



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.016.04.2016

P/16/048



02082116

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	Marek Zapolski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/60/2016 z 16 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Jeleniewie – ul. Słoneczna 3, 16-404 Jeleniewo	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Urynowicz – Wójt Gminy Jeleniewo ¹	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą³, nie odnotowano zniszczeń lub uszkodzeń obiektów spowodowanych ruchami masowymi ziemi. W celu uniknięcia ryzyka wystąpienia negatywnych skutków osunień ziemi, teren osuwiska w miejscowości Leszczewo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miejscowości (dalej mpzp), prawidłowo wyłączono z gospodarczego użytkowania i przeznaczono do zalesienia. W pozostałych czterech obowiązujących na terenie gminy mpzp, na terenach pagórkowatych (o kącie nachylenia zboczy powyżej 15°) - profilaktycznie wprowadzono zakaz osadnictwa wiejskiego. Nie zadbano jednak o aktualizację Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jeleniewo⁴ (dalej Studium), aby zawierało ono informacje o osuwiskach, stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ (dalej uopzp) oraz art. 72 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶ (dalej poś). Ponadto - dopiero w trakcie kontroli – wypełniając wymogi wynikające z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko⁷ (dalej uouioś) na stronie internetowej BIP Urzędu Gminy Jeleniewo zamieszczono informacje o obszarach osuwania się mas ziemnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zakres wiedzy organów gminy o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach na, których ruchy wystąpiły oraz przygotowanie techniczne i organizacyjne do realizacji zadań w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków

Opis stanu faktycznego

1.1 Urząd poza informacjami zamieszczonymi na stronie internetowej www.geozagrozenia.pgi.gov.pl⁸, nie posiadał żadnej dokumentacji potwierdzającej, że w latach 2011-2016 (I półrocze) na terenie gminy rozpoznano nowe tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi (w stosunku do zidentyfikowanych w 2004 r.).

¹ Wybrany w dniu 30 listopada 2014 r. (na drugą kadencję).

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 Od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2016 r.

⁴ Uchwała Rady Gminy Jeleniewo Nr XXV/160/2000 z dnia 13 października 2000 r.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.

⁸ Ogólnodostępna strona internetowa, na której podane zostały zarejestrowane i zinventaryzowane tereny zagrożeń geologicznych na terenie całego kraju (w tym tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi). Tereny określone zostały przez Akademię Górniczo-Hutniczą w ramach projektu badawczego nr 415/2002/Wn-12/FC-go-b/D na zlecenie Ministerstwa Środowiska i sfinansowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Z wyjaśnień Wójta Gminy Jeleniewo wynika, że w okresie tym na terenie Gminy nie odnotowano zniszczeń lub uszkodzeń obiektów w wyniku osunięcia ziemi. W związku z tym, nie występował (na podstawie art. 13b ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu⁹), aby tereny takie wpisać do rejestru prowadzonego przez Starostę Suwalskiego. (dowód: akta kontroli str. 5-9)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Gminy nie wpłynęła żadna decyzja organu nadzoru budowlanego nakazująca zabezpieczenie miejsc katastrofy spowodowanej ruchami masowymi ziemi. (dowód: akta kontroli str. 10)

Na stronie internetowej www.geozagrozenia.pgi.gov.pl podano, że na terenie Gminy występuje pięć osuwisk. W rzeczywistości są cztery, bowiem osuwisko (o numerze N-34-0-B-d/2)¹⁰, zlokalizowane jest w gminie Szypliszki, a jego stok jest (częścią) linii brzegowej jeziora Szelment Wielki, do którego przylega gmina Jeleniewo. Na jej terenie występują więc osuwiska w miejscowościach: Szurpiły¹¹, Leszczewo¹², Gierdawy¹³ i Turtul¹⁴. Karty dokumentacyjne tych osuwisk (opublikowane na ww. stronie internetowej), nie w pełni odpowiadają wymaganiom dla kart rejestracyjnych, określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi¹⁵. Brakowało w nich np. informacji o numerze ewidencyjnym działki lub dat powstania i rozwoju osuwiska w czasie. Łączna powierzchnia czterech osuwisk¹⁶ wynosi 1,34 ha co stanowi 0,01% powierzchni gminy (13.137 ha). (dowód: akta kontroli str. 11-63)

Ogłędziny ww. osuwisk wykazały, że są one ustabilizowane, a ich zbocza są porośnięte trawą, krzewami i drzewami. W bezpośredniej bliskości osuwiska w miejscowości Szurpiły przebiegała droga żwirowa. Podnóże osuwiska zabezpieczono faszynami i nasadzeniem drzew. Na żadnym osuwisku nie stwierdzono śladów osuwania się piasku lub żwiru. W pobliżu osuwisk nie występowały obiekty budowlane. (dowód: akta kontroli str. 64-68)

1.2. W trakcie kontroli zaktualizowano Regulamin organizacyjny Urzędu oraz uzupełniono zakres czynności pracownika merytorycznego o obowiązki związane z monitorowaniem i zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków.

(dowód: akta kontroli str. 7)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Pracownicy (merytoryczni) Urzędu w dostatecznym stopniu byli zorientowani o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi i osuwiskach występujących w gminie.

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1067

¹⁰ Karta dokumentacyjna naturalnego zagrożenia ekologicznego Nr N-34-70-B-d/2. „Na tym obiekcie ma miejsce powolne spelzwanie gruntów wypłukanych wysiekami i wypływami wód gruntowych oraz silnym zawilgoceniem zbocza. Osuwisko jest mało aktywne i nie stwarza zagrożenia. Cały obszar osuwiska pokryty jest krzewami oraz lasem. Nie są tu potrzebne specjalne zabiegi zabezpieczające”.

¹¹ Karta dokumentacyjna naturalnego zagrożenia ekologicznego Nr N-34-70-B-d/1. „Osuwisko (o długości 32 m i szerokości 120 m) jest mało aktywne, a jego odnowienie jest możliwe tylko w przypadku katastrofalnych opadów. Może zagrażać drodze szutrowej Szurpiły – Wodzikki. Obsadzenie skarpy krzewami zabezpieczy osuwisko przed ruchami gruntów”.

¹² Karta dokumentacyjna naturalnego zagrożenia ekologicznego Nr N-34-70-B-d/3. „Osuwisko (o długości 26 m i szerokości 160 m) mało aktywne, dalszy jego rozwój znikomy. Stok tego mało aktywnego obiektu samoczynnie zarasta krzewami”.

¹³ Karta dokumentacyjna naturalnego zagrożenia ekologicznego Nr N-34-70-B-d/4. „Osuwisko (o długości 29,3 m i szerokości 70 m) jest mało aktywne. Nie powinno się dalej rozwijać. Spowodowane jest przez wysięk wód gruntowych. Zagrożona jest mało uczęszczana droga gruntowa do jeziora Szelment Wielki. Obsadzenie skarpy roślinnością drzewiastą i krzewiastą powinno powstrzymać ruchy gruntów”.

¹⁴ Karta dokumentacyjna naturalnego zagrożenia ekologicznego Nr N-34-70-B-c/1. „Na osuwisku (o długości 59,5 m i szerokości 56 m) osypuje się piach i żwir po stromym i suchym stoku. Stok porośnięty jest kserotermiczną murawą oraz pojedynczymi drzewami i krzewami. Osuwisko jest mało aktywne. Na terenie osuwiska wykonano prace zabezpieczające. W poprzek stoku postawiono drewniane zapory (umocowane palikami deski pełniące rolę przegród zatrzymujących osypujący się piasek i żwir). Postawiono również tablice zabraniające wstępu na stok oraz częściowo je ogrodzono. Na szczycie osuwiska znajduje się platforma widokowa dla turystów. Obsadzenie odkrytych polaci tego obiektu roślinnością (zwłaszcza ciepłolubną) powinno powstrzymać osypywanie się gruntu po stoku”.

¹⁵ Dz. U. Nr 121, poz. 840.

¹⁶ Powierzchnia osuwisk odpowiednio: Szurpiły 3.840 m², Leszczewo 4.160 m², Gierdawy 2.051 m² i Turtul 3.320,8 m².

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

Opis stanu faktycznego

2.1 Studium nie zaktualizowano o informacje dotyczące terenów osuwiskowych występujących w gminie – co opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

2.2 Do dnia kontroli, w BIP Urzędu Gminy Jeleniewo brak było informacji o środowisku, tj. o występowaniu w gminie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi – co opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

2.3 Analiza pięciu wycinkowych mpzp¹⁷ wykazała, że w jednym planie obejmującym część miejscowości Leszczewo, uwzględniono występujące osuwisko (Nr ew. N-34-70-B-d/3). Teren ten oznaczono jako leśny z przeznaczeniem do zalesienia. Ponadto ustalono na nim obowiązek trwałego utrzymania lasu i zapewnienia ciągłości jego użytkowania. W pozostałych czterech mpzp pomimo, iż nie obejmowały one terenów, na których występują osuwiska, wprowadzono zakaz osadnictwa wiejskiego i zabudowy na stokach o kącie nachylenia zboczy powyżej 15^o. (dowód: akta kontroli str. 69-84)

2.4 W latach 2011-2016 (I półrocze) wydano ogółem 31 decyzji o warunkach zabudowy. Żadna z tych decyzji nie dotyczyła bezpośrednio terenów z istniejącym osuwiskiem. Natomiast trzy decyzje (wydane w 2011 r.), dotyczyły terenu (oddalonego 150 m od osuwiska), na którym budowano sieć kanalizacyjną w miejscowości Leszczewo. (dowód: akta kontroli str. 90-91)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niezaktualizowaniu Studium zgodnie z wymogiem art. 32 uopzp, aby zawierało ono informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi (zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 11 uopzp oraz art. 72 ust. 1 pkt 5a poś). (dowód: akta kontroli str. 85-89)

Wójt Gminy wyjaśnił, że powyższe Studium opracowano w 2000 r., zaś tereny te rozpoznano w 2004 roku. Dodał, że w najbliższym czasie Rada Gminy (VII kadencji) zostanie zapoznana z wynikami analizy Studium i tereny te zostaną uwzględnione. (dowód: akta kontroli str. 5, 94)

- nieopracowaniu karty informacyjnej o środowisku, w brzmieniu określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie¹⁸ i niezamieszczeniu tej informacji w BIP Urzędu, czym naruszono art. 21 ust. 1 uouioś.

W trakcie kontroli (29 sierpnia 2016 r.) na stronie internetowej BIP Urzędu Gminy Jeleniewo (w formie wymaganej karty) zamieszczono informację o środowisku wyszczególnioną w art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. g ww. ustawy. (dowód: akta kontroli str. 8-9)

Ocena częściowa

Nie wywiązano się z obowiązku aktualizacji Studium i uwzględnienia w nim terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, zaś informację o tych terenach do publicznej wiadomości, podano dopiero w trakcie kontroli.

3. Finansowanie zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2016 nie planowano środków na zadania związane z zapobieganiem masowym ruchom ziemi i ich skutkom¹⁹. Tworzono natomiast rezerwy finansowe²⁰

¹⁷ Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zatwierdzone: Uchwałą Nr XXIV/142/2013, Uchwałą Nr XVIII/99/2012, Uchwałą Nr XV/93/08, Uchwałą Nr XII/67/08 i Uchwałą Nr XXXIII/188/06.

¹⁸ Dz. U. Nr 186, poz. 1249.

¹⁹ Gmina nie otrzymywała również środków z budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz dotacji z Narodowego (lub Wojewódzkiego) Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na zadania związane z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi lub zapobiegania takim ruchom.

²⁰ 0,5% wydatków budżetu gminy pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

na tzw. zarządzanie kryzysowe (w tym usunięcie skutków ewentualnych osunięć ziemi).
Wielkość rezerw w tym okresie wynosiła od 19 tys. zł do 36 tys. zł i nie była uruchomiana.
(dowód: akta kontroli str. 92)

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o podjęcie działań w celu dokonania oceny aktualności Studium i uzupełnienia dokumentu o informacje o terenach zagrożonych masowymi ruchami ziemi, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 11 uopzp oraz art. 72 ust. 1 pkt 5a poś.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden kierownikowi 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
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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

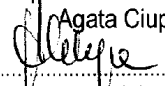
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 19 września 2016 r.

Kontroler
Marek Zapolski
doradca ekonomiczny


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa

.....
podpis

²¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677), zwanej dalej „ustawą o NIK”.