



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 26 stycznia 2011 r.

Tekst ujednolicony

**Pan
Ryszard Brejza
Prezydent
Miasta Inowrocławia**

I/09/017
LOP- 4114-17-03/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Inowrocławiu (Urząd) kontrolę przebiegu likwidacji Zakładu Górniczego - kopalni „Solno” wchodzącej w skład Inowrocławskich Kopalni Soli „Solino” SA w Inowrocławiu oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad jej przebiegiem przez organy nadzoru górniczego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli z dnia 3 stycznia 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nieuwzględnianie wpływów działalności górniczej i likwidacji Kopalni Solno w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Inowrocławia oraz nieustalenie przyczyn szkód w jego zabudowie.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., zwanej dalej *ustawą o NIK*

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. NIK ocenia negatywnie, mając na uwadze kryterium rzetelności, sposób wykorzystania uchwały nr 2/96 Komisji ds. Ochrony Powierzchni przy Wyższym Urzędzie Górniczym (Komisja) w sprawie rozpoznanych zagrożeń w związku z przebiegiem likwidacji Kopalni Solno w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Inowrocławia.

W toku likwidacji Kopalni Solno Komisja ds. Ochrony Powierzchni, której zadaniem było m.in. *kompleksowe opiniowanie stanu rozpoznania i zwalczania zagrożeń naturalnych i technicznych oraz zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego* - rozpoznała zagrożenia w związku z przebiegiem likwidacji Kopalni Solno i na posiedzeniu w 1991 r. wyróżniła w mieście dwie strefy pod względem przydatności do zabudowy, a mianowicie:

- strefę A - w której zabudowę uwarunkowano rozpoznaniem przez odwiert na głębokość około 50 m,
- strefę B - jako pozostałą część terenu górniczego zlikwidowanej Kopalni, w której wznoszenie budowli jest możliwe z uwzględnieniem prognozowanych obniżen terenu.

Na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 1996 r. w *sprawie całokształtu wpływów działalności górniczej dla ustalenia stref zagospodarowania miasta Inowrocławia* Komisja ta w uchwale nr 2/96 z dnia 19 grudnia 1996 r. stwierdziła m.in., że należy utrzymać geologicznie uwarunkowane ograniczenia w lokalizowaniu inwestycji budowlanych nad skrasowiałą częścią czapy gipsowej, zaznaczonych na załączonej mapie jako strefa A. *Budownictwo w strefie A uwarunkowane powinno być dokonaniem rozeznania warunków geologicznych do głębokości rzędu 50 m i zastosowanie odpowiednio do wyników rozpoznania zabezpieczeń wynikających z indywidualnych opinii konstrukcyjno – budowlanych.* Stwierdzono również konieczność przestrzegania zasady nie prowadzenia szczyrpywania wód podziemnych w promieniu 2 km od wysadu solnego oraz takiego prowadzenia inwestycji powierzchniowych, by nie zakłóciły one stosunków wodnych, bowiem w ocenie Komisji było to niezbędne dla utrzymania względnej stabilizacji stosunków wodnych, w tych utworach. Ograniczenia te wynikały z dokonanego wówczas rozpoznania geologicznego czapy iłowo-gipsowej. Uznano poza tym, iż ograniczenia budowlane poza strefą A są zbędne. Powyższą uchwałę Okręgowy Urząd Górniczy przekazał do wiadomości i wykorzystania Prezydentowi Miasta Inowrocławia przy piśmie z dnia 7 marca 1997 r.

W latach 1999-2009 Rada Miejska Inowrocławia podjęła 18 uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia, w części obejmującej teren górniczy zlikwidowanej Kopalni Solno, z czego terenu objętego strefą A dotyczyły uchwały:

- nr VI/74/99 z dnia 26 lutego 1999 r. (obowiązującej od 8 czerwca 1999 r., zmienionej z dniem 21.01.2010 r.), dla terenu położonego w rejonie ulic: *Dworcowej, Karola Libelta, Młyńskiej, Orłowskiej, Bpa Antoniego Laubitza, Karola Marcinkowskiego, Przypadek, Poprzecznej i Plebanka*, w której realizacja zabudowy na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem ich przeznaczenia z indeksem „g” uwarunkowana jest rozpoznaniem warunków geologicznych wierceniami do głębokości około 50 m. Ewentualne zwolnienie z obowiązku wykonania wierceń – na podstawie uzgodnienia z Głównym Geologiem Wojewódzkim (...) ujęto również zakaz szczyrpywania wód podziemnych (...),
- nr VII/89/99 z dnia 25 marca 1999 r. (obowiązującej od 31 sierpnia 1999 r., zmienionej z dniem 28 stycznia 2010 r.), dla terenu położonego w obrębie ulic: *Al. Mikołaja Kopernika, Roosevelta, Al. Niepodległości, Miechowickiej, Poznańskiej, Górniczej, Szymborskiej, Andrzej, Św. Ducha, Średniej, Biskupa Laubitza, Dworcowej*, w której określono zasady lokalizacji zabudowy (w czterech strefach oznaczonych na rysunku planu):
 - dopuszczającej zabudowę o wysokości do 8 m, wyłącznie pod warunkiem rozeznania budowy geologicznej, poprzez wykonanie wierceń do głębokości 50 m w siatce 1 otwór na około 100 m² terenu oraz pozytywnych, indywidualnych opinii konstrukcyjno-budowlanych,
 - dopuszczającej zabudowę o wysokości do 8 m, wyłącznie pod warunkiem rozeznania budowy geologicznej, poprzez wykonanie wierceń do głębokości 50 m w siatce 1 otwór na około 100 m² terenu, przy uwzględnieniu możliwości zmniejszenia ilości otworów ze względu na stwierdzoną budowę geologiczną pierwszym otworem,
 - dopuszczającej zabudowę o wysokości do 8 m, pod warunkiem rozeznania budowy geologicznej wierceniami do stropu iltów, tj. do głębokości ok. 15 m w siatce 10 m x10 m,
 - dopuszczającej zabudowę o wysokości do 20 m bez ograniczeń.

W uchwale ustalono również, że zakazuje się czerpania wód podziemnych na obszarze złoża oraz w odległości 2 km od jego granicy, a także nakazuje się takie prowadzenie inwestycji powierzchniowych, by nie zakłóciły istniejących stosunków wodnych.

Jakkolwiek w ww. uchwałach uwzględnione zostały ustalone przez Komisję ograniczenia w zabudowie strefy A i wyłączenia szczyrpywania wód na obszarze złoża oraz w odległości 2 kilometrów od jego granicy, to uchwałami Rady Miejskiej Inowrocławia:

- numer XXXV/494/2009 z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze Miasta Inowrocławia, która weszła w życie od 21 stycznia 2010 r.
- numer XXXVI/515/2009 z dnia 30 września 2009 r. uchwalającą MPZP dla terenu położonego w obszarze ulic: Solna, Poznańska i Szymborska oraz zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie 28 stycznia 2010 r.

zmieniono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniając w nich ograniczeń, o których mowa była w uchwale nr 2/96 Komisji z dnia 19 grudnia 1996 r.

Naczelnik² Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu w złożonym dodatkowym oświadczeniu stwierdził, że w *nieobowiązującej już ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.) geolog nie był wymieniony jako organ uzgadniający miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Tym niemniej plany obejmujące obszar, na którym mogą występować zjawiska krasowe były uzgadniane z Geologiem Wojewódzkim (...). W ocenie NIK uzyskiwanie opinii geologa wojewódzkiego nie spowodowało wyeliminowania ryzyka wadliwego, a nawet błędnego ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania miasta Inowrocławia, Miasto bowiem nie przedstawiło w toku kontroli wyników jakichkolwiek badań stanu górotworu, które wskazywałyby na zmianę, a tym bardziej na polepszenie warunków lokalizowania inwestycji, poza rozpoznany stanem górotworu w 1996 r. przez Komisję, z którego to rozpoznania wynikały przedstawione w uchwale nr 2/96 przez Komisję ograniczenia w zabudowie i szczyrpywaniu wód.*

2. NIK ocenia negatywnie, mając na uwadze kryterium rzetelności, czerpanie wód mineralnych w odległości 450 m od granicy wysadu solnego.

NIK zwraca również uwagę, że jakkolwiek miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustanowiony uchwałą Rady Miejskiej Inowrocławia nr XXVI/368/2008 z dnia 26 listopada 2008 r., która weszła w życie z dniem 13 kwietnia 2009 r. *dopuszczał*

² Wyłączenie danych osobowych przez Krystiana Hanaka – doradcę ekonomicznego z Delegatury NIK w Opolu, na podstawie art. 5. ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)

możliwość poszukiwania oraz wydobywania wód mineralnych w Inowrocławiu przy ul. Miechowickiej, to jednakże Komisja w uchwale nr 2/96 wskazała na konieczność przestrzegania zasady nie prowadzenia szczyrpywania wód podziemnych w promieniu 2 km od wysadu solnego oraz takiego prowadzenia inwestycji powierzchniowych, by nie zakłóciły one stosunków wodnych na tym terenie. Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Inowrocławiu na podstawie pozwolenia wodnoprawnego z 2010 r. dokonuje na tym terenie poboru wód mineralnych w odległości około 450 m od granicy wysadu solnego.

Jakkolwiek ww. pozwolenie wodnoprawne nie narusza prawa miejscowego, to NIK negatywnie ocenia fakt nieuwzględnienia na etapie opracowywania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustaleń Komisji w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom związanym z dokonaniem przez Komisję rozpoznaniem geologicznym czapy iłowo gipsowej, w tym stosunków wodnych. Przypomnieć należy, iż Komisja uznała zaistniałą stabilizację stosunków wodnych za względną. NIK zwraca uwagę, że w toku kontroli Miasto nie przedstawiło wyników żadnych innych (nowszych) badań, które mogłyby wskazywać, iż geologicznie uwarunkowane ograniczenia w lokalizowaniu inwestycji budowlanych i względna stabilizacja stosunków wodnych, które ustaliła Komisja w 1996 r. uległy poprawie.

Jakkolwiek Naczelnik ³Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu wyjaśnił w dodatkowym oświadczeniu, że ww. pobór wód mineralnych został dokonany zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego to mimo, iż nie nastąpiło naruszenie prawa miejscowego, jednakże ujęcie takie może zagrozić względnej stabilizacji stosunków wodnych, o czym wcześniej informowała Komisja. Również bowiem w zakresie stosunków wodnych w górotworze Miasto Inowrocław nie przedstawiło wyników jakichkolwiek badań, z których wynikałoby, iż wskazany przez Komisję stan względnej stabilizacji stosunków wodnych uległ zmianie, w szczególności, że uległ polepszeniu.

3. Wskazane przez Komisję ww. ograniczenia wynikające z dokonanego wówczas rozpoznania czapy iłowo gipsowej nie zostały podważone nowymi badaniami, powinny więc w ocenie NIK być uwzględniane zarówno na etapie projektów planów zagospodarowania przestrzennego a następnie w tychże planach.

³ Wyłączenie danych osobowych przez Krystiana Hanaka – doradcę ekonomicznego z Delegatury NIK w Opolu, na podstawie art. 5. ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)

Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, wymagania ochrony środowiska przyrodniczego, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia*. Również art. 1 ust. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje, iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami, bezpieczeństwa ludzi i mienia*.

W ocenie NIK, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w częściach, w których nie uwzględniono rozpoznania stanu czapy iłowo gipsowej, w tym stosunków wodnych, dokonanego przez Komisję w uchwale nr 2/96, jak też bez wprowadzenia zalecanych przez nią ograniczeń w zabudowie i szczyrpywaniu wód, powoduje iż plan taki obciążony jest ryzykiem naruszenia wymogów określonych w ww. przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w konsekwencji ryzykiem zagrożenia dla środowiska oraz zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia, a w konsekwencji ponoszeniem odpowiedzialności przez Miasto Inowrocław, z tytułu zaistniałych w wyniku błędnego planowania i zagospodarowania przestrzennego, szkód.

Należy zauważyć iż zgodnie z art. 18 ust. 1 powołanej wcześniej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym *organem właściwym w sprawie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest Prezydent miasta*.

4. NIK ocenia negatywnie, mając na uwadze kryterium rzetelności i gospodarności, nieustalenie przyczyn pogorszenia się stanu technicznego części zabudowy Miasta Inowrocławia, skutkującego rozbiórką budynków i wykwaterowaniem mieszkańców.

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie od rozpoczęcia procesu likwidacji Kopalni Solno do jego zakończenia - okres od czerwca 1986 r. do 1997 r.- nastąpił ubytek 1 obiektu - komina, a po zakończeniu likwidacji Kopalni Solno - w latach 1998–2003 - odnotowano ubytek 45 obiektów – m.in. 23 budynki mieszkalne, 3 magazynowe i 13 gospodarczych. W okresie od 2004 r. do 2009 r. - ubyło 8 obiektów. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Inowrocławiu (PINB) z uwagi na zły stan techniczny lub groźbę katastrofy budowlanej wydał - w latach 1996-2006 - decyzje wykwaterowania mieszkańców z 6 budynków komunalnych (21 lokali) oraz z 23 budynków prywatnych (72 lokali). W okresie od grudnia 2006 r. do października 2010 r. PINB wydał kolejnych 11 decyzji dotyczących wykwaterowania mieszkańców pod rygorem natychmiastowej wykonalności i 2 decyzje do wiadomości w tym zakresie. W decyzjach tych PINB zobowiązał również do trwałego

zabezpieczenia każdego z tych obiektów i terenu zagrożonego, umieszczenia tablic ostrzegawczych o zagrożeniu bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz zakazie użytkowania i wstępu na teren przyległy.

W okresie objętym kontrolą organy samorządu terytorialnego nie podejmowały żadnych działań w celu ustalenia co było przyczyną tak znacznych uszkodzeń, a nawet zniszczenia elementów zabudowy Inowrocławia, natomiast udokumentowano opracowanie w latach 2004-2010 na zlecenie Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. czterech opinii technicznych (ekspertyz budowlanych) budynków mieszkalnych usytuowanych w Inowrocławiu. Z dodatkowego oświadczenia - Naczelnika⁴ Wydziału Gospodarki Lokalowej wynika, iż Urząd posiadał informacje o ubytkach w zabudowie miasta Inowrocławia.

Jakkolwiek Naczelnik⁵ Wydziału Gospodarki Lokalowej uznała, że było *brak podstaw do posiadania jakiegokolwiek wiedzy na temat szkód górniczych na terenie Inowrocławia. Wynika to z faktu, iż dotychczas nie było żadnych sygnałów od organów nadzoru górniczego, organów administracji geologicznej, geologa wojewódzkiego i geologa powiatowego czy też Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, o ewentualnych szkodach górniczych, to NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem mienia i jego ochrona.*

W ocenie NIK ochrona mienia wymagała ustalenia przyczyn stwierdzonych szkód, a biorąc pod uwagę znaczny ich rozmiar i położenie zniszczonych lub uszkodzonych budynków na terenie górniczym zlikwidowanej Kopalni Solno oraz przyśpieszenie degradacji zabudowy po likwidacji Kopalni, zachodziło uzasadnione podejrzenie że stwierdzone szkody mogą mieć charakter szkód górniczych. Ochrona mienia komunalnego wymagała ustalenia przyczyn zniszczeń, a w przypadku potwierdzenia, iż są to szkody górnicze, dochodzenia roszczeń z tego tytułu.

⁴ Wyłączenie danych osobowych przez Krystiana Hanaka – doradcę ekonomicznego z Delegatury NIK w Opolu, na podstawie art. 5. ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)

⁵ Wyłączenie danych osobowych przez Krystiana Hanaka – doradcę ekonomicznego z Delegatury NIK w Opolu, na podstawie art. 5. ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)

⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 t.j.

NIK nie podziela opinii, iż brak w okresowych przeglądach technicznych oraz ekspertyzach technicznych budynków stwierdzenia, że zły stan techniczny powstał na skutek szkód górniczych, może uzasadnić zaniechanie ustalenia przyczyn powstałych szkód. Jak wskazano wyżej odpowiedzialnymi za ochronę mienia komunalnego, w tym przypadku za ustalenie przyczyn uszkodzeń mienia komunalnego i podjęcie działań zmierzających do ochrony tego mienia są osoby wymienione w art. 50 ustawy *o samorządzie gminnym*.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Uwzględnianie w projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia wyników rozpoznania zagrożeń i ograniczeń w zabudowie oraz szczyrpywaniu wód, wskazanych w uchwale nr 2/96 Komisji, lub wyników aktualnych badań stanu górotworu i istniejących w jego rejonie stosunków wodnych.*
- 2. Rozpoznanie wpływu prowadzonego poboru wód mineralnych w odległości 450 m od granic wysadu na stabilizację stosunków wodnych, a w przypadku ustalenia negatywnych wpływów szczyrpywania, podjęcia działań w celu ich wyeliminowania.*
- 3. Ustalenie przyczyn pogorszenia stanu technicznego zabudowy Miasta Inowrocławia na byłym terenie górniczym zlikwidowanej Kopalni Solno, a w przypadku ustalenia związku przyczynowo – skutkowego z działalnością górniczą lub przeprowadzoną likwidacją Kopalni, dochodzenie odszkodowań z tytułu szkód górniczych.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji Najwyższej Izby Kontroli.

Rozdzielnik:

1. adresat
2. aa.