



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.009.01.2017
P/17/015

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/015 – Gospodarka złożami strategicznych surowców kopalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Andrzej Misa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/113/2017 z dnia 14.07.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Torzymiu, ul. Wojska Polskiego 32, 66-235 Torzym.
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie objętym kontrolą Burmistrzem Miasta i Gminy Torzym był Ryszard Stanulewicz. (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, organy Gminy Torzym nie wywiązały się z ustawowych obowiązków wprowadzenia do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego udokumentowanych złóż kopalin. W konsekwencji, w kluczowych dokumentach planistycznych dla określenia polityki przestrzennej Gminy nie zapewniono ochrony strategicznych zasobów surowcowych (węgla brunatnego). Aktualnie trwają prace nad zmianą *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Torzym*, w ramach których sporządzone zostało m.in. opracowanie ekofizjograficzne uwzględniające złoża kopalin występujące na terenie Gminy, w tym wstępnie rozpoznane złoża węgla brunatnego.

Dotychczasowe zagospodarowanie obszarów występowania zasobów złóż węgla brunatnego na terenie Gminy, tj. złóż *Torzym* i *Rzepin*, umożliwia wykorzystanie ich w przyszłości, przy czym w okresie objętym kontrolą nie odnotowano zainteresowania gospodarczym wykorzystaniem ww. złóż. Należy jednak podkreślić, że ich ewentualna eksploatacja wymaga przede wszystkim dalszego rozpoznania oraz wiąże się z koniecznością uzgodnienia z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód śródlądowych stanowiących Główny Zbiornik Wód Podziemnych, obejmujących niemal cały obszar Gminy, uzyskania opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego, a także uwzględnienia filarów ochronnych dla istniejącej i planowanej infrastruktury komunikacyjnej, Rezerwatu Przyrody *Dolina Ilanki* oraz Obszaru Natura 2000 – *Dolina Ilanki*.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania związane z uwzględnieniem w planowaniu przestrzennym występujących na terenie Gminy złóż kopalni i racjonalnego gospodarowania nimi.

Opis stanu faktycznego

1.1. Na terenie Gminy Torzym (dalej: *Gmina*) występowało 16 udokumentowanych złóż kopalni, z tego:

- ✓ 2 złoża kopalni strategicznych, tj. węgla brunatnego (złoża: *Torzym* oraz *Rzepin*), o łącznej wielkości zasobów 1.876.891 tys. ton, w tym zasoby bilansowe 1.093.407 tys. ton (brak zasobów przemysłowych), o kategorii rozpoznania C2 – rozpoznane wstępnie,
- ✓ 11 złóż kruszywa naturalnego (*Bielice*, *Bielice II*, *Bielice Południe*, *Grabów*, *Lubin*, *Lubów OP*, *Prześlice*, *Tarnawka*, *Walewice*, *Walewice I*, *Walewice II*), o łącznej wielkości zasobów 22.638,58 tys. ton, w tym zasobów bilansowych 22.534,58 tys. ton, a w ramach tego 16.074,26 tys. ton zasobów przemysłowych, o kategorii rozpoznania C1,
- ✓ 2 złoża kredy (*Gądków Wielki*, *Tarnawa*), o łącznej wielkości zasobów bilansowych 1.446,00 tys. ton (brak zasobów przemysłowych), o kategorii rozpoznania C2,
- ✓ złożo torfu (*Bargów*), o wielkości zasobów bilansowych 14,96 m³ (brak zasobów przemysłowych), o kategorii rozpoznania C1.

Wydobycie kopalni zostało zaniechane w przypadku pięciu złóż, tj.: *Bargów*, *Bielice*, *Bielice II*, *Grabów* oraz *Walewice*. Jedno złożo kruszywa naturalnego (*Prześlice*) było eksploatowane okresowo.

Ponadto, na terenie Gminy występują dwa złoża węgla brunatnego o zasobach prognostycznych (*Gądków Wielki* oraz *Na zachód od Sieniawy*).

(dowód: akta kontroli str. 11-13)

Dla występujących na terenie Gminy dwóch nieeksploatowanych złóż węgla brunatnego (*Torzym* oraz *Rzepin*), właściwym organem koncesyjnym był Minister Środowiska. Zasoby geologiczne ww. złóż zostały zatwierdzone decyzjami/zawiadomieniami według stanu na 31.12.1990 r.² Złoża *Rzepin* oraz *Torzym* ze względu na strategiczne znaczenie dla gospodarki energetycznej kraju zaliczono do złóż o znaczeniu krajowym.

Z kart informacyjnych złóż węgla brunatnego, opracowania ekofizjograficznego z grudnia 2015 r. oraz *Analizy obecnego i potencjalnego wydobywania złóż kopalni o znaczeniu regionalnym, ponadregionalnym i krajowym na terenie województwa lubuskiego z 2015 r.* – zleconej przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego (dalej: *Analiza*) wynika m.in., że:

- ✓ złoża zostały rozpoznane wstępnie (P) według stanu na 1990 r.; posiadają nieregularny kształt, są wydłużone w kierunku równoleżnikowym i rozbite na kilka odrębnych obszarów; stwierdzono występowanie jednego głównego pokładu oraz towarzyszące mu soczewy węglowe,
- ✓ możliwym kierunkiem zastosowania kopaliny jest energetyka (podtyp kopalni – węgiel energetyczny),
- ✓ średnia wartość opałowa złoża wynosiła:
 - dla złoża *Torzym* – 9.504 kJ/kg (2.270 kcal/kg),
 - dla złoża *Rzepin* (pole *Rzepin*) – 8.989 kJ/kg (2.147 kcal/kg),

² Decyzje/zawiadomienia nr KZK/012/W/5948/91/92/B oraz KZK/012/W/5948/91/92A – według bazy danych MIDAS prowadzonej przez Państwowy Instytut Geologiczny.

- ✓ średnia grubość nakładu wynosiła:
 - dla złoża *Torzym* – 159,5 m,
 - dla złoża *Rzepin* – 80,8 m,
- ✓ średnia głębokość spągu wynosiła:
 - dla złoża *Torzym* – 180,8 m,
 - dla złoża *Rzepin* – 97,3 m,
- ✓ średni stosunek grubości nakładu do miąższości złoża (tylko dla złóż eksploatowanych odkrywkowo) wynosił dla obu złóż po 7,9,
- ✓ nie wydawano koncesji na rozpoznanie lub poszukiwanie zasobów przedmiotowych złóż.

W granicach rejonu złożowego węgla brunatnego *Torzym* zlokalizowane zostały następujące formy ochrony przyrody³:

- *Otulina Łagowskiego Parku Krajobrazowego* (pow. rejonu 0,9%),
- obszary chronionego krajobrazu: *Dolina Ilanki* (8,6%), *Pojezierze Lubniewicko-Sulęcińskie* (5,5%) i *Puszcza nad Pliszką* (12,2%),
- obszary *Natura 2000*: *Dolina Ilanki* (3,6%), *Stara Dębowa w Korytach* (16,3%), *Buczyna Łagowsko-Sulęcińska* (2,5%),
- torfowiskowy rezerwat przyrody *Dolina Ilanki* (o pow. 239,23 ha),
- użytki ekologiczne: *Grabówka*, *Mszar Wetnioskowy*, *Bagno przy parkingu*.

Ponadto ww. rejon swymi granicami obejmuje lasy państwowe administrowane przez nadleśnictwa *Torzym* i *Świebodzin* (72% pow. rejonu).

Złóża *Torzym* i *Rzepin* znajdują się w granicach występowania Głównych Zbiorników Wód Podziemnych (dalej: GZWP), tj.: nr 144 *Dolina Kopalna Wielkopolska* oraz nr 148 *Sandr Rzeki Pliszka*.

(dowód: akta kontroli str. 11-75, 140-174)

Z *Analizy obecnego i potencjalnego wydobywania złóż kopalni o znaczeniu regionalnym, ponadregionalnym i krajowym na terenie województwa lubuskiego* wynika ponadto, że:

- w przypadku rozpoznania złoża w stopniu C2 (*Torzym*, *Rzepin*), istnieje potrzeba przeprowadzenia dalszych prac wiertniczych w celu udokumentowania złoża przynajmniej w kategorii C1; brak jest aktualnych opracowań dotyczących ww. złóż, istnieją tylko opracowania archiwalne,
- w rejonie złożowym węgla brunatnego *Cybinka – Sądów – Torzym – Rzepin* stwierdzony został:
 - wysoki stopień konfliktowości z zasobami wodnymi (GZWP nr 144 i 148) oraz infrastrukturą komunikacyjną (autostrada A2, droga krajowa nr 92, droga wojewódzka nr 138, kolej międzynarodowa CE-20/C-E20),
 - średni stopień konfliktowości przyrodniczej oraz z infrastrukturą techniczną (napowietrzna linia elektromagnetyczna WN-110 kV, projektowana linia elektromagnetyczna najwyższych napięć 400 kV, zabudowa miejska – *Torzym*, zabudowa wiejska – *Koryta*, *Drzewce Kolonia*, *Małuszów*, *Tursk* i zabudowa obiektami chronionymi) oraz średni stopień konfliktowości społecznej,
- wśród złóż węgla brunatnego najkorzystniejszych pod kątem potencjalnego wydobywania znalazły się m.in. złoża *Torzym* i *Rzepin*, jednak nie zakwalifikowano ich do złóż o najwyższym znaczeniu ze względu na niski stopień zaawansowania prac projektowych.

Analiza wraz z *Prognozą oddziaływania na środowisko* została negatywnie zaopiniowana przez Lubuskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora

³ Dane wynikające z opracowania ekofizjograficznego z grudnia 2015 r. oraz *Analizy obecnego i potencjalnego wydobywania złóż kopalni o znaczeniu regionalnym, ponadregionalnym i krajowym na terenie województwa lubuskiego*.

Sanitarnego w Gorzowie Wlkp. m.in. ze względu na brak pełnego zabezpieczenia Głównych Zbiorników Wód Podziemnych i obszarów ochrony w związku z potencjalnymi inwestycjami związanymi z eksploatacją złóż kopalin.

(dowód: akta kontroli str. 24-75, 138-174)

W latach 2012-2017 na terenie Gminy obowiązywały trzy koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w obszarach, tj.: *Torzym*, *Cybinka* oraz *Sulęcín – Międzyrzecz* (Minister Środowiska decyzjami⁴ stwierdził wygaśnięcie koncesji w obszarach *Torzym* i *Cybinka* w wyniku zrzeczenia się ich przez koncesjonariuszy ze względu na wysokie ryzyko poszukiwawcze, wysokie koszty prac poszukiwawczych oraz obecną sytuację na rynku ropy naftowej).

W latach 2015-2017 Burmistrz pozytywnie opiniował cztery wnioski o zmianę poszczególnych koncesji w zakresie wydłużenia okresu koncesji, zmiany zakresu prac oraz uwzględnienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

1.2. Dokumentami z zakresu polityki przestrzennej Gminy obowiązującymi w latach 2015-2017 były Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z 2001 r. – zmieniane dwukrotnie w latach 2011 i 2012 (dalej: *Studium*)⁵ oraz 18 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, spośród których 10 obejmowało tereny złoża węgla brunatnego *Torzym* (obszaru *Rzepin* nie obejmował żaden z planów miejscowych).

Rada Miejska w dniu 30.01.2014 r. podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta *Torzym*⁶. Na potrzeby sporządzenia zmiany Studium, w grudniu 2015 r. wykonano m.in. opracowanie ekofizjograficzne.

(dowód: akta kontroli str. 120-174, 188)

Analiza występujących na terenie Gminy złóż węgla brunatnego oraz dokumentów dotyczących planowania przestrzennego w Gminie wykazała, że:

- w Studium oraz w 8 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących teren złoża *Torzym* nie uwzględniono udokumentowanych złóż kopalin, do czego zobowiązują przepisy: art. 10 ust. 1 pkt 11 oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷ (dalej: *upzp*), art. 95 ust. 1 oraz art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁸ (dalej: *pgg*), a także art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹,
- w 2 planach miejscowych¹⁰ zamieszczono zapisy, z których wynika obowiązek postępowania zgodnie z przepisami odrębnymi, ustalonymi dla udokumentowanego złoża węgla brunatnego *Torzym*, w granicach którego znajduje się obszar objęty przedmiotowymi planami.

(dowód: akta kontroli str. 120-137, 188, 298-301)

Wojewoda Lubuski wystosował do wszystkich gmin województwa lubuskiego pismo¹¹ w sprawie ustawowego obowiązku wprowadzenia do studiów uwarunkowań

⁴ Decyzje Ministra Środowiska stwierdzające wygaśnięcie koncesji na rzecz: Energia Torzym Sp. z o.o. Sp. K. w Warszawie – Nr DGK-IV.4770.289.2016.GJ z 8.02.2017 r. oraz na rzecz Energia Cybinka Sp. z o.o. Sp. K. w Warszawie – Nr DGK-IV.4770.290.2016.GJ z 8.02.2017 r.

⁵ Uchwała nr XXIII/197/01 Rady Miejskiej w Torzymiu z 30.06.2001 r., z częściową zmianą w 2011 r. (uchwała nr XII/66/11 z 29.09.2011 r.) oraz w 2012 r. (uchwała nr XVIII/116/12 z 28.06.2012 r.).

⁶ Uchwała Nr XXXIII/222/14 Rady Miejskiej w Torzymiu.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073.

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

¹⁰ Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przyjęte przez Radę Miejską w Torzymiu uchwałami oraz Nr XX/127/16 oraz Nr XX/128/16 z 21.12.2016 r.

¹¹ Pismo Nr IB-I.742.26.2013.BToI z 7.01.2014 r.

i kierunków zagospodarowania przestrzennego udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych z prośbą o przesłanie informacji czy i w jakim zakresie wprowadzono do studiów obszary udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych, dla których przyjęto dokumentację geologiczną przed dniem w życie ustawy, tj. 1 stycznia 2012 r. W przypadku Gminy Torzym Wojewoda nie wydał w powyższym zakresie zarządzenia zastępczego.

Ponadto z informacji udzielonych przez Wojewodę Lubuskiego wynika, że na podstawie przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze podejmowane były działania polegające m.in. na:

- organizacji seminarium szkoleniowego organizowanym przez Lubuski Urząd Wojewódzki dla służb zajmujących się planowaniem przestrzennym w gminach (w tym o obowiązku ujawnienia złóż kopalin w studium oraz konsekwencjach związanych z niewykonaniem tego obowiązku),
- współpracy z Marszałkiem Województwa (zwrócenie się z prośbą o wykaz udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych),
- wyborze gmin, które w pierwszej kolejności zostaną wytypowane do wykonania zmian studiów w formie zarządzenia zastępczego (gminy Brody, Gubin, Bytom Odrzański),
- monitorowaniu wywiązania się przez gminy z ustawowego obowiązku ujawnienia złóż kopalin w studium oraz etapu zaawansowania prac w tym zakresie oraz analizie informacji przekazanych przez gminy (weryfikacja przekazanych informacji z materiałami z Państwowego Instytutu Geologicznego i materiałami udostępnionymi przez Geologa Wojewódzkiego),
- wydaniu w 2014 r. trzech zarządzeń zastępczych w sprawie przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- skierowaniu pisma do Ministra Środowiska, sygnalizującego potrzebę doprecyzowania przepisów ustaw Prawo ochrony środowiska i Prawo geologiczne i górnicze, dotyczących zakresu i celowości zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w formie zarządzenia zastępczego, w kontekście zarówno ochrony złóż jak i możliwości uzyskania koncesji na ich wydobycie w oparciu o dokonane zmiany studium,
- wystąpieniu do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska z propozycją podjęcia działań legislacyjnych w celu dokonania niezbędnych zmian w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, które pozwolą rozwiązać występujące problemy dotyczące zakresu i celowości zmiany studium w kontekście zarówno ochrony złóż, możliwości uzyskania koncesji na ich wydobycie w oparciu o dokonane zmiany studium, a także wprowadzenia definicji i zasad zagospodarowania złóż o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Aktualnie Wojewoda Lubuski przygotowuje harmonogram działań organizacyjnych i finansowych zmierzających do ujawniania udokumentowanych złóż kopalin w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, począwszy od najważniejszych dla województwa lubuskiego¹², w formie zarządzeń zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 252-277)

¹² Z pisma Wojewody Lubuskiego wynika, że w latach 2013-2014 priorytetowo potraktowane zostały gminy Gubin, Brody – ze względu na strategiczne dla kraju zasoby węgla brunatnego i zagrożenie lokalizacją farm wiatrowych na złożach węgla, Bytom Odrzański – ze względu na strategiczne dla kraju zasoby miedzi i srebra, a także Bobrowice, Nowogród Bobrzański, Szprotawa i Żagań.

W latach 2015-2017 uchwalono dwa plany miejscowe¹³ obejmujące obszar złoża węgla brunatnego *Torzym*. Według stanu na 31.08.2017 r., wobec objętych badaniem ww. planów miejscowych, Wojewoda Lubuski nie podejmował rozstrzygnięć nadzorczych.

Z analizy dwóch ww. planów miejscowych wynika m.in., że:

- właściwy organ administracji geologicznej (Minister Środowiska) opiniował projekty planów bez uwag – zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. a upzp,
- projekty planów zostały uzgodnione z Wojewodą Lubuskim oraz Zarządem Województwa Lubuskiego – zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b upzp,
- w przypadku konieczności zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne – otrzymano zgody, stosownie do art. 17 pkt 6 lit c upzp.

(dowód: akta kontroli str. 249-250)

Stosownie do art. 32 ust. 1 upzp, Burmistrz dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy w celu oceny aktualności Studium i planów miejscowych oraz przekazał ją Radzie Miejskiej. W wyniku powyższego, Rada Miejska przyjęła uchwałę w sprawie oceny aktualności dokumentów planistycznych oraz analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym na terenie Miasta i Gminy *Torzym*¹⁴ w dniu 29 listopada 2016 r. (analizą zmian objęto dokumenty planistyczne do 31 grudnia 2015 r.). Z analizy zmian wynika m.in., że:

- ✓ Studium wymaga aktualizacji, m.in. ze względu na 15-letni okres obowiązywania dokumentu,
- ✓ zwrócono uwagę na niedostateczną liczbę planów miejscowych zajmujących niewielką powierzchnię Gminy,
- ✓ osiem planów miejscowych obejmujących teren złoża węgla brunatnego *Torzym* uznano za kwalifikujące się do zmian (2 kolejne plany miejscowe obejmujące teren ww. złoża uchwalono w grudniu 2016 r.).

Z powyższej analizy nie wynikały zmiany w zakresie kierunków zagospodarowania złóż kopalni.

Burmistrz opracował także wieloletni program sporządzania planów miejscowych w nawiązaniu do ustaleń Studium z uwzględnieniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 101-119)

W związku z uchwałą Nr XXXIII/222/14 z 30.01.2014 r. podjętą przez Radę Miejską w Torzymiu w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy i miasta *Torzym*, w grudniu 2015 r. zostało wykonane *Opracowanie ekofizjograficzne do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Torzym* (dalej: *Opracowanie ekofizjograficzne*). W powyższym *Opracowaniu* wskazano między innymi złoża strategicznych surowców kopalnych (węgla brunatnego), formy ochrony przyrody w granicach rejonu złożowego węgla brunatnego *Torzym* oraz rejonów złożowych w sąsiednich *Cybinka – Sądów – Rzepin*, a także diagnozę stanu i funkcjonowania środowiska (nie przewidywano zagrożeń w środowisku poza związanymi z terenami górniczymi związanymi z udzieloną koncesją na wydobywanie kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego).

¹³ MPZP przyjęte uchwałami Rady Miejskiej w Torzymiu Nr XX/127/16 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy *Torzym* dla nieruchomości w obrębie *Grabów* w rejonie autostrady A2 i drogi wojewódzkiej nr 138 oraz Nr XX/128/16 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w miejscowości *Torzym* przy ulicy *Mickiewicza* oraz w obrębie *Garbicz* z 21.12.2016 r.

¹⁴ Uchwała Nr XIX/119/16.

Wśród wniosków i dyspozycji przestrzennych do Studium odnotowano m.in. duże znaczenie głębnej budowy geologicznej i struktur podłoża eksploatacji złoża węgla brunatnego oraz duży stopień konfliktowości potencjalnej eksploatacji węgla brunatnego w rejonie złożowym *Cybinka – Sądów – Torzym – Rzepin* z zasobami wodnymi, tj. Głównymi Zbiornikami Wód Podziemnych nr 144 – *Dolina kopalna Wielkopolska* i nr 148 – *Sandr rzeki Pliszka*. Zbiorniki te charakteryzują się bowiem częściowym albo całkowitym brakiem izolacji od powierzchni utworów słabo przepuszczalnych, które chroniłyby wody podziemne przed zanieczyszczeniami. Jak wynika z Opracowania ekofizjograficznego: „*Pomimo, że zasoby węgla brunatnego w rejonie Gminy, jawią się jako znaczące, pozyskiwanie tej kopaliny napotyka na poważne przeszkody, które z upływem czasu będą się jeszcze nasilać. Ograniczenia wydobywania są przede wszystkim spowodowane koniecznością ochrony środowiska naturalnego (w mniejszym stopniu - także stanem prawnym własności gruntów i brakiem akceptacji społecznej).*”

Konflikt środowiskowy ma tu znaczenie szczególne, ponieważ nie sposób przecenić znaczenia węgla brunatnego nad chronionymi wodami podziemnymi stanowiącymi podstawowe źródło zasobowe wód. Z tego też powodu, nadmierna eksploatacja węgla brunatnego może manifestować się nie tylko w postaci zmian lokalnych, ale także może być przyczyną zaburzeń klimatu i ekosystemów w skali regionalnej. Jednocześnie, mniejsze i większe obszary zasobowe węgla brunatnego stanowią ostoje ptactwa i w związku z tym (...) wypełniają kryteria stawiane obszarom chronionym sieci Natura 2000”.

(dowód: akta kontroli str. 138-174)

Dla złóż węgla brunatnego (*Torzym* i *Rzepin*) nie wydawano koncesji na ich eksploatację i w związku z powyższym nie wyznaczano obszarów górniczych, ani terenów górniczych. Dla ww. złóż nie ustanawiano również filarów ochronnych dla zabezpieczenia obiektów na powierzchni terenu przed nadmiernymi skutkami wybierania złoża.

(dowód: akta kontroli str. 11-13)

W okresie objętym kontrolą obowiązywała Zmiana Planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Lubuskiego (dalej: *Zmiana Planu*) przyjęta uchwałą¹⁵ Sejmiku Województwa Lubuskiego w dniu 21.03.2012 r.

W Zmianie Planu uwzględniono obszary występowania złóż kopalni na terenie województwa. Udokumentowane obszary złóż węgla brunatnego (w tym złoża *Torzym* i *Rzepin*) objęto ochroną przed zabudową infrastrukturą niezwiązaną z przemysłem wydobywczym. Jako obszary ograniczonego użytkowania i obszary wyłączone spod zabudowy (stosownie do skali szczegółowości planowania na szczeblu wojewódzkim) wyznaczono m.in. obszary występowania udokumentowanych złóż kopalni (w tym złoża *Torzym* i *Rzepin*). W ramach programów samorządu wojewódzkiego, wśród pozostałych zadań samorządowych wskazano ochronę złóż kopalni przed zabudową nie związaną z przemysłem wydobywczym, mającą na celu racjonalne gospodarowanie ich zasobami oraz kompleksowe wykorzystanie.

Wśród inwestycji celu publicznego w ramach inwestycji samorządu województwa lubuskiego wskazano m.in. przebudowę drogi wojewódzkiej nr 138 (od przejścia granicznego do węzła *Torzym A2*) i budowę obwodnicy w m. *Torzym* w ciągu ww. drogi wojewódzkiej, której realizacja może wiązać się w przyszłości z koniecznością ustanowienia filarów ochronnych.

¹⁵ Uchwała Nr XXIII/191/12.

W Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Torzym¹⁶ na lata 2005-2020 nie odnoszono się bezpośrednio do udokumentowanych złóż kopalin występujących na terenie Gminy. W obrębie miejscowości Torzym, Koryta i Drzewce Kolonia (zlokalizowanych w części na złożu węgla brunatnego Torzym) nie wprowadzono preferencji ani ograniczeń inwestycyjnych. Odnotowano także, iż pozarolnicza działalność gospodarcza i inwestycyjna może być realizowana jedynie na terenach wyznaczonych do tego celu, posiadających sporządzony aktualny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzje o lokalizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 81-100, 228-239)

Stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 6 upzp, w Studium określono obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Na obszarach występowania złóż węgla brunatnego zaplanowano m.in.: realizację grupowych systemów wodociagowych i ściekowych, sieci gazowej oraz budowę lokalnych systemów kanalizacji deszczowej.

(dowód: akta kontroli str. 120-137)

W Studium, wśród uwarunkowań rozwoju Gminy, jako czynniki wewnętrzne w ramach środowiska przyrodniczego, wskazano między innymi złoża kopalin. Natomiast jako ograniczenie gospodarczego wykorzystania złóż kopalin wskazano uzależnienie ich wydobywania do celów gospodarczych od rekultywacji terenów prowadzącej do wykorzystania wyrobisk dla celów retencji wody. Ponadto, wśród założeń planistycznych oraz rekomendowanych ustaleń planistycznych wskazano podjęcie działań przez Zarząd zmierzających do uznania obszaru całej Gminy za obszar chronionego krajobrazu.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że w *istniejącym stanie prawnym, samorząd gminy Torzym wstrzymuje się z realizacją zapisów Studium, ze względu na przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹⁷, które zobligowały sejmiki poszczególnych województw do uchwalenia audytów krajobrazowych w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.*

(dowód: akta kontroli str. 120-139, 298-301)

W obrębie trzech miejscowości obejmujących złoża węgla brunatnego Torzym, tj. Drzewce Kolonia, Koryta i Torzym, nie wprowadzono preferencji ani ograniczeń inwestycyjnych (z wyjątkiem szczególnie uciążliwych dla środowiska). Ponadto pozarolnicza działalność gospodarcza i inwestycyjna, zgodnie z postanowieniami Studium, może być realizowana jedynie na terenach wyznaczonych do tego celu, posiadających sporządzony aktualny mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 120-139)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wbrew wymogom określonym w przepisach: art. 10 ust. 1 pkt 11 oraz 15 ust. 2 pkt 7 upzp, oraz 95 ust. 1 oraz 208 ust. 1 pgg, a także art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska do obowiązującego w Gminie Torzym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w ośmiu miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obejmujących złoża udokumentowanych kopalin strategicznych (węgla brunatnego) nie wprowadzono (nie ujawniono) obszarów złóż kopalin, dla których organ administracji geologicznej przyjął dokumentację geologiczną.

(dowód: akta kontroli str. 120-137, 188)

¹⁶ Uchwała XXVIII/233/05 Rady Miejskiej w Torzymiu z dnia 22 listopada 2005 r.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 774 ze zm.

Odnosząc się do braku uwzględnienia udokumentowanych złóż kopalin w dokumentach planistycznych Gminy, Burmistrz wyjaśnił, że:

Gmina Torzym posiada Studium uchwalone w 2001 r., które w ramach posiadanych, ograniczonych środków budżetowych, na podstawie złożonych wniosków było dwukrotnie zmieniane w 2011 r. i w 2012 r. W celu realizacji obowiązku ujawnienia w Studium udokumentowanych złóż kopalin, podjęta została uchwała Rady Miejskiej z 10.07.2013 r. w sprawie sporządzenia zmiany studium (...), obejmująca obszary występowania tych złóż oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć i obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także indywidualne wnioski mieszkańców gminy Torzym. W trakcie prowadzonej procedury planistycznej zgłoszone zostały dodatkowe wnioski do zmiany Studium, które skutkowały koniecznością podjęcia kolejnej uchwały z 30.01.2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium (...), obejmującej całą powierzchnię administracyjną Gminy Torzym. Przy ponownej realizacji procedury planistycznej, na podstawie wniosków organów właściwych do uzgadniania i opiniowania Studium oraz w związku ze zmianą przepisów m.in. w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, czy ochrony środowiska, konieczne było wstrzymanie prowadzonej procedury, w celu sporządzenia dodatkowych opracowań („Studium Krajobrazu Kulturowego Gminy TORZYM”, „Prognoza Demograficzna Gminy TORZYM”, „Ocena aktualności dokumentów planistycznych oraz analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta i gminy Torzym” – przyjęta Uchwałą Rady Miejskiej w Torzymiu z dnia 29.11.2016 r. w sprawie oceny aktualności dokumentów planistycznych oraz analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym na terenie miasta i gminy Torzym).

W związku z koniecznością sporządzenia projektu dodatkowej dokumentacji planistycznej zmiany Studium oraz faktem zawarcia umowy na sporządzenie dokumentacji planistycznej o wartości szacunkowej nie przekraczającej progu stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, określonego w art. 4 pkt. 8 ustawy, konieczne było rozwiązanie umowy z firmą dotychczas sporządzającą projekt dokumentacji planistycznej oraz przejście i rozliczenie stanu zaawansowania wykonanych dotychczas dokumentów. Obecnie przygotowywana jest procedura zamówienia publicznego w celu ostatecznego zakończenia procedury zmiany Studium, w tym uwzględnienia w nim udokumentowanych złóż kopalin.

(dowód: akta kontroli str. 120-137, 188, 298-301)

Ocena cząstkowa¹⁸

W ocenie NIK, Gmina w kluczowych dokumentach planistycznych dla określenia polityki przestrzennej nie uwzględniła występujących na jej terenie udokumentowanych złóż kopalin, co nie sprzyja skutecznej ochronie strategicznych zasobów surowcowych i racjonalnemu gospodarowaniu nimi. Aktualnie trwają jednak prace nad zmianą Studium w ramach, których sporządzone zostało *Opracowanie ekofizjograficzne* uwzględniające złoża kopalin występujące na terenie gminy, w tym wstępnie rozpoznane złoża węgla brunatnego.

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

2. Działania związane z zagospodarowaniem obszarów występowania zasobów złóż kopalin.

Opis stanu faktycznego

2.1. Powierzchnię Gminy¹⁹, tj. 374,7 km² (37.478 ha), w przeważającej części zajmują lasy (24.434 ha, tj. ponad 65%). Użytki rolne zajmują 10.601 ha, co stanowi ponad 28% pow. Gminy. Na terenie Gminy leżą 22 miejscowości, w tym jedno miasto – Torzym. Przez teren Gminy prowadzi autostrada A2 (E30), droga krajowa nr 92 oraz droga wojewódzka nr 138 Sulęcín-Torzým-Gubin. Tereny zabudowane i zurbanizowane stanowiły 3,2% (1.212 ha), nieużytki – 1,2% (434 ha), a grunty pod wodami 1,6% (592 ha) pow. Gminy.

Złóża węgla brunatnego *Torzým i Rzepin* obejmowały teren miejscowości Torzým, Koryta i Drzewce Kolonia oraz – w przeważającej części lasy – stanowiące własność Skarbu Państwa i użytki rolne o różnych klasach bonitacyjnych, a także część Obszaru Natura 2000 – *Dolina Ilanki* oraz Rezerwat Przyrody *Dolina Ilanki*.

(dowód: akta kontroli str. 140-174, 240-247)

Jak wynika z 10 planów miejscowych obejmujących tereny udokumentowanych złóż węgla brunatnego, uchwalonych w latach 2000-2016, przeważały tereny o funkcji usługowej, produkcyjnej, wytwórczej oraz mieszkaniowej. Powyższe plany miejscowe obejmowały powierzchnię 329,9 ha.

(dowód: akta kontroli str. 188)

Prowadzone na terenie Gminy w latach 2015-2017 inwestycje celu publicznego sprowadzały się w szczególności do budowy masztów dla dostępowych punktów radiokomunikacyjnych, budowy elektroenergetycznych linii kablowych oraz budowy sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Torzým.

Wydawane decyzje o ustaleniu warunków zabudowy dotyczyły przede wszystkim inwestycji osób fizycznych (przebudowa, rozbudowa, budowa jednorodzinnych budynków mieszkalnych lub budynków gospodarczych), a także budowy lub przebudowy stacji paliw czy budowy budynków handlowo-usługowych.

(dowód: akta kontroli str. 179-187)

Złóża węgla brunatnego *Torzým* oraz *Rzepin* obejmowały obszary następujących gmin: Łągów, Sulęcín oraz Rzepin, Cybinkę, Słubice. Z informacji otrzymanych z ww. gmin wynika m.in., że:

- w przypadku 3 gmin nie uwzględniono ww. złóż węgla brunatnego w dokumentach planistycznych; w przypadku 2 gmin uwzględniono złoża poprzez zaznaczenie granic obszaru jego występowania bez wprowadzenia ograniczenia możliwości eksploatacji oraz określenia przeznaczenia złoża,
- w żadnym przypadku nie wydawano koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie lub wydobywanie złóż; nie odnotowano również zainteresowania użytkowaniem tych złóż,
- obszary występowania ww. złóż w przeważającym stopniu zagospodarowane są lasami, użytkami rolnymi oraz stanowią teren prywatnych inwestorów (przeznaczenie usługowo-produkcyjne).

(dowód: akta kontroli str. 217-227, 248)

Z wyjaśnień Burmistrza Torzýmia wynika, że dotychczas nie było żadnego zainteresowania wykorzystaniem złóż węgla brunatnego - tym samym Gmina nie prowadziła korespondencji z podmiotami wyrażającymi chęć poszukiwania,

¹⁹ Według stanu na 2015 r.

rozpoznawania lub wydobywania zasobów złóż węgla brunatnego. W związku z powyższym, a także brakiem protestów społecznych dotyczących sposobu zagospodarowania ww. złóż, Gmina nie podejmowała jakiegokolwiek dialogu społecznego w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 76-77)

Stan i sposób aktualnego zagospodarowania obszarów obejmujących złoża kopalin strategicznych (węgla brunatnego) nie uniemożliwia potencjalnego wykorzystania tych złóż w przyszłości. Obecnie na ww. obszarach nie są realizowane przedsięwzięcia uniemożliwiające lub utrudniające eksploatację węgla brunatnego. Planuje się natomiast budowę obwodnicy m. Torzym w ciągu drogi wojewódzkiej nr 138 o długości 1,1 km od ronda w ciągu węzła autostrady A2 do miejsca włączenia w projektowane rondo na drodze krajowej nr 92 (dotychczas opracowano koncepcję budowy obwodnicy m. Torzym, sporządzono Raport o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia, uzyskano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia). Inwestorem ww. przedsięwzięcia jest Zarząd Województwa Lubuskiego.

(dowód: akta kontroli str. 278-297)

2.2. W okresie objętym kontrolą nie wpływały do Urzędu wnioski o udzielenie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie lub wydobywanie węgla brunatnego ze złóż celem zaopiniowania/uzgodnienia przez Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa²⁰

Dotychczasowe zagospodarowanie obszarów występowania zasobów złóż węgla brunatnego nie uniemożliwia wykorzystania ich w przyszłości. Ewentualna eksploatacja tych złóż wymaga jednak ich dalszego, szczegółowego rozpoznania, a także uwzględnienia między innymi Głównych Zbiorników Wód Podziemnych stanowiącymi podstawowe źródło zasobowe wód oraz istniejącej infrastruktury komunikacyjnej (konieczność budowy filarów ochronnych) oraz form ochrony przyrody (m.in. Rezerwat Przyrody *Dolina Ilanki* oraz Obszar Natura 2000 – *Dolina Ilanki*). Dotychczas nie odnotowano zainteresowania gospodarczym wykorzystaniem złóż węgla brunatnego na terenie Gminy.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o wprowadzenie (ujawnianie) udokumentowanych obszarów kopalin do Studium oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w celu zapewnienia ich ochrony.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Zielona Góra, dnia 21 września 2017 r.

Kontroler
Andrzej Misa
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
Podpis