NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-010-03/2014
P/14/073

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/073 – Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w związku z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych do użytku cywilnego w latach 2012 i 2013.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontrolerzy

1. Iwona Soroczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89091 z dnia 4 kwietnia 2014 r. oraz nr 90691 z dnia 15 lipca 2014 r.
2. Anna Loppe, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89094 z dnia 7 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 - 4)

Jednostka kontrolowana

Śląski Urząd Wojewódzki z siedzibą w Katowicach (40-959) przy ul. Jagiellońskiej 25[1], REGON: 000514259

Kierownik jednostki kontrolowanej

Piotr Litwa – Wojewoda Śląski[2] od dnia 10 marca 2014 r. W okresie od 12 grudnia 2011 r. do 11 marca 2014 r. funkcje te pełnił Zygmunt Łukaszczyk.

II. Ocena kontrolowanej działalności[3]

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie:

- wydawania pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego[4],
- współpracy z innymi jednostkami administracji publicznej w zakresie dbałości o bezpieczeństwo działań związanych z *MWc*,
- prowadzenia systemu ewidencji zakupu *MWc*

Negatywnie natomiast Najwyższa Izba Kontroli ocenia działalność Wojewody w zakresie kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem zasad przechowywania i stosowania *MWc*, określonych w przepisach prawa i decyzjach administracyjnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na powyższą ocenę miały wpływ oceny cząstkowe dotyczące poszczególnych obszarów objętych kontrolą oraz zakres stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywnie oceniono współpracę z innymi jednostkami administracji publicznej w zakresie dbałości o bezpieczeństwo działań związanych z *MWc* oraz prowadzenie systemu ewidencji zakupu *MWc*.

W obszarze wydawania pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego[5] na pozytywną ocenę zasługują działania Urzędu zmierzające do usprawnienia procesu składania wniosków, jak również zorganizowanie przez Urząd szkolenia dla przedsiębiorców posiadających pozwolenie w zakresie m.in. realizacji obowiązków wynikających z ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego[6]. Natomiast stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

---

[1] Zwany dalej: „Urzędem" lub „ŚUW".
[2] Zwany dalej „Wojewodą".
[3] 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 uzupełnioną o dodatkowe objaśnienie.
[4] Zwanych dalej „*MWc*"
[5] Zwane dalej „pozwoleniem"
[6] Dz. U. z 2012 r., poz. 1329 ze zm., zwanej dalej „*ustawą o MWc*".

- akceptowaniu przez pracowników Urzędu prowadzących postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia załączanych do wniosków kserokopii dokumentów, które poświadczone były za zgodność z oryginałem w sposób niezgodny z zasadami określonymi w art. 76a § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[7];
- przekroczeniu w trzech spośród czterech zbadanych postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Urząd w latach 2012 – 2013 w sprawie udzielenia przedsiębiorcy pozwolenia dwumiesięcznego terminu, określonego w art. 35 § 3 *Kpa*, na załatwienie spraw szczególnie skomplikowanych;
- nieinformowaniu pisemnie strony o przekroczeniu terminów określonych w art. 35 § 3 *Kpa* oraz niewskazaniu przyczyn opóźnienia i niewyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, co stanowiło niedopełnienie obowiązku określonego w art. 36 § 1 i 2 *Kpa*.

Negatywną ocenę w zakresie sprawowania przez Wojewodę kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem zasad przechowywania i stosowania *MWc* określonych w przepisach prawach i decyzjach administracyjnych uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości polegające na nierzetelnym (nieprecyzyjnym) i niezgodnym z postanowieniami *„Regulaminu postępowania kontrolnego prowadzonego przez pracowników Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach*"[8] dokumentowaniu ustaleń kontroli oraz przeprowadzanych w ich ramach czynności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wydawanie decyzji administracyjnych związanych z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem *MWc*

Opis stanu faktycznego

W województwie śląskim, wg stanu na koniec 2013 roku, działalność w oparciu o wydane przez Wojewodę pozwolenie na nabywanie, przechowywanie lub używanie *MWc*[9] prowadziło 20 podmiotów gospodarczych, w tym: 12 przedsiębiorców wykonujących pokazy pirotechniczne, 4 przedsiębiorcy budowlani, 2 jednostki naukowo-badawcze, 1 przedsiębiorca prowadzący oczyszczanie terenu z materiałów wybuchowych oraz 1 przedsiębiorca prowadzący działalność produkcyjną.

W badanym okresie do Urzędu wpłynęły 4 wnioski o udzielenie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie i/lub używanie *MWc*. W 2012 roku wniosek złożył prezes zarządu „WTÓRPLAST" S.A., a określonym we wniosku celem nabycia materiałów wybuchowych i zakresem prac, do jakich miały być używane było prowadzenia rozbiórek obiektów budowlanych metodą wybuchową i niszczenie lub unieszkodliwianie materiałów wybuchowych znalezionych podczas oczyszczania terenów. W 2013 roku wnioski złożyli dwaj przedsiębiorcy (osoby fizyczne) prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wykonywania pokazów pirotechnicznych („WECO-POLSKA" i „K&K") oraz członek zarządu „TRW Polska" Sp. z o. o., który w złożonym wniosku wskazał, że celem nabycia materiałów wybuchowych i zakresem prac, do jakich miały być używane było prowadzenie laboratoryjnego testowania wyrobów pirotechnicznych przeznaczonych do produkcji samochodowych pasów bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 6)

Na podstawie § 8 pkt 3 lit. a Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego[10] w *ŚUW*[11], prowadzenie postępowań administracyjnych

[7] Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., zwanej dalej: *„Kpa"*
[8] Stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 348/10 Wojewody Śląskiego z dnia 30 czerwca 2010 r.
[9] Zwanego dalej: *„pozwoleniem".*
[10] Zwanego dalej: *„WBiZK".*
[11] Stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 110.1.25.2012 Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 26 września 2012 r., zwanego dalej: *„Regulaminem Organizacyjnym WBiZK".*

o udzielenie *pozwoleń* należało do zadań wchodzącego w skład tego wydziału, Oddziału Bezpieczeństwa Publicznego[12].

(dowód: akta kontroli str. 7 – 25)

W Urzędzie nie obowiązywała odrębna procedura regulująca przebieg postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia *pozwolenia,* określająca zakres niezbędnych do wykonania czynności podczas badania wniosków i załączanych do nich dokumentów. Zdaniem Dyrektora *WBiZK* przebieg i zakres czynności wchodzących w zakres postępowania dowodowego w sprawie wydania pozwolenia, zostały uregulowane w przepisach *ustawy o MWc* i *Kpa* w sposób kompletny i wystarczający, a zarazem na tyle szczegółowy, że nie wymagał dalszego precyzowania poprzez opracowywanie dodatkowej procedury (instrukcji).

(dowód: akta kontroli str. 26 – 27)

Badaniem objęto wszystkie przeprowadzone w *Urzędzie* w latach 2012 i 2013 postępowania administracyjne o udzielenie pozwoleń oraz wydane na ich podstawie decyzje. W wyniku analizy dokumentacji tych postępowań stwierdzono, że wszystkie wnioski sporządzone zostały wg wzoru określonego 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 cywilnego[13] oraz zawierały elementy określone w art. 14 ust. 1 *ustawy o MWc*. We wszystkich przypadkach do wniosków załączono dokumenty[14] wymienione w art. 14 ust. 2 *ustawy o MWc.*

We wszystkich przypadkach wnioskodawcy udokumentowali spełnianie warunków, określonych odpowiednio w art. 11 ust. 1 pkt 1 lit. a-f lub ust. 2 pkt 1 i 2 *ustawy o MWc* oraz załączyli do wniosków dokumenty o których mowa w art. 14 ust. 2 ww. ustawy. Spośród czterech wnioskodawców, tylko spółka „TRW Polska" Sp. z o.o. wskazała na piśmie osoby[15], którym zamierza umożliwić dostęp do *MWc* oraz załączyła dokumenty potwierdzające spełnianie przez nie warunków określonych w art. 19 *ustawy o MWc*.

Zgodnie z art. 10 ust. 4 *ustawy o MWc* każdorazowo przed wydaniem decyzji zasięgano w sprawie rozpatrywanego wniosku opinii Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji. We wszystkich przypadkach uzyskane opinie były pozytywne. Wojewoda nie korzystał z uprawnienia zawartego w art. 14 ust. 4 *ustawy o MWc*, które stwarzało mu możliwość zażądania od wnioskodawcy innych dokumentów niż wymienione w art. 14 ust. 2 tej ustawy lub dodatkowych informacji uzupełniających.

Analiza decyzji wydanych w wyniku przeprowadzonych postępowań wykazała, że decyzje wydane zostały na czas nieokreślony i zawierały elementy, o których mowa w art. 15 *ustawy o MWc* oraz w art. 107 *Kpa*. Oprócz elementów wskazanych w art. 15 ust. 1 i 2 *ustawy o MWc,* w decyzjach określono każdorazowo ilość poszczególnych rodzajów materiałów wybuchowych, jakie przedsiębiorca może nabyć w okresie roku[16]. O wydanych decyzjach każdorazowo informowano Ministra Gospodarki oraz organy, o których mowa w art. 16 *ustawy o MWc*.

(dowód: akta kontroli str. 30 – 37)

W latach 2012-2013 do Urzędu nie wpłynęły informacje od przedsiębiorców posiadających koncesję Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, dotyczące podjęcia działalności gospodarczej w zakresie używania *MWc,* o których mowa w art. 9 ust. 4 *ustawy o MWc.*

W ww. okresie Wojewoda nie wydawał decyzji o cofnięciu pozwolenia z przyczyn określonych w art. 17 ust. 2 *ustawy o MWc.*

(dowód: akta kontroli str. 5 – 6)

Ustalone nieprawidłowości

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

[12] Zwanego dalej: *„OBP".*
[13] Dz. U. Nr 76 poz. 667; zwane dalej *„rozp. MGiP ws. wniosku".*
[14] Lub ich kopie.
[15] 8 osób
[16] art. 14 ust. 1 pkt 4 *ustawy o MWc*.

1. Badanie dokumentacji czterech przeprowadzonych w Urzędzie postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących udzielenia *pozwolenia* wykazało, że w trzech[17] przypadkach decyzję wydano po upływie dwumiesięcznego okresu jaki przewidziano w art. 35 § 3 *Kpa* dla rozpatrzenia spraw szczególnie skomplikowanych. W jednym przypadku przekroczenie ustawowego okresu wyniosło 19 dni, a w dwóch przypadkach po 9 dni.

   Przeprowadzający powyższe postępowania starszy inspektor wojewódzki, zajmujący stanowisko ds. materiałów wybuchowych i niebezpiecznych oraz prewencji antyterrorystycznej[18] wyjaśnił między innymi, że: *„Prowadzone postępowanie wymaga szczegółowej weryfikacji dużej liczby dokumentów, żeby uniknąć wydania pozwolenia przedsiębiorcy, który nie spełnia wymogów formalnych określonych w ustawie MWc. Dodatkowym czynnikiem wydłużającym proces wydania pozwolenia jest warunek uzyskania pozytywnej opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji dotyczącej przedsiębiorcy oraz pracowników, o których mowa w art. 19 ustawy MWc. (…) uchybienia terminom powstały także z uwagi na ilość wykonywanych przeze mnie obowiązków."*

   Zdaniem NIK, powyższe stanowisko nie zasługuje na uwzględnienie z uwagi na fakt, że w aktach badanych spraw nie było dokumentów wskazujących, że prowadzący postępowanie pracownicy Urzędu podejmowali czynności mające na celu weryfikację prawdziwości informacji zawartych we wniosku lub w załączonych do niego dokumentach.

2. We wszystkich czterech przeprowadzonych postępowaniach administracyjnych nie zawiadomiono wnioskodawcy o przyczynach przekroczenia określonego w art. 35 § 3 *Kpa* terminu i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy. Stanowiło to naruszenie art. 36 § 1 i 2 *Kpa*.

   Składający wyjaśnienia starszy inspektor wojewódzki stwierdził, że: *„…zgodnie z przyjętą pragmatyką postępowania prowadzone są przy czynnym udziale strony, który przejawia się w kontaktach telefonicznych, informowaniu o etapie postępowania i w szczególnych przypadkach konieczności dołączenia dokumentu. Informowałem strony telefonicznie o przedłużeniu się postępowania (…) W latach 2012-2013 nie było żadnej skargi strony na niedoinformowanie, na jakim etapie jest postępowanie."*

   W ocenie NIK prowadzenie postępowania *„przy czynnym udziale strony",* nie zwalnia prowadzącego postępowanie organu, z obowiązku określonego w art. 36 *Kpa* i pisemnego zawiadomienia strony o przedłużającym się postępowaniu, również w przypadku zwłoki z przyczyn niezależnych od organu.

3. Pracownicy Urzędu nie przestrzegali art. 76a § 2 *Kpa*, zgodnie z którym strona może zamiast oryginału dokumentu złożyć jego odpis, jeżeli jego zgodność z oryginałem poświadczona została przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym. Tymczasem we wszystkich zbadanych przypadkach w aktach sprawy znajdowały się kopie dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem przez:
   - składającego wniosek prezesa zarządu spółki w przypadku „WTÓRPLAST" S.A.;
   - przedsiębiorców (osoby fizyczne) w przypadku P.W. „WECO-POLSKA" oraz „K&K" P.W.;
   - kierownika działu BHP, P.Poż. i Ochrony Środowiska składającej wniosek spółki „TRW Polska" Sp. z o.o.

---

[17] Wniosek „WTÓRPLAST" S.A. z dnia 23 sierpnia 2012 r. - decyzja Nr ZKIII.68.8.2.2012 z 14 listopada 2012 r., ; wniosek P.W. „WECO-POLSKA" z dnia 23 kwietnia 2013 r. - decyzja Nr ZK.III.68.8.3.2013 z 4 lipca 2013 r.; wniosek K&K P.W z dnia 23 kwietnia 2013 r. – decyzja Nr ZK.III.68.8.4.2013 z 4 lipca 2013 r.

[18] Zakres czynności służbowych ZK/III/0139/53/08; opis stanowiska pracy ds. materiałów wybuchowych i niebezpiecznych oraz prewencji antyterrorystycznej ZK/III/04.

Starszy inspektor wojewódzki wyjaśnił, że: *„We wszystkich powyższych sprawach wnioskodawcy przedkładali mi oryginały wszystkich wymaganych dokumentów i w mojej obecności potwierdzali kserokopie za zgodność z oryginałami. (…) Jednocześnie poprzez potwierdzenie oryginałów dokumentów w obecności pracownika Urzędu osoba składająca kopię dokumentu ponosi odpowiedzialność za jego wiarygodność."*

Zdaniem NIK, wynikający z art. 15 ust. 3 *ustawy o MWc* obowiązek stosowania przy udzielaniu *pozwoleń* przepisów *Kpa,* wyklucza dopuszczalność stosowania innej formy poświadczania dokumentów niż określona w *Kpa*.

Sprawujący nadzór nad ww. postępowaniami administracyjnymi Kierownik *OBP* wyjaśnił, że: *„Nadzór (…) prowadziłem pod kątem zgodności realizowanych czynności dowodowych z obowiązującymi przepisami prawa materialnego i procesowego, w tym zachowania praw strony oraz rozstrzygania w granicach uznania administracyjnego. Z uwagi na szczególne wymogi postępowań w zakresie materiału dowodowego, zawarte w art. 14 ustawy o MWc, monitorowałem prowadzone postępowania pod kątem przekazania przez podmiot lub osobę występującą o wydanie pozwolenia wszystkich wymaganych informacji oraz załączenia dokumentów, o których mowa w art. 14. ust. 2 ustawy o MWc. Zwracałem również uwagę na ciągłość i rytmiczność prowadzonych postępowań, celem zminimalizowania możliwości zaistnienia przesłanek prowadzących do bezczynności."*

Pozytywnie ocenić należy fakt, iż w celu usprawnienia procesu składania wniosków o udzielenie *pozwolenia,* na stronie internetowej Urzędu[19], zamieszczono wzór wniosku oraz *Kartę informacyjną* zawierającą wszystkie informacje niezbędne przedsiębiorcom chcącym się o takie pozwolenie ubiegać.

Na pozytywną ocenę NIK zasługuje również zorganizowanie[20] przez Urząd szkolenia dla przedsiębiorców posiadających pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie *MWc,* przedmiotem którego była miedzy innymi: realizacja obowiązków wynikających z *ustawy o MWc,* zapewnienie bezpieczeństwa używania i transportowania materiałów wybuchowych, wymogi bezpieczeństwa związane z przeprowadzaniem pokazów pirotechnicznych na obszarach korytarzy powietrznych i innych obszarach, do których stosuje się przepisy o ruchu lotniczym.

(dowód: akta kontroli str. 569 – 577)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

Zasady prowadzenia postępowań kontrolnych przez pracowników Urzędu zostały uregulowane zarządzeniem Wojewody Śląskiego nr 348/10 z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie Regulaminu postępowania kontrolnego prowadzonego przez pracowników Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach[21].

(dowód: akta kontroli str. 261-308)

Zgodnie z § 15 ust. 1 *Regulaminu* zarządzającym kontrolą jest *Wojewoda*, w którego imieniu działa, upoważniony przez niego, Dyrektor Wydziału Kontroli[22], a zgodnie z § 28 ust. 1: *„Przed przystąpieniem do kontroli, wyznaczony pracownik sporządza projekt programu kontroli i przedkłada go, po uzyskaniu akceptacji dyrektora merytorycznie właściwego wydziału, wraz z projektem zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli i imiennym upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli, podpisanym przez dyrektora wydziału merytorycznego, do podpisu zarządzającemu kontrolą, w terminie umożliwiającym*

[19] http://bip.katowice.uw.gov.pl
[20] W dniu 30 września 2010 r.
[21] Zwany dalej „*Regulaminem*"
[22] Zwany dalej *„WK".*

zawiadomienie podmiotu kontrolowanego z 7-dniowym wyprzedzeniem o zamiarze przeprowadzenia kontroli".

(dowód: akta kontroli str. 267, 271)

Wojewoda podejmował w badanym okresie działania kontrolne w zakresie przestrzegania określonych w pozwoleniach i przepisach zasad nabywania, przechowywania lub/i używania *MWc*. W latach 2012-2013 *WBiZK* przeprowadził siedem postępowań kontrolnych, w tym trzy w 2012 r.[23] i cztery w 2013 r.[24] Kontrolą NIK objęto wszystkie te postępowania.

Ustalono, że wszystkie kontrole przeprowadził starszy inspektor wojewódzki zatrudniony[25] w *OBP*, który oprócz tego sporządzał projekty programów kontroli, protokoły kontroli oraz projekty wystąpień pokontrolnych. W sześciu[26] z ww. kontroli brał również udział ekspert Wydziału Postępowań Administracyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach.

Wszystkie kontrole miały charakter problemowy, odbyły się z inicjatywy własnej *Wojewody*, ujęte były w planach kontroli i obejmowały problematykę podlegającą nadzorowi wojewody w zakresie przestrzegania przez podmiot kontrolowany obowiązków określonych w art. 18 ust.1 i art. 21 ust. 1 *ustawy o MWc*. Żadna z kontroli swoim zakresem nie wykraczała poza zagadnienia określone w art. 22 ust. 1 *ustawy o MWc*.

Żaden z siedmiu skontrolowanych przez NIK protokołów kontroli nie zawierał informacji mogących wskazywać, że w ich trakcie badano, czy w okresie prowadzenia działalności podmioty funkcjonujące w oparciu o udzielone przez *Wojewodę* pozwolenie spełniały warunki, o których mowa w art. 11 *ustawy o MWc.*

W wyniku przeprowadzonych przez Urząd kontroli nie ujawniono przypadków zaginięcia *MWc* lub okoliczności uzasadniających cofnięcie przedsiębiorcy *pozwolenia*. Nie stwierdzono również przypadków zbywania *MWc* innym podmiotom.

Spośród objętych kontrolami podmiotów, trzy posiadały pozwolenie Wojewody na przechowywanie materiałów wybuchowych, jednakże tylko w jednym przypadku[27] możliwe było sprawdzenie realizacji przez podmiot kontrolowany obowiązku zapewnienia bezpiecznego przechowywania *MWc*[28].

W przypadku wszystkich przeprowadzonych kontroli zakres przedmiotowy obejmował prowadzenie ewidencji nabytych, przechowywanych i zużytych *MWc*.

W wyniku sześciu postępowań kontrolnych, przeprowadzający je pracownik *OBP* nie stwierdził nieprawidłowości, a w jednym przypadku[29] stwierdził nieprawidłowość polegającą na niezawiadomieniu Komendanta Miejskiego Policji o wykonywaniu pokazu pirotechnicznego, co stanowiło naruszenie art. 21 *ustawy o MWc*. We wszystkich wystąpieniach pokontrolnych została sformułowana pozytywna ocena ogólna kontrolowanej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 101-260, 310-314, 324-327)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Żaden z opracowanych w Urzędzie i zatwierdzonych przez II Wicewojewodę Śląskiego[30] i Dyrektora *WK*[31] programów kontroli nie zawierał rzetelnie sporządzonego opisu:

[23] ZKIII.431.3.2012, ZKIII.431.5.2012, ZKIII.431.6.2012.
[24] ZKIII.431.2.2013, ZKIII.431.3.2013, ZKIII.431.4.2013 oraz ZKIII.431.5.2013.
[25] Z zakresu obowiązków starszego inspektora wojewódzkiego i opisu przypisanego mu stanowiska pracy ds. materiałów wybuchowych i niebezpiecznych oraz prewencji antyterrorystycznej wynika, że odpowiadał on m.in. za *„Przeprowadzanie kontroli problemowych podmiotów, które posiadają pozwolenie Wojewody na nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, z zakresu przestrzegania zasad używania materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, w celu zapewnienia kontroli państwa nad posiadaniem i używaniem materiałów wybuchowych przez podmioty cywilnoprawne"*.
[26] Ekspert z Komendy Wojewódzkiej Policji nie brał udziału w kontroli ZKIII.431.5.20130.
[27] Kontrola Nr ZKIII.431.6.2012, podmiot kontrolowany: Główny Instytut Górnictwa Kopalnia Doświadczalna „BARBARA".
[28] W pozostałych przypadkach: jeden podmiot kontrolowany zawiesił czasowo działalność, drugi posiadał magazyny na terenie województwa małopolskiego.
[29] Kontrola Nr ZKIII.431.4.2013
[30] Program ZKIII.431.5.2013
[31] Programy: ZKIII.431.3.2012, ZKIII.431.5.2012, ZKIII.431.6.2012, ZKIII.431.2.2013, ZKIII.431.3.2013 oraz ZKIII.431.4.2013.

a) wskazówek metodycznych dotyczących sposobu i techniki przeprowadzenia kontroli;
b) określenia dowodów niezbędnych do dokonania ustaleń;
c) kryteriów uwzględnianych podczas prowadzenia kontroli;
d) określenia problemów, na które należy zwrócić szczególną uwagę;
e) mierników umożliwiających ocenę podmiotów kontrolowanych.

Zdaniem NIK, było to niezgodne z § 29 ust. 1 pkt 6[32] i pkt 7 lit. a, b i d[33] *Regulaminu*.

(dowód: akta kontroli str. 109-111, 134-136, 151-153, 169-171, 187-189, 205-207, 228-230, 309)

Stwierdzono bowiem, że:

- W pięciu programach kontroli[34]:
  a) w punkcie dotyczącym wskazówek metodycznych stwierdzono, że sprawdzenie przestrzegania zasad bezpiecznego prowadzenia prac przy użyciu materiałów wybuchowych ma nastąpić poprzez analizę dokumentów, tj. „*metryk strzałowych*" lub „*dokumentacji strzałowej*";
  b) wskazówki dotyczące dowodów niezbędnych do dokonania ustaleń podano w stosunku do jednego spośród siedmiu lub sześciu[35] zagadnień przewidzianych do zbadania.
- W programie kontroli ZKIII.431.4.2013:
  a) we wskazówkach metodycznych stwierdzono, że sprawdzenie przestrzegania zasad bezpiecznego prowadzenia prac przy użyciu materiałów wybuchowych ma nastąpić poprzez „*analizę dokumentacji techniczno-organizacyjnej pokazów pirotechnicznych*", a sprawdzenie zapewnienia nadzoru nad osobami mającymi dostęp do materiałów wybuchowych na podstawie sprawdzenia dokumentów, o których mowa w art. 19 pkt. 2, 3, 4 i 5 *ustawy o MWc*.
  b) wskazówki dotyczące dowodów niezbędnych do dokonania ustaleń podano w stosunku do dwóch spośród sześciu zagadnień przewidzianych do zbadania.
- W programie kontroli ZKIII.431.5.2013:
  a) wskazówki metodyczne odnośnie dowodów niezbędnych do dokonania ustaleń podano w stosunku do dwóch spośród siedmiu zagadnień przewidzianych do zbadania;
  b) stwierdzono, że ustalenia w zakresie przestrzegania zasad bezpiecznego prowadzenia prac przy użyciu *MWc* dokonane być powinny na podstawie badania „*dokumentacji techniczno-organizacyjna pokazów pirotechnicznych*". Miało to miejsce, pomimo tego, że kontrolowany prowadził prace związane z rozbiórką obiektów budowlanych metodą wybuchową i niszczeniem lub unieszkodliwianiem materiałów wybuchowych znalezionych podczas oczyszczania terenów. Starszy inspektor wojewódzki, zapis ten tłumaczył pomyłką.
- We wszystkich programach kontroli zamieszczono akapit zatytułowany „*Wskazówki metodyczne*", jednak był on jedynie powtórzeniem punktu „*Zakres przedmiotowy kontroli*", którego każdy z punktów poprzedzono słowem „*sprawdzenie*". Nie został przy tym podany ani sposób, ani metodyka tego sprawdzenia.
- W programie kontroli ZKIII.431.3.2013 w pkt „*Wyniki analizy przedkontrolnej*" stwierdzono, że przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą na podstawie

[32] Zgodnie z § 29 ust. 1 pkt 6: „*Program kontroli powinien w szczególności określać zakres przedmiotowy, odniesiony do celu kontroli, wskazujący na jakie problemy należy zwrócić szczególną uwagę w badaniach kontrolnych, określający dowody niezbędne do dokonania ustaleń i sposoby ich badania oraz kryteria uwzględniane podczas prowadzenia kontroli, a także obejmujący badanie realizacji wniosków z przeprowadzonych wcześniej kontroli w zakresie objętym kontrolą*".

[33] § 29 ust. 1 pkt 7 lit. a, b i d: „*Program kontroli powinien w szczególności określać: wskazówki metodyczne, określające metodykę kontroli oraz procedury analityczne, zapewniające wydajne i skuteczne prowadzenie kontroli, w tym: określenie sposobu i techniki prowadzenia badań, zwłaszcza problemów, na które należy zwrócić szczególną uwagę, określenie dowodów niezbędnych do dokonania ustaleń i sposobu ich badania oraz określenie mierników umożliwiających ocenę podmiotów kontrolowanych*".

[34] ZKIII.431.3.2012, ZKIII.431.5.2012, ZKIII.431.6.2012, ZKIII.431.2.2013, ZKIII.431.3.2013.

[35] W przypadku kontroli ZKIII.431.6.2012, ZKIII.431.2.2013, ZKIII.431.3.2013.

pozwolenia Wojewody, w zakresie wyburzania konstrukcji, fundamentów żelbetowych, budynków, obiektów przemysłowych, odspajania skał i przygotowania terenów pod budowy. Tymczasem, zgodnie z decyzją *Wojewody*[36] przedsiębiorcy udzielono pozwolenia na wykorzystywanie *MWc* wyłącznie do wykonywania pokazów pirotechnicznych. Starszy inspektor wojewódzki tłumaczył ww. zapis pomyłką.

(dowód: akta kontroli str. 109-111, 134-136, 151-153, 169-171, 187-189, 193-194, 205-207, 228-230, 290, 309, 315-317, 321)

Odnosząc się do powyższych ustaleń, opracowujący programy starszy inspektor wojewódzki wyjaśnił: *„Nie określałem szczegółowo w ww. programach kontroli dowodów niezbędnych do dokonania ustaleń i sposobów ich badania oraz wskazówek metodycznych, ponieważ trudno jest określić wskazówki metodyczne np. do badania dokumentacji dotyczącej oceny stopnia ryzyka na stanowiskach związanych z użyciem materiałów wybuchowych, jak również do sprawdzania nadzoru nad osobami mającymi dostęp do materiałów wybuchowych w zakresie metodyki sprawdzenia oświadczenia o niekaralności, i opinii z miejsca zamieszkania, orzeczenia lekarskiego, psychologicznego i zaświadczenia o zdaniu egzaminu, o którym mowa w art. 20 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego."* Wyjaśnił ponadto, że nie wskazał w projektach programów kontroli dowodów koniecznych do dokonania ustaleń, ponieważ wszystkie dokumenty i dowody określone zostały w przepisach prawnych, na podstawie których prowadzone były badania kontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 315-317)

Kierownik[37] *OBP* wyjaśnił, że: *„programy kontroli (…), w ocenie Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, a także Wydziału Kontroli (…) Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach zostały sporządzone zgodnie z przyjętą pragmatyką i obowiązującym Regulaminem (…). Wymienione programy zawierają wszystkie elementy wymagane przez wzór programu kontroli stanowiący załącznik nr 8 do cytowanego regulaminu, co w połączeniu ze specjalistyczną wiedzą przeprowadzających kontrole (funkcjonariuszy Policji) zapewniało dokonanie w czasie kontroli rzetelnych ustaleń oraz wydanie obiektywnej oceny (…)".* Stwierdził również, że: *„…zakres poszczególnych kontroli obejmował każdorazowo całość zagadnień poddanych kontroli wojewody, a zatem skoro każdy z badanych aspektów był jednakowo ważny, nie było konieczności wskazywania w sposób bardziej rozbudowany problemów wymagających szczególnej uwagi, niż ten przyjęty w zakresie przedmiotowym kontroli. Za przyjęciem takiego podejścia przemawia także uregulowanie zawarte w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o MWc, które jako przesłankę wystarczającą do cofnięcia wydanego pozwolenia wskazuje nieusunięcie w wyznaczonym terminie (któregokolwiek z) uchybień stwierdzonych w trakcie kontroli, o której mowa w art. 22 ust. 1 ustawy, przy czym ustawodawca ani nie wskazał istotności poszczególnych aspektów, w trakcie badania których ujawnione zostały uchybienia, ani też nie rozgraniczył ich na mniej i bardziej ważne. Należy również zauważyć, że w trakcie kontroli badaniu podlegała całość dokumentacji dotyczącej zakresu kontroli w okresie za jaki kontrola była przeprowadzana, a zatem niecelowe było zarówno określanie metodyki wyboru próby badawczej, jak i mierników przyjętych do jej oceny, co skutkowałoby jedynie nadmiernym sformalizowaniem przeprowadzanej kontroli i wydłużeniem się czasu opracowywania dokumentacji.*

Jednocześnie informuję, że we wzmiankowanych programach kontroli znalazły się zapisy dotyczące dowodów niezbędnych do dokonania ustaleń, a jako takie wskazać należy m.in. zapisy: „dokumentacja techniczno-organizacyjna pokazów pirotechnicznych, ewidencja nabytych i zużytych materiałów wybuchowych, pozwolenie Wojewody Śląskiego, orzeczenia lekarskie i psychologiczne, zaświadczenie lub

[36] Decyzją Wojewody Śląskiego nr ZK/III/5033/26/08 z 29 sierpnia 2008 r.

[37] Zgodnie z zakresem obowiązków i opisem stanowiska pracy, Kierownik *OBP* odpowiadał on m.in. za: planowanie, organizowanie i sprawowanie nadzoru merytorycznego nad bieżącą realizacją zadań przez pracowników *Oddziału* oraz koordynował i nadzorował realizację przez tych pracowników uprawnień kontrolnych Wojewody w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

oświadczenie o niekaralności, opinia komendanta Policji, dokumentacja dot. oceny i dokumentowania stopnia ryzyka oraz zawiadomienia właściwego komendanta Policji". Zapisy te mają co prawda charakter szablonowy, jednak pozwalają na swobodne i wnikliwe wykonanie czynności kontrolnych przez przygotowanych merytorycznie pracowników. Odnosząc się do szablonowego i ogólnego charakteru wskazania dowodów we wskazówkach metodycznych programów kontroli, zauważyć należy, że ze względu na specyfikę zakresu kontroli, jak i na fakt, iż zarówno w momencie planowania kontroli (na rok następny), a nawet w momencie opracowywania dokumentacji przedkontrolnej, brak było informacji o zakresie i rodzaju prac prowadzonych przez kontrolowany podmiot, a zatem zasadne było wskazanie w programie kontroli dowodów na stosownym poziomie ogólności, co umożliwiało objęcie kontrolą całości posiadanych lub opracowanych przez przedsiębiorcę dokumentów. (…). Ze względu na wąski i precyzyjnie wskazany zakres prowadzonych kontroli oraz posiadaną przez pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego specjalistyczną wiedzę w tym obszarze, należy uznać, że formułowanie rozbudowanych wskazówek metodycznych w omawianych programach kontroli nie było konieczne."

(dowód: akta kontroli str. 333, 336-337, 344-349)

Tej samej treści wyjaśnienia złożyli Dyrektor *WBiZK*, który sprawował[38] bezpośredni nadzór nad zadaniami realizowanymi przez *OBP* i zaakceptował dwa[39] z ww. programów kontroli oraz jego zastępca, który zaakceptował cztery[40] programy kontroli. Wyjaśnili ponadto, że przedmiotowe programy kontroli zaakceptowali zgodnie z obiegiem dokumentacji obowiązującym w Urzędzie, a przed ich zaakceptowaniem zapoznali się z całością sporządzonej już dokumentacji. Oparli się przy tym, na zapewnieniu pracownika przedstawiającego ww. dokumenty do akceptacji, że są one zgodne z programami, które opracowano wcześniej na potrzeby innych kontroli i które zostały pozytywnie zweryfikowane przez pracowników *WK*. Wyjaśnili też, że mieli pewność, iż akceptowane przez nich dokumenty, także w tym przypadku, zostaną przed ich zatwierdzeniem zweryfikowane pod względem formalnym przez *WK*.

(dowód: akta kontroli str. 8, 350-361)

Identyczne – jak ww. osoby - argumenty przytoczył Kierownik Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego[41] w Katowicach, który zaakceptował program kontroli ZKIII.431.4.2013 w zastępstwie nieobecnego w tym dniu Dyrektora *WBiZK*.

(dowód: akta kontroli str. 362-365)

W sprawie zaakceptowania sześciu programów kontroli[42], Dyrektor *WK* wyjaśniła: *„Programy (…) zostały zatwierdzone przeze mnie, gdyż sporządzono je zgodnie z Regulaminem. (…) Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego jest odpowiedzialny za przeprowadzanie przedmiotowych kontroli oraz przygotowanie wkładu merytorycznego do programów kontroli. Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego sporządził projekty programów kontroli, w których zostały we „wskazówkach metodycznych" wskazane dowody niezbędne do dokonania ustaleń m.in. dokumentacja techniczno-organizacyjna pokazów pirotechnicznych, ewidencja nabytych i zużytych materiałów wybuchowych, pozwolenie Wojewody Śląskiego, orzeczenia lekarskie i psychologiczne, zaświadczenie lub oświadczenie o niekaralności, opinia komendanta Policji, dokumentacja dot. oceny i dokumentowania stopnia ryzyka oraz zawiadomienia Komendanta Policji. Kryterium kontroli zostało zawarte w jej temacie /…/ przedmiotowe kontrole są kontrolami zgodności, gdzie jedynym kryterium jest kryterium legalności. Ze względu na wąski obszar kontroli oraz posiadaną przez pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego specjalistyczną wiedzę w tym obszarze, nie było konieczne formułowanie rozbudowanych wskazówek metodycznych. Problemy na które należy zwrócić szczególną uwagę były zawarte w „zakresie przedmiotowym kontroli", a dowody niezbędne do dokonania ustaleń określone zostały*

[38] Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 *Regulaminu Organizacyjnego WBiZK.*
[39] ZKIII.431.3.2012 i ZKIII.431.5 2013
[40] ZKIII.431.5.2012, ZKIII.431.6.2012, ZKIII.431.2.2013 i ZKIII.431.3.2013.
[41] Zwane dalej „*WCZK*".
[42] ZKIII.431.3.2012, ZKIII.431.5.2012, ZKIII.431.6.2012, ZKIII.431.2.2013, ZKIII.431.3.2013, ZKIII.431.4.2013

we „wskazówkach metodycznych". (…) W mojej ocenie programy kontroli zawierały wszystkie niezbędne elementy do dokonania rzetelnych ustaleń w kontrolowanym obszarze oraz wydania obiektywnej oceny."

(dowód: akta kontroli str. 370-373)

W sprawie programu ZKIII.431.5.2013, II Wicewojewoda Śląski wyjaśnił, że zatwierdził go, gdyż ww. program został sporządzony zgodnie z *Regulaminem*. Stwierdził też, że we wskazówkach metodycznych wskazane zostały dowody niezbędne do dokonania ustaleń, a w pozostałych kwestiach przytoczył te same argumenty, co Dyrektor *WK*.

(dowód: akta kontroli str. 366-369)

2. Negatywnie należy ocenić nierzetelne dokumentowanie przeprowadzonych kontroli, zwłaszcza, że:

   a) w żadnym ze sporządzonych w badanym okresie protokołów z przeprowadzonych przez pracowników Urzędu kontroli, nie przedstawiono opisu stwierdzonego stanu faktycznego w zakresie badanych zagadnień, co zdaniem NIK stanowiło naruszenie zasad określonych w § 45 ust. 1[43], ust. 2[44], ust. 4 pkt 1[45] oraz ust. 5 pkt 6[46] *Regulaminu*;

   b) do pięciu z siedmiu skontrolowanych protokołów nie załączono żadnych dokumentów potwierdzających ustalenia oraz przeprowadzone czynności, a w pozostałych dwóch udokumentowano je w bardzo ograniczonym zakresie[47]. Było to niezgodne z § 7 pkt 3[48] i 9[49], § 25 pkt 2[50], § 36 ust. 1[51], ust. 2[52], ust. 3 pkt 1[53] i ust. 8[54] oraz § 37 ust. 1 pkt 2[55] i ust. 3 pkt 5[56] *Regulaminu*.

(dowód: akta kontroli str. 116-119, 139-142, 158-161, 175-177, 195-197, 218-220, 236-238, 276-277, 280, 309,)

Przeprowadzający ww. kontrole starszy inspektor wojewódzki wyjaśnił: *„Prowadziłem ww. kontrole w oparciu o zasady legalności działania przedsiębiorcy, to znaczy przestrzegania obowiązków określonych w art. 18 ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego. Kontrole te skupione były na sprawdzeniu, czy przedsiębiorca realizuje określone w ww. przepisach*

---

[43] Który stanowi, że: „*Ustalenia, dokonane w postępowaniu kontrolnym na podstawie dowodów zgromadzonych w aktach kontroli, kontrolujący opisuje w protokole kontroli w sposób uporządkowany, zwięzły i przejrzysty*".

[44] Który stanowi, że: „*Protokół kontroli powinien przedstawiać stan faktyczny ustalony przez kontrolującego, przy czym opisu stanu faktycznego nie można zastępować opisem dowodów zgromadzonych w aktach kontroli lub cytatami z poszczególnych dokumentów, w tym z wyjaśnień lub zeznań świadków*".

[45] Który stanowi, że: „*Sporządzający protokół kontroli kontrolujący ustala stan faktyczny (pozytywny lub negatywny) na podstawie dowodów, podając skalę kontrolowanego zagadnienia*".

[46] Który stanowi, że: „*Protokół kontroli powinien zawierać wskazanie podstaw dokonanych ustaleń, z powołaniem odpowiednich stron akt kontroli*".

[47] Do protokołu kontroli ZKIII.431.2.3013 kontroler Urzędu załączył zestawienia zużytych środków strzałowych i wykazy zużytych materiałów wybuchowych na budowie, a do protokołu kontroli ZKIII.431.3.2012 - wydruk z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej, potwierdzający zawieszenie działalności gospodarczej przez kontrolowany podmiot.

[48] Który stanowi, że: „*Postępowanie kontrolne należy prowadzić przy uwzględnieniu następujących zasad: rzetelnego dokumentowania wyników kontroli, w sposób zapewniający prawidłowe oddanie wszystkich ustaleń kontroli i tak, aby poszczególne sformułowania były jednoznacznie rozumiane przez wszystkich zapoznających się z tą dokumentacją*".

[49] Który stanowi, że: „*Zgromadzony w toku kontroli materiał dowodowy utrwala się w formie pisemnej*".

[50] Który stanowi, że: „*Kontrolujący przeprowadza kontrolę w podmiocie kontrolowanym zgodnie z zasadami i trybem postępowania kontrolnego, programem kontroli i zaleceniami zarządzającego kontrolę lub bezpośredniego przełożonego, dokonując w sposób obiektywny ustaleń kontroli oraz rzetelnie je dokumentując*".

[51] Który stanowi, że: „*Kontrolujący dokonuje ustaleń stanu faktycznego na podstawie zebranych w toku kontroli dowodów, przy czym jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem*".

[52] Który stanowi, że: „*Dowodami, o których mowa w ust. 1, są w szczególności: dokumenty, w tym notatki służbowe, rzeczy, oględziny, opinie biegłych i ekspertyzy specjalistów oraz wyjaśnienia i oświadczenia udzielone przez pracowników podmiotu kontrolowanego*".

[53] Który stanowi, że: „*Dowody powinny być: rzetelne, tj. wystarczające pod względem ilościowym i właściwe dla uzyskania wyników kontroli oraz obiektywne i wiarygodne*".

[54] Który stanowi, że: „Kontrolujący utrwala w postaci notatki służbowej inne czynności podjęte w toku kontroli, a także zdarzenia, które mają istotne znaczenie dla ustaleń kontroli. Notatka służbowa jest dowodem potwierdzającym prawidłowe wyniki kontroli zagadnienia, nie może jednak zastępować innych dokumentów, a w szczególności: protokołu oględzin, protokołu przyjęcia ustnych wyjaśnień, protokołu przyjęcia ustnego oświadczenia".

[55] Który stanowi, że: „*Kontrolujący dokumentuje przebieg i wyniki czynności kontrolnych w aktach kontroli, które obejmują w szczególności: dowody, o których mowa w § 36 ust. 1*".

[56] Który stanowi, że: „*Aktami kontroli są w szczególności dowody źródłowe lub wytworzone*".

obowiązki. W trakcie kontroli weryfikowałem zapisy w posiadanej przez kontrolowane podmioty dokumentacji i formułowałem stosowne zapisy w protokołach kontroli – czy przedsiębiorca realizuje, czy nie realizuje, nałożone na niego przepisami obowiązki. Nie sporządzałem dodatkowych, oprócz protokołu kontroli, dokumentów z niektórych czynności kontrolnych, ponieważ kontrolowane elementy (zakresy) nie wymagały dodatkowego dokumentowania (np. uprawnienia do wykonywania prac, zaświadczenia lekarskie, opinie z miejsca zamieszkania). W przypadku, gdy miałbym wątpliwości, co do prawidłowej realizacji obowiązków przez przedsiębiorcę, następowałoby szczegółowe opisywanie kontrolowanych zagadnień i gromadzenie dowodów dających podstawę do podjęcia stosownych czynności wobec przedsiębiorcy."

(dowód: akta kontroli str. 323)

3. Negatywnie ocenić należy również nierzetelne udokumentowanie ustaleń zawartych w protokołach kontroli:

   a) Zawarte w protokołach zapisy dotyczące prawidłowości prowadzenia przez podmiot kontrolowany ewidencji nabytych, przechowywanych i zużytych *MWc*[57] zawarte we wszystkich protokołach kontroli nie zostały w sposób rzetelny udokumentowane. W żadnym z protokołów kontroli nie podano bowiem, czy zapisy w prowadzonej przez podmiot kontrolowany ewidencji odnoszące się do ilości i rodzaju nabytych, zużytych i przechowywanych[58] *MWc* były zgodne z dokumentami źródłowymi oraz stanem magazynowym[59]. Jedynie w przypadku kontroli ZKIII.431.2.3013 kontroler załączył do protokołu zestawienia zużytych środków strzałowych i wykazy zużytych na budowie *MWc*.

   (dowód: akta kontroli str. 117, 140, 159, 176, 196, 219, 237)

   Przeprowadzający kontrolę wyjaśnił, że badając prawidłowość prowadzenia ewidencji porównywał wpisy w ewidencji z dokumentacją techniczno-organizacyjną, dokumentami zakupu materiałów wybuchowych oraz dokumentami rozchodu materiałów wybuchowych. Wyjaśnił też, że nie podawał w protokołach kontroli, czy w prowadzonej przez przedsiębiorcę ewidencji zostały odnotowane ilości i rodzaje nabytych i zużytych materiałów wybuchowych zgodnie z dokumentacją źródłową, ponieważ stwierdził, że zapisy w ewidencji były zgodne z dokumentacją źródłową i wobec tego nie formułował zapisów w protokole. Stwierdził również, że nie odnotowywał w protokołach kontroli czynności porównania wpisów w ewidencji z dokumentami źródłowymi, ani nie załączał dowodów z badania do akt kontroli, ponieważ w wyniku przeprowadzonych analiz przedstawionych dokumentów nie ujawnił żadnych nieprawidłowości.

   (dowód: akta kontroli str. 316-322)

   b) W sześciu[60] protokołach kontroli ustalenia dotyczące przestrzegania przez podmiot kontrolowany warunków określonych w pozwoleniu Wojewody na nabywanie, przechowywanie i używanie *MWc*[61], nie zostały zdaniem NIK rzetelnie opisane i udokumentowane. I tak:

      - w czterech[62] protokołach kontroli podano wyłącznie rodzaje i ilości zużytych materiałów wybuchowych, nie odnosząc się natomiast do tego, do jakich prac te MWc zostały zużyte, co uniemożliwiało ocenę, czy wykorzystano je zgodnie z udzielonym przez Wojewodę pozwoleniem. Starszy inspektor wojewódzki wyjaśnił, *że* nie sporządzał takich zapisów, ponieważ stwierdził, że rodzaj prac był zgodny z pozwoleniami Wojewody, którymi dysponował w trakcie kontroli.
      - w jednym[63] z nich podano wyłącznie rodzaje i ilości nabytych *MWc*, nie odnosząc się natomiast do tego, czy i do jakich prac zostały one zużyte oraz

[57] Zwanej dalej „*ewidencją*".
[58] W przypadku kontroli ZKIII.431.6.2012
[59] Konieczność podania zgodności zapisów w ewidencji ze stanem magazynowym dotyczyła kontroli Nr ZKIII.431.6.2012.
[60] ZKIII.431.5.2012, ZKIII.431.6.2012, ZKIII.431.2.2013, ZKIII.431.3.2013, ZKIII.431.4.2013 oraz ZKIII.431.5.2013
[61] Zwanym dalej „*pozwoleniem*".
[62] Protokoły ZKIII.431.5.2012, ZKIII.431.2.2013, ZKIII.431.3.2013 i ZKIII.431.5.2013
[63] Protokół ZKIII.431.6.2012

czy ilość nabytych i zużytych materiałów wybuchowych była zgodna z rodzajami i ilościami wyszczególnionymi w pozwoleniu. Nie wskazano też, czy nabyte *MWc* zostały w całości zużyte, czy też część z nich była przechowywana. Starszy inspektor wojewódzki wyjaśnił*: „Ilości i rodzaje nabytych materiałów wybuchowych porównałem z ilościami i rodzajami określonymi w pozwoleniu, były one zgodne. Z ewidencji wynikało, że część materiałów wybuchowych była przechowywana w magazynie. Z uwagi, że ilość magazynowanych materiałów wybuchowych mieściła się w limitach określonych w pozwoleniu Wojewody i z dokumentacji prowadzonych prac badawczych wynikało ile materiałów zużyto – nie miałem wątpliwości, że jest to zgodne z wymogami pozwolenia. (…) Nie opisałem powyższego w protokole kontroli, ponieważ nie stwierdziłem niezgodności";*

- w jednym[64] z protokołów kontroli podano wyłącznie informacje o rodzaju i ilości zakupionych materiałów wybuchowych. Nie napisano natomiast: do jakich prac nabyte materiały wybuchowe zostały zużyte (czy były to rodzaje prac wymienione w pozwoleniu) oraz czy ilość nabytych i zużytych materiałów wybuchowych była zgodna z rodzajami i ilościami wyszczególnionymi w pozwoleniu. Również w tym przypadku, starszy inspektor wojewódzki wyjaśnił, że nie wpisywał powyższych kwestii do protokołu, gdyż rodzaj prac oraz *„Ilość i rodzaj nabytych materiałów wykazana w dokumentach źródłowych (zakupu, ewidencji i dokumentacji organizacyjno-technicznej pokazu pirotechnicznego) była zgoda z ilością i rodzajem materiałów wybuchowych określonych w pozwoleniu".*

(dowód: akta kontroli str. 139-140,159, 175, 195-196, 218-219, 236-237, 317-322)

4. W ocenie NIK, zawarte we wszystkich protokołach kontroli zapisy dotyczące przestrzegania przez podmiot kontrolowany obowiązku zapewnienia stałego nadzoru nad osobami mającymi dostęp do materiałów wybuchowych, sporządzone były w sposób nieprecyzyjny (nierzetelny). Stwierdzano w nich wprawdzie, dokumentacja których osób została zbadana pod kątem spełniania wymogów art. 19 *ustawy o MWc*, jednakże w protokołach nie odnoszono się do kwestii, czy to właśnie te osoby wykonywały prace przy użyciu *MWc*. Starszy inspektor wojewódzki wyjaśnił, że sprawdzał dokumentację techniczno-organizacyjną dotyczącą wykonanych przez przedsiębiorcę prac z użyciem *MWc*, w tym kto wykonywał dane prace oraz czy osoby te spełniały wymagania określone w art. 19 *ustawy o MWc*. Nie odnotował powyższego w protokołach kontroli, ponieważ nie było przypadku, aby pracownik nieposiadający uprawnień nadzoru wykonywał prace z użyciem materiałów wybuchowych samodzielnie.

(dowód: akta kontroli str. 117, 140, 159-160, 175-176, 196, 219, 237, 316-322)

a) W protokole kontroli ZKIII.431.6.2012 w pkt 5 „*Zapewnienie bezpiecznego przechowywania materiałów wybuchowych*" stwierdzono, że: *„Materiały wybuchowe przechowywane są w magazynie materiałów wybuchowych, który zapewnia bezpieczeństwo przed dostępem osób nieuprawnionych. (…)"*, jednak do protokołu kontroli nie załączono protokołu oględzin ww. magazynu. Nie udokumentowanie oględzin przeprowadzający kontrolę st. inspektor wojewódzki wyjaśnił następująco: *„(…) przeprowadziłem oględziny magazynu, w którym były przechowywane materiały wybuchowe. W protokole kontroli ograniczyłem się do zapisu, że materiały wybuchowe przechowywane są w magazynie, który zapewnia bezpieczeństwo przed dostępem osób nieupoważnionych, ponieważ jest murowany, zabezpieczony technicznie, drzwi wejściowe są obite blachą. Dodatkowo zapewniona jest całodobowa ochrona fizyczna obiektu. Nie sporządziłem z przeprowadzonych oględzin obiektu magazynowego protokołu, ponieważ nie miałem uwag do sposobu jego zabezpieczenia przed dostępem osób nieupoważnionych."*

(dowód: akta kontroli str. 160-161, 310-314, 319-320)

[64] Protokół ZKIII.431.4.2013

b) W protokole kontroli ZKIII.431.5.2013 w pkt 5 „*Przestrzeganie zasad bezpiecznego prowadzenia prac przy użyciu materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego*" stwierdzono m.in., że dla prowadzonych prac przedsiębiorca opracował dokumentację techniczno-organizacyjną. Nie zawarto w nim jednak wpisów wskazujących na to, że dokumentacja ta została przez kontrolującego sprawdzona pod kątem zgodności z wymogami § 3 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[65]. Starszy inspektor wojewódzki wyjaśnił, że sprawdzał tą dokumentację pod ww. kątem, lecz nie odnotował tego gdyż nie miał do niej uwag.

(dowód: akta kontroli str. 237, 316-317)

c) W dwóch[66] protokołach kontroli, w pkt 4 „*Ocena i dokumentowanie stopnia ryzyka związanego z prowadzeniem prac przy użyciu materiałów wybuchowych*" stwierdzono, że „*przedsiębiorca prowadził dokumentację dot. oceny ryzyka dla prac przy użyciu materiałów wybuchowych na stanowiskach związanych z wykonywaniem pokazów pirotechnicznych*", pomimo tego, że kontrolowane podmioty nie posiadały pozwolenia *Wojewody* na prowadzenie pokazów pirotechnicznych. St. inspektor wojewódzki tłumaczył ww. fakt, pomyłką.

(dowód: akta kontroli str. 95-96, 172-173, 176, 237, 318, 321)

W ocenie NIK, takie dokumentowanie czynności kontrolnych nie daje możliwości rzetelnej weryfikacji rzetelności przeprowadzonych czynności kontrolnych. W efekcie, nie pozwala na rzetelną ocenę pracy odpowiedzialnych za kontrole osób i podmiotów kontrolowanych.

W sposób pośredni, negatywnie wpływa też na bezpieczeństwo, gdyż jedynie precyzyjne wskazanie w protokołach kontroli, jaka dokumentacja była badana, daje gwarancję, że kontrole wojewody w tym zakresie przeprowadzone zostały prawidłowo i stanowią potwierdzenie, iż podmioty działające w oparciu o udzielone pozwolenie przestrzegają prawa i gwarantują, że dostęp do środków strzałowych miały wyłącznie osoby spełniające warunki określone w art. 19 *ustawy o MWc.*

Nie sposób – zdaniem NIK – zaakceptować stosowanej w przez pracowników Urzędu praktyki, że w protokołach, w sposób precyzyjny dokumentowane są wyłącznie te czynności, w wyniku których stwierdzone zostały nieprawidłowości. Należy bowiem zauważyć, że praktyka ta nie znajduje oparcia w regulacjach wewnętrznych Urzędu.

5. Dwie[67] spośród siedmiu wykonanych przez Urząd kontroli przeprowadzono w siedzibie Urzędu, a nie w siedzibie przedsiębiorcy działającego w oparciu o pozwolenie udzielone przez Wojewodę. Zastosowanie takiego trybu przeprowadzenia kontroli jest uzasadnione, zgodnie z art. 80a ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[68], tylko wtedy, gdy może usprawnić prowadzenie kontroli, przy czym, zdaniem NIK, przesłanka ta powinna być rzetelnie udokumentowana.

(dowód: akta kontroli str. 139, 236. 275)

Starszy inspektor wojewódzki wyjaśnił:

– odnośnie kontroli ZKIII.431.5.2012*: „Przeprowadziłem kontrolę w Urzędzie z uwagi na prośbę prezesa (…), którą motywował trudną sytuacją lokalową. Siedziba firmy znajdowała się bowiem w jego mieszkaniu, gdzie przebywało małe dziecko. Nie było tam właściwych warunków do przeprowadzenia kontroli. Dodatkowo przedsiębiorca nie przechowywał materiałów wybuchowych, a kontrola opierała się wyłącznie na analizie dokumentacji prowadzonej w związku z wykonywaną działalnością gospodarczą";*
– odnośnie kontroli ZKIII.431.5.2013: *„W dniu, na który było zaplanowane przeprowadzenie kontroli, tj. 19 grudnia 2013 r., jadąc do przedsiębiorcy w celu*

[65] Dz. U. Nr 42, poz. 216, zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie sposobu prowadzenia prac*".
[66] ZKIII.431.2.2013 i ZKIII.431.5.2013
[67] ZKIII.431.5.2012 i ZKIII.431.5.2013.
[68] Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

przeprowadzenia kontroli, skontaktowałem się telefonicznie z członkiem zarządu (…), żeby zapowiedzieć dodatkowo moją wizytę oraz ustalić godzinę spotkania w firmie. Członek zarządu firmy oświadczył, że nie wie nic o kontroli w tym dniu, ale ustali (…), czy wpłynęło zawiadomienie o kontroli. Po jakimś czasie ww. /…/ poinformował mnie, że zawiadomienie o kontroli jest w sekretariacie, natomiast sekretarki z niewiadomych mu przyczyn nie przekazały zawiadomienia do jego wiadomości. (…) oświadczył, że nie jest możliwe w dniu 19 grudnia 2013 r., aby on osobiście lub inna upoważniona osoba udzielała w miejscu prowadzenia działalności wyjaśnień kontrolerom Urzędu. (…) Jednocześnie poprosił o zgodę na to, aby w dniu następnym, w ramach zaplanowanej już kontroli, osobiście złożył wyjaśnienia i przedłożył dokumentację do wglądu w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim".

Natomiast, na pytanie o przyczyny przesunięcia terminu przeprowadzenia kontroli odpowiedział: *„Spełniłem prośbę przedsiębiorcy, ponieważ oświadczył, że w późniejszym terminie planuje dłuższy wyjazd zagraniczny i zależy mu na tym, żeby załatwić obowiązek poddania się kontroli przed wyjazdem. Jednocześnie nadmieniam, że w przypadku ww. firmy kontrola ograniczała się do sprawdzenia wykonanych prac na podstawie dokumentacji".*

(dowód: akta kontroli str. 316, 318)

6. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nadzór ze strony Kierownika *OBP* nad sposobem dokumentowania kontroli przeprowadzonych przez podległego mu pracownika *OBP* u przedsiębiorców prowadzących działalność w oparciu o udzielone przez Wojewodę pozwolenie oraz realizację przez niego obowiązku weryfikacji przygotowanych protokołów kontroli. Ustalono bowiem, że na żadnym z analizowanych protokołów nie było sporządzonej przez Kierownika adnotacji o przeprowadzonej ich weryfikacji, do czego był on zobowiązany postanowieniami *„Instrukcji sporządzania protokołu kontroli i jego przekazania kierownikowi podmiotu kontrolowanego"*[69]. Instrukcja ta stanowiła zał. nr 27[70] do *Regulaminu*.

(dowód: akta kontroli str. 119, 142, 161, 177, 197, 220, 238, 301-304)

Kierownik *OBP* w następujący sposób wyjaśniał okoliczności związane z weryfikacją protokołów kontroli: *„Protokoły kontroli (…) sporządzane były przez członków zespołu kontrolnego (…), w skład którego wchodził pracownik Urzędu oraz funkcjonariusz Policji, w trakcie jednodniowych czynności przeprowadzanych w siedzibie przedsiębiorcy. W celu zminimalizowania obciążających stronę formalności, protokół sporządzany był na bieżąco w trakcie czynności i także na miejscu (zazwyczaj) podpisywany przez przedstawiciela strony i doręczany mu w dniu przeprowadzanych czynności kontrolnych. Opisany model kontroli był uzgadniany z upoważnionymi pracownikami Wydziału Kontroli i przez nich akceptowany. Z uwagi na fakt, że otrzymywałem protokoły w postaci zakończonej i podpisanej, w tym także przez stronę, weryfikacja tych dokumentów miałaby więc charakter wyłącznie formalny. Ustalenia kontroli weryfikowane były przeze mnie ostatecznie na etapie opracowywania przez pracownika projektu wystąpienia pokontrolnego. (…) całość dokumentacji podlegała weryfikacji przez wyznaczonych pracowników Wydziału Kontroli. Zarówno w okresie objętym kontrolą, jak i poprzednio, w tym także przed rozpoczęciem mojego oddelegowania, nie formułowali oni jakichkolwiek uwag czy wskazówek, co do poprawienia, uzupełnienia, czy dokonania*

---

[69] Zwanej dalej „Instrukcją".

[70] Zgodnie z treścią *Instrukcji* weryfikację protokołu przez bezpośredniego przełożonego lub osobę wyznaczoną przez dyrektora wydziału nastąpić powinna w czasie trwania kontroli lub po jej zakończeniu i polegać ma m.in. na sprawdzeniu prawidłowości opisu ustaleń kontroli i ich udokumentowania. Dowodem dokonania weryfikacji, zgodnie z *Instrukcją*, jest notatka służbowa lub adnotacje na projekcie protokołu kontroli. Weryfikacja protokołu kontroli w każdym przypadku następować miała przed przekazaniem go kierownikowi jednostki kontrolowanej.
Instrukcja umożliwiała dokończenie sporządzania protokołu kontroli po zakończeniu kontroli (pkt 7a) w terminie do 15 dni roboczych od daty zakończenia kontroli. W tym okresie możliwe było wykonanie czynności przewidzianych *Instrukcją*, tj. uporządkowanie opisów ustaleń kontroli i sprawdzenie poprawności sporządzenia protokołu. *Instrukcja* (zgodnie z pkt 7b) przewidywała jako następny krok zweryfikowanie protokołu kontroli przez bezpośredniego przełożonego (lub osobę wyznaczoną przez dyrektora wydziału) w celu sprawdzenia prawidłowości opisu ustaleń kontroli, stosowania wzoru zawartego w *Regulaminie* i udokumentowania opisanych ustaleń oraz omówienia poprawek z członkami zespołu kontrolnego. Następną czynnością przewidzianą w ww. schemacie było poprawienie protokołu kontroli polegające na wprowadzeniu wskazanych zmian do protokołu kontroli.

innych zmian w sporządzanej dokumentacji. (…) Zapoznając się z dokumentami opracowanymi w ramach kontroli, w tym z protokołem kontroli i projektem wystąpienia pokontrolnego, pracownicy Wydziału Kontroli (…) nie wnosili żadnych uwag co do ich formy, szczegółowości, czy poziomu dokumentowania ustaleń. (…) Pozytywna weryfikacja dokumentacji przez cały okres realizacji czynności oraz brak uwag, co do trybu kontroli, jak i jakości jej dokumentowania stanowiły dla mnie, jak i moich przełożonych, potwierdzenie prawidłowego prowadzenia i dokumentowania czynności. (…) Nadmieniam, że z uwagi na braki kadrowe w komórce (3 nieobsadzone stanowiska) od 2009 r. praktycznie samodzielnie realizuję zadania w zakresie nadzoru wojewody nad działalnością straży gminnych (miejskich) na obszarze województwa śląskiego (…), a od maja 2014 r. także zadania w zakresie kontroli zgodności parametrów technicznych urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk zainstalowanych na stadionach, w obiektach lub na terenach, na których przeprowadzane są imprezy masowe z minimalnymi wymogami technicznymi określonymi w przepisach. Także pracownik realizujący kontrole przestrzegania przez przedsiębiorców albo kierowników jednostek naukowych obowiązków wskazanych w ustawie o materiałach wybuchowych do użytku cywilnego, równocześnie obok innych swoich obowiązków, w zastępstwie nieobecnej pracownicy (urlop wychowawczy) realizuje np. zadania związane z pozostającymi w nadzorze MSW rządowymi i lokalnymi programami poprawy bezpieczeństwa. Zauważyć należy także, że większość przeprowadzanych kontroli miała charakter stricte formalny i opierała się na wytworzonej i posiadanej przez przedsiębiorców dokumentacji. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest nieposiadanie przez nich uprawnień do magazynowania materiałów wybuchowych i ich niedysponowanie nimi w chwili przeprowadzanych kontroli. Jednocześnie informuję, że uwzględniając zalecenia i uwagi przekazywane w trakcie kontroli, forma opracowywanej dokumentacji jest obecnie poddawana stosownej weryfikacji, celem pełnego uwzględnienia przekazanych wskazówek już od kolejnej przeprowadzanej kontroli."

(dowód: akta kontroli str. 379-383)

Zdaniem NIK, ze względu na szczególny przedmiot działalności kontrolnej, nadzór nad jej rzetelnością powinien być sprawowany szczególnie pieczołowicie. Zatem powyższe argumenty nie mogą być uwzględnione jako usprawiedliwienie nieprzestrzegania przepisów *Regulaminu*.

7. W wystąpieniu pokontrolnym z kontroli ZKIII.431.4.2013, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezawiadomieniu komendanta miejskiego policji o wykonywaniu pokazu pirotechnicznego, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 *ustawy o MWc*, nie napisano o tej nieprawidłowości i sformułowana została pozytywna ocena ogólna kontrolowanej działalności. Wystąpienie nie zawierało też negatywnej oceny cząstkowej dotyczącej niewypełnienia przez przedsiębiorcę ww. ustawowego obowiązku. Sformułowanie pozytywnej oceny ogólnej oraz brak ocen cząstkowych był niezgodny z § 50 ust 6, 7 i 9[71] *Regulaminu*.

(dowód: akta kontroli str. 220-221, 284-285)

Starszy inspektor wojewódzki, który przeprowadził ww. kontrolę i sporządził projekt wystąpienia, wyjaśnił: *„W wyniku kontroli stwierdziłem, że przedsiębiorca nie posiadał potwierdzenia wysłania powiadomienia do komendanta miejskiego policji. Z analizy dokumentów wynikało, że przedsiębiorca przeprowadził jedynie jeden pokaz pirotechniczny w okresie objętym kontrolą. Przedsiębiorca oświadczył, że musiał gdzieś*

[71] Zgodnie z § 50 ust. 7 i 9 Regulaminu: *„Oceny, uwagi i zalecenia zawarte w wystąpieniu należy formułować w sposób obiektywny i opierać na dokonanych w toku kontroli ustaleniach. Wystąpienie powinno być pełne, czyli zawierać zarówno oceny cząstkowe o charakterze negatywnym, dotyczące wszystkich nieprawidłowości, jak i cząstkowe oceny pozytywne. W razie wystąpienia nieprawidłowości należy wyraźnie określić zastosowane kryterium oceny. W zależności od podmiotu objętego kontrolą stosuje się kryterium legalności, celowości, gospodarności lub rzetelności (ust. 7). Kontrolujący stosuje następujące oceny ogólne kontrolowanej działalności: 1) ocenę pozytywną, gdy wszystkie istotne aspekty kontrolowanej działalności były prowadzone prawidłowo; 2) ocenę pozytywną z uchybieniami, gdy stwierdzone w toku kontroli uchybienia występowały w sposób powtarzający się, lecz miały one wyłącznie charakter formalny i zasadniczo nie wpływały na kontrolowaną działalność; 3) ocenę pozytywną z nieprawidłowościami, gdy stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność i nie przekraczały założonego dla kontroli progu istotności; 4) ocenę negatywną, gdy stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na kontrolowaną działalność i przekraczały założony dla kontroli próg istotności."*

zagubić potwierdzenie wysłania zawiadomienia. Jednocześnie z analizy dokumentacji wykonanego pokazu wynikało, że był to bardzo mały pokaz (…) W trakcie kontroli pouczyłem przedsiębiorcę o obowiązku posiadania potwierdzenia powiadomienia komendanta miejskiego policji o planowanym pokazie pirotechnicznym." Wymieniony wyjaśnił ponadto, że nie zasięgał w tej sprawie informacji w Komendzie Miejskiej Policji. *„(…) Musiałbym wysłać do Komendy pisemne zapytanie, a ponieważ posiadałem upoważnienie do kontroli tylko na jeden dzień, nie zdążyłbym w tym dniu wysłać pisma z Urzędu i nie uzyskałbym w tym dniu odpowiedzi z Komendy."*

Odnosząc się do sformułowanej w wystąpieniu oceny stwierdził: *„Sformułowałem ocenę ogólną pozytywną przedsiębiorcy z uwagi na fakt, że oceniałem nie tylko obszar, który dotyczył powiadomienia, ale całokształt realizacji obowiązków określonych w ustawie o MWc jak również brałem pod uwagę fakt, że przeprowadzony pokaz pirotechniczny był bardzo niewielki i brak potwierdzenia powiadomienia w tym szczególnym przypadku nie mógł spowodować negatywnej oceny ogólnej. Dodatkowo charakter prac (…) nie mógł stanowić w mojej ocenie istotnego zagrożenia dla bezpieczeństwa."*

Na pytanie: *„Dlaczego nie zamieścił Pan w projekcie wystąpienia oceny pozytywnej z nieprawidłowościami, skoro ocenę taką przewiduje Regulamin?",* starszy inspektor wojewódzki odpowiedział: *„Nie zamieściłem w projekcie wystąpienia oceny pozytywnej z nieprawidłowościami, ponieważ przedsiębiorca miał powiadomienie, nie dysponował jedynie potwierdzeniem wysyłania go do Komendy. Pokaz pirotechniczny był bardzo mały, dla niewielkiej liczby osób i ze względu na te okoliczności nie obniżyłem oceny ogólnej. Przedsiębiorca oświadczył, że więcej się taka sytuacja nie powtórzy i będzie przechowywał potwierdzenia wysyłki. Między innymi brany był pod uwagę fakt, żeby ocena z kontroli mobilizowała przedsiębiorcę do jeszcze lepszej realizacji obowiązków."*

(dowód: akta kontroli str. 322-323)

Kierownik *OBP* wyjaśnił: *„Sporządzając (…) wystąpienie pokontrolne, mając na uwadze, że: w okresie poddanym kontroli podmiot kontrolowany wykonał tylko jeden pokaz pirotechniczny, do wzmiankowanego pokazu użył wprawdzie wyrobów pirotechnicznych, do których używania wymagane jest pozwolenie wojewody, jednak były to wyroby o niewielkiej zawartości materiału wybuchowego (…), wymieniony pokaz pirotechniczny nie był wykonywany podczas imprezy masowej, czy o charakterze masowym, a podczas uroczystości rodzinnej, ujawnione uchybienie miało charakter incydentalny i dotyczyło wyłącznie tego pokazu pirotechnicznego, przestrzeganie pozostałych obowiązków wskazanych w ustawie przez poddanego kontroli przedsiębiorcę nie budziło żadnych uwag, a przede wszystkim, opisany powyżej, formalny charakter uchybienia skutkujący brakiem możliwości jego usunięcia, a tym samym brakiem możliwości sformułowania zalecenia w tym zakresie, w wystąpieniu pokontrolnym zaproponowano zarządzającemu kontrolę sformułowanie oceny pozytywnej. (…) zgodnie z metodologią kontroli, weryfikowaną prze uprawnionych pracowników i kadrę Wydziału Kontroli tut. Urzędu, w przypadku objęcia w ramach kontroli badaniem tylko jednego obszaru, jakim w tym przypadku jest realizacja przez przedsiębiorcę lub kierownika jednostki badawczej obowiązków określonych w art. 18 ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, formułowanie ocen cząstkowych w stosunku tylko do tego jednego obszaru należy uznać za nieuzasadnione metodologicznie. (…) argumentację tę podzielili również uprawnieni pracownicy Wydziału Kontroli tut. Urzędu weryfikujący opracowaną w ramach kontroli dokumentację od strony formalnej, a mianowicie pod kątem jej zgodności z postanowieniami Regulaminu (…). Zapoznając się z dokumentami opracowanymi w ramach kontroli, w tym z protokołem kontroli i projektem wystąpienia pokontrolnego, pracownicy wymienionej komórki organizacyjnej, podobnie zresztą jak w przypadku pozostałych kontroli, nie wnieśli żadnych uwag co do ich formy, szczegółowości, czy poziomu dokumentowania ustaleń."*

(dowód: akta kontroli str. 374-378)

Ocena cząstkowa	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem Nr 160/12 z dnia 25 maja 2012 r.[72] Wojewoda Śląski utworzył na terenie województwa System Wczesnego Ostrzegania[73]. Celem wprowadzenia *SWO* było w szczególności zapewnienie niezwłocznego uzyskiwania informacji o zdarzeniach zagrażających ludziom, ich mieniu oraz środowisku, utrzymanie ciągłego monitorowania potencjalnych zagrożeń, szybkie ostrzeganie i alarmowanie zagrożonej ludności[74], w tym w zakresie zagrożeń związanych z wytwarzaniem, magazynowaniem, transportem i używaniem *MWc*.

W załączniku Nr 1 do *zarządzenia SWO* wymieniono 18 jednostek administracji publicznej szczebla wojewódzkiego oraz 28 instytucji i przedsiębiorstw, których kierownicy zostali w § 7 ust. 2 *zarządzenia SWO* zobowiązani do przekazywania do *WCZK* informacji o wykrytych zagrożeniach, zdarzeniach i innych sytuacjach mogących mieć bezpośredni wpływ na stan bezpieczeństwa w województwie śląskim. Ponadto Wojewoda zobowiązał starostów, prezydentów miast, burmistrzów i wójtów do dostosowania istniejących na poszczególnych szczeblach samorządu lokalnego systemów ostrzegania do wymogów omawianego *zarządzenia SWO*[75] oraz zapewnienia ich całodobowego funkcjonowania[76].

Podstawowym narzędziem do przekazywania informacji, ostrzeżeń i komunikatów pomiędzy *WCZK* a powiatowymi centrami zarządzania kryzysowego[77] jest aplikacja informatyczna „*e–CZK*". W Urzędzie nie wprowadzono odrębnej procedury dotyczącej informowania o występujących na terenie województwa zagrożeniach związanych z wytwarzaniem, magazynowaniem, transportem i używaniem *MWc.* Dyrektor *WBiZK* uzasadnił ten fakt tym, że: *„…usystematyzowany obieg informacji obejmuje wszystkie informacje o zagrożeniach występujących na obszarze województwa, w tym również tych wynikających ze zdarzeń z użyciem materiałów wybuchowych (czy też niewybuchów) co oznacza, że prowadzenie odrębnych procedur przepływu informacji w sprawach dotyczących materiałów wybuchowych byłoby nadmierne i niepotrzebnie obciążałoby współpracujące podmioty."*

(dowód: akta kontroli str. 579 – 588)

Gromadzenie i przetwarzanie informacji uzyskiwanych w ramach *SWO* należało do zadań *WCZK*, funkcjonującego w ramach struktury *WBiZK*. W związku z zagrożeniem związanym z transportem materiałów wybuchowych i niebezpiecznych w *WCZK* uruchomiono aplikację informatyczną „*SI – PATROL*", do której na bieżąco wpływały informacje o ujawnionych, podejmowanych i transportowanych przez patrole saperskie niewypałach i niewybuchach. W latach 2012 i 2013 nie wpłynęły do systemu informacje o zdarzeniach niebezpiecznych związanych z wytwarzaniem, magazynowaniem, transportowaniem i używaniem materiałów wybuchowych do użytku cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 589 – 597)

W 2009 roku *WBZiK* opracował – we współpracy z Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach – *„Podręczną procedurę dla koordynatora działań kryzysowych z ramienia Komendy Miejskiej/Powiatowej Policji oraz koordynatora działań kryzysowych z ramienia starosty/prezydenta miasta na prawach powiatu".* W rozdziale X tej procedury określono zasady postępowania w przypadku tzw. „*zdarzenia bombowego*". Nie wyodrębniono w niej jednak działań koniecznych w sytuacjach zagrożeń związanych z wytwarzaniem, magazynowaniem, transportem i użytkowaniem *MWc.* Dyrektor *WBiZK* wyjaśnił, że: *„Z uwagi na specyfikę prowadzonej działalności przez poszczególne podmioty i różnorodność potencjalnych zagrożeń, nie jest możliwe opracowanie jednolitej, uniwersalnej procedury reagowania. Procedury te, w przypadku wystąpienia zagrożeń oparte są zarówno o dokumentację przedsiębiorców (ocenę ryzyka i dokumentację*

---

[72] Zwane dalej „*zarządzeniem SWO*". Wcześniej obowiązywało: zarządzenie Nr 270/04 Wojewody Śląskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie organizacji systemu wczesnego ostrzegania w województwie śląskim.
[73] Zwany dalej: „*SWO".*
[74] § 1 *zarządzenia SWO*.
[75] § 15 *zarządzenia SWO*.
[76] § 13 *zarządzenia SWO*.
[77] Zwane dalej „*PCZK*".

organizacyjno-techniczną wykonywanych prac z użyciem materiałów wybuchowych), jak i o plany zarządzania kryzysowego poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego".

(dowód: akta kontroli str. 598 – 606)

Informacje o podmiotach na terenie województwa śląskiego, którym Minister Spraw Wewnętrznych[78] udzielił koncesji na wytwarzanie i/lub obrót materiałami wybuchowymi oraz materiałami wybuchowymi do użytku cywilnego, a także informacje o zmianach wprowadzonych do tych koncesji gromadzone były, w formie skanów, w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentami[79] *ŚUW*, w wyodrębnionej jednostce Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt[80] pozycja 68 – Bezpieczeństwo publiczne. Oryginały dokumentów wpływających od *MSW* – oznaczone kodem kreskowym – przechowywane były w archiwum. Informacje uzyskane od *MSW* były wykorzystywane w toku kontroli podmiotów gospodarczych.

W okresie objętym kontrolą *Wojewoda* nie otrzymał informacji o udzielonych przez Ministra Gospodarki zgodach na transport materiałów wybuchowych przez województwo śląskie. Nie wpłynęły także w tym okresie od innych organów – w związku z prowadzonymi przez nie kontrolami – informacje o nieprawidłowościach stwierdzonych u przedsiębiorców działających w oparciu o udzielone *pozwolenia*.

(dowód: akta kontroli str. 589 – 593, 607 – 617)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Funkcjonowanie systemu jednoznacznego oznaczenia MWc

4.1. Prowadzenie ewidencji zakupu *MWc*

Opis stanu faktycznego

Informacje o transakcjach zakupu *MWc* przez przedsiębiorców posiadających pozwolenie Wojewody na nabywanie, przechowywanie i używanie *MWc* gromadzone były w systemie *EZD*. Wymieniony system, z uwagi na odwzorowanie elektroniczne wpływających dokumentów (skanowanie do plików *.pdf) zapewniał pełny dostęp do zebranych informacji, a także możliwość powielenia dokumentów (skopiowania plików lub wydruku) do celów wykonywanych czynności. Informacje o transakcjach zakupu *MWc* gromadzone były w wyodrębnionej jednostce *JRWA* – pozycja 68 – Bezpieczeństwo publiczne. System *EZD* dotyczył wszystkich dokumentów wpływających do Urzędu, bądź w nim wytworzonych.

Zawarty w zarządzeniach *Wojewody*[81] tryb postępowania z dokumentami gwarantował przyporządkowanie napływających informacji do konkretnej komórki organizacyjnej i w konsekwencji do konkretnego pracownika, co z kolei zapewniało dostęp do gromadzonych w uporządkowanym według *JRWA* zbiorze dokumentów. System wymuszał przyporządkowanie dokumentów do danej pozycji *JRWA* oraz umożliwiał przełożonym monitorowanie obiegu dokumentacji na każdym jego etapie.

Wszystkie wpływające do Urzędu informacje o transakcjach zakupu *MWc* rejestrowali wyznaczeni pracownicy Kancelarii Ogólnej Urzędu. Następnie dokumenty przyporządkowywane były, pod względem zawartości merytorycznej, do właściwego Wydziału (Biura), a w konsekwencji do konkretnego, odpowiedzialnego za dany zakres spraw pracownika. Ścieżka obiegu dokumentów rejestrowana była automatycznie w rekordzie sprawy. Przyjęte rozwiązanie uniemożliwiało usuwanie dokumentów z systemu oraz zapewniało pozostawienie śladu w przypadku manipulacji danymi, w tym także przez administratora systemu.

Dostęp do poszczególnych dokumentów zawierających informacje o transakcjach zakupu *MWc* posiadali poszczególni pracownicy *WBiZK*, na podstawie uprawnień przydzielonych im

[78] Zwany dalej „*MSW*".
[79] Zwanym dalej: „*EZD*".
[80] Zwanego dalej: „*JRWA*".
[81] Zarządzenie Nr 441/2011 Wojewody Śląskiego z 23 grudnia 2011 r. w sprawie wdrożenia i stosowania instrukcji kancelaryjnej w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach oraz Zarządzenie Nr 377/12 Wojewody Śląskiego z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonywania czynności kancelaryjnych w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach.

przez administratora systemu *EZD*. Informacje o transakcjach *MWc* zabezpieczone były przed nieupoważnionymi ingerencjami i/lub zniszczeniem przez system ewidencji czynności i system uprawnień dostępu zaimplementowany w aplikację *EZD*. Każdy pracownik *WBiZK*, który miał dostęp do informacji o zakupach *MWc*, posiadał w systemie indywidualne konto, zabezpieczone hasłem dostępu oraz pełną historią pracy z dokumentami (zapis, odczyt, itp.). System *EZD* dostępny był przez całą dobę, a ponadto w razie potrzeby dostęp do niego mógł być przyznany również poza siedzibą Urzędu, przy wykorzystaniu laptopów służbowych wykorzystywanych przez pracowników *WBiZK*, w tym także np. w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 397-452)

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

Opis stanu faktycznego

W ramach przeprowadzanych w latach 2012-2013 kontroli pracownicy Urzędu badali w podmiotach działających w oparciu o udzielone przez Wojewodę pozwolenia prawidłowość prowadzenia ewidencji *MWc* zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wzoru ewidencji nabytych, zużytych, przechowywanych, przemieszczanych i zbytych materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego[82]. Kontrole nie wykazały w tym zakresie nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 26-239)

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi do kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że problematyka dotycząca wydawania *pozwoleń* oraz prowadzenia kontroli działalności przedsiębiorców i jednostek naukowych w zakresie przestrzegania obowiązków ustawowych związanych z nabywaniem, przechowywaniem lub używaniem MWc nigdy nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych prowadzonych przez *WK*.

(dowód: akta kontroli str. 387-388)

Wnioski z kontroli

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[83], wnosi o:

1. Wzmocnienie nadzoru nad postępowaniami administracyjnymi o udzielenie *pozwolenia,* pod kątem przestrzegania regulacji zawartych w *Kpa* i *ustawie o MWc.*
2. Prowadzenie postępowań kontrolnych w zakresie przestrzegania przez podmioty działające w oparciu o udzielone przez Wojewodę pozwolenie obowiązków, o których mowa w art. 18 ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy o *MWc*, zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami obowiązującymi w Urzędzie, a w szczególności:
   - opracowywanie programów kontroli zgodnie z zasadami określonymi w tych regulacjach,
   - rzetelne dokumentowanie stanu faktycznego, ustaleń kontroli i przeprowadzonych w jej trakcie czynności,
   - rzetelne weryfikowanie projektów protokołów kontroli przed ich przekazaniem kierownikowi podmiotu kontrolowanego.
3. Dokonywanie ustaleń w zakresie prawidłowości prowadzenia ewidencji *MWc*, nie tylko poprzez analizę przedstawionej dokumentacji, lecz również na podstawie rzetelnie przeprowadzonych oględzin magazynów *MWc* i faktyczne sprawdzenie ilości i rodzaju znajdujących się w nich *MWc*.

[82] Dz. U. z 2012 r. nr 194, poz. 1634.
[83] Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwanej dalej „*ustawą o NIK*".

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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.

Katowice, dnia 30 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach