



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-008-02/2014

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 – Sprawowanie przez organy administracji publicznej nadzoru nad wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego w latach 2012-2013.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Mirosław Perłowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89754 z dnia 10 kwietnia 2014 r. 2. Mariusz Orawczak – młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89752 z dnia 2 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 28 grudnia 2010 r. do dnia 11 marca 2014 r. Wojewodą Dolnośląskim był Aleksander Marek Skorupa. Od dnia 12 marca 2014 r. Wojewodą Dolnośląskim jest Tomasz Smolarz (dalej: „Wojewoda”). (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działania Wojewody w latach 2012-2013 w zakresie nadzoru nad wytwarzaniem, przechowywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych, przeznaczonych do użytku cywilnego.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Negatywną ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości, polegające w szczególności na: [1] wydaniu pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (jedynego udzielonego w badanym okresie), pomimo że w toku przeprowadzonego postępowania nie zweryfikowano spełniania przez wnioskodawcę jednego z wymogów, tj. posiadania co najmniej wykształcenia średniego; [2] udzieleniu osobie fizycznej pozwolenia jw. na podstawie wniosku, do którego załączono wadliwie uwierzytelnione kopie wymaganych dokumentów; [3] braku uzasadnienia odstąpienia od zaplanowanej na drugie półrocze 2013 r. kontroli przedsiębiorcy w zakresie nabywania i używania materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (dalej: „MWc”); [4] nieobjęciu przeprowadzonymi kontrolami zakresu przedmiotowego wskazanego w art. 18 ust. 1 pkt 1, 3, 4 i 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego ² (dalej: „ustawa o MWc”), wbrew art. 22 ust. 1 tej ustawy; [5] potwierdzeniu w protokole kontroli z dnia 21 marca 2012 r. spełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku powiadomienia właściwego miejscowo Komendanta Miejskiego i Powiatowego Policji o dwóch przypadkach użycia materiałów wybuchowych do użytku cywilnego poza terenem przedsiębiorstwa, w sytuacji przyjęcia nieprawdziwego oświadczenia w tych sprawach; [6] niedokonaniu w siedmiu z 15 protokołów kontroli oceny skontrolowanej działalności, wbrew wymogom programów tych kontroli; [7] braku w protokołach

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 1329 ze zm.

kontroli rzetelnego opisu podejmowanych przez kontrolerów czynności oraz ustalonych nieprawidłowości, szczególnie w odniesieniu do przewidzianego zakresu kontroli; [8] niezwyfikowaniu przez Urząd realizacji przez skontrolowanych sformułowanych zaleceń pokontrolnych; [9] niecofnięciu decyzji Wojewody nr ZK-7014/5/642/04 z dnia 23 sierpnia 2004 r. o pozwoleniu na nabywanie, przechowywanie i używanie materiałów wybuchowych, w sytuacji niepotwierdzenia przygotowania zawodowego przedsiębiorcy do dostępu do materiałów wybuchowych, tj. wbrew art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o MWc; [10] przeprowadzaniu czynności kontrolnych wyłącznie w siedzibie Urzędu, co uniemożliwiało ustalenie ewentualnych nieprawidłowości w miejscu wykonywania działalności przez przedsiębiorcę; [11] niezachowaniu ciągłości działania Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu w zakresie prowadzenia spraw kontroli przedsiębiorców posiadających pozwolenie na nabywanie, przechowywanie i używanie materiałów wybuchowych do użytku cywilnego po zmianie obsady stanowisk kontrolerskich na przełomie lutego i marca 2014 r.

W ocenie NIK, do powstania wskazanych nieprawidłowości przyczynił się niewystarczający nadzór nad pracą Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu, zarówno ze strony Wojewody, jak i osób sprawujących funkcję dyrektora wzmiankowanego Wydziału.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wydawanie decyzji administracyjnych związanych z udzielaniem, odmawianiem i cofaniem pozwoleń na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie materiałów wybuchowych do użytku cywilnego (MWc)

1.1. Przebieg postępowań o udzielenie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWc

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na koniec 2013 r. w województwie dolnośląskim działalność w zakresie nabywania, przechowywania lub używania MWc prowadziły – w oparciu o pozwolenie Wojewody – 23 podmioty gospodarcze, w tym: trzy przedsiębiorstwa wykonujące pokazy pirotechniczne, 19 firm budowlanych i jedno przedsiębiorstwo prowadzące działalność polegającą na oczyszczaniu terenu z materiałów wybuchowych.

W myśl postanowień art. 9 ust 1 ustawy o MWc, nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych wymaga uzyskania stosownego pozwolenia. Zgodnie z art. 10 ust. 1 powołanej ustawy, pozwolenie takie wydaje, odmawia jego wydania lub cofa, wojewoda właściwy ze względu na siedzibę przedsiębiorcy lub jednostki naukowej.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie opracowano wewnętrznej, pisemnej procedury, określającej przebieg i zakres czynności niezbędnych do wykonania podczas badania wniosków o udzielenie pozwoleń na nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.

[...]³, były Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (w okresie od 6 października 2003 r. do 29 lutego 2012 r.) podał, że „podstawą prawną prowadzonych postępowań w powołanym zakresie są: ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, przepisy wykonawcze do tej ustawy oraz w zakresie przepisów postępowania administracyjnego Kodeks postępowania administracyjnego”.

(dowód: akta kontroli str. 69-72)

³ 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.).

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynął jeden wniosek o udzielenie pozwolenia. W wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego wnioskodawca uzyskał pozwolenie Wojewody, wydane w drodze decyzji na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o MWc.

W dniu 17 czerwca 2013 r. do Wojewody wpłynął wniosek o udzielenie pozwolenia na nabywanie i używanie MWc, w celu prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie robót niwelacyjnych i wyburzeniowych. Działając na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: „Kpa”), wezwano wnioskodawcę w dniu 24 czerwca 2013 r. do uzupełnienia braków formalnych wniosku⁵. Po uzupełnieniu przez wnioskodawcę wniosku w dniu 4 lipca 2013 r., pismem z dnia 5 lipca 2013 r. wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji na nabywanie i używanie MWc.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 83, 89, 106)

Badaniom kontrolnym w zakresie kompletności wniosku, prawidłowości jego rozpatrywania oraz wydawania przez Wojewodę decyzji, poddano postępowanie wszczęte na podstawie ww. wniosku o wydanie pozwolenia na nabywanie i używanie MWc. Przeprowadzona analiza kontrolna wykazała, że:

- wnioskodawca (przedsiębiorca będący osobą fizyczną) spełnił wymagania określone w art. 11 ust. 1 ustawy o MWc za wyjątkiem przekazania dokumentów potwierdzających posiadanie przez wnioskodawcę co najmniej średniego wykształcenia (art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o MWc), co ujawniono w toku kontroli NIK;
- złożony wniosek o wydanie pozwolenia spełniał wymagania określone w art. 14 ust. 1 ustawy o MWc oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego⁶, gdyż do wniosku załączono kopie wymaganych dokumentów;
- wnioskodawca udokumentował możliwość spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o MWc, poprzez dołączenie do wniosku oryginału opinii, o której mowa w art. 11 ust. 1 lit. f ustawy o MWc. Opinia ta wystawiona została przez Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia w Zielonce - instytucję wskazaną (jako właściwą do wydania tej opinii) w załączniku do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie instytucji wydających opinie o możliwości spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych podczas prac z użyciem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego⁷. Jak wyjaśnił [...] ⁸, Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu: „w sprawie weryfikacji opinii, o których mowa w art. 11 ust. 1 lit. f oraz ust. 2 pkt 2 ustawy o MWc (oraz art. 12) organ w toku prowadzonego postępowania przyjmuje jedynie oryginały dokumentów badając jednocześnie dla jakiego podmiotu została opinia wydana, w jakim zakresie przedmiotowym, jakiego obiektu dotyczy i czy wydała opinię instytucja do tego powołana przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 listopada 2002 r.”;

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

⁵ Wezwanie zawierało wykaz następujących, brakujących dokumentów: odpis albo oświadczenie o braku wpisu w rejestrze dłużników niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego, oświadczenia o posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych, orzeczenie lekarskie wnioskodawcy.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 76, poz. 667.

⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 203, poz. 1716.

⁸ 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.).

- w dniu 5 lipca 2013 r., na podstawie art. 10 ust. 4 *ustawy o MWc*, wystapiono do Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu o wyrażenie opinii w sprawie wniosku podmiotu ubiegającego się o pozwolenie. Pismem z dnia 23 lipca 2013 r. (data wpływu do Urzędu – 26 lipca 2013 r.) Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu wydał pozytywną opinię w przedmiotowej sprawie o udzielenie pozwolenia;
- w dniu 2 sierpnia 2013 r. udzielono, w formie decyzji administracyjnej, pozwolenia (znak: BZ-SOOC.68.6.2013.ZK) na nabywanie i używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, bez prawa magazynowania. Decyzja o wydaniu pozwolenia zawierała wszystkie elementy, o których mowa w art. 15 *ustawy o MWc* oraz w art. 107 § 1 *Kpa*. Na podstawie art. 107 § 4 *Kpa* odstąpiono od uzasadnienia decyzji, stwierdzając że „uwzględnia ona całość żądania strony”;
- czynności prowadzone w ramach postępowania o wydanie pozwolenia prowadzone były bez zbędnej zwłoki, z zachowywaniem terminów i zasad określonych w *Kpa*; czas prowadzenia postępowania (od złożenia kompletnego wniosku do wydania decyzji) wynosił 29 dni.

(dowód: akta kontroli str. 76-77, 79-82, 84-88, 90-105, 106, 117-118)

W ramach poddanego analizie kontrolnej postępowania administracyjnego nie stwierdzono, aby:

- w procesie weryfikacji wniosku zwracano się do wnioskodawcy, na podstawie art. 14 ust. 4 *ustawy o MWc*, z żądaniem przekazania dodatkowych dokumentów lub informacji,
- w wydanej decyzji o udzieleniu pozwolenia określano dodatkowe warunki, nieprzewidziane w art. 15 ust. 1 *ustawy o MWc*, jakie powinien spełniać przedsiębiorca prowadzący działalność z wykorzystaniem materiałów wybuchowych.

(dowód: akta kontroli str. 106)

W myśl art. 16 *ustawy o MWc* o wydaniu pozwolenia wojewoda zawiadamia ministra właściwego do spraw gospodarki, a także właściwego (ze względu na siedzibę wnioskodawcy) komendanta wojewódzkiego Policji, komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej, państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz okręgowego inspektora pracy.

W odniesieniu do zbadanego postępowania, Wojewoda dopełnił ciążącego na nim obowiązku, wysyłając w dniu 2 sierpnia 2013 r. zawiadomienia do wskazanych wyżej organów.

(dowód: akta kontroli str. 79-80, 106)

W latach 2012-2013 Wojewoda nie wydawał decyzji o odmowie wydania pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWc.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 70)

W kontrolowanym okresie Wojewoda nie otrzymywał od przedsiębiorców, których nie obowiązuje uzyskanie pozwolenia (art. 9 ust. 3 *ustawy o MWc*), informacji o podjęciu działalności gospodarczej w zakresie nabywania, przechowywania i używania MWc.

(dowód: akta kontroli str. 70)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na nielegalnym i nierzetelnym udzieleniu (w formie decyzji administracyjnej) pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i używanie MWc.

- 1) W myśl art. 11 ust.1 lit. a) *ustawy o MWc* pozwolenia udziela się przedsiębiorcy będącemu osobą fizyczną, który posiada co najmniej wykształcenie średnie.

W aktach sprawy dotyczącej udzielenia pozwolenia na nabywanie i używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (decyzja nr BZ-SOOC.68.6.2013.ZK z dnia 2 sierpnia 2013 r.), ujawniono brak dokumentów potwierdzających posiadanie przez wnioskodawcę co najmniej wykształcenia średniego. Stosownie do art. 77 § 1 Kpa, organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. W związku z powyższym ustaleniem, Wojewoda poinformował stronę o konieczności niezwłocznego uzupełnienia brakujących dokumentów. W dniu 16 maja 2014 r. strona dostarczyła do Urzędu dokumenty potwierdzające posiadanie przez wnioskodawcę odpowiedniego wykształcenia.

Na okoliczność pominięcia w prowadzonym postępowaniu kwestii spełniania przez wnioskodawcę wymogu posiadania odpowiedniego wykształcenia zeznania złożyli, przesłuchani w charakterze świadka:

- [...] ⁹, były Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (w okresie od 1 marca 2012 r. do 6 lipca 2013 r.), który stwierdził, że „prawdopodobnie osoba, która tym się zajmowała nie zauważyła tych uchybień”;
- [...] ¹⁰, były Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.), który stwierdził, że „może być to błąd [...] ¹¹, która była odpowiedzialna za weryfikację dokumentacji załączonej do wniosku. Jako jej przełożony wrywkowo sprawdzałem kompletność i poprawność dokumentacji załączonej do wniosków, ale także nie dopatrzyłem się ww. braków”;
- [...] ¹², starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej, której powierzono m.in. opracowanie projektów decyzji dotyczących nabywania i przechowywania materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, a która oświadczyła, że nie pamięta dlaczego zostało wydane pozwolenie bez udokumentowania posiadania co najmniej wykształcenia średniego.

W dniu 19 maja 2014 r. Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu zatwierdził do użytku służbowego, z upoważnienia Wojewody, instrukcję wewnętrzną zawierającą wykaz dokumentów koniecznych do wydania decyzji pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i używanie materiałów wybuchowych do użytku cywilnego, w tym dokumentów potwierdzających posiadanie przez wnioskodawcę odpowiedniego wykształcenia.

(dowód: akta kontroli str. 32, 49-50, 54, 106, 117-121)

- 2) Zgodnie z postanowieniami art. 76a § 2 Kpa, zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza, albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym. Wbrew temu Wojewoda udzielił pozwolenia na nabywanie i używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (w formie decyzji administracyjnej BZ-SOOC.68.6.2013.ZK z dnia 2 sierpnia 2013 r.) na podstawie wniosku z dnia 17 czerwca 2013 r., uzupełnionego w dniu 4 lipca 2013 r., zawierającego kopie 12 wymaganych

⁹ 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.).

¹⁰ 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.).

¹¹ 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.).

¹² 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.).

dokumentów¹³, które nie zostały właściwie uwierzytelnione, gdyż w 11 przypadkach za zgodność z oryginałem poświadczyl składający wniosek, a w jednym przypadku¹⁴ brak było jakiegokolwiek uwierzytelnienia.

W związku z powyższym wyjaśnienia złożyli:

- Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu¹⁵, który stwierdził, że: „w przypadku oświadczeń wnioskodawców (z art. 14 ust. 2 pkt 3-5 ustawy o MWC) weryfikuje się ich treść z treścią innych dokumentów, a jeżeli powstają wątpliwości, co do potwierdzenia nieprawdy w treści oświadczenia, organ może sprawdzić stan faktyczny występując do właściwych instytucji o potwierdzenie prawdziwości tego co zostało stwierdzone w oświadczeniu”. Ponadto wskazał, że „osoba prowadząca postępowanie, po skserowaniu dokumentów z oryginału, działając w błędzie, zamiast sama poświadczyc na kserokopiach zgodności dokumentów z oryginałem nadając im walor urzędowo poświadczonych odpisów z dokumentów, poprosiła o takie poświadczenie stronę, która owe dokumenty składała”;
- starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej, która stwierdziła, że „przyjęte było, że kopie dokumentów potwierdzone przez wnioskodawców <za zgodność z oryginałem> mogły być przez nas honorowane”;
- były Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.), który stwierdził, że „nie przekazywał polecenia [...]”¹⁶, żeby przyjmowała kopie dokumentów potwierdzone za zgodność z oryginałem przez przedsiębiorcę. Być może wynikało to z kontynuowania dawnej praktyki po przejęciu dokumentów dotyczących materiałów wybuchowych do użytku cywilnego – prawdopodobnie w 2008 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 32, 86, 95-105, 106, 115-116, 209)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż: (1) ze względu na ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości, (2) dla uszczelnienia systemu związanego z dostępem do MWC i zapewnienia w związku z tym bezpieczeństwa obywateli, jak również (3) dla zapewnienia ciągłości i powtarzalności pracy w przedmiotowym zakresie (w przypadku np. reorganizacji wydziału i stanowisk pracy), zasadnym jest stworzenie pisemnej procedury (instrukcji) określającej przebieg i zakres czynności niezbędnych do wykonania w celu wydania pozwolenia na nabywanie i używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.

1.2. Przebieg postępowań zakończonych cofnięciem pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWC

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie nie było przypadku cofnięcia przez Wojewodę, na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o MWC, udzielonego wcześniej pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWC.

¹³ (1) Orzeczenie lekarskie nr 01/2013 z dnia 8 maja 2013 r., (2) Orzeczenie psychologiczne nr 7/2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r., (3) Orzeczenie psychologiczne nr 91/2009 z 17 grudnia 2009 r., (4) Zaświadczenie o numerze identyfikacyjnym REGON wnioskodawcy z 12 kwietnia 2013 r., (5) Potwierdzenie zarejestrowania podmiotu jako podatnika VAT z 12 kwietnia 2013 r., (6) Zaświadczenie o niekaralności jednego z wnioskodawców z dnia 12 kwietnia 2013 r., (7) Zaświadczenie o niekaralności jednego z wnioskodawców z dnia 6 czerwca 2013 r., (8) Zaświadczenie nr 98/2013 Komisji Kwalifikującej z dnia 4 marca 2013 r. o odbytych szkoleniu jednego z wnioskodawców, (9) Zaświadczenie nr 216/2013 Komisji Kwalifikującej z dnia 29 września 2009 r. o odbytych szkoleniu jednego z wnioskodawców, (10) Opinia o osobie jednego z wnioskodawców wystawiona przez Komendę Miejską Policji w Wałbrzychu z dnia 13 maja 2013 r., (11) Opinia o osobie jednego z wnioskodawców wystawiona przez Komendę Powiatową Policji w Złotoryi z dnia 15 maja 2013 r.

¹⁴ Orzeczenie lekarskie nr 5/13 z dnia 2 lipca 2013 r.

¹⁵ Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego od dnia 7 lipca 2013 r. i nadal.

¹⁶ 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.).

1.3. Wydawanie decyzji zezwalających na zbycie zbędnych MWc

W badanym okresie Wojewoda nie wydawał, na podstawie art. 9 ust. 7 *ustawy o MWc*, decyzji zezwalającej przedsiębiorcom na zbywanie zbędnych MWc.

(Dowód: akta kontroli str. 70)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Wojewody w zakresie wydawania decyzji administracyjnych związanych z udzielaniem pozwoleń na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie materiałów wybuchowych do użytku cywilnego (MWc) z uwagi na: [1] przypadek udzielenia takiego pozwolenia w wyniku postępowania, w ramach którego nie dokonano analizy dotyczącej spełnienia przez wnioskodawcę wymogu posiadania co najmniej wykształcenia średniego, [2] wydanie decyzji administracyjnej na podstawie wniosku, do którego załączono wadliwie uwierzytelnione kopie wymaganych dokumentów.

2. Kontrola Wojewody[...] przestrzegania zasad i przepisów przez podmioty działające w oparciu o udzielone pozwolenie na nabywanie, przechowywanie i używanie MWc

Opis stanu faktycznego

Kontrole przedsiębiorców nabywających, przechowujących i używających MWc w oparciu o pozwolenie Wojewody, były przeprowadzane na podstawie planów kontroli, zatwierdzonych przez Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu. W planach kontroli dla badanego okresu uwzględniono w sumie 16 kontroli podmiotów, które posiadały pozwolenie w zakresie nabywania i używania MWc, w tym osiem w 2012 r. oraz po cztery w każdym półroczu 2013 r. Zrealizowano 15 z zaplanowanych kontroli. Nie zrealizowano jednej kontroli, zaplanowanej na II półrocze 2013 r. W prowadzonej przez Urząd dokumentacji nie wskazano przyczyny odstąpienia od tej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 17-27)

Wszystkie kontrole zostały przeprowadzone przez pracowników Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej, usytuowanego w strukturze Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu, tj. przez: kierownika ww. Oddziału (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.) i przez starszego inspektora wojewódzkiego (od dnia 11 lutego 2008 r. i nadal). Dokumentacja każdej z tych kontroli zawierała pismo informujące przedsiębiorcę - zgodnie z art. 79 ust. 1 i 4 *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*¹⁷, (zwanej dalej ustawą o swobodzie działalności gospodarczej) o zamiarze przeprowadzenia kontroli, a także program kontroli (zatwierdzony przez Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli Urzędu), pismo z prośbą o zatwierdzenie programu kontroli, oświadczenia osób przeprowadzających kontrolę o niewystępowaniu okoliczności mających wpływ na ich bezstronność w postępowaniu kontrolnym, oraz protokół kontroli podpisany przez kontrolujących i kontrolowanego.

(dowód: akta kontroli str. 7, 33-44, 56-58, 223-226)

W dniu 19 maja 2014 r., tj. w trakcie kontroli NIK, zatwierdzona została – przez Dyrektora Wydziału Nadzoru i Zarządzania Kryzysowego Urzędu – instrukcja wykonywania kontroli u przedsiębiorców i kierowników instytucji naukowych, którym udzielono pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego. Instrukcja zawierała zasady, tryb i wykaz obowiązujących dokumentów w postępowaniu kontrolnym. Wcześniej, tj. do czasu kontroli NIK, w Urzędzie nie było instrukcji przeprowadzania kontroli w przedmiotowym zakresie.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 59-63)

Kontrole przedsiębiorców nabywających, przechowujących i używających MWc miały charakter problemowy. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował: zgodność prowadzonej ewidencji MWc z dokumentami źródłowymi i ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wzoru ewidencji nabytych, przechowywanych, przemieszczanych i zbytych materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego¹⁸, sposób prowadzenia prac z użyciem MWc, spełnianie obowiązku zawiadamiania komendanta miejskiego/powiatowego Policji w przypadku użycia MWc poza terenem przedsiębiorstwa.

(dowód: akta kontroli str. 21-23, 43-44, 64-66)

W wyniku przeprowadzonych kontroli nie ujawniono przypadków zaginięcia lub niedoborów MWc. Nie stwierdzono też faktów dających podstawę do cofnięcia pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i używanie MWc. Nie stwierdzono faktów utrudniania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 21-23, 32, 49)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1) Nieuzasadnionym, w ocenie NIK, odstąpieniu od przeprowadzenia kontroli w jednym z podmiotów, pomimo tego, że kontrola ta ujęta była w planie na rok 2013. Wprawdzie z zeznań [...] ^{19,20} wynika, że powodem odstąpienia od kontroli było zawieszenie przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej i jego przebywanie poza granicami kraju, jednakże okazana w toku niniejszej kontroli dokumentacja nie uzasadniała takiego twierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 24-32)

W związku z brakiem uzasadnienia odstąpienia od ww. kontroli wyjaśnienia złożył Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu stwierdzając, że: „wynika to z niedopełnienia obowiązków przez pracownika – panią [...] ²¹ oraz sprawującego nadzór – kierownika Oddziału [...] ²². Taka informacja niewątpliwie powinna znaleźć się w aktach sprawy, np. w formie notatki służbowej”.

(dowód: akta kontroli str. 302-308)

2) Nieuwzględnieniu w zakresie przeprowadzonych przez Urząd kontroli wszystkich elementów określonych w art. 18 ust. 1 ustawy o MWc, a w szczególności:

- przestrzegania zasad bezpiecznego prowadzenia prac przy użyciu materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego oraz podczas oczyszczania terenów (art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o MWc), w tym:
 - umożliwiania dostępu do MWc wyłącznie osobom spełniającym wymagania określone w art. 19 ustawy o MWc i realizacji przez nie obowiązków, o których mowa w 19 a ustawy o MWc;
 - sposobu zabezpieczenia MWc przed dostaniem się w niepowołane ręce;
- zapewnienia stałego nadzoru nad osobami mającymi dostęp do MWc (art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o MWc),

¹⁸ Dz. U. Nr 194, poz. 1634.

¹⁹ 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.).

²⁰ Starszy inspektor wojewódzki Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej.

²¹ 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.).

²² 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.).

- dysponowania obiektami lub urządzeniami dostosowanymi do charakteru prac prowadzonych z użyciem MWc lub terenami przeznaczonymi do wzniesienia tych obiektów lub urządzeń (art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o MWc),
- bieżącego oceniania i dokumentowania stopnia ryzyka związanego z prowadzeniem prac przy użyciu MWc, a także posiadania dokumentacji obiektów i urządzeń dostosowanych do charakteru prac prowadzonych z użyciem materiałów wybuchowych (art. 18 ust. 1 pkt 7 ustawy o MWc).

Kontrolami nie objęto także kwestii przestrzegania wymogu uzyskiwania od wojewody zgody na zbycie zbędnych MWc, tj. obowiązku o którym mowa w art. 9 ust. 7 ustawy o MWc – w związku z obowiązkiem określonym w art. 18 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy. Działanie takie należy – zdaniem NIK – uznać za nierzetelne wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o MWc.

(dowód: akta kontroli str. 21-23, 43-44)

Na pytania dotyczące przyczyn pomijania ww. zagadnień w przeprowadzanych kontrolach, wyjaśnień udzielili:

- [...] ²³, były Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (w okresie od 6 października 2003 r. do 29 lutego 2012 r.): „Kontrolą obejmowano wszystkie czynności prowadzone przez przedsiębiorcę, który nie wykonywał wszystkich czynności zapisanych w ustawie, np. przechowywania materiałów wybuchowych. Ponadto policja przeprowadzała także takie kontrole”;
- [...] ²⁴, były Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (w okresie od 1 marca 2012 r. do 6 lipca 2013 r.): „Aż tak głęboko nie wnikałem w tematykę kontroli i nie potrafię odpowiedzieć co było przyczyną”;
- Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu: „...Na pytania dotyczące zakresu przedmiotowego kontroli mogą udzielić jedynie osoby, które te kontrole przeprowadzały”;
- były Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.): „Instruktaż wykonywania prac, dokumentacja techniczna, uprawnienia podlegały kontroli, tak jak i cały zakres art. 18 ust. 1 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego. Nie podlegało to opisowi w protokołach kontroli, ponieważ uznaliśmy, że nie jest to konieczne, a Wydział Nadzoru i Kontroli nie zwrócił nam na to uwagi”;
- starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej: „Ww. pkt 4 nie był przedmiotem kontroli w latach 2012-2013, ponieważ w tym okresie kontrolami objęto wyłącznie przedsiębiorców nieprowadzących składów materiałów wybuchowych a urządzenia potrzebne do ich użycia – zgodnie z ich oświadczeniem były wypożyczane. Pozostałe kwestie wymienione w pkt 1, 3 i 7 były przedmiotem kontroli na podstawie dokumentacji, tj. pkt 1 na podstawie zaświadczeń psychologicznych, lekarskich i o przygotowaniu zawodowym do prac z użyciem materiałów wybuchowych wszystkich osób dopuszczonych do tych prac oraz oświadczeń o zapoznaniu się z przepisami BHP, pkt 3 – na podstawie pisemnych oświadczeń właścicieli, pkt 7 – na podstawie pisemnych ocen stopnia ryzyka. Zgodnie z wymogami przełożonych pisałam protokoły zwięzłe. Za ich zgodą pisałam, że dokumentacja jest zgodna albo niezgodna z przepisami i to stwierdzenie wystarczyło – nie było do tego uwag”.

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 49, 54, 122-127)

²³ 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.).

²⁴ 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.).

3) Nie zweryfikowaniu, uzyskanej od przedsiębiorcy, informacji o dopełnieniu przez niego obowiązku, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o MWc, tj. powiadomienia Policji o dwóch przypadkach użycia przez niego MWc poza terenem przedsiębiorstwa. Dotyczyło to prowadzenia prac z użyciem MWc w dniu 13 sierpnia 2011 r. w Wałbrzychu, w związku z pogłębieniem koryta drogi, oraz w dniu 20 maja 2011 r. w odniesieniu do robót wiertniczo-strzałowych przy kruszeniu wysadu skalnego w Świdnie koło Krasocina w powiecie włoszczowskim. Z pozyskanej w toku niniejszej kontroli informacji Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu wynika bowiem, że kontrolowany przedsiębiorca nie powiadomił Komendanta Miejskiego Policji w Wałbrzychu o prowadzeniu w dniu 13 sierpnia 2011 r. prac z użyciem MWc. Natomiast Komendant Powiatowy Policji we Włoszczowie stwierdził, że w podległej mu Komendzie nie odnotowano zgłoszenia prowadzenia prac z użyciem MWc w Świdnie.

(dowód: akta kontroli str. 21, 128-133, 220-221)

W związku z powyższym wyjaśnienia złożyli:

- były Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.): *„Nie sprawdzaliśmy we właściwych Komendach Policji faktu powiadomienia właściwego komendanta ze względu na brak czasu”*;
- starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej: *„Przedsiębiorca uznał, że telefoniczne zawiadomienie czyni zadość przepisom i w ten sposób powiadomił właściwych komendantów Policji. O zapisie w protokole kontroli zdecydował [...]”²⁵. Nie zweryfikowałam tego we właściwych komendach Policji”*.

(dowód: akta kontroli str. 29, 46)

4) Nie sformułowaniu w siedmiu z ośmiu protokołów kontroli, przeprowadzonych w 2012 r., oceny skontrolowanej działalności mimo, że w programach tych kontroli przewidziano sformułowanie takiej oceny.

(dowód: akta kontroli str. 21-23, 34-39, 43-44, 128-130)

W związku z powyższym wyjaśnienia złożyli, przesłuchani w charakterze świadka:

- były Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.): *„Nie było takich ustawowych obowiązków. [...] W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej przyjęto zasadę nieutrudniania działania podmiotom gospodarczym i dlatego staraliśmy się upraszczać procedurę kontrolną”*;
- starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu: *„Nie umiem na to pytanie odpowiedzieć. Nie pamiętam. Mogło to umknąć mojej uwadze. Protokoły kontroli pisałam w pośpiechu, ponieważ kontrolowany czekał w Urzędzie na zapoznanie się z nim i odbiór”*;
- były Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (od 6 października 2003 r. do 29 lutego 2012 r.): *„Nigdy nie były formułowane oceny kontrolowanej działalności, w czasie, kiedy pełniłem funkcję dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego”*;
- były Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (od 1 marca 2012 r. do 6 lipca 2013 r.): *„Nie pamiętam. Nie jestem w stanie odpowiedzieć na to pytanie”*.

(dowód: akta kontroli str. 29, 47, 52, 122)

²⁵ 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) Zapisy protokołów kontroli dotyczące MWc miały formę uproszczoną, ograniczającą się do ogólnych stwierdzeń. We wszystkich protokołach kontroli brak było określenia czy kontrola obejmowała wszystkie zdarzenia z badanego okresu, czy też jakąś próbę kontrolną. Treść protokołów kontroli nie dawała podstaw, by uznać, że działania kontrolne były prowadzone rzetelnie, ze szczegółowością odpowiadającą badanej tematyce. W protokołach z kontroli przeprowadzonych w dniach 18 kwietnia, 14 maja i 22 października 2013 r. nie opisano nieprawidłowości, odnotowując wyłącznie fakt opracowywania dokumentacji techniczno-organizacyjnej prowadzenia prac z użyciem MWc, niezgodnie z wymogami *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia prac z użyciem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego oraz podczas oczyszczania terenów*²⁶, tzn. nie wskazując przy tym na czym polegała stwierdzona niezgodność. Również sposób sformułowania zaleceń pokontrolnych nie wskazywał jednoznacznie czego dotyczyły.

(dowód: akta kontroli str. 22, 134-146)

Z wyjaśnień przeprowadzających kontrole pracowników Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej, tj. byłego Kierownika Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.) i starszej inspektor wojewódzkiej w Oddziale Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej: wynika, że stwierdzone przez nich nieprawidłowości dotyczyły braku aktualizacji prowadzonej przez przedsiębiorców dokumentacji po zmianie przepisów. Jako przyczyny nieprecyzyjnego formułowania zapisów w protokołach kontroli ww. kontrolerzy podali, że:

- ograniczyli się do opisu skrótego uznając, że takie ogólne stwierdzenia będą wystarczające,
- wynikało to z wymogów jakie stawiał bezpośredni przełożony, polecający jak największą zwięzłość protokołów kontroli.

Ponadto kontrolerzy ci stwierdzili, że nie stosowano próby kontrolnej, a badania kontrolne obejmowały wszystkie zdarzenia z analizowanego okresu.

Wyjaśnienia w powyższej sprawie złożyli ponadto:

- były Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (od 1 marca 2012 r. do 6 lipca 2013 r.), który odnośnie kontroli z 18 kwietnia i 14 maja 2013 r. stwierdził, że: „*Nie pamiętam. Nie jestem w stanie odpowiedzieć na te pytania*”.
- Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu, który odnośnie kontroli z 22 października 2013 r. wskazał, że: „*Informacji o takim charakterze mogą udzielić jedynie osoby, które te kontrole przeprowadzały*”.

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 47-48, 53, 126-127)

6) W aktach kontroli przeprowadzonych w dniach 5 lipca 2012 r., 18 kwietnia i 14 maja 2013 r. brak było dokumentów potwierdzających pełną realizację następujących zaleceń pokontrolnych:

- kontrola z 5 lipca 2012 r.:
 - „*Należy zaprowadzić ewidencję nabytych, zużytych, przemieszczanych i zbytych MWc, zgodnie z wzorem zawartym w ww. rozporządzeniu z 12 listopada 2002 r.*”;
 - „*Zgodnie z art. 20 ust 6a ww. ustawy o MWc należy potwierdzić aktualne zaświadczenie potwierdzające przygotowanie zawodowe dla osób mających dostęp do MWc*”;
- kontrola z 18 kwietnia 2013 r.:

²⁶ Dz. U. Nr 42, poz. 216.

- „Proszę o przedstawienie aktualnego badania lekarskiego zgodnie z § 3 (dotyczącym badania psychologicznego) rozporządzenia Ministra Zdrowia z 8 września 2003 r. w sprawie badań psychiatrycznych i psychologicznych osób ubiegających się lub posiadających pozwolenie na nabywanie oraz przechowywanie MWc oraz aktualnego zaświadczenia potwierdzającego przygotowanie zawodowe do wykonywania prac z dostępem do MWc”;
- „Należy prowadzić dokumentację techniczno-organizacyjną prowadzenia prac z użyciem MWc zgodnie z ww. rozporządzeniem z dnia 18 lutego 2011 r.”.

W aktach skontrolowanego przedsiębiorcy, samodzielnie i wyłącznie wykonującego prace związane z dostępem do MWc, znajdowało się zaświadczenie z dnia 20 maja 2013 r., potwierdzające jego przygotowanie zawodowe do wykonywania prac z dostępem do MWc (ważne do 16 maja 2018 r.) oraz niewiarygodna kopia orzeczenia psychologicznego z dnia 3 kwietnia 2013 r., nie zawierająca przeciwskażeń do dostępu do MWc;

- kontrola z 14 maja 2013 r.:
 - „Należy prowadzić dokumentację techniczno-organizacyjną prowadzenia prac z użyciem MWc zgodnie z ww. rozporządzeniem z dnia 18 lutego 2011 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 44, 136-138, 141, 144-146)

W związku z powyższym wyjaśnienia złożyli:

- były Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.): „Często przedsiębiorcy nie posiadali aktualnych badań psychologicznych, lekarskich lub uprawnień technicznych. Zobowiązaliśmy kontrolowanych do nadesłania do nas brakujących dokumentów. Dostarczanie na bieżąco tych dokumentów przez przedsiębiorców było monitorowane przez [...]”. Realizację tego typu zaleceń oraz zalecenia dotyczącego powiadomienia właściwej jednostki policji zostałyby sprawdzone przy następnej kontroli”.
- W odniesieniu do kontroli z dnia 18 kwietnia 2013 r.: „Nie wiem dlaczego w aktach sprawy znalazła się niewiarygodna kopia. Przyjmowaliśmy zasadę z [...], że w aktach powinny się znajdować dokumenty oryginalne albo uwierzytelnione kopie. Prawdopodobnie było to efektem przeoczenia[...]”;
- starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej: „Po kontroli z dnia 5 lipca 2012 r. Przedsiębiorstwo nie wywiązało się z zalecenia dotyczącego uzyskania aktualnego zaświadczenia potwierdzającego przygotowanie zawodowe dla osób mających dostęp do materiałów wybuchowych. Właściciel stał na stanowisku, że jako absolwent Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Inżynieryjnych we Wrocławiu posiada właściwe przygotowanie do prac z użyciem materiałów wybuchowych. Nie pamiętam, czy sprawdzałam zalecenie dotyczące zaprowadzenia ewidencji materiałów wybuchowych.
- W odniesieniu do kontroli z dnia 18 kwietnia 2013 r. nie pamiętam, dlaczego w aktach sprawy znajduje się niewiarygodna kopia orzeczenia psychologicznego, do uzupełnienia której został w zaleceniu zobowiązany kontrolowany. Nie sprawdzałam realizacji zalecenia aby dokumentacja

²⁷ 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.).

²⁸ 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.).

²⁹ 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.).

prowadzenia prac z użyciem materiałów wybuchowych była prowadzona zgodnie z przepisami. Być może sprawdzał to [...]»³⁰.

W zaleceniu z kontroli z dnia 14 maja 2013 r. przedsiębiorstwo zostało zobligowane do prowadzenia dokumentacji prac z użyciem materiałów wybuchowych zgodnie z przepisami. Ja tego nie sprawdzałam. Być może sprawdzał to [...]»³¹;

- byli Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (od 1 marca 2012 r. do 6 lipca 2013 r.): „*Nie pamiętam. Nie jestem w stanie odpowiedzieć na to pytanie*”.

(dowód: akta kontroli str. 30, 47-48, 53, 288-230)

7) Decyzja Wojewody o pozwoleniu na nabywanie, przechowywanie i używanie materiałów wybuchowych nr ZK-7014/5/642/04 z dnia 23 sierpnia 2004 r. nie została cofnięta - wbrew art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o MWc, mimo że:

- Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (od 6 października 2003 r. do 29 lutego 2012 r.) czterokrotnie w dniach 19 sierpnia, 22 września, 30 grudnia 2010 r. oraz 16 marca 2011 r. wzywał przedsiębiorcę samodzielnie i wyłącznie wykonującego prace związane z dostępem do MWc, któremu wydano ww. decyzję do przedłożenia zaświadczenia potwierdzającego przygotowanie zawodowe w zakresie dostępu do materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, nadmieniając, iż niedopełnienie wskazanej formalności będzie skutkować cofnięciem pozwolenia,
- w zaleceniu po kontroli z dnia 5 lipca 2012 r. ponownie zobowiązano ww. przedsiębiorcę do przedłożenia przedmiotowego zaświadczenia,
- ww. przedsiębiorca, wbrew art. 20 ust. 6a ustawy o MWc, do dnia zakończenia kontroli nie przedstawił takiego zaświadczenia,
- na prośbę z dnia 11 lutego 2011 r. Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Wydział Nadzoru i Kontroli Urzędu sporządził i przekazał w dniu 3 marca 2011 r. opinię prawną, zgodnie z którą posiadane przez przedsiębiorcę zaświadczenie o posiadanych uprawnieniach wydane przez Ministerstwo Obrony Narodowej, nie czyni zadość wskazanym powyżej wymogom. Po stwierdzeniu przez kontrolę NIK braku cofnięcia ww. decyzji, w dniu 2 czerwca 2014 r. zostało wszczęte z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie jej cofnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 147-157, 160-162)

W związku z powyższym wyjaśnienia złożyli:

- byli Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (od 6 października 2003 r. do 29 lutego 2012 r.): „*Pamiętam pisma ponaglące o uzupełnienie przez przedsiębiorcę zaświadczenia o posiadaniu przygotowania zawodowego do używania materiałów wybuchowych, ale nie pamiętam przyczyn, dla których[...]»³²nie przedstawił i czy przedstawił mi projekt decyzji Wojewody Dolnośląskiego o cofnięciu pozwolenia. Bez wątplenia to pozwolenie powinno być cofnięte*”;
- byli Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (od 1 marca 2012 r. do 6 lipca 2013 r.): „*Nie przypominam sobie żadnych szczegółów*”.

³⁰ 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.).

³¹ 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.).

³² 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.).

związanych z tą sprawą. Nie wiedziałem, że zaistniały okoliczności kwalifikujące do cofnięcia pozwolenia przedsiębiorstwu [...]³³”;

- Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (od 7 lipca 2013 r.): „Po objęciu przeze mnie funkcji dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego od przekazującego obowiązki pana [...]³⁴, nie uzyskałem żadnych informacji w rzeczonyj sprawie. Takich informacji nie uzyskałem również od [...]³⁵. [...] W przypadku braku informacji ... dyrektor Wydziału nie ma praktycznie możliwości pozyskania wiedzy o jakichkolwiek nieprawidłowościach lub uchybieniach”;
- były Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.): „Pamiętam, że przedsiębiorca twierdził, że nie musi mieć potwierdzenia o przygotowaniu zawodowym, ale opinia prawna rozwiązała te wątpliwości i wielokrotnie powiadamialiśmy tego przedsiębiorcę o konieczności dostarczenia tego potwierdzenia. Nie wystąpiłem do dyrektora [...]³⁶ o cofnięcie tego pozwolenia, być może dlatego, że prosił mnie o to żeby jeszcze z tym poczekać a potem prawdopodobnie o tym zapomnieliśmy. Wydałem polecenie[...]³⁷ aby wstrzymać się z wystąpieniem o cofnięcie pozwolenia, po rozmowie z dyrektorem [...]³⁸, który prosił mnie o to żeby jeszcze z tym poczekać”;
- starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej: „Sprawę braku ww. wymogów pozostawiłam bez dalszego biegu na polecenie [...]³⁹”.

(dowód: akta kontroli str. 30, 158-159, 288-290, 298, 304-305)

8) Przeprowadzaniu w latach 2012-2013 kontroli w zakresie realizacji zadań związanych z używaniem MWc w siedzibie Urzędu, tj. wyłącznie na podstawie dokumentów i wyjaśnień przedstawionych przez kontrolowanych, co uniemożliwiło stwierdzenie i zweryfikowanie ewentualnych nieprawidłowości w miejscu prowadzonej przez przedsiębiorców działalności.

(dowód: akta kontroli str. 31, 48)

W związku z powyższym wyjaśnienia złożyli:

- były Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.): „Wszystkie te kontrole zostały przeprowadzone na miejscu w Urzędzie, ponieważ żaden z kontrolowanych przedsiębiorców nie prowadził magazynowania MWc. Siedziby ich firm to były adresy prywatnych mieszkań, gdzie nie była prowadzona działalność związana z MWc. Przyznaję, że podczas kontroli u przedsiębiorców można było się czegoś dopatrzeć. Jednak przyjęliśmy metodologię stosowaną przez Wydział Nadzoru i Kontroli. Wiązałoby się to z kosztami. Brak było samochodu służbowego do naszej dyspozycji, a był on

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 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.).

³⁵ 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.).

³⁶ 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.).

³⁷ 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.).

³⁸ 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.).

³⁹ 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.).

niezbędny, ponieważ kontrolowani przedsiębiorcy mieli siedziby rozrzucone po całym Dolnym Śląsku”.

- starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej: *„Była to decyzja [...]”⁴⁰. Po drugie wynikało to z niechęci kontrolowanych do prowadzenia tych kontroli w mieszkaniach prywatnych, gdzie mieli zarejestrowaną działalność. Po trzecie art. 80a ust. 2 (ww. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej) wskazywał, że: kontrola lub poszczególne czynności kontrolne, za zgodą kontrolowanego, mogą być przeprowadzane również w siedzibie organu kontroli, jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli. Zdaję sobie sprawę, że kontrola u przedsiębiorcy mogłaby być efektywniejsza”.*
- były Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (od 1 marca 2012 r. do 6 lipca 2013 r.): *„Z mojej wiedzy wynika, że były kontrole wyjazdowe i na miejscu, ale nie jestem w stanie określić w jakich proporcjach”.*
- Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu: *„Informacji o takim charakterze mogą udzielić jedynie osoby, które te kontrole przeprowadzały”.*

(dowód: akta kontroli str. 31, 48-49, 53, 126-127)

9) Ciągłość działania Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu w zakresie prowadzenia kontroli przedsiębiorców posiadających pozwolenie na nabywanie, przechowywanie i używanie MWc, nie została zachowana po odejściu w dniu 28 lutego 2014 r. z pracy w tym Wydziale [...] – Kierownika Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej, oraz w wyniku absencji od dnia 3 marca 2014 r. [...] – starszego inspektora wojewódzkiego, spowodowanej długotrwałym zwolnieniem lekarskim. Brak ciągłości wynikał z nieprzekazania przez tych pracowników spraw przedmiotowych kontroli [...] – zajmującemu od dnia 1 marca 2014 r. stanowisko Kierownika Oddziału Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych, oraz [...] – zajmującemu od dnia 4 marca 2014 r. stanowisko inspektora wojewódzkiego w tym Oddziale. Zmiany na stanowiskach osób odpowiedzialnych za prowadzenie spraw związanych z przedmiotowymi kontrolami zbiegły się z reorganizacją Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu, przeprowadzoną w dniu 1 marca 2014 r. na podstawie zarządzenia nr 48 Wojewody z dnia 19 lutego 2014 r. W jej wyniku omawiane zadania przejął (od zlikwidowanego Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej) Oddział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych. W efekcie opisanych wyżej zdarzeń nowozatrudnieni pracownicy nie dysponowali pełną wiedzą w zakresie dotyczącym przeprowadzonych kontroli przedsiębiorców posiadających pozwolenie na nabywanie, przechowywanie i używanie MWc. Nie podejmowano także nowych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 124-127, 147-157, 160-219, 306-307)

- W związku z powyższym wyjaśnienia złożyli: [...] – Wojewoda w okresie od 28 grudnia 2010 r. do 11 marca 2014 r.: *„Informuję, że za prawidłową organizację pracy wydziału w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim odpowiada dyrektor tego*

⁴⁰ 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.).

⁴¹ 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.).

⁴² 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.).

⁴³ 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.).

⁴⁴ 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.).

⁴⁵ 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.).

wydziału. [...] Jednocześnie informuję, że ani służby Dyrektora Generalnego odpowiedzialne za sprawy organizacyjno-kadrowe ani Wicewojewoda wspomagająca mnie w nadzorze nad Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego również nie sygnalizowały wskazywanych problemów”.

Odnosząc się natomiast do innych nieprawidłowości opisanych w niniejszym wystąpieniu były Wojewoda stwierdził: „Nadzór nad powyższą działalnością pełniło w badanym okresie kolejno trzech dyrektorów Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. W żadnym momencie nie otrzymałem od nich sygnałów o jakichkolwiek zagrożeniach czy nieprawidłowościach w realizacji omawianych zadań”.

- Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (od 7 lipca 2013 r.): „Zgodnie z art. 22 ustawy o MWC, kontrolę podmiotów w zakresie MWC przeprowadza zespół kontrolny powołany przez wojewodę. (...) Zespół ten został zdekompletowany i nie spełniał ustawowych warunków do przeprowadzania rzeczonych kontroli. Opracowany został (po odejściu z Urzędu [...] ⁴⁶ w dniu 28 lutego 2014 r. – przyp. kontrolera) projekt zarządzenia wojewody w sprawie powołania zespołu kontrolnego ds. MWC, który przekazany został do Wydziału Nadzoru i Kontroli tut. Urzędu w celu zaopiniowania. Po wydaniu przez wojewodę przedmiotowego zarządzenia, podjęte zostaną kontrole przez nowo powołany zespół kontrolny”.
- [...] ⁴⁷, Kierownik Oddziału Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych (od 1 marca 2014 r.): „W związku z absencją Pani[...] ⁴⁸ (zwolnienia lekarskie w okresie 3 marca do 27 maja 2014 r. oraz od 2 czerwca do nadal) przekazanie spraw w ww. zakresie pomiędzy zdającą - [...] ⁴⁹, a przyjmującym [...] ⁵⁰ de facto nie było możliwe. (...) Nadmieniam, że odchodzący Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej – [...] ⁵¹ nie przekazywał mi żadnych akt sprawy lub dokumentacji przedmiotowego zakresu zadań”.
- były Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.): „W zakresie MWC sprawy zostały przekazane [...] ⁵². (...) Przekazałem mu dokumentację w formie plików komputerowych. Nie przekazywałem dokumentacji papierowej, ponieważ w chwili mojego odejścia, tj. 28 lutego 2014 r. pracowała [...] ⁵³, która dysponowała tą dokumentacją”.

(dowód: akta kontroli str. 8, 50, 222, 230-231, 299-308)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W kwestii przeprowadzonych przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu kontroli przedsiębiorców nabywających, przechowujących i używających MWC, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że:

1) Zostały one przeprowadzone bez pisemnie ustalonych zasad, trybu i wykazu dokumentów obowiązujących w postępowaniu kontrolnym. Z wyjaśnień,

⁴⁶ 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.).

⁴⁷ 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.).

⁴⁸ 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.).

⁴⁹ 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.).

⁵⁰ 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.).

⁵¹ 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.).

⁵² 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.).

⁵³ 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.).

przesłuchanego w charakterze świadka, byłego Kierownika Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.): wynika, że do prowadzenia postępowania kontrolnego wykorzystywana była metodologia, wypracowana przez Wydział Nadzoru i Kontroli Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 45-50)

W związku z powyższym wyjaśnienia złożyli:

- były Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (w okresie od 1 marca 2012 r. do 6 lipca 2013 r.): „Kontrole były przeprowadzane na podstawie przepisów powszechnych. Nie było regulacji wewnętrznych”.
- Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (od 7 lipca 2013 r.): „Kontrole odbywały się wg regulacji określonej w art. 22 ustawy o MWc. Powołana ustawa nie przewiduje sporządzenia instrukcji kontroli ani sporządzenia takich nie nakazuje. Brak jest również aktów prawnych rangi rozporządzenia, które normowałyby nakaz sporządzenia takiej instrukcji”.

(dowód: akta kontroli str. 51-58)

2) W ocenie byłego Kierownika Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.): i starszej inspektor wojewódzkiej w Oddziale Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej, byłych pracowników Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej, przeprowadzających kontrole przedsiębiorców stosujących materiały wybuchowe, a także [...] ⁵⁴ – Zastępcy Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu, wymogi jakie stawia na kontrolujących ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, w istotny sposób ogranicza możliwość przeprowadzania skutecznych i efektywnych kontroli. Wynikający z art. 79 ust. 1 i 4 ww. ustawy obowiązek poinformowania kontrolowanego o zamiarze przeprowadzenia kontroli sprawia, że ma on możliwość przygotowania się do kontroli, tak by nie można było stwierdzić nieprawidłowości w trakcie ich przeprowadzania.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 47, 227-229, 291-297)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania kontrolne Wojewody w zakresie dotyczących przestrzegania zasad i przepisów przez podmioty działające w oparciu o udzielone pozwolenie na nabywanie, przechowywanie i używanie MWc.

3. Współpraca jednostek administracji publicznej w zakresie dbałości o bezpieczeństwo działań związanych z MWc

3.1. Wzajemne informowanie się organów administracji o zagrożeniach związanych z wytwarzaniem, magazynowaniem, transportem i używaniem MWc

Opis stanu faktycznego

W okresie kontrolowanym Wojewoda nie zobowiązywał organów administracji zespolonej do przekazywania mu informacji nt. występujących na terenie województwa dolnośląskiego zagrożeń związanych z wytwarzaniem, magazynowaniem, transportem i używaniem MWc.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu, „w przypadku wystąpienia jakiegokolwiek zagrożenia, w tym wystąpienia zagrożenia związanego z wytwarzaniem, magazynowaniem, transportem i używaniem MWc, informacje o takich zagrożeniach na zasadach ogólnych (określonych m.in. w ustawie o zarządzaniu kryzysowym oraz przepisach regulujących działanie poszczególnych organów administracji) są kierowane do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania

⁵⁴ 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.).

Kryzysowego lub Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w zależności od rodzaju zagrożenia, które wystąpiło". Stwierdził również, że w przypadku wystąpienia zagrożenia przedmiotowe informacje będą wpływać do Urzędu za pośrednictwem Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, w którego strukturze komórką właściwą w tych sprawach był – wyodrębniony w latach 2012-2013 – Oddział Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej, a od 1 marca 2014 r. zadania te przejął Oddział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych, w ramach którego funkcjonuje całodobowe Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Wyjaśnił ponadto, że w okresie kontrolowanym nie było konieczności opracowywania odrębnych planów i procedur awaryjnych w związku z zagrożeniami związanymi z wytwarzaniem, magazynowaniem, transportem i używaniem MWc, „ponieważ postępowanie w przypadku ich wystąpienia podlega takim samym procedurom jak w przypadku wystąpienia innych zagrożeń oraz zdarzeń o charakterze kryzysowym”.

(Dowód: akta kontroli str. 70-71)

Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, jako organ pomocniczy Wojewody, o którym mowa w art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁵⁵, nie oceniał w badanym okresie występujących oraz potencjalnych zagrożeń związanych z wytwarzaniem, magazynowaniem, przemieszczaniem i używaniem MWc, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne na terenie województwa. W konsekwencji Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ww. ustawy o zarządzaniu kryzysowym, nie zawierał charakterystyki zagrożeń wraz z oceną ryzyka ich wystąpienia oraz zadań w zakresie monitorowania tych zagrożeń w kontekście wytwarzania, magazynowania, przemieszczania i używania MWc na terenie województwa dolnośląskiego. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wynikało, że Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego nie oceniał występujących oraz potencjalnych zagrożeń związanych z wytwarzaniem, magazynowaniem, przemieszczaniem i używaniem MWc z uwagi na fakt, iż na terenie województwa dolnośląskiego w okresie ostatnich 3 lat, jak również od czasu powołania WZZK, nie było takich zdarzeń.

(Dowód: akta kontroli str. 77-78)

W latach 2012-2013 Wojewoda nie opracowywał i nie przekazywał na potrzeby innych organów administracji publicznej informacji analitycznych nt. panujących na terenie województwa zagrożeń związanych z wytwarzaniem, magazynowaniem, transportem i użytkowaniem MWc.

(Dowód: akta kontroli str. 71)

3.2. Przekazywanie informacji w związku z koncesjami udzielonymi na wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi (dalej: „MW”)

W latach 2012-2013, na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi⁵⁶, Wojewoda otrzymywał od Ministra Spraw Wewnętrznych, oraz gromadził i przechowywał dokumentację zawierającą informacje o podmiotach, którym na terenie województwa dolnośląskiego Minister Spraw Wewnętrznych udzielił koncesji na wytwarzanie i/lub obrót MW i/lub MWc.

W Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu prowadzona była ewidencja ww. dokumentacji, pozyskiwanej od Ministra Spraw Wewnętrznych. Ewidencja ta prowadzona była na bieżąco i rzetelnie w postaci elektronicznej (w programie Word). Ewidencja ta obejmowała numer i datę decyzji, dane

⁵⁵ Dz. U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 ze zm.

⁵⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1017.

wnioskodawcy oraz opis zawierający m.in. informację o dokonanych zmianach lub cofnięciu koncesji. Na koniec roku kalendarzowego była ona drukowana i archiwizowana w segregatorze z przedmiotową dokumentacją.

(Dowód: akta kontroli str. 72, 107, 108-113)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu w sprawie wykorzystywania ww. dokumentów i informacji, „decyzje te i informacje w nich zawarte były badane pod względem merytorycznym i podmiotowym (np.: czy podmiot, któremu została udzielona koncesja lub decyzja do koncesji nie składał wniosku do Wojewody o wydanie pozwolenia)”.

(Dowód: akta kontroli str. 72)

3.3. Współpraca Wojewody z innymi organami w związku z przemieszczaniem MWc

W okresie kontrolowanym nie było przypadków otrzymania przez Wojewodę informacji, przesłanych przez Ministra Gospodarki, o wydanych zgodach na przemieszczanie MWc przez teren województwa dolnośląskiego. Wojewoda nie otrzymał także żadnej informacji od organów administracji zespolonej o stwierdzonych na terenie województwa nieprawidłowościach i/lub zagrożeniach związanych z przemieszczaniem MWc lub MW.

(Dowód: akta kontroli str. 72)

3.4. Współpraca Wojewody z innymi organami w związku z pozwoleniami na używanie MWc

W okresie kontrolowanym Wojewoda nie otrzymywał informacji od innych organów, w związku z prowadzonymi przez nie kontrolami, o nieprawidłowościach stwierdzonych u przedsiębiorców działających w oparciu o udzielone pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWc.

(Dowód: akta kontroli str. 72)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli, oraz z uwagi na charakter zagrożeń związanych z wytwarzaniem, obrotem, transportem i używaniem materiałów wybuchowych należałoby – mimo braku rozwiązań prawnych – rozważyć możliwość: (1) nawiązania przez Wojewodę współpracy z innymi organami administracji, polegającej m.in. na wzajemnej wymianie informacji i koordynacji działań podejmowanych w celu zapobiegania i eliminowania ww. zagrożeń oraz na wymianie doświadczeń odnośnie form i metod wspólnych działań, a także (2) oceny przez Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego występujących i potencjalnych zagrożeń związanych z wytwarzaniem, magazynowaniem, przemieszczaniem i używaniem MWc, mogących mieć wpływ na stan bezpieczeństwa publicznego na terenie województwa.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie współpracę Wojewody z jednostkami administracji publicznej w zakresie dbałości o bezpieczeństwo działań związanych z MWc, choć ograniczała się ona – przy braku obowiązków wynikających z obowiązującego prawa – do otrzymywania od Ministra Spraw Wewnętrznych dokumentacji zawierającej informacje o podmiotach, którym na terenie województwa dolnośląskiego tenże organ udzielił koncesji na wytwarzanie i/lub obrót MW i/lub MWc.

4. Prowadzenie kontroli ewidencji MWc pod względem zakupu i prawidłowego funkcjonowania systemu jednoznacznych oznaczeń

4.1. Prowadzenie ewidencji zakupu MWc

Opis stanu
faktycznego

Dokumentacja dotycząca informacji o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, sprzedanych na podstawie decyzji Wojewody, była gromadzona przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu w oddzielnym segregatorze. Na przedmiotową dokumentację składało się 12 pism Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu z okresu od 10 maja 2013 r. do 13 stycznia 2014 r. z załączonymi i sporządzonymi przez zainteresowane podmioty informacjami o dokonanej przez nich w 2013 r. sprzedaży materiałów wybuchowych przedsiębiorcom, którzy uzyskali decyzję Wojewody o pozwoleniu na nabywanie, magazynowanie i użytkowanie MWc. Dla informacji tych nie prowadzono rejestru. Obowiązek przekazywania do Urzędu opisywanej dokumentacji, wynikał z § 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 sprzedaży⁵⁷, które weszło w życie w dniu 28 marca 2013 r. i zostało wydane na podstawie art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym⁵⁸. Przed dniem 28 marca 2013 r. nie ustanowiono obowiązku przekazywania wojewodzie ww. informacji.

(dowód: akta kontroli str. 232)

Omawiane wyżej zagadnienie nie było uregulowane obowiązującą w Urzędzie procedurą. Zgodnie z zarządzeniem nr 92 Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją napływającą i wytworzoną w toku działalności Urzędu Wojewódzkiego, oraz poprzedzającym je zarządzeniem nr 25 z dnia 28 marca 2013 r. w tej samej sprawie – korespondencja, w tym dotycząca sprzedaży MWc, wpływała do Kancelarii Ogólnej, a następnie (na podstawie dekretacji) do wydziałów i pracowników prowadzących poszczególne sprawy. Niezależnie od obiegu dokumentów, ich wpływ i przekazywanie do kolejnych komórek organizacyjnych i pracowników był odnotowywany w systemie pn.: teleinformatyczny system do elektronicznego zarządzania dokumentacją. Do gromadzenia tej dokumentacji wyznaczona została [...] ⁵⁹, która jako jedyna spośród pracowników – poza jej przełożonymi – miała do niej dostęp. Dokumentacja ta przechowywana była w szafie i pomieszczeniu, zamykanymi na klucz, a dostęp do niej był możliwy w godzinach pracy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 58, 66, 183-192, 233-287)

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

Opis stanu
faktycznego

Urząd nie kontrolował przedsiębiorstw, którym Wojewoda zezwolił na nabywanie, przechowywanie i używanie MWc, w zakresie prowadzenia ewidencji MWc spełniającej wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 2 listopada 2012 r. w sprawie jednoznacznego oznaczenia materiałów wybuchowych

⁵⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 343.

⁵⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 1017 ze zm.

⁵⁹ 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.).

przeznaczonych do użytku cywilnego, oznaczania obiektów produkcyjnych oraz rejestru oznaczeń⁶⁰.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieweryfikowaniu, w toku prowadzonych kontroli przedsiębiorców wykorzystujących MWc, prowadzenia ewidencji materiałów wybuchowych w zakresie ich jednoznacznego oznaczenia.

Zgodnie z § 8 pkt 3 ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki przedsiębiorcy mają obowiązek umieszczać w prowadzonych rejestrach jednoznacznych oznaczeń informacje m.in. o osobie fizycznej lub prawnej, której powierzono nadzór nad materiałem wybuchowym i o jego lokalizacji. Brak kontroli w ww. zakresie naruszał art. 22 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy o MWc.

(dowód: akta kontroli str. 21-23)

W związku z powyższym wyjaśnienia złożyli:

- Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu: „Kontrole były realizowane na podstawie planu kontroli na II półrocze 2013 r. zatwierdzonego przez mojego poprzednika – Jarosława Wojciechowskiego oraz programów kontroli opracowanych według wcześniejszego wzorca, obowiązującego od kilku lat. Nadmieniam, że wprowadzie nie docierały do mnie sygnały o nieprawidłowościach w treści programów kontroli, nie mniej jednak ten obszar planowany był do analizy w zakresie procedur wynikających z przepisów prawa, co faktycznie zaczęło być realizowane po zmianach organizacyjnych w Wydziale (opracowanie instrukcji kontroli)”;
- były Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (od 1 marca 2012 r. do 6 lipca 2013 r.): „Aż tak głęboko nie wnikałem w tematykę kontroli i nie potrafię odpowiedzieć co było przyczyną”;
- były Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej (w okresie od 1 maja 2010 r. do 28 lutego 2014 r.): „Nie sprawdzaliśmy podczas kontroli jednoznacznych oznaczeń materiałów wybuchowych, ponieważ przedsiębiorcy nie dokonywali w swojej dokumentacji wpisów tych oznaczeń. Do nas jako kontrolujących nie dotarły przepisy, na podstawie których takie oznaczenia winny być prowadzone”;
- starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej: „Tego nie sprawdzaliśmy, ponieważ było to poza wyznaczonym zakresem kontroli. W prowadzonej ewidencji materiałów wybuchowych przedsiębiorcy wpisywali jednoznaczne oznaczenia poszczególnych materiałów wybuchowych”.

(dowód: akta kontroli str. 32, 49, 54, 305-306)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania w zakresie kontroli ewidencji MWc pod względem prawidłowego funkcjonowania systemu jednoznacznych oznaczeń, ponieważ nie prowadzono kontroli ww. ewidencji MWc.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dokumenty gromadzone przez Wojewodę w procesie wydawania pozwoleń na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWc oraz kontroli podmiotów posiadających pozwolenia, zawierają dane, które stanowią ważne informacje z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i obywateli. W związku z powyższym, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, mimo braku odpowiednich regulacji prawnych, należy objąć je szczególnym rodzajem postępowania uniemożliwiającym uszkodzenie lub niekontrolowane wyjęcie i dostanie się ich w niepowołane ręce, a polegającym, co najmniej na prowadzeniu akt spraw w sposób zapewniający ich kompletność (tj. spięcie lub zszycie, numerowanie i wprowadzenie spisów poszczególnych akt)

⁶⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1231.

oraz identyfikację źródeł pochodzenia (załączanie dokumentów do pism przewodnich, z którymi je dostarczono).

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 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁶¹ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu udzielanie pozwoleń na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWc w formie decyzji administracyjnej wyłącznie: (1) na podstawie wniosków zawierających prawidłowo uwierzytelnione, zgodnie z Kpa, kopie wymaganych dokumentów, oraz (2) wnioskodawcom spełniającym wszystkie ustawowe wymagania niezbędne do uzyskania pozwolenia.
2. Rzetelne dokumentowanie czynności dotyczących kontroli przedsiębiorców nabywających i używających materiały wybuchowe do użytku cywilnego (w oparciu o pozwolenie Wojewody) ze wskazaniem m.in. uzasadnienia przyczyn odstąpienia od kontroli.
3. Objęcie kontrolami przedsiębiorców pełnego zakresu ich obowiązków, wymienionych w art. 18 ust. 1 *ustawy o MWc*, jak również w przedmiocie realizacji wymagań określonych w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 2 listopada 2012 r. w sprawie jednoznacznego oznaczenia MWc, oznaczania obiektów produkcyjnych oraz rejestru oznaczeń*, tj. zgodnie z art. 22 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 6 *ustawy o MWc*.
4. Weryfikowanie ustaleń kontrolnych, dotyczących realizacji obowiązku powiadamiania komendanta powiatowego/miejskiego Policji (właściwego dla miejsca prowadzenia tych prac przy użyciu MWc poza terenem przedsiębiorstwa), wyłącznie na podstawie dokumentów niebudzących wątpliwości.
5. Przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców nabywających i używających materiały wybuchowe do użytku cywilnego również w siedzibach i miejscach prowadzenia przez nich działalności.
6. Sporządzanie protokołów kontroli w sposób uwzględniający opis zakresu objętego kontrolą, stan faktyczny, czynności kontrolne, stwierdzone nieprawidłowości, a także zalecenia i ocenę kontrolowanej działalności.
7. Weryfikowanie realizacji zaleceń pokontrolnych i ich rzetelne dokumentowanie.
8. Podejmowanie działań w kierunku wycofania pozwoleń Wojewody na nabywanie, przechowywanie i używanie materiałów wybuchowych w sytuacjach określonych w art. 17 ust. 2 *ustawy o MWc*.
9. Zapewnienie rzetelnego nadzoru Wojewody nad Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu w zakresie pozwoleń na nabywanie, przechowywanie i używanie MWc oraz kontroli podmiotów, którym te pozwolenia zostały wydane.
10. Rozważenie możliwości:
 - a. wprowadzenia procedury (instrukcji), określającej przebieg i zakres czynności niezbędnych do wykonania podczas badania wniosków o udzielenie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWc, prowadzących do wydania pozwolenia w formie decyzji administracyjnej;
 - b. należytego przechowywania dokumentów gromadzonych w procesie wydawania pozwoleń na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie MWc oraz w związku z kontrolą podmiotów posiadających takie pozwolenia, w sposób

⁶¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- uniemożliwiający ich utratę, uszkodzenie, zaginięcie lub wejście w ich posiadanie przez osoby nieuprawnione;
- c. prowadzenia współpracy Wojewody z innymi organami administracji, polegającej m.in. na wymianie informacji i koordynacji działań podejmowanych w celu zapobiegania i eliminowania zagrożeń w zakresie nabywania, przechowywania i używania MWc;
 - d. sporządzania przez Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego oceny występujących i potencjalnych zagrożeń, związanych z wytwarzaniem, magazynowaniem, przemieszczaniem i używaniem MWc, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne na terenie województwa dolnośląskiego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 21 lipca 2014 r.

Kontroler:
Miroslaw Perłowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury we Wrocławiu
z up. Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis