



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-008-01/2014

P/14/073

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@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 w latach 2012-2013.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Paweł Potemski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89751 z dnia 2 kwietnia 2014 r. 2. Grzegorz Fikus, młodszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89752 z dnia 2 kwietnia 2014 r. 3. Krzysztof Paliwoda, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89761 z dnia 5 maja 2014 r. <i>[dowód: akta kontroli str. 1-4]</i>
Jednostka kontrolowana	Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu, ul. Kotlarska 41, 50-151 Wrocław (dalej: „OUG” lub „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Podolski, Dyrektor OUG. <i>[dowód: akta kontroli str. 5-7]</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność OUG w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli w związku z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych do użytku cywilnego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia: **[1]** prawidłowa organizacja kontroli i czynności inspekcyjno-technicznych, **[2]** poprawna realizacja kontroli limitowanych i doraźnych, oraz **[3]** właściwe funkcjonowanie systemu jednoznacznych oznaczeń materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły: **[1]** pomijania w skontrolowanych postępowaniach administracyjnych kwestii spełniania przez wnioskodawców wymogów art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego² (dalej: „ustawa o MWc”); **[2]** niepełnego wykorzystania informacji przekazanej przez Okręgowy Inspektorat Pracy Państwowej Inspekcji Pracy we Wrocławiu w zakresie nieprawidłowości przy prowadzeniu robót strzałowych w [...] ³

¹ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 1329 ze zm.

³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena prawidłowości wydawania, odmawiania i cofania pozwoleń na nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych do użytku cywilnego

1.1. Ocena przebiegu postępowań o udzielenie pozwoleń

Opis stanu
faktycznego

W myśl art. 9 ust. 1 ustawy o MWc, nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych wymaga uzyskania stosownego pozwolenia. Zgodnie z art. 10 ust. 2 powołanej ustawy, pozwolenie takie – dla przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą m.in. w zakresie wydobywania kopalin ze złóż oraz przedsiębiorców wykonujących powierzone im roboty strzałowe w ruchu zakładu górniczego – wydaje, odmawia jego wydania lub cofa dyrektor okręgowego urzędu górniczego.

W kontrolowanym okresie w OUG nie opracowano wewnętrznej, pisemnej procedury (w formie np. zarządzenia, okólnika, instrukcji) określającej przebieg i zakres czynności niezbędnych do wykonania przez pracowników Urzędu podczas badania wniosków o udzielenie pozwoleń na nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych. Jak wyjaśnił [...] – Zastępca Dyrektora OUG, przy rozpatrywaniu przedmiotowych wniosków, Urząd posługiwał się *Instrukcją kancelaryjną*⁴, regulacjami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*⁵ (dalej: „Kpa”) i ustawy o MWc, a także przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - *Prawo geologiczne i górnicze*⁷ (dalej: „ustawa Pgg”), w szczególności w zakresie dotyczącym zatwierdzania planów ruchu zakładu górniczego. Wskazał także, iż tematyce organizowania i wykonywania robót strzałowych poświęcony jest osobny rozdział planu ruchu, a wielkość stref szkodliwych oddziaływań od robót strzałowych oraz lokalizację posterunków zabezpieczających i ewentualnych składów materiałów wybuchowych w terenie, określają załączniki mapowe do planu ruchu. Plan ruchu zatwierdza Dyrektor OUG.

[dowód: akta kontroli str. 7-17]

W latach 2012-2013 do Dyrektora OUG wpłynęło łącznie 114 wniosków o udzielenie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWc, z czego 103 dotyczyły nowego pozwolenia, a 11 związanych było ze zmianą dotychczasowego. W okresie tym Dyrektor OUG udzielił łącznie 89 pozwoleń, z czego 84 dotyczyły udzielenia nowego pozwolenia, a pięć związanych było ze zmianą dotychczasowego. Większość udzielonych pozwoleń, bo 84, dotyczyła używania MWc bez prawa ich przechowywania.

[dowód: akta kontroli str. 11-13, 31-48, 49-51]

W kontrolowanym okresie, na obszarze właściwości miejscowej OUG, odnotowano pięć zdarzeń (wypadków) związanych bezpośrednio z używaniem materiałów wybuchowych. I tak:

- a) w dniu 16 stycznia 2013 r. w[...] – podczas transportu załogi (13 osób) z komory C2C pod szyb L-III, w odległości ok. 100 m od pojazdu nastąpiło odpalenie ok.

⁴ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁵ Zarządzenie nr 10 Prezesa WUG z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie postępowania z dokumentacją oraz działalności archiwalnej w urzędach górniczych (Dz. Urz. WUG Nr 12, poz. 47).

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

⁷ Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zm.

⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

60 kg materiału wybuchowego. Jedna osoba doznała urazu (uszkodzenia narządu słuchu);

- b) w dniu 1 lutego 2013 r. w[...]⁹- operator, podczas kotwienia samojedznym wozem kotwiącym zrębu stropowego (ch. T-159/P-48a), nawiercił pozostałość z 2008 r. niezdetonowanych środków strzałowych, powodując ich wybuch. W wyniku detonacji śmierć poniósł górnik operator;
- c) w dniu 28 czerwca 2013 r. w [...] ¹⁰ - górnik operator w trakcie wiercenia otworu strzałowego w przodku C-342, nawiercił niewypał. W wyniku jego detonacji, górnik doznał obrażeń od uderzeń odłamkami skalnymi;
- d) w dniu 26 lipca 2013 r. w [...] ¹¹ - górnik-skalnik stojąc na bryle o wysokości ok. 80 cm wykonywał wiercenie za pomocą ręcznej wiertarki pneumatycznej, podczas którego nastąpiła detonacja niewypału pozostałego po poprzednich robotach strzałowych. W rezultacie został on uderzony odłamkami skalnymi, doznając urazu wielonarządowego. Konieczna była amputacja nogi prawej;
- e) w dniu 22 października 2013 r. w [...] ¹² - brygada trzech górników wykonywała w przodku ¹³ pasa P-56 doładowania otworów strzałowych nabojami udarowymi w celu ich odpalenia. Po przeładowaniu sześciu otworów strzałowych, strzałowy z platformy wozu strzałowego SWS przystąpił do doładowania otworów strzałowych w prawej części przodka. W tym czasie, w lewej części wyrobiska, nastąpiło odspojenie i zsunięcie z czoła przodka płyty skalnej, w trakcie którego nastąpiła detonacja materiału wybuchowego w jednym z doładowanych otworów strzałowych. W wyniku detonacji obrażeniom uległo trzech pracowników, przebywających w wyrobisku.

W toku badania przyczyn powyższych zdarzeń, OUG ustalił, że:

- w trzech przypadkach (a, c, d) przyczyną wypadków była niewłaściwa organizacja pracy robót strzałowych,
- w jednym przypadku (e) przyczyną wypadku było naruszenie zasad techniki górniczej,
- w jednym przypadku (b) nie ustalono bezpośredniej przyczyny zdarzenia.

W kontrolowanych latach do OUG nie były zgłaszane wypadki związane z przechowywaniem lub transportem materiałów wybuchowych.

[dowód: akta kontroli str. 18-29]

W myśl art. 11 ust. 2 ustawy o MWc, w przypadku przedsiębiorców niebędących osobami fizycznymi, pozwolenie udziela się, jeżeli podmiot taki:

zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

¹⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

¹¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

¹² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

¹³ Przodek ten był tzw. „przodkiem zawiedzionym”, po robotach strzałowych wykonanych w dniu poprzednim.

- 1) nie jest wpisany do rejestru dłużników niewypłacalnych, prowadzonego przez Krajowy Rejestr Sądowy;
- 2) udokumentował możliwość spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych poprzez dołączenie opinii, o której mowa w art. 12¹⁴;
- 3) zatrudnia osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 19, w zakresie dostępu do materiałów wybuchowych.

Zakres danych wymaganych we wniosku o wydanie pozwolenia określał art. 14 powołanej ustawy. Stosownie natomiast do art. 10 ust. 3 i 4 *ustawy o MWc*, Dyrektor OUG przed wydaniem pozwolenia powinien zasięgnąć opinii właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji. Wymagany zakres przedmiotowy pozwolenia określony został w art. 15 *ustawy o MWc*.

W zakresie kompletności i zupełności wniosków, prawidłowości ich rozpatrywania oraz wydawania decyzji przez Dyrektora OUG, badaniu szczegółowemu poddano sześć losowo wybranych postępowań (tj. 5,3%), wszczętych na podstawie wniosków o wydanie pozwoleń z lat 2012-2013, które wpłynęły do Urzędu od następujących podmiotów:

- [...] ¹⁵ – dot. pozwolenia na używanie MWc w [...] ¹⁶,
- [...] ¹⁷ – dot. pozwolenia na nabywanie i używanie MW w [...] ¹⁸,
- [...] ¹⁹ – dot. pozwolenia na używanie MW w [...] ²⁰,
- [...] ²¹ – dot. pozwolenia na nabywanie i używanie MW w [...] ²²,
- [...] ²³ – dot. pozwolenia na używanie MW w [...] ²⁴,

¹⁴ Opinia nie jest wymagana w przypadku wydawania pozwoleń na nabywanie lub przechowywanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego przedsiębiorcom wykonującym działalność gospodarczą, o której mowa w art. 10 ust. 2 *ustawy o MWc*.

¹⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

¹⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

¹⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

¹⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

¹⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

²⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

²¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

²² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

²³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

- [...] ²⁵ – dot. pozwolenia na nabywanie i używanie MW na potrzeby „wykonywania robót strzałowych w odkrywkowych zakładach górniczych zlokalizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

Analiza kontrolna ww. postępowań wykazała, że:

1. W dniu 15 lutego 2012 r. [...] ²⁶, złożyła do Dyrektora OUG wnioski o udzielenie pozwolenia na używanie materiałów wybuchowych w [...] ²⁷. Do wniosku przedsiębiorca załączył: [1] odpis z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), [2] oświadczenie członków Zarządu o pełnej zdolności do czynności prawnych, [3] zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności członków Zarządu, [4] oświadczenie Spółki o braku wpisu w rejestrze dłużników niewypłacalnych, prowadzonym przez KRS. W dniu 1 marca 2012 r. Urząd wystąpił do Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu (dalej: „KWP”) o wyrażenie opinii w sprawie wniosku podmiotu ubiegającego się o pozwolenie. W dniu 24 kwietnia 2012 r. KWP wydał pozytywną opinię o wniosku. Decyzja Dyrektora OUG o udzieleniu pozwolenia na używanie materiałów wybuchowych została wydana w dniu 14 maja 2012 r. (znak: WRO/712/9/12/JL). Na podstawie art. 107 § 4 Kpa odstąpiono od uzasadnienia decyzji, gdyż „uwzględnia ona całość żądania strony”.
2. W dniu 13 czerwca 2012 r. [...] ²⁸ złożyła do Dyrektora OUG wnioski o udzielenie pozwolenia na nabywanie i używanie materiałów wybuchowych, przeznaczonych do wydobywania kopalin ze złoża w zakładzie górniczym [...] ²⁹. Do wniosku przedsiębiorca dołączył: [1] odpis z KRS, [2] oświadczenie członków Zarządu o pełnej zdolności do czynności prawnych, [3] oświadczenia członków Zarządu o niekaralności, [4] oświadczenie Spółki o braku wpisu w rejestrze dłużników niewypłacalnych KRS. W dniu 21 czerwca 2012 r. Urząd wystąpił do KWP o wyrażenie opinii w sprawie wniosku podmiotu ubiegającego się o pozwolenie. W dniu 9 lipca 2012 r. KWP wydał pozytywną opinię o wniosku. Decyzja Dyrektora OUG o udzieleniu pozwolenia na nabywanie i używanie materiałów wybuchowych została wydana w dniu 19 lipca 2012 r. (znak: WRO/822/12/12/WZ). Na podstawie art. 107 § 4 Kpa odstąpiono od uzasadnienia decyzji, gdyż „uwzględnia ona całość żądania strony”.

zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

²⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

²⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

²⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

²⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

²⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

²⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

3. W dniu 9 października 2012 r. [...] ³⁰ złożyła do Dyrektora OUG wniosek o udzielenie pozwolenia na używanie materiałów wybuchowych, przeznaczonych do wydobywania kopalin ze złoża w zakładzie górniczym [...] ³¹ Do wniosku przedsiębiorca załączył: [1] odpis z KRS, [2] oświadczenie członków Zarządu o pełnej zdolności do czynności prawnych, [3] oświadczenia członków Zarządu o niekaralności, [4] oświadczenie Spółki o braku wpisu w rejestrze dłużników niewypłacalnych KRS. W dniu 24 października 2012 r. Urząd wystąpił do KWP o wyrażenie opinii w sprawie wniosku podmiotu ubiegającego się o pozwolenie. W dniu 5 listopada 2012 r. KWP wydał pozytywną opinię o wniosku. Decyzja Dyrektora OUG o udzieleniu pozwolenia na używanie materiałów wybuchowych została wydana w dniu 30 listopada 2012 r. (znak: WRO/822/27/12/JS).
4. W dniu 19 października 2012 r. [...] ³² złożyła do Dyrektora OUG wniosek o udzielenie pozwolenia na nabywanie i używanie materiałów wybuchowych, przeznaczonych do wydobywania kopalin ze złoża w zakładzie górniczym [...] ³³. Do wniosku przedsiębiorca dołączył: [1] odpis z KRS, [2] oświadczenie członków Zarządu o pełnej zdolności do czynności prawnych, [3] oświadczenia członków Zarządu o niekaralności, [4] oświadczenie Spółki o braku wpisu w rejestrze dłużników niewypłacalnych KRS. W dniu 20 listopada 2012 r. Urząd wystąpił do KWP o wyrażenie opinii w sprawie wniosku podmiotu ubiegającego się o pozwolenie. W dniu 17 grudnia 2012 r. KWP wydał pozytywną opinię o wniosku. Decyzja Dyrektora OUG o udzieleniu pozwolenia na nabywanie i używanie materiałów wybuchowych została wydana w dniu 1 lutego 2013 r. (znak: WRO/822/30/12/JG/13).
5. W dniu 16 kwietnia 2013 r. [...] ³⁴ złożyła do Dyrektora OUG wniosek o udzielenie pozwolenia na używanie materiałów wybuchowych, przeznaczonych do wydobywania kopalin w zakładzie górniczym [...] ³⁵. Do wniosku przedsiębiorca załączył: [1] odpis z KRS, [2] oświadczenie członków Zarządu o pełnej zdolności do czynności prawnych, [3] oświadczenia członków Zarządu o niekaralności, [4] oświadczenie Spółki o braku wpisu w rejestrze dłużników niewypłacalnych KRS. W dniu 25 kwietnia 2013 r. Urząd wystąpił do KWP o wyrażenie opinii w sprawie wniosku podmiotu ubiegającego się o pozwolenie. W dniu 6 maja 2013 r. KWP wydał pozytywną opinię o wniosku. Decyzja Dyrektora OUG o udzieleniu pozwolenia na używanie materiałów wybuchowych została wydana w dniu 24 maja 2013 r. (znak: WRO/822/9/13/LK). Na podstawie art. 107 § 4 *Kpa*

³⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

³¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

³² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

³³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

³⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

³⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

odstąpiono od uzasadnienia decyzji, gdyż „uwzględnia ona całość żądania strony”.

6. W dniu 28 czerwca 2013 r. [...] ³⁶ złożyła do Dyrektora OUG wniosek o udzielenie pozwolenia na nabywanie i używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego na potrzeby wykonywania robót strzałowych w odkrywkowych zakładach górniczych, zlokalizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Do wniosku przedsiębiorca dołączył: [1] odpis z KRS, [2] oświadczenie członków Zarządu o pełnej zdolności do czynności prawnych, [3] oświadczenia członków Zarządu o niekaralności, [4] oświadczenie Spółki o braku wpisu w rejestrze dłużników niewypłacalnych KRS. W dniu 3 lipca 2013 r. Urząd wystąpił do KWP o wyrażenie opinii w sprawie wniosku podmiotu ubiegającego się o pozwolenie. W dniu 25 lipca 2013 r. KWP wydał pozytywną opinię o wniosku. Decyzja Dyrektora OUG o udzieleniu pozwolenia na nabywanie i używanie materiałów wybuchowych została wydana w dniu 27 sierpnia 2013 r. (znak: WRO.822.16.2013.JS).

W ww. postępowaniach administracyjnych nie stwierdzono, aby:

- w procesie weryfikacji wniosków zwracano się do wnioskodawców, na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy o MWC, z żądaniem dodatkowych dokumentów lub informacji,
- w wydanych decyzjach o udzieleniu pozwolenia określano dodatkowe, nieprzewidziane w art. 15 ustawy o MWC, warunki, jakie powinien spełniać przedsiębiorca prowadzący działalność z wykorzystaniem materiałów wybuchowych.

W myśl art. 16a ustawy o MWC, dyrektor okręgowego urzędu górniczego o wydaniu pozwolenia zawiadamia ministra właściwego do spraw gospodarki, a także właściwego (ze względu na siedzibę wnioskodawcy oraz siedzibę zakładu górniczego, albo zakładu wykonującego roboty geologiczne) wojewodę, komendanta wojewódzkiego Policji, komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej, państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz okręgowego inspektora pracy.

W odniesieniu do wszystkich sześciu zbadanych postępowań Dyrektor OUG dopełnił ciążącego na nim, wskazanego wyżej obowiązku.

[dowód: akta kontroli str. 55-96, 97-133, 134-166, 167-221, 222-261, 262-287, 288-290, 291-297]

W latach 2012-2013 Dyrektor OUG wydał dwie decyzje odmawiające zmiany decyzji udzielających pozwolenia na nabywanie i używanie MW. Przyczyną wydania decyzji odmownych była niemożność dokonania, wnioskowanej przez strony, zmiany decyzji, wynikająca z interpretacji art. 155 Kpa. I tak:

- w dniu 16 lutego 2012 r. Dyrektor OUG odmówił zmiany decyzji z dnia 2 sierpnia 2011 r. w przedmiocie udzielenia pozwolenia na używanie środków strzałowych w [...] ³⁷. W uzasadnieniu odmowy wskazano m.in., że „w rozpatrywanym przypadku nie występuje tożsamość sprawy [...], albowiem pozwolenie, o którego zmianę występuje przedsiębiorca, zostało wydane w oparciu o nieobowiązujące już przepisy prawne, a w omawianym zakresie aktualnie

³⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

³⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

obowiązuje odmienna regulacja. W konsekwencji dokonanie wnioskowanej zmiany decyzji nie jest prawnie dopuszczalne”.

- w dniu 8 marca 2013 r. Dyrektor OUG odmówił zmiany decyzji z dnia 4 stycznia 2013 r. w sprawie pozwolenia na używanie materiałów wybuchowych w [...] ³⁸. W uzasadnieniu odmowy wskazano m.in., że w rozpatrywanym przypadku nie występuje tożsamość sprawy w znaczeniu materialnym, albowiem zmiana stanu faktycznego polegająca w swej istocie na używaniu dotychczas niestosowanych rodzajów materiałów wybuchowych wpłynie na treść stosunku administracyjnego, ukształtowanego pierwotną decyzją. Skoro w myśl art. 15 ustawy o MWc pozwolenie jest udzielane na używanie konkretnych rodzajów materiałów wybuchowych, to nie jest możliwe w trybie art. 155 Kpa udzielenie pozwolenia na używanie również materiałów wybuchowych innego rodzaju. Poinformowano jednocześnie, iż przedsiębiorca ma natomiast możliwość ubiegania się o wydanie nowego pozwolenia na używanie materiałów wybuchowych innych niż objęte dotychczasowym pozwoleniem.

[dowód: akta kontroli str. 298-302, 303-305]

W kontrolowanym okresie (2012 r.) do Dyrektora OUG wpłynęły dwa odwołania, pochodzące od tego samego podmiotu [...] ³⁹ od decyzji udzielających pozwolenia na używanie materiałów wybuchowych w [...] ⁴⁰. W obydwu przypadkach Dyrektor OUG uznał odwołania za zasadne, uwzględnił je w całości i uchylił zaskarżone decyzje. Powodem uchylecia decyzji było uchybienie właściwości miejscowej organu, ze względu na siedzibę przedsiębiorcy (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o MWc). Wraz z zaskarżeniem decyzji, wnioskodawca wycofał także, mylnie złożone przez niego do Dyrektora OUG, wnioski o wydanie pozwolenia na używanie MWc, będące podstawą wydania zaskarżonych decyzji.

[dowód: akta kontroli str. 306-309, 303-305]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W żadnym z sześciu skontrolowanych postępowań administracyjnych (5,3% ogółu postępowań w badanym okresie) organ, tj. Dyrektor OUG, nie odniósł się do kwestii spełniania przez wnioskodawców wymogów określonych w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o MWc. W myśl tego przepisu, pozwolenia udziela się przedsiębiorcy innemu niż osoba fizyczna, jeżeli zatrudnia osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 19 tej ustawy. Ani w toku prowadzonych postępowań, ani w treści uzasadnienia wydanych decyzji, OUG nie udokumentował przeprowadzenia analizy dotyczącej spełnienia tego warunku. W aktach spraw brak było dowodów na to, że wnioskodawcy zatrudniali pracowników, którzy spełniali warunki pozwalające na umożliwienie im dostępu do MWc.

Zgodnie z art. 107 § 1 i § 3 Kpa, decyzja powinna obejmować m.in. uzasadnienie faktyczne, które z kolei winno w szczególności wskazywać fakty uznane przez organ za udowodnione, dowody, na których się oparł, oraz przyczyny, z powodu których

³⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

³⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

⁴⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. W myśl § 4 powołanego przepisu, organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony. Odstąpienie od uzasadnienia decyzji nie jest natomiast tożsame z odstąpieniem od dokonania wszechstronnej analizy wniosku. Stosownie do art. 77 § 1 Kpa, organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Na okoliczność pomijania w prowadzonych postępowaniach kwestii zbadania spełniania przez wnioskodawców wymogów, o których mowa w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o MWc, Dyrektor OUG wyjaśnił m.in., że „Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu, przy ocenie, czy wnioskodawca spełnia warunki udzielenia pozwolenia na nabywanie lub używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, w tym warunek zatrudniania osób spełniających warunki o których mowa w art. 19 ustawy o MWc, w zakresie dostępu do materiałów wybuchowych, uwzględnił przedłożone dokumenty, jak również zapisy obowiązującego planu ruchu oraz wyniki dotychczas przeprowadzanych kontroli”.

[dowód: akta kontroli str. 21-29, 291-297]

1.2. Ocena przebiegu postępowań zakończonych cofnięciem pozwolenia

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki cofnięcia przez Dyrektora OUG udzielonych wcześniej pozwoleń.

[dowód: akta kontroli str. 303-305]

1.3. Wydawanie decyzji zezwalających na zbycie zbędnych MWc

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki wydania decyzji zezwalających na zbywanie zbędnych materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.

[dowód: akta kontroli str. 303-305]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność OUG w obszarze dotyczącym wydawania, odmawiania i cofania pozwoleń na nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych do użytku cywilnego.

2. Kontrola OUG podmiotów działających w oparciu o pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie MWc

Opis stanu faktycznego

Do zadań organów nadzoru górniczego należy wykonywanie czynności inspekcyjno-technicznych przez pracowników OUG, których tryb określa zarządzenie Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w sprawie trybu wykonywania czynności inspekcyjno-technicznych przez pracowników okręgowych urzędów górniczych oraz Specjalistycznego Urzędu Górniczego⁴¹. Oprócz podziału kontroli ze względu na miejsce przeprowadzenia (tj. podziemne, powierzchniowe), wyszczególniono kontrole:

- limitowane, tj. podjęte zgodnie z rocznym planem pracy urzędu górniczego;
- doraźne, prowadzone w wyniku wniosku złożonego przez podmiot we własnej sprawie, bądź by przeciwdziałać popełnieniu przestępstwa, wykroczenia lub w przypadku uzasadnionego zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska naturalnego;
- powtórne, tj. po postępowaniu kontrolnym, w którym stwierdzono rażące naruszenie prawa przez kontrolowanego.

⁴¹ Zarządzenie nr 11 z dnia 3 lutego 2012 r.

Od 2012 r. kontrolowanie organizacji robót strzałowych i gospodarowania środkami strzałowymi w zakładach górniczych stanowiło cel strategiczny działania OUG, określony przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego. Dodatkowo pismem z dnia 15 grudnia 2011 r. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, z uwagi na „zagrożenie terrorystyczne nakłada na urzędy górnicze obowiązek podjęcia dodatkowych działań mających na celu wyeliminowania przenikania materiałów wybuchowych z zakładów górniczych do osób nieuprawnionych” i polecił dyrektorom okręgowych urzędów górniczych „przeprowadzenie nadzwyczajnych kontroli w nadzorowanych zakładach górniczych stosujących materiały wybuchowe, w zakresie prawidłowości prowadzenia inwentaryzacji materiałów wybuchowych i środków strzałowych, prawidłowości sposobu ich przechowywania i stosowania procedur dystrybucji, a także ich zabezpieczenia przed ich przenikaniem do rąk osób nieuprawnionych”.

[dowód: akta kontroli str. 230-334, 367]

W zakresie organizacji robót strzałowych i gospodarowania środkami strzałowymi Urząd przeprowadził w 2012 r. 83 kontrole zakładów powierzchniowych, a w 2013 r. 63⁴² takie kontrole. Dla kontroli przeprowadzonych w 2012 r. jako ich zakres wskazano: dla 22 kontroli realizację pisma Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 15 grudnia 2011 r.; dla 69 kontroli zakres górniczy, przy czym dla 14 z nich inspektorzy sporządzili programy kontroli, a w 9 przypadkach doprecyzowano, iż dotyczą technik strzałowych. Natomiast dla kontroli z 2013 r. każdorazowo określono ich zakres jako górniczy z wyszczególnieniem, iż dotyczą bezpieczeństwa prowadzonych robót podczas eksploatacji złoża (30 kontroli), lub problematyki technik strzałowych (6 kontroli).

[dowód: akta kontroli str. 348-352]

Zgodnie z planem pracy OUG, pracownicy przeprowadzili rokrocznie w podziemnych zakładach górniczych 96 limitowanych kontroli⁴³ oraz 45 kontroli doraźnych⁴⁴. Kontrole w zakresie materiałów wybuchowych obejmowały zakres górniczy kontrolowanego zakładu górniczego.

[dowód: akta kontroli str. 611-614]

W 2013 r. Dyrektor OUG wystosował do pracowników inspekcyjno-technicznych „Zakres kontroli – Organizacja i prowadzenie robót strzałowych”, gdzie wskazano następujące obszary kontroli: posiadanie wymaganych prawem decyzji; kwalifikacje osób mających dostęp do środków strzałowych oraz osób nadzorujących roboty strzałowe; zgodność prowadzenia robót strzałowych z organizacją ustaloną w planie ruchu; zasady wykonywania robót strzałowych przez przedsiębiorcę lub przez podmiot obcy; koordynacja robót (regulamin współdziałania); zasady organizacji robót strzałowych (w tym: organizacja dostaw środków strzałowych; transport i przechowywanie środków strzałowych; rozmieszczenie schronów; posterunki zabezpieczające strefę rozrzutu odłamków skalnych lub tablice informacyjne; sposób postępowania w przypadku stwierdzenia niewypału - instrukcja; upoważnienia i ustalenia kierownika ruchu w sprawie robót strzałowych, środków strzałowych oraz dotyczące przechowywania sprzętu strzałowego; zabezpieczenie wykonywania robót strzałowych przed prądami błądzącymi przy wykorzystywaniu zapalników elektrycznych; informowanie o wykonywanych robotach strzałowych organu samorządu terytorialnego oraz ewentualnych mieszkańców budynków znajdujących się w strefie rozrzutu).

W przypadku prowadzenia robót strzałowych w trakcie kontroli wykonywanej przez pracowników OUG, wskazano następujące obszary kontroli:

⁴² W tym kontroli doraźnych, odpowiednio dwie w 2012 r. i cztery w 2013 r.

⁴³ Comiesięczne kontrole w ZG KGHM: „Lubin”, „Polkowice-Sieroszowice”, „Rudna”, oraz w Kopalni Gipsu i Anhydrytu „Nowy Łąd”.

⁴⁴ Problematyka materiałów wybuchowych była poruszona w 16 z 45 protokołów kontroli (35,6%).

- zgodność wykonywania robót z planem ruchu w zakresie organizacji tych robót,
- zgodność z przepisami w zakresie dostawy środków strzałowych, ich transportu, czynności ładowania i rozchodowania, wykonania przybitki, podłączania, zabezpieczania strefy rozrzutu, nadawania sygnałów i prawidłowego odstrzału;
- respektowanie postanowień ekspertyzy sporządzonej przez uprawnioną jednostkę dot. robót strzałowych, m.in. w metrykach strzałowych;
- prawidłowość prowadzenia i zgodność (z ustaleniami w dokumentacji i metrykach) ewidencji przychodu i rozchodu środków strzałowych;
- spełnianie wymogów formalnych przez osoby wydające materiały wybuchowe oraz wykonujące i nadzorujące roboty strzałowe.

[dowód: akta kontroli str. 353-389]

W badanym okresie, podczas kontroli prowadzonych przez pracowników OUG, stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niespełnianiu przez dwóch pracowników⁴⁵ postanowień art. 112 ust. 1 oraz ust. 5 *ustawy Pgg*, gdyż na dzień przeprowadzenia kontroli nie byli przeszkoleni w zakresie znajomości przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym bezpiecznego wykonywania powierzonych im czynności, przez firmę szkoleniową posiadającą program szkolenia zatwierdzony (w drodze decyzji) przez właściwe organy nadzoru górniczego; pracownicy ci, po zakończeniu kontroli OUG, w trybie natychmiastowym odbyli wymagane szkolenia;
- dokonywaniu niewłaściwych zapisów w dzienniku strzałowym przez górników strzałowych⁴⁶ (błędna liczba zapalników), przy czym poprawianie cyfr wskazywało na niestaranność wypełniania rubryk, a nie zamiar dokonania fałszerstw;
- dokonywaniu bez zezwolenia kontroli składu środków strzałowych przez nadsztygara techniki strzałowej⁴⁷, przy czym w trakcie kontroli zaktualizowano wykaz osób mających wstęp do składu materiałów wybuchowych o ww. osobę, która posiadała stosowne kwalifikacje do tych czynności.

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez OUG zastosowano sankcje przewidziane art. 41 *ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń*⁴⁸, tj. przeprowadzono rozmowy ostrzegawcze, do czego – zdaniem Dyrektora OUG – uprawniała *ustawa Pgg*, nakazująca stosowanie sankcji nie za sam fakt naruszenia przepisu, lecz w przypadku gdy naruszenie przepisów powoduje powstanie zagrożenia.

[dowód: akta kontroli str. 409-493, 508-610, 615-628]

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez OUG w podziemnym [...] ⁴⁹ stwierdzono pozostawienie w dniu 5 lutego 2013 r. bez nadzoru środków strzałowych⁵⁰. Górnik strzałowy, który pobrał i rozliczył te środki, wskazał, iż nie załadował ich do otworu strzelniczego, a następnie nie zwrócił do składu materiałów wybuchowych z uwagi na brak czasu, wykazując w rozliczeniu ich wykorzystanie. Poprzez niepoinformowanie osoby dozoru ruchu górniczego o pozostawieniu bez dozoru

⁴⁵ Podczas kontroli w dniach 14-15.03.2013 r.

⁴⁶ Podczas kontroli w dniach 6-9.03.2012 r. w ZG Lubin (jednego górnika strzałowego) oraz trzech górników strzałowych podczas kontroli ZG „Rudna” w dniach 8-10.02.2012 r.

⁴⁷ Podczas kontroli ZG „Rudna” w dniach 8-10 lutego 2012 r.

⁴⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 483 ze zm.

⁴⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 *ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

⁵⁰ 13 zapalników elektrycznych oraz 72,9 kg materiału wybuchowego Ergodyn 22E (w trzech kartonach) w zamkniętej skrzyni strzałowej typu Barbara, o których kontrolujący powiadomili osoby dozoru ruchu górniczego, którzy przenieśli je do składu.

środków strzałowych, a także o innych faktach i okolicznościach, które mogły spowodować niebezpieczeństwo wybuchu środków strzałowych, dopuszczono się naruszenia postanowień § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w zakładach górniczych⁵¹. W wyniku powyższego, Dyrektor OUG wniósł do Sądu Rejonowego w Lubinie o wydanie wyroku nakazowego, tj. o ukaranie grzywną, na podstawie art. 184 ust. 1 ustawy Pgg. Sąd, wyrokiem z dnia 25 lipca 2013 r. ukarał pracownika grzywną w wysokości 500 zł i zasądził koszty postępowania w wysokości 50 zł. Dodatkowo Dyrektor OUG złożył zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Lubinie o podejrzeniu popełnienia przestępstw przez pracownika, polegających na pozostawieniu bez nadzoru, w miejscu do tego nieprzeznaczonym, materiałów wybuchowych, czym narażono osoby przebywające w zakładzie górnym na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu w razie ich wybuchu (art. 160 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁵² - dalej: „Kodeks karny”) oraz poświadczenie nieprawdy w dokumentach ewidencji przychodu i rozchodu środków strzałowych, wykazując ich pełne rozliczenie, co nie miało miejsca (art. 271 § 1 Kodeksu karnego)⁵³.

[dowód: akta kontroli str. 629-640]

Podczas kontroli⁵⁴ przedsiębiorcy posiadającego koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża, zatwierdzony plan ruchu zakładu górnego oraz decyzję udzielającą pozwolenia na używanie w zakładzie górnym środków strzałowych i sprzętu strzałowego (przejęcie tej decyzji nastąpiło wraz z przeniesieniem koncesji), stwierdzono prowadzenie⁵⁵ robót strzałowych bez pozwolenia na nabywanie materiałów wybuchowych oraz bez zgody Ministra Gospodarki na przemieszczanie materiałów wybuchowych do ww. zakładu górnego, co było niezgodne odpowiednio z art. 9 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy o MWc. Jako że obowiązująca w tym obszarze działań kontrolnych ustawa Pgg nie przewidywała sankcji karnych za prowadzenie robót strzałowych bez posiadania stosownych pozwoleń na nabywanie lub przemieszczanie materiałów wybuchowych, na podstawie postanowień art. 63 ustawy o MWc (tj. za dokonanie przemieszczenia materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego bez wymaganej zgody), Dyrektor OUG skierował do Prokuratury Rejonowej w Jaworze zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa⁵⁶.

Dyrektor OUG wskazał, iż: „właściwość rzeczowa dyrektora OUG obejmuje sprawowanie nadzoru i kontroli nad prawidłowym prowadzeniem ruchu zakładu górnego, a transakcja sprzedaży środków strzałowych nie odbywa się w ramach ruchu zakładu górnego. (...) Ponadto, ustawa o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym nie określa zadań organu nadzoru górnego w związku ze stosowaniem jej przepisów. Z tej przyczyny zawiadomienie prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa odnosiło się do naruszenia ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego. Ewentualne objęcie postępowaniem karnym działania [dostawcy MWc dla przedsiębiorcy nieposiadającego pozwolenia na ich

⁵¹ Rozporządzenie 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).

⁵² Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

⁵³ Do zakończenia czynności kontrolnych OUG nie posiadało informacji o wyniku postępowania w sprawie.

⁵⁴ W dniu 22 marca 2013 r. w Kopalni Granitu „Zimnik 1”.

⁵⁵ W okresie od nabycia koncesji, tj. 21 listopada 2012 r. do zawarcia umowy z firmą usługową – 19 marca 2013 r.

⁵⁶ Postępowanie zostało umorzone postanowieniem Komendanta Powiatowej Policji w Jaworze z dnia 25 maja 2014 r., gdyż ww. czyn nie zawierał znamion czynu zabronionego.

nabywanie, tj. z naruszeniem warunków posiadanej przez dostawcę koncesji] w kierunku czynu z art. 36 ust. 1 albo 2 o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, w oparciu o otrzymane zawiadomienie i przeprowadzone czynności procesowe, w naszej ocenie należało do prokuratora jako wyspecjalizowanego organu powołanego do ścigania przestępstw. Zawiadomienie (...) skierowane do prokuratora, zawierało informacje pośrednio wskazujące drugiego uczestnika transakcji kupna-sprzedaży środków strzałowych”.

[dowód: akta kontroli str. 615-628]

W okresie objętym niniejszą kontrolą, ustalenia przeprowadzonych przez OUG kontroli nie dawały podstaw do cofnięcia przez Dyrektora OUG pozwoleń na nabywanie, używanie i przemieszczanie materiałów wybuchowych, tj. na podstawie art. 115 ust. 5 ustawy Pgg.

[dowód: akta kontroli str. 335-347]

Dyrektor OUG nie udzielił w okresie objętym kontrolą żadnemu przedsiębiorcy zgody na zbycie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego. Analiza protokołów po kontrolach przeprowadzanych w zakładach górniczych (w tym w składach materiałów wybuchowych), nie ujawniła faktów wskazujących na zbywanie zbędnych materiałów wybuchowych.

[dowód: akta kontroli str. 335-347]

Wykonanie przez przedsiębiorców, określonego w art. 115 ust. 6 ustawy Pgg, obowiązku zawiadomienia OUG o powierzeniu wykonywania robót strzałowych podmiotowi wykonującemu takie czynności w terminie do 7 dni przed zamierzonym rozpoczęciem tych robót, nie było odnotowywane w protokołach z kontroli przeprowadzonych przez OUG w latach 2012-2013. Według Dyrektora OUG obowiązek ten powstawał w przypadku powierzenia wykonywania robót wiertniczo-strzałowych w zakładzie górniczym nowemu podmiotowi, co nie miało miejsca w okresie objętym kontrolą, z uwagi na korzystanie z usług jednego wybranego podmiotu, z którym zawarto umowy przed rokiem 2012 i sytuacja ta nie uległa zmianie.

[dowód: akta kontroli str. 353-389]

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki utrudniania przeprowadzenia kontroli związanych z MWc.

[dowód: akta kontroli str. 335-347]

Podczas kontroli zakładów górniczych przez OUG weryfikowano, pod kątem wypełnienia postanowień *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*⁵⁷, następujące elementy ewidencji materiałów wybuchowych:

- książkę obrotu środkami strzałowymi zakładu górniczego/składu materiałów wybuchowych⁵⁸;
- dzienniki strzałowe;
- awiza wysyłkowe środków strzałowych, stanowiące dowód przychodu środków strzałowych.

⁵⁷ Dz. U. Nr 72, poz. 655 ze zm.

⁵⁸ Jak również w przypadku występowania: książki zużycia środków strzałowych według przodka oraz ewidencję zużycia saletrolu.

Porównywano prawidłowość zapisów książki obrotów środkami strzałowymi z dziennikami strzałowymi górników strzałowych, awizami środków strzałowych oraz stanem składu. Każdorazowo podczas kontroli weryfikowano prawidłowość stosowanych środków i sprzętu strzałowego pod kątem posiadanych zezwoleń oraz kompletność dokumentów ewidencji (przekazanych do przechowania w zakładzie górniczym) z aktualnym ich wykazem.

[dowód: akta kontroli str. 348,352, 353-389, 611-614]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności OUG w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność OUG w obszarze dotyczącym kontroli podmiotów działających w oparciu o pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie MWc.

3. Współpraca Dyrektora OUG z innymi organami państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli przed zagrożeniami związanymi z produkcją, obrotem, przemieszczaniem i użytkowaniem MWc

Opis stanu
faktycznego

W wyjaśnieniu z dnia 8 kwietnia 2014 r. (pismo znak: WRO.0914.1.2014.BG) Dyrektor OUG wskazał, że nie otrzymywał od innych organów w kontrolowanym okresie, w związku z prowadzonymi przez nie kontrolami, informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych u przedsiębiorców działających w oparciu o udzielone pozwolenia.

W wyniku niniejszej kontroli stwierdzono jednak, że w badanym okresie dwukrotnie skierowano do OUG informacje o nieprawidłowościach ujawnionych przez inne organy. I tak:

- 1) w dniu 17 października 2012 r. do OUG przesłana została notatka służbowa Dyrektora Departamentu Górnictwa Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach (WUG) w sprawie zobowiązania Dyrektora OUG do monitorowania postępów w usuwaniu nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli WUG w [...] ⁵⁹, tj. na obszarze właściwości miejscowej OUG. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły składowania MW w stałych, podziemnych składach materiałów wybuchowych.

Realizując zobowiązanie WUG, w dniach 25-26 października 2012 r. OUG przeprowadził kontrole w ww. podmiocie. W celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w budowie składów w dniu 31 października 2012 r. w siedzibie OUG odbyło się spotkanie z kierownictwem Kopalni, na którym omówiono możliwości dostosowania konstrukcji i wyposażenia składów MW do obowiązujących przepisów.

W dniu 16 listopada 2012 r. Dyrektor OUG poinformował WUG o podjętych działaniach wobec przedmiotowego zakładu górniczego, w szczególności o sposobie usunięcia przez podmiot kontrolowany stwierdzonych nieprawidłowości;

- 2) w dniu 8 kwietnia 2013 r. Państwowa Inspekcja Pracy (Okręgowy Inspektorat Pracy we Wrocławiu, Oddział w Wałbrzychu), pismem znak: 16141-0763-02/13, skierowała do OUG informację, iż w toku czynności kontrolnych w podmiocie

⁵⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

[...] ⁶⁰, prowadzącym działalność na terenie [...] ⁶¹, stwierdzono nieprawidłowości przy wykonywaniu robót strzałowych polegające na:

- „*prowadzeniu robót strzałowych bez stosowania wymaganych sygnałów dźwiękowych,*
- *prowadzeniu robót strzałowych bez ewakuacji wszystkich pracowników,*
- *braku prowadzenia wymaganej ewidencji*”.

W odpowiedzi na otrzymany sygnał w dniu 19 kwietnia 2013 r. OUG przeprowadził w [...] ⁶² kontrolę doraźną (nr 1/G/Mr/13/WZ/MG). Przedmiotem tej kontroli była weryfikacja nieprawidłowości wskazanych w piśmie Państwowej Inspekcji Pracy. W toku kontroli nie potwierdzono sygnalizowanych nieprawidłowości. Podniesiono natomiast, iż „*nieprawidłowości przy prowadzeniu robót strzałowych bez stosowania wymaganych sygnałów dźwiękowych i bez ewakuacji wszystkich pracowników możliwe są do sprawdzenia tylko podczas prowadzenia robót strzałowych*”, a takie nie były wykonywane w dniu kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 310-312, 313-317]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności OUG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym – w ocenie NIK – przeprowadzeniu kontroli doraźnej (nr 1/G/Mr/13/WZ/MG) w [...] ⁶³. W myśl art. 153 ustawy Pgg, pracownicy organów nadzoru górniczego mają m.in. prawo do: dostępu do niezbędnych informacji, urządzeń i dokumentów, żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób, żądania udzielania wyjaśnień w zakresie niezbędnym do sprawowania nadzoru i kontroli. W toku wspomnianej kontroli nie wykorzystano dostępnych metod i instrumentów, w wyniku czego nie zbadano – wbrew założeniom kontroli – czy zarzuty podnoszone przez Państwową Inspekcję Pracy względem kontrolowanego były uzasadnione, a tym samym czy działania kontrolowanego mogły stwarzać zagrożenie dla zdrowia lub życia osób znajdujących się w pobliżu robót strzałowych w zakładzie górniczym.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego w toku przedmiotowej kontroli nie posłużono się innymi instrumentami, mogącymi pomóc w ocenie zasadności zarzutów stawianych przez Państwową Inspekcję Pracy, Dyrektor OUG wskazał m.in., iż „*wyniki kontroli – pomimo, że w trakcie jej prowadzenia nie wykonywano robót strzałowych – uzasadniały stwierdzenie braku zasadności zgłaszanych nieprawidłowości ponieważ:*

- *w zakładzie górniczym znajdują się dwie syreny do nadawania sygnałów ostrzegawczych od robót strzałowych,*
- *w trakcie prowadzenia robót strzałowych nadaje się cztery różne sygnały ostrzegawcze, a osoby wykonujące i nadzorujące te roboty posiadają specjalne kursy i kwalifikacje,*

⁶⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

⁶¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

⁶² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

⁶³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

- w dotychczasowej praktyce nie miał miejsca taki przypadek,
- kontrolujący stwierdził w trakcie kontroli słyszalność sygnałów dźwiękowych nadawanych z sąsiedniego zakładu górniczego,

Powyższe stwierdzenia nie dawały podstaw do wszczęcia postępowania wobec jakiegokolwiek osoby wykonującej lub nadzorującej roboty strzałowe”.

[dowód: akta kontroli str. 27-29]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność OUG w badanym obszarze. W ocenie NIK, Dyrektor OUG nie wykorzystał wszystkich dostępnych prawem możliwości zbadania zasadności skargi Państwowej Inspekcji Pracy na działalność [...] ⁶⁴. Tym samym nie zweryfikował w sposób wystarczający – wbrew spoczywającym na nim obowiązkom – czy działanie tego zakładu górniczego nie stwarzało zagrożenia dla życia lub zdrowia osób znajdujących się w pobliżu wykonywanych tam robót strzałowych.

4. Funkcjonowanie elementów systemu jednoznacznego oznaczania

4.1. Prowadzenie ewidencji zakupu MWc

Opis stanu faktycznego

Dyrektor OUG pozyskiwał informacje dotyczące transakcji zakupu materiałów wybuchowych na podstawie rocznych sprawozdań o zużyciu materiałów wybuchowych, składanych przez przedsiębiorców. Przedkładanie tych sprawozdań nie było wymagane przez OUG, a wynikało z przyjętej przez przedsiębiorców praktyki informowania OUG o zużytych MWc w poprzednim roku. Uzyskane dane stanowiły podstawę zapisów w Systemie Usprawniającym Zarządzanie Urzędami Górniczymi (dalej: „SUZUG”) ⁶⁵. W przypadku braku informacji od przedsiębiorcy ⁶⁶, zaprzestania przez niego działalności, lub stwierdzonego w wyniku kontroli braku zużycia materiałów wybuchowych, odnotowywano zerowe zużycie.

[dowód: akta kontroli str. 335-347]

Od dnia 27 marca 2013 r., tj. dnia wejścia w życie *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 sprzedaży* ⁶⁷, w OUG gromadzono informacje o transakcjach zakupu materiałów wybuchowych do użytku cywilnego, przekazywane za pośrednictwem komendanta wojewódzkiego Policji właściwego ze względu na miejsce wykonywania działalności gospodarczej przez nabywcę. Obowiązujące w OUG regulacje nie obejmowały zasad gromadzenia informacji o sprzedaży materiałów wybuchowych ⁶⁸. Wyznaczony przez Dyrektora OUG pracownik, drukował informacje przekazywane przez Policję drogą elektroniczną i gromadził je w osobnym segregatorze. Dostęp do przedmiotowych informacji był możliwy w godzinach urzędowania. Przedmiotowe dane nie były analizowane i weryfikowane.

⁶⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

⁶⁵ W ramach niniejszej kontroli posłużono się zestawieniami wygenerowanymi z SUZUG za lata 2012 i 2013.

⁶⁶ Lub informacji wskazującej na nie używanie MWc w danym roku.

⁶⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 343; dalej: „rozporządzenie ws. sprzedaży MW”.

⁶⁸ Tj. wprowadzone zarządzeniami Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego: Regulamin organizacyjny; tryb wykonywania czynności inspekcyjno-technicznych przez pracowników okręgowych urzędów górniczych oraz Specjalistycznego Urzędu Górniczego.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że „powołane rozporządzenie nie nakłada na organ, który otrzymał informację, szczegółowych obowiązków w zakresie jej wykorzystania. Od kwietnia 2013 r. tutejszy Urząd na bieżąco archiwizuje otrzymywane informacje, przy czym przed zarchiwizowaniem otrzymanej informacji wyznaczony pracownik weryfikuje, czy nie nastąpiło nabycie materiałów wybuchowych przez nieuprawniony podmiot. Zwracam przy tym uwagę, że przepis § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia odnosi się literalnie do zbycia materiałów wybuchowych. W praktyce większość przedsiębiorców w kraju powierza w całości wykonywanie robót wiertniczo-strzałowych wyspecjalizowanemu podmiotowi świadczącemu usługi w tym zakresie, legitymującemu się koncesją na wytwarzanie materiałów wybuchowych lub obrót tymi materiałami i działającemu w warunkach określonych w art. 9 ust. 3 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, co oznacza, że sytuacje, gdy podmiot wykorzystuje do robót strzałowych w zakładach górniczych materiały wybuchowe, które sam wytworzył (nie zbywa ich), nie są objęte wskazanym w tym przepisie obowiązkiem informacyjnym. Tym samym informacje przekazywane w trybie powołanego przepisu ww. rozporządzenia nie wyczerpują całości postanowień ww. rozporządzenia i stanowią niewielki fragment wiedzy o obrocie materiałami wybuchowymi przeznaczonymi do użytku cywilnego i ich wykorzystaniu. W oparciu o czynności kontrolne i zgromadzone dokumenty tutejszy Urząd posiada wiedzę o wielkości maksymalnego rocznego wydobycia kopaliny, określonej w koncesji, projekcie zagospodarowania złoża lub zatwierdzonym planie ruchu zakładu górniczego, jak również warunkach geologicznych występowania i eksploatacji złoża, determinujących wielkość rocznego zużycia materiałów wybuchowych. Tutejszy Urząd kontroluje zatem zapewnienie przy wykonywaniu robót strzałowych bezpieczeństwa zakładu górniczego i bezpieczeństwa powszechnego, jak również, na podstawie dokumentów ewidencji przychodu i rozchodu środków strzałowych, obrót środkami strzałowymi dla określonych strzelań poprzez weryfikację sprawdzanie dokumentacji, weryfikowo kontroluje obrót środkami strzałowymi dla poszczególnych strzelań, w razie potrzeby w korelacji z informacjami o zbyciu materiałów wybuchowych, i tym samym zachowanie warunków wykonywania robót strzałowych przewidzianych w obowiązujących przepisach i w aktualnym planie ruchu zakładu górniczego”.

[dowód: akta kontroli str. 335-347, 641]

4.2. Prowadzenie kontroli ewidencji MWc pod względem prawidłowego funkcjonowania systemu jednoznacznych oznaczeń

Opis stanu faktycznego

Wymagania w zakresie szczegółowości informacji zawartych w rejestrze jednoznacznych oznaczeń, prowadzonym dla przedsiębiorców wytwarzających materiały wybuchowe do celów cywilnych (tj. jednoznaczny oznaczeniu nadzorca oraz lokalizacji materiału wybuchowego), określono w § 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 listopada 2012 r. w sprawie jednoznacznego oznaczenia materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, oznaczania obiektów produkcyjnych oraz rejestru oznaczeń⁶⁹ (dalej: „rozporządzenie ws. RJO”). Natomiast dla przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, rejestr jednoznacznych oznaczeń, zgodnie z § 8 tego rozporządzenia, mogła stanowić dokumentacja prowadzona na podstawie przepisów wydanych w oparciu o art. 120 ust. 2 ustawy Pgg, pod warunkiem uwzględnienia w niej informacji o których mowa w § 7 ust. 1.

⁶⁹ Dz. U. poz. 1231.

W badanym okresie pracownicy OUG nie przeprowadzali u przedsiębiorców kontroli ewidencji MWc pod względem prawidłowego funkcjonowania systemu jednoznacznych oznaczeń.

Dyrektor OUG, wyjaśniając przyczyny nieprzeprowadzenia kontroli w tym zakresie podał, iż „dotychczas nie zostały wydane przepisy wykonawcze dotyczące przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w ruchu zakładu górniczego na podstawie wskazanego przepisu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. (...) Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, ewidencję jednoznacznych oznaczeń środków strzałowych prowadzą jedynie producenci środków strzałowych. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie jednoznacznego oznaczenia materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, oznaczeń obiektów produkcyjnych oraz rejestru oznaczeń przywołana jest dyrektywa Komisji Europejskiej nr 2012/4/UE z dnia 22 lutego 2012 r., nakładająca obowiązek ewidencjonowania jednoznacznych oznaczeń środków strzałowych przez użytkowników (zakłady górnicze) od 5 kwietnia 2015 r.”.

Dodatkowo Dyrektor OUG wskazał, iż prowadzono kontrole na podstawie wciąż aktualnych regulacji *rozporządzenia w sprawie przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w zakładach górniczych*⁷⁰, co wynika z przepisów przejściowych do ustawy Pgg. Według postanowień § 4 tego rozporządzenia, w zakładzie górnim znajduje się wykaz używanych środków strzałowych i sprzętu strzałowego, na używanie którego uzyskano pozwolenie właściwego organ nadzoru górniczego, zawierające warunki używania środków i sprzętu strzałowego. Ww. elementy oraz załączniki do rejestru jednoznacznych oznaczeń (tj. księgi ewidencyjne materiałów wybuchowych wraz z dokumentami ewidencyjnymi stanowiącymi podstawę do dokonania wpisów w tych księgach – na podstawie § 7 ust. 4 *rozporządzenia ws. RJO*), stanowiły elementy kontroli wskazane w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[dowód: akta kontroli str. 335-347, 353-389, 615-628]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności OUG w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność OUG w zakresie związanym z funkcjonowaniem elementów systemu jednoznacznego oznaczania.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁷¹, wnosi o:

1. Opracowanie metodologii weryfikacji i dokumentowania spełniania przez wnioskodawców wymogów określonych w art. 11 ust. 2 pkt 3 *ustawy o MWc*. (dotyczących zatrudniania osób mających dostęp do materiałów wybuchowych), analizowanych w toku prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie wydawania pozwoleń na nabywanie i używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.
2. Stosowanie w szerszym zakresie uprawnień wynikających z postanowień art. 153 *ustawy Pgg*, w celu rzetelnej weryfikacji informacji innych organów o nieprawidłowościach związanych z produkcją, obrotem, przemieszczaniem

⁷⁰ Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2001 r. (Dz. U. nr 72, poz. 655 ze zm.).

⁷¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

i użytkowaniem MWc, w szczególności w trakcie prowadzenia kontroli doraźnych.

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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 15 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:

Dyrektor
z up. Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor

Krzysztof Paliwoda
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
podpis