumentów poświadczających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w nich uczestniczącym, uzasadniając odstąpienie od korzystania z tego uprawnienia uprzednim dokonaniem analiz ryzyk związanych z organizacją poszczególnych imprez, odwołując się przy tym do zasady proporcjonalności. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęcie przez Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego jako zasady żądania od organizatorów płatnych imprez masowych dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia stanowiłoby przykład dobrej praktyki służącej wzmocnieniu ochrony interesów obywateli.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prezydent Ostrowca Świętokrzyskiego odpowiedzialny za wydawanie zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej, jest jedynym organem uprawnionym do żądania od organizatora imprezy masowej przedłożenia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w nich uczestniczącym. ten sposób może zapewnić przestrzeganie obowiązku wynikającego z art. 53 ust.1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹. Urząd nie korzystał z tego uprawnienia i nie żądał od organizatorów imprez masowych dokumentów poświadczających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. W trzech przypadkach, w których organizatorzy do składanego z własnej inicjatywy wniosku dołączyli dokument poświadczający zawarcie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej nie udokumentowano faktu weryfikacji prawidłowości zakresu polis.

¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 611 ze zm.

Opis stanu
faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Statut Urzędu Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w § 178 przewiduje m.in., że Prezydent Miasta wykonuje zadania gminy przy pomocy Urzędu.

Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w § 17 ust. 1 pkt 10 przewiduje, że do zadań Wydziału Spraw Obywatelskich należy wydawanie zezwoleń na organizowanie imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 16)

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych organizator imprezy masowej, na którą wstęp jest odpłatny, jest obowiązany do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w niej uczestniczącym.

Na podstawie art. 27 pkt 2 tej ustawy Prezydent Ostrowca Świętokrzyskiego, jako organ wydający zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej, może żądać od organizatora dodatkowej dokumentacji w postaci dokumentu poświadczającego spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia.

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. Prezydent Miasta wydał zezwolenie na przeprowadzenie 22 płatnych imprez masowych. W przypadku trzech wniosków organizatorzy imprez z własnej inicjatywy dołączyli dokument poświadczający zawarcie ubezpieczenia obowiązkowego. Urząd Miasta nie żądał od organizatorów pozostałych imprez dokumentów poświadczających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Przeprowadzenie weryfikacji prawidłowości umów ubezpieczenia nie zostało udokumentowane. Termin ubezpieczeń oraz sumy gwarancyjne, na jakie zawarto ubezpieczenia odpowiadały warunkom określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej organizatorów imprez masowych².

W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur regulujących sposób weryfikacji złożonych dokumentów w zakresie wydawania zezwoleń na przeprowadzenie płatnej imprezy masowej.

Brak weryfikacji dokumentów poświadczających zawarcie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez organizatorów imprez masowych Prezydent Miasta uzasadnił każdorazową wcześniejszą analizą dokumentów dołączonych do wniosku o wydanie zezwolenia pod kątem ryzyka naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego przez uczestników imprezy masowej. Prezydent wskazał również, że większość imprez masowych organizowana jest na obiektach będących własnością Gminy Ostrowiec Świętokrzyski, które są obiektami nowoczesnymi, spełniającymi wszelkie wymagania techniczne i posiadającymi odpowiednie zabezpieczenia m.in. przeciwpożarowe.

(dowód: akta kontroli str.4-77)

Nie można jednak przyjąć za słuszne stanowiska, że organ podejmujący decyzję o nieżądaniu od organizatorów imprez dokumentów ubezpieczenia kieruje się zasadą proporcjonalności. Zgodnie z wyjaśnieniami Pana Prezydenta z dnia 17 lipca 2014 r. zasada ta sprowadza się do tego, aby państwo i organy administracji publicznej ingerowały w prawa obywateli w sposób rozsądny i racjonalny i nie nadużywały przysługujących im środków i kompetencji, szkodząc w ten sposób obywatelowi.

² Dz.U. Nr 54, poz. 323.

Żądanie przedstawienia umowy ubezpieczenia nie można uznać za nadużywanie kompetencji w sytuacji gdy ubezpieczenie ma charakter obowiązkowy i jego zawarcie z założenia ma chronić obywateli a nie im szkodzić.

IV. 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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

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 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.

Warszawa, dnia 25 lipca 2014 r.

Za zgodność z treścią Uchwały Zespołu
Orzekającego z dnia 11 września 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis

Ur. 1710.5-2014



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

KPK/KPO-415-199/2014

Warszawa, dnia 25 września 2014 r.

URZĄD MIASTA W OSTROWCU ŚW.
SEKRETARIAT

Data wpływu 30.09.2014

Ilość załączników 1

Podpis 1994 Mkle

Pan

Jarosław Wilczyński

Prezydent Miasta

Ostrowca Świętokrzyskiego

Szanowny Panie Prezydencie,

Stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 11 września 2014 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Pana do wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 lipca 2014 r. (Nr KBF-4114-002-05/2014), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego kontrolą „Wykonywanie przez podmioty upoważnione kontroli zawierania ubezpieczeń obowiązkowych”.

Uchwała kończy postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Załączniki:

uchwała z dnia 11 września 2014 r.

2 powierzenia

Przewodniczący
Zespołu Orzekającego
Sławomir Poniewierka

doradca prawny
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 09, F +48 22 444 50 48
kpk@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

KPK/KPO-415-199/2014

Warszawa, dnia 11 września 2014 r.

UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

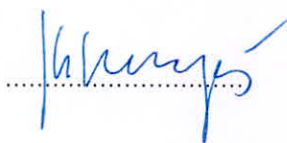
Przewodniczący:	Sławomir Poniewierka	–	doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego
Członkowie:	Maria Szymańska	–	doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego
	Barbara Komar	–	doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego
przy udziale protokolanta:	Czesław Zaleskiej-Ejgierd		starszego referenta w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 11 września 2014 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 lipca 2014 r. (Nr KBF-4114-002-05/2014), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego kontrolą „Wykonywanie przez podmioty upoważnione kontroli zawierania ubezpieczeń obowiązkowych”:

1) Uwzględnił w całości:

- a) zastrzeżenie dotyczące zawartego w opisie stanu faktycznego na str. 3 wystąpienia pokontrolnego komentarza do wyjaśnień Prezydenta Miasta odnoszących się do przyczyn niekorzystania z uprawnień określonych w art. 27 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i w związku z tym na str. 3 wystąpienia skreślił ostatni akapit rozpoczynający się od wyrazów: „Zdaniem NIK” i kończący się wyrazami: „Pana Prezydenta”; na str. 4 w pierwszym wierszu od góry wyraz: „także” zastąpił wyrazem: „jednak” (zastrzeżenie 3.),

- b) zastrzeżenie dotyczące wniosku pokontrolnego o korzystanie przez Prezydenta Miasta z ustawowego uprawnienia do żądania od organizatorów płatnych imprez masowych dokumentów potwierdzających zawarcie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej i w związku z tym na str. 4 wystąpienia pokontrolnego: skreślił oznaczenie i treść punktu: „IV. Wnioski”; punktowi: „V. Pozostałe informacje i pouczenia” nadał nr: „IV”, w wierszu 23 od góry skreślił fragment w brzmieniu: „i wykonania wniosku pokontrolnego” (zastrzeżenie 4.),
- 2) uwzględnił w części zastrzeżenie dotyczące oceny ogólnej i w związku z tym na str. 2 wystąpienia pokontrolnego: negatywną ocenę ogólną zastąpił oceną opisową w brzmieniu: „Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w latach 2012 - I połowa 2014 r. nie korzystał z uprawnienia do żądania od organizatorów imprez masowych, na które wstęp jest odpłatny, dokumentów poświadczających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w nich uczestniczącym, uzasadniając odstępnie od korzystania z tego uprawnienia uprzednim dokonaniem analiz ryzyk związanych z organizacją poszczególnych imprez, odwołując się przy tym do zasady proporcjonalności. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęcie przez Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego jako zasady żądania od organizatorów płatnych imprez masowych dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia stanowiłoby przykład dobrej praktyki służącej wzmocnieniu ochrony interesów obywateli.”; w wierszu 10 od dołu skreślił wyraz: „tego” (zastrzeżenie 1.),
- 3) oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie.



UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów przeprowadziła w Urzędzie Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego (dalej: Urząd) kontrolę dotyczącą wykonywania przez podmioty upoważnione kontroli zawierania ubezpieczeń obowiązkowych. Ustalony w toku kontroli stan faktyczny i ocena kontrolowanej działalności, a także wniosek w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 lipca 2014 r. (Nr KBF-4114-002-05/2014), do którego w piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego (dalej: Prezydent) zgłosił cztery zastrzeżenia.

Zastrzeżenie 1. dotyczyło ogólnej oceny działalności Urzędu Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w kontrolowanym obszarze. Izba negatywnie oceniła kontrolowaną jednostkę z uwagi na niekorzystanie przez Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w latach 2012 - I połowa 2014 r. z uprawnienia do żądania od organizatorów imprez masowych, na które wstęp jest odpłatny, dokumentów poświadczających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w nich uczestniczącym.

W uzasadnieniu tej oceny Izba wskazała, że Prezydent Ostrowca Świętokrzyskiego odpowiedzialny za wydawanie zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej, jest jedynym organem uprawnionym do żądania od organizatora imprezy masowej przedłożenia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w nich uczestniczącym. W ten sposób może zapewnić przestrzeganie obowiązku wynikającego z art. 53 ust.1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych¹. Urząd nie korzystał z tego uprawnienia i nie żądał od organizatorów imprez masowych dokumentów poświadczających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. W trzech przypadkach, w których organizatorzy do składanego z własnej inicjatywy wniosku dołączyli dokument poświadczający zawarcie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej nie udokumentowano faktu weryfikacji prawidłowości zakresu polis. W części opisowej wystąpienia, odnosząc się do wyjaśnień Prezydenta złożonych 17 lipca 2014 r. Izba wskazała także, iż korzystanie z uprawnienia do żądania dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia nie koliduje z zasadą proporcjonalności.

(str. 2, 4 wystąpienia pokontrolnego)

W **zastrzeżeniu** Prezydent podniósł m.in., że niekorzystanie z uprawnienia do żądania od organizatorów imprez masowych, na które wstęp jest odpłatny, dokumentów poświadczających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w nich uczestniczącym, nie powinno stanowić podstawy do sformułowania ogólnej negatywnej oceny, bez odniesienia jej do indywidualnych spraw administracyjnych. Zdaniem Prezydenta NIK niewystarczająco uzasadnił tę ocenę, nie wskazał przy tym naruszenia żadnego przepisu prawa powszechnie obowiązującego. Zgłaszający zastrzeżenie zwrócił uwagę, iż żądanie przez organ zezwalający „dokumentów ubezpieczenia” jest prawem (uprawnieniem) organu, nie zaś jego obowiązkiem, a skorzystanie z tego uprawnienia musi być każdorazowo rozważane w indywidualnej sprawie administracyjnej kończącej się wydaniem decyzji administracyjnej. Prezydent podniósł, że NIK w wystąpieniu pokontrolnym sformułował „negatywną ocenę” o charakterze ogólnym bez odniesienia jej do danej sprawy i wyraził pogląd, iż organ zezwalający nie może w każdym przypadku płatnej imprezy masowej działać „automatycznie” i każdorazowo żądać od organizatora imprezy masowej „dokumentu ubezpieczenia”, gdyż stanowiłoby to nadużycie kompetencji organu, a tym samym naruszenie zasady proporcjonalności. Zdaniem Prezydenta zasada ta wiąże organ zezwalający w kontekście bezpośredniego stosowania prawa wobec podmiotu zewnętrznego, występującego poza administracją publiczną, pomiędzy którym to podmiotem a organem administracji publicznej nawiązany został (lub ma być) stosunek administracyjnoprawny. W przedmiotowych

¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 611 ze zm.

sprawach o wydanie zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych, zasada ta dotyczy i oddziałuje na organizatora imprezy masowej, a nie na uczestnika tej imprezy. W związku z tym organ nie może bezpośrednio rozstrzygać i decydować o sytuacji prawnej uczestnika imprezy masowej, lecz musi brać pod uwagę ochronę interesu publicznego w procesie stosowania prawa - art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego (wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej).

Prezydent zwrócił także uwagę, że norma prawna (art. 53 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych) jest skierowana do organizatora imprezy, a nie do organu zezwalającego, co zostało już podkreślone. Zgłaszający zastrzeżenie wskazał, że obowiązkowy charakter ubezpieczenia imprez masowych odpłatnych nie oznacza automatycznie dla organu zezwalającego obowiązku skorzystania z uprawnienia określonego w art. 27 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych tj. żądania od organizatora „dokumentu ubezpieczenia”. Gdyby tak było ustawodawcą wyposażyłby organ w odpowiednią kompetencję o charakterze obowiązkowym w tym zakresie. W związku z tym charakter obowiązkowy ubezpieczenia imprezy masowej odpłatnej nie ma bezpośredniego związku z działaniem organu oraz nie wywołuje automatycznego skutku dla działania organu. Z powyższego Prezydent wywiódł, że na tej podstawie nie można szeroko stosować kompetencji organu zezwalającego (o charakterze uprawnienia w ramach uznania administracyjnego) do żądania od organizatorów płatnych imprez masowych „dokumentów ubezpieczenia”. Nie można także stosować wykładni rozszerzającej art. 27 pkt 2 w zw. z art. 53 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (co może sugerować wniosek pokontrolny NIK), albowiem organy administracji publicznej zobowiązane są do przestrzegania z urzędu zasady legalności (działania na podstawie przepisów prawa) oraz praworządności (działania niesprzecznego z prawem). W związku z tym oraz biorąc pod uwagę każdorazową analizę dokumentów dołączonych do wniosku o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, a także ocenę ryzyka wystąpienia szkód na imprezie dla jej uczestników, Prezydent Miasta stanął na stanowisku, że żądanie „dokumentów ubezpieczenia” przy każdej płatnej imprezie masowej stanowiłoby naruszenie zasady proporcjonalności działania organów administracji.

W dalszej części zastrzeżenia Prezydent zwrócił uwagę, iż w świetle obowiązujących przepisów nieprzedłożenie przez organizatora imprezy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 53 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, nie stanowi przesłanki do odmowy wydania zezwolenia na organizację imprezy i z faktu tego wyciągnął wniosek, iż w tym kontekście wynikające z art. 27 ust. 2 cytowanej ustawy uprawnienie do żądania dokumentów poświadczających zawarcie ubezpieczenia jest w istocie „pustą kompetencją”.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w części.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych organizator imprezy masowej, na którą wstęp jest odpłatny, jest obowiązany do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w niej uczestniczącym. Stosownie natomiast do treści art. 27 przywołanej ustawy organ wydający zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej² może zażądać od organizatora dodatkowej dokumentacji w postaci m.in. dokumentu poświadczającego spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 53 ust. 1. Na gruncie wskazanych przepisów nie powinno budzić

² dalej: organ.

wątpliwości, że uprawnienie określone w art. 27 ustawy nie jest tożsame z obowiązkiem żądania potwierdzenia zawarcia umowy ubezpieczenia w każdej rozpatrywanej sprawie. W tym zatem kontekście należy zgodzić się z podniesionym w zastrzeżeniu argumentem, iż - co do zasady - odstępianie przez organ od realizacji omawianego uprawnienia samo w sobie nie musi jeszcze oznaczać nieprawidłowości w jego działaniu. Powyższa konstatacja nie oznacza jednak, iż programowe zaniechanie korzystania z tego uprawnienia przez organ właściwy do wydania zezwolenia jest rozwiązaniem akceptowalnym. W tym kontekście Zespół Orzekający nie podziela poglądu, iż z uwagi na ograniczone możliwości wyciągnięcia konsekwencji wobec organizatora, który nie dostarczył stosownego poświadczenia, uprawnienie określone w art. 27 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych należy traktować jako „pustą kompetencję”, co z kolei mogłoby prowadzić do wniosku, że korzystanie z tego uprawnienia jest z istoty rzeczy bezprzedmiotowe. W ocenie Zespołu niezasadnie także Prezydent powołuje się w zastrzeżeniu na zasadę proporcjonalności, jako przesłankę odstępowania od żądania od organizatorów imprez dokumentacji potwierdzającej zawarcie ubezpieczenia.

W pierwszej kolejności, przyjmując za punkt wyjścia do rozważań zasadę racjonalnego ustawodawcy należy uznać, iż z samego faktu przyjęcia w obowiązujących przepisach regulacji uprawniających organ wydający zezwolenie na przeprowadzenie imprezy do żądania od organizatora określonych dokumentów wynika zasadność korzystania z tych uprawnień. Nie można bowiem zapominać, iż skoro wymóg zawarcia ubezpieczenia w przypadku organizowania imprezy masowej, na którą wstęp jest odpłatny, ma charakter obligatoryjny, to realizacja tego obowiązku przez organizatora imprezy w oczywisty sposób powinna pozostawać w sferze zainteresowania organu wydającego zgodę na imprezę. Nie bez znaczenia jest przy tym prewencyjny charakter omawianego uprawnienia. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że przyjęcie jako praktyki żądania przez organ potwierdzenia wywiązania się przez organizatora z obowiązku określonego w art. 53 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, w oczywisty sposób wpłynie będzie na ograniczenie przypadków zaniechania zawarcia stosownych umów ubezpieczenia. Należy także zwrócić uwagę, że ratio legis wprowadzenia ustawowego obowiązku zawierania stosownego ubezpieczenia ma na celu zagwarantowanie uczestnikom imprezy realnej gwarancji uzyskania odszkodowania za szkody poniesione w związku z udziałem w imprezie. W tym kontekście niezrozumiałe jest powoływanie się przez Prezydenta na zasadę proporcjonalności, jako przesłankę odstępowania od żądania dokumentu potwierdzającego zawarcie przez organizatora ubezpieczenia. W ocenie Zespołu Orzekającego korzystanie przez organ z uprawnienia do weryfikacji wywiązania się przez organizatora imprezy z ustawowego obowiązku trudno uznać za działanie sprzeczne z ww. zasadą, w szczególności nieadekwatne do osiągnięcia obranego celu czy nie służące ochronie interesu publicznego. Odwołując się do ww. zasady Prezydent wziął bowiem pod uwagę wyłącznie interes organizatora, pomijając całkowicie zasadniczą dla realizacji przypisanego mu uprawnienia kwestię, tj. ochronę interesu uczestników imprezy (obywateli). Odnosząc powyższe rozważania do zasady zaufania obywateli do organów publicznych, należy zwrócić uwagę, że konsekwencją wydania zezwolenia na zorganizowanie imprezy masowej jest pojawienie się ze strony osób w niej uczestniczących domniemania, że organizator spełnił wszelkie ciążące na nim obowiązki warunkujące legalność jego postępowania, w tym dopełnił wymogu zawarcia

ubezpieczenia. Zatem z punktu widzenia zabezpieczenia interesu obywateli, organ wydający zezwolenie powinien raczej dążyć do przyjęcia jako zasady weryfikowania wywiązywania się przez organizatora z tego obowiązku, nawet jeśli to zaniechanie nie zostało wyszczególnione jako przesłanka odmowy wydania zezwolenia na organizację imprezy, nie zaś ograniczania realizacji tego uprawnienia do wyjątkowych przypadków. Rzecz jasna, o czym wspomniano wyżej, skoro ustawodawca pozostawił organowi swobodę w realizacji prawa do żądania dokumentu potwierdzającego zawarcie ubezpieczenia, nie można przyjąć, iż uprawnienie to tożsame jest z obowiązkiem kontroli we wszystkich rozpatrywanych sprawach. Powyższe nie koliduje jednak z poglądem, że wdrożenie takiego rozwiązania byłoby przykładem dobrej praktyki. W opinii Zespołu Orzekającego, o ile na gruncie obowiązujących przepisów brak jest podstaw do sformułowania wymogu każdorazowego żądania przez organ przedłożenia dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia, to brak jest także uzasadnienia do przyjęcia jako zasady rezygnacji z tego uprawnienia. Biorąc pod uwagę kryterium rzetelności, podjęcie decyzji w tym zakresie powinno zostać każdorazowo poprzedzone analizą ryzyk związanych z możliwością powstania zdarzeń mogących stanowić podstawę do wypłaty odszkodowań. W analizowanym przypadku Prezydent w toku kontroli podał, iż w odniesieniu do kontrolowanych postępowań wymóg przeprowadzenia takiej analizy został spełniony. Powyższa deklaracja nie stoi w sprzeczności z innymi ustaleniami kontroli, wobec czego Zespół Orzekający stanął na stanowisku, iż negatywna ogólna ocena kontrolowanej jednostki nie jest wystarczająco umocowana w materiale dowodowym i zastrzeżenie w tym zakresie uwzględnił. Jednocześnie w ocenie Zespołu w analizowanym przypadku najbardziej adekwatną do poczynionych w toku kontroli ustaleń jest ocena opisowa, co znalazło odzwierciedlenie w sentencji uchwały.

Zastrzeżenie 2. dotyczyło zawartego na str. 3 wystąpienia pokontrolnego fragmentu w brzmieniu: „W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur regulujących sposób weryfikacji złożonych dokumentów w zakresie wydawania zezwoleń na przeprowadzenie płatnej imprezy masowej”.

W **zastrzeżeniu** Prezydent podniósł, iż żaden przepis prawa nie nakłada na Prezydenta Miasta obowiązku opracowania specjalnych procedur w zakresie poszczególnych postępowań administracyjnych kończących się decyzją administracyjną, w szczególności dot. wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych. W Urzędzie Miasta obowiązują: Statut Gminy, Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta oraz funkcjonuje system zarządzania jakością określający procedury działania Urzędu, w tym w zakresie wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej (Księga Jakości, karty procesów i podprocesów oraz kart stanowiskowe na Biurze Obsługi Interesanta). W konkluzji zgłaszający zastrzeżenie wyraził pogląd, iż NIK nie może z powodu braku specjalnych procedur czynić zarzutu.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zespół Orzekający podziela wyrażone w zastrzeżeniu stanowisko, iż nieopracowanie w Urzędzie pisemnych procedur regulujących sposób weryfikacji złożonych dokumentów w zakresie wydawania zezwoleń na przeprowadzenie płatnej imprezy masowej, nie przesądza jeszcze o nieprawidłowości w działaniu kontrolowanej jednostki. Należy jednak zwrócić uwagę, iż powyższa informacja zawarta została w wystąpieniu

pokontrolnym wyłącznie w opisie stanu faktycznego, nie została natomiast - jak zdaje się sugerować to zastrzeżenie - stypizowana jako nieprawidłowość stanowiąca uzasadnienie oceny ogólnej. W tym stanie rzeczy za nieuzasadniony należy uznać podniesiony w zastrzeżeniu argument, iż Izba w wystąpieniu pokontrolnym sformułowała zarzut w analizowanym zakresie tj. uznała ww. fakt za nieprawidłowość. Należy przy tym podkreślić, iż umieszczenie ww. informacji w opisie poczynionych w toku kontroli ustaleń miało na celu wyłącznie zobrazowanie przyjętych w kontrolowanej jednostce rozwiązań organizacyjnych, nie zaś ich ocenę.

Zastrzeżenie 3. dotyczyło zawartego w opisie stanu faktycznego na str. 3 wystąpienia pokontrolnego komentarza do wyjaśnień Prezydenta Miasta odnoszących się do przyczyn niekorzystania przez niego z uprawnień określonych w art. 27 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. NIK podała, że brak weryfikacji dokumentów poświadczających zawarcie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez organizatorów imprez masowych Prezydent Miasta uzasadnił każdorazową wcześniejszą analizą dokumentów dołączonych do wniosku o wydanie zezwolenia pod kontem ryzyka naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego przez uczestników imprezy masowej oraz argumentem, że większość imprez masowych organizowana jest na obiektach będących własnością Gminy Ostrowiec Świętokrzyski, które są obiektami nowoczesnymi, spełniającymi wszelkie wymagania techniczne i posiadającymi odpowiednie zabezpieczenia m.in. przeciwpożarowe. Ustosunkowując się do przywołanego stanowiska Izba wyraziła pogląd, że powyższa argumentacja nie stanowi wystarczającego uzasadnienia zaniechania weryfikacji wymogu zawarcia ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez organizatorów imprez masowych i wskazała, że brak takiego ubezpieczenia naraża uczestników imprez masowych na ryzyko niepokrycia szkód poniesionych w wyniku działania organizatorów imprez. Zdaniem NIK w sytuacji, w której jedynie Prezydent posiada uprawnienia do weryfikowania wymogu zawarcia takiego ubezpieczenia przez organizatorów imprez masowych na terenie miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, kwestia ta powinna stanowić przedmiot jego zainteresowania.

W **zastrzeżeniu** Prezydent podniósł, iż NIK sformułował ocenę nie związaną z kontrolowanymi sprawami, a mającą charakter czysto hipotetyczny i ogólny i podkreślił, że na żadnej imprezie masowej, na przeprowadzenie której organ wydał zezwolenie, w kontrolowanym okresie nie doszło do zdarzeń powodujących szkody dla jej uczestników. Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenie wskazuje to w sposób wyraźny na dokonanie przez organ zezwalający prawidłowej analizy materiału dowodowego przed wydaniem zezwolenia, właściwą ocenę ryzyka wystąpienia zdarzeń mogących spowodować szkody dla uczestników płatnych imprez masowych, a także na prawidłowe zastosowanie uznania administracyjnego z art. 27 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Powyższe w pełni uzasadnia zaniechanie żądania przez organ „dokumentów ubezpieczenia” od organizatorów imprez masowych (jest to przejaw realizacji zasady proporcjonalności).

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie.

Uwzględnienie zastrzeżenia jest m.in. konsekwencją częściowego uwzględnienia zastrzeżenia 1. Z ustaleń kontroli nie wynika, by przekazana w wyjaśnieniu informacja o dokonaniu analiz stanowiących przesłankę podjęcia decyzji o nieskorzystaniu z uprawnień określonego w art. 27 pkt. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez

masowych nie miała pokrycia w rzeczywistości. Jednocześnie ustalenia kontroli nie pozwalają na dokonanie oceny procesu analizy ww. ryzyk, tym samym nie dają podstaw do uznania, że podjęte przez Urząd działania były niewystarczające. Z powyższych względów Zespół Orzekający wyeliminował sporny opis z treści wystąpienia pokontrolnego

Zastrzeżenie 4. dotyczyło zawartego na str. 4 wystąpienia wniosku pokontrolnego o korzystanie przez Prezydenta z ustawowego uprawnienia do żądania od organizatorów płatnych imprez masowych dokumentów potwierdzający zawarcie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

W zastrzeżeniu Prezydent podał, iż niezrozumiale jest czy sformułowany przez NIK wniosek ma charakter obowiązku czy zalecenia. Kierownik kontrolowanej jednostki wskazał nadto, iż (przyjmując, że wniosek ten ma charakter obowiązku) NIK nie może zobowiązać organu do żądania „dokumentów ubezpieczenia” w każdym przypadku płatnej imprezy masowej, albowiem pozostaje to w wyraźnej sprzeczności z dyspozycją art. 27 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, a ponadto pozostaje w sprzeczności z indywidualizacją sprawy administracyjnej, która ma charakter konkretny i wymaga każdorazowo odrębnej analizy prawnej.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie.

Uwzględnienie zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego jest konsekwencją częściowego uwzględnienia zastrzeżenia zgłoszonego do negatywnej oceny ogólnej. Stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK sformułowanie w wystąpieniu wniosku pokontrolnego służyć ma usunięciu stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. W analizowanym przypadku zgromadzony w toku kontroli materiał dowodowy nie dostarczył podstaw do jednoznacznego uznania, że nieskorzystanie w kontrolowanych sprawach z uprawnienia do żądania przedłożenia przez organizatorów imprez dokumentów potwierdzających zawarcie obowiązkowego ubezpieczenia było działaniem nieuzasadnionym i nieprawidłowym. W tym stanie rzeczy zakwestionowany przez Prezydenta wniosek pokontrolny uznać należało za zbyt daleko idący.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały odwołanie nie przysługuje.



URZĄD MIASTA
ul. Jana Głogowskiego 3/5
27-400 Ostrowiec Św.

Ostrowiec Św., 2014-08-05

Ov. 17105. 2014

**Pan
Stanisław Jarosz
Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów
Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie**

Korzystając z prawa określonego w art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.) zgłaszam umotywowane zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 lipca 2014 r. Nr KBF-4114-002-05/2014:

1) W ocenie Prezydenta Miasta wyrażona przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym negatywna ocena jest krzywdząca. Niekorzystanie przez Prezydenta Miasta w latach 2012 – I połowa 2014 r. z uprawnienia do żądania od organizatorów imprez masowych, na które wstęp jest odpłatny, dokumentów poświadczających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w nich uczestniczącym, zwanych dalej „dokumentami ubezpieczenia” nie stanowi podstawy do sformułowania przez NIK ogólnej negatywnej oceny, bez odniesienia jej do indywidualnych spraw administracyjnych. Ponadto w ocenie Prezydenta Miasta NIK niewystarczająco uzasadnił tę ocenę, a ponadto nie wskazał naruszenia żadnego przepisu prawa powszechnie obowiązującego. **Żądanie przez organ zezwalający „dokumentów ubezpieczenia” jest prawem (uprawnieniem) organu, a nie jego obowiązkiem.** Skorzystanie z tego uprawnienia musi być każdorazowo rozważane w indywidualnej sprawie administracyjnej kończącej się wydaniem decyzji administracyjnej. Nie można z tego uprawnienia czynić ogólnej podstawy prawnej bez odniesienia go do konkretnej sprawy administracyjnej. NIK w przedłożonym wystąpieniu pokontrolnym niewystarczająco uzasadnił swoją „negatywną ocenę” w odniesieniu do konkretnych postępowań administracyjnych, a tym samym wyraził „negatywną ocenę” o charakterze ogólnym bez odniesienia jej do danej sprawy. Organ zezwalający nie może w każdym przypadku płatnej imprezy masowej działać „automatycznie” i każdorazowo żądać od organizatora imprezy masowej „dokumentu ubezpieczenia”. Powodowałoby to nadużycie kompetencji organu, a tym samym naruszenie zasady proporcjonalności. Gdyby ustawodawca chciał, aby organ w każdym przypadku żądał dokumentu ubezpieczenia to dokonałby stosownej nowelizacji ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych¹,

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 611 ze zm.

zwanej dalej „ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych” wprowadzając taki obowiązek dla organu. Jednak wola ustawodawcy była inna.

Ponadto należy wspomnieć, że w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych² art. 7 ust. 1 pkt 10 zobowiązywał organizatora imprezy do obowiązkowego dołączania do wniosku o wydanie zezwolenia na przeprowadzenia imprezy masowej „polisy ubezpieczeniowej, o której mowa w art. 20”. W wyniku uchwalenia aktualnie obowiązującej ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych racjonalny ustawodawca nie wprowadził tego obowiązku. To działanie ustawodawcy potwierdza również ostrożne i wnikliwe działanie organu zezwalającego w przedmiocie żądania „dokumentów ubezpieczenia”.

2) Treść art. 29 ust. 4 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, stanowi że: Organ odmawia wydania zezwolenia w przypadku:

- 1) niezłożenia przez organizatora opinii, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2, i dokumentów, o których mowa w art. 26;
- 2) niespełnienia przez organizatora obowiązków i wymogów, o których mowa w art. 6 lub w art. 13 ust. 2.

W normie tej brak jest podstawy niewydania zezwolenia ze względu na niedołączenie „dokumentu ubezpieczenia” przez organizatora (ze względu na to, że obowiązek ten ma charakter fakultatywny – art. 27 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych). Art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych zawiera enumeratywne wyliczenia przesłanek odmowy wydania zezwolenia, co skutkuje brakiem możliwości odmowy wydania zezwolenia przez organ na innej podstawie, niż ta określona w cyt. normie.

W związku z tym wątpliwe wydaje się, w świetle obowiązujących uregulowań prawnych, korzystanie przez organ z prawa żądania przedkładania przez organizatora imprezy masowej „dokumentu ubezpieczenia”, w sytuacji kiedy:

- po pierwsze brak jest podstawy prawnej skutecznego wyegzekwowania żądania organu (brak jest przepisu prawa, który zobowiązałby skutecznie organizatora do dołączenia organowi „dokumentu ubezpieczenia”)
- po drugie organ nie ma określonej *expressis verbis* podstawy prawnej do przeprowadzenia czynności weryfikacji „dokumentu ubezpieczenia” pod kątem zgodności wysokości sumy ubezpieczenia z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej organizatorów imprez masowych³
- po trzecie przyjmując nawet hipotetycznie, że organowi uda się skutecznie zażądać „dokumentu ubezpieczenia” i w wyniku weryfikacji ustalić, że suma ubezpieczenia jest niewystarczająca to brak jest podstawy prawnej do spowodowania aby organizator imprezy masowej zapewnił wyższą sumę ubezpieczenia. Brak jest także podstawy prawnej do niewydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej ze względu na niedołączenie

² Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 ze zm.

³ Dz. U. Nr 54, poz. 323.

„dokumentu ubezpieczenia” przez organizatora na wezwanie organu, a także dołączenie „dokumentu ubezpieczenia” z niewłaściwą sumą ubezpieczenia⁴.

Należy podkreślić z całą stanowczością, że dopóki ustawodawca nie wprowadzi odpowiednich zmian w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych to uprawnienia organu zezwalającego określone w art. 27 pkt 2 do żądania dołączenia „dokumentów ubezpieczenia” od organizatorów płatnych imprez masowych będzie „pustą kompetencją” i nie będzie skutecznym działaniem organu. W ocenie organu zmiany w cyt. ustawie powinny przebiegać w dwóch kierunkach:

- po pierwsze w zmianie powodującej obowiązkowe dołączanie przez organizatorów płatnych imprez masowych „dokumentów ubezpieczenia”
- po drugie objęcie przepisem prawa odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej ze względu na niedołączeniu „dokumentu ubezpieczenia” przez organizatora płatnej imprezy masowej.

Biorąc pod uwagę powyższe nie zgadzamy się z wyrażoną przez NIK w pkt II wystąpienia pokontrolnego negatywną oceną nieządania od organizatorów imprez masowych „dokumentów ubezpieczenia”. Negatywna ocena w odbiorze przez organ kontrolowany jest krzywdząca i zbyt powierzchowna, nie uwzględniająca specyfiki i różnorodności imprez masowych oraz zezwoleń wydawanych w kontrolowanym okresie.

3) Powoływany w wystąpieniu pokontrolnym NIK art. 53 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nie jest normą skierowaną do organu zezwalającego, nie stanowi podstawy prawnej działania organu, oraz nie stanowi podstawy prawnej weryfikacji „dokumentu ubezpieczenia”. Art. 53 ust. 1 w brzmieniu: „Organizator imprezy masowej, na którą wstęp jest odpłatny, jest obowiązany do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w niej uczestniczącym” stanowi normę prawną skierowaną do organizatora imprezy masowej.

⁴ Spełnienie przez organizatora wszystkich warunków określonych ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych oraz dołączenie w terminie wymaganych cyt. ustawą dokumentów stanowi prawo podmiotowe organizatora imprezy masowej w przedmiocie wydania zezwolenia. W takiej sytuacji organizator imprezy masowej posiada roszczenie o charakterze administracyjnoprawnym do organu o wydanie zezwolenia. Z kolei organ zezwalający zobowiązany jest do stosowania zasad: legalności i praworządności określonych w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasady te uniemożliwiają mu wydanie odmownej decyzji bez podstawy prawnej. Przestrzeganie tych zasad jest ugruntowane w doktrynie prawa administracyjnego. „Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzą się wprost zasady praworządności i legalności. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Na podstawie tego sformułowania można wyodrębnić dwie zasady działania organów administracji publicznej. Zasada praworządności oznacza, że każde działanie mieści się w granicach prawa, tzn. jest niesprzeczne z jakimkolwiek elementem porządku prawnego. Zasada legalności oznacza, że każde działanie powinno mieć swoją podstawę prawną. Powinno ono być oparte na normie ustawowej, upoważniającej do jego podjęcia w określonej formie i w określonych warunkach. Obie zasady administracja powinna realizować zawsze – zarówno w procesie stanowienia prawa przez siebie, jak i w procesie stosowania prawa. Z obu tych zasad dla administracji publicznej wynika także nakaz czynienia tylko tego, na co pozwala obowiązujące prawo” J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 63, a także inni np.: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 21; J. Świątkiewicz, *Przedmowa (w:) E. Smoktunowicz, Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 7; S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12, s. 890; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 101; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUWr. Nr 19, Prawo XII, Wrocław 1964, s. 39-67 i inni.

4) NIK na str. 3 wystąpienia pokontrolnego pisze: „W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur regulujących sposób weryfikacji złożonych dokumentów w zakresie wydawania zezwoleń na przeprowadzenie płatnej imprezy masowej.” Żaden przepis prawa nie nakłada na Prezydenta Miasta obowiązku opracowania specjalnych procedur w zakresie poszczególnych postępowań administracyjnych kończących się decyzją administracyjną, w szczególności dot. wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych. W Urzędzie Miasta obowiązują: Statut Gminy, Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta oraz funkcjonuje system zarządzania jakością określający procedury działania Urzędu, w tym w zakresie wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej (Księga Jakości, karty procesów i podprocesów oraz kart stanowiskowe na Biurze Obsługi Interesanta). W ocenie Prezydenta Miasta NIK nie może z powodu braku specjalnych procedur czynić zarzutu.

5) NIK również na str. 3 wystąpienia pokontrolnego pisze: „(...) Zdaniem NIK, powyższa argumentacja nie stanowi wystarczającego uzasadnienia zaniechania weryfikacji wymogu zawarcia ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez organizatorów imprez masowych. Brak takiego ubezpieczenia naraża uczestników imprez masowych na ryzyko niepokrycia szkód poniesionych w wyniku działania organizatorów imprez (...)”.

W ocenie Prezydenta Miasta NIK sformułował ocenę nie związaną z kontrolowanymi sprawami, a mającą charakter czysto hipotetyczny i ogólny. Należy podkreślić, że na żadnej imprezie masowej, na przeprowadzenie której organ wydał zezwolenie w kontrolowanym okresie nie doszło do zdarzeń powodujących szkody dla uczestników tych imprez masowych. To wskazuje w sposób wyraźny na **dokonanie przez organ zezwalający prawidłowej analizy materiału dowodowego przed wydaniem zezwolenia, właściwą ocenę ryzyka wystąpienia zdarzeń mogących spowodować szkody dla uczestników płatnych imprez masowych, a także na prawidłowe zastosowanie uznania administracyjnego z art. 27 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.** Powyższe w pełni uzasadnia nie żądanie przez organ „dokumentów ubezpieczenia” od organizatorów imprez masowych (jest to przejaw realizacji zasady proporcjonalności).

6) Nie podzielenie poglądu wyrażonego przez Prezydenta Miasta w złożonych wyjaśnieniach w toku kontroli dotyczącego realizacji i naruszenia zasady proporcjonalności wynika z niezrozumienia jej istoty (str. 4 wystąpienia pokontrolnego). Zasada proporcjonalności wiąże organ zezwalający w kontekście bezpośredniego stosowania prawa wobec podmiotu zewnętrznego, występującego poza administracją publiczną, podmiotu pomiędzy którym, a organem administracji publicznej nawiązany został (lub ma być) stosunek administracyjnoprawny. W przedmiotowych sprawach o wydanie zezwoleń na przeprowadzenie imprez masowych, zasada ta dotyczy i oddziałuje na organizatora imprezy masowej, a nie na uczestnika tej imprezy. W związku z tym organ nie może bezpośrednio rozstrzygać i decydować o sytuacji prawnej uczestnika imprezy masowej, lecz musi brać pod uwagę ochronę interesu publicznego w procesie stosowania prawa - art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego (wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej). Norma prawna (art. 53 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych) jest skierowana do organizatora imprezy, a nie do organu zezwalającego, co zostało już podkreślone. Obowiązkowy charakter ubezpieczenia imprez masowych odpłatnych nie oznacza automatycznie dla organu zezwalającego skorzystanie z uprawnienia, określonego w art. 27 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych tj. żądania od organizatora „dokumentu ubezpieczenia”. Gdyby tak było ustawodawca wyposażyłby organ

w odpowiednią kompetencję o charakterze obowiązkowym w tym zakresie. W związku z tym charakter obowiązkowy ubezpieczenia imprezy masowej odpłatnej nie ma bezpośredniego związku z działaniem organu oraz nie wywołuje automatycznego skutku dla działania organu.

Na tej podstawie nie można szeroko stosować kompetencji organu zezwalającego (o charakterze uprawnienia w ramach uznania administracyjnego) do żądania od organizatorów płatnych imprez masowych „dokumentów ubezpieczenia”. Nie można także stosować wykładni rozszerzającej art. 27 pkt 2 w zw. z art. 53 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (co może sugerować wniosek pokontrolny NIK), albowiem organy administracji publicznej zobowiązane są do przestrzegania z urzędu zasady legalności (działania na podstawie przepisów prawa) oraz praworządności (działania niesprzecznego z prawem).

W związku z tym oraz biorąc po uwagę każdorazową analizę dokumentów dołączonych do wniosku o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, a także ocenę ryzyka wystąpienia szkód na imprezie dla jej uczestników Prezydent Miasta stoi na stanowisku, że żądanie „dokumentów ubezpieczenia” przy każdej płatnej imprezie masowej stanowiłoby naruszenie zasady proporcjonalności działania organów administracji publicznej⁵.

7) Prezydent Miasta nie zgadza się także z wnioskiem zawartym w pkt IV na str. 4 wystąpienia pokontrolnego o treści: „Najwyższa Izba Kontroli wnosi o korzystanie przez Pana Prezydenta z ustawowego uprawnienia do żądania od organizatorów płatnych imprez masowych dokumentów potwierdzających zawarcie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej”.

⁵ Doktryna prawa administracyjnego podkreśla obowiązek stosowanie zasady proporcjonalności w działaniach administracji publicznej. „W toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną proporcjonalne do obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań (art. 6 ust. 1). W toku podejmowania decyzji urzędnik zwróci uwagę na sprawiedliwe wyważenie praw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego (art. 6 ust. 2). Urzędnik może korzystać z uprawnień wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone mocą właściwych przepisów. Urzędnik odstąpi w szczególności od korzystania z uprawnień dla osiągnięcia celów, dla których brak jest podstawy prawnej lub które nie mogą być uzasadnione interesem publicznym (art. 7)” – za J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz)*, Warszawa 2007, s. 23 i 25. „Organy publiczne stosują środki wpływające na prawa lub interesy osób prywatnych tylko wtedy, gdy jest to konieczne i w stopniu wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu (art. 5 ust. 2). Wykonując kompetencję dyskrecyjną, organy publiczne zachowują właściwą równowagę pomiędzy wszelkimi niekorzystnymi rezultatami, jakie ich decyzja wywiera na prawa i interesy osób prywatnych, a zamierzonym celem. Środki, jakie stosują, nie mogą być nadmierne (art. 5 ust. 2)” – za: *W poszukiwaniu dobrej administracji*, red. H. Izdebski i H. Machińska, Warszawa 2007, s. 141; Ponadto na temat zasady proporcjonalności w prawie administracyjnym: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 99; J. Starościk, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 106–107 i inni.

[zasada proporcjonalności] „Rozumiana jako agregat trzech kryteriów prawnej właściwości rozstrzygnięcia: zdolności doprowadzenia do zamierzonego efektu, niezbędności dla ochrony interesu publicznego oraz uzyskania efektu proporcjonalnego do ciężarów nakładanych na obywatela (proporcjonalność *sensu stricto*), zasada proporcjonalności jest u nas, dzięki orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego mającemu obecnie podstawę w brzmieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a nie, jak wcześniej, jedynie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, ustaloną zasadą tworzenia prawa.” H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, wersja elektroniczna

http://m.ksiegarnia.lexisnexis.pl/gfx/lexisnexis/userfiles/files/zasada_proporcjonalnosci_a_wladza_dyskrecyjna_administracji_publicznej_w_swietle_polskiego_orzecznictwa_sadowego.pdf, stan na: 2014-08-01.

Po pierwsze należy podkreślić, że niezrozumiałe jest czy wniosek ten ma charakter obowiązku dla organu, czy zalecenia? Po drugie (przyjmując, że wniosek ten ma charakter obowiązku) w ocenie Prezydenta Miasta NIK nie może zobowiązać organu do żądania „dokumentów ubezpieczenia” w każdym przypadku płatnej imprezy masowej, albowiem pozostaje to w wyraźnej sprzeczności z art. 27 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, który formułuje uprawnienie dla organu do żądania „dokumentów ubezpieczenia”, a nie stanowi jego obowiązku, a ponadto pozostaje to w sprzeczności z indywidualizacją sprawy administracyjnej, która ma charakter konkretny i wymaga każdorazowo odrębnej analizy prawnej, a nie *ex ante* założonych działań.

Biorąc pod uwagę powyższe proszę o zmianę wystąpienia pokontrolnego w zakresie „negatywnej oceny niekorzystania przez Prezydenta Miasta w latach 2012 – I połowa 2014 r. z uprawnienia do żądania od organizatorów imprez masowych, na które wstęp jest odpłatny, dokumentów poświadczających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w nich uczestniczącym” na ocenę pozytywną z ewentualnymi zastrzeżeniami.

PREZYDENT MIASTA
Ostrowca Świętokrzyskiego

mgr Jarosław Wilczyński

NACZELNIK
Wydziału Spraw Obywatelskich

dr Tomasz Góra

01.11.2015 20.11



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

Handwritten signature: M. Głowicki

KBF – 4114-002-05/2014
I/14/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

URZĄD MIASTA W OSTROWCU ŚW.
SEKRETARIAT
Data wpływu *31.07.2014*
Ilość załączników
Podpis *1418 Akte*

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/14/004 – Wykonywanie przez podmioty upoważnione kontroli zawierania ubezpieczeń obowiązkowych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontroler</i>	Jan Werenowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88774 z dnia 11 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, ul. Jana Głogowskiego 3/5, 27- 400 Ostrowiec Świętokrzyski.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jarosław Wilczyński, Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, niekorzystanie przez Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w latach 2012 – I połowa 2014 r. z uprawnienia do żądania od organizatorów imprez masowych, na które wstęp jest odpłatny, dokumentów poświadczających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w nich uczestniczącym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prezydent Ostrowca Świętokrzyskiego odpowiedzialny za wydawanie zezwoleń na przeprowadzenie imprezy masowej, jest jedynym organem uprawnionym do żądania od organizatora imprezy masowej przedłożenia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w nich uczestniczącym. W ten sposób może zapewnić przestrzeganie tego obowiązku wynikającego z art. 53 ust.1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych¹. Urząd nie korzystał z tego uprawnienia i nie żądał od organizatorów imprez masowych dokumentów poświadczających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. W trzech przypadkach, w których organizatorzy do składanego z własnej inicjatywy wniosku dołączyli dokument poświadczający zawarcie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej nie udokumentowano faktu weryfikacji prawidłowości zakresu polis.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

Statut Urzędu Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w § 178 przewiduje m.in., że Prezydent Miasta wykonuje zadania gminy przy pomocy Urzędu.

¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 611 ze zm.

Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w § 17 ust. 1 pkt 10 przewiduje, że do zadań Wydziału Spraw Obywatelskich należy wydawanie zezwoleń na organizowanie imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 16)

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych organizator imprezy masowej, na którą wstęp jest odpłatny, jest obowiązany do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w niej uczestniczącym.

Na podstawie art. 27 pkt 2 tej ustawy Prezydent Ostrowca Świętokrzyskiego, jako organ wydający zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej, może żądać od organizatora dodatkowej dokumentacji w postaci dokumentu poświadczającego spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia.

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. Prezydent Miasta wydał zezwolenie na przeprowadzenie 22 płatnych imprez masowych. W przypadku trzech wniosków organizatorzy imprez z własnej inicjatywy dołączyli dokument poświadczający zawarcie ubezpieczenia obowiązkowego. Urząd Miasta nie żądał od organizatorów pozostałych imprez dokumentów poświadczających spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Przeprowadzenie weryfikacji prawidłowości umów ubezpieczenia nie zostało udokumentowane. Termin ubezpieczeń oraz sumy gwarancyjne, na jakie zawarto ubezpieczenia odpowiadały warunkom określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej organizatorów imprez masowych².

W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur regulujących sposób weryfikacji złożonych dokumentów w zakresie wydawania zezwoleń na przeprowadzenie płatnej imprezy masowej.

Brak weryfikacji dokumentów poświadczających zawarcie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez organizatorów imprez masowych Prezydent Miasta uzasadnił każdorazową wcześniejszą analizą dokumentów dołączonych do wniosku o wydanie zezwolenia pod kontem ryzyka naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego przez uczestników imprezy masowej. Prezydent wskazał również, że większość imprez masowych organizowana jest na obiektach będących własnością Gminy Ostrowiec Świętokrzyski, które są obiektami nowoczesnymi, spełniającymi wszelkie wymagania techniczne i posiadającymi odpowiednie zabezpieczenia m.in. przeciwpożarowe.

(dowód: akta kontroli str.4-77)

Zdaniem NIK, powyższa argumentacja nie stanowi wystarczającego uzasadnienia zaniechania weryfikacji wymogu zawarcia ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez organizatorów imprez masowych. Brak takiego ubezpieczenia naraża uczestników imprez masowych na ryzyko niepokrycia szkód poniesionych w wyniku działania organizatorów imprez. Powstania takich szkód nie można wykluczyć a ich rozmiary mogą być znaczące. W tej sytuacji ponieważ jedynie Pan Prezydent posiada uprawnienia do weryfikowania wymogu zawarcia takiego ubezpieczenia przez organizatorów imprez masowych na terenie miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, kwestia ta powinna stanowić przedmiot zainteresowania Pana Prezydenta.

² Dz.U. Nr 54, poz. 323.

Nie można także przyjąć za słuszne stanowiska, że organ podejmujący decyzję o nieżądaniu od organizatorów imprez dokumentów ubezpieczenia kieruje się zasadą proporcjonalności. Zgodnie z wyjaśnieniami Pana Prezydenta z dnia 17 lipca 2014 r. zasada ta sprowadza się do tego, aby państwo i organy administracji publicznej ingerowały w prawa obywateli w sposób rozsądny i racjonalny i nie nadużywały przysługujących im środków i kompetencji, szkodząc w ten sposób obywatelom.

Żądanie przedstawienia umowy ubezpieczenia nie można uznać za nadużywanie kompetencji w sytuacji gdy ubezpieczenie ma charakter obowiązkowy i jego zawarcie z założenia ma chronić obywateli a nie im szkodzić.

IV. Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o korzystanie przez Pana Prezydenta z ustawowego uprawnienia do żądania od organizatorów płatnych imprez masowych dokumentów potwierdzający zawarcie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.


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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

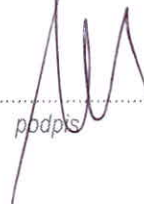
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 25 lipca 2014 r.

Kontroler
Jan Werenowski
główny specjalista
kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz


.....
podpis