



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.015.01.2016

P/16/048

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/048 - Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom w okresie od 1 stycznia 2011 r do I poł. 2016 r
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Zbigniew Stachowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/124/2016 z dnia 22 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Tarnowie, ul. G Narutowicza 38, 33-100 Tarnów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Łucarz, Starosta Tarnowski ² (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność Starostwa w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2016 r.

Starostwo posiadało wiedzę o terenach osuwiskowych i terenach zagrożonych występowaniem ruchów masowych ziemi oraz o terenach, na których te ruchy występowały. Źródłem tej wiedzy były m.in. sporządzone przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy⁴ mapy osuwisk i terenów zagrożonych tymi zjawiskami w poszczególnych gminach powiatu tarnowskiego, karty dokumentacyjne osuwisk dostępne w aplikacji Systemu Osłony Przeciwośuwiskowej⁵ oraz karty dokumentacyjne osuwisk otrzymane z gmin, w których zjawiska te wystąpiły.

Dane pobrane z aplikacji SOPO zamieszczano w rejestrze osuwisk i terenów zagrożonych tymi zjawiskami i prawidłowo zabezpieczono przed dostępem nieupoważnionych osób.

Starostwo podejmowało także działania w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego. Działania te dotyczyły w szczególności wydawania opinii o zagrożeniach osuwiskowych opisanych w projektach studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stosowne zapisy o powstałych zagrożeniach osuwiskowych zawierano także w wydawanych pozwoleniach na budowę na terenach zagrożonych tymi zjawiskami. Starostwo udostępniło wszystkim gminom z terenu powiatu elektroniczną wersję map terenów osuwiskowych i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, którą otrzymało z PIG w latach 2010-2013.

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dalej PIG.

⁵ Dalej SOPO.

Środki publiczne przeznaczone na działania związane z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków wydatkowano prawidłowo, a otrzymane dotacje na ten cel rozliczono w obowiązujących terminach.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia jednak:

- ograniczenie prowadzenia obserwacji terenów, na których wystąpiły masowe ruchy ziemi tylko do miejsc, dla których sporządzone zostały karty dokumentacyjne osuwisk powodujących zagrożenie dla budynków mieszkalnych i gospodarczych, wskutek tego monitoringiem nie objęto miejsc, na których te ruchy wystąpiły w stopniu zagrażającym uszkodzeniem infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej oraz terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi;
- określanie dynamiki procesu osuwania się mas ziemnych oraz rozpoznania aktywności osuwisk tylko na podstawie wzrokowych obserwacji terenów osuwiskowych, zamiast prowadzenia pomiarów powierzchniowego ruchu mas ziemnych. Obowiązek ten wynika z art. 110a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska⁶ oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy⁷. W ocenie Izby, brak własnych środków finansowych na ten cel nie uzasadnia faktu ograniczenia obserwacji terenów, na których wystąpiły masowe ruchy ziemi. Starostwo może ubiegać się o dofinansowanie zadań ustawowych ze środków zewnętrznych, a w sprawach wymagających profesjonalnych badań geologiczno-inżynierskich zwracać się o pomoc do państwowej służby geologicznej;
- niewprowadzanie do rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, wyników monitoringu i otrzymanych kart dokumentacyjnych osuwisk⁸. Nieprawidłowość ta została wyeliminowana dopiero w wyniku prowadzonej kontroli NIK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Na terenie powiatu tarnowskiego (dalej: Powiat) zidentyfikowano 270 terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i 4 900 terenów, na których te ruchy występowały. Łączna powierzchnia osuwisk i terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi wynosiła ok. 71 km², tj. ok. 5% całkowitej powierzchni Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 145-147)

Odpowiedzialnym za ustalanie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, zdaniem Starosty, jest PIG, który w ramach realizacji projektu SOPO przygotował wstępne informacje dotyczące problematyki ruchów masowych na obszarze Polski. O odpowiedzialności tej jednostki świadczy też umieszczenie na stronie internetowej PIG m.in.: inwentaryzacji osuwisk oraz zasad i kryteriów wyznaczania obszarów predysponowanych do występowania i rozwoju ruchów masowych w Polsce Pozakarpackiej, instrukcji opracowania mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi w skali 1:10 000 oraz metodyki prac analitycznych i kartograficznych w problematyce osuwisk karpackich w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 14-15)

⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.) Dalej: ustawa Poś.

⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi (Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 840), dalej Rozporządzenie MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r.

⁸ §2 ust. 3 i §3 ust. 6 rozporządzenia MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r.

Źródło wiedzy Starosty o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których te ruchy występowały, a także o cechach i parametrach podłoża tych terenów, stanowiły karty rejestracyjne dostępne w portalu internetowym SOPO, karty dokumentacyjne osuwisk otrzymane z gmin, na terenie których zjawiska te wystąpiły, oraz otrzymane w 2011 r. z PIG mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Do identyfikacji terenów osuwiskowych wykorzystywano także opracowany przez PIG w 1997 r. „Rejestr osuwisk i innych zjawisk geodynamicznych na terenie województwa nowosądeckiego i tarnowskiego powstałych w wyniku katastrofalnych opadów i powodzi⁹.

(dowód: akta kontroli str. 145-146)

Starostwo prawidłowo wywiązywało się z nałożonych przez PIG uwarunkowań korzystania z zasobów SOPO. Dostępem do tych danych dysponował geolog powiatowy, któremu administrator SOPO udostępnił indywidualny login i hasło. Dane uzyskane z PIG zapisano na dysku sieciowym i dysku twardym komputera stanowiącym wyposażenie stanowiska pracy geologa powiatowego. Dostęp do zasobów informatycznych zgromadzonych na tym urządzeniu zabezpieczono loginem i hasłem użytkownika. Dane zapisane zostały w formacie pdf uniemożliwiającym edycję plików i dokonywanie w nich zmian bez zastosowania specjalistycznego oprogramowania. Papierową wersję kart dokumentacyjnych osuwisk przechowywano w zamkniętej na klucz szafie w Wydziale Ochrony Środowiska i Leśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 332-333)

Zadania związane z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i ich skutkom należały do obowiązków Wydziału Ochrony Środowiska i Leśnictwa, któremu powierzono prowadzenie archiwum geologicznego oraz obsługę starosty w sprawach należących do właściwości administracji geologicznej niezastrzeżonych dla marszałka województwa lub właściwego ministra ds. ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

Problematyką zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom zajmował się zatrudniony w Starostwie od 2002 r. geolog powiatowy. Do jego zadań należało m.in. prowadzenie spraw należących do właściwości administracji geologicznej niezastrzeżonych dla marszałka lub właściwego ministra ds. ochrony środowiska oraz uzgadnianie warunków zabudowy i planów zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Geolog powiatowy legitymował się wykształceniem wyższym górniczym. W 2012 r. ukończył szkolenie „Zadania starosty w świetle nowego prawa geologicznego i górniczego ze szczególnym uwzględnieniem procesu koncesjonowania”. W 2014 r. uczestniczył w szkoleniu „Prawo geologiczne i górnicze w praktyce terenowych organów administracji publicznej”. W 2015 r. uczestniczył w szkoleniu zorganizowanym przez PIG w ramach projektu „Wsparcie przez państwową służbę geologiczną działań administracji samorządowej wykonującej działania administracji geologicznej”.

Do rozpoznawania i monitorowania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi Starostwo wykorzystywało pochyłościomierz firmy Bosch.

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 147)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym zakresie posiadanej wiedzy o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenach, na których te ruchy wystąpiły.

⁹ Praca zbiorowa pod redakcją doc. dr Danuty Poprawy.

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

Stosownie do postanowień art. 110a ust. ustawy Poś Starostwo prowadziło obserwacje terenów, na których występowały ruchy masowe ziemi. Do wyznaczenia monitorowanych terenów nie przyjmowano jednak dostępnych analiz¹⁰ zawartych np. w kartach rejestracyjnych osuwisk i terenów zagrożonych tymi zjawiskami, w których zamieszczano wskazania dotyczące obserwacji tych terenów, lecz otrzymane z gmin karty dokumentacyjne osuwisk powodujących zagrożenie dla budynków mieszkalnych i gospodarczych. Szczegóły przedstawiono w sekcji „ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str.148-149, 152-181, 274-331)

Pomimo zawartych w kartach rejestracyjnych zaleceń prowadzenia instrumentalnych prac monitoringowych, monitoring terenów osuwiskowych prowadzono poprzez dokonywanie wzrokowych obserwacji terenów. Nie spełniono tym samym wymagań określonych w § 3 ust. 3 rozporządzenia MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r., wg którego monitoring powinien polegać na pomiarach powierzchniowego ruchu mas ziemnych w celu określenia prędkości i charakteru tego przemieszczania przy zastosowaniu w szczególności metod geodezyjnych.

(dowód: akta kontroli str.148-149)

W 2011 r. monitoringiem objęto 86 terenów osuwiskowych, na których utworzono po jednym punkcie obserwacyjnym. W kolejnych latach kontrolowanego okresu stopniowo zmniejszano liczbę punktów obserwacyjnych z 86 w 2011 r. do 24 w 2012 r. i do 9 w 2016 r., co w stosunku do ogólnej liczby 4 900 osuwisk zarejestrowanych na terenie Powiatu stanowiło odpowiednio, 1,8% 0,5% i 0,2%.

(dowód: akta kontroli str.150-181)

Geolog powiatowy wyjaśnił, że coroczne zmniejszanie liczby punktów obserwacyjnych było wynikiem odstępowania od obserwacji obszarów, na których dokonano zmian infrastruktury lub sposobu użytkowania gruntów eliminujących zagrożenia osuwiskowe, m.in. poprzez wyburzenia zagrożonych obiektów budowlanych, stabilizację gruntu itp.

(dowód: akta kontroli str.149)

Pomimo obowiązku prowadzenia monitoringu dwa razy w roku (w okresach: marzec - kwiecień oraz wrzesień-październik)¹¹ w 2011 r. i 2012 czynności te przeprowadzono jednokrotnie w okresach: lipiec-sierpień 2011 r. i kwiecień 2012 r. W pozostałych latach kontrolowanego okresu obserwacje prowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. dwukrotnie w ciągu roku, w okresach marzec-kwiecień oraz wrzesień-październik. Wszystkie obserwacje przeprowadzone były jednoosobowo przez geologa powiatowego.

(dowód: akta kontroli str. 150 - 181)

Dyrektor Wydziału Środowiska i Leśnictwa wyjaśniła, że w 2011 r. monitoring prowadzono po raz pierwszy na podstawie kart dokumentacyjnych otrzymanych z gmin dopiero w drugim półroczu. W 2012 r. przeprowadzono monitoring tylko w okresie wiosennym. W okresie jesiennym monitoring nie przeprowadzono ze względu na konieczność załatwienia przez geologa powiatowego w tym okresie wielu spraw bieżących, w tym m.in. zatwierdzenie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, zatwierdzenie projektów geologiczno-inżynierskich, zatwierdzenie dokumentacji złożowej, uzgodnienia projektów robót geologicznych itp.

(dowód: akta kontroli str. 381-382)

¹⁰ § 2 ust 1 rozporządzenia MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r. .

¹¹ § 3 ust. 5 rozporządzenia MŚ z 20 czerwca 2007 r.

Wyników obserwacji nie wprowadzano do rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy¹² (dalej: rejestr), lecz zapisywano je w tabelarycznych zestawieniach prowadzonych obserwacji opracowywanych corocznie oddzielnie dla każdej gminy powiatu tarnowskiego i przekazywano do archiwizacji.

(dowód: akta kontroli str. 152-182, 334-338)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Art. 110a ust. 1 ustawy Poś oraz § 3 ust 1 rozporządzenia MŚ z 20 czerwca 2007 r. zobowiązują Starostę do prowadzenia obserwacji terenów, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi, oraz terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi mogącymi spowodować albo powodującymi bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej.

Starostwo tylko częściowo wywiązywało się z tych obowiązków, gdyż obserwacjami objęto jedynie tereny, na których występowały ruchy masowe ziemi, i dla których sporządzono karty dokumentacyjne osuwisk powodujących zagrożenie dla budynków mieszkalnych i gospodarczych. W latach 2011-2016 Starostwo otrzymało 169 takich kart, obejmujących zaledwie 3,5% terenów osuwiskowych zarejestrowanych w SOPO.

Skutkiem tego do wyznaczenia monitorowanych terenów nie przyjmowano, określonych w § 2 pkt 1 rozporządzenia MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r., dostępnych analiz zawartych np. w kartach rejestracyjnych terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i w kartach rejestracyjnych osuwisk. W konsekwencji tych działań monitoringiem nie objęto terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz miejsc, na których te ruchy wystąpiły w stopniu zagrażającym uszkodzeniem infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej.

Niewykorzystywanie kart rejestracyjnych do wyznaczania zakresu monitorowanych terenów skutkowało także nieobjęciem monitoringiem części terenów osuwiskowych np. na 15 wylosowanych kart rejestracyjnych terenu zagrożonego ruchami masowymi ziemi w 6, (tj. 40%) wskazywano na potrzebę prowadzenia obserwacji terenów, np.: w karcie rejestracyjnej nr 003398 podano, że należy prowadzić obserwacje w pobliżu istniejącej zabudowy i linii energetycznej z uwagi na występujące miejscami osuwisko, w karcie nr 007238 zapisano, że obserwacja wskazana jest ze względu na zagrożenie dla drogi, a w karcie nr 007221 wskazano na konieczność obserwacji ze względu na zagrożenie dla infrastruktury przesyłowej.

Podobnie nie uwzględniano zaleceń prowadzenia instrumentalnych prac monitoringowych na terenach osuwiskowych, pomimo zapisania takich zaleceń w kartach rejestracyjnych. Na 15 losowo dobranych kart rejestracyjnych w 8 wskazywano na potrzebę prowadzenia obserwacji terenów osuwiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 182-270)

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska Leśnictwa wyjaśniła, że monitoring terenów objętych obserwacjami, na których występowały ruch masowe ziemi rozpoczęto w 2011 r. na podstawie otrzymanych kart dokumentacyjnych osuwisk. W „objaśnieniach do map osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi” publikowanych na stronie SOPO zamieszczano wytyczne określające zakres monitoringu, który w ocenie Dyrektora był przesadnie rozbudowany, np. dla Gminy Pleśna wskazano prawie 200 osuwisk, które zdaniem autorów należało obserwować lub objąć monitoringiem, co zajęłoby ok. 40 dni. Realizując obowiązek przeprowadzania obserwacji dwukrotnie w ciągu roku, przeprowadzenie obserwacji tylko w gminie Pleśna zajęłoby cały okres przeznaczony na przeprowadzenie monitoringu, nie dając wiedzy, jak zachowują się tereny osuwiskowe w innych gminach. Pismem z 27 grudnia 2010 r. Starostwo zwróciło się do PIG m.in. o podanie proponowanej metodyki monitoringu. Jednakże PIG nie udzielił stosownych informacji, wskutek czego Starostwo prowadziło monitoring na podstawie kart dokumentacyjnych osuwisk.

(dowód: akta kontroli str. 380-381)

¹² § 3 ust 6 rozporządzenia MŚ z 20 czerwca 2007 r.

2. Na podstawie § 3 ust. 3 rozporządzenia MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r. Starostwo zobowiązane było do prowadzenia monitoringu terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły, poprzez prowadzenie pomiarów powierzchniowego ruchu mas ziemnych w celu określenia prędkości i charakteru tego przemieszczania przy zastosowaniu w szczególności metod geodezyjnych.

W okresie objętym kontrolą Starostwo prowadziło monitoring terenów osuwiskowych tylko poprzez dokonywanie wzrokowych obserwacji terenów osuwiskowych.

(dowód: akta kontroli, str. 148-149)

Starosta wyjaśnił, że Powiat nie dysponuje zasobami kadrowymi i sprzętem umożliwiającym samodzielne przeprowadzenie monitoringu polegającego na pomiarach powierzchniowego ruchu mas ziemnych przy zastosowaniu metod geodezyjnych, a przeprowadzone w 2011 r. rozpoznanie cen wykazało, że koszt założenia i pierwszego pomiaru jednego osuwiska obejmującego ok. 20 budynków i linię energetyczną wynosił 17 500 zł. Tak więc koszt monitoringu prowadzonego metodami geodezyjnymi w dziewięciu gminach na terenie powiatu tarnowskiego wynosiłby ok. 200 tys. zł. Zważywszy przy tym, że prowadzone obserwacje wzrokowe terenów, na których wystąpiły masowe ruchy ziemi nie wykazały nasilania się tych zjawisk uznano, że pomiary powierzchniowego ruchu mas ziemnych będą prowadzone metodami geodezyjnymi tylko w przypadku, gdy, obserwacje potwierdzą fakt występowania nasilonych ruchów masowych.

(dowód: akta kontroli str. 271-273)

3. Stosownie do postanowień § 3 ust. 6 rozporządzenia MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r. Starostwo zobowiązane było do wprowadzania wyników monitoringu do rejestru. Wyników monitoringu nie wprowadzano do rejestru, lecz zapisywano je w tabelarycznych zestawieniach prowadzonych obserwacji opracowywanych corocznie oddzielnie dla każdej gminy powiatu tarnowskiego i przekazywano do archiwizacji.

O wynikach prowadzonego monitoringu nie informowano służb odpowiedzialnych za prowadzenie działań zapobiegających niebezpieczeństwom powstałym w wyniku ruchów masowych ziemi, pomimo ujawnienia przypadków powstawania zagrożeń dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej, i tak:

- w 2011 r. na przeprowadzone obserwacje 86 terenów osuwiskowych ujawniono m.in.: sześć przypadków zamieszkiwania budynków mieszkalnych przeznaczonych przez PINBP do rozbiórki, 16 przypadków uszkodzenia (pęknięcia ścian i fundamentów) budynków mieszkalnych i gospodarczych, pięć przypadków uszkodzenia lub wystąpienia zagrożenia linii energetycznych, dwa przypadki uszkodzenia drogi gminnej,
- w 2012 r. na 24 obserwowane tereny stwierdzono po jednym przypadku: uszkodzenia budynku gospodarczego, zamieszkiwania budynku przeznaczonego przez PINB do rozbiórki, uszkodzenia drogi gminnej,
- w 2013 r. na dziewięć obserwowanych terenów stwierdzono: uszkodzenia dwóch budynków mieszkalnych i zagrożenia uszkodzenia dwu linii energetycznych.

Ponadto w gminie Tuchów corocznie od 2013 do 2016 odnotowywano, że na terenie osuwiskowym oznaczonym nr 10a znajduje się pochylony słup energetyczny, którego kable zwisają tuż nad ziemią.

(dowód: akta kontroli str. 149, 334-338)

Dyrektor Wydziału Środowiska i Leśnictwa wyjaśniła, że do czasu kontroli NIK rejestr prowadzony był w Starostwie na podstawie § 4 rozporządzenia MŚ z 20 czerwca 2007 r., jednak w wyniku ustaleń kontrolnych karty dokumentacyjne oraz wyniki monitoringu zostały wprowadzone do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 382)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że celem prowadzenia monitoringu terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi oraz terenów, na których te zjawiska wystąpiły według PIG jest poznanie dynamiki procesu osuwania oraz określenie stanu krytycznego. Rozpoznanie osuwiska i jego aktywności stanowi podstawę do prognozowania scenariuszy

dalszego jego rozwoju, jak również pozwala na ocenę możliwości stabilizacji stoku¹³. Tak, więc zdaniem NIK wyniki każdego monitoringu powinny być poddane głębokiej analizie obejmującej w szczególności identyfikację zagrożeń dla zdrowia i życia ludzkiego, stwierdzonych zagrożeniach dla infrastruktury oraz określenia skali tych zagrożeń. Każde stwierdzona nieprawidłowość powinna być zgłoszona odpowiednim służbom celem podjęcia skutecznych działań zapobiegawczych utracie życia lub zdrowia ludzi, a także zapobiegających uszkodzeniom infrastruktury.

Dyrektor Wydziału Środowiska i Leśnictwa wyjaśniła wprawdzie, że zagrożenia powstałe w wyniku osuwania się mas ziemnych były zgłaszane przez gminy, których przedstawiciele uczestniczyli w obserwacjach prowadzonych w pierwszych latach. Na dowód tych postępowań, do wyjaśnień załączono powiadomienie skierowane przez gminę Tuchów do Orange Polska S.A. o stwierdzonym uszkodzeniu linii telefonicznej oraz pismo skierowane do Karpackiej Spółki Gazowej oddział w Brzesku o wymianę uszkodzonego w wyniku osunięcia się ziemi przyłącza gazowego do domu jednorodzinnego. Nie ustosunkowano się jednak do braku stosownych działań w przypadku ujawnienia zamieszkiwania budynków przeznaczonych przez PINBP do rozbiórki, oraz o powstałych zagrożeniach dla linii energetycznych lub dla dróg gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 381-384)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Starostwa w zbadanym zakresie prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły.

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

Stosownie do postanowień § 4 ust. 1 rozporządzenia MŚ w 20 czerwca 2007 r. rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują¹⁴, prowadzony był w formie elektronicznej bazy danych zapisanej na dysku twardym komputera stanowiącego wyposażenie stanowiska pracy geologa powiatowego. Dane do rejestru zostały pobrane z systemu SOPO i zapisane w katalogach utworzonych oddzielnie dla każdej z gmin powiatu tarnowskiego. Katalogi oznaczono numerami ewidencyjnymi kart rejestracyjnych osuwisk. Zgodnie z postanowieniami § 5 rozporządzenia MŚ z 20 czerwca 2007 r. rejestr zawierał dane graficzne w formie map terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, oraz terenów zagrożonych możliwością wystąpienia ruchów masowych ziemi. W rejestrze, pomimo takiego obowiązku, nie zamieszczano kart dokumentacyjnych osuwisk¹⁵ oraz wyników monitoringu terenów osuwiskowych¹⁶.

Według stanu na 18 października 2016 r. w systemie SOPO zamieszczone było 275 kart rejestracyjnych terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi oraz 4 900 kart rejestracyjnych osuwisk, natomiast w rejestrze zaewidencjonowano 270 kart rejestracyjnych terenów zagrożonych ruchami masowymi oraz 4 898 kart rejestracyjnych osuwisk, tj. odpowiednio mniej o 5 kart i o 2 karty. Na 11 katalogów utworzonych dla gmin, w których zidentyfikowano tereny osuwiskowe różnice odnotowano w 7 katalogach, z czego w dwóch dotyczących gminy Gromnik i Zakliczyn rejestr zawierał więcej kart aniżeli zamieszczono w SOPO kolejno o 11 i 19 kart, a w pozostałych 5 katalogach w rejestrze było od 1 do 14 kart rejestracyjnych mniej aniżeli w SOPO. W jednym katalogu zawierającym karty rejestracyjne terenów zagrożonych masowymi ruchami¹⁷ zamieszczono o 5 kart rejestracyjnych mniej aniżeli w SOPO.

(dowód: akta kontroli str. 332-333)

¹³ Źródło: <https://www.pgi.gov.pl/krakow/oddzial-karpacki/monit/krakow1/monitoring-osuwisk.html>.

¹⁴ Dalej: rejestr.

¹⁵ § 2 ust. 3 rozporządzenia MŚ z 20 czerwca 2007 r.

¹⁶ § 3 ust. 6 rozporządzenia MŚ z 20 czerwca 2007 r.

¹⁷ Gmina Ryglice.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska i Leśnictwa wyjaśniła, że bieżąca aktualizacja rejestru była utrudniona, a wręcz niemożliwa, gdyż danych SOPO nie można było skopiować „w całości”. Wprowadzenie kart rejestracyjnych osuwisk do rejestru prowadzonego przez Starostę wymagało otwarcia na stronie SOPO każdej karty z osobną celem zapisania jej w zasobach informatycznych Starostwa. Dodatkowo na stronie SOPO brak było informacji, kiedy karty zostały zamieszczone, kiedy informacje na kartach zostały zaktualizowane bądź same karty zostały wycofane (brak metryki dotyczącej wprowadzanych zmian w informacji). Tym samym po wejściu na stronę SOPO nie było możliwości stwierdzenia, jakie karty zostały umieszczone od czasu pobrania ostatnich danych. Aby mieć pewność aktualności informacji zawartych w rejestrze należałoby codziennie otwierać blisko 10 000 kart (zamieszczonych w rejestrze Starosty i odpowiadających im kart zamieszczonych na stronie SOPO) i dokonywać ich wizualnego porównania, celem wychwycenia ewentualnych zmian w treści. Jest to niewykonalne przy takiej liczbie kart w rejestrze, zatem wymaga systemowej zmiany podejścia administratora SOPO. W ocenie Starostwa niezbędnym jest, aby PIG przekazał pełną treść informacji zawartych w rejestrze na dany dzień (niejako stan zerowy), a następnie każdorazowo informował, chociażby drogą elektroniczną, iż dokonał zmian w rejestrze. Aktualnie, pomimo zachowania – w mojej ocenie – należytej staranności, mogą występować różnice w liczbie zamieszczonych w rejestrze kart informacyjnych terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i liczbie kart rejestracyjnych terenów, na których te ruchy wystąpiły, z liczbą kart zamieszczonych w SOPO.

(dowód: akta kontroli str. 346-347)

Analiza wybranych losowo 15 kart rejestracyjnych osuwisk i 15 kart rejestracyjnych terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi wykazała, że wszystkie karty zamieszczone w rejestrze sporządzone zostały przez PIG. Karty te zawierały wszystkie wymagane¹⁸ dane, z wyjątkiem informacji o numerze ewidencyjnym działek, na których wystąpiły osuwiska.

(dowód: akta kontroli str. 182-270)

Dane o rejestrze zawierającym informacje o terenach, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi, oraz karty dokumentacyjne osuwisk występujących w poszczególnych gminach powiatu tarnowskiego zamieszczone zostały w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁹ oraz na stronie internetowej Starostwa²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 339)

Pomiędzy zapisami kart rejestracyjnych osuwisk zawartymi w systemie SOPO i w rejestrze prowadzonym przez Starostwo, a zapisami kart dokumentacyjnych osuwisk występowały różnice np.:

- w karcie rejestracyjnej nr 12-16-145-071002 dotyczącej osuwiska zlokalizowanego „w Faliszewicach na lewym brzegu potoku poniżej remizy strażackiej. Działka nr 192 w pozycji współrzędne geograficzne zapisano E 20°43'57.342"; N 49°52'10.795", a w sporządzonej w tym samym dniu²¹ przez tego samego autora karcie dokumentacyjnej osuwiska zapisano E 20°43'57.8"; N 49°52'10.6". W opisie charakterystyki osuwiska w karcie rejestracyjnej zapisano aktywne ciągle, a w karcie dokumentacyjnej – okresowo aktywne. W części opisującej przyczyny ruchu osuwiskowego, w karcie rejestracyjnej zapisano „naturalna infiltracja wód opadowych, sztuczna” w karcie dokumentacyjnej „naturalna infiltracje wód opadowych sztuczna – złe odprowadzenie wód ze stoku i drogi”.

(dowód: akta kontroli str. 197-199 i 362-366)

- w karcie rejestracyjnej osuwiska nr 12-16-145-14833 sporządzonej 11 czerwca 2010 r. dotyczącej osuwiska zlokalizowanego w Paleśnicy w pozycji współrzędne geograficzne zapisano E 20°47'55.935"; N 49°47'40.521", a w sporządzonej 20 kwietnia 2016 r. karcie dokumentacyjnej osuwiska nr 12-16-145-14833 zapisano

¹⁸ § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MŚ z 20 czerwca 2007 r.

¹⁹ <http://bip.malopolska.pl/sptarnow/Article/id,95349.html>

²⁰ <http://www.powiat.okay.pl/>

²¹ 24 maja 2011 r.

E 20°47'57.0"; N 49°47'40". W parametrach morfologicznych podano, że jest to osuwisko o pow. 2,45 ha, długości 190 m, szerokości 160 m, położone na wysokości maksymalnej 300 m n.p.m., wysokości minimalnej 260 m n.p.m. i rozpiętości pionowej 40 m, nachylenie 12°, azymut 70°, w karcie dokumentacyjnej tego osuwiska podano natomiast odpowiednio: 2,3 ha, 130 m, 280 m, 291 m n.p.m., 263 m n.p.m., 28 m, 12° i 95°. W opisie stoku, na którym jest osuwisko, w karcie rejestracyjnej zapisano: typ stoku – „inny”, nachylenie „9°”, ekspozycja „E”, długość 430 m, wysokość 70m, a w karcie dokumentacyjnej zapisano: typ stoku – „wypukły”, nachylenie „8°”, ekspozycja „E”, długość 320 m, wysokość 47 m. W części opisującej podłoże osuwiska w poz. dotyczącej zalegania warstw w karcie rejestracyjnej podano „brak możliwości obserwacji”, a w karcie dokumentacyjnej „skośne (170/20), w pozycji tektonika w karcie rejestracyjnej podano – „inne (w tym: brak uwarunkowań tektonicznych)” w karcie dokumentacyjnej zapisano „zaburzenia fałdowe”.

(dowód: akta kontroli str. 367-377)

Różnice pomiędzy zapisami w kartach rejestracyjnych i kartach dokumentacyjnych dotyczących tych samych osuwisk, zdaniem Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska i Leśnictwa rodziło problemy związane z interpretacją zjawisk geodynamicznych na danym terenie i dawało uzasadnione wątpliwości, co do jakości przeprowadzonych prac.

(dowód: akta kontroli str. 378)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Rejestr prowadzony w Starostwie zawierał tylko dane graficzne oraz karty rejestracyjne terenów zagrożonych możliwością wystąpienia ruchów masowych ziemi oraz karty rejestracyjne osuwisk. W rejestrze nie zamieszczano kart dokumentacyjnych osuwisk oraz wyników monitoringu terenów osuwiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 332-333)

Stosownie do postanowień z § 2 ust. 3 rozporządzenia MŚ z 20 czerwca 2007 r. Starosta był zobowiązany do wprowadzania do rejestru wszystkich informacji o terenach, które w wyniku analizy materiałów archiwalnych i przeprowadzonych badań zostały wskazane jako tereny, na których występują ruchy masowe ziemi, oraz informacje o terenach zagrożonych tymi ruchami. Zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 6 ww. Starosta zobowiązany był także do wprowadzania do rejestru wyników monitoringu.

Dyrektor Wydziału Środowiska i Leśnictwa wyjaśniła, że do czasu kontroli NIK rejestr prowadzono zgodnie z literalnym brzmieniem § 4 rozporządzenia MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r., w którym zawarto: dane graficzne w formie map terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, oraz terenów zagrożonych możliwością wystąpienia ruchów masowych ziemi, karty rejestracyjne terenu zagrożonego ruchami masowymi ziemi i karty rejestracyjne osuwisk. Karty dokumentacyjne oraz wyniki monitoringu gromadzone były w odrębnych katalogach, założonych osobno dla każdej gminy. Uznając słuszność uwag kontrolera NIK, że zakres rejestru jest dodatkowo zdefiniowany w § 2 oraz 3 ww. rozporządzenia, karty dokumentacyjne oraz wyniki monitoringu zostały wprowadzone do rejestru. Aktualnie w katalogach (utworzonych dla każdej gminy) znajdują się cztery podkatalogi, grupujące: mapy, karty rejestracyjne, karty dokumentacyjne oraz wyniki monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 346-347)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym zakresie prowadzenia rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały. Stwierdzona nieprawidłowość została wyeliminowana w toku kontroli NIK i nie miała wpływu na ocenę cząstkową.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2015 PIG nieodpłatnie przekazał Starostwu mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, opracowane w ujęciu dla każdej gminy powiatu tarnowskiego. Elektroniczną wersję tych map Starostwo udostępniło nieodpłatnie wszystkim jedenastu gminom z terenu powiatu, w których wystąpiły masowe ruchy ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 340-345)

W kontrolowanym okresie Starosta wydał łącznie sześć postanowień opiniujących projekty zagospodarowania przestrzennego terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi lub terenów, na których zjawiska te wystąpiły, w tym: jedno postanowienie opiniujące projekt Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: Studium), oraz pięć postanowień opiniujących 16 projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) opracowanych dla 58 miejscowości lub ich części i tak:

- W 2011 r. otrzymano do zaopiniowania jeden projekt Studium i jeden projekt mpzp. Projekt Studium gminy Rzepiennik Strzyżewski został zaopiniowany negatywnie ze względu na nieuwzględnienie w nim części terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych i terenów, na których te zjawiska występują. Spośród dwunastu projektów mpzp otrzymanych z gminy Tarnów, jedenaście zostało uzgodnione pozytywnie, a pozytywną opinię mpzp opracowanego dla miejscowości Radlna uwarunkowano wniesieniem do planu zapisu o treści „Obszar o predyspozycjach do powstania różnego typu osuwisk”.
- W latach 2015 i 2016 otrzymano po dwa projekty mpzp opracowane przez gminę Tuchów i Tarnów, obejmujące po dziewięć miejscowości. Dokonana w Starostwie analiza tych dokumentów wykazała, że uwzględniono w nich w całości wszystkie osuwiska i tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi, w związku z czym przedłożone projekty zostały zaopiniowane pozytywnie.

W uzasadnieniu wydanych decyzji zapisano m.in., że opiniowania dokonano na podstawie map osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi opracowanych odrębnie dla każdej z tych gmin.

(dowód: akta kontroli str. 348-361)

W latach 2011-2015 Starostwo realizowało sześć zadań mających na celu stabilizowanie terenu i usuwanie skutków osuwisk w tym:

- w 2011 r. odwodnienie drogi nr 1356K Tarnów-Zakliczyn w m. Lubinka-Gmina Pleśna oraz stabilizację osuwiska na drodze 1357K Tarów-Ryglice w m. Szywałd,
- w 2013 r. sporządzenie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla drogi nr 1390K Ciężkowice-Jastrzębia-Zdonia oraz dla drogi nr 1393K Ciężkowice-Turza-Sitnica w m. Ostrusza,
- w 2015 r. wykonanie dokumentacji projektowo-budowlanej w ramach zadania pn. Stabilizacja osuwiska droga 1393K Ciężkowice-Jastrzębia-Zdonia w m. Jastrzębia,
- w 2016 r. zaplanowano wykonać dokumentację projektowo budowlaną oraz zrealizować zadanie pn. stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi powiatowej 1393K Ciężkowice-Jastrzębia-Zdonia w m. Jastrzębia.

(dowód: akta kontroli str. 16-18, 86, 110-124, 467-560)

W badanym okresie Starostwo nie prowadziło kontroli stosowania przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych pod kątem zagrożenia osuwiskowego oraz nie prowadziło rekultywacji gruntów rolnych zdegradowanych w wyniku ruchów masowych ziemi²². Nie wydawano także decyzji nakazujących właścicielom gruntów podejmowanie działań dla przeciwdziałania ruchom masowym ziem.

²² Art. 20 ust. 2 oraz art. 26 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.)

Starosta wyjaśnił, że w latach 2011-2016 powiat nie otrzymał wniosków o nałożenie obowiązków dotyczących przeciwdziałania degradacji gleby, a prowadzony monitoring osuwisk nie wykazał konieczności zakładania zalesienia, zadrzewienia luk zakrzewienia gruntów.

(dowód: akta kontroli str.386)

W związku z powstałymi zagrożeniami osuwiskowymi, poczynawszy od 2011 r., na tablicy ogłoszeń Starostwa zamieszczono zalecenia dla ludności zamieszkałej na terenach osuwiskowych lub zagrożonych ruchami masowymi opracowane przez PIG oraz Wydział Analiz i Prognoz Biura Monitorowania i Analizy Zagrożeń Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

W powyższym opracowaniu wskazywano m.in. na konieczność sprawdzania na etapie planowania budowy lokalizacji działki w odniesieniu do osuwisk i terenów zagrożonych, konfrontację informacji uzyskanych z map osuwisk z mpzp, wykonania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej przed przystąpieniem do budowy na terenach zagrożonych osuwiskami. W przypadku braku mapy osuwisk zalecano przeprowadzenie rozpoznania geologicznego przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia, a w przypadku zamieszkiwania na terenach osuwiskowych lub zagrożonych zalecano m.in.: prowadzenie obserwacji budynków i terenu wokół nich, wykonanie właściwego systemu odprowadzenia wód opadowych, nieprowadzenie prac ziemnych polegających na podcinaniu skarp, tworzenia stromych zboczy, dociążaniu stoku itp.

(dowód: akta kontroli str. 395-396)

Starostwo nie współpracowało z marszałkiem województwa i gminami w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom, z wyjątkiem działań wg kompetencji w zakresie uzgadniania robót geologicznych dla określenia warunków geologiczno-inżynierskich dla potrzeb stabilizacji osuwisk.

(dowód: akta kontroli str. 387)

Określony w art. 80 ust. 1 pkt 1 i art. 81 ust. 1 lit. b ustawy – Prawo budowlane²³ nadzór i kontrola przestrzegania warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymaniu obiektów budowlanych sprawowane były w imieniu Starosty przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Tarnowie (dalej: PINB). W latach 2011-2016 PINB przeprowadził dwadzieścia kontroli mających na celu ustalenie stanu technicznego budynków, w tym: dwunastu budynków mieszkalnych, jednego budynku mieszkalno-gospodarczego, pięciu budynków gospodarczych i jednego budynku inwentarskiego. W wyniku tych kontroli PINB wydał: trzy decyzje rozbiórki budynków nienadających się do remontu, trzy decyzje nakazujące opróżnienie budynków, jedną decyzję nakazującą wyłączenie budynku z użytkowania i dziesięć decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości stanu technicznego budynków. PINB przeprowadził także czternaście kontroli wykonania obowiązków nałożonych decyzjami i dwie kontrole dobrowolnej rozbiórki obiektu budowlanego. W siedmiu przypadkach stwierdzono usunięcie nieprawidłowości stanu technicznego budynków, w jednym przypadku stwierdzono opróżnienie budynku, w jednym przypadku stwierdzono rozbiórkę budynku i w jednym przypadku stwierdzono dobrowolną rozbiórkę budynku.

(dowód: akta kontroli str. 463-464)

W latach 2011-2016 Starosta wydał 248 pozwoleń na budowę na terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi, w tym: 200 na budowę lub rozbudowę budynków mieszkalnych, mieszkalno-gospodarczych i gospodarczych, 5 na budowę budynków usługowych, 4 na budowę budynków użyteczności publicznej, 29 pozwoleń na budowę sieci doprowadzających media, 3 na stabilizację osuwisk, 4 na budowę dróg gminnych, 2 na budowę oświetlenia ulicznego i 1 na budowę zjazdu indywidualnego.

(dowód: akta kontroli str. 397-422)

Na poddane analizie 12 pozwoleń na budowę (po dwa pozwolenia w każdym roku kontrolowanego okresu) w pięciu pozwoleniach nałożono na inwestorów obowiązek

²³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.).

uwzględnienia zaleceń zawartych w opiniach geotechnicznych dotyczących warunków posadowienia budynków, opracowanych indywidualnie dla każdej z działek, na których realizowano inwestycję. W jednej decyzji zapisano, że inwestycja może być prowadzona z zachowaniem warunków określonej w dokumentacji geologiczno-inżynierskiej zatwierdzonej decyzją Starosty z dnia 21 lipca 2015 r. W pozostałych siedmiu decyzjach nie nakładano na inwestorów obowiązków związanych z realizacją inwestycji na terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 423-460)

Dyrektor Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa wyjaśniła, że obowiązki związane z realizacją inwestycji na terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi nakładane były na inwestorów zamierzających realizować inwestycję na terenach, dla których badania geologiczne wykazały wystąpienie zagrożeń osuwiskowych. W terenach, gdzie badania geologiczne takich zagrożeń nie wykazywały i gdzie ustalono proste warunki gruntowe, a obiekt zaliczono do I kategorii geotechnicznej, rezygnowano z zapisu dotyczącego wykonywania ww. prac w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 461-462)

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska i Leśnictwa do trudności w realizacji zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom zaliczyła:

- Nieinformowanie Starostwa przez PIG o wprowadzeniu bądź wycofaniu z SOPO kart rejestracyjnych osuwisk, kart rejestracyjnych terenów zagrożonych osuwiskami lub dokonanych aktualizacjach tych kart. Skutkiem tego zagwarantowanie rzetelności i aktualności prowadzonego rejestru w Starostwie wymagałoby, niemożliwej do wykonania, codziennej konfrontacji ok. 10 000 dokumentów (5 000 zamieszczonych w rejestrze i 5 000 zamieszczonych w SOPO). W ocenie Starostwa niezbędnym jest, aby PIG przekazał pełną treść informacji zawartych w SOPO na dany dzień, a następnie każdorazowo informował Starostwo o dokonanych zmianach. Dopiero wówczas można mieć pewność, że prowadzony przez Starostę rejestr, przy zachowaniu należytej staranności, zawiera wszystkie karty, a ich treść jest aktualna. Karty rejestracyjne i dokumentacyjne dla jednego osuwiska różnią się co do oceny charakteru zjawisk osuwiskowych, wskazując np. osuwisko jako aktywne w jednej z kart, zaś w drugiej jako nieaktywne. Rodzi to problemy związane z interpretacją zjawisk geodynamicznych na danym terenie i daje uzasadnione wątpliwości co do jakości przeprowadzonych prac.
- Nieprecyzyjne wskazanie organów odpowiedzialnych za uzgadnianie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego oraz mpzp. W 2012 r. po wejściu w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze²⁴, w którym jako organ administracji geologicznej pierwszej instancji wskazany został marszałek województwa, pojawiły się wątpliwości interpretacyjne, który organ winien opiniować ww. decyzje, gdyż w art. 53 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁵ wskazano, że decyzje o warunkach zabudowy terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych wydaje się po uzgodnieniu z właściwym organem administracji geologicznej. W związku z takimi zapisami przepisów prawa Starosta Tarnowski w 10 spornych sprawach zwrócił się do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie sporu o właściwość pomiędzy Starostą Tarnowskim a Marszałkiem Województwa Małopolskiego. W dziewięciu przypadkach NSA jako organ właściwy wskazał Marszałka Województwa, a w jednej sprawie Starostę. Brak jednoznacznej interpretacji ww. przepisów może skutkować w przyszłości składaniem wniosków o wznowienie postępowań zakończonych decyzją ostateczną o ustaleniu warunków zabudowy, a tym samym powodować niestabilność sytuacji podmiotów, które na podstawie takich decyzji otrzymały pozwolenia na budowę.

²⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.

- Obciążenie Starostwa kosztami prowadzenia monitoringu geodezyjnego osuwisk stanowi poważne obciążenie budżetów powiatów dotkniętych zjawiskami geodynamicznymi.
- Brak rzetelnych wytycznych, co do zakresu prowadzonego monitoringu. W zamieszczonych na stronie SOPO objaśnieniach do map osuwiskowych i terenów zagrożonych ruchami masowymi ilość miejsc wskazanych do obserwacji jest różna, np. w gminie Ciężkowice na wyszczególnione w instrukcji 440 osuwisk wskazano 10 punktów obserwacyjnych, a w gminie Wojnicz na 128 osuwisk wskazano 25 punktów obserwacyjnych. Trudność w realizacji zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi sprawiał także brak wytycznych określających w jakich sytuacjach można zaprzestać monitoringu, co pozwala na dowolną interpretację zakresu, rozmiaru i czasu prowadzenia monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 378-379)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym zakresie podejmowanych działań w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego, związanych z planowaniem przestrzennym oraz stabilizowaniem lub likwidacją osuwisk.

5. Sposób finansowania zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków

Opis stanu
faktycznego

Na realizację zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom powiat zaplanował w budżecie wydatkowanie w latach 2011-2016 łącznie 6 639,0 tys. zł, z tego w 2011 r. 1 835,9 tys. zł, w 2013 r. 104,8 tys. zł, w 2015 r. 59,5 tys. zł i 4 638,8 tys. zł w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 16, 20, 26-50, 55-70, 78-107)

Realizacja wszystkich zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków współfinansowana była środkami pochodzącymi z budżetu państwa. W latach 2011-2015 z budżetu państwa na realizację ww. zadań powiat otrzymał łącznie 1 546,7 tys. zł, z tego w 2011 r. 1 428,4 zł (438,5 tys. zł na odwodnienie osuwiska w strefie pasa drogowego wraz z odbudową drogi 1356K Tarnów-Zakliczyn w miejscowości Lubinka i 989,9 tys. zł na stabilizację osuwiska wraz z odbudową drogi 1357K Tarnów-Ryglice w miejscowości Szynwałd), w 2013 r. 74,8 tys. zł, z tego 36,4 tys. zł na wykonanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla zadania „Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi powiatowej nr 1393K Ciężkowice-Jastrzębia-Zdonia w miejscowości Jastrzębia” i 38,4 tys. zł na wykonanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla zadania „Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi powiatowej 1390K Ciężkowice-Turza-Sitnica w miejscowości Ostrusza, w 2015 r. otrzymano 43,5 tys. zł na zadanie pn. „Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi powiatowej nr 1393K Ciężkowice-Jastrzębia-Zdonia w miejscowości Jastrzębia.

Na 2016 r. Starosta zawarł z Wojewodą Małopolskim umowę, na podstawie której dla powiatu przyznana została dotacja w kwocie 3 550 030 zł, tj. 80% wartości kosztów zadania „Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi powiatowej nr 1393K Ciężkowice-Jastrzębia-Zdonia w m. Jastrzębia w km 11+330 do 11+660”. Zadanie to powinno być zakończone do 30 listopada 2016 r., a dotacja wykorzystana do 31 grudnia 2016 r.

W kontrolowanym okresie poza wyszczególnionymi wyżej środkami Starostwo nie otrzymywało z innych źródeł²⁶ wsparcia finansowego na realizację zadań związanych z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi lub zapobieganiem takim ruchom.

(dowód: akta kontroli str. 16-21, 50,51, 70-71, 86,108,109, 472, 482, 493, 504, 515, 528, 540, 555)

Według Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Tarnowie (realizującego w imieniu Starosty zadania inwestycyjne związane ze stabilizacją osuwisk oraz naprawą dróg zniszczonych w skutek masowych ruchów ziemi) przyjęty przez Starostwo sposób finansowania ww. zadań umożliwiał ich właściwą realizację, a dzięki otrzymanym dotacjom możliwe było sukcesywne zabezpieczanie powstałych osuwisk.

(dowód: akta kontroli str. 465-466)

W latach 2011-2016 Powiat nie dokonywał rekultywacji gruntów rolnych oraz nie ponosił wydatków i nie otrzymywał z budżetu województwa środków finansowych na realizację tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 386)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w badanym zakresie sposobu finansowania zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków.

6. Wydatkowanie środków finansowych na działania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwanie ich skutków

Na zadania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwanie ich skutków w kontrolowanym okresie wydatkowano ogółem 1 936,0 tys. zł, w tym w 2011 r. 1 785,5 tys. zł, tj. 97,3% zaplanowanej kwoty, z czego 1 428,4 tys. zł (80%) pochodziło z dotacji budżetowej, a 357,1 tys. zł stanowiły środki własne powiatu. W 2013 r. wydatkowano 93,4 tys. zł, tj. 89,2% zaplanowanej kwoty. Z ogólnej kwoty wydatkowanej w tym okresie 74,8 tys. zł (80%) pokryte zostało środkami dotacji budżetowej, a 18,7 tys. środkami własnymi powiatu. W 2015 r. na powyższe zadania wydatkowano 57,0 tys. zł, tj. 95,8% planowanej kwoty, z czego 43,5 tys. zł (76,3%) pochodziło z dotacji budżetowej, a 13,5 tys. zł ze środków własnych powiatu. Otrzymane dotacje budżetowe w 2011 r. i 2013 r. wykorzystane zostały w całości. Z otrzymanej w 2015 r. dotacji w kwocie 45,5 tys. zł wykorzystano 43,5 tys. zł. Niewykorzystana kwota 2,0 tys. zł dotacji zwrócona została na rachunek bankowy MUW 31 grudnia 2015 r.

W okresie I półrocza 2016 r. powiat nie ponosił wydatków na działania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwanie ich skutków oraz nie otrzymał przyznanej na 2016 r. dotacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 16-19)

Urząd nie prowadził wyodrębnionej ewidencji środków finansowych z różnych źródeł, otrzymanych i wydatkowanych na działania dotyczące zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Planowane do wydatkowania i wykorzystane środki własne powiatu i dotacje budżetowe ujmowane były w planie finansowym powiatu na podstawie kolejnych uchwał Zarządu Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 26-45, 55-65, 78-85, 87-107)

Zdania realizowane w 2012 r. i 2013 r. wykonane zostały przez podmioty zewnętrzne wyłonione w trybie przetargu nieograniczonego. Zadanie realizowane w 2015 r., ze względu na brak obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo

²⁶ Budżet środków europejskich, NFOŚiGW lub WFOŚiGW.

zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.)²⁷, powierzone zostało wykonawcy w trybie przetargu określonego w art. 70¹ – 70⁵ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁸.

Przewidziane do realizacji w 2016 r. zadanie pn. „Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi państwowej nr. 1393 Ciężkowice – Jastrzębia – Zdonia w miejscowości Jastrzębia w km. 11+330 do 11+660” zlecone zostało w trybie przetargu nieograniczonego ogłoszonego 13 maja 2016 r.

Zastosowane procedury w procesie udzielania zamówień publicznych prowadzono w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji, a wszystkie czynności w ramach postępowań zostały rzetelnie udokumentowane na obowiązujących formularzach. Zlecenie zadań nastąpiło na zasadzie wyboru najkorzystniejszych ofert.

(dowód: akta kontroli str. 110-143)

W latach 2011-2015 zrealizowano wszystkie zaplanowane zadania na ten okres, na które wydatkowano łącznie 1 936,0 tys. zł, tj. 96,8% zaplanowanej kwoty w tym:

- w 2012 r. – 1 785,5 tys. zł (584,1 tys. zł na wykonanie dokumentacji i odwodnienie drogi nr 1356K Tarnów-Zakliczyn w m. Lubinka-Gmina Pleśna km 14+391-14+491 oraz 1 237,4 tys. zł na wykonanie dokumentacji i stabilizację osuwiska - droga 1357K Tarów-Ryglice w m. Szywałd km 11+980-12+080),
- w 2013 r. – 93,5 tys. zł (48,0 tys. zł na wykonanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla drogi nr 1390K Ciężkowice-Jastrzębia-Zdonia km 1+330-11+660 oraz 45,5 tys. zł na sporządzenie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla drogi nr 1393K Ciężkowice-Turza-Sitnica w m. Ostrusza km 2+200-2+309),
- w 2015 r. – 57,0 tys. zł na wykonanie dokumentacji projektowo-budowlanej dla zadania pn. Stabilizacja osuwiska droga 1393K Ciężkowice-Jastrzębia-Zdonia w m. Jastrzębia w km 1+330-11+660.

Wszystkie zadania wykonane w latach 2011-2015 zostały prawidłowo i terminowo rozliczone.

(dowód: akta kontroli str. 474-477, 485-488, 496-499, 507-510, 520-523, 533-536, 547-551)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym zakresie wydatkowania środków finansowych na działania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwanie ich skutków.

IV. Uwagi i 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 Kontroli²⁹, wnosi o:

1. Dokonanie szczegółowej analizy kart rejestracyjnych osuwisk i kartach rejestracyjnych terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi celem określenia miejsc, dla których niezbędne jest prowadzenie monitoringu terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi mogącymi spowodować albo powodującymi bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej.
2. Podjęcie skutecznych działań zmierzających do pozyskania z instytucji zewnętrznych, środków finansowych na prowadzenie pomiarów powierzchniowych ruchu mas ziemnych,
3. Podjęcie działań w efekcie, których możliwe będzie bieżące uaktualnianie rejestru terenów osuwiskowych i terenów zagrożonych tymi zjawiskami.

²⁷ Art. 4 pkt 8, (dalej: ustawa Pzp).

²⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 677.

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 Krakowie.

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 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.

Kraków, dnia 14 listopada 2016 r.

Kontroler

Zbigniew Stachowicz
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor