

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

LOP – 4101-13-02/2012
P/12/186

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/186 – Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu łupkowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Wojciech Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 82246 z dnia 14 listopada 2012 r. oraz nr 82953 z dnia 28 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wyższy Urząd Górniczy ¹ w Katowicach (40-055) ul. Poniatowskiego 31
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Litwa, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe przygotowanie organizacyjne Wyższego Urzędu Górniczego do realizacji zadań związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego, a także rzetelne sprawowanie nadzoru i kontroli w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem zasobów gazu łupkowego

Opis stanu faktycznego

1.1 W myśl treści art. 166 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*³ Prezes WUG wykonuje swoje zadania przy pomocy Wyższego Urzędu Górniczego, działającego pod jego bezpośrednim kierownictwem. Na dzień 30 czerwca 2012 r. w WUG zatrudnionych było ogółem 158 osób na 153,25 etatach.

¹ Dalej: WUG lub Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zm., dalej: *Pgig*, wcześniej powyższe kwestie regulowała ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.), dalej: *Pgig* z 1994 r.

Wynikające z ww. ustawy zadania Prezesa WUG zostały uwzględnione w Regulaminie Organizacyjnym⁴ Urzędu. Zgodnie z tym regulaminem do obowiązków dyrektorów departamentów merytorycznych⁵, tj.: Górnictwa, Energomechanicznego, Ochrony Środowiska i Gospodarki Żyłem, Warunków Pracy oraz Naczelnika Samodzielnego Wydziału do spraw Kontroli należało m.in. planowanie nadzoru nad merytoryczną działalnością dyrektorów okręgowych urzędów górniczych⁶, a także ewidencjonowanie czynności inspekcyjno-technicznych wykonywanych przez pracowników departamentu (§ 12 pkt 4 i 8 *Regulaminu organizacyjnego*).

Poszczególne komórki organizacyjne WUG, stosownie do przypisanych im zakresów zadań, zobowiązane były m.in. do przeprowadzania albo udziału w przeprowadzaniu kontroli OUG, nadzoru nad merytoryczną działalnością dyrektorów OUG, udzielania OUG wytycznych, konsultacji oraz innej niezbędnej pomocy w ich działalności. Ponadto do ich zadań należała współpraca z jednostkami naukowymi oraz podmiotami i jednostkami funkcjonującymi w zakresie związanym z właściwością organów nadzoru górniczego oraz organów wyspecjalizowanych w rozumieniu przepisów o systemie oceny zgodności, udział w prowadzeniu działalności promocyjnej i informacyjnej w zakresie związanym z właściwością organów nadzoru górniczego, udział w inicjowaniu prac naukowo-badawczych oraz inicjowaniu i podejmowaniu przedsięwzięć w zakresie poprawy bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia w górnictwie, wdrażanie postępu technicznego w dziedzinie górnictwa, racjonalnej gospodarki żyłami kopalni oraz ograniczenia uciążliwości oddziaływania górnictwa na ludzi i środowisko. Ich zadaniem było również opracowywanie planów pracy i sprawozdań z ich wykonania oraz sporządzanie koniecznych analiz i informacji w zakresie niezbędnym do realizacji nałożonych zadań (§ 16).

W Regulaminie Organizacyjnym określono też szczegółowe zadania poszczególnych departamentów Urzędu⁷. I tak: Departament Górnictwa zobowiązany został m.in. do wykonywania zadań Prezesa w zakresie nadzoru i kontroli nad ruchem zakładu górniczego, w odniesieniu do rozpoznawania, zapobiegania i usuwania zagrożeń górniczych, prowadzenia robót górniczych, prowadzenia robót geologicznych oraz wiertniczych, Departament Energomechaniczny – do nadzoru i kontroli nad ruchem zakładu górniczego, w odniesieniu m.in. do maszyn, urządzeń i instalacji, stosowanych podczas poszukiwania, rozpoznawania lub wydobywania kopalni otworami wiertniczymi, a Departament Ochrony Środowiska i Gospodarki Żyłem do nadzoru i kontroli nad ruchem zakładu górniczego, w odniesieniu m.in. do ochrony środowiska i gospodarki żyłem. Ponadto do zadań ww. Departamentu należało prowadzenie postępowań związanych z wydawaniem opinii przewidzianych w art. 411 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁸, w sprawach przeznaczenia środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na finansowanie potrzeb górnictwa. Do zadań Departamentu Warunków

⁴ Zarządzenie nr 23 Prezesa WUG z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego WUG (Dz. U. WUG z 2012 r., poz. 51 ze zm.), dalej: Regulamin Organizacyjny, wcześniej zarządzenie nr 60 Prezesa WUG z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego WUG (Dz. Urz. WUG Nr 26, poz. 140 ze zm.), zarządzenie nr 20 Prezesa WUG z dnia 21 czerwca 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego WUG (Dz. Urz. WUG Nr 10, poz. 57 ze zm.) zarządzenie nr 12 Prezesa WUG z dnia 24 września 2007 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego WUG (Dz. Urz. WUG Nr 12, poz. 46 ze zm.) oraz zarządzenie nr 1 Prezesa WUG z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego WUG (Dz. Urz. WUG Nr 1, poz. 2 ze zm.).

⁵ W WUG funkcjonowało pięć departamentów, w tym cztery tzw. merytoryczne oraz Departament Prawny.

⁶ Dalej: OUG.

⁷ W przepisach wewnętrznych WUG brak jest zapisów odnoszących się bezpośrednio do gazu łupkowego. Wymienione tam zadania odnoszą się do całego zakresu działalności górniczej, a więc również do poszukiwania i wydobywania gazu łupkowego.

⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

Pracy należał natomiast nadzór i kontrola nad ruchem zakładu górniczego, w odniesieniu do zwalczania czynników szkodliwych i uciążliwych dla zdrowia w ruchu zakładów górniczych, w szczególności zapylenia powietrza, hałasu, wibracji i promieniowania jonizującego.

Ww. departamenty merytoryczne zobowiązane były też do kompleksowego sprawdzenia i oceny stanu bezpieczeństwa powszechnego, związanego z ruchem zakładu górniczego, stanu bezpieczeństwa pracy w górnictwie, stanu rozpoznania i zwalczania zagrożeń w zakładach górniczych, stanu ratownictwa górniczego oraz innych zagadnień związanych z prowadzeniem ruchu zakładów górniczych.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

Zadania związane z poszukiwaniem i wydobywaniem gazu łupkowego wykonywał w szczególności Departament Górnictwa, a w jego ramach Zespół do spraw Górnictwa Otworowego i Wiertnictwa⁹, który podlegał bezpośrednio zastępcy Dyrektora do spraw Górnictwa Odkrywkowego i Otworowego.

Zgodnie z § 13 załącznika Nr 3 Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Górnictwa¹⁰ departament ten był zobowiązany do realizacji zadań Prezesa WUG w zakresie nadzoru i kontroli nad ruchem zakładu górniczego wydobywającego kopaliny otworami wiertniczymi, zakładu wykonującego roboty geologiczne metodą otworową, w odniesieniu m.in. do:

- rozpoznawania, zapobiegania i usuwania zagrożenia erupcyjnego oraz siarkowodorowego,
- prowadzenia robót górniczych, geologicznych i wiertniczych w zakładach górniczych wydobywających węglowodory otworami wiertniczymi.

W Departamencie Górnictwa na dzień 30 listopada 2012 r. stan zatrudnienia wynosił ogółem 24 osoby (24 etaty), w tym w Zespole dwie osoby (2 etaty). W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2007-2012 w Zespole dokonano następujących zmian kadrowych:

- w kwietniu 2007 r. jeden z pracowników przeszedł na emeryturę, na miejsce którego w maju 2007 r. zatrudniono nowego pracownika,
- od października 2010 r. zmniejszono zatrudnienie w Zespole w związku z powołaniem jednego pracownika na stanowisko dyrektora OUG.

(dowód: akta kontroli str. 6-8)

Prezes WUG powołał również *Zespół do spraw gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych*¹¹, w skład którego weszło pięciu pracowników różnych departamentów merytorycznych (od 2012 r. do zespołu dołączył przedstawiciel Departamentu Prawnego). Do zadań tego zespołu należało m.in.:

- zbieranie i analiza informacji dotyczących zagadnień specyficznych dla poszukiwania i rozpoznawania niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego (prace wiertnicze, badania geofizyczne, inżynieria złożowa, zabiegi, w tym szczelinowanie, izolacja nadległych horyzontów wodonośnych),
- dokonanie analizy stanu rozpoznania zagrożeń naturalnych oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego i środowiska, związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego,

⁹ Jeden z siedmiu zespołów działających w ramach Departamentu Górnictwa, dalej: Zespół.

¹⁰ Zarządzenie nr 8 Dyrektora Generalnego WUG z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie regulaminów organizacyjnych komórek WUG (Dz. Urz. WUG, poz. 64 ze zm.).

¹¹ Dalej: Zespół ds. gazu, decyzja nr 30 Prezesa WUG z dnia 11 października 2010 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych (Dz. Urz. WUG Nr 17, poz. 104) oraz decyzja nr 19 z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie Zespołu do spraw gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych (Dz. Urz. z 2012 r. poz. 11).

- ustalenie kierunków działań dla bezpiecznego prowadzenia robót górniczych w zakładach prowadzących działalność w zakresie poszukiwania i rozpoznawania niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego i skutecznego nadzoru nad tymi robotami.

Obowiązki osób zatrudnionych w ramach Zespołu, jak i wchodzących w skład Zespołu ds. gazu określone były zakresach czynności, z którymi osoby te były każdorazowo zapoznawane. W opisach stanowisk, na których zatrudnione były ww. osoby, poza wskazaniem zadań przypisanych Zespołowi, określano wymagane kompetencje i kwalifikacje pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 6-46)

1.2 Zgodnie z art. 166 ust. 1 pkt 7 *Pgig*¹² Prezes WUG, w szczególności ustala kierunki i wytyczne działania urzędów górniczych, a także może wydawać dyrektorom OUG polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności oraz żądać od nich informacji będących w ich posiadaniu.

W okresie objętym kontrolą Prezes WUG w ustalonych kierunkach i wytycznych działania urzędów górniczych nie zamieścił działań dotyczących poszukiwania gazu łupkowego. W kontroli NIK ustalono, że na podstawie pism Ministerstwa Środowiska dwukrotnie występował do dyrektorów OUG z poleceniami dotyczącymi zintensyfikowania kontroli bieżących i przyszłych wierceń otworów poszukiwawczych gazu z łupków oraz przekazywania informacji na temat bieżącego stanu poszukiwań i występujących problemów. Zatwierdzona przez Prezesa WUG *Strategia działania urzędów górniczych na lata 2010-2014* zawierała ogólne zapisy odnoszące się m.in. do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w górnictwie, efektywnego wykorzystania bogactw mineralnych Polski dla obecnego i przyszłych pokoleń, ochrony środowiska i obiektów budowlanych w aspekcie działalności górniczej, racjonalizacji przepisów prawa oraz doskonalenia jakości usług świadczonych przez urzędy górnicze, natomiast nie zawierała zapisów bezpośrednio dotyczących poszukiwania i rozpoznawania zasobów gazu łupkowego. Zapisy w tym zakresie zawarto w dokumentach określających bieżące plany i cele działania WUG.

(dowód: akta kontroli str. 47-64, 526-581)

W planach pracy Departamentu Górnictwa na lata 2007-2012 ujęto m.in. następujące zadania:

- kontrola robót geologicznych m.in. w zakresie przestrzegania zasad organizacji pracy z uwzględnieniem zatrudniania podmiotów, którym powierzono czynności w ruchu zakładu oraz zgodności zastosowanych rozwiązań technicznych i technologicznych z zatwierdzonymi projektami i programami (2011-2012), a ponadto na rok 2012 - kontrola zgodności wykonywania robót wiertniczych z koncesją, projektami i planem ruchu, ze szczególnym uwzględnieniem robót związanych z poszukiwaniem niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego oraz ropy naftowej, pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa pracy i ochrony środowiska,
- omawianie z kierownikami ruchu zakładów górniczych i załogami kontrolowanych zakładów przyczyn wypadków i zdarzeń zaistniałych w roku 2010 oraz podejmowanych działań profilaktycznych (2011-2012). Z uwagi na fakt, że przy poszukiwaniu gazu łupkowego nie stwierdzono wypadków, dotyczyło to sytuacji mających miejsce przy wydobywaniu innych kopalin.

¹² Wcześniej zadania Prezesa WUG zostały określone w art. 107 ust. 8 *Pgig* z 1994 r.

- kontrola otworowych zakładów górniczych w zakresie zgodności zadań realizowanych przez pracowników zakładów górniczych z zakresami czynności i stosownymi instrukcjami (2011), prawidłowej, zgodnej z zatwierdzonym programem i harmonogramem eksploatacji oraz skutecznego zabezpieczenia odwiertów (2011-2012), a dodatkowo na rok 2012 – kontrola zatrudniania podmiotów, którym powierzono wykonywanie czynności w ruchu zakładu i zakładu górniczego (2012),
- analiza obowiązujących przepisów, pod kątem projektów zmian dotyczących eksploatacji gazu ze złóż niekonwencjonalnych (2012),
- spotkanie z pracownikami OUG dotyczące zasad kontroli prawidłowości cementacji prowadzonych podczas izolacji poziomów wodonośnych, składu chemicznego płynów szczelinujących i właściwej gospodarki cieczą powrotną w zakładach realizujących poszukiwania gazu niekonwencjonalnego (2012).

Zadania określone ww. planach pracy były wykonywane, lecz w latach 2007-2010 nie obejmowały swoim zakresem robót związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem gazu łupkowego, co wynikało z tego, że faktyczne rozpoczęcie prac poszukiwawczych nastąpiło dopiero w czerwcu 2010 r. (pierwszy otwór).

(dowód: akta kontroli str. 65-107, 108-134, 526- 596)

W dokumencie *Mapa drogowa – Szanse – Zagrożenia Działania Rządu w zakresie gazu łupkowego*¹³ z grudnia 2010 r. zamieszczono propozycję działań WUG, obejmujących opracowanie raportu na temat aktualnie obowiązujących w otworowych zakładach górniczych rozwiązań prawnych, m.in. w zakresie środków strzałowych, stosowanych wyrobów oraz uznawania kwalifikacji oraz przeprowadzenie analizy obowiązujących przepisów wykonawczych, pod kątem możliwości i celowości złagodzenia zawartych w nich wymagań wraz z przygotowaniem projektów ewentualnych rozwiązań prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 153-171)

W kwietniu 2011 r. WUG sporządził raport na temat rozwiązań prawnych aktualnie obowiązujących w górnictwie otworowym. Dokonana analiza używania środków strzałowych oraz przechowywania i używania sprzętu strzałowego, wymagań w odniesieniu do stosowanych wyrobów, uznawania kwalifikacji w górniczych zawodach regulowanych, które nabyto w państwach członkowskich Unii Europejskiej, pozwoliła stwierdzić, że prowadzenie prac związanych z poszukiwaniem złóż gazu łupkowego nie wymaga, wprowadzenia w tym zakresie zmian w obowiązujących przepisach. W raporcie zawarto także analizę przepisów wykonawczych *Pgig z 1994 r.*, w sprawach planów ruchu zakładu górniczego, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bezpieczeństwa pożarowego, ratownictwa górniczego, zagrożeń naturalnych, używania środków strzałowych oraz przechowywania i używania sprzętu strzałowego pod kątem możliwości i celowości złagodzenia zawartych w nich wymagań.

Ponadto Prezes WUG w dniach: 6 lipca, 11 i 21 września 2012 r. przedstawił Ministrowi Gospodarki oraz Środowiska uwagi do projektów rozporządzeń wykonawczych do *Pgig* dotyczących prowadzenia ruchu zakładów, wyrobów dopuszczonych do stosowania w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi oraz ratownictwa górniczego.

(dowód: akta kontroli str. 172-307)

¹³ Dokument stanowi podsumowanie prac Międzyresortowego Zespołu ds. Gazu Łupkowego składającego się z przedstawicieli Ministerstw Środowiska, Spraw Zagranicznych, Gospodarki oraz Skarbu Państwa.

1.3 W związku z prowadzonym rozpoznaniem i poszukiwaniem gazu łupkowego stosownie m.in. do obowiązku nałożonego na Prezesa WUG w art. 166 ust. 1 pkt 5 *Pgig*, Urząd prowadził działalność promocyjną i informacyjną w tym zakresie.

Kontrola sprawozdań z działalności urzędów górniczych za lata: 2007, 2008 oraz 2009 wykazała, że nie zawierały one zapisów i informacji bezpośrednio dotyczących gazu łupkowego, natomiast w sprawozdaniu z działalności urzędów górniczych za 2010 r. zawarto m.in. informację o spotkaniu z przedsiębiorcami, podczas którego omawiano nowe jakościowo podejście do kontroli i nadzoru nad robotami geologicznymi związanymi z tym poszukiwaniami gazu łupkowego.

W 2011 r. w WUG opracowywano także materiały informacyjne dla kierownictwa tej jednostki oraz Ministerstwa Środowiska, dotyczące m.in. problemów i technologii poszukiwań i eksploatacji gazu z łupków i technologii szczelinowania hydraulicznego.

W ramach współpracy z zagranicznymi podmiotami sprawującymi nadzór górniczy, jednostkami badawczymi, uczelniami oraz instytucjami Unii Europejskiej, pracownicy WUG uczestniczyli w międzynarodowych konferencjach oraz spotkaniach, a także brali udział w posiedzeniach grup roboczych działających przy Komisji Europejskiej. I tak przykładowo: w dniu 18 maja 2011 r. w Warszawie - w konferencji na temat gazu łupkowego zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ambasadę Stanów Zjednoczonych Ameryki w Polsce, a w lutym 2012 r. – w konferencji górniczej *Górnictwo Otworowe w obliczu zmiany prawa geologicznego i górniczego*.

(dowód: akta kontroli str. 135-152)

W 2010 r. w ramach swojej działalności Urząd zorganizował, z własnej inicjatywy, m.in. spotkanie z przedsiębiorcami zainteresowanymi poszukiwaniami i eksploatacją gazu ziemnego z łupków gazonośnych, podczas którego omówiono najistotniejsze zagadnienia związane z rozpoczęciem poszukiwań i eksploatacji gazu łupkowego. Ponadto utworzono na stronie internetowej WUG baner *Gaz niekonwencjonalny*, umożliwiający dostęp m.in. do materiałów dotyczących konferencji nt. poszukiwania i eksploatacji niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego, organizacji i kompetencji polskiego nadzoru górniczego, prowadzenia robót geologicznych w świetle prawa górniczego, a także aktów prawnych regulujących działalność zakładów górniczych. Sześciu przedstawicieli WUG i OUG uczestniczyło w dniach od 31 sierpnia do 2 września 2010 r. w spotkaniu roboczym (szkoleniowym) z przedstawicielami czeskiego urzędu górniczego i przedstawicielami firmy wiertniczej MND Servisni zajmującej się m.in. odwiertami w celu poszukiwania gazu łupkowego.

(dowód: akta kontroli str. 135-141, 307-309)

W 2011 r. WUG w sprawozdaniu z działalności urzędów górniczych przedstawił informacje o opracowaniu materiałów dotyczących środowiskowych i formalno-prawnych aspektów poszukiwania i eksploatacji gazu ze złóż niekonwencjonalnych oraz barier geologicznych dla inwestycji w górnictwie, które wykorzystywano m.in. przy udzielaniu 13 konsultacji (w tym: OUG, przedsiębiorcom i zainteresowanym osobom prywatnym). Ponadto w sprawozdaniu tym zawarto informacje dotyczące opracowania materiałów informacyjnych dotyczących różnych aspektów poszukiwania gazu ze złóż niekonwencjonalnych, technologii i zagrożeń wynikających z poszukiwania takiego gazu, perspektyw rozwoju jego wydobycia oraz podstaw prawnych dla ujawniania składu płynów szczelinujących.

(dowód: akta kontroli str. 142-152)

Przedstawiciele WUG w 2011 r. zorganizowali spotkanie z podmiotami zainteresowanymi problematyką poszukiwań i eksploatacji gazu łupkowego, poświęcone rozpoznaniu potrzeb w zakresie zmian przepisów regulujących jego poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie. Brali również udział w szkoleniu dotyczącym uwarunkowań prawnych produkcji gazu łupkowego. W styczniu 2011 r. trzech przedstawicieli WUG zostało wydelegowanych do USA w celu poznania regulacji prawnych odnośnie wpływów środowiskowych rozwoju pól gazu łupkowego oraz najlepszych praktyk poszukiwania i koordynacji polityk dotyczących takiego gazu.

(dowód: akta kontroli str. 172-228, 142-152, 310-327)

Ponadto Departament Górnictwa zorganizował spotkanie z pracownikami OUG w Lublinie na temat nadzoru nad robotami geologicznymi związanymi z poszukiwaniem niekonwencjonalnych złóż gazu oraz szkolenie dla pracowników WUG i OUG w zakresie wierceń w poszukiwaniu gazu łupkowego.

Niezależnie od ww. działań WUG na bieżąco współpracował z Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Ochrony Środowiska oraz Ministerstwem Spraw Zagranicznych, jak również udzielał odpowiedzi na wpływające do Urzędu z ich strony pytania związane z poszukiwaniem gazu łupkowego.

(dowód: akta kontroli str. 328-344)

1.4 W ramach m.in. realizacji obowiązku nałożonego na Prezesa WUG w art. 166 pkt 6 *Pgig*, dotyczącego inicjowania prac naukowo-badawczych, podejmowania przedsięwzięć w zakresie poprawy bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia w górnictwie i wdrażania postępu technicznego oraz racjonalnej gospodarki złożami kopaliny oraz ograniczenia uciążliwości oddziaływania górnictwa na środowisko, *Zespół ds. gazu* podejmował działania o charakterze opiniotawczo-doradczym. Na podstawie analizy informacji dotyczących realizacji zadań Departamentu Górnictwa, zespół ten sporządził *Vademecum* dotyczące prac wiertniczych, badań wykonywanych w otworach związanych z zabiegami specjalnymi, w tym z wykonywaniem szczelinowań oraz izolacji nadległych horyzontów wodonośnych. W *Vademecum* zawarto również dane dotyczące zagrożeń wynikające z kontroli prowadzonych przez WUG i OUG.

Członkowie *Zespołu ds. gazu* uczestniczyli też w przygotowaniu wyjaśnień i odpowiedzi na zapytania podmiotów realizujących roboty, w szczególności w zakresie wymaganych kwalifikacji, organizacji ratownictwa górniczego, stosowanych obowiązujących przepisów prawa dotyczących organizacji ruchu zakładu wykonującego prace poszukiwawcze, zatrudniania podmiotów wykonujących powierzone im czynności w ruchu zakładu oraz ochrony środowiska.

Zespół ds. gazu opiniował także projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych wymagań planów ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi. Z inicjatywy tego zespołu wprowadzono w projekcie rozporządzenia zapisy dotyczące obowiązku stosowania płynów szczelinujących o możliwie najmniejszym stopniu zagrażającym środowisku, powiadamiania organów nadzoru górniczego, co najmniej tydzień wcześniej, o zamiarze przeprowadzania zabiegu szczelinowania oraz przekazywania właściwemu organowi nadzoru górniczego pisemnej informacji o rzeczywistym składzie i ilości użytego płynu szczelinującego oraz przebiegu szczelinowania hydraulicznego. Ponadto *Zespół ds. gazu* opracował i przedstawił Prezesowi WUG (w styczniu 2012 r.) następujące wnioski:

- *wiercenia poszukiwawcze za węglowodorami niekonwencjonalnymi, a szczególnie za gazem z łupków są niezwykle ważne, ponieważ, gdyby*

potwierdziły się prognozy, co do zasobów gazu, to podobnie jak w USA, pozwoliłoby to uniezależnienie się od obcych źródeł energii i oparcie jej na własnych zasobach, dając bezpieczeństwo energetyczne kraju.

- *podczas wykonanych w powyższym okresie wierceń poszukiwawczych gazu łupkowego nie stwierdzono podczas przeprowadzanych kontroli znaczących naruszeń obowiązujących przepisów. Do końca roku 2011 wykonano 11 otworów i przeprowadzono 4 kontrole przez specjalistów z WUG i 20 kontroli przez inspektorów okręgowych urzędów górniczych. Dotychczasowe obserwacje pozwalają powiedzieć, że prowadzenie wierceń poszukiwawczych za gazem z łupków nie niesie za sobą większych zagrożeń niż wiercenia w poszukiwaniu węglowodorów konwencjonalnych. Podstawową sprawą, na którą należy zwracać szczególną uwagę, jest prowadzenie tych wierceń prawidłowo, zgodnie ze sztuką górniczą, szczególnie, jeśli chodzi o zabezpieczenie poziomów wodonośnych kolumnami rur okładzinowych skutecznie uszczelnionymi.*

Ponadto Zespół ds. gazu wnioskował o poszerzenie jego składu o przedstawiciela Departamentu Prawnego, co nastąpiło już w grudniu 2011 r., tj. przed oficjalnym sformułowaniem tego wniosku.

W okresie objętym kontrolą WUG nie zlecał i nie inicjował prac naukowo-badawczych związanych z zakresem niniejszej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 345, 229-307, 526-581)

1.5 W badanym okresie Prezes WUG nie wydawał opinii w sprawach przeznaczania środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na finansowanie potrzeb górnictwa w zakresie gazu łupkowego¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 346)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

2. Nadzór nad podmiotami posiadającymi koncesje na poszukiwanie i rozpoznanie złóż gazu łupkowego, w tym w szczególności w zakresie ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

2.1 Według danych zawartych w zestawieniu sporządzonym przez WUG (stan na dzień 3 grudnia 2012 r.) obejmującym informacje dotyczące poszukiwań węglowodorów niekonwencjonalnych na terenie Polski, które zostało przekazane do Ministerstwa Środowiska, prace wiertnicze zakończone zostały w przypadku 32 otworów wykonanych w celu poszukiwania gazu łupkowego, a pięć następnych otworów było trakcie wykonywania. Ogółem w badanym okresie prowadzono prace poszukiwawcze (rozpoznawcze) gazu łupkowego w 37 otworach. Pierwsze wiercenia rozpoczęto w czerwcu 2010 r. (otwór Łebień LE-1).

(dowód: akta kontroli str. 347-375)

¹⁴ Art. 411 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

Z uwagi na rozpoczęcia prac wiertniczych dopiero w 2010 r., w latach 2007-2009 pracownicy WUG nie przeprowadzali kontroli przedsiębiorców w zakresie obejmującym poszukiwanie i rozpoznawanie złóż gazu łupkowego.

W 2010 r. WUG na podstawie § 2 pkt 2 zarządzenie nr 9 Prezesa WUG z dnia 15 kwietnia 2009 r. w sprawie trybu wykonywania czynności inspekcyjno-technicznych przez pracowników WUG¹⁵ przeprowadził jedno rozpoznanie - ustalenie stanu faktycznego w zakresie zagrożeń związanych z ruchem zakładów górniczych wykonujących wiercenia w ramach poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu łupkowego. W wyniku ww. rozpoznania przeprowadzonego na wiertni Łęgowo LE-1 nie stwierdzono nieprawidłowości. Na podstawie § 2 pkt 1 lit a zarządzenia nr 10 Prezesa WUG z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie trybu wykonywania czynności inspekcyjno-technicznych przez pracowników WUG¹⁶ zostało przeprowadzonych siedem kontroli obejmujących wiercenia otworów poszukiwawczych gazu łupkowego, w tym w 2011 r. dwie kontrole doraźne działań zapobiegawczych występującym zagrożeniom, a w 2012 r. pięć kontroli limitowanych (planowych). Ww. kontrole były prowadzone m.in. w zakresie zgodności prowadzonych robót z dokumentami oraz bezpieczeństwa ruchu zakładu górniczego, w tym zapobiegania i zwalczania m.in. zagrożeń erupcji, wybuchu i pożaru, zagrożeń związanych z stosowanymi rozwiązaniami technicznymi i technologicznymi oraz w zakresie ochrony środowiska i strefy przyotworowej. W dniu 22 grudnia 2011 r. Prezes WUG polecił dyrektorom OUG przekazywanie do Departamentu Górnictwa, do piątego dnia każdego miesiąca, informacji dotyczących liczby przeprowadzonych kontroli, stanu realizacji robót dotyczących poszukiwania i rozpoznania złóż gazu niekonwencjonalnego.

W planie pracy Departamentu Górnictwa na 2012 r. ujęto siedem kontroli otworowych zakładów górniczych (bez podziału na np. gaz łupkowy), m.in. w zakresie prawidłowego, zgodnego z obowiązującymi przepisami zatrudniania podmiotów wykonujących czynności w ruchu zakładu i zakładu górniczego oraz skutecznego zabezpieczenia odwiertów. Do dnia 28 listopada 2012 r. przeprowadzonych zostało pięć kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 322, 376-474, 526-581)

Kontrole przeprowadzone przez pracowników WUG nie wykazały nieprawidłowości wymagających podjęcia działań ze strony organu nadzoru górniczego. W dwóch przypadkach stwierdzono jednak uchybienia przy podziale obowiązków pomiędzy przedsiębiorcą i wykonawcą robót geologicznych (otwory Szymkowo-1 oraz RYP-Lutocin-01). W trakcie ww. kontroli wydano zalecenie pokontrolne dotyczące realizacji wymogów określonych w art. 121 ust. 2 *Pgig*, tj. m.in. zapewnienia odpowiednich służb ruchu i sposobu ich organizacji. Ponadto, w jednym przypadku (wiertnia Kamionka-1) stwierdzono, że projekty cementowania kolumn rur nie zostały zaakceptowane przez służbę geologiczną, zgodnie z wymogami § 59 ust. 2 rozporządzenia 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 wiertniczymi¹⁷, a protokoły cementacji rur nie zostały podpisane przez sprawujących bezpośredni nadzór (geologiczny) nad tymi robotami (§ 50 ww. rozporządzenia). Według wyjaśnień pracownika WUG przeprowadzającego kontrolę, stwierdzone uchybienia miały charakter formalny i nie stwarzały zagrożenia. W związku z tym, w trakcie kontroli odstąpiono od wydania decyzji

¹⁵ Dz. Urz. WUG z 2009 r. Nr 5 poz. 37, dalej: zarządzenie Prezesa z 2009 r.

¹⁶ Dz. Urz. WUG poz. 37 ze zm., dalej: zarządzenie Prezesa nr 10 z 2012 r., wcześniej § 2 pkt 1 zarządzenia Prezesa z 2009 r.

¹⁷ Dz. U. Nr 109, poz. 961 ze zm.

nakazowej, a Kierownik Ruchu Zakładu w obu przypadkach poinformował o usunięciu nieprawidłowości. Odstąpienie od wydania takiej decyzji w przypadku kontroli wiertni Kamionka-1, Zastępca Dyrektora Departamentu Górnictwa uzasadnił formalnym charakterem nieprawidłowości niemającej wpływu na bezpieczeństwo prowadzonych robót.

W okresie objętym kontrolą OUG przeprowadziły 65 kontroli związanych z poszukiwaniem gazu łupkowego, w tym w okresie od 2010 r. skontrolowano 36 z 37 otworów związanych z poszukiwaniem gazu łupkowego (97,3%). W jednym przypadku (Lębork S-1¹⁸), kontroli nie przeprowadzono, co Zastępca Dyrektora Departamentu Górnictwa wyjaśnił ograniczeniami kadrowymi.

(dowód: akta kontroli str. 376-474, 526-581)

W oparciu o roczny harmonogram czynności nadzorczych, zgodnie z § 59 i 60 zarządzenia Prezesa nr 10 z 2012 r.¹⁹ nadzór nad merytoryczną działalnością dyrektorów OUG jest sprawowany przez komórki WUG (każda w swoim zakresie), poprzez sprawdzenie prawidłowości ich działania.

W badanym okresie, w ramach realizacji tego zadania, departamenty nie prowadziły działań nadzorczych i kontrolnych w stosunku do OUG związanych z poszukiwaniem gazu łupkowego. Jedynie, w przypadku planowej kontroli prowadzonej przez Departament Górnictwa w OUG w Lublinie, omówiono potrzebę weryfikacji skuteczności uszczelniania rur okładzinowych zapuszczanych do otworów wykonanych w celu poszukiwania gazu łupkowego. Brak objęcia nadzorem i kontrolą działań OUG związanych z wydobyciem gazu łupkowego Zastępca Dyrektora Departamentu Górnictwa uzasadnił rozpoczęciem prac związanych z poszukiwaniem gazu łupkowego dopiero od czerwca 2010 r., brakiem ujęcia tych prac w strategii działania urzędów górniczych, a także traktowanie prac dotyczących poszukiwań gazu z łupków, jako wydobywanie kopalin ze złóż konwencjonalnych. Wskazał też, że zagadnienia te nie pojawiały się w kontrolach prowadzonych przez departamenty w OUG, z uwagi na występujące mniejsze ryzyko niż przy odwiertach za gazem konwencjonalnym.

(dowód: akta kontroli str. 475-476, 526-581)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zarówno OUG jak i WUG nie objął kontrolą jednego spośród 37 wykonanych otworów pomimo tego, że otwór ten został wykonany jako jeden z pierwszych (wiercenie rozpoczęło 12 marca 2011 r.). Również podejmowane przez WUG działania o charakterze nadzorczym i kontrolnym w stosunku do OUG nie były ukierunkowane na kwestie związane z gazem łupkowym. Z uwagi na początkową fazę rozwoju poszukiwań gazu łupkowego w Polsce, a w konsekwencji ograniczone doświadczenia w tym zakresie, zasadnym jest dążenie do pełnego wykorzystania przez WUG uprawnień nadzorczych w tym obszarze.

2.2 W okresie objętym kontrolą Prezes WUG w odniesieniu do kontrolowanej działalności nie dokonywał kompleksowego sprawdzenia i oceny bezpieczeństwa powszechnego związanego z ruchem zakładu górniczego, stanu bezpieczeństwa pracy w górnictwie, stanu rozpoznania i zwalczania zagrożeń w zakładach górniczych, z uwagi na brak sygnałów o stwierdzeniu podczas kontroli nieprawidłowości mogących zagrozić środowisku i bezpieczeństwu.

(dowód: akta kontroli str. 376-474, 526-581)

¹⁸ Właściwość miejscowa OUG w Poznaniu.

¹⁹ Wcześniej § 38a i 38b zarządzenia Prezesa z 2009 r.

2.3 W latach 2010-2012 (I półrocze) w Urzędzie zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²⁰ prowadzona była ewidencja skarg i wniosków. Stosownie do obowiązującego *Regulaminu Organizacyjnego* skargi i wnioski rozpatrywane były przez Samodzielny Wydział do spraw Kontroli. W badanym okresie do WUG wpłynęło ogółem 391 spraw, w tym 321 skarg i 70 wniosków, z czego w 2007 r. - 75 skarg i 20 wniosków, w 2008 r. - 45 i 15, w 2009 r. - 56 i 16 w 2010 r. - 46 i 10, w 2011 r. - 55 i 8, a do 30 listopada 2012 r. - 44 i 1. Żadna z ww. skarg oraz żaden z wniosków nie dotyczyły poszukiwania i rozpoznawania gazu łupkowego.

(dowód: akta kontroli str. 477-490)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad działalnością OUG i komórek organizacyjnych WUG.

Opis stanu
faktycznego

3.1 Planowanie, organizowanie, koordynowanie oraz przeprowadzanie kontroli OUG, w trybie określonym w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o *kontroli w administracji rządowej*²¹ oraz w zarządzeniu nr 12 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 3 lutego 2012 r. w *sprawie kontroli urzędów górniczych*²², a także kontroli komórek WUG, zgodnie z § 26 Regulaminu Organizacyjnego powierzono Samodzielnemu Wydziałowi ds. Kontroli²³.

W latach 2007-2012 (do 30 listopada) Wydział ten zaplanował 21 kontroli OUG, z tego w kolejnych latach odpowiednio: 4, 3, 2, 4, 3 i 5. W ww. okresie przeprowadzono 27 takich kontroli, jednakże żadna z nich nie dotyczyła gazu łupkowego.

Ponadto Samodzielny Wydział ds. Kontroli zaplanował i przeprowadził siedem kontroli w departamentach merytorycznych WUG, z których tylko jedna, przeprowadzona w 2012 r. w Departamencie Górnictwa, dotyczyła gazu łupkowego. Kontrola ta obejmowała działalność kontrolną i nadzorczą pracowników inspekcyjno-technicznych departamentu, w tym przeprowadzenie siedmiu zaplanowanych kontroli robót geologicznych, z których jedna dotyczyła poszukiwania gazu łupkowego (OUG Lublin). Do dnia kontroli (7 grudnia 2012 r.) został sporządzony i podpisany protokół kontroli (30 listopada 2012 r.), a wystąpienie pokontrolne do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, nie zostało opracowane. Brak kontroli obejmujących swoim zakresem zagadnienia związane z gazem łupkowym Naczelnik Samodzielnego Wydziału do spraw Kontroli Roman Macuga uzasadniał m.in. nieprowadzeniem robót geologicznych związanych z poszukiwaniem gazu łupkowego do 2010 r., brakiem skarg w tym zakresie, intensyfikacją prac i działań

²⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

²¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

²² Dz. Urz. WUG poz. 39.

²³ Analogiczne zadania zostały przypisane Samodzielnemu Wydziałowi do spraw Kontroli w poprzednio obowiązujących regulaminach organizacyjnych (zarządzenie Nr 60 Prezesa WUG z dnia 13 grudnia 2010 r., zarządzenie nr 20 Prezesa WUG z dnia 21 czerwca 2010 r., zarządzenie nr 12 Prezesa WUG z dnia 24 września 2007 r. oraz zarządzenie nr 1 Prezesa WUG z dnia 8 lipca 2002 r. w *sprawie regulaminu organizacyjnego Wyższego Urzędu Górniczego* - na podstawie którego w WUG funkcjonował Zespół do spraw kontroli).

nadzoru w roku 2012 r. Zapowiedział też, że obszar ten zostanie uwzględniony w planie kontroli na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 491-514)

3.2 Zgodnie z art. 274 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*²⁴ w WUG prowadzony był audyt wewnętrzny, który należał do zadań Samodzielnego Stanowiska do spraw Audytu Wewnętrznego²⁵. W okresie objętym kontrolą w WUG zaplanowano 21 zadań audytowych oraz jedną czynność doradczą, z których przeprowadzono odpowiednio 17 zadań i jedną czynność. Ponadto zrealizowano sześć zadań audytowych oraz pięć czynności doradczych poza planem. Żadne z ww. zaplanowanych i zrealizowanych zadań oraz czynności doradczych nie obejmowało zagadnień dotyczących poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania gazu łupkowego. W trakcie analizy ryzyka sporządzanej na potrzeby opracowania rocznych planów audytu uwzględniano m.in. obszary działania dotyczące gospodarki złożem oraz inspekcji (kontroli) w zakładach górniczych. Nie identyfikowano natomiast odrębnych ryzyk związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem gazu łupkowego.

(dowód: akta kontroli str. 515-521)

3.3 W latach 2007-2012²⁶ w WUG przeprowadzonych zostało 18 kontroli (zewnętrznych), z których żadna nie dotyczyła zagadnień związanych z gazem łupkowym.

(dowód: akta kontroli str. 522-525)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*²⁷ 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

²⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

²⁵ Zgodnie z § 28 *Regulaminu Organizacyjnego*, wcześniej zarządzenie nr 60 Prezesa WUG z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie *regulaminu organizacyjnego WUG* (Dz. Urz. WUG Nr 26, poz. 140 ze zm.), zarządzenie nr 20 Prezesa WUG z dnia 21 czerwca 2010 r. w sprawie *regulaminu organizacyjnego WUG* (Dz. Urz. WUG Nr 10, poz. 57 ze zm.) zarządzenie nr 12 Prezesa WUG z dnia 24 września 2007 r. w sprawie *regulaminu organizacyjnego WUG* (Dz. Urz. WUG Nr 12, poz. 46, ze zm.) oraz zarządzenie nr 1 Prezesa WUG z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie *regulaminu organizacyjnego WUG* (Dz. Urz. WUG Nr 1, poz. 2, ze zm.).

²⁶ Do dnia kontroli, tj. 15 listopada 2012 r.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm., dalej ustawa o *NIK*.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Warszawa, dnia 18 stycznia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
Podpis