



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-008-03/2014

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

Nr i tytuł kontroli	P/14/073 – Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w związku z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych do użytku cywilnego.
Jednostka prowadząca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Joanna Marczyk, główny specjalista, upoważnienie do kontroli nr 89749 z dnia 2.04.2014 r. Krystyna Knop, główny specjalista, upoważnienie do kontroli nr 89769 z dnia 12.05.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 74-75)
Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu, zwana w dalszej części wystąpienia Komendą.
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie od 9.02.2012 r. do 19.03.2013 r. Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu był nadinsp. Dariusz Biel. Od dnia 20.03.2013 r. i nadal Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu jest insp. Wojciech Ołdyński, zwany w dalszej części wystąpienia KWP. (dowód: akta kontroli str.5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach 2012-2013 KWP realizował, wynikające z przepisów prawa, zadania związane z bezpieczeństwem obywateli w związku z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych do użytku cywilnego. Do zadań tych należało: (1) opiniowanie osób w procesach wydawania koncesji lub pozwoleń na wytwarzanie, transport, przechowywanie i/lub stosowanie materiałów wybuchowych do użytku cywilnego lub osób ubiegających się o dostęp do tych materiałów, (2) uczestniczenie w procesach budowlanych z użyciem materiałów wybuchowych, (3) nadzór na podmiotami działającym w oparciu o koncesje na wytwarzanie i/lub obrót materiałami wybuchowymi, (4) współpraca z innymi jednostkami administracji publicznej w zakresie dbałości o bezpieczeństwo działań związanych z materiałami wybuchowymi.

Zaznaczyć jednak należy, że KWP, nie będąc zobowiązanym przepisami prawa, realizował powyższe zadania nie posiadając (1): (a) regulacji wewnętrznych dotyczących zakresu i sposobu prowadzenia działań mających być podstawą wydawania takich opinii, w tym zasad prowadzenia akt spraw zapewniających ich kompletność i uniemożliwiających dostęp osobom niepowołanym, (b) wiarygodnej informacji o liczbie podmiotów i osób, które na terenie Dolnego Śląska prowadziły

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W przypadku przedmiotowej kontroli NIK zastosowała ocenę opisową.

działalność w oparciu o decyzje administracyjne zezwalające na czynności związane z materiałami wybuchowymi lub występowały o wydanie takich decyzji, np. poprzez sformalizowanie współpracy z innymi organami zapewniającej przepływ pełnej informacji i gromadzenie ich we własnej bazie danych, **(2)** nie zapewniając odpowiedniego nadzoru nad wydawaniem przez komendantów powiatowych i miejskich opinii na temat osób ubiegających się o dostęp do materiałów wybuchowych, **(3)** prowadząc kontrole podmiotów działających w oparciu o koncesje na wytwarzanie i/lub obrót materiałami wybuchowymi. w ograniczonym zakresie, tj. nie dokonując choćby ogólnej oceny warunków technicznych przechowywania materiałów wybuchowych, **(4)** nie analizując planów postępowania w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia, mienia oraz środowiska naturalnego, **(5)** nie określając w sposób formalny współpracy z innymi organami administracji publicznej w zakresie dbałości o bezpieczeństwo działań związanych z materiałami wybuchowymi, np. poprzez wzajemną wymianę informacji i koordynację podejmowanych działań, **(6)** nie egzekwując od przedsiębiorców obowiązku przekazywania informacji o osobach upoważnionych do udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze jednoznacznych oznaczeń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Słownik skrótów

ADR – Międzynarodowy przewóz towarów niebezpiecznych;

koncesja – koncesja na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;

KGP – Komenda/Komendant Główna/y Policji;

KRK – Krajowy Rejestr Karny;

KSIP – Krajowy System Informacyjny Policji;

KWP – Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu;

MG – Minister Gospodarki;

MSW – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych;

MW – materiały wybuchowe;

MWc – materiały wybuchowe przeznaczone do użytku cywilnego;

OUG – Okręgowy Urząd Górniczy;

pozwolenie – pozwolenie na nabywanie, przechowywanie lub użytkowanie MWc;

RJO – rejestr jednoznacznych oznaczeń;

SUFO – Specjalistyczna Uzbrojona Formacja Ochrony;

WPA – Wydział Postępowania Administracyjnych KWP we Wrocławiu.

1. Wydawanie przez Policję opinii, które sporządzono na potrzeby decyzji administracyjnych pozwalających na prowadzenie działalności związanej z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem MWc

1.1. Regulacje wewnętrzne i gromadzenie danych o osobach i podmiotach mających dostęp do MW i MWc

Opis stanu faktycznego W okresie od 5.03.2004 r. do 7.06.2012 r. procedury związane z zakresem i sposobem przeprowadzania działań mających być podstawą wystawienia przez KWP opinii w sprawie osób lub podmiotów, które ubiegają się o wydanie decyzji zezwalających na czynności związane z MW i/lub MWc, zostały uregulowane w opracowanym w 2004 r., schemacie wraz opisem pn. „Opiniowanie podmiotów ubiegających się o uzyskanie koncesji oraz pozwolenia na nabywanie lub przechowywanie materiałów wybuchowych”, opracowanym w ramach procedury ISO 9001. Zgodnie z powyższym schematem wnioszek organu koncesyjnego lub wydającego pozwolenie podlegał następującemu procesowi: (1) sekretariat WPA – wpływ, rejestracja i przekazanie wniosku Kierownikowi Sekcji; (2) Kierownik Sekcji - dekretna wniosku na pracownika; (3) pracownik – analiza materiałów i postępowanie wyjaśniające², sporządzenie zapytań³ do: właściwego Komendanta Komisariatu Policji o opinię o osobie oraz do KRK o udzielenie informacji o osobie⁴, sporządzenie opinii w formie postanowienia oraz przekazanie postanowienia wraz z aktami postępowania Kierownikowi Sekcji; (4) Kierownik Sekcji – ocena materiałów, parafowanie kopii postanowienia⁵, przekazanie całości dokumentacji Naczelnikowi Wydziału; (5) Naczelnik Wydziału – zapoznanie się z materiałami i przedłożenie postanowienia do popisu KWP; (6) KWP – podpis postanowienia; (7) rejestracja postanowienia⁶; (8) Sekretariat WPA – przesłanie do wnioskodawcy oraz przedsiębiorcy ubiegającego się o koncesję lub pozwolenie. Po uchyleniu powyższego dokumentu (w dniu 8.06.2012 r.), nie wprowadzono żadnej innej procedury regulującej zakres i sposób przeprowadzania działań mających być podstawą wystawienia przez KWP opinii w sprawie osób lub podmiotów, które ubiegają się o wydanie decyzji zezwalających na czynności związane z MW i/lub MWc.

(dowód: akta kontroli str.10-14,34-36,37)

Naczelnik WPA wyjaśnił, że czynności podejmowane w celu sporządzania opinii w sprawie osób lub podmiotów, które ubiegają się o wydanie decyzji zezwalających na czynności związane z MWc nie zostały ujęte w formie pisemnej z uwagi na brak regulacji prawnych w tym zakresie. Stwierdził również, że mimo braku regulacji, w Komendzie przyjęto (bez ujmowania tego w formie pisemnej), że w celu wydania

² W ramach postępowania pracownik dokonywał sprawdzenia osób reprezentujących podmiot w bazie KSIP. Gdy informacja z KSIP zawiera adnotacje dotyczące prowadzonych spraw karnych, pracownik sporządzał pismo do właściwych organów o udzielenie dodatkowych informacji.

³ Wszystkie sporządzone w ramach postępowania administracyjnego pisma wychodzące na zewnątrz były przed wysłaniem sprawdzane i parafowane na kopii przez Kierownika Sekcji, przedkładane do podpisu Naczelnikowi Wydziału oraz rejestrowane w sekretariacie. Rejestracji w sekretariacie podlegały również dokumenty przychodzące do postępowania.

⁴ W przypadku, gdy do wniosku nie jest dołączona kserokopia zapytania o udzielenie informacji o osobie.

⁵ W przypadku braku zastrzeżeń.

⁶ W Rejestrze akt dot. ochrony osób i mienia, w Rejestrze akt dot. obrotu specjalnego, w Rejestrze akt dot. pozwoleń na materiały wybuchowe oraz w Sekretariacie WPA.

przedmiotowej opinii są wykonywane następujące czynności: (1) ustalenie informacji o karalności osób reprezentujących danego przedsiębiorcę, który ubiega się o wydanie decyzji zezwalających na czynności związane z MWc, (2) uzyskanie „opinii środowiskowej” o ww. osobach oraz (3) dokonywanie sprawdzeń w Krajowym Systemie Informacji Policji w zakresie informacji na temat prowadzonych wobec tych osób postępowań karnych. Naczelnik WPA zwrócił także uwagę, że w przypadkach opiniowania osób ubiegających się o możliwość nabywania, magazynowania i/lub używania MWc (koncesje i/lub pozwolenia) przy wydawaniu postanowienia przez organ Policji, informacje operacyjne o zainteresowaniu daną osobą lub o toczących się postępowaniach nie mogą zostać ujawnione w prowadzonym postępowaniu administracyjnych, a w związku z tym nie mogą być wykorzystane, jako uzasadnienie negatywnej opinii.

(dowód: akta kontroli str.39, 143)

W latach 2012-2013 w Komendzie nie prowadzono odrębnego rejestru podmiotów i osób, które na jej terenie prowadziły działalność w oparciu o decyzje administracyjne zezwalające na czynności związane z MW i/lub MWc lub występowały o wydanie takich decyzji. Gromadzono natomiast dane na temat ww. podmiotów (także osób, które w ramach działalności tych podmiotów miały dostęp do MW i/lub MWc) w postaci akt obejmujących wnioski kierowane przez właściwe organy wraz z załącznikami i materiał uzyskany w toku czynności opiniotwórczych. W celach pomocniczych prowadzono również alfabetyczne skorowidze z nazwami ww. osób i podmiotów posiadających koncesje (71 podmiotów, w tym 11 podmiotów posiadających koncesje na wytwarzanie i/lub obrót MW) i pozwolenia (260 podmiotów).

(dowód: akta kontroli str.15,16)

Naczelnik WPA wyjaśnił, że w obowiązującym stanie prawnym, brak jest podstaw prawnych do gromadzenia danych podmiotów i osób, które na terenie podległym Komendzie prowadziły działalność w oparciu o decyzje administracyjne zezwalające na czynności związane z MW i/lub MWc lub występowały o takie decyzje. Według Naczelnika WPA ustawa o wytwarzaniu oraz ustawa o MWc wskazują, że osoba, która ma dostęp do materiałów wybuchowych lub jest zatrudniona przy obrocie tymi materiałami ma posiadać nienaganną opinię wydaną przez komendanta miejskiego/powiatowego Policji właściwego ze względu na jego miejsce zamieszkania. W związku z tym wnioski zainteresowanych osób oraz zapisy ww. ustaw są podstawą działań Policji do przetwarzania danych osobowych osoby zainteresowanej, a nie do ich gromadzenia w formie wyodrębnionych rejestrów. Naczelnik WPA nadmienił także, iż podjęcie decyzji o prowadzeniu takiego rejestru wiązałoby się z uruchomieniem całej procedury prawnej, jak na przykład uzgodnienia z GIODO, czy stworzeniem procedur bezpieczeństwa. Ponadto, aby taki rejestr był przydatny powinien być aktualny, a więc założenie ww. rejestru wiązałoby się z sukcesywnym sprawdzaniem karalności tych osób oraz nałożeniem na przedsiębiorców obowiązku okresowego przekazywania Policji danych o osobach mających dostęp do MW i/lub MWc (np. o zmianie stanowiska pracy, odsunięciu takiej osoby od dostępu do MW/MWc, zmiana adresu zamieszkania itp.).

(dowód: akta kontroli str.25)

W latach 2012-2013 organy wydające decyzje dotyczące czynności związanych z MW i MWc (MSW, Wojewoda Dolnośląski i OUG) przekazały informacje, o których

mowa w art. 7 ust.3 ustawy o wytwarzaniu⁷ oraz art. 16 i 16a ustawy o MWc⁸. Powyższe informacje przekazano w formie kopii decyzji o: (a) udzieleniu (1 decyzja z 2013 r.), zmianie (21 decyzji⁹) i cofnięciu koncesji (1 decyzja z 2013 r.) oraz (b) wydaniu (76 decyzji¹⁰) i zmianie (5 decyzji) przez wojewodę lub dyrektora OUG pozwolenia na nabywanie, magazynowanie i/lub używanie MWc. W badanym okresie ww. organy nie przekazały informacji o odmowie udzielenia koncesji lub pozwolenia oraz cofnięciu takich pozwoleń przez Wojewodę Dolnośląskiego lub Dyrektora OUG.

(dowód: akta kontroli str.17,18)

Naczelnik WPA w złożonych wyjaśnieniach podał, że KWP nie podejmował innych (niż przyjmowanie przysyłanych kopii decyzji administracyjnych) działań celem ustalenia, ile w badanym okresie wydano, zmieniono lub cofnięto takich decyzji. Przyjęto bowiem, że uprawnione organy wywiązują się ze swoich ustawowych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str.25)

KWP nie prowadził stałego, bieżącego monitoringu przestrzegania przez przedsiębiorców legitymujących się koncesjami na wytwarzanie i/lub obrót MW terminu podjęcia działalności gospodarczej, określonego w decyzji o udzieleniu koncesji,. Sprawdzenia realizacji tego obowiązku dokonywano natomiast doraźnie¹¹, w trakcie przeprowadzanych przez pracowników KWP kontroli takich podmiotów. Na trzy przeprowadzone w badanym okresie kontrole ww. podmiotów¹², w przypadku dwóch dokonano takiej weryfikacji w trakcie tych kontroli (1), albo podczas kontroli przeprowadzonej w okresach wcześniejszych (1).

(dowód: akta kontroli str.19-23,38)

Naczelnik WPA wyjaśnił, że: (1) obecny stan prawny nie wymaga od KWP monitorowania dotrzymywania ww. terminu, (2) KWP nie otrzymuje informacji o przestrzeganiu ww. terminu od organu koncesyjnego, obowiązane do nadzoru w tym zakresie, niemniej jednak (3) w trakcie „pierwszych” kontroli w danym podmiocie pracownicy KWP we Wrocławiu weryfikują terminowość powiadomienia organu koncesyjnego o podjęciu działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 24)

Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie regulacji wewnętrznych i gromadzenia danych o osobach i podmiotach mających dostęp do MW i MWc nie stwierdzono nieprawidłowości.
Uwagi dotyczące badanej działalności	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak odrębnego rejestru podmiotów i osób, które na terenie województwa dolnośląskiego prowadzą działalność w oparciu o decyzje administracyjne zezwalające na czynności związane z MW i/lub MWc lub

⁷ Ustawa z dnia 22.06.2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, (Dz.U. z 2012 r., poz. 1017), zwana dalej: ustawą o wytwarzaniu.

⁸ Ustawa z dnia 21.06.2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, (Dz.U. z 2012 r., poz. 1329 ze zm.), zwana dalej: ustawą o MWc,

⁹ 10 decyzji z 2012 r. i 11 z 2013 r.

¹⁰ 75 decyzji OUG (49 z 2012 r. i 26 z 2013 r.) oraz 1 decyzja Wojewody Dolnośląskiego (z 2013 r.).

¹¹ Tj. wobec podmiotów wytypowanych do kontroli w danym roku.

¹² W latach 2012-2013 przeprowadzono 26 kontroli (6 w 2012 r. i 20 w 2013 r.) podmiotów posiadających koncesję na: 1) wytwarzanie i/lub obrót bronią i amunicją, 2) obrót materiałami pirotechnicznymi, 3) obrót wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, 4) wytwarzanie i/lub obrót materiałami wybuchowymi.

występowały o wydanie takich decyzji, powoduje sporządzenie czasochłonnego zestawiania takich danych z poszczególnych akt, co potencjalnie może utrudniać szybki przepływ informacji w sytuacjach kryzysowych związanych z dysponowaniem tymi materiałami. Ponadto, istniejący system przekazywania informacji o podjętych decyzjach dotyczących wykonywania działalności gospodarczej związanej z wytwarzaniem, obrotem, nabywaniem, przechowywaniem i/lub użytkowaniem MWc, zastosowany we współpracy z organami wydającymi takie decyzje (MSW, Wojewodą Dolnośląskim oraz OUG), a polegający wyłącznie na przesyłaniu do KWP kopii decyzji, bez informacji zbiorczych w tym zakresie powoduje, że KWP we Wrocławiu nie jest w stanie ustalić, czy wszystkie wydane decyzje zostały przekazane, a w konsekwencji ile i jakie decyzje zostały wydane oraz w ilu przypadkach organy odmówiły wydania takich decyzji. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak regulacji, co do (1) prowadzenia ww. odrębnego rejestru (o podmiotach, osobach i decyzjach) oraz (2) podejmowania przez KWP czynności celem ustalenia faktycznej liczby tych podmiotów, nie zwalnia Komendy od odpowiedzialności za ewentualny brak szybkiej i pełnej informacji w tym zakresie w przypadku sytuacji kryzysowych.

1.2. Wydawanie przez KWP opinii w sprawach związanych z koncesjami na wytwarzanie i/lub obrót MW

Opis stanu faktycznego W latach 2012-2013 KWP na wniosek MSW wydał jedną pozytywną opinię dotyczącą wydawania przedmiotowych koncesji¹³. Dokumentację dotyczącą wydania ww. opinii zgromadzono w jednej teczce. Większość dokumentów (35 na 59) nie była „spięta”, tj. nie była zabezpieczona przed uszkodzeniem lub niekontrolowanym wyjęciem. Żaden z dokumentów nie był ponumerowany. Do teczki nie załączono spisu dokumentów. Ponadto, ułożenie dokumentów uniemożliwiało określenie źródła pochodzenia kopii niektórych dokumentów (38 na 41), np. czy zostały przekazane z MSW wraz z wnioskiem o wydanie opinii.

W trakcie sporządzania opinii KWP brał pod uwagę: (1) karalność osób reprezentujących podmiot ubiegający się o koncesję (w oparciu o dostarczone z MSW dokumenty pn. „Zapytanie o udzielenie informacji o osobie”, na których widniały pieczęcie z informacją Krajowego Rejestru Karnego o figurowaniu lub niefigurowaniu w tym rejestrze); (2) opinię o osobach reprezentujących podmiot w ich środowisku zamieszkania i zameldowania (nie kierowano zapytania do właściwych Komend Policji o opinię w środowisku,¹⁴ czy udzielenie koncesji ze względu na przedstawicieli podmiotu ubiegającego się o koncesję nie będzie stanowić zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa Państwa albo porządku publicznego); (3) istnienie niezakończonych postępowań karnych w sprawach o przestępstwo umyślne, umyślne przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe (sprawdzenie w policyjnej bazie danych KSIP).

Oprócz ww. sprawdzeń KWP, przed wydaniem opinii, nie dokonywał sprawdzenia faktów zawartych we wniosku o udzielenie koncesji (np. oświadczenia o braku wpisu podmiotu ubiegającego się o koncesję w rejestrze dłużników niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego, czy oświadczenia poszczególnych osób o korzystaniu z pełni praw publicznych). Wszystkie niezbędne, do wydania opinii

¹³ Opinia nr A-II-630-54/13/J.GK z dnia 24.07.2013 r.,

¹⁴ Pod kątem zachowań we współżyciu społecznym (opinia sąsiadów oraz informacja o zakłócaniu porządku publicznego) oraz ewentualnego leczenia neurologicznego, psychiatrycznego lub odwykowego.

dokumenty (wymienione w art. 12 ust. 2 ustawy o wytwarzaniu) MSW przekazał do KWP wraz z pismem i prośbą o wyrażenie przedmiotowej opinii.

(dowód: akta kontroli str.27-32,33, 148-159, 160-171)

W latach 2012-2013 MSW, w przypadkach zmiany udzielonych wcześniej koncesji, 11 razy występował do KWP o wydanie opinii. Żadna z ww. zmian nie dotyczyła cofnięcia lub ograniczenia zakresu wydanych koncesji. We wszystkich ww. przypadkach: (a) zastosowano przyjętą w WPA zasadę sprawdzania przed wydaniem opinii karalności osób reprezentujących przedsiębiorcę, ich opinii w miejscu zamieszkania oraz ilości i zakresu prowadzonych przeciw tym osobom postępowań, (b) KWP, powołując się na art. 7 ust. 2 ustawy o wytwarzaniu, wydał opinie pozytywne w postaci postanowień.

(dowód: akta kontroli str.42-50,51-58,59-69,70-73,93-96,97)

Ustalono nieprawidłowości W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wydawania przez KWP opinii w sprawach związanych z koncesjami na wytwarzanie i/lub obrót MW nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności Dokumenty gromadzone przez KWP w procesie wydawania koncesji zawierają dane, które w kontekście rozpatrywanego wniosku (o dostęp do MW i/lub MWc) stanowią ważne informacje z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i obywateli. W związku z powyższym, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, mimo braku odpowiednich regulacji, należy objąć je szczególnym rodzajem postępowania, tj. uniemożliwiającym dostęp do nich osobom niepowołanym, a nadto prowadzenie akt spraw w sposób zapewniający ich kompletność (tj. spięcie lub zszycie i sporządzenie spisów poszczególnych akt) oraz identyfikację źródeł pochodzenia dokumentów (załączanie dokumentów do pism przewodnich, z którymi je dostarczono).

1.3. Wydawanie przez KWP opinii w sprawach związanych z pozwoleniami na nabywanie, magazynowanie i/lub używanie MWc

Opis stanu faktycznego W latach 2012-2013 KWP wydał 80 opinii¹⁵ niezbędnych do wydawania pozwoleń na nabywanie, magazynowanie i/lub używanie MWc¹⁶. Powyższe opinie wydano na wniosek Wojewody (jedna opinia) lub Dyrektora OUG (79) i wszystkie one były pozytywne. Zgodnie z przyjętą w Komendzie praktyką, elementami branymi pod uwagę przy sporządzaniu ww. opinii były: (a) karalność osób reprezentujących przedsiębiorcę¹⁷, (b) wywiad środowiskowy osób w zakresie zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo porządku publicznego oraz (c) postępowania karne w sprawie o przestępstwo umyślne, umyślne przestępstwo skarbowe lub umyślnie wykroczenie skarbowe prowadzenie przeciwko osobom

¹⁵ 80 opinii dotyczyło 58 przedsiębiorstw.

¹⁶ Opinie dotyczące: nabywania MWc (4), używania MWc (50), nabywania i używania MWc (25) oraz nabywania, przechowywania i używania MWc (1).

¹⁷ Dokumentowaną przez przedsiębiorców w formie załączanych do wniosków „Zapytań o udzielenie informacji o osobie”: (a) na których odnotowywano brak karalności w postaci pieczęci o treści „NIE FIGURUJE W KARTOTECE KARNEJ KRAJOWEGO REJESTRU KARNEGO [...]” lub (b) do których załączano „Informacje o osobie z Krajowego Rejestru Karnego,” z których wynikała nazwa organu orzekającego, data wydania i uprawomocnienia się orzeczenia, sygnatura akt, kwalifikacja prawna czynu zabronionego, wymiar kary itp. Powyższe informacje WPA KWP weryfikował w KSIP.

ubiegającym się o pozwolenia¹⁸. Praktyka ta nie była jednak we wszystkich przypadkach przestrzegana. I tak, na 80 wniosków Wojewody lub Dyrektora OUG:

1. W czterech przypadkach (czterech przedsiębiorców)¹⁹ opinie wydano bez uzyskania informacji z przeprowadzenia wywiadu środowiskowego o niektórych osobach reprezentujących przedsiębiorstwa ubiegające się o pozwolenia, przy czym w dwóch przypadkach²⁰ przed wydaniem opinii przez KWP, pracownicy WPA w rozmowie telefonicznej z osobą sporządzającą dany wywiad uzyskali zapewnienie, że nie zawiera on informacji negatywnych o osobie sprawdzanej, co zostało udokumentowane notatką służbową;
2. W trzech przypadkach (trzech przedsiębiorców)²¹ ww. wywiady środowiskowe uzyskano po wydaniu opinii, przy czym we wszystkich tych przypadkach przed wydaniem opinii przez KWP, pracownicy WPA w rozmowie telefonicznej z osobą sporządzającą dany wywiad uzyskali zapewnienie, że nie zawiera on informacji negatywnych o osobie sprawdzanej, co zostało udokumentowane notatką służbową;
3. W 10 przypadkach (sześciu przedsiębiorców)²² opinie wydano w oparciu o wywiady środowiskowe uzyskane w postępowaniach wcześniejszych (tj. sporządzone od ponad dwóch miesięcy do ponad 35 m-cy przed złożeniem przez Wojewodę lub Dyrektora OUG wniosku²³).

(dowód: akta kontroli str.120-133, 136-142)

Naczelnik WPA wyjaśnił, że w niektórych przypadkach, w szczególności przy postępowaniach, gdzie osoby wskazane we wniosku zamieszkują poza terenem województwa lub są obcokrajowcami i nie posiadają stałego miejsca zamieszkania na terytorium RP lub występuje we wniosku wiele osób zamieszkujących w różnych województwach, dotrzymanie przez Policję terminu wydania postanowienia wynikającego z art.106 § 3 kpa²⁴ jest utrudnione, gdyż często wywiady środowiskowe, o które wnioskuje KWP spływają po ww. terminie. W związku z powyższym, aby zachować termin dwutygodniowy zdarzało się, że postanowienie KWP było wydane przed uzyskaniem pisemnej opinii z właściwej jednostki terenowej Policji. Sytuacja taka mogła wystąpić w przypadku, gdy osoba wskazana we wniosku nie była skazana prawomocnym orzeczeniem²⁵ oraz nie była objęta toczącym się przeciwko niej postępowaniem²⁶, a pracownik WPA ustalił telefonicznie z właściwą jednostką Policji (tj. z funkcjonariuszem sporządzającym taki wywiad środowiskowy),

¹⁸ Sprawdzane przez pracowników WPA KWP w KSIP.

¹⁹ Wniosek nr WRO/824/16/12/ - akta nr 014; wniosek nr WRO/713/26/12/JL - akta nr 045; wniosek nr WRO/822/19/2012/WZ - akta nr 063; wniosek nr WRO/822/3/12/JG - akta nr 115.

²⁰ Wniosek nr WRO/822/19/2012/WZ - akta nr 063 oraz wniosek nr WRO/822/3/12/JG - akta nr 115;

²¹ Wniosek nr WRO/822/4/2013/WZ - akta nr 010; wniosek nr WRO/712/3/13/JL - akta nr 038; wniosek nr WRO/712/11/12/12/JL - akta nr 144.

²² Dotyczyło to wniosków: nr WRO/822/25/12/JS (akta nr 034); nr WRO/713/26/12/JL (akta nr 045); nr WRO/822/9/2013/LK (akta nr 062 Tom 01); nr WRO/822/11/2013/LK (akta nr 062 Tom 02); nr WRO/822/10/2013/LK (akta nr 062 Tom 04); nr WRO/822/21/2013/JS (akta nr 138); nr WRO/822/20/2013/PŻ (akta nr 138); nr WRO/822/7/2013/JS (akta nr 153); nr WRO/822/6/2013/JS (akta nr 153); nr WRO/711/6/2013/JL (akta nr 161).

²³ Od 79 do 1064 dni.

²⁴ Ustawa z dnia 14.06.1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, zwana dalej: kpa Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

²⁵ Za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe lub umyślne wykroczenie skarbowe.

²⁶ W sprawach o umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe lub umyślne wykroczenie skarbowe.

pozytywny stan w tym zakresie, odnotowując ten fakt w notatce służbowej. Ponadto, Naczelnik WPA wyjaśnił, że w niektórych przypadkach konieczne było załatwienie sprawy przez organ Policji w terminie dwutygodniowym. Przedsiębiorca, który prowadzi działalność gospodarczą ważną dla interesu Państwa, np. kopalnie miedzi z naszego województwa, które składały wniosek do OUG w zakresie zmiany pozwolenia na nabywanie lub używanie nie „zatrzymają” ruchu w zakładzie, gdzie znajduje zatrudnienie kilka tysięcy osób, tylko z powodu tego, że organ Policji w terminie dwóch tygodni nie mógł wydać opinii dla OUG. Dlatego też, kierując się szeroko rozumianym „interese społecznym” takie postępowanie w niektórych przypadkach wydaje się uzasadnionym. Nie rzadko też kontaktują się z nami pracownicy OUG, którzy prowadzą całe postępowanie administracyjne z prośbą, aby jak najszybciej wydać opinię, ponieważ jest ona niezbędna do wydania pozwolenia dla Przedsiębiorcy, aby zakład mógł zachować ciągłość produkcji. Naczelnik WPA przyznał też, że w aktach poszczególnych spraw nie dokumentowano powodu wydania postanowienia przed uzyskaniem wywiadu środowiskowego, gdyż nie wydawało się to konieczne. Naczelnik WPA nadmienił również, że przepisy i regulacje wewnętrzne Policji nie określają procedury wydawania przez KWP opinii o przedsiębiorcach ubiegających się o nabywanie, magazynowanie i/lub używanie MWc, a w związku z powyższym brak jest m.in. wytycznych dotyczących zakresu i okresu obowiązywania wywiadu środowiskowego. Z wyjaśnień Naczelnika WPA wynika ponadto, że na potrzeby KWP we Wrocławiu przyjęto, że wywiady środowiskowe będą ważne przez trzy lata, tj. zgodnie z zasadą zawartą w § 26 ust.5 ustawy o ochronie osób i mienia²⁷.

(dowód: akta kontroli str.134-135,136-142, 172)

KWP wydając opinie niezbędne do wydawania pozwoleń na nabywanie, magazynowanie i/lub używanie MWc, nie mając podstawy prawnej uszczegóławiającej czynności związane z wydawaniem takiej opinii, nie dokonywał sprawdzenia innych faktów zawartych we wnioskach o udzielenie pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str.76)

Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wydawania przez KWP opinii w sprawach związanych z pozwoleniami na nabywanie, magazynowanie i/lub używanie MWc nie stwierdzono nieprawidłowości.
Uwagi dotyczące badanej działalności	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, (1) z uwagi na ujawnione w trakcie kontroli odstępstwa od przyjętych, niepisanych zasad oraz (2) dla „uszczelnienia” systemu związanego z dostępem do MW i MWc, a w związku z tym zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, zasadnym byłoby stworzenie pisemnej procedury dotyczącej wyrażania przez KWP opinii niezbędnych do wydania koncesji i/lub pozwoleń.

1.4. Wydawanie opinii o osobach mających dostęp do MW i MWc

Opis stanu faktycznego	Zasady i tryb wydawania przez komendantów powiatowych opinii na temat osób, które ubiegają się o odstęp do MW i MWc, KWP uregulował pismem z dnia 16.01.2003 r. (l.dz. A-II/6402/3/2003/KS) skierowanym do wszystkich komendantów powiatowych i miejskich Policji. W powyższym piśmie przyjęto, że interes prawny w uzyskaniu opinii mają, zarówno podmiot zatrudniający, jak i osoba zatrudniana, w związku z tym mogą się oni zwracać z wnioskami o wydanie opinii. W celu
------------------------	--

²⁷ Ustawa z dnia 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz. U. z 2005 r., Nr 145, poz. 1221 ze zm., zwana dalej: ustawą o ochronie osób i mienia.

ujednoczenia procedury, w ww. piśmie przyjęto następujący tryb postępowania:

1. Do wniosku o zaopiniowanie należy żądać dołączenia: (a) potwierdzonej przez przedsiębiorcę kserokopii koncesji lub pozwolenia, (b) dokumentu potwierdzającego, że osoba opiniowana jest zatrudniona lub przewidziana do pracy przy materiałach wybuchowych, broni, amunicji (potwierdzona przez przedsiębiorcę kserokopia umowy o pracę, oświadczenie zatrudniającego), (c) oświadczenia osoby, że ubiega się o zatrudnienie u danego przedsiębiorcy na stanowisku, z którym wiąże się dostęp materiałów wybuchowych, broni, amunicji²⁸,
2. Przed wydaniem opinii należy dokonać gruntownych sprawdzeń osoby, również w pionach kryminalnych, jak i innych organach mogących posiadać stosowne informacje²⁹,
3. Opinię należy zawrzeć w piśmie kierowanym do wnioskodawcy, a w przypadku opinii negatywnej należy wskazać przyczyny, z powodu których wydaje się taką opinię.

(dowód: akta kontroli str. 77-79, 80-86, 87-90, 144-147)

W latach 2012-2013 komendanci powiatowi i miejscy wydali łącznie 1 262 opinii (769 w 2012 r. i 493 w 2013 r.) na temat osób ubiegających się o dostęp do MW i MWc.

(dowód: akta kontroli str. 91)

Nadzór KWP nad wydawaniem przez komendantów powiatowych i miejskich opinii na temat osób ubiegających się o dostęp do MW i MWc ograniczył się w badanym okresie do uregulowania zasad wydawania takich opinii. Zaznaczyć jednak należy, że ze względu na bezpośrednie wymienienie komendanta powiatowego/miejskiego w ustawach o *wytwarzaniu*, jako organu wydającego opinię, KWP miał prawo do rozpatrywania skarg lub zażaleń związanych z takimi opiniami. W latach 2012-2013 nie wniesiono jednak żadnej skargi lub zażalenia związanych z wydanymi przez komendantów powiatowych/miejskich opiniami na temat osób ubiegających się o dostęp do MW i MWc.

W latach 2012-2013, z uwagi na brak przepisów prawnych i wewnętrznych wytycznych, do KWP nie przekazywano informacji na temat wyników działań stanowiących podstawę wydawania opinii na temat osób ubiegających się o dostęp do MW i MWc. Ponadto, w badanym okresie, na terenie województwa dolnośląskiego nie miały miejsca przypadki opiniowania przez komendantów powiatowych/miejskich Policji osób, które nie miały obywatelstwa polskiego, lecz zamieszkiwały na terenie RP.

W ocenie Komendanta Wojewódzkiego Policji warunkiem niezbędnym do dopuszczenia pracownika do MWc w przedsiębiorstwach działających w oparciu o pozwolenie wydane przez dyrektora OUG powinna być pozytywna opinia komendanta powiatowego Policji.

(dowód: akta kontroli str. 92)

Ustalono nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wydawania opinii o osobach mających dostęp do MW i MWc nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁸ W przypadku, gdy wnioskodawcą jest podmiot zatrudniający.

²⁹ Powinny one obejmować m.in.: sprawdzenie w KSIP, KRK Ministerstwa Sprawiedliwości, w miejscu zamieszkania opiniowanego i inne w zależności od dokonanych ustaleń.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli bezpieczeństwo obywateli w związku z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych do użytku cywilnego wymaga wzmożonego nadzoru nad wydawaniem przez komendantów powiatowych i miejskich opinii na temat osób ubiegających się o dostęp do MW i MWc, w tym wprowadzenia systemu kontroli nad przestrzeganiem przez ww. organy wprowadzonych przez KWP uregulowań.

1.5. Uczestniczenie w procesach budowlanych z użyciem MWc

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2013 KWP nie otrzymywał bezpośrednio informacji nt. prowadzonych na terenie województwa dolnośląskiego prac budowlanych z wykorzystaniem MWc. Zawiadomienia o prowadzeniu takich prac na danym terenie, przekazywane stosownie do art. 21 ustawy o MWc oraz § 8 rozporządzenia w sprawie rozbiórek budowlanych wykonywanych metodą wybuchową³⁰ przez przedsiębiorców lub kierowników jednostek naukowych, wpływały do właściwych ze względu na miejsce prowadzenia prac, komend miejskich i powiatowych Policji. W badanym okresie do sześciu komend³¹ wpłynęło 47 takich zawiadomień (21 w 2012 r. i 26 w 2013 r.).

(Dowód: akta kontroli str.98-99, 100)

Naczelnik WPA wyjaśnił, że Policja (komendy miejskie i powiatowe), po otrzymaniu zawiadomienia, dokonują analizy otrzymanych dokumentów, m.in. pod kątem, jaki charakter mają prace, gdzie są prowadzone, jakie stanowią zagrożenie dla osób postronnych i mienia oraz w jaki sposób inwestor będzie zabezpieczał teren prac, jak również pod kątem czy prace wymagają dodatkowych działań ze strony Policji. Dokumenty związane z działaniami dotyczącymi prac budowlanych z wykorzystaniem MWc, w tym robót rozbiórkowych nie podlegają opiniowaniu przez Policję.

(dowód: akta kontroli str. 98-99)

W latach 2012-2013 analizowane przez Policję informacje wynikające z ww. zawiadomień wykorzystywano w celu ewentualnego uczestniczenia w zabezpieczaniu takich prac. Na 47 zgłoszonych w badanym okresie prac budowlanych z wykorzystaniem MWc³²: (a) w czterech przypadkach³³, Policja brała udział w ich zabezpieczeniu, tj. w zabezpieczeniu rejonu prac budowlanych w celu niedopuszczenia do niego osób postronnych, a tym samym zapewnienia im bezpieczeństwa oraz (b) w pięciu przypadkach³⁴ sprawdzono czy podmioty wykonujące roboty z wykorzystaniem MWc posiadają aktualne pozwolenie na ich używanie, przy czym sprawdzenie to było wynikiem przesłania przez inwestorów kopii pozwoleń wraz z zawiadomieniem o pracach budowlanych.

(dowód: akta kontroli str.101, 102, 173-177)

Naczelnik WPA wyjaśnił, że powodem udziału Policji tylko w czterech przypadkach prac budowlanych z użyciem MWc był fakt, że Policja nie ma ustawowego obowiązku zabezpieczenia prac budowlanych z wykorzystaniem MWc, a zwłaszcza

³⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3.07.2003 r. w sprawie rozbiórek budowlanych wykonywanych metodą wybuchową, Dz. U. Nr 120, poz. 1135, zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie rozbiórek budowlanych.

³¹ Komendy Miejskie: we Wrocławiu i Jeleniej Górze; Komendy Powiatowe: w Głogowie, Lubaniu, Świdnicy, Zgorzelcu.

³² Przez 10 przedsiębiorców.

³³ U dwóch przedsiębiorców.

³⁴ U trzech przedsiębiorców.

prywatnych inwestycji. Za zabezpieczenie prac z użyciem MWc lub rozbiórek obiektów budowlanych wykonywanych metodą wybuchową odpowiadają odpowiednio: przedsiębiorca/kierownik jednostki naukowej (§ 6 pkt 4a rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac z użyciem MWc³⁵) lub kierownik robót strzałowych (§ 9 pkt 1 rozporządzenia w sprawie rozbiórek budowlanych). Naczelnik WPA w złożonych wyjaśnieniach podał, że zgodnie z art. 21 ustawy o MWc przedsiębiorca lub kierownik jednostki naukowej ma obowiązek zawiadomić komendanta powiatowego (miejskiego) Policji o prowadzeniu ww. prac przy użyciu materiałów wybuchowych wykonywanych poza terenem przedsiębiorstwa lub jednostki naukowej. Ponadto wszystkie zawiadomienia o prowadzeniu prac budowlanych podlegają ocenie pod kątem zagrożenia dla osób postronnych, w wyniku której podejmowana jest decyzja o ewentualnym zabezpieczeniu takiego miejsca przed dostępem osób nieupoważnionych. Proces ten nie ma jednak formy pisemnej i ogranicza się do dekretacji komendanta na poszczególnych zawiadomieniach.

Ponadto, Naczelnik WPA wyjaśnił, że w przepisach prawa nie nałożono na przedsiębiorców obowiązku załączania pozwoleń na używanie MWc do zawiadomień o prowadzeniu prac budowlanych z ich użyciem. W związku z tym, w 42 ww. przypadkach zawiadomień o pracach prowadzonych na terenach zakładów zamkniętych, Policja nie zabezpieczała terenu wykonywanych prac – funkcjonariusze nie mieli do nich dostępu do zakładów.

(dowód: akta kontroli str.184-186)

Na 10 przedsiębiorców zgłaszających w latach 2012-2013 prace budowlane z użyciem MWc, pięciu miało siedziby w województwie dolnośląskim, tj. uzyskiwało pozwolenia na używanie MWc Wojewody Dolnośląskiego. Wszystkie ww. firmy legitymowały się takimi pozwoleniami.

(dowód: akta kontroli str.173-177)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie uczestniczenia w procesach budowlanych z użyciem MWc nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wydawania przez Policję opinii, które sporządzono na potrzeb decyzji administracyjnych pozwalających na prowadzenie działalności związanej z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem MWc.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 18.02.2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia prac z użyciem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego oraz podczas oczyszczania terenów, Dz.U. Nr 42, poz. 216, zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie prowadzenia prac z użyciem MWc,

2. Kontrola i nadzór nad przestrzeganiem określonych w przepisach prawa i decyzjach administracyjnych zasad wytwarzania, transportu, przechowywania i stosowania MWc

2.1. Nadzór KWP nad podmiotami działającymi w oparciu o koncesję na wytwarzanie i/lub obrót MW

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2013 Komenda Wojewódzka Policji przeprowadziła trzy kontrole podmiotów³⁶ działających w oparciu o koncesję na wytwarzanie i/lub obrót MW w zakresie: (1) obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją i wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz ewidencjonowania i przechowywania ww. wyrobów (akta kontroli nr 2 i 49) oraz (2) obrotu materiałami wybuchowymi oraz ewidencjonowania materiałów wybuchowych (akta kontroli nr 9). Szczegółowe czynności kontrolne dotyczyły realizacji wymogów określonych w: (a) ustawie o wytwarzaniu (akta kontroli nr 2, 9, 49), (b) rozporządzeniu w sprawie sposobu ewidencjonowania MW 2002 i 2012 (akta kontroli nr 2, 9, 49) oraz (c) rozporządzenia w sprawie pomieszczeń magazynowych (akta kontroli nr 2). We wszystkich ww. przypadkach, z uwagi na brak naruszeń obowiązujących przepisów prawa, nie sformułowano wniosków/zaleceń pokontrolnych, a w związku z tym nie informowano MSW i/lub innych organów państwa o wynikach kontroli. Tylko w jednej z ww. kontroli (akta kontroli nr 2) przeprowadzono czynności sprawdzające dotyczące przechowywania MW. W ww. zakresie również nie stwierdzono nieprawidłowości.

W pozostałych kontrolach, takich czynności nie przeprowadzono bowiem: (1) obiekty magazynowe przedsiębiorcy znajdowały się poza województwem dolnośląskim³⁷ (akta kontroli nr 9) lub zgodnie z zapisami koncesji przedsiębiorca miał prawo do obrotu MW bez ich magazynowania (akta kontroli nr 49). Podczas żadnej z ww. kontroli nie sprawdzono prawidłowości prowadzenia przez przedsiębiorcę RJO, gdyż: (1) do dnia rozpoczęcia i zakończenia kontroli, przedsiębiorca nie podjął działalności polegającej na wytwarzaniu MWc (akta kontroli nr 2), (2) zakład produkcyjny znajdował się poza terenem województwa dolnośląskiego (akta kontroli nr 9), (3) przedsiębiorca legitymował się koncesją tylko na obrót MW (akta kontroli nr 49).

(dowód: akta kontroli str.103-118, 187-192, 193-200)

Wszystkie ww. kontrole przeprowadzono w oparciu o przyjęty w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu formularz protokołu kontroli zawierający pytania kontrolne, na które pracownicy Wydział Postępowań Administracyjnych odpowiadali przeprowadzając czynności kontrolne³⁸. Z analizy poszczególnych protokołów kontroli wynika, że w trakcie wyżej wymienionych kontroli: (1) sprawdzenia czy członkowie zarządu/prokurenci/pełnomocnicy kontrolowanych firm posiadają zdolność do czynności prawnych, dokonano na podstawie oświadczeń osób sprawdzanych (akta kontroli nr 9 i 49), (2) nie dokonano sprawdzenia wymogów

³⁶ Akta kontroli KWP nr 2,9 i 49.

³⁷ tj. podlegały kontroli innego KWP.

³⁸ Formularze protokołów kontroli zostały wprowadzone wewnętrznie do stosowania w WPA.

wynikających z niektórych przepisów prawa³⁹ lub dokonano go w sposób niepełny⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 103-118, 187-192.)

Naczelnik WPA wyjaśnił, że pracownicy WPA kontrolujący przedsiębiorców – w przypadku sprawdzenia czy członkowie zarządu/prokurenci/pełnomocnicy kontrolowanych firm posiadają zdolność do czynności prawnych – dokonali tej czynności w oparciu o oświadczenia osób sprawdzanych, gdyż nie mieli innej możliwości weryfikacji takich danych podczas kontroli. Ponadto sprawdzenia realizacji wymogów wynikających z:

1. Art. 8 ust.1 pkt e, art. 22, art. 28 ust. 1 ustawy o *wytwarzaniu* (tj. zdolności do czynności prawnych reprezentantów i pracowników przedsiębiorcy), art.20 ustawy o *wytwarzaniu* (tj. posiadania i stosowania przez przedsiębiorcę systemu jakości produkcji), rozporządzenia w *sprawie postępowania na wypadek zagrożenia* (tj. wymagań, jakim powinien odpowiadać plan postępowania na wypadek zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego, mienia oraz środowiska naturalnego) oraz art. 24 ust. 1 ustawy o *wytwarzaniu* i rozporządzenia w *sprawie pomieszczeń magazynowych* (tj. niektórych technicznych wymagań, jakie powinien spełniać obiekt magazynowy) – takich sprawdzeń nie dokonano, gdyż jego zdaniem, te obszary wykraczały poza zakres kontroli przeprowadzanej przez Policję. Naczelnik WPA stwierdził również, że wiedza i doświadczenie zawodowe policjantów pozwalała na ocenę zabezpieczeń obiektów przed kradzieżą i dostępem osób nieuprawnionych, natomiast nie pozwala na dokonanie rzetelnej oceny warunków lokalizacji obiektów magazynowych. W przypadku karty kwalifikacyjnej obiektu, zdaniem Naczelnika WPA – policjanci mogą sprawdzić czy przedsiębiorca taką kartę posiada, nie mają jednak podstaw do weryfikacji zawartych w niej informacji. Ponadto nadmienił, że pomimo iż ustawa o obrocie upoważnia KWP do prowadzenia kontroli w zakresie przechowywania MW, to jednak winno się doprecyzować zapisy, w jakim zakresie może dokonywać takiej kontroli. Powinien to być zakres związany z zabezpieczeniem obiektu przed kradzieżą, włamaniami i innymi

³⁹ Art.8 ust.1 pkt.e ustawy o *wytwarzaniu* – czy członkowie zarządu posiadali zdolność do czynności prawnych (akta kontroli nr 2); art.8 ust.2 pkt 1 ustawy o *wytwarzaniu* – czy przedsiębiorca był wpisany do rejestru dłużników (akta kontroli nr 9); art.20 ustawy o *wytwarzaniu* – czy przedsiębiorca stosował system oceny jakości produkcji (akta kontroli nr 2,9 i 49); § 3 rozporządzenia w *sprawie wymagań systemu oceny jakości produkcji* - czy system oceny jakości produkcji obejmował wymienione elementy (akta kontroli nr 2,9 i 49); art.21 ust.1 ustawy o *wytwarzaniu* – czy przedsiębiorca opracował plan postępowania na wypadek zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego, mienia oraz środowiska naturalnego (akta kontroli nr 9); rozporządzenia w *sprawie postępowania na wypadek zagrożenia* - czy plan postępowania na wypadek zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego, mienia oraz środowiska naturalnego spełniał wymogi rozporządzenia (akta kontroli nr 2,9 i 49); art.22 ustawy o *wytwarzaniu* – czy pracownik zatrudniony bezpośrednio przy produkcji MW spełniał wymienione wymogi (akta kontroli nr 2); art.23 ust.2 ustawy o *wytwarzaniu* oraz rozporządzenia w *sprawie ewidencjonowania MW 2002* - czy ewidencja MW spełniała poszczególne wymogi rozporządzenia (akta kontroli nr 2); art.28 ust.1 ustawy o *wytwarzaniu* - czy pracownicy zatrudnieni przy obrocie MW posiadali zdolność do czynności prawnych (akta kontroli nr 2); art.30 ust.3 ustawy o *wytwarzaniu* – czy o dokonanej transakcji przedsiębiorca informował organ, który wydał dokument uprawniający (akta kontroli nr 9).

⁴⁰ Art. 23 ust.2 ustawy o *wytwarzaniu* oraz rozporządzenia w *sprawie ewidencjonowania MW 2002 i 2012* - czy ewidencja MW spełniała poszczególne wymogi rozporządzenia (akta kontroli nr 9 i 49); art.24 ust.1 ustawy o *wytwarzaniu* oraz rozporządzenia w *sprawie pomieszczeń magazynowych* - czy przedsiębiorca odpowiednio przechowywał MW (akta kontroli nr 2).

działaniami przestępczymi, a nie spełnianiem warunków technicznych do przechowywania MW.

2. Art. 8 ust. 2 pkt 1 (tj. sprawdzenia przedsiębiorcy w rejestrze dłużników) – takiego sprawdzenia nie dokonano z powodu przeoczenia kontrolującego.

3. Art. 21 (tj. posiadania planu postępowania na wypadek zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego, mienia oraz środowiska naturalnego), art. 30 ust. 3 (tj. wysyłania informacji o dokonanych transakcjach) ustawy o wytwarzaniu oraz art. 23 ust. 2 i rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania MW⁴¹ (tj. tylko niektórych wymogów dot. prawidłowości prowadzenia ewidencji MW) – kontrolujący nie wpisał do protokołu kontroli wyników takich sprawdzeń.

4. Art. 23 ust. 2 ustawy o wytwarzaniu oraz rozporządzenia w sprawie ewidencjonowania MW (tj. wszystkich wymogów dot. prawidłowości prowadzenia ewidencji MW) – sprawdzenia nie dokonano, gdyż w czasie kontroli nie obowiązywało żadne rozporządzenie dot. tego zagadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 193-200)

Ustalone nieprawidłowości W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru KWP nad podmiotami działającymi w oparciu o koncesję na wytwarzanie i/lub obrót MW nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności Zgodnie z art. 34 ustawy o wytwarzaniu, KWP kontroluje przedsiębiorców wytwarzających i obracających materiałami wybuchowymi (art. 6 ust. 1 ww. ustawy) w zakresie m.in. obrotu materiałami wybuchowymi, ich ewidencjonowania i przechowywania. Ponieważ ustawodawca nie ograniczył zakresu tej kontroli do działań związanych wyłącznie ze specyfiką zadań Policji, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, KWP zobowiązany był do weryfikacji wymogów zawartych, zarówno w ustawie o wytwarzaniu, jak i jej aktach wykonawczych, w tym dotyczących warunków technicznych obiektów, w których przechowywane są materiały wybuchowe. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, kontrole te powinny umożliwiać wydawanie jednoznacznych opinii dotyczących zakresu działalności Policji i sygnalizowanie odpowiednim służbom i/lub organom powołanym do kontroli ewentualnych innych obszarów do zbadania. Niemniej jednak, w opinii Najwyższej Izby Kontroli, wszystkie ww. elementy kontroli (tj. jednoznaczne opinie oraz wątpliwości) powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w protokołach kontroli.

2.2. Plany postępowania w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia, mienia oraz środowiska naturalnego przy wytwarzaniu MW oraz plany ochrony

Opis stanu faktycznego W latach 2012-2013 KWP nie otrzymywał od komendantów miejskich i powiatowych planów postępowania w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia, mienia oraz środowiska naturalnego przy wytwarzaniu MW. Powyższe plany zgodnie z § 9 rozporządzenia w sprawie postępowania na wypadek zagrożenia⁴² podlegały

⁴¹ Rozporządzenie MG z dnia 10.09.2002 r. w sprawie ewidencjonowania materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, Dz.U. z 2002 r., Nr 163, poz. 1346.

⁴² Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8.11.2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać plan postępowania na wypadek zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego, mienia oraz środowiska naturalnego, Dz.U. Nr 194, poz. 1632.

uzgodnieniom z komendantami powiatowymi PSP, a komendanci Policji otrzymywali je jedynie „do wiadomości”. Ustawodawca nie przewidział możliwości ich opiniowania przez Policję.

(dowód: akta kontroli str.119)

Naczelnik WPA wyjaśnił, że rozporządzenie w sprawie postępowania na wypadek zagrożenia nakłada na przedsiębiorców obowiązek przekazania ww. planu do wiadomości terytorialnie właściwemu komendantowi powiatowemu Policji. Cały plan uzgadniany jest natomiast z komendantem powiatowym PSP. Rozporządzenie nie wskazuje jednak, że do planu należy dołączyć instrukcję postępowania w przypadku działań sabotażowych lub terrorystycznych. Taka instrukcja, nie cały plan, zdaniem Naczelnika WPA, winna być uzgadniana z komendantem powiatowym Policji.

Jednakże w ocenie NIK, wspomniany załącznik do planu jest jego integralną częścią. Tym samym plan powinien zostać przekazany do wiadomości komendantowi powiatowemu Policji wraz z załącznikami, o których mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie postępowania na wypadek zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str.178-179)

W dniu 15.02.2011 r. KGP wprowadził w życie „Metodykę uzgadniania planów ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie”. W powyższym dokumencie nie ustalono zasad ochrony transportu materiałów wybuchowych, uzgadnianych przez KWP.

(dowód: akta kontroli str.201-256)

W latach 2012-2013 na terenie województwa dolnośląskiego do obszarów, obiektów podlegających obowiązkowej ochronie, z których wysyłane były transporty materiałów wybuchowych podlegające takiej ochronie, a posiadające plany ochrony uzgodnione z KWP, zaliczały się: (1) SMW B⁴³[...]-N[...], (2) BL[...]⁴⁴, (3) EX[...]⁴⁵ oraz (4) A[...]⁴⁶P[...]⁴⁷P[...]. Wobec braku szczegółowych uregulowań prawnych, określających wymagania, jakie winny być spełnione w związku z ochroną transportów materiałów wybuchowych, plany dotyczące tego zagadnienia sporządzono w następujący sposób:

1. Osobny (w stosunku do planu ochrony) ogólny plan ochrony transportu materiałów wybuchowych. Plan ten swoim „zakresem działania” obejmował wszystkie możliwe transporty (trasy), które mogły być realizowane na rzecz podmiotów, do których były wysyłane (BL[...], EX[...], A[...]⁴⁶P[...]⁴⁷P[...]).
2. Zasady transportu materiałów wybuchowych ujęto w treści planu ochrony (SMW B[...]-N[...]).

Uzgodnione z KWP plany ochrony transportów materiałów wybuchowych (i/lub aneksy do tych planów) przewidywały następujące podstawowe rodzaje ochrony:

1. Ochrona fizyczna w postaci konwojentów (EX[...]⁴⁶).
2. Zabezpieczenia techniczne, w tym: (a) monitoring trasy przejazdu za pomocą GPS (SMW B[...]-N[...], BL[...]⁴⁷, EX[...]⁴⁸, A[...]⁴⁶P[...]⁴⁷P[...]);

⁴³ Kody przedsiębiorców.

⁴⁴ Po zmianie nazwy firmy: MA[...].

⁴⁵ Po zmianie nazwy firmy: SSE[...].

⁴⁶ Tylko w transporcie poza granicami Polski.

⁴⁷ W transporcie na terytorium Polski i poza nim.

⁴⁸ W transporcie na terytorium Polski i poza nim.

(b) czujniki otwarcia i zamknięcia bagażnika samochodu, monitorowane przez firmę SUFO (EX[...]49,A[...]P[...]P[...]); (c) grupy interwencyjne SUFO (A[...]P[...]P[...]); (d) podsłuch wnętrza samochodu (wszystkie ww. firmy); (d) przyciski antywłamaniowe (wszystkie ww. firmy) oraz (e) środki łączności (wszystkie ww. firmy).

(dowód: akta kontroli str.180, 454-473)

Naczelnik WPA wyjaśnił, że KWP nie posiada opracowanych procedur oraz zasad związanych z przemieszczaniem MW i/lub MWc, ponieważ nie ma w tym zakresie żadnych regulacji lub innych wymagań prawnych. Brak jakichkolwiek uregulowań, co do zasad ochrony transportu materiałów wybuchowych powoduje, że w poszczególnych województwach, oprócz zasad wynikających z przepisów ADR, wymagane są różne formy bezpośredniej ochrony fizycznej lub zabezpieczenia technicznego takiego transportu.

(dowód: akta kontroli str.181)

Ustalono nieprawidłowości W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie planów postępowania w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia, mienia oraz środowiska naturalnego przy wytwarzaniu MW oraz planów ochrony nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, mimo iż ustawodawca nie nałożył obowiązku opiniowania przez Policję planów postępowania na wypadek zagrożenia życia lub zdrowia, mienia oraz środowiska naturalnego, co najmniej w przypadku przedsiębiorstw zobligowanych do tworzenia uzgadnianych z KWP planów ochrony, taka współpraca powinna mieć miejsce. Pozwoliłoby to na wyeliminowanie ewentualnych niezgodności w ww. dokumentach.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem określonych w przepisach prawa i decyzjach administracyjnych zasad wytwarzania, transportu, przechowywania i stosowania MWc.

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

3.1. Gromadzenie i wykorzystywanie informacji na temat zdarzeń z udziałem MW i MWc

Opis stanu faktycznego W latach 2012 – 2013 Komenda nie prowadziła odrębnej bazy danych na temat zdarzeń z udziałem MW i MWc. Natomiast informacje dotyczące ww. zdarzeń, zaistniałych na terenie województwa dolnośląskiego prowadzone i gromadzone były w KSIP, zawierającym dane m.in.: identyfikator rejestracji, numer danej sprawy, opis zdarzenia, data zajścia, miejsce, kwalifikacja prawna, jednostka rejestrująca, sposób zakończenia sprawy.

(dowód: akta kontroli str.257-281, 450-452)

Naczelnik WPA wyjaśnił, że Wydział nie prowadzi odrębnej bazy danych na temat zdarzeń z udziałem MW, MWc, z uwagi na brak przepisów – podstaw prawnych w powyższym zakresie. Dane na temat zdarzeń z udziałem materiałów

⁴⁹ Tylko w transportach poza granicami Polski, nie monitorowane przez firmę SUFO.

wybuchowych były gromadzone w ogólnokrajowej bazie policyjnej (KSIP), do której Policjanci Wydziału mają dostęp poprzez swoje indywidualne identyfikatory. Zadając odpowiednie parametry istnieje możliwość odszukania i dokonania analizy każdego zdarzenia. Ponadto z każdej doby system KSIP generuje tzw. biuletyn dobowy, gdzie są szczegółowo opisane zdarzenia, które miały miejsce na terenie województwa. Policjanci mają także wgląd do tego biuletynu.

(dowód: akta kontroli str.377-385)

W badanym okresie na terenie województwa dolnośląskiego w KSIP odnotowano dziesięć zdarzeń z udziałem MW, w tym osiem dotyczyło nielegalnego posiadania MW, jedno braku zgody MG na ich przemieszczanie i jedno zdarzenie związane z wypadkiem przy pracy z MW. Informacje (źródła) o danych zdarzeniach, w ośmiu przypadkach zostały ujawnione w wyniku działań operacyjnych Policji związanych z przeszukaniem mieszkania, a w dwóch - w wyniku zawiadomienia telefonicznego instytucji.

(dowód: akta kontroli str.257-281,450-452)

Odnosnie sposobu gromadzenia danych operacyjnych pozwalających na wydanie rzetelnej opinii o osobach, które będą miały kontakt z materiałami wybuchowymi Naczelnik WPA wyjaśnił, że informacje te zawarte są w policyjnej bazie KSIP. Sprawdzenia w policyjnej bazie KSIP dokonywane są przez upoważnionych policjantów oraz pracowników Policji na podstawie nadanych uprawnień. Dostęp do bazy danych KSIP możliwy jest za pośrednictwem karty mikroprocesorowej wraz z kodem „PIN”. Każdy z użytkowników ma założone indywidualne konto w systemie na stanowisku dostępowym. Wejście i wyjście z bazy KSIP oraz przetwarzanie danych jest rejestrowane przez system na szczeblu Komendy Głównej Policji, gdzie istnieje możliwość ustalenia, kto, kiedy i co sprawdzał. Użytkownik, który dokonuje sprawdzenia danej osoby może spotkać się z informacją, że osoba „pozostaje w zainteresowaniu operacyjnym Policji”. Nie ma podanych wówczas informacji szczegółowych na ten temat, a pracownik nie ma możliwości dalszej weryfikacji takich danych. Mają one charakter niejawnny i nie mogą być wykorzystywane w prowadzonych postępowaniach. System KSIP automatycznie generuje tzw. „koordynacje”, gdzie należy wyjaśnić powody sprawdzenia osoby. W przypadkach opiniowania osób, które będą miały kontakt z materiałami wybuchowymi, przy wydawaniu postanowienia przez organ Policji, informacje operacyjne o zainteresowaniu Policji daną osobą nie mogą zostać ujawnione w prowadzonym postępowaniu administracyjnym i nie mogą zostać wykorzystane, jako uzasadnienie negatywnej opinii.

(dowód: akta kontroli str.377-385)

W ramach dziesięciu spraw związanych z MW, w stosunku do ośmiu osób fizycznych (nielegalnie posiadających MW) i dwóch instytucji (brak zgody MG na przemieszczenie MW oraz niedopełnienie obowiązków służbowych) Policja prowadziła śledztwa, w wyniku których skierowała sześć wniosków do prokuratury o objęcie aktem oskarżenia. Natomiast cztery sprawy nie zostały zakończone (prowadzone było śledztwo pod nadzorem prokuratury). W żadnym z ww. dziesięciu zdarzeń z udziałem materiałów wybuchowych, które miały miejsce na terenie województwa dolnośląskiego, nie korzystano z rejestru jednoznacznych oznaczeń (RJO).

(dowód: akta kontroli str.257-281,450-452)

Naczelnik WPA wyjaśnił, że nie korzystanie z RJO wynikało z faktu, że na terenie województwa dolnośląskiego, RJO prowadzi czterech przedsiębiorców wytwarzających materiał wybuchowy podlegający znakowaniu, przy czym jeden z nich prowadzi działalność ww. zakresie na innym terenie. Charakter zdarzeń, które miały miejsce w latach 2012-2013 nie wymagały w toku prowadzonego śledztwa korzystania z RJO. W siedmiu przypadkach materiał wybuchowy ujawniono w trakcie przeszukania mieszkań osób prywatnych, przy czym nie ustalono jego pochodzenia, w jednym przypadku zdarzenie miało charakter wypadku przy pracy na terenie kopalni, w jednym materiał wybuchowy znaleziono w szafce pracownika kopalni na terenie zakładu górniczego, a w jednym przypadku zdarzenie dotyczyło przemieszczania materiałów wybuchowych bez zgody Ministra Gospodarki. Ze śledztwa prowadzonego (nadal) przez KP w Sobótce wynikało, że przedsiębiorca, posiadający koncesję na wytwarzanie oraz obrót materiałami wybuchowymi, zawiadomił jednostkę Policji, iż na terenie jego zakładu w magazynie znajduje się materiał wybuchowy, który został przywieziony przez firmę (wcześniej korzystała ona z tego magazynu i mogła go tam składować). W powyższej sprawie nie korzystano z RJO, gdyż dotyczy ona przemieszczania materiałów wybuchowych i w sprawie zostały zabezpieczone inne dokumenty oraz wykonane inne czynności procesowe.

(dowód: akta kontroli str.377-385)

W okresie objętym kontrolą Policja w ramach prowadzonych kontroli drogowych na terenie województwa dolnośląskiego oraz kontroli drogowych w zakresie przewozu materiałów niebezpiecznych prowadzonych wspólnie z Inspektorami Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego we Wrocławiu (w 2012 r. przeprowadzono ich 187, a w 2013 r. – 289) nie ujawniła faktów wskazujących na nieprzestrzeganie zasad określonych w przepisach dotyczących przemieszczania MWc oraz transportu MWc, określonych w ADR oraz ustawie o *przewozie towarów niebezpiecznych*.

(dowód: akta kontroli str.386 -387, 450-452)

Ustalono nieprawidłowości W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie gromadzenia i wykorzystywania informacji na temat zdarzeń z udziałem MW i MWc nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Współpraca KWP z innymi organami administracji w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli w związku z produkcją, obrotem, przemieszczaniem i używaniem MWc

Opis stanu faktycznego W latach 2012 – 2013 KWP nie otrzymywał i nie przekazywał w ramach współpracy od/do Wojewody Dolnośląskiego, ABW, SKW bądź MG informacji na temat nieprawidłowości w funkcjonowaniu podmiotów prowadzących działalność w oparciu o udzieloną koncesję lub pozwolenie. Współpraca i tryb przekazywania informacji w powyższym zakresie nie została sformalizowana. W związku z brakiem takich informacji od ww. organów, nie wszczynano kontroli u podmiotów prowadzących działalność w oparciu o udzieloną koncesję lub pozwolenie.

(dowód: akta kontroli str.450-452)

W dniu 17.04.2014 r. KWP zawarł z Dyrektorem OUG we Wrocławiu porozumienie w sprawie współdziałania organu nadzoru górniczego i Policji. W ramach tego porozumienia strony zobowiązały się współdziałać w zakresie zapobiegania, wykrywania i zwalczania wykroczeń oraz przestępstw z zakresu Prawa

geologicznego i górniczego. Współdziałanie miało być realizowane poprzez: (1) wzajemną wymianę informacji i koordynację podejmowanych działań celem zapobiegania, wykrywania i zwalczania wykroczeń oraz przestępstw, (2) podejmowanie wspólnych działań w stosunku do podmiotów popełniających wykroczenia lub przestępstwa z ww. zakresu, (3) wymianę doświadczeń dotyczących doskonalenia form i metod wspólnych działań, (4) udział przedstawicieli stron porozumienia w spotkaniach, naradach związanych ze sprawami będącymi przedmiotem współdziałania. W ramach współpracy KWP za pośrednictwem służby dyżurnej miał informować Dyrektora OUG o stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów z zakresu prawa górniczego, w szczególności dotyczących nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych wypadkach przy pracy, nieprawidłowościach powstałych w ruchu zakładu górniczego. Z kolei Dyrektor OUG zobowiązał się m.in. do współdziałania z organami Policji w czynnościach kontrolnych, inicjowanych przez Policję, przeprowadzania kontroli przez pracowników inspekcyjno - technicznych na wniosek KWP lub komendantów powiatowych Policji.

(dowód: akta kontroli str.289-291)

Naczelnik WPA w wyjaśnieniach podał, m.in., że KWP nie otrzymywał i nie przekazywał w ramach bieżącej współpracy od/do ww. organów powyższych informacji, współpraca i tryb przekazywania tych informacji nie zostały sformalizowane, ponieważ nie zaistniały okoliczności, aby zawierać formalne porozumienia o takiej współpracy. Policja w ramach swoich ustawowych zadań prowadzi działania w zakresie przeciwdziałania i zwalczania aktów terroru z użyciem materiałów wybuchowych, zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ekstremistycznym, stosownie do zarządzenia nr 845/PF/2004 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 lipca 2004 r. w *sprawie organizacji pracy i zasad działania Policji w przypadku aktu terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ekstremistycznym.* Zgodnie z wymaganiami przywołanego zarządzenia komendant wojewódzki Policji w porozumieniu z Dyrektorem Centralnego Biura Śledczego KGP powołał w Komendzie Zespół do spraw Koordynacji Przeciwdziałania Aktom Terroru z użyciem MW. Również Komendant Wojewódzki Policji powołał w komendach miejskich/powiatowych Grupy do spraw Koordynacji Przeciwdziałania Aktom Terroru z użyciem MW. Powyższe zespoły mają ściśle określone zadania, w tym zespół KWP może w razie potrzeby nawiązywać współpracę m.in. z ABW, ŻW, WSI, SG, PSP, BOR w celu wymiany informacji, wspólnej realizacji działań operacyjnych i czynności procesowych oraz skoordynowania podejmowanych działań. Działania operacyjne prowadzone w ramach takiej współpracy mają charakter niejawnny.

(dowód: akta kontroli str.282-288, 377-385)

W latach badanych KWP nie prowadził analiz zagrożeń związanych z wytwarzaniem, obrotem, transportem i używaniem MW i/lub MWc na terenie województwa dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str.450- 452)

Naczelnik WPA wyjaśnił m.in., że Komendant Wojewódzki Policji nie prowadził odrębnej analizy zagrożeń związanych z wytwarzaniem, obrotem, transportem i używaniem MW/MWC na terenie województwa, ponieważ nie ma takich wymagań

prawnych (poza analizami, które znajdują się w planach ochrony obiektów wytwarzających materiały wybuchowe i w planach transportu materiałów wybuchowych). Według oceny Naczelnika WPA analizy nie są prowadzone w zakresie zagrożeń związanych z wytwarzaniem, obrotem, transportem i używaniem MW/MWc przez koncesjonowanych przedsiębiorców, ponieważ znikoma ilość zdarzeń w tym zakresie, nie dałaby podstaw do opracowywania rzetelnych i wiarygodnych analiz, a tym bardziej na wyciągnięcie stosownych wniosków. Ponadto według opinii Naczelnika WPA, dziesięć zdarzeń w latach 2012-2013 z udziałem materiałów wybuchowych, w stosunku do liczby wszczętych postępowań w latach 2012 i 2013 jest znikoma⁵⁰. Niemniej jednak Policja, stosownie do zarządzenia nr 845/2004 KGP, prowadzi analizy zagrożeń pod kątem aktów terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ekstremistycznym.

(dowód: akta kontroli str.282-288, 377-385, 454-473)

Ustalono nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie współpracy KWP z innymi organami administracji w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli w związku z produkcją, obrotem, przemieszczaniem i używaniem MWc nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli, z uwagi na charakter zagrożeń związanych z wytwarzaniem, obrotem, transportem i używaniem materiałów wybuchowych – mimo braku takiego obowiązku prawnego – należałoby rozważyć możliwość nawiązania przez KWP współpracy z innymi organami administracji, polegającej m.in. na wzajemnej wymianie informacji i koordynacji podejmowanych działań w celu zapobiegania i eliminowania zagrożeń w ww. zakresie oraz wymianie doświadczeń pod kątem form i metod wspólnych działań.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki odnośnie współpracy jednostek administracji publicznej w zakresie dbałości o bezpieczeństwo działań związanych z MWc.

4. Funkcjonowanie systemu jednoznacznego oznaczenia MWc

4.1. Gromadzenie i przekazywanie informacji o transakcjach sprzedaży MWc

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. i w I kwartale 2013 r. informacje o transakcjach sprzedaży MWc przedsiębiorcy przesyłali do KWP faksem. Zawiadomienia te były gromadzone w formie papierowej w odrębnych teczkach założonych dla każdego przedsiębiorcy. W 2013 r. (od II kwartału), zgodnie z wytycznymi KGP,⁵¹ OUG we Wrocławiu⁵² i MSW⁵³, informacje o tych transakcjach, które wpłynęły do KWP we Wrocławiu

⁵⁰ W 2012 r. dolnośląska Policja wszczęła ogółem 89 937 postępowań, a w 2013 r. - 88 842.

⁵¹ Pisma nr: ENS-1643/1520/13 z 12 kwietnia 2013 r., ES-88/57/13/AR z dnia 30 kwietnia 2013 r., ENS-1276/13 z 14 marca 2013 r.

⁵² Pismo nr WRO.826.5.2013.D Ldz. 12571/05/2013 z 28 maja 2013 r.

⁵³ Pismo Departamentu Zezwoleń i Koncesji nr DZiK-I-0750-2/13/MB z dnia 22 kwietnia 2013 r.

przesyłane były do organu koncesyjnego MSW lub UOG w formie elektronicznej. W Komendzie, z uwagi na ilość zawiadomień przekazywanych przez przedsiębiorców oraz dla usprawnienia całej procedury, WPA opracował elektroniczną bazę danych, w której gromadzi (od września 2013 r.) informacje zawierające datę sprzedaży MW, datę wpływu powiadomienia do KWP, nazwę sprzedawcy, numer koncesji, nazwę nabywcy oraz organu wydającego pozwolenie na zakup MW, a także datę przesłania zawiadomienia do organu, który wydał zgodę na ich zakup. Zakładki arkuszy wykonano dla każdego koncesjonowanego podmiotu z osobna. Ponadto utworzono odrębny adres e-mail, na który przedsiębiorcy przesyłają zawiadomienia o dokonanych transakcjach sprzedaży materiałów wybuchowych. Niezależnie od powyższego, przedsiębiorców powiadamiano o zasadach przesyłania tych zawiadomień. Komenda we Wrocławiu w 2012 r. zgromadziła 1 341 informacji (zawiadomień) przekazanych przez ośmiu przedsiębiorców o dokonanej przez nich sprzedaży materiałów wybuchowych, natomiast w 2013 r. – 3 845 informacji od dwunastu przedsiębiorców o transakcjach sprzedaży materiałów wybuchowych, stosownie do § 2 rozporządzenia w sprawie sprzedaży MW.

(dowód: akta kontroli str.292-313, 314-353)

Z wyjaśnień Naczelnika WPA wynika, że zawiadomienie, które wpływa jest analizowane przez osobę odbierającą pocztę e-mail pod kątem daty sprzedaży MW oraz daty wysłania zawiadomienia do KWP, a także poprawności pozostałych danych zawartych w zawiadomieniu. Od czasu obowiązywania ww. rozporządzenia w sprawie sprzedaży MW dokonywana jest weryfikacja przesyłanych zawiadomień, głównie pod kątem prawidłowego wypełniania wzoru zawiadomienia, stosowania aktualnych formularzy, czy podania prawidłowego numeru pozwolenia na nabywanie MW.

(dowód: akta kontroli str. 377-385)

Zgodnie z zapisem § 2. ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprzedaży MW „Przedsiębiorca, który sprzedał materiały wybuchowe podmiotom, o których mowa w art. 30, ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją [...], przekazuje w terminie pięciu dni od dnia ich sprzedaży, informację o dokonanej transakcji w formie pisemnej lub za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej organowi, który wydał dokument uprawniający do ich nabycia – za pośrednictwem komendanta wojewódzkiego Policji właściwego ze względu na miejsce wykonywania działalności gospodarczej przez nabywcę, a w przypadku, gdy nabywcą jest jednostka naukowa – za pośrednictwem komendanta wojewódzkiego Policji właściwego ze względu na siedzibę tej jednostki”.

Analiza wybranych informacji o dokonanych przez siedmiu przedsiębiorców transakcjach sprzedaży MW w okresie od września 2013 r. do grudnia 2013 r., przekazywanych do KWP wykazała w 71 przypadkach (tj. 1,85% ogółem 3 845 zawiadomień w 2013 r.) naruszenie przez tych przedsiębiorców pięciodniowego terminu ich przekazania. Opóźnienia te wynosiły od jednego do dziewięciu dni, przy czym opóźnienie od jednego do trzech dni odnotowano w 48 przypadkach, od czterech do dziewięciu dni - w 23 przypadkach.

Natomiast informacje przedsiębiorców o dokonanych transakcjach sprzedaży, które wpływały do WPA wysyłane były do odpowiednich organów (MSWiA, OUG)

niezwłocznie, tj. w ciągu 1-3 dni od otrzymania ich od przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str.388-389, 390-445)

Naczelnik WPA, jako przyczyny nieprzekazywania przez przedsiębiorców do KWP informacji o transakcjach sprzedaży MW w ciągu pięciu dni od daty ich dokonania wskazał m.in. na weekendy lub dni wolne od pracy, okresy świąteczne.

Według wyjaśnień Naczelnika WPA, w przypadkach naruszeń pięciodniowego terminu o sprzedaży, informowano w odpowiedzi na e-maila przedsiębiorcę, aby przestrzegał terminowego przesyłania zawiadomienia. Informacje w ww. zakresie nie były przechowywane i usuwano je ze skrzynki elektronicznej, ponieważ system pocztowy, który jest w dyspozycji nie pozwala na przechowywanie w poczcie elektronicznej i na serwerze dużej liczby wiadomości pocztowych oraz nie ma możliwości archiwizacji danych ze skrzynki pocztowej. Ponadto Naczelnik dodał, że jego zdaniem przepis § 2. ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprzedaży MW nie precyzuje, czy pięciodniowy termin obowiązuje tylko przedsiębiorcę, czy też przedsiębiorcę oraz komendanta wojewódzkiego Policji.

(dowód: akta kontroli str.377-385)

Ustalono nieprawidłowości W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji o transakcjach sprzedaży MWc nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Gromadzenie danych osób odpowiedzialnych za udostępnianie informacji zawartych w RJO

Opis stanu faktycznego W latach 2012 – 2013 KWP nie gromadził informacji o osobach upoważnionych do udostępniania danych zawartych w rejestrach jednoznacznych oznaczeń materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego i nie były one wykorzystane w praktyce. Od 2014 r. dane te zaczęto gromadzić w prowadzonym w Komendzie „Rejestrze informacji od przedsiębiorców”.

(dowód: akta kontroli str.436-449)

Ustalono nieprawidłowości W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie gromadzenia danych osób odpowiedzialnych za udostępnianie informacji zawartych w rejestrze jednoznacznych oznaczeń stwierdzono następującą nieprawidłowość. Zgodnie z postanowieniami § 9.1. i 4. rozporządzenia w sprawie jednoznacznego oznaczenia MW⁵⁴, informację zawierającą imię i nazwisko oraz adres i numer telefonu osoby upoważnionej do udostępniania danych, zgromadzonych w rejestrze jednoznacznych oznaczeń, przedsiębiorca przekazuje komendantowi wojewódzkiemu Policji, właściwemu ze względu na siedzibę tego przedsiębiorcy. W okresie lat 2012 – 2013 KWP nie gromadził informacji o osobach upoważnionych do udostępniania danych zawartych w tych rejestrach. Od 2014 r. dane te zaczęto gromadzić w „Rejestrze informacji od przedsiębiorców” - teczka nr A-II-TMW-1/2014).

Naczelnik WPA w złożonych wyjaśnieniach w powyższej sprawie podał, że działający na terenie województwa dolnośląskiego czterej przedsiębiorcy nie

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 2.11.2012 r. w sprawie jednoznacznego oznaczenia materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, oznaczenia obiektów produkcyjnych oraz rejestru oznaczeń, Dz.U. z 2012 r., poz. 1231.

przekazywali do KWP takich informacji. KWP nie zwracał się z żądaniem przekazania takich informacji od tych przedsiębiorców, gdyż w jego ocenie wystarczającym był fakt, że podczas prowadzonych kontroli w latach wcześniejszych, sprawdzano posiadanie upoważnienia (w formie pisemnej) pracownika prowadzącego księgi ewidencyjne MW. Nadmieniał również, że w 2014 r. Komenda zwróciła się do przedsiębiorców o przesłanie takich informacji. Od tego roku gromadzone są w rejestrze informacji od przedsiębiorców, jednakże do chwili obecnej dane takie nie zostały przez Policję wykorzystane, a ich aktualność dopiero zweryfikuje się dopiero podczas kontroli przedsiębiorcy.

(dowód: akta kontroli str.337-385)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, brak działań egzekwujących od przedsiębiorców obowiązku przekazywania przez okres dwóch lat (2012-2013) informacji dotyczących jednoznacznych oznaczeń MW, zawierających dane o osobach upoważnionych do ich udostępniania (pomimo, że obowiązek ten leży po stronie przedsiębiorcy), mógł w sytuacjach zagrożenia życia i zdrowia obywateli związanych z materiałami wybuchowymi, spowodować spowolnienie działań Policji na skutek ustalenia danych tych osób.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości, ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie funkcjonowania systemu jednoznacznego oznaczenia MWc.

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 Kontroli⁵⁵, wnosi o:

1. Rozważenie możliwości:

- a. prowadzenia odrębnego rejestru podmiotów i osób, które na terenie województwa dolnośląskiego prowadzą działalność na podstawie decyzji administracyjnych zezwalających na czynności związane z MW i/lub MWc lub występowały o wydanie takich decyzji,
- b. sformalizowania współpracy z organami wydającymi decyzje dotyczące wykonywania działalności gospodarczej związanej w wytwarzaniem, obrotem, nabywaniem, przechowywaniem i/lub użytkowaniem MWc (MSW, Wojewodą Dolnośląskim oraz OUG) w zakresie informowania KWP o wydaniu takich decyzji poprzez przekazywanie kopii tych decyzji wraz z zestawieniami zbiorczymi w tym względzie,
- c. wprowadzenia pisemnej procedury:
 - wydawania opinii przez KWP i komendy powiatowe/miejskie obejmującej konieczne do wykonania czynności, jak również sposób prowadzenia akt spraw,
 - kontroli wydawania przez komendy powiatowe/miejskie opinii na temat osób ubiegających się o dostęp do MW i MWc,
 - kontroli przedsiębiorców wytwarzających i obracających

⁵⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82.

materialami wybuchowymi,

- d. analizy planów postępowania w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia, mienia oraz środowiska naturalnego,
- e. nawiązania przez KWP współpracy z innymi organami administracji, polegającej m.in. na wzajemnej wymianie informacji i koordynacji podejmowanych działań w celu zapobiegania i eliminowania zagrożeń w ww. zakresie oraz wymianie doświadczeń pod kątem form i metod wspólnych działań.

2. Wzmoczenie nadzoru nad wydawaniem przez komendy powiatowe/miejskie opinii na temat osób ubiegających się o dostęp do MW i MWc.

3. Podejmowanie działań mających na celu egzekwowanie od przedsiębiorców obowiązku przekazywania informacji o osobach upoważnionych do udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze jednoznacznych oznaczeń MW.

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 Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, w terminie 312:00:59 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 20 czerwca 2014 r.

Kontroler
Joanna Marczyk
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor
z up. Zdzisław Poręba
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis