



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.001.01.2022

Pan
Grzegorz Wowczuk
Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego
we Wrocławiu
Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu
ul. Kotlarska 41
50-151 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.037.2022 Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 9 maja 2022 r.

D/21/508 - „Działania PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Kopalnia Węgla
Brunatnego Turów w zakresie zapobiegania katastrofom górniczym i wyjaśnienia katastrofy górniczej
w 2016 r. oraz nadzór górniczy sprawowany przez Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowy Urząd Górniczy we Wrocławiu ¹ , ul. Kotlarska 41, 50-151 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Wowczuk, Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego we Wrocławiu, od 15 stycznia 2019 r. ² . W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Robert Podolski, Dyrektor OUG, od 10 maja 2012 r. do 31 grudnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie Okręgowego Urzędu Górniczego we Wrocławiu do wyjaśniania katastrof. 2. Organizacja procesu wyjaśniania katastrof górniczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2022 (do dnia zakończenia kontroli ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Grzegorz Fikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/5/2022 z 11 stycznia 2022 r. 2. Anna Zielińska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/6/2022 z 11 stycznia 2022 r.

(akta kontroli t. I str. 1-6)

¹ Dalej: OUG lub Urząd.

² Do 14 stycznia 2019 r. jako pełniący obowiązki Dyrektora OUG.

³ 15 lutego 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd przygotowany był do ustalania stanów faktycznych oraz przyczyn wypadków, zdarzeń i zgonów zaistniałych w nadzorowanych zakładach górniczych. Pracownicy inspekcyjno-techniczni OUG posiadali wykształcenie wyższe (górnictwo lub inne specjalistyczne) oraz uprawnienia zgodne z odpowiednimi opisami stanowisk pracy, zaś działania w zakresie badań niebezpiecznych zdarzeń podejmowane były w oparciu o procedurę przyjętą przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego⁶. Część pracowników nie posiadała jednak zakresów czynności zgodnych z zajmowanym stanowiskiem pracy.

W przypadku wyjaśniania katastrofy górniczej, która miała miejsce w Kopalni Węgla Brunatnego „Turów” w Bogatyni⁷ we wrześniu 2016 r., Dyrektor OUG wydał w dniu 15 lutego 2017 r. orzeczenie, co do prawidłowości działań PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Turów⁸ oraz stanu faktycznego i przyczyn tego zdarzenia. W orzeczeniu wskazano utratę stateczności korpusu zwałowiska, jako przyczynę zdarzenia. Ustalenia zawarte w tym dokumencie nie miały jednoznacznego ani ostatecznego charakteru, gdyż zastrzeżono w nim, iż ostateczne ustalenie o przyczynach niebezpiecznego zdarzenia może nastąpić po wykonaniu ekspertyz. W dokonywanych ocenach decyzją Dyrektora OUG zastosowano procedurę z art. 172 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁹, zgodnie z którą opierano się na dowodach stanowiących ekspertyzy i specjalistyczne opracowania, przygotowane przez podmioty zewnętrzne na zlecenie i na rzecz Przedsiębiorcy prowadzącego ww. zakład górniczy. W ocenie NIK pozyskiwanie tych opracowań przez Przedsiębiorcę może rzutować na obiektywność ustaleń w nich zawartych a w konsekwencji na sposób wyjaśniania przyczyn zdarzenia.

W ramach działań podejmowanych przez OUG w toku badania tego zdarzenia stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych, polegające na: [1] braku wskazania wszystkich niezbędnych elementów w wydanych decyzjach oraz [2] braku zawiadomienia strony o niezataśnieniu sprawy w terminie. W ocenie NIK, Dyrektor OUG podejmował działania zmierzające do rzetelnego i zgodnego z obowiązującymi przepisami wyjaśnienia przyczyn powstania osuwiska oraz aktywnie kontrolował realizację wytycznych, co do dalszej eksploatacji zwałowiska wewnętrznego.

W przypadku dwóch spraw objętych dodatkowym badaniem, związanych z ustaleniem stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznych zdarzeń, jakie miały miejsce w Kopalni Granitu „Borów 17” (w nocy z 25 na 26 września 2018 r.), oraz w zakładzie górniczym „Radków I” (20 września 2019 r.), stwierdzono nieprawidłowości polegające na: [1] braku prawidłowego zamieszczenia w protokołach z oględzin miejsc niebezpiecznych zdarzeń informacji dotyczących wszczęcia i prowadzenia postępowań administracyjnych w przypadku obu zakładów górniczych; [2] braku wskazania wszystkich niezbędnych elementów (w tym niewskazania warunków wznowienia ruchu zakładu) w decyzji dotyczącej zdarzenia w Kopalni Granitu „Borów 17”; [3] braku prawidłowego podpisania (przez wszystkie osoby wskazane jako biorące udział w tej czynności) trzech z pięciu protokołów przesłuchań świadków niebezpiecznego zdarzenia, jakie miało miejsce w Kopalni

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: WUG.

⁷ Dalej: KWB Turów.

⁸ Dalej: PGE GiEK Oddział KWB Turów lub Przedsiębiorca.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1420, ze zm. Dalej: Pgg.

Granitu „Borów 17”; oraz [4] niezakończeniu w wyznaczonym terminie sześciu tygodni badań stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia, jakie miało miejsce w Kopalni Granitu „Borów 17”, przy braku stosownego wystąpienia o prolongatę tego terminu. W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości nie miały jednak wpływu na osiągnięcie celu tych postępowań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Wyjaśnienie katastrofy górniczej z 2016 r. z określeniem przyczyn powstania osuwiska oraz wytycznych co do jego dalszej eksploatacji

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z treścią zarządzenia nr 21 Prezesa WUG z 13 lutego 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego okręgowych urzędów górniczych oraz Specjalistycznego Urzędu Górniczego¹⁰ (ze zm.)¹¹, do zadań pracowników okręgowych urzędów górniczych należało m.in.: [1] przeprowadzanie kontroli w zakładach górniczych według ustalonych zasad, a także przygotowywanie projektów decyzji lub wydawanie decyzji z upoważnienia dyrektora okręgowego urzędu górniczego; [2] przeprowadzanie analiz dokumentów związanych z prowadzeniem ruchu zakładu górniczego; [3] przeprowadzanie oględzin miejsc niebezpiecznych zdarzeń, wypadków lub zgonów naturalnych, zaistniałych w ruchu zakładu górniczego, o których mowa w art. 174 ust. 1 Pgg; oraz [4] ustalanie stanu faktycznego i przyczyn ww. zdarzeń.

Procedury określające przebieg i zakres czynności podejmowanych w ww. zakresie określone zostały w zarządzeniu nr 33 Prezesa WUG z 20 grudnia 2013 r. w sprawie trybu wykonywania czynności inspekcyjno-technicznych przez pracowników okręgowych urzędów górniczych oraz SUG (ze zm.) oraz w zarządzeniu nr 19 Prezesa WUG z 5 października 2020 r. w sprawie trybu wykonywania czynności inspekcyjno-technicznych przez pracowników okręgowych urzędów górniczych oraz SUG (ze zm.)¹². Akty te regulowały m.in. kwestie dotyczące przeprowadzania kontroli w siedzibie przedsiębiorcy, zakładach górniczych i miejscach wydobywania kopalin oraz czynności ustalania stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznych zdarzeń i wypadków zaistniałych w ruchu zakładu górniczego, a od 1 listopada 2020 r. – również prowadzenia czynności wyjaśniających w przypadku podejrzenia popełnienia wykroczenia, którego ściganie należy do właściwości organów nadzoru górniczego.

W ramach ustalania stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznych zdarzeń i wypadków, o których mowa w art. 174 Pgg, przewidziano prowadzenie w okręgowych urzędach górniczych badań powypadkowych¹³. Określono jednocześnie katalog przesłanek zobowiązujących do podjęcia badań powypadkowych, dopuszczając przy tym możliwość objęcia tymi czynnościami innych wypadków i zdarzeń, według uznania właściwego dyrektora okręgowego urzędu górniczego. Prowadzenie badań obejmowało m.in.: [1] niezwłoczne dokonanie oględzin miejsca wypadku lub zdarzenia i zabezpieczenie wszelkich śladów i dowodów; [2] sporządzenie dokumentacji wypadku/zdarzenia (do 31 października 2020 r. – w miarę potrzeb i możliwości, zaś od 1 listopada 2020 r. – niezwłocznie);

¹⁰ Dalej: SUG.

¹¹ Dalej: regulamin organizacyjny.

¹² Dalej łącznie: zarządzenie w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych.

¹³ Zgodnie z zarządzeniem w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych do ustalania stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznych zdarzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące badań powypadkowych.

a także [3] przesłuchanie poszkodowanych oraz świadków (bez zbędnej zwłoki), w tym zarządzenie konfrontacji.

Przyjęto także zasadę sporządzania protokołów z przebiegu wszystkich dokonanych czynności. Na podstawie przeprowadzonych badań, w terminie do 3 dni roboczych od dnia zaistnienia wypadku/zdarzenia dyrektor okręgowego urzędu górniczego zobowiązany był do przygotowania i przekazania do WUG (wstępnej) informacji dotyczącej stanu faktycznego i przyczyn zdarzenia. Dokument kończący i podsumowujący badania stanowiło orzeczenie, opracowywane przez prowadzących badanie przy współudziale prawnika, a następnie podpisywane przez dyrektora właściwego urzędu górniczego. W omawianych procedurach określono niezbędne elementy ww. dokumentów oraz akt badań powypadkowych.

Przyjęte i aktualizowane przez Prezesa WUG procedury odnosiły się także do powiązań prowadzonych badań z innymi postępowaniami prowadzonymi przez organy nadzoru górniczego. Przywołano m.in. możliwość wydania decyzji administracyjnej nakazującej wykonanie w zakładzie górniczym specjalistycznych badań, o których mowa w art. 172 Pgg, a także możliwość wystąpienia do Prezesa WUG o zlecenie przeprowadzenia specjalistycznych badań lub sporządzenie ekspertyzy. Określono także zasady wszczęcia innych postępowań (m.in. w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 171 Pgg).

W omawianych procedurach przyjęto termin sześciu tygodni na ukończenie badań powypadkowych oraz opracowanie ww. orzeczenia. W uzasadnionych przypadkach, za zgodą Prezesa WUG, termin ten mógł zostać przedłużony. Orzeczenie wraz z aktami badań powypadkowych winno być niezwłocznie przekazane do WUG. W zarządzeniu w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych przewidziano także obowiązek przeprowadzenia ponownego badania powypadkowego (oraz, odpowiednio, opracowanie nowego orzeczenia albo potwierdzenie aktualności dotychczasowego orzeczenia), jeżeli po opracowaniu orzeczenia zostały ujawnione istotne okoliczności, które mogły mieć wpływ na ustalenia zawarte w orzeczeniu.

Jak wyjaśnił Dyrektor OUG, w przypadku planowania przez Prezesa WUG wprowadzenia istotnych zmian do obowiązujących w okręgowych urzędach górniczych procedur, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych byli o tym informowani i mogli zgłosić swoje uwagi lub propozycje¹⁴, zaś występujące w trakcie prowadzenia badań wątpliwości z zakresu stosowania zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych były każdorazowo wyjaśniane w drodze konsultacji z merytorycznymi pracownikami WUG oraz omawiane podczas spotkań i szkoleń organizowanych przez WUG.

(akta kontroli t. I str. 11-195, 207, 367-374)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora OUG, ww. procedury badań przyczyn i okoliczności wypadków oraz niebezpiecznych zdarzeń miały zastosowanie do wszystkich tego typu sytuacji, niezależnie od rodzaju zagrożenia dla bezpieczeństwa pracowników, bezpieczeństwa powszechnego, bezpieczeństwa zakładu górniczego i środowiska. W ocenie Dyrektora OUG, dokumenty te szczegółowo precyzowały zasady ustalania stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznych zdarzeń, wypadków i zgonów naturalnych zaistniałych w zakładach górniczych, stanowiąc jednocześnie swoiste polecenie Prezesa WUG, a także instrukcję postępowania w sprawach dotyczących prowadzenia badań. W OUG nie obowiązywały inne akty/procedury dotyczące minimalizacji ryzyka nierzetelnego wyjaśnienia przyczyn katastrofy czy identyfikacji zagrożeń wystąpienia katastrof w toku prowadzonych czynności

¹⁴ Np. w styczniu 2022 r. przeprowadzono konsultacje dotyczące zakresu danych medycznych przetwarzanych w toku prowadzenia czynności inspekcyjno-technicznych, w toku których Dyrektor OUG pismem z 27 stycznia 2022 r. skierowanym do Prezesa WUG wyraził swoje stanowisko w sprawie.

nadzorczo-kontrolnych. Pracownicy OUG winni byli posiadać znajomość niezbędnych przepisów prawa, związanych z wykonywanymi obowiązkami służbowymi (weryfikacja powyższego była elementem prowadzonych naborów), a osoby wykonujące badania powypadkowe szkolone były z technik dochodzeniowych przez zewnętrznych specjalistów (pracowników prokuratury lub Policji). Nowozatrudnieni pracownicy nie pracowali w pełnym zakresie samodzielnie, początkowo wykonując czynności wspomagające pod okiem doświadczonych pracowników, zaś badania wszystkich zdarzeń, zarówno tych typowych, jak i nietypowych, były w każdym przypadku (w ramach sprawowanego nadzoru nad pracą podległych pracowników) omawiane z Dyrektorem OUG lub właściwym jego zastępcą w celu ukierunkowania badań. Dodatkowo przesyłane do WUG (zgodnie z zarządzeniem w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych) orzeczenie wraz z dokumentacją postępowania podlegało ocenie Prezesa WUG.

(akta kontroli t. I str. 65-195, 201-207, 364, 366)

Do prowadzenia kontroli oraz badań powypadkowych wyznaczani byli pracownicy inspekcyjno-techniczni OUG¹⁵. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora OUG, według stanu na 20 stycznia 2022 r. w OUG nieobsadzonych było 3,5 etatu z liczby przewidzianej w schemacie organizacyjnym dla pracowników tej grupy¹⁶. Do prowadzenia działań z omawianego zakresu uprawnionych było łącznie 24 pracowników¹⁷ OUG (w całym okresie objętym kontrolą łącznie 38 osób). Wszyscy pracownicy inspekcyjno-techniczni OUG posiadali wykształcenie wyższe¹⁸ (górnictwo lub inne specjalistyczne) oraz uprawnienia zgodne z ww. opisami stanowisk pracy¹⁹. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 1 lit. a regulaminu organizacyjnego, pracownicy OUG realizowali zadania określone w przepisach prawa, w oparciu o ustalenia planu pracy OUG, schemat organizacyjny OUG, opisy stanowisk pracy oraz zakresy czynności. Część pracowników zatrudnionych na stanowiskach inspekcyjno-technicznych nie posiadała zakresów czynności zgodnych z zajmowanym stanowiskiem, co zostało przedstawione w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Do prowadzenia konkretnych badań Dyrektor OUG wyznaczył w okresie objętym kontrolą łącznie 20 osób (w tym 12 osób upoważnionych m.in. do prowadzenia działań w zakresie ruchu odkrywkowych zakładów górniczych).

(akta kontroli t. I str. 212-217, 375-505)

2. W latach 2016-2022 (do końca stycznia) w OUG prowadzono²⁰ łącznie 127 badań w zakresie ustalania stanu faktycznego i przyczyn wypadków²¹, niebezpiecznych zdarzeń lub zgonów naturalnych (art. 174 Pgg), w tym 79 wypadków²², 39 niebezpiecznych zdarzeń²³ oraz dziewięciu zgonów²⁴. Szczegółowym badaniem

¹⁵ Paragraf 3 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych.

¹⁶ 27,5 etatu.

¹⁷ W tym dwie osoby pełniące funkcję zastępcy dyrektora OUG.

¹⁸ Według stanu na 28 stycznia 2022 r., co było zgodne z treścią załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 689, ze zm.).

¹⁹ O ile były wymagane.

²⁰ Na podstawie danych z systemu „Intradok” OUG oraz odrębnie prowadzonych zeszytów ewidencyjnych.

²¹ Śmiertelny, ciężki, zbiorowy.

²² W 2016 r. – 19; w 2017 r. – siedmiu; w 2018 r. – 12; w 2019 r. – 12; w 2020 r. – 16; w 2021 r. – 13; do końca stycznia 2022 r. nie podjęto badania wypadku.

²³ W 2016 r. – czterech; w 2017 r. – sześciu; w 2018 r. – dziewięciu; w 2019 r. – 11; w 2020 r. – czterech; w 2021 r. – pięciu; do końca stycznia 2022 r. nie podjęto badania niebezpiecznego zdarzenia.

²⁴ W 2016 r. – jednego; w 2017 r. – jednego; w 2018 r. – dwóch; w 2019 r. – nie podjęto badania zgonu naturalnego; w 2020 r. – dwóch; w 2021 r. – dwóch; do końca stycznia 2022 r. – jednego.

objęto postępowania w sprawach ustalania stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznych zdarzeń:

1. osuwiska zwałowiska wewnętrznego zaistniałego 26 września 2016 r. w Kopalni Węgla Brunatnego „Turów” w Bogatyni²⁵ (znak sprawy: WRO.6521.3.2016.WZ/PF);
2. opadu skał z części stropowej zbocza północno-wschodniego zaistniałego w nocy z 25 na 26 września 2018 r. w ruchu zakładu górniczego Kopalnia Granitu „Borów 17” w Kostrzy²⁶ (znak sprawy: WRO.6521.9.2018.JG);
3. osuwiska mas skalnych, zaistniałego 20 września 2019 r. w ruchu zakładu górniczego „Radków I” w Radkowie (znak sprawy: WRO.6521.10.2019.JG).

(akta kontroli t. II str. 1-157)

2.1. W dniu 26 września około godziny 21:00 w KWB Turów doszło do wystąpienia procesu osuwiskowego na zwałowisku wewnętrznym, w wyniku którego nastąpiło osunięcie mas ziemnych w centralnej części zwałowiska na powierzchni ok. 5,4 km². Osuwisko objęło swoim zasięgiem poziomy zwałowe od 275 m n.p.m. do stopy zwałowiska (około 65 m n.p.m.). Stopa zwałowiska przesunęła się o ok. 200 m i spiętrzyła się do rzędnej 93 m n.p.m. z dotychczasowej rzędnej 61 m n.p.m., tj. o ok. 30 m. W środkowej części zbocza zwałowiska, jezior osuwiska przemieścił się na odległość od 200 m do 300 m w kierunku południowo-wschodnim. Całkowicie zasypany został poziom 35 m n.p.m. oraz częściowo poziomy 50 m n.p.m. i 60 m n.p.m. zbocza eksploatacyjnego południowego. Osuwisko charakteryzowało się w początkowej fazie dużą dynamiką. Szacunkowe prędkości w pierwszych kilkunastu godzinach (do 27 września 2016 r. do godz. 16:00) wynosiły od 200 do 400 m/dobę. Prędkość przemieszczania się czoła osuwiska (zmierzona) w dniu 29 września 2016 r. wynosiła 36 m/dobę. Do 6 października 2016 r. nastąpiło praktycznie wygaszenie przemieszczeń mas ziemnych. W rejonie objętym ruchem mas zwałowych pozostała zwałowarka o numerze zakładowym Z-47²⁷, która uległa przemieszczeniu o około 480 m w poziomie i 45 m w pionie. Przemieszczające się masy zwałowe doprowadziły do zniszczenia lub uszkodzenia: [1] zwałowarki Z-47; [2] przenośników taśmowych; [3] sieci odwodnienia powierzchniowego jak i wglębego; [4] sieci reperów²⁸ zastabilizowanych dla potrzeb pomiarów geodezyjnych; [5] innej infrastruktury technicznej zakładu górniczego. W wyniku zdarzenia nikt nie został poszkodowany.

(akta kontroli t. III str. 5-17)

O zdarzeniu (wystąpieniu osuwiska) Dyrektor OUG formalnie poinformowany został przez Kierownika Ruchu Zakładu Górniczego²⁹ w dniu 27 września 2016 r. ok. godz. 7:00. W dniu 26 września 2016 r., ok. godz. 8:30, KRZG poinformował przybyłych na kontrolę w KWB Turów (niezwiązaną tematycznie ze zdarzeniem) pracowników OUG, w tym ówczesnego Zastępcę Dyrektora OUG³⁰, o pęknięciach oraz lokalnych osunięciach i deformacji trasy jednego z przenośników. Jak wyjaśnił Dyrektor OUG, obserwacje z 26 września 2016 r. zostały ujęte w protokole oględzin miejsca zdarzenia, jeszcze przed faktycznym wystąpieniem osuwiska, z uwagi na jego pobyt w KWB Turów, związany z prowadzoną kontrolą. Dyrektor OUG wskazał, że zweryfikował stan skarp i przenośnika na poziomie pracującej zwałowarki Z-47 oraz

²⁵ Dalej: KWB Turów.

²⁶ Dalej: Kopalni Granitu „Borów 17”.

²⁷ Dalej: zwałowarka Z-47.

²⁸ Trwale stabilizowany znak geodezyjny.

²⁹ Dalej: KRZG.

³⁰ Obecnie Dyrektora OUG.

nie stwierdził niepokojących objawów, które wymagałyby podjęcia działań dla jej zabezpieczenia.

Wyjaśnił ponadto, że lokalne osunięcia formowanych pięter zwałowiska nie są zjawiskiem rzadkim, a przemieszczenia te zwykle stabilizują się.

(akta kontroli t. III str. 5-26, 38-40, t. IV str. 3-4, 12)

Do prowadzenia badania przyczyn i okoliczności niebezpiecznego zdarzenia ówczesny Dyrektor OUG wyznaczył dwóch pracowników inspekcyjno-technicznych zatrudnionych w OUG, a poszczególne czynności wykonywali również inni pracownicy Urzędu.

Badanie miejsca niebezpiecznego zdarzenia zapoczątkowały oględziny przeprowadzone w dniach: 26 września 2016 r. (w godzinach 10:00-11:00), 27 września 2016 r. (w godzinach 8:00-20:00) oraz 28 września 2016 r. (w godzinach 8:00-19:00)³¹. Zgodnie z adnotacją zamieszczoną w protokole oględzin niebezpiecznego zdarzenia, stanowił on zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia przyczyn i okoliczności niebezpiecznego zdarzenia – polegającego na utracie stateczności zbocza zwałowiska wewnętrznego oraz awarii zwałowarki o Z-47.

Kolejne oględziny miejsca niebezpiecznego zdarzenia (po formalnym zakończeniu 4 października 2016 r. akcji ratowniczej) przeprowadzone zostały 5 października 2016 r. w godzinach 10:00-13:00³². Zgodnie z adnotacją zamieszczoną w protokole, ustalenia z oględzin stanowiły podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnych w zakresie dotyczącym wstrzymania ruchu w części zakładu górniczego oraz nakazania Przedsiębiorcy dokonania określonych czynności, niezbędnych do zapewnienia prawidłowego prowadzenia ruchu zakładu górniczego, innych niż środki profilaktyczne. Do treści ww. protokołów nie wniesiono zastrzeżeń.

(akta kontroli t. III str. 38-43, 50-177, 566, 570)

W związku ze zdarzeniem wydano cztery decyzje administracyjne:

- znak WRO.90.31.2016.DG-1/DP z 10 października 2016 r.³³ dotyczącą wstrzymania ruchu zakładu górniczego w zakresie: [1] zwałowania wewnętrznego w granicach zakładu górniczego, objętych strefą zagrożenia związaną z wystąpieniem osuwiska, którą wyznaczały punkty określone w decyzji³⁴, do czasu spełnienia warunków określonych w decyzji³⁵ (część A. decyzji) oraz [2] zwałowarki typu ZGOT 11500 nr zakładowy Z-47, do czasu ustalenia przez KRZG bezpiecznych zasad wyprowadzenia tej maszyny (lub jej elementów) ze strefy zagrożenia związanej wystąpieniem osuwiska (część B. decyzji);

- znak WRO.90.32.2016.DG1/DP z 10 października 2016 r.³⁶ dotyczącą nakazania Przedsiębiorcy dokonania określonych czynności, niezbędnych do zapewnienia

³¹ Protokół oględzin miejsca niebezpiecznego zdarzenia z 28 września 2016 r.

³² Protokół oględzin miejsca niebezpiecznego zdarzenia z 10 października 2016 r.

³³ Dalej: decyzja dotycząca wstrzymania ruchu zakładu górniczego.

³⁴ Współrzędne 41 otworów.

³⁵ [1] Określenia parametrów geotechnicznych w aspekcie stateczności zboczy zwałowiska wewnętrznego, na zasadach ustalonych przez KRZG, w celu zweryfikowania granic wyznaczonej strefy zagrożenia; [2] ustalenia, przez KRZG, zasad kontroli deformacji zwałowiska wewnętrznego w części objętej osuwiskiem; [3] ustalenia, przez KRZG - na podstawie opinii zewnętrznych ekspertów z zakresu geologii, geotechniki i hydrogeologii - bezpiecznych zasad prowadzenia zwałowania; [4] ustalenia przez KRZG, bezpiecznych zasad prowadzenia niezbędnych robót w obrębie osuwiska; [5] pisemnego poinformowania Dyrektora, na siedem dni przed planowanym wznowieniem zwałowania, o zrealizowaniu wymogów decyzji.

³⁶ Dalej: decyzja nakazująca dokonanie niezbędnych czynności.

prawkłdowego prowadzenia ruchu zakładu górnicego, innych niŹ srodki profilaktyczne³⁷;

- znak WRO.94.4.2016.D z 10 paŹdziernika 2016 r.³⁸ dotyczacą nakazania Przedsiębiorcy sprawdzenia prawdkłowości stosowanych dotychczas rozwiązań technicznych w zakładzie górniceym w zakresie bezpiecznego prowadzenia zwałowania mas ziemnych na zwałowisku wewnętrznym, doboru przyjętych parametrów geotechnicznych, zastosowania niezbędnych metod i technik pomiarowych dla kontrolowania deformacji zwałowiska oraz nakazania wskazania działań profilaktycznych w celu zapewnienia stateczności zwałowiska;

- znak WRO.90.5.2017.D z 16 lutego 2017 r.³⁹ dotyczacą nakazania Przedsiębiorcy sprawdzenia prawdkłowości stosowanych rozwiązań w zakresie ustalania wielkości dopływu wód do zwałowiska wewnętrznego oraz doboru parametrów systemu odwadniania tego zwałowiska⁴⁰, w ten sposób, Źe przyjęte rozwiązania zostaną przeanalizowane przez jednostkę badawczą, która przedstawi propozycje metodyki ustalania wielkości dopływu wód do zwałowiska oraz docelowy sposób doboru ww. parametrów systemu odwadniania.

Stwierdzone nieprawdkłowości dotyczace prowadzenia postępowań administracyjnych wszczętych w związku z wystąpieniem niebezpiecznego zdarzenia w KWB Turów opisane zostały w sekcji *stwierdzone nieprawdkłowości*.

(akta kontroli t. III str. 28-36, 564-586)

W toku prowadzenia czynności wyjaśniających przez OUG przesłuchanych zostało 22 świadków, co zostało prawdkłowo udokumentowane. Dokumentacja postępowania zawierała niezbędne elementy określone w § 42 ust. 1 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych. W toku prowadzenia badań podjęto lub zlecono przeprowadzenie wszystkich czynności wynikających z obowiązujących przepisów i regulacji wewnętrznnych. Dopełniono także obowiązkę przekazania do Prezesa WUG wstępnej informacji dotyczacej stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia, który podjął decyzję o przeprowadzeniu konsultacji badań omawianego zdarzenia. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora OUG, w konsultacjach przeprowadzonych 7 lutego 2017 r. uczestniczył ówczesny Dyrektor OUG oraz jeden z pracowników wyznaczonych do prowadzenia badań omawianego zdarzenia.

W wyniku zastosowania przez OUG trybu przewidzianego w art. 172 ust. 2 Pgg (tj. nakazania Przedsiębiorcy, w drodze decyzji, sprawdzenia prawdkłowości rozwiązań stosowanych lub przewidzianych przez Przedsiębiorcę do stosowania lub dokonania pomiarów służących ocenie stanu bezpieczeństwa w zakładzie górniceym oraz ocenie stanu bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska w związku z ruchem zakładu górnicego), wszystkie uznane przez OUG za niezbędne badania, analizy i ekspertyzy wykonywane były w toku omawianego postępowania na zlecenie

³⁷ [1] Dokonać, przez Zespól Zagrożeń Naturalnych KWB Turów na podstawie opinii zewnętrznnych ekspertów z zakresu geologii, geotechniki i hydrogeologii, analizy sytuacji geologiczno-górnicej oraz charakterystyki zagrozenia osuwiskowego w części obszaru projektowanego zwałowania znajdujacego się poza strefą objętą procesami deformacji i osuwiskowymi; [2] ustalić, przez KRZG, zasady rozpoznawania budowy geologicznej i warunków geotechnicznych wyrobiska górnicego w obrębie planowanego zwałowania wewnętrznego we wschodniej części (obrzeżu) zwałowiska.; [3] ustalić, przez KRZG, zakres i zasady kontroli deformacji zwałowiska wewnętrznego, nieobjętego osuwiskiem; [4] ustalić, przez KRZG, zakres i bezpieczne zasady zwałowania wewnętrznego (obejmujace m.in. określenie granicznej i gwarantujacej stateczność zboczy objętości zwałowanych mas ziemnych) w obszarach nieobjętych strefą zagrozenia związaną z wystąpieniem osuwiska; [5] przedstawić Dyrektorowi OUG sprawozdanie z wyników analizy sytuacji geologiczno-górnicej i geotechnicznej oraz charakterystyki zagrozenia osuwiskowego na zwałowisku wewnętrznym nieobjętym osuwiskiem, w terminie bezzwłocznym.

³⁸ Dalej: decyzja dotyczaca sprawdzenia rozwiązań technicznych.

³⁹ Dalej: decyzja dotyczaca sposobu ustalania wielkości dopływu wód do zwałowiska.

⁴⁰ Liczba i lokalizacja studni, średnica i sposób zarurowania otworów, parametry pracy pomp – w tym wymagane rzędne zwierciadła wody.

Przedsiębiorcy prowadzącego KWB Turów. Dyrektor OUG nie zlecił wykonania zadań z tego zakresu, ani nie skorzystał z możliwości wystąpienia do Prezesa WUG o zlecenie przeprowadzenia specjalistycznych badań albo sporządzenia ekspertyzy⁴¹. W treści orzeczenia kończącego przedmiotowe badania wskazano, że ze względu na złożony charakter zjawiska i jego skalę, do wyjaśnienia przyczyn zdarzenia należy użyć narzędzi laboratoryjnych i informatycznych niebędących na wyposażeniu organów nadzoru górniczego. Dyrektor OUG wyjaśnił ponadto, iż powyższe wynikało z kierowania się zasadami gospodarności oraz celowości wydatkowania środków publicznych. Wskazał także, że ograniczone możliwości w tym zakresie wynikały z braku upoważnienia pracowników OUG do samodzielnego zaciągania zobowiązań finansowych na wykonywanie ekspertyz bądź powoływania biegłych i ekspertów – całość zobowiązań finansowych, w tym dla wszystkich OUG, zaciągana jest bowiem przez Prezesa WUG jako dysponenta części budżetowej. W latach 2016-2021 WUG wykorzystał łącznie 101,8 tys. zł na zlecenie ekspertyz, analiz i opinii dla WUG, okręgowych urzędów górniczych oraz SUG⁴². W ocenie NIK, brak bezpośredniego zlecenia przez organ nadzoru górniczego wykonania ekspertyz w zakresie stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia, a w konsekwencji – opieranie się w dokonywanych ocenach na ustaleniach poczynionych na rzecz i na zlecenie Przedsiębiorcy, którego działalności dotyczy dane postępowanie, mogło rzutować na wyjaśnianie przyczyn zdarzenia. Należy przy tym zaznaczyć, że w myśl obowiązujących przepisów właściwy organ nadzoru górniczego może nakazać Przedsiębiorcy dokonanie wskazanych analiz lub pomiarów, a koszty tych czynności obciążają co do zasady Przedsiębiorcę⁴³.

W związku z koniecznością uzyskania niezbędnych materiałów oraz przesłuchania osób związanych z działalnością zakładu górniczego, dwukrotnie⁴⁴ złożono do Prezesa WUG prośby o przedłużenie sześciotygodniowego terminu ukończenia badań stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia. Dyrektor OUG wyjaśnił, że zgoda w powyższym zakresie udzielana była w drodze konsultacji telefonicznych.

(akta kontroli t. I str. 218-219, 506-509, t. III str. 1-563, 566, 570-582)

W wyniku prowadzenia postępowania w zakresie ustalania stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia w dniu 15 lutego 2017 r. ówczesny Dyrektor OUG wydał orzeczenie o niebezpiecznym zdarzeniu, zaistniałym 26 września 2016 r. w KWB Turów – polegającym na wystąpieniu osuwiska zwałowiska wewnętrznego (znak WRO.6521.3.2016.WZ/PF)⁴⁵. W orzeczeniu tym wskazano m.in., że przyczyną niebezpiecznego zdarzenia była utrata stateczności korpusu zwałowiska, a do powstania niebezpiecznego zdarzenia mogły przyczynić się następujące czynniki: [1] prawdopodobne powstawanie stref zawodnionych w zwałowanych utworach, będących m.in. skutkiem powodzi z 2010 r. i kolejnego zalania spągu wyrobiska w 2011 r., obniżających parametry wytrzymałościowe zwałowiska; [2] zwiększona koncentracja robót zwałowych, głównie na wyższych piętrach w okresie ostatnich lat obniżająca tempo zagęszczania się zwałowanych mas; [3] brak wystarczającej wiedzy dotyczącej dopuszczalnej intensywności zwałowania popartej badaniami eksperckimi i ustaleniami specjalistycznych służb Przedsiębiorcy; [4] niewystarczająca znajomość zjawisk zachodzących w funkcji

⁴¹ Artykuł 172 Pgg, § 33 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych.

⁴² Tj.: 29,5 tys. zł w 2016 r., 6,0 tys. zł w 2017 r., 34,4 tys. zł w 2018 r., 9,8 tys. zł w 2019 r., 0 zł w 2020 r. oraz 22,1 tys. zł w 2021 r. (wykonanie na poziomie 98-100% planu).

⁴³ Art. 172 ust. 2 i 3 Pgg.

⁴⁴ Pismami z 4 listopada 2016 r. oraz 4 stycznia 2017 r.

⁴⁵ Zgodnie z § 41 ust. 1 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych, przedmiotowe orzeczenie opracowano przy współudziale radcy prawnego.

czasu w podłożu i korpusie zwałowiska; [5] brak jednolitych kryteriów postępowania w sytuacji sygnalizującej wzrost zagrożenia; [6] brak sformalizowanego systemu ostrzegania o osuwiskach.

Ówczesny Dyrektor OUG wskazał jednocześnie, że ze względu na złożony charakter zjawiska i jego skalę, do wyjaśnienia przyczyn zdarzenia należy użyć narzędzi laboratoryjnych i informatycznych niebędących na wyposażeniu organów nadzoru górniczego, a ostateczne ustalenie przyczyn niebezpiecznego zdarzenia może nastąpić po wykonaniu ekspertyz: [1] przeprowadzających ocenę prawidłowości dotychczas stosowanych rozwiązań technicznych w zakresie bezpiecznego zwałowania mas ziemnych na zwałowisku wewnętrznym, w tym doboru właściwych parametrów geotechnicznych; [2] ustalających prawidłowość stosowanych metod i technik pomiarowych dla kontrolowania deformacji zwałowiska; [3] wskazujących działania profilaktyczne w celu zapewnienia stateczności zwałowiska. Wskazane wyżej przesłanki ostatecznego ustalenia przyczyn niebezpiecznego zdarzenia były tożsame z sentencją skierowanej do Przedsiębiorcy decyzji dotyczącej sprawdzenia rozwiązań technicznych. Ponadto w orzeczeniu wskazano, że w związku z zaistniałym zdarzeniem, na obecnym etapie badań przyczyn i okoliczności zdarzenia nie stwierdzono naruszenia przepisów. Zauważono, że pomimo znacznego zaangażowania technicznego i organizacyjnego ze strony Przedsiębiorcy, system zwalczania zagrożenia osuwiskowego okazał się nieskuteczny. Wskazano też, że końcowa ocena działań z punktu widzenia realizacji obowiązków nałożonych na Przedsiębiorcę w art. 117 pkt 1 Pgg⁴⁶ będzie możliwa dopiero po analizie wyników opracowywanych ekspertyz z ww. zakresu.

We wnioskach służących zapobieżeniu podobnym wypadkom w przyszłości ówczesny Dyrektor OUG wskazał w orzeczeniu na konieczność realizacji wszystkich obowiązków wynikających z wydanych wobec Przedsiębiorcy ww. decyzji administracyjnych oraz na potrzebę podjęcia przez Przedsiębiorcę działań w zakresie: [1] zintensyfikowania i rozszerzenia - o nowe techniki pomiarowe deformacji oraz adekwatne działania profilaktyczne - metodyki rozpoznawania zagrożenia osuwiskowego, jako zagrożenia decydującego o bezpieczeństwie i efektywności wydobywania węgla w świetle zaistniałego zdarzenia; [2] usprawnienia zasad komunikacji pomiędzy służbami w zakresie bieżącego przepływu istotnych informacji o sytuacji geotechnicznej i hydrogeologicznej w obszarze zwałowiska i w jego otoczeniu; [3] usprawnienia koordynacji w zakresie pracy zespołu do spraw zagrożeń, zarządzeń wydawanych przy udziale tego zespołu przez KRZG oraz sposobu dokumentowania działań podejmowanych przez poszczególne służby kopalniane; [4] dokonania wszechstronnej analizy możliwości zapobiegania uplastycznianiu się mas zwałowych oraz ustalenia bezpiecznych technologii zwałowania wraz z określeniem granicznych ilości zwałowanych mas w poszczególnych częściach zwałowiska; [5] zorganizowania odpowiedniego systemu monitorowania zagrożenia wraz z ustaleniem sposobu właściwego reagowania na sygnalizowane zagrożenie w celu zapewnienia możliwości reakcji na wczesne, odwracalne symptomy zagrożenia osuwiskowego. Powyższe zagadnienia stały się przedmiotem pisma skierowanego przez ówczesnego Dyrektora OUG do Przedsiębiorcy z 16 lutego 2017 r. (znak WRO.6521.2.2016.DG-1). Dokument ten nie miał charakteru decyzji administracyjnej, ani innej władczej formy działania organów administracji publicznej, zwrócono się w nim jednak o poinformowanie OUG o działaniach podjętych w tym zakresie, o czym szerzej w dalszej części niniejszego

⁴⁶ Przedsiębiorca jest obowiązany rozpoznawać zagrożenia związane z ruchem zakładu górniczego i podejmować środki zmierzające do zapobiegania i usuwania tych zagrożeń.

wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli t. III str. 5-17, 383-384)

Celem weryfikacji wykonania decyzji, orzeczenia i pisma z 16 lutego 2017 r. w OUG podjęto szereg działań o charakterze zarówno formalnym, jak i nieformalnym, przyjmujących formę długofalowej współpracy z przedstawicielami Przedsiębiorcy prowadzącego KWB Turów. Jak wyjaśnił Dyrektor OUG, kontrola wszystkich aspektów wystąpienia osuwiska na zwałowisku wewnętrznym była – i nadal pozostawała – jednym z zasadniczych zadań Dyrektora OUG. Sposób realizacji nałożonych przez Urząd obowiązków i wydanych zaleceń podlegał kontroli przez pracowników inspekcyjno-technicznych odpowiednich specjalności (górnictwej, geologicznej, mierniczej i BHP). Przedsiębiorca, zainteresowany możliwością powrotu do zwałowania na obszarze wyłączonym z ruchu górniczego, informował pisemnie o stanie realizacji przedmiotowych decyzji oraz zaleceń (w szczególności pisma z 18 stycznia i 31 marca 2017 r., 10 kwietnia oraz 21 maja 2018 r.). Niezależnie od powyższego KRZG przysyłał do organu comiesięczne raporty o stanie realizacji prac oraz podjętych działaniach po wystąpieniu zagrożenia geotechnicznego – osuwiska. Powołano także wewnętrzny zespół roboczy do nadzoru nad KWB Turów. W razie potrzeby odbywały się również spotkania z Przedsiębiorcą, w trakcie których omawiano podejmowane w zakładzie górniczym działania, również w kontekście przyszłej działalności kopalni⁴⁷.

Po wystąpieniu osuwiska w KWB Turów pracownicy OUG przeprowadzali również kontrole zakładu górniczego, które swoim zakresem obejmowały między innymi kwestie ustalone w toku prowadzonych badań stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia⁴⁸. Pracownicy Urzędu dokonywali kontroli wybranych rejonów wyrobiska i zwałowiska obejmujących m.in. stabilność zboczy, wykonywane roboty górnicze, w tym zabezpieczające, oceny działań poszczególnych służb Przedsiębiorcy w zakresie rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniu osuwiskowemu (w tym m.in. wyniki pomiarów i obserwacji terenowych – pomiary systemów geodezyjnych SKP i GEOMOS, czujników ciśnień porowych, przemieszczenia w inklinometrach⁴⁹ automatycznych i manualnych, sondowania CPT⁵⁰, pomiary rzędnych zwierciadła wody w studniach i piezometrach, wydajności studni odwadniających), a także wprowadzenie do stosowania rozwiązań wynikających z licznych opracowań eksperckich. Ustalenia z przeprowadzonych przez pracowników OUG kontroli wskazują na sukcesywne prowadzenie przez Przedsiębiorcę działań wynikających z decyzji i zaleceń OUG.

W ramach działań podejmowanych w związku z wystąpieniem osuwiska i możliwości prowadzenia dalszych robót górniczych na terenie KWB Turów, od 2016 r. do końca 2021 r. (tj. zarówno przed, jak i po formalnym zakończeniu badań niebezpiecznego zdarzenia) wykonano m.in. 19 opracowań eksperckich, które przekazywane były przez Przedsiębiorcę do OUG. Zdaniem Dyrektora OUG, analiza wyników kontroli, przekazywanych miesięcznych informacji oraz kolejnych opracowań eksperckich pozwalała na ocenę etapów realizacji decyzji, projektu zagospodarowania złoża

⁴⁷ Np. spotkanie z 21 lutego 2017 r.

⁴⁸ M.in. kontrole zakończone protokołami znak: WRO.9100.21.2017.D z 12 stycznia 2017 r., WRO.9100.74.2017.D z 8 lutego 2017 r., WRO.9100.136.2017.D z 17 marca 2017 r., WRO.9100.221.2017.D z 11 maja 2017 r., WRO.9100.357.2017.D z 28 lipca 2017 r., WRO.9100.392.2017.D z 30 sierpnia 2017 r., WRO.9100.567.2017.D z 17 listopada 2017 r., WRO.9100.38.2018.D z 31 stycznia 2018 r., WRO.9100.246.2018.D z 29 czerwca 2018 r., WRO.9100.461.2018.D z 30 listopada 2018 r., WRO.9100.319.2019.D z 26 września 2019 r., WRO.9100.360.2020.D z 1 października 2020 r., WRO.9100.287.2021.D z 29 lipca 2021 r., WRO.9100.386.2021.D z 30 września 2021 r.

⁴⁹ Urządzenie służące do pomiaru kątów nachylenia (lub pochylenia), wysokości lub obniżenia obiektu względem siły grawitacji.

⁵⁰ Badania statyczne sondą CPT stosuje się do precyzyjnego rozpoznawania cech podłoża gruntowego.

i planu ruchu z uwzględnieniem wprowadzenia do nich niezbędnych zmian w postaci dodatków. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Dyrektora OUG, zasady działania dotyczące przekazywania comiesięcznych informacji oraz bieżących kontaktów i sukcesywnego opracowywania ekspertyz i dokonywania analiz były kontynuowane również po styczniu 2022 r.

(akta kontroli t. III str. 564-574, t. IV str. 1-532)

Jak wyjaśnił Dyrektor OUG, dla realizacji warunków wznowienia ruchu górniczego na zwałowisku (część A sentencji decyzji dotyczącej wstrzymania ruchu zakładu górniczego) kluczowe znaczenie miały następujące opracowania: [1] „Badania wpływu warunków hydrogeologicznych na powstanie osuwiska zwałowiska wewnętrznego w KWB Turów wraz z koncepcją dalszego działania systemu odwodnienia do końca eksploatacji. Etap I i II”⁵¹, [2] [...]*, oraz [3] „Projekt eksploatacji węgla i zwałowania nadkładu w rejonie pompowni głównej T-7”⁵².

W związku z opracowaniem ekspertyz wskazanych w części A. ww. decyzji, pismem z 15 maja 2020 r. KRZG zawiadomił organ o stanie realizacji omawianej decyzji i zamiarze rozpoczęcia robót zwałowych w części wyłączonej z ruchu zakładu górniczego. W odpowiedzi Dyrektor OUG pismem z 22 maja 2020 r. poinformował, że wznowienie ruchu zakładu górniczego możliwe jest wyłącznie po uprzednim wydaniu decyzji administracyjnej w tym zakresie. Pismem z 10 września 2020 r. KRZG wniósł o zmianę przedmiotowej decyzji w zakresie wstrzymania ruchu zakładu górniczego na zwałowisku, wnosząc początkowo o całkowite jego zniesienie, a następnie (po opinii Komisji, o której mowa dalej) – o ograniczenie terenu objętego zakazem zwałowania. Przedsiębiorca wzywany był do uzupełnienia braków w przedmiotowym wniosku (co uczyniono pismem z 12 października 2020 r.⁵³) oraz do złożenia wyjaśnień (co uczyniono pismem z 30 października 2020 r.⁵⁴). Mając na uwadze skomplikowany charakter przedmiotowej sprawy, Dyrektor OUG wystąpił do Przewodniczącego Komisji do spraw Zagrożeń w Zakładach Górniczych przy Prezesie WUG o wydanie opinii w zakresie postulowanego sposobu prowadzenia robót górniczych ujętego w *Projekcie eksploatacji węgla i zwałowania nadkładu w rejonie pompowni głównej T-7 w (...)*. Po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji⁵⁵, decyzją z 23 grudnia 2020 r.⁵⁶, Dyrektor OUG zmienił decyzję zgodnie z wnioskiem, zezwalając na wznowienie zwałowania na części przemieszczonych mas zwałowiska (koluwium)⁵⁷. Zgodnie z uzasadnieniem przedmiotowej decyzji zmieniającej, zaproponowany przez Przedsiębiorcę zakres prowadzenia robót górniczych uznany został przez Dyrektora OUG za opracowany właściwie z punktu widzenia sytuacji geologiczno-górniczej oraz adekwatnie do występującego w rejonie stanu zagrożenia osuwiskowego w aspekcie stateczności zboczy zwałowiska wewnętrznego.

(akta kontroli t. I str. 218-219, 506-509, t. III str. 386-448, 473-563, t. IV str. 1-9)

W ramach realizacji nakazu wynikającego z części B. decyzji dotyczącej wstrzymania ruchu zakładu górniczego (dotyczącej zwałowarki Z-47), KRZG podjął decyzję o zezłomowaniu zwałowarki po uprzednim odzyskaniu użytecznych elementów wyposażenia. Do wykonania tego zadania niezbędne było wykonanie specjalistycznych robót strzałowych polegających na przecięciu lin nośnych

⁵¹ Politechnika Wrocławska. Wydział Geoinżynierii, Górnictwa i Geologii. J. Fiszer i zespół. Wrocław, lipiec (etap I) i listopad (etap II) 2017 r.

⁵² proGIGprojekt, M. Tylikowski, czerwiec 2020 r.

⁵³ Data wpływu 14 października 2020 r.

⁵⁴ Data wpływu 4 listopada 2020 r.

⁵⁵ Uchwała nr 16/2020 z 22 grudnia 2020 r.

⁵⁶ Dalej: decyzja zmieniająca decyzję dotyczącą wstrzymania ruchu zakładu górniczego.

⁵⁷ Powyższe zostało zrealizowane w zatwierdzonym przez Dyrektora OUG dodatku nr 1 do planu ruchu zakładu górniczego na lata 2020-2025.

zdeformowanej zwałowarki. Jak wyjaśnił Dyrektor OUG, formalno-prawne aspekty usuwania zwałowarki Z-47 były uzgadniane z kierownictwem OUG podczas spotkań z KRZG w siedzibie Urzędu lub w Kopalni. Głównym problemem był brak wymaganych pozwoleń na nabywanie i używanie materiałów wybuchowych w KWB Turów. Z tego powodu uznano za konieczne wykonanie tych robót przez firmę zewnętrzną, posiadającą wszystkie niezbędne pozwolenia. Niezbędny do wykonania robót strzałowych w trybie cywilnym dodatek nr 3 do planu ruchu zakładu górniczego został zatwierdzony przez OUG 1 czerwca 2017 r., co pozwoliło na realizowanie obowiązku określonego w ww. decyzji w odniesieniu do zwałowarki Z-47. W trakcie przeprowadzonej przez pracowników OUG kontroli⁵⁸ stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykonania specjalistycznych robót strzałowych, polegające na podjęciu przez firmę zewnętrzną działań niezgodnych z ustaleniami ww. dodatku do planu ruchu zakładu górniczego – tj. ich przeprowadzenie bez wymaganych pozwoleń Dyrektora OUG na nabywanie lub używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego oraz na używanie sprzętu strzałowego. Z osobą dozoru wykonującą roboty strzałowe (przedstawiciel firmy zewnętrznej) została przeprowadzona rozmowa ostrzegawcza (pouczenie), co uznano za środek wystarczający dla wdrożenia przestrzegania porządku i dyscypliny pracy oraz wykonywania powierzonych zadań zgodnie z wymogami Pgg.

(akta kontroli t. I str. 218-219, 506-509, t. III str. 565, 570, t. IV str. 1-9, 95-135)

Dyrektor OUG wyjaśnił, że obowiązki wskazane w decyzji nakazującej dokonanie niezbędnych czynności, w punktach od 1 do 4 zostały zrealizowane⁵⁹, natomiast punkt 5 sentencji decyzji był realizowany sukcesywnie w postaci kolejnych ekspertyz dotyczących zwałowania w poszczególnych partiach zwałowiska nieobjętego osuwiskiem⁶⁰.

Dla wykonania obowiązków wskazanych w decyzji dotyczącej sprawdzenia rozwiązań technicznych⁶¹ kluczowa była analiza przedstawiona w [...]*. W zakresie działań profilaktycznych na zlecenie Przedsiębiorcy wykonano zaś dodatkowe ekspertyzy⁶², o czym Dyrektor OUG był informowany w pismach składanych przez Przedsiębiorcę.

⁵⁸ Protokół nr 9100.357.2017.D z 28 lipca 2017 r.

⁵⁹ O czym Przedsiębiorca informował w pismach kierowanych do Dyrektora OUG.

⁶⁰ M.in.: [1] „Wstępna ocena stateczności zwału w rejonach planowanych robót górniczych zwałowarkami Z-45 i Z-48”, Fundacja Nauka i Tradycje Górnictwa (dalej: FNiTG), Kraków, grudzień 2016 r.; [2] „Analiza geotechniczna oraz określenie wytycznych w zakresie bieżących działań związanych z rozpoznaniem warunków geologiczno-górnicznych obszaru wystąpienia osuwiska na zwałowisku wewnętrznym KWB Turów oraz prowadzenia zwałowania wewnętrznego. Etap II. Ocena bieżących zamierzeń górniczo-technologicznych, wstępne wyniki badań koluwiów osuwiskowych oraz wstępna opinia w sprawie przyczyn powstania oraz przebiegu osuwiska zwału wewnętrznego w KWB Turów”, FNiTG, kwiecień 2017 r.; [3] „Wstępna ocena możliwości poszerzenia zakresu nowych poziomów zwałowych we wschodnim rejonie osuwiska z punktu widzenia stateczności skarp i zboczy”, FNiTG, Kraków, lipiec 2017 r.; [4] „Badania wpływu warunków hydrogeologicznych na powstanie osuwiska zwałowiska wewnętrznego w KWB Turów wraz z koncepcją dalszego działania systemu odwodnienia do końca eksploatacji. Etap I i II”, Politechnika Wrocławska, Wydział Geoinżynierii, Górnictwa i Geologii, J. Fiszer i zespół, Wrocław, lipiec (etap I), listopad (etap II) 2017 r.; [5] „Ekspertyza geologiczno-inżynierska do dwuletniego planu robót górniczych dla oddziału KWB Turów na lata 2018-2019”, Stowarzyszenie Naukowe im. Stanisława Staszica, Kraków, grudzień 2017 r.; [6] „Ekspertyza dot. możliwości poszerzenia zakresu sypania we wschodnim rejonie zwałowiska wewnętrznego dla zwałowarki Z-48 dla oddziału KWB Turów”, FNiTG, Kraków, lipiec 2018 r.; [7] „Projekt techniczny docelowej eksploatacji złoża Turów i wewnętrznego zwałowania nadkładu Część I. Lata 2020-2026”, PRGW sp. z o.o., Geosoft sp. z o.o., maj 2019 r.; oraz [8] „Nadzór naukowy nad procesem projektowania i eksploatacji zwałowiska wewnętrznego PGE GiEK S.A. Oddział KWB Turów. Etap III Analiza warunków stateczności zachodniego zbocza stałego Kopalni Turów w związku z przygotowaniem trasy transportowej zwałowarki Z-49”, FNiTG, Kraków, listopad 2019 r.

⁶¹ Tj. nakaz sprawdzenia prawidłowości stosowanych dotychczas rozwiązań technicznych w zakresie bezpiecznego prowadzenia zwałowania na zwałowisku wewnętrznym, doboru przyjętych parametrów geotechnicznych, zastosowania niezbędnych metod i technik pomiarowych dla kontrolowania deformacji zwałowiska oraz nakaz wskazania działań profilaktycznych w celu zapewnienia stateczności zwałowiska.

⁶² M.in.: [1] „Wstępna ocena stateczności zwału w rejonach planowanych robót górniczych zwałowarkami Z-45 i Z-48”. FNiTG, grudzień 2016 r.; [2] „Wstępna ocena stateczności zwału w rejonach planowanych robót górniczych

Decyzja dotycząca sposobu ustalania wielkości dopływu wód do zwałowiska⁶³ zrealizowana zaś została dwuetapową ekspertyzą Politechniki Wrocławskiej „Badania wpływu warunków hydrogeologicznych na powstanie osuwiska zwałowiska wewnętrznego w KWB Turów wraz z koncepcją dalszego działania systemu odwodnienia do końca eksploatacji”⁶⁴.

O sposobie realizacji wniosków wskazanych w piśmie z 16 lutego 2017 r.⁶⁵ Przedsiębiorca informował Dyrektora OUG m.in. w pismach z 31 marca 2017 r. oraz 10 kwietnia 2018 r. Jak wyjaśnił Dyrektor OUG, przedstawione w obu pismach działania Przedsiębiorcy zostały przyjęte do wiadomości, a stan realizacji wniosków był weryfikowany również na bieżąco w trakcie kontroli w KWB Turów poprzez analizę licznych opracowań eksperckich przedkładanych podczas kontroli oraz analizę informacji pisemnych przekazywanych co miesiąc przez KRZG.

(akta kontroli T. I str. 218-219, 506-509, T. IV str. 1-10, T. III str. 386-448)

Po uzyskaniu kolejnych dokumentów⁶⁶, odnoszących się do orzeczenia z 15 lutego 2017 r., Dyrektor OUG nie przeprowadził ponownego badania stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia⁶⁷. Dyrektor OUG wyjaśnił, iż mimo przedstawienia przez Przedsiębiorcę szeregu ekspertyz spełniających wskazane w orzeczeniu przesłanki wydania ostatecznej oceny, co do stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia⁶⁸, po zasięgnięciu opinii współpracowników nie znalazł podstaw do przeprowadzenia ponownego badania zdarzenia. [...]*

Zdaniem NIK powyższe wskazuje, że Dyrektor OUG podziela ww. opinię ekspertów, co nie znajduje jednak odzwierciedlenia w treści orzeczenia z dnia 15 lutego 2017 r., w którym nie zawarto ostatecznego i jednoznacznego stanowiska organu nadzoru górniczego, co do stanu faktycznego i przyczyn wystąpienia osuwiska. Kwestię tę poruszono m.in. w sporządzonej w grudniu 2018 r. *opinii w sprawie możliwości bezpiecznego prowadzenia robót na terenie zwałowiska wewnętrznego KWB Turów w rejonie osuwiska, które miało miejsce we wrześniu 2016 r.* wydanej przez powołany przez Prezesa WUG Zespół⁶⁹. Opinia wskazuje, że Dyrektor OUG sporządził orzeczenie o niebezpiecznym zdarzeniu, w którym wstępnie określono przyczyny wystąpienia osuwiska. Na taki charakter omawianego orzeczenia Dyrektor OUG wskazał także w treści omówionej wyżej decyzji zmieniającej decyzję dotyczącą wstrzymania ruchu zakładu górniczego. W tym akcie administracyjnym wskazano

zwałowarkami Z-45 i Z-48. Ocena możliwości formowania z popiołów pięter o wysokości 25 m przez zwałowarkę Z-48”. FNiTG, grudzień 2016 r.; [3] „Wstępna ocena stateczności zwału w rejonie północnym zwałowiska wewnętrznego dla planowanych postępów frontów zwałowych zwałowarki Z-48”, FNiTG, kwiecień 2017 r.; [4] „Wstępna ocena stateczności zwału w rejonie południowo-wschodnim zwałowiska wewnętrznego dla planowanych postępów frontów zwałowych zwałowarek Z-46 i Z-45 do końca 2018 r.”, FNiTG, styczeń 2017 r.; [5] „Wstępna ocena możliwości poszerzenia zakresu nowych poziomów zwałowych we wschodnim rejonie osuwiska z punktu widzenia stateczności skarp i zboczy”, Stowarzyszenie Naukowe im. Stanisława Staszica, Kraków, lipiec 2017 r., [6] „Ekspertyza geologiczno-inżynierska do Dwuletniego Planu Robót Górniczych dla oddziału KWB Turów na lata 2018-2019”, Stowarzyszenie Naukowe im. Stanisława Staszica, Kraków, grudzień 2017 r. i inne.

⁶³ Nakaz sprawdzenia prawidłowości stosowanych rozwiązań w zakresie ustalania wielkości dopływu wód do zwałowiska wewnętrznego oraz doboru parametrów systemu odwadniania tego zwałowiska.

⁶⁴ J. Fiszer i zespół, Wrocław, lipiec (etap I), listopad (etap II) 2017 r.

⁶⁵ Znak WRO.6521.3.2016.DG-1.

⁶⁶ M.in. ekspertyzy i analizy dostarczane przez Przedsiębiorcę, opinia Zespołu doradczo-opiniodawczego powołanego przez Prezesa WUG (o której więcej w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

⁶⁷ Takie działanie przewidywał § 44 ust. 1 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych, zgodnie z którym jeżeli po opracowaniu orzeczenia zostały ujawnione istotne okoliczności, które mogą mieć wpływ na ustalenia zawarte w orzeczeniu, o których mowa w § 41 ust. 2 pkt 3-8, przeprowadza się ponownie badania powypadkowe oraz, w zależności od wyników badań, opracowuje się nowe orzeczenie albo potwierdza się aktualność dotychczasowego orzeczenia.

⁶⁸ W tym ekspertyzy wymienione wyżej. Dyrektor OUG wskazał na łącznie 16 ekspertyz realizujących omawiane wymogi.

⁶⁹ Więcej na ten temat w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

bowiem, że Dyrektor OUG zawiesił końcową ocenę działań Przedsiębiorcy, podejmowanych w kontekście obowiązku określonego w art. 117 pkt 1 Pgg⁷⁰, do czasu otrzymania wyników opracowywanych wówczas ekspertyz: [1] oceniających prawidłowość dotychczas stosowanych rozwiązań technicznych w zakresie bezpiecznego zwałowania mas ziemnych na zwałowisku wewnętrznym, w tym doboru właściwych parametrów geotechnicznych; [2] ustalających prawidłowość stosowanych metod i technik pomiarowych dla kontrolowania deformacji zwałowiska; [3] wskazujących działania profilaktyczne w celu zapewnienia jego stateczności. W konsekwencji, zdaniem NIK, formalnie nie został zrealizowany cel podjętych badań, w postaci rozstrzygnięcia Dyrektora OUG, co do stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia, zgodnie z treścią art. 174 ust. 1 Pgg.

(akta kontroli t. I str. 218-219, 506-509, t. III str. 5-17, 455-472, 558-563, t. IV str. 3, 10)

Realizując § 43 ust. 3 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych, orzeczenie z 15 lutego 2017 r. wraz z dokumentacją sprawy zostało niezwłocznie przesłane do WUG. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora OUG, wszystkie przesłane orzeczenia podlegały ocenie Prezesa WUG, który nie sformułował uwag dotyczących przebiegu postępowania dotyczącego omawianego niebezpiecznego zdarzenia. Dyrektor OUG wskazał także, że Prezes WUG był na bieżąco informowany o faktach związanych ze zdarzeniem za pośrednictwem członków powołanego przez siebie Zespołu opiniodawczo-doradczego do analizy niektórych zagadnień związanych z prowadzeniem ruchu zakładu górniczego KWB Turów, a także poprzez kontrole w tym zakładzie górniczym oraz bezpośredni kontakt z kierownictwem OUG.

(akta kontroli t. III str. 2, t. IV str. 3, 10-11)

Niezależnie od badań stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia prowadzonych w OUG, Prezes WUG na podstawie art. 166 ust. 1 pkt 2 Pgg powołał 7 października 2016 r. Zespół opiniodawczo-doradczy do analizy niektórych zagadnień związanych z prowadzeniem ruchu zakładu górniczego KWB Turów⁷¹. W skład tego zespołu wchodził m.in. ówczesny Dyrektor OUG (w roli zastępcy Przewodniczącego Zespołu) i dwóch pracowników Urzędu. Do zadań Zespołu należało: [1] weryfikacja zasad prowadzenia robót górniczych na terenie zwałowiska wewnętrznego zakładu górniczego KWB Turów, gdzie doszło do niebezpiecznego zdarzenia polegającego na osunięciu się mas ziemnych; a także [2] przygotowanie opinii w zakresie możliwości bezpiecznego prowadzenia robót w rejonie miejsca tego zdarzenia. W ramach podejmowanych prac odbyły się jego posiedzenia, przeprowadzono kontrole w KWB Turów oraz wykonano szereg prac polegających na analizie dokumentacji związanej z określeniem przyczyn powstania osuwiska oraz określeniu dalszych działań mających na celu wznowienie prac w zagrożonym rejonie zwałowiska wewnętrznego kopalni.

Prace Zespołu zakończyła wydana w grudniu 2018 r. *opinia w sprawie możliwości bezpiecznego prowadzenia robót na terenie zwałowiska wewnętrznego KWB Turów w rejonie osuwiska, które miało miejsce we wrześniu 2016 r.* Dokument ten zawierał m.in. opis przebiegu i przyczyn zdarzenia, działań Zespołu w latach 2016-2018, działań podjętych przez Dyrektora OUG oraz opinię dotyczącą bezpiecznego prowadzenia robót w rejonie powstałego osuwiska. W opinii wskazano m.in., że dla rozwoju osuwiska miały znaczenie zarówno budowa geologiczna złoża, jak i w szczególności sama budowa zwałowiska wewnętrznego; pewną rolę w powstaniu

⁷⁰ Zgodnie z tym przepisem Przedsiębiorca jest obowiązany rozpoznawać zagrożenia związane z ruchem zakładu górniczego i podejmować środki zmierzające do zapobiegania i usuwania tych zagrożeń.

⁷¹ Zarządzenie nr 32 Prezesa WUG z 7 października 2016 r. w sprawie powołania Zespołu opiniodawczo-doradczego do analizy niektórych zagadnień związanych z prowadzeniem ruchu zakładu górniczego KWB Turów.

osuwiska opinia przypisywała też zawodnieniu zwału wodami powodziowymi, które wdarły się do wyrobiska w 2010 r. oraz towarzyszącymi powodzi dużymi opadami atmosferycznymi, czego skutkiem było wyłączenie z pracy szeregu studni odwadniających podłoże zwałowiska. W treści opinii zauważono także, że w sporządzanych opracowaniach analizy stateczności zwałowiska kryła się niepewność jego oceny, co skutkowało m.in. tym, że autorzy opracowań, opinii i ekspertyz przyjmowali różniące się wartości parametrów wytrzymałościowych gruntu i uzyskiwali zróżnicowane wartości wskaźników stateczności, a w efekcie – różniące się oceny stabilności tych samych partii zwału. Dokonywane analizy nie wskazywały jednak na możliwość powstania tak dużego osuwiska. Ponadto wskazano, że kształt zwałowiska był wynikiem skrupowanych warunków prowadzenia zwałowania po 2005 r., w wyniku wcześniejszego zakończenia zwałowania na zwałowisku zewnętrznym oraz ograniczenia możliwości zwałowania po wystąpieniu powodzi w 2010 r., a kaskadowy układ zwałowarek mógł powodować lokalne dociążanie struktury zwałowiska. Podsumowując, w przedmiotowej opinii wskazano, że bezpośrednią przyczyną powstania osuwiska było przekroczenie stanu równowagi granicznej na powierzchni lub powierzchniach poślizgu osuwiska. Przyczyny powstania zdarzenia miały wielowymiarowy charakter i wzajemnie na siebie oddziaływały. Istotnym czynnikiem były niskie wartości parametrów oporu ścinania gruntów w strefie poślizgu oraz odmienne w większości konsekwentne nachylenie podłoża. Istotny był też wpływ zawodnienia i intensywność zwałowania (szybszy przyrost obciążeń). W związku ze zwiększonym zapotrzebowaniem na węgiel (wg planów na lata 2016-2020) doszło do wzrostu intensywności zwałowania nadkładu.

(akta kontroli t. I str. 202-211, t. III str. 2-3, 449-472, 566, 570)

2.2. Drugie z niebezpiecznych zdarzeń objętych szczegółowym badaniem miało miejsce w nocy z 25 na 26 września 2018 r. w zakładzie górniczym Kopalnia Granitu „Borów 17”, gdzie doszło do opadu skał z części stropowej zbocza północno-wschodniego. W wyniku opadu skał do wyrobiska powstała nisza osuwiskowa, sięgająca od poziomu ok. 255 m n.p.m. do ok. 220 m n.p.m., w części stropowej szerokości 22 metrów, głębokości od 1,8 do 4 metrów i wysokości 7 metrów liczonej od stropu poziomu (253,6 m n.p.m.). W wyniku zdarzenia nikt nie został poszkodowany.

(akta kontroli t. V str. 8-13)

Dyrektor OUG o zdarzeniu poinformowany został 26 września 2018 r. ok. godz. 12:52. Do prowadzenia badania przyczyn i okoliczności niebezpiecznego zdarzenia wyznaczono dwóch pracowników inspekcyjno-technicznych, w tym jednego do ustalenia stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia zaistniałego w ruchu zakładu górniczego oraz sporządzenia niezbędnej dokumentacji oraz jednego pracownika do wykonywania czynności pomocniczych.

(akta kontroli t. V str. 1, 8-13, 15-20, 25-28)

Badanie zapoczątkowały oględziny przeprowadzone 27 września 2018 r. (od godz. 8:30 do godz. 15:30)⁷². W protokole oględzin miejsca niebezpiecznego zdarzenia nie zamieszczono odpowiedniej informacji, że stanowi on jednocześnie zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego (ze wskazaniem jego przedmiotu), do czego zobowiązywał § 37 ust. 2 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych. W protokole tym nie określono także przyczyn odstąpienia od zasady określonej w art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks

⁷² Protokół oględzin miejsca niebezpiecznego zdarzenia z 27 września 2018 r.

postępowania administracyjnego⁷³, do czego zobowiązywał § 37 ust. 4 ww. zarządzenia. Powyższe opisane zostało szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Do treści protokołu z przeprowadzenia ww. czynności nie wniesiono zastrzeżeń.

(akta kontroli t. V str. 25-28, 84, 88-89)

W związku ze zdarzeniem, 27 września 2018 r. wydano decyzję administracyjną znak WRO.90.39.2018.JG⁷⁴, w zakresie: [1] nakazania Przedsiębiorcy prowadzącego zakład górniczy wstrzymania ruchu zakładu górniczego w przodku nr 2 poziom 212 m n.p.m., na kierunku północno-wschodnim oraz [2] nakazania podjęcia niezbędnych środków profilaktycznych polegających na szczegółowym rozpoznaniu zagrożeń osuwiskowych na zboczu północno-wschodnim poziom 255 m n.p.m. do 220 m n.p.m. W decyzji tej nie wskazano warunków wznowienia ruchu zakładu, do czego zobowiązywał art. 171 ust. 1 pkt 2 Pgg, a także nie podano, że podlega ona natychmiastowej wykonalności (na podstawie art. 171 ust. 3 Pgg) oraz nie określono w niej przyczyn odstąpienia od zasady określonej w art. 10 § 1 kpa, do czego zobowiązywał § 37 ust. 4 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych. Powyższe zostało szerzej opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli t. V str. 22-23, 83-84, 87-89)

W toku prowadzenia czynności wyjaśniających przesłuchanych zostało pięciu świadków. Przedmiotowych czynności dokonano 25 i 26 października 2018 r., tj. ok. miesiąc po wystąpieniu zdarzenia, którego dotyczyło prowadzone postępowanie, przy czym zgodnie z § 35 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych przesłuchanie świadków powinno odbyć się bez zbędnej zwłoki. Dyrektor OUG wyjaśnił, że pracownik, któremu powierzono prowadzenie badań niebezpiecznego zdarzenia prowadził również badania przyczyn i okoliczności zgonu naturalnego w innym zakładzie górniczym, do którego doszło 18 września 2018 r. Nadto, podczas oględzin miejsca zdarzenia zabezpieczona została niezbędna dokumentacja, wobec czego zdaniem Dyrektora OUG nie zachodziła obawa mactwa. Z dokonanych przesłuchań sporządzono protokoły. Trzy z nich nie zostały podpisane przez wszystkie osoby wskazane jako biorące udział w czynności, o czym szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli t. V str. 30-43, 84, 89)

Dokumentacja postępowania zawierała niezbędne elementy określone w § 42 ust. 1 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych. Z akt sprawy wynikało, że w toku prowadzenia badań podjęto czynności wynikające z obowiązujących przepisów i regulacji wewnętrznych. Dopelniono także obowiązku przekazania do Prezesa WUG wstępnej informacji dotyczącej stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora OUG, Prezes WUG nie podjął decyzji o konsultacji badań omawianego zdarzenia.

(akta kontroli t. V str. 1-81, 85, 89)

Badanie stanu faktycznego i przyczyn omawianego zdarzenia nie zostało zakończone w terminie sześciu tygodni wskazanym w § 43 ust. 1 ówczesnego zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych, a Dyrektor OUG nie wystąpił do Prezesa WUG o prolongatę tego terminu, o czym szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁷³ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. Dalej: kpa.

⁷⁴ Dalej: decyzja w sprawie kopalni „Borów 17”.

(akta kontroli t. V str. 1-81, 85-89)

W wyniku prowadzenia badań w dniu 30 listopada 2018 r. ówczesny Dyrektor OUG wydał orzeczenie w sprawie niebezpiecznego zdarzenia (znak WRO.6521.9.2018.JG)⁷⁵. W orzeczeniu tym wskazano m.in., że przyczyną niebezpiecznego zdarzenia było odspojenie się skał od naturalnej płaszczyzny spękań. Do zdarzenia przyczyniło się zaniechanie podejmowania działań profilaktycznych zmierzających do usuwania zagrożenia związanego z obecnością strefy nieciągłości w zwietrzałym granicie i strefą spękań wykazującą lokalną tendencję do nachylenia asekwentnego (powstawania przewieszek). W związku ze zdarzeniem stwierdzono ponadto naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego⁷⁶. Formułując wnioski służące zapobieganiu podobnym wypadkom w przyszłości, ówczesny Dyrektor OUG wskazał na konieczność realizacji obowiązków wynikających z wydanej wobec Przedsiębiorcy ww. decyzji administracyjnej z 27 września 2018 r.

(akta kontroli t. V str. 8-13)

Wykonanie decyzji administracyjnej oraz orzeczenia było przedmiotem kontroli prowadzonych w zakładzie górniczym przez pracowników OUG⁷⁷. Ustalenia z kontroli wskazywały na wykonanie ww. aktów.

(akta kontroli t. V str. 8-13, 82-83, 87, 90-111)

Realizując § 43 ust. 3 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych, orzeczenie z 30 listopada 2018 r. wraz z dokumentacją sprawy zostało niezwłocznie przesłane do WUG. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora OUG, Prezes WUG nie sformułował uwag w zakresie przebiegu postępowania dotyczącego omawianego niebezpiecznego zdarzenia.

(akta kontroli t. V str. 5, 84-85, 89)

2.3. Do osuwiska mas skalnych w ruchu zakładu górniczego „Radków I” w Radkowie doszło 20 września 2019 r. Osuwisko wystąpiło w zachodniej części wyrobiska⁷⁸, w odległości ok. 35-40 m od punktu nr 15 załamania granicy obszaru górniczego, obejmując fragment zbocza od górnej krawędzi wyrobiska (na poziomie ok. 654 m n.p.m.) do usypu urobku i materiału skalnego zalegającego na poziomie ok. 593 m n.p.m. Proces osuwiskowy spowodował odsunięcie się od calizny słupa piaskowca o wysokości ok. 70 m i jego odchylenie w kierunku wyrobiska. W wyniku zdarzenia nikt nie został poszkodowany.

(akta kontroli t. V str. 126-137)

Dyrektor OUG o zdarzeniu poinformowany został 1 października 2019 r. ok. godz. 5:46. Do prowadzenia badania przyczyn i okoliczności niebezpiecznego zdarzenia wyznaczono dwóch pracowników inspekcyjno-technicznych, w tym jednego do ustalenia stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia zaistniałego w ruchu zakładu górniczego oraz sporządzenia niezbędnej dokumentacji oraz jednego pracownika do wykonywania czynności pomocniczych.

(akta kontroli t. V str. 120, 126-137, 143-146)

⁷⁵ Zgodnie z § 41 ust. 1 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych, przedmiotowe orzeczenie opracowano przy współudziale radcy prawnego.

⁷⁶ Dz. U. poz. 1008, ze zm., tj. § 48 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 48 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia.

⁷⁷ Kontrole przeprowadzone w dniach 1, 4-5 kwietnia 2019 r. oraz 9-10 listopada 2021 r.

⁷⁸ Tzw. wyrobiska prawego.

Oględziny miejsca niebezpiecznego zdarzenia przeprowadzone zostały w dniach 2 i 3 października 2019 r.⁷⁹. W protokole oględzin miejsca niebezpiecznego zdarzenia nie zamieszczono odpowiedniej informacji, że stanowi on jednocześnie zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego (ze wskazaniem jego przedmiotu), do czego zobowiązywał § 37 ust. 2 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych. Powyższe zostało szerzej opisane w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Do treści protokołu z przeprowadzenia ww. czynności nie wniesiono zastrzeżeń.

(akta kontroli t. V str. 143-146, 236, 240)

W związku ze zdarzeniem 3 października 2021 r. wydano decyzję administracyjną, znak WRO.90.60.2019.D, w zakresie wstrzymania ruchu zakładu górniczego w części dotyczącej zachodniej strony tzw. wyrobiska prawego do czasu: [1] szczegółowego rozpoznania stanu zagrożenia osuwiskowego na zachodniej ścianie zbocza eksploatacyjnego, poziom 693/654 m n.p.m. oraz określenia parametrów geotechnicznych w aspekcie stateczności zbocza zachodniej strony tzw. wyrobiska prawego, na zasadach ustalonych przez KRZG w celu zweryfikowania granic zagrożonych rejonów, stref i stanowisk; [2] ustalenia, przez KRZG – na podstawie opinii ekspertów z zakresu geologii i geotechniki – bezpiecznych zasad prowadzenia robót górniczych w tzw. wyrobisku prawym; [3] ustalenia, przez KRZG, bezpiecznych zasad prowadzenia niezbędnych robót w obrębie osuwiska. W decyzji wskazano, że podlega ona rygorowi natychmiastowej wykonalności z mocy art. 171 ust. 3 Pgg oraz określono w niej przyczyny odstąpienia od zasady wskazanej w art. 10 § 1 kpa, do czego zobowiązywał § 37 ust. 4 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych.

(akta kontroli t. V str. 139-141)

W toku prowadzenia czynności wyjaśniających przesłuchanych zostało ośmiu świadków⁸⁰, co zostało prawidłowo udokumentowane. Dodatkowo przeprowadzono konfrontację dwóch świadków⁸¹, co zostało udokumentowane w protokole.

(akta kontroli t. V str. 148-181)

Dokumentacja postępowania zawierała niezbędne elementy określone w § 42 ust. 1 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych. W toku prowadzenia badań podjęto czynności wynikające z obowiązujących przepisów i regulacji wewnętrznych. Dopełniono także obowiązek przekazania do Prezesa WUG wstępnej informacji dotyczącej stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora OUG, Prezes WUG nie podjął decyzji o konsultacji badań omawianego zdarzenia.

(akta kontroli t. V str. 112-234, 237, 240)

W związku z koniecznością przesłuchania osób związanych z działalnością zakładu górniczego, pismem z 6 listopada 2021 r. złożono do Prezesa WUG prośbę o przedłużenie sześciotygodniowego terminu ukończenia badań stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia, jakie miało miejsce we wrześniu 2019 r. w ruchu zakładu górniczego „Radków I” w Radkowie.

(akta kontroli t. V str. 8-13, 237, 240, 242)

⁷⁹ Protokół oględzin miejsca niebezpiecznego zdarzenia z 3 października 2019 r.

⁸⁰ Przesłuchań dokonano w październiku 2019 r.

⁸¹ W dniu 2 grudnia 2019 r.

W wyniku prowadzenia badań, w dniu 11 grudnia 2019 r. zastępca Dyrektora OUG wydał orzeczenie w sprawie niebezpiecznego zdarzenia (znak WRO.6521.10.2019.JG)⁸². W orzeczeniu tym wskazano m.in., że przyczyną niebezpiecznego zdarzenia było odsunięcie się od calizny monolitycznego słupa piaskowca o wysokości do ok. 70 m i jego odchylenie w kierunku wyrobiska. Do zdarzenia przyczyniło się wykonanie w 2017 r. w rejonie zdarzenia robót strzałowych niezgodnie z ustaleniami planu ruchu. W związku ze zdarzeniem stwierdzono ponadto naruszenie przepisów Pgg⁸³ oraz rozporządzenia Ministra Energii z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w ruchu zakładu górniczego⁸⁴. Formułując wnioski zmierzające do zapobieżenia podobnym wypadkom w przyszłości, ówczesny Dyrektor OUG wskazał na konieczność realizacji obowiązków wynikających z wydanej wobec Przedsiębiorcy ww. decyzji administracyjnej. Ponadto Zastępca Dyrektora OUG pismem z 20 stycznia 2020 r. wniósł o ponowne przeanalizowanie wielkości ustalonego pasa ochronnego dla terenów nie należących do Przedsiębiorcy oraz rozważenie podjęcia działań zmierzających do zastosowania innego sposobu urabiania kopaliny zapewniającego bezpieczeństwo prowadzenia ruchu zakładu górniczego oraz bezpieczeństwo powszechne i nienaruszanie granic własności, co sygnalizowano w wydanym w sprawie orzeczeniu.

(akta kontroli t. V str. 126-132, 247)

Wykonanie decyzji administracyjnej, orzeczenia oraz pisma z 20 stycznia 2020 r. było przedmiotem kontroli prowadzonych w zakładzie górnym przez pracowników OUG⁸⁵. Niezależnie od powyższego, Przedsiębiorca poinformował OUG o sposobie wykonania decyzji pismem z 25 lutego 2020 r. Ustalenia ww. dokumentacji wskazywały na wykonanie nakazów i zaleceń sformułowanych w ww. dokumentach.

(akta kontroli t. V str. 126-132, 235-236, 239, 249-287)

Realizując § 43 ust. 3 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych, orzeczenie z 11 grudnia 2019 r. wraz z dokumentacją sprawy zostało niezwłocznie przesłane do WUG. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora OUG, Prezes WUG nie sformułował uwag w zakresie przebiegu postępowania dotyczącego omawianego niebezpiecznego zdarzenia.

(akta kontroli t. V str. 123-124, 126-132, 237, 240)

3. W kontrolowanym okresie przeprowadzone w OUG przez pracowników WUG kontrole obejmowały planową działalność inspekcyjno-techniczną Urzędu (m.in. prowadzenie planowych kontroli zakładów górniczych). Nie przeprowadzono audytów wewnętrznych ani kontroli dotyczących badania przez OUG stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznych zdarzeń, wypadków lub zgonów naturalnych.

(akta kontroli t. I str. 196-200, 203, 211)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wśród 38 pracowników inspekcyjno-technicznych, którzy w okresie objętym kontrolą zajmowali w OUG stanowiska związane z prowadzeniem kontroli i badań powypadkowych (badań niebezpiecznych zdarzeń), sześciu

⁸² Zgodnie z § 41 ust. 1 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych przedmiotowe orzeczenie opracowano przy współudziale radcy prawnego.

⁸³ Art. 105 ust. 1 oraz art. 119 ust. 4 Pgg.

⁸⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 321., tj. § 51 ust. 3 pkt 1 i 4 oraz § 149 ust. 1 rozporządzenia.

⁸⁵ Kontrole przeprowadzone w dniach 14 lutego 2020 r., 11 maja 2020 r., 21 sierpnia 2020 r. oraz 26 listopada 2021 r.

pracownikom nie określono zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, zaś 17 pracownikom, którzy w tym czasie zmienili zajmowane stanowiska pracy, nie przekazano nowych bądź odpowiednio zaktualizowanych dokumentów określających ich zakres czynności. Było to niezgodne z § 8 ust. 1 pkt 1 lit. a regulaminu organizacyjnego, stosownie do którego pracownicy OUG realizowali zadania określone w przepisach prawa, w oparciu m.in. o zakresy czynności. NIK wskazuje ponadto, że zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej⁸⁶, aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że obowiązki i uprawnienia awansowanych pracowników były co do zasady niezmiennie względem wcześniej zajmowanych przez te osoby stanowisk. Wobec pracowników awansujących na stanowiska inspektorów powierzano jako dodatkowe, wcześniej niewystępujące uprawnienia, wydawanie decyzji administracyjnych oraz nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego, ale w tym przedmiocie pracownicy otrzymywali odrębne upoważnienie. W ocenie Dyrektora OUG nie istniała konieczność tworzenia nowych zakresów czynności wynikających z awansu zawodowego, co dodatkowo uzasadnione było podpisaniem przez pracowników zmieniających stanowiska pracy dokumentów pn. *opis stanowiska pracy* (w dokumentach tych ujęte były m.in. główne zadania realizowane na danym stanowisku pracy). Dyrektor OUG podkreślił także przeciążenie pracą w całym zespole administracyjnym Urzędu (w tym u pracownicy odpowiedzialnej za prowadzenie dokumentacji pracowniczej), wynikające z występujących w OUG braków kadrowych. Zgodnie z deklaracją Dyrektora OUG, podjęto działania w celu uzupełnienia brakujących zakresów czynności lub przygotowania stosownych aneksów do wydanych wcześniej dokumentów.

(akta kontroli t. I str. 212-217, 375-505)

2. W uzasadnieniu [1] decyzji nakazującej dokonanie niezbędnych czynności⁸⁷ oraz [2] decyzji w sprawie kopalni „Borów 17”, a także [3] w protokole oględzin miejsca niebezpiecznego zdarzenia, jakie miało miejsce w Kopalni Granitu „Borów 17” (protokół z 27 września 2018 r.), nie określono przyczyn odstąpienia od zasady określonej w art. 10 § 1 kpa⁸⁸, polegającej na zapewnieniu stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Było to niezgodne z § 37 ust. 4 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych, stosownie do którego przyczyny odstąpienia od zasady określonej w art. 10 § 1 kpa określa się w protokole z oględzin miejsca wypadku oraz w uzasadnieniu decyzji.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że Przedsiębiorca brał udział w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji nakazującej dokonanie niezbędnych czynności, w tym w oględzinach, zaś uzasadnienie omawianej decyzji wskazuje na potrzebę zastosowania przepisu art. 10 § 2 kpa (tj. możliwość odstąpienia od zasady określonej w art. 10 § 1 kpa) i zawiera ono wzmiankę w tym zakresie. NIK nie uwzględnia argumentacji wynikającej z powyższych wyjaśnień. Przedmiotowa decyzja została wydana w dniu sporządzenia i podpisania protokołu oględzin

⁸⁶ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministerstwa Finansów z 2009 r. nr 15 poz. 84).

⁸⁷ Dotyczącej zdarzenia w KWB Turów.

⁸⁸ Zgodnie z art. 10 kpa, organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (§ 1). Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną (§ 2).

niebezpiecznego zdarzenia. W protokole wskazano na potrzebę odstąpienia od ww. zasady, czego nie uczyniono już w uzasadnieniu decyzji.

W zakresie dotyczącym protokołu oględzin miejsca niebezpiecznego zdarzenia oraz decyzji w sprawie kopalni „Borów 17” Dyrektor OUG wyjaśnił, że przesłanki wydania decyzji oraz ustawowe objęcie jej natychmiastową wykonalnością wskazują, że oczywistym jest odstąpienie od zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania z urzędu oraz od umożliwienia stronie wypowiedzenia się, co do zebranych materiałów i zgłoszonych żądań przed wydaniem rozstrzygnięcia, niezależnie od powołania się na tę okoliczność. NIK wskazuje, że powyższe okoliczności nie zwalniały z obowiązku realizacji postanowień określonych w § 37 ust. 2 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych.

(akta kontroli t. III str. 31-32, 565, 570, t. V str. 22-28, 83-84, 88)

3. W treści decyzji dotyczącej sprawdzenia rozwiązań technicznych⁸⁹ nie zamieszczono uzasadnienia dla zastosowania art. 108 kpa, tj. nie wskazano uzasadnienia (przyczyn) nadania tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że uzasadnienie decyzji oraz znane Przedsiębiorcy (stronie postępowania) dotychczasowe działania OUG i służb kopalnianych, uwzględnione i rozpoznane łącznie, determinowały konieczność nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Ponadto Przedsiębiorca brał bieżący udział w czynnościach organu, które skutkowały wydaniem decyzji.

Dyrektor OUG nie wskazał jednoznacznie przyczyn niezamieszczenia uzasadnienia dla zastosowania art. 108 kpa w treści decyzji. NIK wskazuje, że w literaturze przedmiotu podnosi się, iż w przypadku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności od razu przy wydawaniu decyzji, rygor ten stanowi dodatkowy składnik decyzji jako element merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, wymagający umotywowania w uzasadnieniu decyzji.

(akta kontroli t. III str. 33-34, 566, 570-571)

4. W przypadku postępowań, w wyniku których wydana została: [1] decyzja dotycząca sposobu ustalania wielkości dopływu wód do zwałowiska oraz [2] decyzja zmieniająca decyzję dotyczącą wstrzymania ruchu zakładu górniczego⁹⁰, strona tych postępowań nie była zawiadamiana o każdym przypadku niezalutwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa wraz z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu zalutwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa⁹¹.

W zakresie decyzji dotyczącej sposobu ustalania wielkości dopływu wód do zwałowiska Dyrektor OUG wyjaśnił, że w toku analizy przyczyn i okoliczności wystąpienia osuwiska nie było możliwe precyzyjne wskazanie terminu zakończenia postępowania, nadto utrzymywany był permanentny kontakt ze stroną, która była informowana (z zastrzeżeniem wymogu § 36 ust. 3 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych) o działaniach niezbędnych dla wznowienia zwałowania w części zwałowiska nieobjętej osuwiskiem.

W odniesieniu do decyzji zmieniającej decyzję dotyczącą wstrzymania ruchu zakładu górniczego Dyrektor OUG wyjaśnił, że pismem z 9 października 2020 r.

⁸⁹ Dotyczącej zdarzenia w KWB Turów.

⁹⁰ Decyzje dotyczące zdarzenia w KWB Turów.

⁹¹ Zgodnie z tym przepisem o każdym przypadku niezalutwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zalutwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

organ wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia braku formalnego wniosku. Po otrzymaniu 14 października 2020 r. stosownego dokumentu, w tym samym dniu wystąpiono do pełnomocnika o złożenie wyjaśnień i określonych dokumentów, co uczyniono 4 listopada 2020 r. Ponadto pismem z 19 listopada 2020 r. do Komisji do spraw Zagrożeń w Zakładach Górniczych przy Prezesie WUG skierowano dokumenty celem zaopiniowania. Treść uchwały Komisji została przekazana Dyrektorowi OUG 22 grudnia 2020 r. Następnie 23 grudnia 2020 r. Przedsiębiorca złożył zmodyfikowany wniosek o zmianę decyzji, wskazując, że w nawiązaniu do ww. uchwały Komisji ubiega się o zmianę granic strefy zagrożenia do przestrzeni ograniczonej wykazem 26 otworów. Dyrektor OUG decyzją z 23 grudnia 2020 r. zmienił decyzję w zakresie wynikającym z wniosku Przedsiębiorcy, uwzględniając uchwałę Komisji. Dyrektor OUG wskazał, że powyższe czynności skutkowały w jego ocenie wstrzymaniem biegu terminu załatwienia sprawy, w myśl art. 35 § 5 kpa. Szczególnie skomplikowany charakter sprawy był oczywisty, a Przedsiębiorca znał przyczyny tego stanu rzeczy i miał zapewniony czynny udział w postępowaniu. Termin załatwienia sprawy upływał zatem 11 stycznia 2021 r. Po otrzymaniu zmodyfikowanego wniosku, uwzględniającego uchwałę Komisji do spraw Zagrożeń w Zakładach Górniczych, stosowna decyzja została wydana 23 grudnia 2020 r., tj. w dniu otrzymania podania.

NIK wskazuje, że niezależnie od podanych okoliczności, strony postępowania winny być bezwzględnie zawiadamiane o niezakończonym w terminie z jednoczesnym wskazaniem przyczyn i nowego terminu załatwienia sprawy, zgodnie z przepisami kpa. Wstrzymanie biegu załatwienia sprawy nie zwalnia organu z obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 36 § 1 kpa. Nie zwalniają z tego obowiązku również stałe kontakty robocze ze stroną postępowania.

(akta kontroli t. III str. 35-36, 38-40, 494-563, 565, 570, 583-586)

5. W protokołach oględzin miejsca niebezpiecznego zdarzenia, jakie miało miejsce w: [1] Kopalni Granitu „Borów 17” (protokół z 27 września 2018 r.) oraz [2] ruchu zakładu górniczego „Radków I” (protokół z 3 października 2019 r.) nie zamieszczono informacji, że stanowią one jednocześnie zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego (ze wskazaniem jego przedmiotu), do czego zobowiązywał § 37 ust. 2 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych⁹².

Dyrektor OUG wyjaśnił, że przesłanki wydania ww. decyzji oraz ustawowe objęcie jej natychmiastową wykonalnością wskazują, że oczywistym jest odstąpienie od zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania z urzędu oraz od umożliwienia stronie wypowiedzenia się, co do zebranych materiałów i zgłoszonych żądań przed wydaniem rozstrzygnięcia, niezależnie od powołania się na tę okoliczność.

NIK wskazuje, że powyższe okoliczności nie zwalniały z realizacji obowiązku określonego w § 37 ust. 2 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych.

⁹² Jeżeli oględziny miejsca wypadku zostały przeprowadzone w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej, a wyniki oględzin dają podstawę do wydania decyzji, w protokole z oględzin miejsca wypadku zamieszcza się informację, że stanowi on jednocześnie zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego, ze wskazaniem jego przedmiotu, z jednoczesnym pouczeniem o przysługującym przedsiębiorcy prawie do zapoznania się w określonym terminie, nie krótszym niż 7 dni od dnia podpisania protokołu, osobiście lub przez upoważnioną osobę, z zebranych w sprawie materiałem dowodowym, a także do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji.

(akta kontroli t. V. str. 25-28, 84, 88, 143-146, 236, 240)

6. W decyzji w sprawie kopalni „Borów 17”, nie wskazano warunków wznowienia ruchu zakładu, do czego zobowiązywał art. 171 ust. 1 pkt 2 Pgg. Dyrektor OUG wyjaśnił, że określenie niezbędnych środków profilaktycznych w punkcie 2. sentencji decyzji stanowiło zarazem warunek wznowienia ruchu zakładu górniczego.

NIK wskazuje, że określenie warunków wznowienia ruchu zakładu jest obligatoryjnym elementem decyzji wstrzymującej ruch zakładu górniczego, o którym mowa w art. 171 ust. 1 pkt 2 Pgg. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, że wstrzymując ruch zakładu lub jego urządzeń OUG określa warunki wznowienia tego ruchu.

(akta kontroli t. V str. 22-23, 83, 88)

7. W decyzji w sprawie kopalni „Borów 17” nie wskazano, że podlega ona natychmiastowej wykonalności (na podstawie art. 171 ust. 3 Pgg). Dyrektor OUG wskazał na przesłanki wydania ww. decyzji oraz ustawowe objęcie jej natychmiastową wykonalnością, niezależnie od powołania się na tę okoliczność.

NIK podkreśla, że powyższe okoliczności nie zwalniały z obowiązku wskazania w treści decyzji, iż podlega ona natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 171 ust. 3 Pgg.

(akta kontroli t. V str. 22-23, 83, 88)

8. Trzy⁹³ z pięciu protokołów przesłuchań świadków niebezpiecznego zdarzenia, jakie miało miejsce w Kopalni Granitu „Borów 17”, nie zostały podpisane przez wszystkie osoby wskazane w protokołach jako biorące udział w czynności. Wyznaczony pracownik OUG nie złożył podpisu, przy czym zgodnie z treścią protokołów uczestniczył w tych czynnościach w charakterze przesłuchującego. Było to niezgodne z § 36 ust. 2 oraz § 38 ust. 4 zd. 1 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych⁹⁴.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że inspektorzy prowadzili przesłuchania razem lub indywidualnie, co wynikało z zapisów na stronach pierwszych protokołów. Z tego powodu w protokołach z przesłuchań prowadzonych indywidualnie nie było podpisu drugiego inspektora. Dla jednoznaczności protokołu dane osobowe inspektora niebiorącego udziału w przesłuchaniu powinny być z ostatniej strony usunięte.

NIK zauważa, że przedmiotowe protokoły na pierwszych stronach każdorazowo wskazują dwóch pracowników prowadzących przesłuchanie, a na ostatnich stronach tych dokumentów, poza podpisami, nie figurują dane osobowe pracowników dokonujących czynności.

(akta kontroli t. V str. 30-43, 84, 89)

9. Badanie stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia, jakie miało miejsce w Kopalni Granitu „Borów 17”, nie zostało zakończone w terminie sześciu tygodni, co było niezgodne z § 43 ust. 1 zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych. Termin ten nie został wydłużony przez

⁹³ Protokoły z przesłuchań: [1] KRZG (protokół z 26 października 2018 r.); [2] zastępcy KRZG – osoby wyższego dozoru ruchu (protokół z 25 października 2018 r.); oraz [3] prowadzącego drugą zmianę – osoby dozoru ruchu (protokół z 26 października 2018 r.).

⁹⁴ Stosownie do § 36 ust. 2, każdy protokół oraz inny dokument sporządzony w toku badań powypadkowych zawiera datę sporządzenia, dane osób sporządzających dokument oraz podpisy wszystkich osób biorących udział w czynności. Z kolei zgodnie z § 38 ust. 4 zd. 1, protokół przesłuchania poszkodowanego lub świadka w sprawie wypadku podpisuje każdy przesłuchujący, protokolant oraz, po zapoznaniu się z protokołem, przesłuchiwany.

Prezesa WUG na podstawie § 43 ust. 2 zarządzenia⁹⁵ z uwagi na brak stosownego wniosku Dyrektora OUG.

Dyrektor OUG wyjaśnił, że nadinspektor prowadzący badania zdarzenia prowadził również badania przyczyn i okoliczności zgonu naturalnego w innym zakładzie górniczym, do którego doszło 18 września 2018 r., musiał przeprowadzić ustaloną liczbę kontroli oraz otrzymywał do zrealizowania zadania w trybie kpa. Nie było możliwe przydzielenie prowadzenia badań innemu pracownikowi. Powyższe uniemożliwiło dochowanie wymaganego terminu zakończenia badań i konieczność wydłużenia postępowania, a następnie wydania orzeczenia. W natłoku spraw prowadzący nie przygotował wniosku o prolongatę terminu zakończenia badań osuwiska.

(akta kontroli t. V str. 1-28, 85, 89)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Opracowanie i przekazanie wszystkim zatrudnionym pracownikom OUG aktualnych *zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności*, zgodnych z zajmowanymi przez nich stanowiskami pracy.
2. Podjęcie działań zapewniających prawidłowe prowadzenie i dokumentowanie przebiegu prowadzonych postępowań administracyjnych, zgodnie z regulacjami kpa i wewnętrznymi procedurami w tym zakresie, poprzez:
 - a) każdorazowe odnotowywanie w protokołach z oględzin miejsc niebezpiecznych zdarzeń informacji o wszczęciu postępowania administracyjnego i odstąpieniu od zasady określonej w art. 10 § 1 kpa,
 - b) zawiadamianie strony o każdym przypadku niezłaatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa (wraz z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy).
3. Podjęcie działań zapewniających każdorazowe zawieranie w treści wydawanych decyzji administracyjnych wszystkich wymaganych elementów, w tym: warunków wznowienia ruchu zakładu górniczego (przy podejmowaniu decyzji na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 Pgg), wskazania i uzasadnienia nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności oraz uzasadnienia odstąpienia od zasady określonej w art. 10 § 1 kpa.
4. Podjęcie działań zapewniających prawidłowe sporządzanie protokołów z czynności podejmowanych w toku badania stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznych zdarzeń, poprzez jednoznaczne i zgodne ze stanem faktycznym wskazywanie pracowników OUG faktycznie ich dokonujących oraz podpisywanie tych dokumentów przez wszystkie osoby wskazane jako biorące udział w czynności.
5. Podjęcie działań zapewniających występowanie o stosowną zgodę Prezesa WUG o przedłużeniu terminu zakończenia badań stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia w przypadku braku możliwości wydania orzeczenia w terminie zgodnym z regulacjami zarządzenia w sprawie czynności inspekcyjno-technicznych.

⁹⁵ Zgodnie z tym przepisem, przedłużenie terminu ukończenia badań powypadkowych oraz opracowania orzeczenia może nastąpić w uzasadnionych przypadkach za zgodą Prezesa WUG.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 28 lutego 2022 r.

Kontroler
Grzegorz Fikus
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

/-/

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu
Marcin Kaliński

.....
podpis

* Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).

