



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.016.03.2016

P/16/048



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/048 – Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom.	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/56/2016 z dnia 08 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Suwałkach, ul. Świerkowa 60, 16-400 Suwałki (zwane dalej: „Starostwem”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Szczepan Oldakowski – Starosta Suwalski ¹	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Starostwa w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

W okresie objętym kontrolą³ Starostwo nie przystąpiło do wykonania zadań ustalonych przepisami art. 110 a ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴, uznając, że nie wymagają one realizacji, głównie z uwagi na brak odnotowanych przypadków masowych ruchów ziemi o istotnym znaczeniu gospodarczym i informacji o wystąpieniu osuwisk. W związku z powyższym nie dokonywano obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenów na których ruchy te występują oraz nie prowadzono publicznie dostępnego rejestru tych terenów mimo, iż od 2005 r. posiadano karty dokumentacyjne sporządzone dla 24 osuwisk. Przez okres ponad 10 lat dokumentacji tej jednak nie zweryfikowano i nie uzupełniono, co spowodowało, że dysponowano niewielkim zakresem informacji o zagrożeniach wynikających z masowych ruchów ziemi, którą wykorzystywano do opiniowania projektów podstawowej dokumentacji planowania przestrzennego, w zakresie występowania obszarów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Brakowi realizacji omawianych zadań sprzyjało nieobsadzenie stanowiska geologa powiatowego, który w myśl przepisów art. 156 ust. 2 pkt. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁵, powinien uczestniczyć w prowadzeniu prac geologicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zakres wiedzy o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach na których te ruchy wystąpiły oraz przygotowanie techniczno-organizacyjne do realizacji zadań w tym zakresie

Opis stanu faktycznego

1.1. Powiat suwalski położony jest w północno-wschodniej części Polski, na obszarze o powierzchni 1.207 km². Z akt Wydziału Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa Starostwa (dalej: „Wydział”) wynika, że na obszarze tym znajdowały się 24 osuwiska⁶ o łącznej powierzchni⁷ 0,24 km² (24,18 ha), co stanowiło 0,02% terytorium powiatu.

¹ Pełniący funkcję od 18 listopada 2002 r.

² 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.

³ Okres objęty kontrolą obejmuje lata 2011-2016 (I półrocze)

⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 672 z późn. zm., dalej: „Prawo ochrony środowiska”.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1131 z późn. zm., dalej: „Prawo geologiczne”

⁶ Lokalizacja tych obiektów opublikowana jest także w bazie internetowej „Geozagrożenia, Osuwiska” (<http://geozagrozenia.pgi.gov.pl/>)

⁷ Tj. ustalonej w oparciu o maksymalną długość i szerokość osuwiska.

Starostwo od grudnia 2005 r. posiadało informacje o położeniu, parametrach technicznych oraz danych geomorfologicznych i geologicznych tych obiektów. Zostały one opracowane (w formie kart dokumentacyjnych) przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie (dalej: „AGH”), po przeprowadzonych w 2004 r. pracach inwentaryzacyjnych, w ramach projektu badawczego „Rejestracja i inwentaryzacja naturalnych zagrożeń geologicznych, ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk oraz innych zjawisk geodynamicznych na terenie całego kraju”. (dowód: akta kontroli str. 22-26 i 31-81)

Starostwo posiadało także informację o znajdujących się innych osuwiskach na terenie powiatu suwalskiego, których orientacyjne położenie przedstawiono na mapie poglądowej, którą w 2007 r. opublikował Państwowy Instytut Geologiczny⁸. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału nie ubiegano się o uzyskanie dokładnej lokalizacji tych obiektów, ponieważ z objaśnień zamieszczonych do mapy oraz rozmów telefonicznych przeprowadzonych z pracownikami tego Instytutu wynikało, że zamieszczone tam dane mają charakter „wstępny i ogólny”. (dowód: akta kontroli str. 22 i 111)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie prowadzono prac mających na celu ustalenie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenów na których ruchy te wystąpiły, ponieważ - jak wyjaśnił - Starosta Suwalski:

- żaden z przepisów prawa ochrony środowiska i rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi⁹ nie określa wprost, kto odpowiedzialny jest za ustalenie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi,
- do prowadzenia rozpoznania zagrożeń geologicznych zobowiązana jest (stosownie do przepisów art. 162 Prawa geologicznego i górniczego) państwowa służba geologiczna,
- obszar powiatu suwalskiego zakwalifikowany został do trzeciego etapu realizacji projektu pn. „System Ochrony Przeciwośuwiskowej”, tj. w latach 2015-2018 (dalej: „SOPO”). Projekt ten (m. in.) ma na celu udzielenie wsparcia starostom, poprzez dostarczenie im danych do zarządzania ryzykiem osuwiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 26 i 83-84)

Skutkiem nie prowadzenia działań mających na celu ustalenie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz obserwacji osuwisk, które zinwentaryzowano w 2004 r. (co omówiono w pkt. 2 niniejszego wystąpienia) był brak pełnej wiedzy w Starostwie o bieżących zagrożeniach wynikających z masowych ruchów ziemi i o ich skutkach.

(dowód: akta kontroli str. 22-23)

1.3. Od 21 lipca 2007 r. w Starostwie nie zatrudniano geologa powiatowego i nie angażowano go do prac geologicznych, co omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Starostwo nie było przygotowane pod względem techniczno-organizacyjnym do realizacji zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Żadnej komórce organizacyjnej oraz pracownikowi Starostwa nie ustalono obowiązku realizacji zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom, co dalej omówiono w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności” niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Starostwo nie było też wyposażone w sprzęt specjalistyczny wymagany do rozpoznania i monitorowania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, ponieważ jak wyjaśnił Starosta „nie dysponuje odpowiednim potencjałem merytorycznym i wiedzą, a także nie posiada finansów koniecznych do właściwego wykonania map osuwisk i terenów zagrożonych oraz zakładania i prowadzenia systemu monitoringu na osuwiskach”.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 82-85, 109 i 169)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na wykonywaniu od 21 lipca 2007 r. zadań z zakresu geologii, bez udziału (pomocy) geologa powiatowego, tj. wbrew postanowieniu art. 156 ust. 2 pkt. 3

⁸ <http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/SOPO/download>

⁹ Dz. U. Nr 121, poz. 840, dalej: „rozporządzenie w sprawie ruchów masowych ziemi”.

prawa geologicznego i górniczego¹⁰. Zadania te z upoważnienia Starosty (np. polegające na wydawaniu koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin pospolitych na powierzchni nie przekraczającej 2 ha i przewidywanym rocznym wydobywaniu nie przekraczającym 20.000 m³) realizowali: Naczelnik Wydziału (legitymujący się wykształceniem wyższym rolniczym) oraz podinspektor ds. geologii, górnictwa i gospodarki wodno-ściekowej (z wykształceniem wyższym geologicznym). Na stanowisku podinspektora zatrudniano dwóch pracowników, z których jednego w okresie od 12 listopada 2008 r. do 15 marca 2013 r., a drugiego od 18 marca 2013 r.¹¹. Osoby te nie posiadały stażu pracy wymaganego dla stanowiska geologa powiatowego¹². Starosta Suwalski wyjaśnił, że „podejmowano starania” dla zapewnienia obsady na omawianym stanowisku¹³, polegające na zorganizowaniu jednego naboru (w dniu 17 lipca 2007 r.), na który nie otrzymano ofert. W kolejnych dwóch postępowaniach kwalifikacyjnych zrezygnowano z posiadania przez kandydatów pięcioletniego stażu pracy, wymagając wyłącznie wykształcenia wyższego geologicznego. W ocenie Naczelnika Wydziału brak w Starostwie pracownika (...) „z odpowiednimi kwalifikacjami, uprawnieniami i doświadczeniem” stanowił istotną trudność w realizacji zadań określonych przepisami art. 110a ust. 1 prawa ochrony środowiska. (dowód: akta kontroli str. 17-21, 82-84, 110-124 i 169)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niekorzystny wpływ na stan wiedzy o zagrożeniach wynikających z masowych ruchów ziemi miał także fakt, iż żadnej komórce organizacyjnej oraz pracownikowi Starostwa nie ustalono obowiązku realizacji zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Starosta Suwalski wyjaśnił, że poprzez „przeoczenie” w regulaminie organizacyjnym Starostwa nie określono obowiązku realizacji omawianych zadań. Dodał, że w celu usunięcia tego niedopatrzenia do Sekretarza Powiatu zostanie złożony wniosek o wprowadzenie zmian w ww. dokumencie.

(dowód: akta kontroli str. 4-5 i 83-84)

W dniu 9 sierpnia 2016 r. Naczelnik Wydziału ustalił obowiązek prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenów na których ruchy te występują oraz prowadzenia rejestru tych terenów przez podległego mu podinspektora ds. geologii, górnictwa i gospodarki wodno-ściekowej. Zarząd powiatu suwalskiego 24 sierpnia 2016 r. wprowadził dla Wydziału wymóg dokonywania obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenów, na których te ruchy występują oraz prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach.¹⁴ (dowód: akta kontroli str. 6-10 i 108)

Ocena cząstkowa

Najwyższe Izba Kontroli negatywnie oceniła stan wiedzy Starostwa o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi i o terenach, na których ruchy te wystąpiły oraz przygotowanie organizacyjno-techniczne do realizacji zadań w tym zakresie.

2. Prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały

Opis stanu faktycznego

W Starostwie nie prowadzono obserwacji (monitoringu) terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których ruchy te występują.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku obserwacji (monitoringu) terenów zagrożonych ruchami masowymi i terenów na których występują te ruchy, do prowadzenia których zobowiązują przepisy art. 110 a ust. 1 prawa ochrony środowiska oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ruchów masowych ziemi. Starosta Suwalski wyjaśnił, że powyższych obserwacji nie prowadzono, ponieważ (...) „od początku istnienia Starostwa nie zanotowano przypadków związanych z masowymi ruchami ziemi na terenie Powiatu o istotnym znaczeniu gospodarczym” oraz w latach 2010-2016 nie zgłoszono do Starostwa istnienia osuwiska. Jednocześnie dodał, że zinventaryzowane w 2004 r. 24 osuwiska (...) „zlokalizowane są głównie w dolinach cieków,

¹⁰ Przed 2012 rokiem – art. 103 pkt. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U z 2009 r., Nr 229, poz. 1947, ze zm.).

¹¹ Wg. stanu na dzień zakończenia kontroli jego staż pracy wynosił 3 lata i 9 miesięcy.

¹² Postanowieniami załącznika nr 3 Tabeli IV B poz. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1786).

¹³ Stanowisko to było wyodrębnione w strukturze organizacyjnej Starostwa do 4 listopada 2015 r. Z dniem 5 listopada 2015 r. przekształcono je na stanowisko ds. geologii, górnictwa i gospodarki wodno-ściekowej.

¹⁴ Uchwałą nr LXV/210/2016 Zarządu Powiatu w Suwałkach dotycząca zmiany Regulaminu Organizacyjnego Starostwa.

dolinach jezior i obszarach leśnych. Osiemnaście z nich położonych jest na obszarach Natura 2000, w tym dwa na terenie Wigierskiego Parku Narodowego i dwa na terenie Suwalskiego Parku Krajobrazowego. Pięć pozostałych leży w obszarach chronionego krajobrazu i tylko jedno na obszarze leśnym w dolinie rzeki na obszarze niechronionym. Osuwiska te nie stanowią zagrożenia dla ludności oraz mienia i mają znacznie ograniczone lokalne oddziaływanie".

(dowód: akta kontroli str. 22, 26 i 82-84)

Przepisy art. 110 a ust. 1 Prawa o ochronie środowiska zobowiązują do prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, zaś przepisy § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ruchów masowych ziemi, wymagają, aby prowadzić obserwację terenów, na których wystąpiły te ruchy, mogące spowodować albo powodujące bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej. Z kart dokumentacyjnych 24 osuwisk, które zinwentaryzowano w 2004 r. wynika, że w przypadku pięciu obiektów określono możliwości wystąpienia zagrożeń, polegających na: obsuwaniu się mas ziemnych (dwa osuwiska¹⁵); uszkodzeniu terenu pola uprawnego¹⁶ oraz uszkodzeniu dróg położonych przy dwóch osuwiskach, tj. w miejscowości Mauda (gm. Wiżajny) i Smolniki (gm. Rutka Tartak).

W toku kontroli NIK:

- a) przeprowadzonej w sierpniu 2016 r. w Urzędzie Gminy Rutka Tartak potwierdzono zasadność ustalenia zagrożenia dla osuwiska w Smolnikach. Stwierdzono bowiem, że na skutek długotrwałych opadów deszczu, jakie wystąpiły w maju 2010 r. skarpa tego osuwiska została podmyta, powodując osunięcie się masy ziemi na 30 metrowy odcinek drogi gminnej Smolniki-Dzierwany. W celu zachowania jej przejezdności, ww. Urząd Gminy usunął zwały ziemi i prowizorycznie zabezpieczył skarpe przed dalszym osuwaniem. W II kwartale 2012 r. wykonano remont powyższej drogi, w ramach którego (koszt 9,7 tys. zł) dokonano: wzmocnienia skarpy osuwiska; naprawy rowu przydrożnego oraz zamontowano metalową barierę ochronną na odcinku 88 mb. O fakcie wystąpienia powyższych zagrożeń nie poinformowano Starostwa,
- b) stwierdzono, że Wydział Architektury i Budownictwa Starostwa w dniu 24 lutego 2012 r. wydał pozwolenie na wybudowanie kompleksu obiektów linowego wyciągu nart wodnych, na terenie obejmującym osuwisko położone na skarpie jeziora Szelmęt Wielki (obszar Natura 2000). Przeprowadzone w dniu 30 sierpnia 2016 r. oględziny wykazały, że w celu zabezpieczenia wybudowanych tam dwóch budynków przed skutkami masowych ruchów ziemi dokonano wzmocnienia skarpy osuwiska, budując murek oporowy. (dowód: akta kontroli str. 28-30, 101-105 i 165-166)

Ocena cząstkowa

Starostwo nie wywiązało się z ustawowego obowiązku prowadzenia obserwacji (monitoringu) terenów, na których występowały ruchy masowe ziemi, mogące spowodować albo powodujące bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej.

3. Prowadzenie rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały

Opis stanu faktycznego

W Starostwie nie założono rejestru zawierającego informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi i na terenach na których ruchy te występowały. Starostwo od grudnia 2005 r. posiada karty dokumentacyjne sporządzone przez AGH w wyniku przeprowadzonych w 2004 r. prac inwentaryzacyjnych 24 osuwisk, które zawierają przynajmniej częściowe informacje na temat położenia terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprowadzeniu rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi i terenów, na których występują te ruchy, do czego zobowiązują przepisy art. 110 a ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Starosta Suwalski wyjaśnił, że powyższego rejestru nie prowadzono, bowiem dotychczas nie odnotowano przypadków związanych z masowymi ruchami ziemi o „istotnym znaczeniu gospodarczym” i w latach 2010-2016

¹⁵ Tj. w miejscowości Morgi (gm. Przerośl) i Poszeszupie (gm. Rutka Tartak).

¹⁶ Osuwisko w miejscowości Przejma Wielka (gm. Szypliszki).

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

nie zgłoszono do Starosty istnienia osuwisk. Dodał, że (...) „aby prowadzić rejestr i obserwację terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenów na których ruchy te występują trzeba posiadać aktualną, wiarygodną dokumentację sporządzoną dla tych terenów. Wobec braku pilnych potrzeb realizacji tych zadań i zlecenia wykonania kosztownych opracowań oraz możliwości finansowych rozsądne wydaje się oczekiwanie na zakończenie realizacji przedsięwzięcia SOPO i wykorzystania pozyskanych danych do realizacji obowiązków starosty”. (dowód: akta kontroli str. 83-84)

Analiza dokumentów wykazała, że Starostwo posiada możliwość ustalenia terenów, na których występują masowe ruchy ziemi na podstawie analizy kart dokumentacyjnych oraz wywiadu lub wizji w terenie (stosownie do przepisów § 2 ust. 1 pkt. 1 i 5 rozporządzenia w sprawie masowych ruchów ziemi). (dowód: akta kontroli str. 125-126)

Starostwo nie wywiązało się z wymogu prowadzenia rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy.

4. Podejmowanie działań w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego, związanych z planowaniem przestrzennym oraz stabilizowaniem lub likwidacją osuwisk

4.1. Starostwo nie poinformowało gmin powiatu suwalskiego o posiadanych danych dotyczących 24 osuwisk, które uzyskano w grudniu 2005 r. Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że informacji tych nie przekazano, ponieważ „Karty osuwisk wykonane przez AGH w 2004 r. nie posiadają znamion rejestru osuwisk, który starosta powinien prowadzić”. (dowód: akta kontroli str. 110-112)

4.2. Wydział uczestniczył w opiniowaniu projektów zmian studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie odnoszącym się do zagrożeń wynikających z ruchów masowych ziemi. W okresie objętym kontrolą sporządzono cztery opinie do projektów strategii studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz 33 opinie do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wyniki analizy tych dokumentów omówiono w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

W omawianych opiniach nie przedstawiono zagrożeń i wskazań zabezpieczających określonych dla osuwisk położonych na opiniowanym terenie, ponieważ z kart dokumentacyjnych osuwisk wynikało, że zagrożenia nie występują.

(dowód: akta kontroli str. 28-30, 122 i 127-164)

4.3. W okresie objętym kontrolą:

- a) nie podejmowano żadnych działań (z ramienia Starosty) w zakresie stabilizowania lub likwidacji osuwisk oraz likwidacji tych obiektów,
- b) nie formułowano zaleceń dla ludności zamieszkałej na terenach osuwiskowych,
- c) nie prowadzono współpracy z Marszałkiem Województwa Podlaskiego oraz z gminami powiatu suwalskiego w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

(dowód: akta kontroli str. 23, 86-87 i 109)

Z wyjaśnień uzyskanych od Naczelnika Wydziału wynika, że powyższych działań nie podejmowano, ponieważ (...) „zgodnie z posiadaną wiedzą nie występowały na terenie powiatu zagrożenia spowodowane istnieniem osuwisk i nie zgłaszano do Starostwa problemów związanych z istnieniem osuwisk. Ponieważ zinwentaryzowane osuwiska zlokalizowane są na obszarach niezamieszkałych i nie stanowią istotnego zagrożenia dla mienia i ludności, nie sformułowano zaleceń dla ludności. Starostwo nie prowadziło współpracy z Marszałkiem Województwa Podlaskiego i gminami powiatu suwalskiego w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom, ponieważ nie wystąpiły powody dla których współpracę taką należało podjąć. Samorządy gminne nie zgłaszały potrzeb w tym zakresie”. (dowód: akta kontroli str. 112)

W toku kontroli NIK przeprowadzonej w lipcu 2016 r. w Urzędzie Gminy w Rutce Tartak (dot. zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom) ustalono, że w miejscowości Folusz, w wyniku podmywania skarpy przez nurt rzeki Szeszupa, w 2015 r. kilkakrotnie obsuwały się coraz większe masy ziemi, przesuając skraj osuwiska (które nie zostało zinwentaryzowane w 2004 r. przez AGH) na odległość około 2 mb od drogi gminnej Folusz-

Rutka-Tartak, przebiegającej obok zabudowań gospodarskich. W okresie od października do grudnia 2015 r., Wojewódzki Zarząd Melioracji Wodnych Oddział w Suwałkach – na wniosek poszkodowanych rolników – przeprowadził roboty ziemne, polegające na umocnieniu skarpy usytuowanej na lewym brzegu rzeki Szeszupa oraz dokonał naprawy osuwiska, na odcinku około 60 mb.

W okresie objętym kontrolą Wydział Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa, który zobowiązany jest do realizacji zadań dotyczących rolnictwa i leśnictwa, w zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁷ nie:

- przeprowadzał kontroli stosowania przepisów ww. ustawy pod kątem zagrożenia osuwiskowego,
- wydawał decyzji nakazujących właścicielowi gruntów podjęcie działań dla przeciwdziałania ruchom masowym ziemi,
- prowadził z ramienia Starosty rekultywacji gruntów zdegradowanych w wyniku masowych ruchów ziemi,

ponieważ w dokumentacji tego Wydziału nie odnotowano, aby na terenie powiatu znajdowały się grunty zdegradowane w wyniku masowych ruchów ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 4 i 86)

4.4. Służby architektoniczno-budowlane powiatu suwalskiego oraz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Ziemskiego w Suwałkach nie przeprowadziły kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości obowiązku zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektów na terenach zagrożonych osuwaniem się mas ziemi oraz tam, gdzie osuwiska te wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 101 i 107)

4.5. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał jedno pozwolenie na budowę, obejmujące teren na którym w 2004 r. zinventaryzowano osuwisko (obiekt o wymiarach 59 mb x 1.275 mb), które położone jest przy brzegu jeziora Szelment Duży. W dniu 24 lutego 2012 r. wyrażona została zgoda na budowę zaplecza liniowego wyciągu nart wodnych, w tym budynku zaplecza socjalno-magazynowego i socjalnego oraz budynku wieży widokowej z windą. Inwestora zobowiązano do wykonania prac stabilizujących grunt, poprzez wykonanie murków oporowych, palisad oraz wzmocnienie skarp osuwiska siatką. Przeprowadzone w dniu 30 sierpnia 2016 r. oględziny wykazały wykonanie tych prac zabezpieczających.

(dowód: akta kontroli str. 101-105 i 165-166)

4.6. Według Naczelnika Wydziału trudności w realizacji zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom wynikały z:

- braku (...) „prostych i zrozumiałych uwarunkowań prawnych oraz przydzielenie do realizacji starostom zadań, których we własnym zakresie bez znacznych środków finansowych i wyspecjalizowanej kadry nie są w stanie zrealizować”,
- braku (...) „określenia „warsztatu” do pracy, jakim jest ustalenie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Powiat suwalski jest w grupie samorządów, które już 9 rok oczekują na zakończenie projektu SOPO w celu pozyskania danych do realizacji obowiązku prowadzenia rejestru osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi,
- nieprecyzyjnego zdefiniowania osuwisk oraz odmiennego uregulowania obowiązku monitorowania tych obiektów, bowiem (...) „Art. 110 a ustawy Prawo ochrony środowiska mówi, że starosta prowadzi obserwację terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy”, zaś § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie masowych ruchów ziemi wymaga, aby obserwacje te prowadzić dla terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, mogącymi spowodować albo powodującymi bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 112)

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że opinie o stanie zagrożenia masowymi ruchami ziemi przekazywane (w oparciu o przepisy art. 10 ust. 2 pkt. 11, w związku z art. 11 pkt. 6a oraz art. 17 pkt. 6 a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸) do projektów studiów uwarunkowania i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego formułowano na podstawie niepełnej wiedzy o występującym stanie zagrożenia (co wykazano w pkt. 1 i 2) niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto sporządzano je wg jednolitego wzoru (stosowanego od kilku lat w Wydziale), który każdorazowo zawierał informacje, że dany (opiniowany) teren (...) „jest zlokalizowany na obszarze występowania ustabilizowanych czwartorzędowych utworów piaszczystych, poza terenami zagrożonymi osuwaniem się mas ziemnych. Ponadto osuwanie się mas ziemnych musi być poprzedzone czynnikami pobudzającymi – zjawiskami naturalnymi (powolne spędywanie gruntów, trzęsienie ziemi, wgłębne ruchy tektoniczne etc.) lub działalnością gospodarczą człowieka (górnictwo podziemne, sztuczne fale sejsmiczne etc.). Wyżej wymienione zjawiska naturalne występują bardzo rzadko w północno-wschodniej Polsce, natomiast górnictwo podziemne w ogóle nie występuje”.

Jednocześnie w trzech opiniach¹⁹ (zgodnie ze stanem wykazany w kartach dokumentacyjnych sporządzonych przez AGH) podano, iż na tych terenach zostały zinwentaryzowane osuwiska. Naczelnik Wydziału, który z upoważnienia Starosty podpisywał omawiane opinie wyjaśnił, że: (...) „Wydział dokonywał analizy terenu, którego dotyczyły miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i odnosił się w opiniach do tego obszaru objętego planem, a nie całej gminy. Niepotrzebnie w takiej sytuacji wymieniono lokalizację osuwisk na obszarze gminy, co miało charakter informacyjny i w rzeczywistości wprowadzało niejasność w uzgodnieniach”.

(dowód: akta kontroli str.110-112 i 127-164)

Ocena częściowa

Działania Starostwa podejmowane w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego ograniczyły się do opiniowania podstawowych projektów dokumentów z zakresu planowania przestrzennego. Opinie te wydawano nie posiadając jednak pełnej wiedzy o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz na których ruchy te wystąpiły. Z gminami powiatu suwalskiego nie nawiązano współpracy, chociażby poprzez wymianę informacji na temat występujących zagrożeń i ich skutków.

5. Sposób finansowania zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków oraz wydatkowana środków finansowych na działania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwanie ich skutków

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą:

- a) w budżecie powiatu nie określono środków finansowych na realizację zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom,
- b) nie występowało o środki (dotacje) z budżetu państwa, z budżetu środków europejskich oraz z innych źródeł na:
 - zadania związane z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi oraz zapobieganie takim ruchom,
 - rekultywację gruntów rolnych zdegradowanych w wyniku ruchów masowych ziemi,
- c) Starostwo nie wydatkowało środków finansowych na zadania związane z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi oraz na zapobieganie takim skutkom,
- d) Wydział nie oszacowywał i nie planował środków finansowych oraz nie zgłaszał zapotrzebowania w zakresie wymaganym do prowadzenia monitoringu (obserwacji) terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi i terenów, na których ruchy te wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 85 i 87)

Przyczyny powyższego stanu omówiono w pkt. 2 i 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.

¹⁹ Dotyczących projektu: zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Przerośl oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminie Jeleniewo i Suwałki.

IV. Wnioski

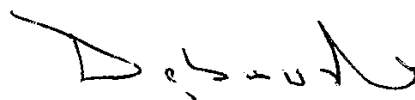
- Wnioski pokontrolne
- Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:
1. Prowadzenie obserwacji terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, mogące spowodować albo powodujące bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej.
 2. Sporządzenie i opublikowanie rejestru zawierającego posiadane informacje o terenach na których stwierdzono występowanie ruchów masowych ziemi.
 3. Zapewnienie udziału geologa powiatowego w wykonywaniu zadań z zakresu geologii.

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 Białymstoku.
- 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 i 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.

Białystok, dnia 23 września 2016 r.

Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis

²⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.