



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.010.02.2017

P/17/015

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@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 Gdańsku
Kontroler	Monika Stępka, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr LGD/93/2017 z dnia 08.08.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Liniewie, ul. Dworcowa 3, 84-420 Liniewo (dalej: „Urząd Gminy”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Warczak, Wójt Gminy (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹, działania Gminy Liniewo w kontrolowanym okresie² związane z uwzględnieniem w planowaniu przestrzennym występującego na jej terenie złoża kopaliny.

Wójt Gminy, wobec udokumentowanego złoża kruszywa naturalnego – piasek C₁ „Liniewo”, podejmował działania związane z uwzględnieniem tego złoża w planowaniu przestrzennym. Polegały one na ujawnieniu go w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej: „miejscowy plan”) oraz określeniu kierunków zagospodarowania terenów występowania tego złoża wynikającego przede wszystkim z uwarunkowań związanych z ochroną przyrody.

Ponadto Wójt Gminy aktywnie uczestniczył w procesie udzielenia koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego opiniując pozytywnie zarówno wnioski o udzielenie ww. koncesji jak i o jej zmianę.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieujawnienia złoża „Liniewo” w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: „studium uwarunkowań”), pomimo iż taki obowiązek wynikał z przepisów prawa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania związane z uwzględnieniem w planowaniu przestrzennym występujących na terenie Gminy złóż kopalin i gospodarowaniem nimi

Opis stanu
faktycznego

1.1 Na terenie gminy Liniewo występuje udokumentowane złożo kruszywa naturalnego – piasek C₁ o nazwie „Liniewo” nr 12245 (dalej: złożo Liniewo). Łączna wielkość bilansowych zasobów wynosi 1.778,0 tys. ton (brak zasobów przemysłowych). Dokumentacja geologiczna złoża opracowana została w 2008 r. Z wyjaśnień Kierownika Referatu Rolnictwa i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: „Kierownik Referatu”) wynika, że do Urzędu Gminy nie wpłynęła informacja

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Kontrolą objęto działania podejmowane w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. oraz działania wykraczające poza ten okres, mające wpływ na kontrolowany obszar.

o przyjęciu przez właściwy organ administracji geologicznej dokumentacji geologicznej tego złoża. Natomiast w przekazanej do Urzędu Gminy (wpływ 17 maja 2010 r.) decyzji Marszałka Województwa Pomorskiego³ w sprawie stwierdzenia z urzędu wygaśnięcia koncesji na wyłączne prawo poszukiwania i rozpoznawania ww. złoża wskazano, że zawiadomieniem nr DROŚ.G.JU.7514-38/08 z 22 września 2008 r. dokumentacja geologiczna została przyjęta.

Złoże Liniewo zostało w całości uwzględnione w Uchwale Nr XXXVI/232/2014 Rady Gminy Liniewo z dnia 29.01.2014 r. w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o nr 538, 539, 542/3, 546/3, 941, 541 i części działki nr 223 w miejscowości Liniewo, w gminie Liniewo. Rada Gminy uchwaliła ten plan po stwierdzeniu zgodności ze studium uwarunkowań⁴.

Na terenie Gminy występuje również wyeksploatowane złożo kredy jeziornej, które wykreślone zostało z bilansu zasobów. Nie występują natomiast udokumentowane złoża kopalin nieeksploatowanych, dla których organem wydającym koncesję jest Minister Środowiska. Złoże kredy jeziornej ujawnione zostało w studium uwarunkowań.

W okresie od 11 stycznia 2011 r. do 13 czerwca 2017 r. obowiązywała koncesja nr 1/2011/p⁵ wydana na rzecz Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. (dalej: „PGNiG”) na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w rejonie „Stara Kiszewa” położonym na terenie 12 gmin, w tym gminy Liniewo, dwóch miast i gmin oraz dwóch miast w województwie pomorskim. Celem prac poszukiwawczych i rozpoznawczych było udokumentowanie złóż tych surowców.

Organy Gminy nie podejmowały decyzji związanych z planowaniem przestrzennym uwzględniających perspektywiczne występowanie złóż objętych ww. koncesją, ponieważ, jak wyjaśnił Wójt Gminy, nie było takiej potrzeby z uwagi na stan zaawansowania prac poszukiwawczych.

Wniosek o udzielenie koncesji 1/2011/p oraz wniosek o jej zmianę, przekazane przez Departament Geologii i Koncesji Geologicznych Ministerstwa Środowiska, zostały zaopiniowane pozytywnie przez Wójta Gminy⁶. Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że wydanie opinii poprzedzone było analizą dokumentacji przedłożonej do wniosku oraz wcześniej wydanej decyzji środowiskowej i dokumentacji przedstawionej przez PGNiG. Opinię poprzedzono konsultacjami zespołu merytorycznego kierowników referatów Urzędu Gminy z Wójtem w zakresie ewentualnych oddziaływań środowiskowo-sejsmicznych na lokalne środowisko przyrodnicze oraz mieszkańców, kosztów i korzyści lokalizacji tej inwestycji w Gminie Liniewo.

Prace poszukiwawczo-rozpoznawcze ropy naftowej i gazu ziemnego zostały przez PGNiG zaniechane z uwagi na brak ekonomicznych i geologicznych przesłanek do ich kontynuowania. W związku ze złożonym przez PGNiG oświadczeniem woli z 4 stycznia 2017 r. dotyczącym zrzeczenia się koncesji 1/2011/p Minister Środowiska wydał 13 czerwca 2017 r. decyzję DGK-IV.4770.10.2017.GJ, w której postanowił stwierdzić wygaśnięcie koncesji 1/2011/p z 11 stycznia 2011 r. oraz

³ nr DROŚ.G.75120-10/10 z 10 maja 2010 r.

⁴ Uchwała Nr VIII/54/2003 Rady Gminy Liniewo z dnia 8 lipca 2003 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Liniewo zmieniona Uchwałą Nr XXXVI/231/2014 Rady Gminy Liniewo z dnia 29.01.2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Liniewo” dotyczącego fragmentu terenu w obrębie Plachty

⁵ Koncesja z 11 stycznia 2011 r. została zmieniona decyzją Ministra Środowiska z 6 maja 2015 r. znak DGK-IV-4770-21/16919/15/BG

⁶ postanowienie: z 21.12.2010 r. nr RRiGN-7624/Post/2/2010 oraz postanowienie z 13.04.2015 r. nr RRiGN.6523.01.2015.

odstąpić od ustalenia zakresu i sposobu wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska oraz obowiązków związanych z likwidacją zakładu górniczego.

(dowód: akta kontroli str. 5-21, 90-186, 243-244, 239-242, 245-248)

1.2 W miejscowym planie z 29 stycznia 2014 r. określono zakaz eksploatacji złoża Liniewo, który uzasadniono ochroną cennych przyrodniczo obszarów i korytarza ekologicznego. Część obszaru występowania złoża położona jest bowiem w granicach obszaru Natura 2000 PLH220074 Lubieszynek, objętego ochroną na podstawie *ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*⁷, dla którego zagrożeniem jest zanikanie zbiorników ze strzeblą błotną, ich zasypywanie, zanieczyszczanie lub zarybianie gatunkami drapieżnymi. Na części pozostałego obszaru występowania złoża, dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania środowiska przyrodniczego i utrzymania zróżnicowania biotycznego oraz dla kształtowania prawidłowych i ekologicznych warunków życia wyznaczono lokalny korytarz ekologiczny. Korytarz w granicach miejscowego planu stanowi część korytarza łączącego obszar chronionego krajobrazu Doliny Wietcisy z Polaszkowskim obszarem chronionego krajobrazu.

Ustalenia planu miejscowego nie zmieniły dotychczasowego, głównie rolniczego, przeznaczenia terenu. Na obszarze występowania złoża dopuszczono lokalizację budynków związanych z obsługą rolnictwa oraz na niewielkim obszarze zabudowę zagrodową. W opracowaniu ekofizjograficznym dotychczasowe użytkowanie oraz zagospodarowanie terenu objętego planem zostało ocenione jako zgodne z cechami i uwarunkowaniami przyrodniczymi. Zawarte w tym dokumencie zapisy wskazywały na występowanie obszaru prawnie chronionego oraz obszaru osnowy ekologicznej terenu, dając podstawę do podjęcia decyzji o zakazie eksploatacji złoża. Sposób przeznaczenia obszarów występowania złoża wynikał również z prognozy oddziaływania na środowisko, w której wskazano, że realizacja ustaleń projektu planu nie będzie oddziaływać na występujące na danym terenie złoża surowców oraz spowoduje ochronę istniejącego krajobrazu. Z dokumentu tego wynika również, że rozważano rozwiązanie alternatywne do rozwiązań zawartych w projekcie planu, dopuszczające eksploatację złoża. Wskazano jednak, że byłoby ono sprzeczne z głównymi kierunkami polityki planistycznej gminy określonymi w studium uwarunkowań oraz nie zapewniłoby ochrony obszaru Natura 2000 PLH220074 Lubieszynek. Wskutek eksploatacji złoża mogłoby dojść do zmian warunków gruntowo-wodnych oraz do zanieczyszczenia wód. Zakaz eksploatacji złoża wynikał m.in. z protestów mieszkańców wyrażonych wobec realizacji przedsięwzięcia polegającego na uruchomieniu kopalni piasku ze żwirem „Liniewo”. W trakcie procedury ustalania miejscowego planu trwało bowiem, na wniosek inwestora z 26 maja 2010 r., postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację tego przedsięwzięcia⁸.

Na etapie opracowywania miejscowego planu Wójt Gminy wystąpił o uzgodnienia bądź opinie do 21 podmiotów, w tym do Wojewody Pomorskiego, Zarządu i Marszałka Województwa Pomorskiego, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „RDOŚ”). Uwagi do projektu miejscowego planu wniosły dwa podmioty – Zarząd Województwa Pomorskiego oraz RDOŚ, nie dotyczyły one jednak sposobu zagospodarowania złoża. W wyniku wyłożenia do publicznego wglądu projektu miejscowego planu nie zostały wniesione uwagi.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.

⁸ Postępowanie zakończyło się wydaniem 30 czerwca 2014 r. przez Wójta decyzji środowiskowej o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, przede wszystkim z uwagi na zapisy miejscowego planu, a także protesty mieszkańców. W toku postępowania RDOŚ postanowieniem nr RDOŚ-Gd-WOO.4242.179.8.2011.KP z 16 października 2012 r. uzgodnił realizację przedsięwzięcia ustalając jej warunki, a w uzasadnieniu przywołał m.in. zapisy raportu oddziaływania na środowisko, z którego wynikało, że eksploatacja kopalni nie wpłynie na stosunki wodne na obszarze Natura 2000, co zapewni zachowanie zbiorników wodnych, które są miejscem występowania strzebli błotnych.

Uchwała w sprawie miejscowego planu została przedłożona Wojewodzie Pomorskiemu⁹, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰. Uchwała ta została 2 kwietnia 2014 r. opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. W miejscowym planie nie określono obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym oraz lokalnym, za wyjątkiem dopuszczenia dla całego terenu inwestycji z zakresu łączności publicznej.

Wójt Gminy nie dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy w celu oceny aktualności studium uwarunkowań i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika jednak, że od czasu uchwalenia studium uwarunkowań podejmowano prace planistyczne na wnioski mieszkańców i wynikające z zapotrzebowania Gminy oraz prowadzono rozmowy na sesjach i komisjach Rady Gminy, a także spotkaniach Wójta z członkami komisji urbanistycznej oraz pracownikami urzędu. W związku z tym uznano, że nie było potrzeby wprowadzania kolejnych zmian do istniejącego studium i istniejących planów miejscowych.

W Planie zagospodarowania przestrzennego Województwa Pomorskiego obowiązującym do 28 lutego 2017 r.¹¹ nie określono sposobu zagospodarowania obszaru występowania złoża Liniewo oraz inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym na tym obszarze. W Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Liniewo przyjętej Uchwałą Nr XXXI/169/2005 Rady Gminy w Liniewie z dnia 7 października 2005 r. nie zawarto ustaleń dotyczących złóż kopalin.

W okresie objętym kontrolą nie zostały wydane zgody na wyłączenie spod ochrony terenu złóż kopalin lub obszaru perspektywicznego występowania złóż lub ich części ze względu na inwestycje celu publicznego. Nie były również prowadzone uzgodnienia zarządu powiatu kościerskiego na temat zasad uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenów przeznaczonych pod inwestycje z punktu widzenia ochrony złóż kopalin.

(dowód: akta kontroli str. 22-91, 189-237, 239-242, 245-257)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności Urzędu Gminy w zakresie działań związanych z uwzględnieniem w planowaniu przestrzennym występujących złóż kopalin stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Udokumentowane w 2008 r. złożo Liniewo, dla którego Marszałek Województwa Pomorskiego przyjął dokumentację geologiczną 22 września 2008 r., nie zostało ujawnione w studium uwarunkowań, pomimo że taki obowiązek wynika z art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnictwo*.¹² Przepis ten stanowi, że obszary złóż kopalin, dla których właściwy organ administracji geologicznej przyjął dokumentację geologiczną bez zastrzeżeń przed dniem wejścia w życie ww. ustawy (1 stycznia 2012 r.) i które nie zostały wprowadzone do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie później niż w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

⁹ Pismo RO-011.24.2014 z 5 lutego 2014 r.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073

¹¹ Przyjętym Uchwałą Nr 639/XLVI/02 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 30 września 2002 roku w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego i zmienionym Uchwałą nr 1004/XXXIX/09 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 26 października 2009 r. w sprawie zmiany Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.

Wójt Gminy wyjaśnił, że złoża Liniewo nie zostało ujawnione w studium uwarunkowań, ponieważ w budżecie Gminy nie przewidziano środków na ten cel. Według niego szacunkowy koszt zmiany studium uwarunkowań w tym zakresie mógłby wynieść od 30 do 60 tys. zł.

Zdaniem NIK nieprzeznaczenie środków w budżecie nie może stanowić wystarczającego uzasadnienia dla zaniechania działania wynikającego z przepisu prawa.

Ponadto Wójt Gminy, w odpowiedzi na pismo Wydziału Infrastruktury Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego¹³, poinformował niezgodnie z posiadanymi informacjami wynikającymi m.in. z dokumentacji dotyczącej miejscowego planu obejmującego teren występowania złoża Liniewo, że Urząd Gminy Liniewo nie posiadał informacji o udokumentowanych złożach kopalin znajdujących się na terenie Gminy. Pismo z ww. Wydziału skierowane zostało do Urzędu Gminy w związku z realizacją przepisów art. 208 ust. 2 i 96 ust. 1 *Prawa geologicznego i górniczego* i dotyczyło uzyskania informacji o wprowadzeniu obszarów udokumentowanych złóż kopalin do gminnego studium uwarunkowań.

Wójt Gminy wyjaśnił, że odpowiedź ta została błędnie sformułowana, a pomyłka wynikała z faktu, iż uznano złoża Liniewo za niemożliwe do eksploatacji ze względu na podjętą 29 stycznia 2014 r. uchwałę dotyczącą miejscowego planu. Wyjaśnił ponadto, że według posiadanych przez niego informacji, Wojewoda Pomorski nie wydał zarządzenia zastępczego w sprawie wprowadzenia udokumentowanego złoża Liniewo do studium uwarunkowań.

Z uzyskanych natomiast, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK¹⁴, informacji od zastępcy kierownika Oddziału orzecznictwa Wydziału Infrastruktury Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, wynika m.in. że podjęte zostały działania zmierzające do wydania w tym zakresie zarządzenia zastępczego. Polegały one na przygotowaniu materiałów niezbędnych do opracowania zapytania ofertowego dotyczącego sporządzenia przez firmę projektową wymaganych opracowań graficznych i tekstowych.

(dowód: akta kontroli str. 5, 8-10, 19-21, 39-40, 189-202, 239-242, 245-248, 258-260)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Wójta Gminy związane z uwzględnieniem w planowaniu przestrzennym występującego na terenie gminy złoża kopalin.

2. Działania związane z zagospodarowaniem obszarów występowania zasobów złóż kopalin

Opis stanu faktycznego

2.1 Na terenie Gminy Liniewo nie występowały udokumentowane złoża kopalin, dla których organem wydającym koncesję był Minister Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 5-11)

2.2 W latach 2015–2017 (do 30 czerwca) do Urzędu nie wpłynęły, celem zaopiniowania przez Wójta, wnioski o udzielenie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż oraz wnioski o koncesję na wydobywanie

¹³ Nr WI-X.742.2.6.2014.WE z 5 grudnia 2014 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

kopalin ze złóż celem uzgodnienia z Wójtem. W Urzędzie Gminy nie zostały opracowane procedury opiniowania i uzgadniania wniosków o udzielenie koncesji.
(dowód: akta kontroli str. 238)

Ocena cząstkowa

W związku z niezastąpieniem konieczności podejmowania przez Wójta Gminy, działań związanych z zagospodarowaniem obszarów występowania zasobów złóż kopalin, NIK odstępuje od oceny tego obszaru.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, wnosi o podjęcie działań mających na celu ujawnienie złoża „Liniewo” w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy oraz przeanalizowanie zgodności miejscowego planu obejmującego obszary występowania złoża „Liniewo” ze studium uwarunkowań.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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.

Gdańsk, dnia 26 września 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

w Gdańsku

Podpis
Teresa Sawicka

Kontroler:

Monika Stępa

starszy inspektor k. p.

Podpis
Monika Stępa

Podpis

