

Poszukiwania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów w aspekcie działalności organów nadzoru górniczego

Krzysztof Król¹



Prospection of hydrocarbons from unconventional deposits in the light of activity of mining supervision authorities. Prz. Geol., 61 : 345–347.

A b s t r a c t. The article presents the competences and legal authority legitimising the control and supervisory activity of mining supervision authorities. It also contains a description of the scope and results of controls conducted by the district mining offices by the end of 2012 on drill sites related to the prospection and exploration of unconventional gas deposits.

Keywords: mining supervision, State Mining Authority, district mining offices, shale gas

Organami nadzoru górniczego w Rzeczypospolitej Polskiej są:

- prezes Wyższego Urzędu Górniczego,
- dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych,
- dyrektor specjalistycznego urzędu górniczego.

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jest centralnym organem administracji rządowej powoływanym przez prezesa Rady Ministrów, natomiast dyrektorzy urzędów górniczych są terenowymi organami administracji rządowej, powoływanymi przez prezesa Wyższego Urzędu Górniczego.

Ramy prawne działania organów nadzoru górniczego w zakresie poszukiwania i rozpoznawania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów określa przede wszystkim „Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze”, zwana dalej „ustawą Pgg”, oraz akty wykonawcze do tej ustawy, a także akty wykonawcze dotychczas obowiązujące, utrzymane w mocy na podstawie art. 224 ustawy Pgg do czasu wejścia w życie odpowiednich nowych aktów, w szczególności:

- „Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie ratownictwa górniczego”;
- „Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie zagrożeń naturalnych w zakładach górniczych”;
- „Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi”;
- „Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2003 r. w sprawie przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w zakładach górniczych”;
- „Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie dopuszczania wyrobów do stosowania w zakładach górniczych”.

Kompetencje poszczególnych organów nadzoru górniczego zostały określone w ustawie Pgg. W zakresie poszukiwania i rozpoznawania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów, w tym gazu z łupków, do kompetencji dyrektorów okręgowych urzędów górniczych należą przede wszystkim:

- sprawowanie nadzoru i kontroli nad ruchem zakładów górniczych² / zakładów wykonujących roboty geologiczne³;
- wykonywanie zadań nadzoru budowlanego w odniesieniu do obiektów budowlanych zakładów górniczych / zakładów wykonujących roboty geologiczne;
- sprawowanie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem robót geologicznych służących poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin;
- zatwierdzanie planów ruchu zakładów górniczych / zakładów wykonujących roboty geologiczne oraz zmian (dodatki) do tych planów;
- udzielanie pozwoleń na oddanie do ruchu podstawowych obiektów, maszyn i urządzeń zakładów górniczych / zakładów wykonujących roboty geologiczne oraz na dokonywanie ich istotnych zmian konstrukcyjnych lub istotnych zmian warunków eksploatacji;
- ustalanie stanu faktycznego i przyczyn niebezpiecznego zdarzenia, wypadku lub zgonu w przypadku ich wystąpienia w ruchu zakładu górniczego.

Do kompetencji prezesa Wyższego Urzędu Górniczego w zakresie poszukiwania i rozpoznawania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów należą w szczególności:

- pełnienie funkcji organu wyższego stopnia, w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, w stosunku do dyrektorów okręgowych urzędów górniczych oraz sprawowanie nadzoru nad ich działalnością;
- uznawanie kwalifikacji do wykonywania górniczych zawodów regulowanych nabytych w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jest także wyspecjalizowanym organem kontroli wyrobów wprowadzonych

¹Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach, ul. Poniatowskiego 31, 40-055 Katowice; k.krol@wug.gov.pl.

²Zakład górniczy, zgodnie z definicją ustawy Pgg, to wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą m.in. w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje.

³Zakład wykonujący roboty geologiczne to wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących w szczególności do wykonywania robót geologicznych w ramach poszukiwania i rozpoznawania złóż kopaliny, w tym wykonywania otworów wiertniczych, tj. urządzenia wiertnicze, kontenerowe obiekty czasowe oraz technologicznie związane z nimi obiekty, urządzenia i instalacje.



Ryc. 1. Właściwość miejscowa okręgowych urzędów górniczych
Fig. 1. Local competence of district mining offices

do obrotu w rozumieniu przepisów „Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności”, w odniesieniu do wyrobów przeznaczonych do stosowania w ruchu zakładu górniczego / zakładu wykonującego roboty geologiczne.

Przedsiębiorcy wykonujący działalność w zakresie poszukiwania i rozpoznawania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów mają najczęściej do czynienia z dyrektorami okręgowych urzędów górniczych. Ich właściwość miejscową określa „Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie nazw, siedzib i właściwości miejscowej okręgowych urzędów górniczych” (ryc. 1).

Ustawa Pgg reguluje także zagadnienia udziału organów samorządu terytorialnego w procesach poszukiwania i rozpoznawania złóż kopaliny oraz wydobywania kopaliny ze złóż. Mówi m.in., że:

- udzielenie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopaliny poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej wymaga **opinii wójta** (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywanej działalności;

- udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż wymaga **uzgodnienia z wójtem** (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności;

- plan ruchu zakładu górniczego (zakładu wykonującego roboty geologiczne) zatwierdza właściwy organ nadzoru górniczego po zasięgnięciu **opinii wójta** (burmistrza, prezydenta miasta).

Kryterium uzgodnienia jest zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego, kryterium jest to, aby nie naruszała ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach, a także możliwość negatywnego wpływu robót na środowisko i obiekty budowlane.

ZAKRES I WYNIKI KONTROLI PRAC POSZUKIWAWCZO-ROZPOZNAWCZYCH W ZAKRESIE GAZU Z ŁUPKÓW

Organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę m.in. w zakresie:

- bezpieczeństwa i higieny pracy, bezpieczeństwa pożarowego i ratownictwa górniczego;

- gospodarki złożami kopaliny w procesie ich wydobywania;

- ochrony środowiska i gospodarki złożem, w tym według kryterium wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków określonych w odrębnych przepisach lub na ich podstawie;

- zapobiegania szkodom;

- budowy i likwidacji zakładu górniczego, w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej.

Upoważnionym pracownikom organów nadzoru górniczego podczas wykonywania nadzoru i kontroli, w granicach ich właściwości rzeczowej i miejscowej, za okazaniem legitymacji służbowej, przysługuje prawo:

- całodobowego wstępu, wraz z pracownikami pomocniczymi i niezbędnym sprzętem, na teren wiertni;

- dostępu do niezbędnych informacji, urządzeń oraz dokumentów;

- żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób;

- żądania udzielania wyjaśnień w zakresie niezbędnym do sprawowania nadzoru i kontroli;

- żądania okazania dokumentów i udostępniania niezbędnych danych;

- pobierania próbek, przeprowadzania niezbędnych badań lub wykonywania innych czynności kontrolnych w celu ustalenia na terenie kontrolowanej nieruchomości, w obiekcie lub jego części, stanu środowiska oraz oceny tego stanu w świetle przepisów o ochronie środowiska, a także indywidualnie określonych w decyzjach warunków wykonywania działalności wpływającej na środowisko.

Organy nadzoru górniczego przy wykonywaniu nadzoru i kontroli mogą w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów stosowanych w ruchu zakładu górniczego lub warunków określonych w planie ruchu zakładu górniczego nakazać usunięcie nieprawidłowości powstałych w ich wyniku. Z kolei w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska mogą nawet wstrzymać ruch tego zakładu lub jego urządzeń. Inspektorzy mogą także nakazać podjęcie niezbędnych środków profilaktycznych lub innych określonych czynności,

niezbędnych do zapewnienia prawidłowego prowadzenia ruchu zakładu górniczego.

Od czerwca 2010 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. organy nadzoru górniczego przeprowadziły łącznie 76 kontrole na 39 otworach wykonanych bądź wykonywanych w ramach poszukiwania i rozpoznawania niekonwencjonalnych złóż gazu. Liczba kontroli wzrastała razem z rosnącą liczbą otworów wiertniczych – w 2010 r., kiedy prace były na bardzo początkowym etapie, wykonano 8 kontrole, rok później – 26, w 2012 r. – 42. W roku bieżącym, do 15 maja, przeprowadzono łącznie 23 kontrole na 12 otworach. Większość kontroli dotyczących gazu z łupków przeprowadzono na Pomorzu, gdzie prace wiertnicze są najbardziej zaawansowane.

Najczęściej kontrole dotyczyły bezpieczeństwa wykonywania robót wiertniczych i ochrony środowiska, procesu wiercenia i zgodności prowadzenia ruchu zakładu z zatwierdzonym planem ruchu oraz przepisami ustawy Pgg i ustawy „Prawo ochrony środowiska”. Przeprowadzano także kontrole związane z zabiegami szczelinowania hydraulicznego.

Szczelinowanie, jako zabieg specjalny w otworze, jest przewidziane w zapisach obowiązujących aktów wykonawczych do ustawy Pgg. Zabieg ten prowadzi się na podstawie projektu technicznego, zatwierdzonego przez kierownika ruchu zakładu górniczego lub zakładu wykonującego roboty geologiczne. Zarówno ilość, jak i stężenie substancji chemicznych służących do przygotowania płynu szczelinującego są znane organom nadzoru górniczego, aby jednak zapewnić jeszcze większą kontrolę i nadzór nad tymi substancjami, w projekcie nowego rozporządzenia dotyczącego ruchu zakładu wprowadzono obowiązek określania warunków stosowania płynu szczelinującego zapewniających bezpieczeństwo i brak szkodliwego oddziaływania na środowisko. Ponadto wprowadzono obowiązek powiadamiania właściwego organu nadzoru górniczego o przewidywanym terminie rozpoczęcia zabiegu co najmniej 7 dni przed jego rozpoczęciem, a po zakończonym zabiegu szczelinowania – niezwłocznego przekazywania pisemnej informacji o przebiegu szczelinowania, rzeczywistym składzie i ilości użytego płynu szczelinującego.

Dotychczasowe kontrole wykonane przez organy nadzoru górniczego nie wykazały znaczących nieprawidłowości w zakresie technologii prowadzenia prac związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem niekonwencjonalnych złóż węglowodorów i oddziaływania na szeroko rozumiane środowisko. Najczęściej stwierdzanymi nieprawidłowościami były braki w dokumentacjach (projekcie technicznym) w zakresie informacji dotyczącej wykonania robót strzałowych, stosowanych technologii, maszyn i urządzeń, kwalifikacji do wykonywania robót oraz sporadycznie brak pomiarów skuteczności zacementowania rur okładzinowych i działań podejmowanych przez kierownika ruchu zakładu w tym zakresie. Istotnym zadaniem

podczas przeprowadzonych kontroli była także bezpieczna organizacja prac w przypadku zatrudniania podmiotów, którym powierzono wykonywanie czynności w ruchu zakładu lub zakładu wykonującego roboty geologiczne. Działalność realizowana przez organy nadzoru górniczego, m.in. podczas kontroli, pozwoliła na utrzymanie wysokiego stanu bezpieczeństwa robót poszukiwawczych, pracowników, którzy je wykonują, i zapewniła szeroko rozumianą ochronę środowiska.

Wyniki kontroli potwierdzają, że poszukiwanie i rozpoznawanie złóż gazu z łupków pod wieloma względami przypomina analogiczne procesy dotyczące konwencjonalnych złóż gazu. Do najważniejszych czynników gwarantujących bezpieczeństwo prowadzenia prac, podobnie jak w przypadku złóż konwencjonalnych, należą więc przede wszystkim:

- właściwe przeszkolenie kadry inżynieryjno-technicznej, członków załóg wiertniczych i grup serwisowych obsługujących roboty, które przyczynia się do wyeliminowania bądź ograniczenia błędów związanych z czynnikiem ludzkim. Błędy takie mogą wystąpić np. w konstrukcji otworu (orurowaniu) i uszczelnieniu (cementacji) rur okładzinowych, w szczególności chroniących poziomy wodonośne, a także w sposobie zabezpieczenia substancji chemicznych i budowy zbiorników ziemnych służących do przygotowywania i składowania płynów używanych w procesie szczelinowania oraz w samej technologii zabiegu szczelinowania;
- wykorzystanie nowoczesnego sprzętu i urządzeń wiertniczych, aparatury kontrolno-pomiarowej itp.;
- wykonywanie prac zgodnie z zatwierdzonymi dokumentami oraz wydanymi pozwoleniami i decyzjami.

LITERATURA

- Rozporządzenie** Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2003 r. w sprawie przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w zakładach górniczych (Dz.U. Nr 72, poz. 655, z późn. zm.).
- Rozporządzenie** Ministra Gospodarki z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie ratownictwa górniczego (Dz.U. Nr 94, poz. 838, z późn. zm.).
- Rozporządzenie** Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (Dz.U. Nr 109, poz. 961, z późn. zm.).
- Rozporządzenie** Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie zagrożeń naturalnych w zakładach górniczych (Dz.U. Nr 94, poz. 841, z późn. zm.).
- Rozporządzenie** Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie nazw, siedzib i właściwości miejscowej okręgowych urzędów górniczych (Dz.U. Nr 282, poz. 1659).
- Rozporządzenie** Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie dopuszczania wyrobów do stosowania w zakładach górniczych (Dz.U. Nr 99, poz. 1003, z późn. zm.).
- Ustawa** z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz.U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935, z późn. zm.).
- Ustawa** z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981, ze zmianą z Dz.U. 2013 Nr 0, poz. 21).