



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI-4101-005-03/2014

P/14/073

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/073 – Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w związku z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych do użytku cywilnego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2013 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Marzena Baradziej, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90178 z dnia 11 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Okręgowy Urząd Górniczy w Kielcach, ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce (dalej: Urząd, OUG).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marzena Rabiasz, Dyrektor OUG. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła istotne nieprawidłowości w obszarze wydawania przez Urząd decyzji administracyjnych związanych z nabywaniem, przechowywaniem i używaniem materiałów wybuchowych do użytku cywilnego (dalej: MWc). Spośród 18 pozwoleń wydanych w okresie objętym kontrolą, sześć wydano z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego² (dalej: ustawa o MWc). Cztery z nich na skutek błędnej interpretacji prawa zostały wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze³, zamiast ustawy o MWc. Pozwoleń tych udzielono przedsiębiorcom, co do których nie można było mieć pewności, iż spełniają ustawowe wymogi i dają rękojmię należytego prowadzenia działalności gospodarczej, w tym zapewnienia bezpieczeństwa MWc i ich stosowania. W trakcie kontroli pozwolenia te zostały wyeliminowane z obrotu prawnego. Ponadto dwa pozwolenia wydano przedsiębiorcom, którzy w złożonych do OUG wnioskach nie udokumentowali spełnienia warunku, o którym mowa w art. 11 ust. 3 ustawy o MWc, tj. zatrudniania osób spełniających warunki, o których mowa w art. 19 tej ustawy.

Działalność kontrolna Urzędu nad zakładami górniczymi obejmowała m.in. sprawdzenie prowadzenia robót strzałowych w odkrywkowych zakładach górniczych. W obszarze kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem określonych w przepisach prawa i decyzjach administracyjnych zasad nabywania, przechowywania i używania MWc stwierdzono istotną nieprawidłowość, polegającą na przekroczeniu uprawnień przez pracownika OUG, który – chcąc zapewnić przestrzeganie przez przedsiębiorcę przepisów, które przekładają się bezpośrednio na zapewnienie bezpieczeństwa przy prowadzeniu prac z użyciem MWc – nałożył mandat karny w sytuacji, kiedy nie był on upoważniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości była nieprawidłowa interpretacja niektórych przepisów prawa. Dyrektor OUG już w trakcie kontroli podjęła działania w celu wyeliminowania tego rodzaju przypadków.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według 3-stopniowej skali ocen jest nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie daje prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, Najwyższa Izba Kontroli stosuje ocenę opisową.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 1329 ze zm.

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 613 ze zm.; dalej: Prawo geologiczne i górnicze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wydawanie decyzji administracyjnych związanych z nabywaniem, przechowywaniem i używaniem MWc

Opis stanu
faktycznego

Do nabywania, przechowywania i/lub używania MWc przez przedsiębiorców, którzy wykonują działalność gospodarczą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż oraz wykonujących powierzone im roboty strzałowe w ruchu zakładu górniczego wymagane jest pozwolenie⁴ właściwego miejscowo dyrektora okręgowego urzędu górniczego. Wymagania, odnoszące się do przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, zostały określone w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o MWc i obejmują m.in.: posiadanie co najmniej średniego wykształcenia, niewykazywanie zaburzeń psychicznych, niekaralność, brak wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych, udokumentowanie możliwości spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych w zakresie obiektów lub urządzeń dostosowanych do charakteru prac prowadzonych z użyciem MWc, zatrudnianie do tych prac osób spełniających określone warunki⁵. Trzy ostatnie warunki dotyczą także przedsiębiorców innych, niż osoby fizyczne (art. 11 ust. 2 ustawy o MWc).

Na terenie działania OUG⁶, w oparciu o wydane przez niego pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWc, działalność gospodarczą prowadziły w 2012 r. 43 podmioty, a w 2013 r. – 42. Jeden z podmiotów (działający w całym okresie objętym kontrolą) wykonywał powierzone roboty strzałowe w ruchu zakładu górniczego, natomiast pozostali przedsiębiorcy prowadzili działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż (dalej: przedsiębiorstwa górnicze). Na dzień 31 grudnia 2013 r. 10 podmiotów z 41, dla których OUG był właściwy, stanowili przedsiębiorcy, którzy wykonywali roboty strzałowe własnymi służbami, w oparciu o własne decyzje na nabywanie i używanie MWc, a 30 przedsiębiorców posiadało pozwolenia na nabywanie, używanie lub przechowywanie MWc, i powierzyło roboty strzałowe w zakładzie górniczym podmiotom wyspecjalizowanym. Jeden podmiot, który również zlecił takie roboty, nie posiadał pozwolenia na używanie MWc, lecz pozwoleniem dysponowała firma specjalistyczna. (dowód: akta kontroli str. 53-58, 440)

Zadania związane z rozpatrywaniem wniosków w sprawach nabywania, przechowywania i używania MWc w OUG realizowało trzech starszych inspektorów zakładów górniczych ds. górnictwa odkrywkowego, podległych zastępcy dyrektora ds. górnictwa podziemnego i odkrywkowego oraz energomechanicznych. Zadania kontrolne powierzono czterem pracownikom (ww. starsi inspektorzy oraz młodszy inspektor zakładów górniczych ds. górnictwa odkrywkowego). Przydział konkretnych zakładów górniczych poszczególnym pracownikom dokonywany był na podstawie decyzji Dyrektora OUG, uwarunkowanych m.in. wymogiem zmian przydziału osoby nadzorującej zakład górniczy co dwa lata⁷, koniecznością zapewnienia bezstronności i obiektywizmu (wyłączenie pracownika z uwagi na fakt uprzedniego zatrudnienia w zakładzie górniczym), doświadczeniem zawodowym pracowników oraz zmianami kadrowymi. (dowód: akta kontroli str. 11-52, 541-542)

W Urzędzie nie sformalizowano procedur rozpatrywania wniosków o udzielenie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWc. Pracownicy weryfikowali formalną poprawność wniosków, sprawdzali, czy przedsiębiorca posiada koncesję na wydobywanie kopaliny przy użyciu MWc, weryfikowali zgodność projektu zagospodarowania złoża

⁴ O ile przedsiębiorca nie posiada koncesji na wytwarzanie lub obrót MWc.

⁵ Zgodnie z art. 19 ustawy o MWc, przedsiębiorca umożliwia dostęp do MWc osobie, która: [1] ukończyła 21 lat, zdała egzamin, o którym mowa w art. 20 ww. ustawy; [2] nie wykazuje zaburzeń psychicznych, [3] nie była skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne przeciwko bezpieczeństwu państwa, porządkowi publicznemu, życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu; [4] posiada nienaganną opinię wydaną przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji właściwego dla miejsca zamieszkania.

⁶ Obszar województw: łódzkiego i świętokrzyskiego oraz część obszaru województwa podkarpackiego, obejmująca powiat tarnobrzecki i miasto na prawach powiatu Tarnobrzeg.

⁷ Polecenie Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego.

z planem ruchu oraz zgodność z decyzją środowiskową. W przypadku wystąpienia z wnioskiem o używanie MWc przez przedsiębiorcę posiadającego już pozwolenie na ich nabywanie, weryfikowano zgodność rodzajów MWc w tych pozwoleniach. Sprawdzano także, czy przedsiębiorca nie posiada już decyzji na używanie konkretnego MWc. W przypadku stwierdzenia niekompletności wniosku, wzywano do jego uzupełnienia. W ramach analizy wniosku nie dokonywano weryfikacji załączonych oświadczeń, z uwagi na fakt, iż oświadczenia składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. (dowód: akta kontroli str. 395-405)

W 2012 r. do Dyrektora OUG wpłynęło 11 wniosków o wydanie pozwoleń, w tym dziewięć na używanie, jeden na nabywanie oraz jeden na przechowywanie i używanie MWc. Dyrektor OUG wydał 10 pozwoleń⁸, a w jednym przypadku, z uwagi na nieuzupełnienie wniosku w wyznaczonym terminie, pozostawiono go bez rozpatrzenia. W 2013 r. wpłynęło 13 wniosków o udzielenie pozwoleń, w tym dziesięć dotyczyło używania MWc, jeden – nabywania, a dwa – nabywania i używania MWc. Dyrektor OUG wydał osiem decyzji w sprawie udzielenia pozwoleń a w pozostałych pięciu przypadkach, w związku z wycofaniem wniosków przez przedsiębiorców, umorzył postępowanie. Spośród wnioskodawców, którym w kontrolowanym okresie wydano pozwolenia, tylko jeden (podmiot wykonujący powierzone roboty strzałowe w ruchu zakładu górniczego) ubiegał się o nie po raz pierwszy, pozostali przedsiębiorcy złożyli wnioski w związku z zamiarem użycia nowych MWc. (dowód: akta kontroli str. 59-63)

W przypadku 12 wniosków (spośród 18 pozytywnie rozpatrzonych w okresie objętym kontrolą) wnioskodawcy spełnili wszystkie wymogi określone w art. 11 ustawy o MWc. W pozostałych przypadkach zgromadzona dokumentacja nie pozwalała na ustalenie, czy warunki te były spełnione. (dowód: akta kontroli str. 64-77)

Wymogi formalne, określone w art. 14 ust. 1 ustawy o MWc⁹, spełniało 14 spośród 18 badanych wniosków; zawierały one także wszystkie wymagane art. 14 ust. 2 przedmiotowej ustawy załączniki¹⁰. Przed wydaniem decyzji, w ww. 14 postępowaniach Dyrektor OUG wystąpił (zgodnie z art. 10 ust. 2 i ust. 4 ustawy o MWc) do właściwych miejscowo komendantów wojewódzkich Policji w celu zasięgnięcia opinii; wszystkie wnioski przedsiębiorców zostały zaopiniowane pozytywnie. W jednym z postanowień Świętokrzyski Komendant Wojewódzkiej Policji w Kielcach w uzasadnieniu wskazał jednak, iż przeciwko wiceprezesowi zarządu wnioskującej spółki w postępowaniu przed sądem rejonowym został skierowany akt oskarżenia w sprawie o przestępstwo umyślne. Prowadzący sprawę pracownik OUG uzyskał z Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach informację o odsunięciu ww. członka zarządu Spółki od reprezentowania jej interesów do czasu zakończenia postępowania karnego. Po wydaniu pozwolenia uzyskano także informację, iż postępowanie zakończyło się prawomocnym wyrokiem uniewinniającym od zarzucanych czynów. W pozostałych czterech przypadkach wnioskodawcy wskazali jedynie rodzaj MWc oraz miejsce i cel ich nabycia lub używania. Do wniosków tych dołączono wyłącznie kopie świadectw nadania numerów identyfikacyjnych wymienionym we wniosku MWc oraz potwierdzenie dokonania opłaty skarbowej. W przypadkach tych Dyrektor OUG nie wystąpił o opinię właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji. (dowód: akta kontroli str. 61, 64-84, 88-394, 440-441)

Czynności w ramach postępowań o wydanie pozwoleń prowadzono bez zbędnej zwłoki, z zachowaniem terminów określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). O każdym przypadku niezłatwienia sprawy w terminie, zgodnie z art. 36 § 1 i 2 ww. ustawy, zawiadamiano stronę, informując, że zostanie ona załatwiona niezwłocznie po otrzymaniu opinii właściwego komendanta

⁸ Na nabywanie i/lub używanie MWc.

⁹ Wniosek o wydanie pozwolenia powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy, jego siedzibę lub miejsce zamieszkania; dane osobowe przedsiębiorcy (...), członków organu zarządzającego, prokurentów i pełnomocników, zawierające imię i nazwisko, datę i miejsce urodzenia i numer PESEL (...), numer w rejestrze przedsiębiorców albo w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej; określenie celu nabycia MWc, warunków i miejsca ich przechowywania, a także zakresu prac, do jakich będą one używane; określenie rodzaju i MWc, jakie mogą być nabywane lub przechowywane w okresie roku.

¹⁰ W tym także wskutek wezwania organu do uzupełnienia braków formalnych wniosków.

wojewódzkiego Policji i wskazując nowy termin wydania decyzji. W dwóch przypadkach postępowanie zostało zawieszone do czasu wydania opinii, o której mowa, mimo że nie wystąpiły przesłanki zawieszenia¹¹. Z 18 wydanych decyzji, 14 zawierało wszystkie wskazane w art. 15 ust. 1 ustawy o MWc elementy, a o ich wydaniu zawiadomiono wszystkie organy wymienione w art. 16a ww. ustawy¹². Pozostałe cztery decyzje zostały wydane w oparciu o niewłaściwą podstawę prawną, a o ich wydaniu zawiadomiono wyłącznie przedsiębiorcę oraz kierownika ruchu zakładu górniczego. (dowód: akta kontroli str. 85-391, 552-557)

W wydanych decyzjach nie zawierano żadnych dodatkowych warunków, jakie winien spełniać przedsiębiorca, prowadzący działalność z wykorzystaniem MWc. W jednym przypadku zwrócono się (na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy o MWc) do przedsiębiorcy z żądaniem dodatkowych dokumentów (tj. certyfikatów, deklaracji zgodności), dotyczących wprowadzanego do obrotu materiału wybuchowego. W latach 2012-2013, Dyrektor OUG nie wydawał decyzji odmownych ani cofających udzielone wcześniej przedsiębiorstwom górniczym pozwolenia. Przedsiębiorcy nie wnioskowali także o wydanie decyzji zezwalających na zbycie zbędnych MWc ani nie odwoływali się od wydanych im decyzji. (dowód: akta kontroli str. 57-58, 90-92, 105-107, 128-131, 155-156, 176-177, 191-192, 197-198, 201, 205, 209-211, 225-226, 253-255, 277-279, 293-295, 313-315, 335-337, 356-358, 376-377, 395-405, 412)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 18 decyzji w sprawie udzielenia pozwoleń na nabywanie i/lub używanie materiałów wybuchowych, wydanych w okresie objętym kontrolą, cztery¹³ wydano z naruszeniem przepisów art. 10 ust. 4, art. 11, art. 14 ust. 1 pkt 2 i 4 oraz ust. 2, art. 15 ust. 1, art. 16a ustawy o MWc.

Decyzje wydano przedsiębiorcom, którzy nie udokumentowali spełnienia warunków wymienionych w art. 11 przedmiotowej ustawy, dotyczących m.in. w przypadku dwóch wnioskodawców będących osobami fizycznymi odpowiedniego wykształcenia, niewykazywania zaburzeń psychicznych, niekaralności, a w przypadku wszystkich wnioskodawców także braku wpisu do rejestru dłużników niewypłacalnych oraz zatrudniania do prac z wykorzystaniem MWc osób spełniających określone w ustawie warunki¹⁴. Złożone wnioski o wydanie pozwoleń nie spełniały wymogów formalnych, określonych w art. 14 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o MWc¹⁵, ani nie załączono do nich wymaganych art. 14 ust. 2 tej ustawy dokumentów¹⁶. Wbrew art. 15 ust. 1 ustawy o MWc decyzje nie zawierały

¹¹ Nie wystąpiła sytuacja, w której rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależało od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

¹² Są to: minister właściwy do spraw gospodarki, a także właściwy ze względu na siedzibę wnioskodawcy i siedzibę zakładu górniczego wojewoda, komendant wojewódzkiej Policji, komendant powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, państwowy powiatowy inspektor sanitarny, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, okręgowy inspektor pracy.

¹³ KIE/823/0002/12/011102/NB z 21 marca 2012 r., KIE/823/1/2012/BR z 27 marca 2012 r., KIE/823/0001/12/00683/BR z 5 marca 2012 r. oraz KIE/823/0003/12/01242/BR z 29 marca 2012 r.

¹⁴ W przypadku wszystkich czterech wnioskodawców opinie, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. f oraz ust. 2 pkt 2 ustawy o MWc (dotyczące spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych w zakresie obiektów lub urządzeń dostosowanych do charakteru prac prowadzonych z użyciem MWc) nie były wymagane na podstawie art. 12 ust. 1a oraz art. 18 ust. 1a tej ustawy.

¹⁵ Dotyczących wskazania danych osobowych (m.in. daty i miejsca urodzenia, numeru PESEL, adresu zameldowania) przedsiębiorcy albo członków organu zarządzającego, prokurentów i pełnomocników, a także określenia ilości MWc, jakie mogą być nabywane lub przechowywane w okresie roku.

¹⁶ Wymagane są: [1] dokumenty określające formę prawną wnioskodawcy, [2] oświadczenie wskazujące przedsiębiorcę albo członków organu zarządzającego, prokurentów i pełnomocników oraz ich oświadczenia o posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych, [3] zaświadczenie albo oświadczenie przedsiębiorcy o niekaralności, [4] odpis albo oświadczenie o braku wpisu w rejestrze dłużników niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego, [5] orzeczenie lekarskie i psychologiczne (o niewykazywaniu zaburzeń psychicznych oraz istotnych zaburzeń funkcjonowania psychologicznego), [6] opinia właściwego komendanta powiatowego Policji, [8] zaświadczenie komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej, państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, stwierdzające, że obiekty

aktualnych, obowiązujących od 1 stycznia 2012 r. podstaw prawnych (art. 10 ust. 2 ustawy o MWc), a przed ich wydaniem Dyrektor OUG nie zasięgnął opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, co było wymagane art. 10 ust. 4 ustawy o MWc. Ponadto o wydaniu tych decyzji nie zostały zawiadomione organy wymienione w art. 16a tej ustawy. W konsekwencji, pozwoleń udzielono przedsiębiorcom, co do których – zdaniem NIK – nie można było mieć pewności, iż spełniają ustawowe wymogi i dają rękojmię należytego prowadzenia działalności gospodarczej, w tym zapewnienia bezpieczeństwa MWc i ich stosowania. (dowód: akta kontroli str. 64-77, 190-206, 392-394)

Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowości ponoszą:

- 1) starsi inspektorzy zakładów górniczych ds. górnictwa odkrywkowego dokonujący analizy wniosków i przygotowujący projekty decyzji, tj. Adam Brach (w przypadku trzech projektów decyzji) i Norbert Borowiecki (jeden przypadek);
- 2) Andrzej Janik, ówczesny Zastępca Dyrektora ds. górnictwa podziemnego i odkrywkowego oraz energomechanicznych, odpowiedzialny za merytoryczną weryfikację i akceptację przygotowanych projektów decyzji, który zaakceptował wszystkie projekty i w dwóch przypadkach wydał (podpisał) decyzje;
- 3) Marzena Rabiasz, Dyrektor OUG, która wydała (podpisała) dwie decyzje.

Jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez ww. osoby, przyczyną nieprawidłowości – na każdym z wymienionych etapów – była niewłaściwa interpretacja art. 18a ustawy o MWc, przez co stosowano zasady obowiązujące przed 1 stycznia 2012 r., tj. wejściem w życie zmiany ustawy o MWc¹⁷. Do zakończenia kontroli wszystkie ww. decyzje zostały wyeliminowane z obrotu prawnego (jedna w sierpniu 2013 r., trzy w maju 2014 r.) na wniosek przedsiębiorców, którzy nie realizowali uprawnień wynikających z tych pozwoleń. Marzena Rabiasz, Dyrektor OUG, poinformowała także o powołaniu zespołu w celu ustalenia trybu postępowania przy wydawaniu pozwoleń oraz zamiarze wystąpienia do Wyższego Urzędu Górniczego o przeprowadzenie szkolenia dla pracowników inspekcyjno-technicznych o specjalności górniczej oraz pracowników obsługi prawnej w zakresie zasad wydawania pozwoleń na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWc. Podała ona także, iż w obrocie prawnym funkcjonuje 50 pozwoleń na używanie środków strzałowych wydanych przez Urząd na czas nieokreślony na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, a nowa ustawa nie nakazuje dokonania ich weryfikacji ani dostosowania się przedsiębiorców do wymogów nowych regulacji. Wskazała nadto na brak przepisów przejściowych regulujących te kwestie, aktów wykonawczych do nowej ustawy oraz brak komentarza do ustawy o MWc. (dowód: akta kontroli str. 4-37, 190-192, 195-198, 201, 203-205, 406-407, 410-412, 414-421, 423-424, 543, 597-601).

2. Spośród 18 decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą, w dwóch nierzetelnie sporządzono ich uzasadnienie. W uzasadnieniach zawarto stwierdzenie niezgodne ze stanem faktycznym – podano, że z danych zawartych we wniosku wynika, iż przedsiębiorca spełnia warunek określony w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o MWc.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o MWc, pozwolenia udziela się (...) przedsiębiorcy innemu niż osoba fizyczna (...), jeżeli (...) zatrudnia osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 19, w zakresie dostępu do materiałów wybuchowych. W przypadku dwóch decyzji (wydanych w 2012 r.) w sprawie udzielenia pozwolenia na używanie MWc, w uzasadnieniu Dyrektor OUG w Kielcach wskazał, że z danych zawartych we wniosku i załączonych dokumentów wynika, że wnioskodawcy spełnili warunki, o których mowa w art. 11 ust. 2 pkt 3 (dotyczące zatrudniania pracowników), podczas gdy wnioskodawca nie odniósł się do tego zagadnienia w złożonym wniosku ani w załączonych dokumentach. Tym samym, decyzje wydano pomimo nieudokumentowania przez wnioskodawcę zatrudniania osób, które spełniają wymagane warunki. (dowód: akta kontroli str. 66-68, 153-189)

Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowości ponoszą pracownicy dokonujący analizy wniosków i przygotowujący projekty decyzji, tj. Adam Brach i Paweł Sarwa, a także – z tytułu nadzoru – Andrzej Janik, ówczesny Zastępca Dyrektora ds. górnictwa

budowlane i urządzenia techniczne, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 i 4, spełniają wymagania określone odpowiednio w przepisach o ochronie przeciwpożarowej, sanitarnych i ochronie środowiska.

¹⁷ Zmiany wprowadzone art. 192 Prawa geologicznego i górniczego (Dz. U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981).

podziemnego i odkrywkowego oraz energomechanicznych, odpowiedzialny za merytoryczną weryfikację i akceptację przygotowanych projektów decyzji, który zaakceptował wszystkie projekty i Marzena Rabiasz, Dyrektor OUG, która podpisała te decyzje. (dowód: akta kontroli str. 153-154, 174-175)

Z wyjaśnień ww. osób wynika, że obaj wnioskodawcy powierzyli wykonywanie robót strzałowych specjalistycznym podmiotom obcym, a zagadnienie umożliwienia dostępu do MWc pracownikom posiadającym wymagane kwalifikacje weryfikowano w toku prowadzonych kontroli oraz w oparciu o znajdujące się w Urzędzie dokumenty, dotyczące poprzednio wydanych pozwoleń. Tym niemniej z treści uzasadnienia wydanych pozwoleń wynika jednoznacznie, że fakt spełnienia warunku dotyczącego zatrudnienia pracowników zweryfikowany został na podstawie danych i informacji zawartych w złożonym wniosku. (dowód: akta kontroli str. 422-423, 427-428, 436)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Spośród 18 postępowań w sprawie udzielenia pozwolenia na nabywanie i/lub używanie MWc, prowadzonych w okresie objętym kontrolą, w dwóch zawieszono postępowanie do czasu wydania opinii przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., mimo iż nie zaistniały przesłanki określone w tym przepisie¹⁸. Nie wpłynęło to na merytoryczne rozstrzygnięcie, ani na czas trwania postępowania, stanowiło natomiast uchybienie formalne, którego przyczyną była niewłaściwa interpretacja przepisu. (dowód: akta kontroli str. 85-87, 111-112, 149-150, 439, 579)

Na dzień 31 grudnia 2013 r. jeden z przedsiębiorców, prowadzących zakład górniczy na terenie właściwości miejscowej OUG, nie posiadał pozwolenia na używanie MWc, a roboty strzałowe na terenie zakładu prowadzone były przez wyspecjalizowany podmiot w oparciu o posiadaną przez niego koncesję. Dopuszczalność takiego rozwiązania wynika, jak wskazała w wyjaśnieniach Marzena Rabiasz, dyrektor OUG, z interpretacji Departamentu Prawnego Wyższego Urzędu Górniczego. NIK zwraca jednak uwagę, iż interpretacja ta dotyczy jedynie przechowywania lub używania sprzętu strzałowego¹⁹, a nie wykonywania robót strzałowych. Zdaniem Izby, przedsiębiorca, o którym mowa, powinien dysponować pozwoleniem na używanie MWc, tak, aby możliwe było sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem tych robót przez wyspecjalizowany podmiot. Zaznaczyć bowiem należy, że obowiązkiem kierownika ruchu zakładu górniczego jest sprawowanie stałego nadzoru nad wszelkimi robotami prowadzonymi w ruchu zakładu górniczego, zatwierdzanie dokumentacji związanej z prowadzonymi na jego terenie robotami, w tym robotami strzałowymi oraz umożliwianie osobom spełniającym warunki określone w art. 19 ustawy dostępu do MWc.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Kontrola i nadzór nad przestrzeganiem określonych w przepisach prawa i decyzjach administracyjnych zasad nabywania, przechowywania i używania MWc

Opis stanu
faktycznego

Za zadania związane z przeprowadzaniem kontroli i sprawowaniem nadzoru w zakresie związanym z nabywaniem, przechowywaniem lub używaniem MWc w poszczególnych zakładach górniczych odpowiedzialni byli czterej pracownicy Urzędu. W celu usprawnienia procesu planowania działań kontrolnych oraz nadzoru nad pracownikami OUG opracowano i wdrożono *System Usprawniający Działalność Urzędu Górniczego*. Aplikacja ta umożliwiała

¹⁸ Zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

¹⁹ Sprzęt strzałowy to przyrządy, przybory oraz urządzenia służące do bezpiecznego: przewożenia, przenoszenia i przechowywania środków strzałowych, sporządzania, wprowadzania materiałów wybuchowych, wprowadzania ładunków materiału wybuchowego, konstruowania i sprawdzania obwodów strzałowych, a także urządzenia służące do odpalania ładunków materiałów wybuchowych (§ 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2003 r. w sprawie przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w zakładach górniczych (Dz. U. Nr 72, poz. 655).

bieżące monitorowanie działalności kontrolnej i weryfikację, czy kontrolą objęto wszystkie zaplanowane na dany rok zakłady górnicze²⁰. (dowód: akta kontroli str. 15-37, 526-531)

W operacyjnych planach pracy na 2012 i 2013 r. jako jedno z zadań wskazano kontrolę prowadzenia robót strzałowych w odkrywkowych zakładach górniczych. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 89 kontroli, z tego 38 w 2012 r. i 51 w 2013 r. Ich zakres obejmował m.in. inwentaryzację MWc i ich przechowywanie w składzie, kwalifikacje i uprawnienia pracowników mających dostęp do MW oraz gospodarkę środkami i sprzętem strzałowym, organizację i przeprowadzanie robót strzałowych, zabezpieczenie i oznakowanie terenu zakładu górniczego, miejsc niebezpiecznych oraz strefy zagrożonej rozrzutem odłamków skalnych, prawidłowość prowadzenia ewidencji MW i zabezpieczenie przed przenikaniem ich do rąk osób nieupoważnionych, działalność podmiotów wykonujących powierzone roboty strzałowe w ruchu zakładu górniczego. (dowód: akta kontroli str. 444-458)

Kontrole w głównej mierze odbywały się z inicjatywy Urzędu i wynikały z planu pracy (tzw. kontrole limitowane). Prowadzono je także na podstawie sygnałów (skarg) mieszkańców miejscowości sąsiadujących z zakładami górniczymi. Kontrole limitowane miały charakter całościowy i obejmowały kilka zagadnień²¹ lub problemowy (wówczas kontrola dotyczyła np. wyłącznie kwestii związanych z prowadzeniem prac przy użyciu MWc). W wyniku przeprowadzonych w latach 2012-2013 kontroli nie stwierdzono przypadków braku środków strzałowych i zapalarek, znalezienia lub pozostawienia MWc bez dozoru, ani innych okoliczności, które mogłyby spowodować niebezpieczeństwo wybuchu środków strzałowych.

Szczegółową analizą objęto 18 protokołów kontroli limitowanych, przeprowadzonych w latach 2012-2013, oraz dwa protokoły kontroli doraźnych (po jednej przeprowadzonej w 2012 i 2013 r). Z badania wynika, że weryfikowano sposób zabezpieczenia MWc przed dostaniem się w niepowołane ręce, przyjęte rozwiązania organizacyjne oraz sposób wykonywania robót strzałowych (tj. czy faktycznie wykonuje się je własnymi służbami czy też powierzono je podmiotom wyspecjalizowanym). W pięciu spośród 20 analizowanych protokołów w samym zakresie kontroli wskazano m.in. zabezpieczenie przed przedostaniem się MWc do rąk osób nieuprawnionych. Z protokołów wynika ponadto, że inspektorzy omawiali z osobami upoważnionymi do reprezentowania przedsiębiorców konieczność dalszego uszczelniania funkcjonującego systemu i podnoszenia poziomu bezpieczeństwa. (dowód: akta kontroli str. 410, 448-454)

Z dziesięciu na 20 objętych badaniem NIK protokołów kontroli wynika, że inspektorzy OUG badali przestrzeganie przez przedsiębiorcę wykonywania czynności specjalistycznych z wykorzystaniem MWc wyłącznie przez osoby, które spełniają wymagania określone w art. 56 Prawa geologicznego i górniczego²². W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Ustalono jednak, że w dwóch zakładach górniczych dostęp do MWc umożliwiono łącznie czterem pracownikom²³, którzy w tym czasie nie posiadali aktualnych, nienaganych opinii właściwych komendantów Policji, co stanowiło naruszenie przez przedsiębiorców art. 19 pkt 5 ustawy o MWc. W jednym z ww. przypadków, osoba odpowiedzialna za dopuszczenie pracownika do MWc została ukarana mandatem karnym na podstawie art. 184 ust. 3 pkt 4 Prawa geologicznego i górniczego, a w drugim – wydano zalecenie²⁴. Jak wynika z wyjaśnień pracownika OUG, który ograniczył się do wydania

²⁰ Z założeń planu pracy wynika obowiązek corocznej kontroli przedsiębiorców w zakresie organizacji i prowadzenia robót strzałowych.

²¹ Np. górnicze (w tym związane z robotami strzałowymi), geologiczne, elektryczne, energomechaniczne.

²² Ustawowe wymogi dotyczą wieku, wykształcenia, odbycia praktyki i kursu specjalistycznego, posiadania dodatkowych kwalifikacji oraz aktualnych orzeczeń lekarskich stwierdzających brak zaburzeń psychicznych lub orzeczenia psychologicznego stwierdzającego brak istotnych zaburzeń funkcjonowania psychologicznego.

²³ W jednym zakładzie górniczym była to osoba zatrudniona na stanowisku strzałowego (bez wymaganej opinii wykonała jeden odstrzał), a w drugim – trzech pracownicy zatrudnieni na stanowiskach strzałowych i wydawców MWc (jeden z nich nie posiadał opinii przy pięciu, a dwóch przy czterech odstrzałach).

²⁴ W dniu kontroli kierownik ruchu zakładu górniczego wydał zarządzenie, w którym uniemożliwił strzałowemu dostęp do MWc do czasu uzyskania opinii komendanta Policji. Kontrola OUG prowadzona była w czasie, w którym przedsiębiorca zawiesił prowadzoną działalność gospodarczą.

zalecenia, nie znajdował on podstaw prawnych do ukarania mandatem. (dowód: akta kontroli str. 459-469, 473)

Wśród ustalonych nieprawidłowości lub uchybień, skutkujących wydaniem decyzji²⁵ lub zaleceń, wystąpiły ponadto m.in.: brak obłożenia stanowiska nadgórnika – osoby niższego dozoru ruchu; przechowywanie w szafie pancерnej, w budynku administracyjnym kopalni nieużywanego sprzętu strzałowego (zapalarki i omomierzy), wycofanego z użycia decyzją Dyrektora OUG; zdublowanie informacji o sprzedaży MWc; nieujmowanie w informacjach o sprzedaży MWc wytwarzanych na miejscu odstrzału, za pomocą urządzeń do mechanicznego sporządzania i załadunku MW; brak zapisów ewidencji odstrzałów i w dziennikach strzałowych godziny odstrzału. Nieprawidłowości te nie stwarzały zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego ani środowiska²⁶. Przedsiębiorcy informowali Dyrektora OUG o wykonaniu wydanych decyzji lub o realizacji wystosowanych zaleceń, co następnie podlegało weryfikacji w trakcie kolejnych kontroli. (dowód: akta kontroli str. 448-454, 502-525)

Analiza objętych badaniem NIK protokołów kontroli wykazała, że wszystkie materiały wybuchowe zużywano w całości, a u skontrolowanych przedsiębiorców nie wystąpiły przypadki zbycia zbędnych MWc, likwidowania materiałów nienadających się do użytku ani zwrotu nieużytych. W ramach przeprowadzanych kontroli badano sposób prowadzenia przez przedsiębiorcę ewidencji MWc i jej zgodność z wymogami przepisów rozporządzenia w sprawie przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w zakładach górniczych. W każdym przypadku kontrolujący sprawdzali prawidłowość zapisów w ewidencji, porównując je z dokumentami źródłowymi, a w przypadku czterech kontroli obejmujących swym zakresem przechowywanie MWc – także przez porównanie ze stanem magazynowym. Z trzech spośród 20 badanych protokołów kontroli wynika, że inspektorzy porównywali otrzymane za pośrednictwem komendantów wojewódzkich Policji informacje o zbyciu MWc z ewidencją prowadzoną przez przedsiębiorców. W ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli str. 459-469)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek, w którym zachodziła konieczność poinformowania Urzędu o rozpoczęciu robót strzałowych (z uwagi na zmianę podmiotu, wykonującego powierzone roboty strzałowe). Wymóg ten, wynikający z art. 115 ust. 6 Prawa geologicznego i górniczego, zrealizowany był przez przedsiębiorcę z zachowaniem 7-dniowego terminu powiadomienia. (dowód: akta kontroli str. 395-405)

W latach 2012-2013 nie wystąpiły przypadki utrudniania inspektorom czynności kontrolnych. Z jednego z objętych badaniem NIK protokołu kontroli wynika, że przedsiębiorca, po otrzymaniu z OUG zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, wymaganego art. 79 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁷, zawiesił na miesiąc prowadzoną działalność gospodarczą. Wszystkie objęte badaniem zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli limitowanej wskazywały dokładny jej termin, mimo że z art. 79 ust. 4 tej ustawy wynika jedynie obowiązek wszczęcia kontroli nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Z wyjaśnień udzielonych przez pracowników OUG prowadzących czynności kontrolne wynika, iż częstą praktyką jest wstrzymywanie ruchu w zakładzie górniczym w dniu prowadzenia kontroli. Z wyjaśnień tych osób, a także Marzeny Rabiasz, Dyrektora OUG, wynika, iż największą barierą i utrudnieniem kontroli jest sam obowiązek stosowania przepisów o swobodzie działalności gospodarczej do kontroli prowadzonych w zakładach górniczych. (dowód: akta kontroli str. 385-405, 408-409, 413, 461)

²⁵ Na podstawie art. 171 ust.1 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego, zgodnie z którym przy wykonywaniu nadzoru i kontroli właściwy organ nadzoru górniczego nakazuje usunięcie nieprawidłowości powstałych wskutek naruszenia przepisów stosowanych w ruchu zakładu górniczego lub warunków określonych w planie ruchu zakładu górniczego. Decyzje te podlegają rygorowi natychmiastowej wykonalności (art. 171 ust. 3 ww. ustawy).

²⁶ Zgodnie z art. 115 ust. 5 Prawa geologicznego i górniczego prowadzenie robót strzałowych w sposób stanowiący takie zagrożenie, lub niezgodnie z przepisami prawa lub planem ruchu zakładu górniczego stanowiłoby podstawę cofnięcia pozwolenia. Przesłanki cofnięcia pozwolenia określa także art. 17 ust. 2 ustawy o MWc.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Przeprowadzający czynności kontrolne pracownik OUG przekroczył swoje uprawnienia nakładając mandat karny na osobę, która popełniła wykroczenie²⁸, gdyż w czasie stwierdzenia wykroczenia nie był on upoważniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego.

Prowadząc w dniach 12-13 marca 2012 r. czynności kontrolne Norbert Borowiecki, starszy inspektor zakładów górniczych ds. górnictwa odkrywkowego ustalił, iż osoba odpowiedzialna za organizację i wykonywanie robót strzałowych dopuściła do wykonywania czynności z użyciem MWc trzech pracowników, którzy nie posiadali aktualnej, nienaganej opinii wydanej przez właściwego komendanta Policji, co stanowiło naruszenie art. 19 pkt 5 w związku z art. 19a ust. 1 pkt 2 ustawy o MWc i wykroczenie z art. 184 ust. 3 pkt 4 Prawa geologicznego i górnictwa. Z dniem 1 stycznia 2012 r. utraciło ważność upoważnienie ww. inspektora do nakładania grzywien, udzielone przez Dyrektora OUG na podstawie § 3 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom inspekcyjno-technicznym w okręgowych urzędach górniczych oraz specjalistycznych urzędach górniczych uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego²⁹. Nowe upoważnienie wydane zostało w dniu 1 czerwca 2012 r., po wejściu w życie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie nadania pracownikom zatrudnionym w urzędach górniczych, wykonującym czynności inspekcyjno-techniczne w zakładach górniczych, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego³⁰. Po uzyskaniu upoważnienia pracownik OUG w dniu 19 czerwca, tj. 98 dni po stwierdzeniu wykroczenia, ukarał nadsztygara strzałowego mandatem karnym za wykroczenie określone w art. 184 ust. 3 pkt 4 Prawa geologicznego i górnictwa. Stanowiło to także naruszenie art. 97 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (dalej: k.p.s.w.), zgodnie z którym nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 90 dni od daty ujawnienia czynu w wypadku, gdy funkcjonariusz stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy, a nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu. Norbert Borowiecki wyjaśnił m.in.: *moim zamiarem było zmotywowanie osób dozoru do rygorystycznego przestrzegania przepisów, które przekładają się bezpośrednio na zapewnienie bezpieczeństwa przy prowadzeniu prac przy użyciu MW.* (dowód: akta kontroli str. 483-501).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 95 § 1 k.p.s.w. postępowanie mandatowe prowadzi Policja, a inne organy, gdy przepis szczególny tak stanowi. Przepis ten dawał możliwość zwrócenia się do tego organu, w sytuacji opisanej powyżej, a przez to podjęcie legalnych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa oraz poszanowania prawa. Jak wynika z wyjaśnień składanych w trakcie kontroli, pracownicy OUG nie mieli wiedzy w tym zakresie, co wskazuje na potrzebę jej uzupełnienia.
2. Ustalenia kontroli wskazują, iż w sytuacji stwierdzenia przez dwóch pracowników OUG podobnych nieprawidłowości w jednakowym stanie prawnym, zastosowano istotnie zróżnicowane sankcje. Jak wynika z wyjaśnień, przyczyną tego stanu była rozbieżna interpretacja przepisów prawa, co potwierdza potrzebę podjęcia działań o charakterze szkoleniowym.
3. Zdaniem NIK wskazywanie w zawiadomieniach o zamiarze wszczęcia kontroli dokładnego, planowanego terminu jej przeprowadzenia nie jest celowe – nie jest ono wymagane ani przepisami prawa powszechnie obowiązującego, ani na mocy wewnętrznych regulacji³¹, a negatywnie wpływa na prawdopodobieństwo wykrycia

²⁸ Polegające na dopuszczeniu w zakładzie górniczym do prac z użyciem MWc pracowników, którzy w tym czasie nie posiadali aktualnej nienaganej opinii właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji.

²⁹ Dz. U. Nr 174, poz. 1421.

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 520.

³¹ Załącznik nr 3 do zarządzenia nr 33 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 20 grudnia 2013 r.

ewentualnych nieprawidłowości lub uchybień. Powyższa uwaga została wykorzystana już w trakcie kontroli NIK.

4. Opracowanie w OUG we własnym zakresie systemu informatycznego w celu usprawnienia procesu planowania działań kontrolnych oraz nadzoru nad podległymi pracownikami stanowi, zdaniem NIK, przykład dobrej praktyki.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Współpraca OUG z innymi jednostkami administracji publicznej w zakresie dbałości o bezpieczeństwo działań związanych z MWc

Opis stanu faktycznego

Współpraca Dyrektora OUG z innymi jednostkami administracji publicznej w zakresie dbałości o bezpieczeństwo działań związanych z MWc w kontrolowanym okresie ograniczała się do kontroli rzetelności danych zawartych w wybranych (niektórych) informacjach o sprzedaży MWc, przysyłanych za pośrednictwem komendantów wojewódzkich Policji. Przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej uniemożliwiają, zdaniem Marzeny Rabiasz, Dyrektora OUG, przeprowadzanie wspólnych z funkcjonariuszami Policji kontroli planowych. W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły informacje o nieprawidłowościach stwierdzonych u przedsiębiorców działających w oparciu o udzielone pozwolenia w związku z prowadzonymi przez inne organy kontrolami. (dowód: akta kontroli, str. 412)

Ustalono nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Funkcjonowanie systemu jednoznacznego oznaczenia MWc

Opis stanu faktycznego

Na podstawie § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie sprzedaży materiałów wybuchowych, broni, amunicji, wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz kontroli przestrzegania warunków sprzedaży³², za pośrednictwem komendantów wojewódzkich Policji do OUG wpływają informacje o sprzedaży MWc. Dane te w Urzędzie ewidencjonowane były przez sekretarza dyrektora OUG w systemie INTRADOK³³ od 17 maja 2013 r. (poprzednio rejestr wpływających spraw prowadzony był w arkuszu kalkulacyjnym EXCEL). Zakres informacji rejestrowanych w 2013 r. w systemie informatycznym, w przypadku pisma przewodniego obejmował jego znak, nadawcę, informację o tym, czego sprawa dotyczy oraz nadany numer wewnętrzny dokumentu. Poszczególne informacje o sprzedaży MWc wprowadzane były do systemu jako załączniki. Rejestracji podlegały dane dotyczące nadawcy pisma, daty sprzedaży MWc, podmiot dokonujący sprzedaży i nabycia MWc oraz imię i nazwisko inspektora ds. górnictwa odkrywkowego, na którego zadekretowano informację. (dowód: akta kontroli, str. 532-533)

Wygenerowany w formie raportu rejestr informacji, które wpłynęły w 2013 r. obejmuje 102 sprawy. Wersja papierowa (wydrukowany raport) zawiera informację o numerze sprawy, sygnaturze pisma przewodniego, nadawcy i dacie pisma oraz załączników³⁴. Do końca 31 grudnia 2013 r., informacje te kierowano do pracowników inspekcyjno-technicznych celem ich weryfikacji. Założeniem w tym przypadku, było porównanie rodzaju MWc wymienionych w informacji o sprzedaży z danymi o MWc, na używanie których Dyrektor OUG wydał pozwolenie. W pozwoleniu na nabywanie i/lub używanie MWc

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 343.

³³ Informatyczny system ewidencji korespondencji (kancelaryjny).

³⁴ Z samego rejestru nie można uzyskać informacji o osobie sprzedawcy i nabywcy MWc.

zamieszczane są nazwy przewozowe MWc, podczas gdy w informacji o sprzedaży, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia, zamieszcza się nazwę handlową MWc. Bezpośrednie porównanie tych danych nie było zatem możliwe lub było znacznie utrudnione³⁵. Pracownik merytoryczny dokonywał adnotacji na informacji o jej przyjęciu do wiadomości i zwracał pismo osobie odpowiedzialnej za przechowywanie. Komplet dokumentów dotyczących sprzedaży MWc przechowywała w zamkniętej szafie osoba zatrudniona na stanowisku starszego księgowego. W 2013 r. dla potrzeb przeprowadzenia czynności kontrolnych w obecności księgowej sporządzana była kopia informacji, która następnie podlegała załączeniu do protokołu kontroli. Poleceniem Dyrektora OUG z dnia 29 maja 2014 r. (w trakcie kontroli NIK) uregulowano powyższy sposób postępowania w formie pisemnej procedury. Polecenie wprowadziło zmianę obowiązującej praktyki, polegającą na przekazywaniu informacji księgowej, bezpośrednio po rejestracji, w celu ich zabezpieczenia. Procedura wprowadziła także obowiązek pobierania informacji i jej weryfikacji w toku każdej kontroli w zakresie zagadnień górniczych – robót strzałowych oraz konieczność przekazywania informacji zwrotnej o efektach tej weryfikacji.

Jak wynika z wyjaśnień Marzeny Rabiasz, Dyrektora OUG, w kontrolowanym okresie, uprawnienia do rejestracji pism w systemie posiadały dwie osoby: sekretarz dyrektora, a w jego zastępstwie starszy inspektor ds. administracyjnych. Dostęp dla pracowników inspekcyjno-technicznych do informacji o sprzedaży możliwy był w godzinach pracy urzędu wyłącznie za pośrednictwem osób kierownictwa lub starszego księgowego. Poza godzinami pracy dostęp do informacji w formie elektronicznej i papierowej miało wyłącznie kierownictwo Urzędu w ramach sprawowanych dyżurów domowych. (dowód: akta kontroli, str. 535-539, 543-546)

Pracownicy OUG nie prowadzili kontroli w zakresie prowadzenia ewidencji MWc zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 2 listopada 2012 r. w sprawie jednoznacznego oznaczenia materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, oznaczania obiektów produkcyjnych oraz rejestru oznaczeń³⁶. W myśl § 8 pkt 2 ww. rozporządzenia rejestr jednoznaczných oznaczeń może stanowić dokumentacja ewidencji materiałów wybuchowych prowadzona w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 120 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego przez przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. W art. 120 ust. 2 tej ustawy zawarto delegację do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych wymagań dotyczących przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w ruchu zakładu górniczego. Do zakończenia kontroli rozporządzenie to nie zostało wydane. Marzena Rabiasz, Dyrektor OUG wyjaśniła, iż w trakcie kontroli prowadzonych przez Urząd weryfikowana była zgodność ewidencji materiałów wybuchowych, prowadzonej przez przedsiębiorców, z wymogami rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2003 r. w sprawie przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w zakładach górniczych, a przepisy dotyczące spełnienia wymogów w zakresie rejestru w okresie objętym kontrolą nie obowiązywały przedsiębiorców używających MWc. (dowód: akta kontroli, str. 441-443, 597-601)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

³⁵ Konieczne byłoby sporządzenie wykazu nazw handlowych i odpowiadających im nazw przewozowych MWc. Analiza taka nadal byłaby jednak czasochłonna.

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1231.

IV. Wnioski

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 Kontroli³⁷, wnosi o zapewnienie prawidłowej oraz jednolitej interpretacji stosowanych przez Urząd przepisów prawa, związanych z przedmiotem kontroli.

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 Kielcach.

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.

Kielce, dnia czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontroler:
Marzena Baradziej
starszy inspektor kp.

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

³⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.