



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.015.02.2016
P/16/048

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Krakowie
Kontroler	Monika Gruszczyńska-Jasińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/86/2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r.
	(dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Myślenicach, ul. Mikołaja Reja 13, 32-400 Myślenice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Tomal, Starosta Myślenicki

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Starostwa Powiatowego w Myślenicach 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.

Dane pobrane z aplikacji System Oslony Przeciwosuwiskowej były zabezpieczone prawidłowo.

Starostwo podejmowało działania w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego. Działania te dotyczyły w szczególności wydawania opinii o projektach studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wydawane pozwolenia na budowę również uwzględniały specyfikę terenów osuwiskowych. Starostwo udostępniło również wszystkim gminom z terenu powiatu zdigitalizowane dane o terenach osuwiskowych i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi, otrzymane w latach 2010-2013 z Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego.

Starostwo prawidłowo wydatkowało środki publiczne na działania związane z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków.

NIK negatywnie ocenia fakt nieprzeprowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują. Obowiązek taki wynika z art. 110a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska² oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy³. W ocenie Izby, brak odpowiednich własnych środków finansowych nie usprawiedliwia faktu zaniechania obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują. Starostwo może bowiem 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.

W ocenie Izby prowadzony przez Starostę rejestr, o którym mowa w art. 110a ust 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, był prowadzony niezgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie. Rejestr ten był bowiem niekompletny i nie dostarczał wyczerpujących informacji o terenach, na których występują ruchy masowe ziemi, zaś rejestru o terenach zagrożonych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.)

³ 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)

takimi ruchami w ogóle nie prowadzono. W Biuletynie Informacji Publicznej brak było też informacji o prowadzonym przez Starostę rejestrze, mimo że przepisy wynikające z ustawy o informacji o środowisku nakładały taki obowiązek⁴. Należy przy tym zauważyć, że dane na temat wszystkich osuwisk i terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi były Starostwu znane, dzięki wykorzystywaniu przez geologa powiatowego w bieżącej pracy aplikacji System Oslony Przeciwośuwiskowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Na terenie powiatu myślenickiego Starostwo zidentyfikowało 2 526 osuwisk o łącznej powierzchni 51,199292 km² i 118 terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Osuwiska zajmują 7,6% terenu powiatu (całkowita powierzchnia powiatu myślenickiego wynosi 673,3 km²). Dane o terenach zagrożonych masowymi ruchami ziemi pochodzą przede wszystkim z bazy System Oslony Przeciwośuwiskowej (SOPO), opracowanej przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (PIG) oraz kart dokumentacyjnych osuwisk, przekazanych do Starostwa przez gminy powiatu myślenickiego.

(dowód: akta kontroli str. 69-71, 129)

Odpowiadając na pytanie, kto i na jakiej podstawie jest odpowiedzialny za ustalanie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, Starosta wskazał art. 162 ust. 1 pkt 10 ustawy Prawo geologiczne i górnicze⁵, na podstawie którego państwowa służba geologiczna wykonuje, w ramach zadań państwa w zakresie geologii, m.in. rozpoznanie i monitorowanie zagrożeń geologicznych. Zdaniem Starosty, za ustalanie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, jest odpowiedzialny PIG, ponieważ ruchy masowe ziemi stanowią jedno z zagrożeń geologicznych.

Starosta wyraził opinię, że pełną wiedzę o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których te ruchy występowały, posiada geolog powiatowy zatrudniony w Starostwie. Informacje o tych terenach są pobierane przede wszystkim z aplikacji udostępnionej przez PIG, wykonanej i prowadzonej w ramach realizacji projektu SOPO (<http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/SOPO>). Ponadto informacje o ww. terenach są pobierane z rejestru Starosty, sporządzonego na podstawie kart dokumentacyjnych osuwisk, otrzymanych z gmin oraz wykonanych na zlecenie Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 124, 126)

Dane pozyskane z SOPO (mapy z lokalizacją terenów osuwiskowych) były przechowywane w komputerze służbowym geologa powiatowego, zapisane w formacie jpg i pdf. Zmiana zawartości pliku była niemożliwa. Komputer geologa powiatowego był chroniony indywidualnym loginem użytkownika i hasłem. Po trzykrotnym wprowadzeniu niewłaściwego hasła komputer był blokowany.

(dowód: akta kontroli str. 63-68)

Zadania z zakresu zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom należały do jednej osoby, zatrudnionej w Starostwie na stanowisku geologa powiatowego od 1 listopada 2005 r. Osoba ta posiadała kierunkowe wykształcenie wyższe (dyplom magistra inżyniera uzyskany na Wydziale Geologii, Geofizyki i Ochrony Środowiska Akademii Górniczo-

⁴ Art. 21 ust. 1 i 2 pkt 23 lit. g, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 1 pkt 1 lit. f oraz ust. 2 i 3 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.)

⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm.)

Hutniczej w Krakowie) oraz kwalifikacje do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi w kategorii III, V i VII, określone w rozporządzeniu w sprawie kategorii prac geologicznych, kwalifikacji do wykonywania, dozoru i kierowania tymi pracami oraz sposobu postępowania w sprawach stwierdzania kwalifikacji⁶.

(dowód: akta kontroli str. 5-14)

Starostwo nie posiadało sprzętu specjalistycznego do rozpoznawania i monitorowania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 124, 127)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wprawdzie Starostwo nie posiadało żadnego specjalistycznego sprzętu służącego do rozpoznawania i monitorowania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, jednak, zdaniem Izby, wydatek taki byłby nieuzasadniony, biorąc pod uwagę nikłe zasoby wykwalifikowanej kadry geologicznej, a co za tym idzie, możliwość efektywnego wykorzystania takiego sprzętu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

Starostwo nie posiadało udokumentowanych obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi oraz terenów, na których ruchy te wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 23, 25-26)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Starostwo nie prowadziło obserwacji, o których mowa w art. 110a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz § 3 rozporządzenia w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi. Przepisy te stanowią m.in., że starosta prowadzi obserwację terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, mogące spowodować albo powodujące bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej.

Jak wyjaśnił geolog powiatowy, przyczyną nieprowadzenia obserwacji, o których mowa w ww. przepisach, był brak środków finansowych pozwalających na założenie monitoringu na tych terenach. Koszt założenia monitoringu na jednym osuwisku wynosi, w zależności od głębokości potencjalnej lub udokumentowanej płaszczyzny poślizgu osuwiska od kilku (7-8) do kilkudziesięciu tysięcy złotych. W celu założenia monitoringu na osuwisku należy zlecić:

- sporządzenie odpowiedniego projektu robót geologicznych,
- wykonanie tych robót (otworów obserwacyjnych – inklinometrów i piezometrów),
- założenie siatki punktów geodezyjnych służących do monitoringu powierzchniowego,
- sporządzenie opracowania odpowiedniej dokumentacji geologicznej z założenia monitoringu.

Ponadto geolog powiatowy wyjaśnił, że środki finansowe, które Starostwo otrzymuje z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska, a które można by przeznaczyć na monitoring osuwisk, wynoszą w skali roku 200 tys. zł. W ciągu ostatnich lat środki te w głównej mierze były wykorzystywane na termomodernizację budynków stanowiących mienie powiatu. Przeznaczenie całych środków finansowych, którymi dysponuje Starostwo, na szeroko rozumianą ochronę środowiska (zakres finansowania określony w art. 400a ustawy Prawo ochrony środowiska), tylko na monitoring osuwisk i terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi, nie pozwoliłoby na założenie takiego monitoringu na terenach istotnych

⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie kategorii prac geologicznych, kwalifikacji do wykonywania, dozoru i kierowania tymi pracami oraz sposobu postępowania w sprawach stwierdzania kwalifikacji (Dz. U. z 2006 r. Nr 124, poz. 865)

z punktu widzenia ochrony budynków mieszkalnych, w przeciągu kilkunastu lat. Zdaniem geologa powiatowego, z punktu ochrony środowiska takie działania byłoby nieracjonalne.

(dowód: akta kontroli str. 23, 25-26)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli wyraża opinię, że brak środków finansowych nie powinien być przeszkodą w wykonywaniu przez organ obowiązku nałożonego przepisami prawa. Izba zwraca uwagę, że w przypadku niewystarczających środków własnych na zadania, do których wykonywania organ jest zobowiązany, istnieje możliwość ubiegania się o środki zewnętrzne, np. z wojewódzkiego lub Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej albo funduszy europejskich. Zdaniem Izby, w celu zwiększenia możliwości pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych, w ewentualnym wniosku o dofinansowanie wskazane byłoby konkretne określenie takich potrzeb. NIK zwraca bowiem uwagę, że obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na Starostę obowiązku prowadzenia obserwacji wszystkich terenów osuwiskowych i zagrożonych ruchami masowymi ziemi. § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi ogranicza prowadzenie takich obserwacji jedynie do terenów, na których ruchy masowe ziemi powodują lub mogą spowodować bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej. Izba bierze pod uwagę fakt, że prowadzenie profesjonalnego monitoringu geologicznego na szeroką skalę jest niemożliwe, ze względu zarówno na skromne zasoby finansowe Starostwa jak i ludzkie, jeśli chodzi o posiadaną wykwalifikowaną kadrę, a także brak specjalistycznego sprzętu. Zwraca jednak uwagę, że istniejące przepisy dają możliwość prowadzenia obserwacji powierzchniowych. NIK wyraża również opinię, że w razie zaistnienia konieczności założenia profesjonalnego monitoringu lub przeprowadzenia badań geologicznych, należy zwracać się o pomoc do państwowej służby geologicznej. Zgodnie z § 3 ust. 6 ww. rozporządzenia, wyniki monitoringu powinny być wprowadzone do rejestru prowadzonego przez Starostę.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

Rejestr prowadzony w Starostwie był wykazem 58 kart dokumentacyjnych osuwisk z terenu powiatu myślenickiego, datowanym na 30 marca 2012 r. Wykaz kart zawierał następujące dane: numer ewidencyjny gminy, numer identyfikacyjny SOPO, położenie osuwiska (długość geograficzna E, szerokość geograficzna N, gmina, miejscowość, przysiółek), numer arkusza mapy topograficznej, opis powstałych szkód, opis zagrożeń, informacje o założonej karcie osuwiska i dacie jej wypełnienia oraz uwagi. Do wykazu załączono 58 kart dokumentacyjnych osuwisk wraz z mapkami lokalizacyjnymi danego osuwiska, pobranymi ze strony internetowej www.geoportal.gov.pl wraz z mapkami pobranymi i wydrukowanymi z aplikacji SOPO (jeżeli dane osuwisko zostało w SOPO zarejestrowane). Karty dokumentacyjne 58 osuwisk wraz z ich wykazem i mapkami lokalizacyjnymi zostały zdigitalizowane w formacie pdf i były przechowywane na twardym dysku komputera służbowego geologa powiatowego. Ich wersja elektroniczna była tożsama z wersją papierową. Pliki zawierające zarówno dane pobrane z SOPO jak i ze strony www.geoportal.gov.pl były zapisane w nieedytowalnych formatach jpg i pdf.

Spośród 58 kart dokumentacyjnych osuwisk ujętych w rejestrze, 54 karty zostały sporządzone w 2010 r., a 4 karty w 2011 r.; 54 karty zostały sporządzone przez pracowników Oddziału Karpackiego PIG z siedzibą w Krakowie, 4 karty sporządziła firma zewnętrzna. Po przeanalizowaniu kart sporządzonych w 2011 r. (autorami wszystkich byli pracownicy PIG) stwierdzono, że zawierały one dane wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi w odniesieniu do kart rejestracyjnych osuwisk, z wyjątkiem danych o numerze ewidencyjnym działek.

(dowód: akta kontroli, str. 18-23, 29-68, 72-102)

W toku kontroli stwierdzono, że po wejściu do aplikacji SOPO i zalogowaniu się indywidualnie przyznanym loginem i hasłem, geolog powiatowy miał możliwość podglądu

i wydruku poszczególnych kart rejestracyjnych osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, zarówno z terenu powiatu myślenickiego, jak i innych powiatów i województw. Bez zalogowania się do aplikacji SOPO możliwości takiej nie było. Zmiana treści karty rejestracyjnej osuwiska lub terenu zagrożonego masowymi ruchami ziemi w aplikacji SOPO była niemożliwa.

(dowód: akta kontroli, str. 273-274)

W toku kontroli nie stwierdzono, by w Starostwie był prowadzony rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi.

(dowód: akta kontroli, str. 23)

Starostwo posiadało mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Mapy te zostały opracowane przez PIG w ujęciu dla każdej gminy powiatu myślenickiego i w latach 2010-2013 nieodpłatnie przekazane Starostwu.

(dowód: akta kontroli, str. 112-123)

W Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa nie zamieszczono danych o rejestrach zawierających informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których występują te ruchy.

(dowód: akta kontroli, str. 274-276)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Rejestr prowadzony w Starostwie zawierał informacje tylko o 58 osuwiskach z terenu powiatu myślenickiego (tj. ujęto w nim 2,3% osuwisk znajdujących się na terenie powiatu). W Starostwie nie prowadzono też rejestru terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. W toku kontroli ustalono, że na terenie powiatu znajdowało się 2 526 osuwisk oraz 118 terenów zagrożonych. Dane na temat 2 503 osuwisk i wszystkich terenów zagrożonych występowały w aplikacji SOPO. Dane dotyczące pozostałych 23 osuwisk pochodziły z kart dokumentacyjnych, przekazanych do Starostwa przez gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 23-24, 27-28, 69-71)

Zgodnie z art. 110a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, Starosta jest zobowiązany do prowadzenia rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których ruchy te występują.

Geolog powiatowy wyjaśnił, że „Realizując obowiązek wynikający z ww. przepisu ustawy Prawo ochrony środowiska oraz rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, Starosta korzysta z rejestru sporządzonego na podstawie kart dokumentacyjnych osuwisk, otrzymanych z gmin oraz wykonanych na zlecenie Starostwa, jak i z rejestru udostępnionego przez PIG w ramach realizacji projektu SOPO. Rejestr Starosty Myślenickiego, sporządzony na podstawie kart dokumentacyjnych osuwisk otrzymanych z gmin oraz wykonanych na zlecenie starostwa, występuje w wersji papierowej, jak również w wersji elektronicznej bazy danych. Składa się on z tabelarycznego zestawienia wszystkich osuwisk, kart dokumentacyjnych osuwisk oraz map z lokalizacją terenu, na którym ww. osuwiska występują. Rejestr udostępniony przez PIG w ramach realizacji projektu SOPO występuje w wersji elektronicznej bazy danych. Składa się on z kart rejestracyjnych osuwisk, kart rejestracyjnych terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz map z zaznaczoną lokalizacją osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi”. Geolog powiatowy wyjaśnił również, że „Starosta Myślenicki dysponuje również otrzymanymi z PIG mapami osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi dla wszystkich gmin z terenu powiatu myślenickiego, sporządzonymi w skali 1:10 000 w wersji papierowej jak również w wersji elektronicznej. Starosta korzysta również z Geoportalu krajowego (<http://mapy.geoportal.gov.pl/imap/>), w którym, po wpisaniu odpowiedniego linku w pole „dodaj mapę/dodaj nowy serwis/WMS”, można uzyskać dostęp do map z zaznaczoną lokalizacją osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi (z realizacji projektu SOPO) na podkładzie z działkami ewidencyjnymi”.

(dowód: akta kontroli, str. 26-27)

2. W Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa nie zamieszczono danych o rejestrze zawierającym informacje o terenach, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi.
(dowód: akta kontroli, str. 274-276)

Z art. 21 ust. 1 i 2 pkt 23 lit. g, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 1 pkt 1 lit. f oraz ust. 2 i 3 pkt 2 lit. a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku⁷ wynika, że dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, w tym o rejestrach zawierających informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których występują te ruchy, zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach, prowadzonych w formie elektronicznej. Informacje te są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej przez organ administracji, obowiązany do prowadzenia wykazu, za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych. W zakresie udostępniania rejestru zawierającego informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których występują te ruchy, takim organem administracji jest starosta, zobowiązany do prowadzenia rejestru na podstawie art. 110a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Geolog powiatowy w imieniu Starosty wyjaśnił, że „Rejestry zawierające informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których te ruchy wystąpiły, zawierają informacje geologiczne, które podlegają udostępnianiu w trybie i na zasadach przedstawionych w przepisach Prawa geologicznego i górniczego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, informacją geologiczną są dane i próbki geologiczne wraz z wynikami ich przetworzenia i interpretacji, w szczególności przedstawione w dokumentach geologicznych oraz zapisane w informatycznych nośnikach danych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 Prawa geologicznego i górniczego, danymi geologicznymi są wyniki bezpośrednich obserwacji i pomiarów uzyskanych w toku prowadzenia prac geologicznych”. Geolog powiatowy wyjaśnił ponadto, że „Na podstawie § 9 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania informacji geologicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 282, poz. 1657), wgląd i udostępnianie zgromadzonej informacji geologicznej następuje na wniosek zainteresowanego podmiotu. W związku z powyższym informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których te ruchy wystąpiły, nie są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej”.

(dowód: akta kontroli, str. 311, 313)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK bierze pod uwagę fakt, że przy identyfikowaniu osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi w Starostwie opierano się głównie na danych pochodzących z aplikacji SOPO, a rejestr zawierający 58 kart dokumentacyjnych osuwisk, przekazanych przez gminy, był traktowany jako uzupełnienie danych pobieranych z SOPO. Izba wyraża jednak opinię, że w rejestrze prowadzonym przez Starostę powinna znaleźć się informacja o faktycznej liczbie osuwisk i terenów zagrożonych, niezależnie od źródła pochodzenia tych danych. § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi wymienia sposób ustalenia tych terenów, a ust. 3 tego przepisu nakłada obowiązek ich wprowadzenia do rejestru. Ponadto z zamieszczonego na stronie internetowej PIG regulaminu korzystania z zasobów witryny internetowej Projektu SOPO oraz aplikacji SOPO (<http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/SOPO/Regulamin>) wynika, że zawarte w SOPO karty rejestracyjne osuwisk stanowią zbiór danych, które można wykorzystywać m.in. w celu prowadzenia rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia.

Izba zwraca też uwagę, że stosowane w Starostwie podejście do sposobu prowadzenia rejestru uniemożliwiało wywiązanie się z obowiązku wynikającego z przytoczonych wyżej przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, tj. opublikowania informacji o prowadzonym przez Starostę rejestrze terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenów, na których ruchy te wystąpiły, bez publikowania zawartości tego rejestru. W opinii Izby, uświadomienie potencjalnego odbiorcy, że taki rejestr jest prowadzony, nie narusza

⁷ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.)

przepisów dotyczących udostępniania informacji geologicznej na wniosek zainteresowanego podmiotu. Zdaniem NIK požądane byłoby również umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej linku do SOPO z informacją, że dane na temat osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, są dostępne w tej aplikacji.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁸, sposób prowadzenia rejestru, o którym mowa w art. 110a ust 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, był niezgodny z przepisami obowiązującymi w tym zakresie. Przedstawiony do kontroli rejestr był bowiem niekompletny i nie dostarczał wyczerpujących informacji o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenach, na których występują te ruchy, o czym jest mowa w art. 110a ust. 2 pkt 2 tej ustawy. Z uwagi na nieprzeprowadzenie obserwacji terenów osuwiskowych i zagrożonych ruchami masowymi ziemi, rejestr nie zawierał też informacji o wynikach takiego monitoringu.

4. Podejmowanie działań w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 PIG nieodpłatnie przekazał Starostwu mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, opracowane w ujęciu dla każdej gminy powiatu myślenickiego. Zdigitalizowane dane Starostwo udostępniło następnie wszystkim dziewięciu gminom z terenu powiatu.

(dowód: akta kontroli, str. 103-123)

W okresie objętym kontrolą geolog powiatowy wydał 63 postanowienia w zakresie wydania przez Starostę opinii o projektach studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium uwarunkowań) lub miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp), dotyczących terenów osuwiskowych lub zagrożonych ruchami masowymi ziemi, tj.:

- 18 w 2011 r., w tym 11 wniosków burmistrzów i wójtów gmin o wydanie takiej opinii zostało zaopiniowanych pozytywnie, cztery projekty decyzji o warunkach zabudowy zostały uzgodnione pozytywnie, dwa projekty decyzji o warunkach zabudowy zostały uzgodnione pozytywnie pod rygorem spełnienia warunków, jeden projekt mpzp został uzgodniony warunkowo;
- pięć w 2012 r., w tym cztery wnioski zostały zaopiniowane pozytywnie, jeden projekt mpzp uzgodniono pozytywnie;
- osiem w 2013 r., w tym siedem wniosków zostało zaopiniowanych pozytywnie, jeden wniosek zaopiniowano negatywnie;
- 16 w 2014 r., w tym 12 wniosków zostało zaopiniowanych pozytywnie, cztery wnioski zaopiniowano negatywnie;
- 15 w 2015 r., w tym 11 wniosków zostało zaopiniowanych pozytywnie, 4 wnioski zaopiniowano negatywnie;
- jeden w I półroczu 2016 r. – wniosek ten został zaopiniowany pozytywnie.

Warunki postawione w opiniach geologa powiatowego dotyczyły opracowania odpowiedniej dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, zgodnej z obowiązującymi przepisami oraz dostosowania rozwiązań konstrukcyjnych projektowanych inwestycji do opisanych w tej dokumentacji warunków i wskazówek. W przypadku przedkładania przez gminę mpzp do zaopiniowania po wieloletniej przerwie w jego opracowywaniu, warunkiem pozytywnego uzgodnienia przez geologa powiatowego było m.in. dokładne ujęcie w mpzp stref osuwiskowych i terenów zagrożonych według map terenów osuwiskowych i terenów zagrożonych dla danej gminy opracowanych przez PIG.

Pozytywnie zaopiniowano wnioski w przypadkach, gdy:

- mpzp zawierały zaznaczone strefy osuwisk aktywnych z zakazem zabudowy, a dla osuwisk potencjalnych dopuszczono zabudowę pod warunkiem przestrzegania warunków posadowienia nowych obiektów kubaturowych, określonych w dokumentacji geologiczno-inżynierskiej opracowanej na zlecenie użytkownika;

⁸ 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.

- właścicieli i użytkowników terenów, na których występowały osuwiska aktywne, zobowiązano do podjęcia działań, zmierzających do zabezpieczenia terenu przed osuwaniem się mas ziemnych (np. poprzez zalesienia);
- z posiadanej przez Starostwo dokumentacji geologicznej nie wynikało, by na terenach objętych mpzp lub studium uwarunkowań występowały osuwiska lub tereny nimi zagrożone;
- studia uwarunkowań lub mpzp zawierały zapisy zgodne ze stanowiskiem PIG, zamieszczonej na stronie internetowej „Geologia Samorządowa”.

W przypadku zaopiniowania pozytywnego wniosku geolog powiatowy zwracał uwagę, że na osuwiskach czynnych zabudowa mieszkaniowa powinna być zabroniona, a na osuwiskach nieaktywnych i terenach potencjalnie zagrożonych przed przystąpieniem do prac budowlanych należy bezwzględnie sporządzać dokumentację geologiczno-inżynierskie i od ich wyników uzależniać ostateczną decyzję o podjęciu prac budowlanych lub rezygnacji z tych prac.

Powody negatywnego zaopiniowania studium uwarunkowań lub mpzp były następujące:

- brak uwzględnienia terenów osuwiskowych i terenów zagrożonych według map tych terenów sporządzonych przez PIG,
- niewłaściwe zapisy dopuszczające zabudowę na terenach osuwisk aktywnych,
- zapisy niezgodne z wytycznymi PIG dla zabudowy terenów osuwiskowych.

(dowód: akta kontroli, str. 132-270)

W okresie objętym kontrolą z ramienia Starosty podjęto działania związane ze stabilizacją osuwisk i likwidacją skutków osuwania się mas ziemnych w dwóch miejscowościach na terenie powiatu myślenickiego. Geolog powiatowy zatwierdził projekty robót geologicznych oraz dokumentację geologiczno-inżynierską dla zadań „Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi w miejscowości Pcim w ciągu drogi powiatowej nr K1923 w km 12+300 – 12+350” (projekt robót geologicznych z lutego 2012 r. i dokumentacja geologiczno-inżynierska z kwietnia 2012 r.) oraz „Zabezpieczenie osuwiska przed dalszą aktywnością wraz z odbudową drogi powiatowej w miejscowości Dziekanowice, gmina Dobczyce, powiat myślenicki, województwo małopolskie” (projekt robót geologicznych z grudnia 2015 r. i dokumentacja geologiczno-inżynierska z czerwca 2016 r.). Zadania te były realizowane lub zaplanowane do realizacji przez Zarząd Dróg Powiatowych w Myślenicach.

(dowód: akta kontroli, str. 310)

W badanym okresie z ramienia Starosty nie prowadzono żadnych kontroli stosowania przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych pod kątem zagrożenia osuwiskowego oraz nie prowadzono rekultywacji gruntów rolnych zdegradowanych w wyniku ruchów masowych ziemi⁹.

Kierownik Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru Starostwa wyjaśnił, że rekultywacji tych gruntów ani kontroli stosowania przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych pod kątem zagrożenia osuwiskowego nie przeprowadzano z powodu braku wniosków lub informacji właścicieli lub władających gruntami (w tym wójtów gmin oraz organów zarządzających mieniem Skarbu Państwa) o potrzebie rekultywacji gruntów rolnych zdegradowanych w wyniku ruchów masowych ziemi. Starosta nie wydawał też decyzji nakazujących właścicielowi gruntów podjęcie działań w celu przeciwdziałania ruchom masowym ziemi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

(dowód: akta kontroli, str. 130-131)

Odpowiadając na pytanie, jakie formułowano zalecenia dla ludności zamieszkalej na terenach osuwiskowych i w jaki sposób je upowszechniano, Starosta wyjaśnił, że zalecenia takie były formułowane w postanowieniach opiniujących opracowywane przez gminy projekty mpzp i studiów uwarunkowań. Projekty, które nie uwzględniały przedmiotowych zaleceń, były opiniowane negatywnie. Starosta wyjaśnił, że generalne zalecenia były formułowane w sposób następujący:

- na terenach osuwisk aktywnych ciągle i osuwisk aktywnych okresowo należy wprowadzić zakaz wznoszenia nowych budynków,

⁹ 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.)

- istniejące zabudowania pozostawia się do utrzymania, bez możliwości ich rozbudowy,
- możliwość przebudowy istniejących obiektów jest uzależniona od wyników przeprowadzonych badań geologicznych, zamieszczonych w odpowiedniej dokumentacji geologiczno-inżynierskiej,
- na terenach osuwisk nieaktywnych i terenach zagrożonych ruchami masowymi decyzje dotyczące możliwości lokalizacji nowych budynków należy poprzedzić odpowiednimi badaniami geologicznymi, których wyniki przedstawione w dokumentacji geologiczno-inżynierskiej potwierdzą możliwość wznoszenia nowych budynków oraz określą warunki realizacji zamierzeń budowlanych.

Zapytany o formę i zakres współpracy z gminami oraz marszałkiem województwa małopolskiego w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom w kontrolowanym okresie, geolog powiatowy w imieniu Starosty wyjaśnił, że współpraca z gminami polegała na:

- opiniowaniu opracowywanych przez gminy projektów mpzp i studiów uwarunkowań,
- przyjmowaniu do rejestru Starosty kart dokumentacyjnych osuwisk przekazywanych z gmin,
- udziału geologa powiatowego w wizjach w terenie organizowanych przez pracowników urzędów gmin, na okoliczność prowadzonych spraw dotyczących naruszenia stosunków wodnych na terenach, na których wystąpiły osuwiska,
- udziału geologa powiatowego w wizjach w terenie organizowanych przez pracowników urzędów gmin w miejscu uaktywnienia się osuwiska na gruntach prywatnych.

Geolog powiatowy w imieniu Starosty wyjaśnił ponadto, że w okresie objętym kontrolą nie realizowano współpracy z marszałkiem województwa w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

(dowód: akta kontroli, str. 124, 127-128)

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Myślenicach udzielił informacji, że w latach 2011-2016 (I półrocze) na terenie powiatu przeprowadzono 5 kontroli obiektów budowlanych, posadowionych na terenach, na których wystąpiło osuwisko, bądź na terenach zagrożonych powstawaniem osuwisk. W następstwie ustaleń kontrolnych wydano dwa postanowienia nakazujące właścicielom opracowanie ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego oraz dwie decyzje nakazujące wykonanie określonych robót budowlanych, w celu doprowadzenia stanu technicznego obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem.

Ponadto Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Myślenicach poinformował, że w 2010 r., w wyniku masowych ruchów ziemi, Inspektorat przeprowadził 112 kontroli obiektów budowlanych posadowionych na terenach, na których wystąpiło osuwisko, bądź na terenach zagrożonych powstawaniem osuwisk. W następstwie ustaleń kontrolnych wydano wówczas 34 decyzje na wyłączenie z użytkowania obiektu budowlanego, 17 postanowień nakazujących właścicielom opracowanie ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego, 30 decyzji nakazujących rozbiorę obiektu budowlanego, 10 decyzji nakazujących wykonanie określonych robót budowlanych, w celu doprowadzenia stanu technicznego obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem, jedno postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych obiektu budowlanego będącego w budowie, jedną decyzję stwierdzającą wygaszenie decyzji PINB w Myślenicach, trzy decyzje umarzające postępowanie administracyjne.

(dowód: akta kontroli, str. 271-272)

W okresie objętym kontrolą Starosta wydał łącznie 13 decyzji administracyjnych dotyczących udzielenia pozwolenia na budowę na terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi, tj. pięć decyzji w 2012 r., dwie decyzje w 2013 r., cztery decyzje w 2015 r. i dwie decyzje w I półroczu 2016 r. W 2011 r. i 2015 r. żadnej takiej decyzji nie wydano.

Najwięcej (sześć) decyzji dotyczyło budowy lub rozbudowy budynków mieszkalnych (inwestorami były osoby fizyczne), cztery decyzje dotyczyły budowy sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej (inwestycje gminne). Po jednej decyzji wydano w sprawie budowy zbiornika na wodę pitną wraz z siecią wodociagową oraz remontem budynku komory ujęcia wody (inwestycja gminna), wzniesienia budynku gospodarczego (inwestorem była osoba fizyczna) oraz wykonania konstrukcji oporowej (palowania) celem zabezpieczenia istniejącego

budynku mieszkalnego przed wpływem ruchów osuwiskowych (inwestorem była osoba fizyczna).

Udzielenie pozwolenia na budowę było poprzedzone wydaniem decyzji zatwierdzających projekty robót geologicznych oraz powstałych w wyniku tych robót dokumentacji geologiczno-inżynierskich. W pozwoleniach na budowę wymagano prowadzenia robót budowlanych uwzględniających warunki określone w tej dokumentacji lub w opiniach geotechnicznych tj., w zależności od rodzaju planowanej inwestycji, m.in. odpowiedniego posadowienia budowli, wykonanie stabilizacji gruntu, zabezpieczenia wykopów przed dostawaniem się wód gruntowych i opadowych oraz przed obrywami ziemi, wykonywanie wykopów krótkimi odcinkami i bez użycia lub przy ograniczonym użyciu ciężkiego sprzętu, układania rurociągów w rurach osłonowych.

(dowód: akta kontroli, str. 277-295)

Geolog powiatowy w imieniu Starosty wyjaśnił, że w badanym okresie trudności w realizacji zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom sprowadzały się do:

- czasowego braku dostępu do aplikacji SOPO (błąd systemowy – niedostosowana do aplikacji przeglądarka internetowa), co uniemożliwiało przeglądanie kart rejestracyjnych osuwisk,
- braku przepisów prawnych dotyczących zakazu wznoszenia (ewentualnych warunków wznoszenia) nowych budynków mieszkalnych na terenach osuwiskowych i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi (mpzp i studia uwarunkowań stanowią akty prawa miejscowego),
- braku przepisów prawnych dotyczących zakresu badań geologicznych na osuwiskach lub terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz innych informacji, które powinna zawierać dokumentacja geologiczno-inżynierska, wykonywana na okoliczność planowanego posadowienia obiektu budowlanego na rozpatrywanych terenach.

Geolog powiatowy wyraził opinię, że ww. zakres badań oraz inne wymagane informacje powinny być określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej¹⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 124, 127-128)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w badanym obszarze, zwłaszcza w zakresie podejmowania działań w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego, dotyczących szczególnie wydawania opinii o projektach studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także wydawania pozwoleń na budowę na terenach osuwiskowych. Mimo braku przepisów regulujących kwestie zabudowy na terenach osuwiskowych, geolog powiatowy, wydając opinie o mpzp i studiach uwarunkowań, posiłkował się wytycznymi PIG i zwracał uwagę, że na terenach osuwisk aktywnych i czynnych okresowo powinien być wprowadzony zakaz zabudowy nowymi budynkami kubaturowymi. Z kolei działania związane z remontami budowli istniejących lub powstawaniem nowych zabudowań na terenach zagrożonych osuwiskami, powinny być odpowiednio uwarunkowane w obowiązково sporządzanej dla tych przedsięwzięć dokumentacji geologiczno-inżynierskiej.

5. Sposób finansowania zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków oraz wydatkowanie środków na ten cel

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w budżecie powiatu myślenickiego zabezpieczono środki na realizację dwóch inwestycji, związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków:

- „Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi w miejscowości Pcim w ciągu drogi powiatowej nr K1923 w km 12+300 – 12+350”,

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 596)

- „Zabezpieczenie osuwiska przed dalszą aktywnością wraz z odbudową drogi powiatowej w miejscowości Dziekanowice”.

Na realizację pierwszego zadania w budżecie powiatu zabezpieczono początkowo 282 tys. zł¹¹. Następnie kwotę tę zwiększono o 29,5 tys. zł (na realizację dokumentacji projektowo-budowlanej i nadzór w 2012 r.) i 1,2 tys. zł (na nadzór autorski w 2013 r.) i zabezpieczono w wysokości 312,8 tys. zł¹², a następnie 573,5 tys. zł¹³. W wyniku promes otrzymanych w 2013 r. z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, dotyczących przyznania kwoty 3 769,4 tys. zł z budżetu państwa na dofinansowanie tego zadania, w budżecie powiatu dokonano odpowiedniego zwiększenia limitu wydatków na jego realizację, tj. ostatecznie do wieloletniej prognozy finansowej powiatu myślenickiego wpisano kwotę 4 671,7 tys. zł (jako łączne nakłady finansowe, w tym 4 630,6 tys. zł jako limit na 2013 r.)¹⁴.

Na realizację drugiego zadania w budżecie powiatu zabezpieczono środki w wysokości 1 277 975 zł (70,1 tys. zł na 2015 r. i 1 207,9 tys. zł na 2016 r.)¹⁵. Z powodu braku porozumienia pomiędzy powiatem myślenickim a właścicielem sąsiedniej nieruchomości w sprawie wykupu gruntu niezbędnego do wykonania zadania „Zabezpieczenie osuwiska przed dalszą aktywnością wraz z odbudową drogi powiatowej w miejscowości Dziekanowice”, środki zabezpieczone na 2016 r. jako udział własny powiatu zostały przesunięte na 2017 r.¹⁶

(dowód: akta kontroli, str. 318-320, 323-332, 346-368, 454-471)

W dniu 5 listopada 2012 r. powiat myślenicki podpisał umowę z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji na dofinansowanie w 2012 r. wykonania dokumentacji projektowo-budowlanej w ramach zadania „Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi w miejscowości Pcim w ciągu drogi powiatowej nr K1923 w km 12+300 – 12+350”. Dotacja otrzymana na ten cel z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w kwocie 23,6 tys. zł nie została wykorzystana z powodu braku pozytywnego zaopiniowania przez Wojewódzki Zespół Nadzorujący Realizację Projektu „Osłona Przeciwośuwiskowa” opracowanej dokumentacji projektowo-budowlanej. Pismem z 28 grudnia 2012 r. dyrektor Departamentu ds. Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji poinformował Starostę o braku możliwości przesunięcia tej dotacji na 2013 r. W dniu 31 grudnia 2012 r. niewykorzystana dotacja została zwrócona w całości na rachunek Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

W dniu 1 marca 2013 r. Wojewódzki Zespół Nadzorujący Realizację Projektu „Osłona Przeciwośuwiskowa” pozytywnie zaopiniował dokumentację projektowo-budowlaną dla projektu „Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi w miejscowości Pcim w ciągu drogi powiatowej nr K1923 w km 12+300 – 12+350”. Na dofinansowanie tego zadania w 2013 r. powiat otrzymał dotację z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, w wysokości kwoty, o jaką wnioskował, tj. 3 442 tys. zł. (81,55% wartości kosztów zadania przedstawionego do dofinansowania, wynikającego z oferty wybranej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w wyniku rozstrzygniętego konkursu). Pozostałe 778,8 tys. zł (tj. 18,45% środków) pochodziło z budżetu powiatu. Przyznane środki wykorzystano w całości i zgodnie z przeznaczeniem. Środki własne powiatu nieprzedstawione do dofinansowania wyniosły 122 tys. zł. Rozliczenia końcowego dotacji dokonano w dniu 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 318-322, 333-345, 369-424)

¹¹ Uchwała Nr XXIII/194/2012 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XVI/130/2011 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Myślenickiego na lata 2012-2028

¹² Uchwała Nr XXVII/237/2012 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 18 października 2012 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XVI/130/2011 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Myślenickiego, Uchwała Nr XXXII/287/2013 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Myślenickiego,

¹³ Uchwała Nr 909/2013 Zarządu Powiatu Myślenickiego z dnia 07 sierpnia 2013 roku w sprawie określenia udziału własnego Powiatu Myślenickiego w realizacji zadania inwestycyjnego pn.: Stabilizacja osuwiska wraz z odbudową drogi w miejscowości Pcim w ciągu drogi powiatowej nr K1923 w km 12+300 – 12+350

¹⁴ Uchwała Nr XXXVII/330/2013 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XXXII/287/2013 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Myślenickiego

¹⁵ Uchwała Nr XIII/114/2015 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 29 października 2015 r. w sprawie zmiany Uchwały nr III/34/2015 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Myślenickiego

¹⁶ Uchwała Nr XXIII/184/2016 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XVII/143/2015 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Myślenickiego

W dniu 24 lutego 2011 r. Wojewódzki Zespół Nadzorujący Realizację Projektu „Ośłona Przeciwośuwiskowa” pozytywnie zaopiniował wariant III wniosku gminy Dobczyce oraz powiatu myślenickiego dotyczący zadania pn. „Przeniesienie infrastruktury komunalnej poza obszar osuwiska oraz stabilizacja osuwiska w Dziekanowicach”. Na tej podstawie Zespół ten wniósł do Biura ds. Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) o dofinansowanie wykonania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla terenu w rejonie cmentarza i głównej skarpy osuwiska w Dziekanowicach, wykonanie dokumentacji projektowo-budowlanej dla szkoły w Dziekanowicach oraz opracowania koncepcji i dokumentacji projektowo-budowlanej w celu przeniesienia poza obszar osuwiska drogi powiatowej. W dniu 14 lipca 2011 r. do Starostwa wpłynęła promesa MSWiA, dotycząca przyznania dotacji do wysokości 64 tys. zł, na dofinansowanie w 2011 r. wykonania koncepcji i dokumentacji projektowo-budowlanej drogi powiatowej w ramach zadania „Przeniesienie infrastruktury komunalnej poza obszar osuwiska oraz stabilizacja osuwiska w Dziekanowicach”.

Ostatecznie 21 listopada 2011 r. powiat myślenicki wystąpił z wnioskiem do wojewody małopolskiego o przyznanie z budżetu państwa dofinansowania na ten cel w wysokości 24,3 tys. zł (tj. 80% wartości zadania). Pozostała kwota (6,1 tys. zł, tj. 20% wartości zadania) miała stanowić wkład własny ze środków powiatu. W dniu 14 grudnia 2011 r. podpisano z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych umowę dotacji o dofinansowanie ww. zadania w wysokości wnioskowanej kwoty, która 28 grudnia 2011 r. została przekazana na rachunek bankowy powiatu. 30 grudnia 2011 r. powiat przesłał do Biura ds. Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych rozliczenie końcowe, potwierdzające wykorzystanie dotacji w całości zgodnie z przeznaczeniem.

Ponadto powiat myślenicki powierzył gminie Dobczyce zadanie dotyczące opracowania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej w ramach ww. projektu, zapewniając jego finansowanie do wysokości 20 tys. zł¹⁷. Na mocy porozumienia podpisanego z tą gminą 18 sierpnia 2011 r., przekazał jej dotację na ten cel w wysokości 6 tys. zł. W dniu 28 grudnia 2011 r. gmina Dobczyce rozliczyła dotację otrzymaną z budżetu powiatu. Dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli, str. 425-449, 472-478)

Pismem z dnia 10 czerwca 2015 r. Starosta zwrócił się do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie (Wojewódzkiego Zespołu Nadzorującego Realizację Zadań w Zakresie Przeciwdziałania Ruchom Osuwiskowym oraz Usuwania ich Skutków) o pozytywne zaopiniowanie przedstawionej koncepcji zabezpieczenia osuwiska w Dziekanowicach wraz z odbudową drogi powiatowej (wcześniejsza koncepcja obejścia osuwiska i budowy nowego odcinka drogi poza terenem osuwiskowym została pozytywnie zaopiniowana przez Wojewódzki Zespół Nadzorujący Realizację Projektu, ale w wyniku sprzeciwu mieszkańców i właścicieli terenów, po których miał przebiegać nowy odcinek drogi, opracowano nowy projekt zabezpieczenia osuwiska i odbudowy drogi powiatowej w poprzednim miejscu). Koncepcję przekazano też do Oddziału Karpackiego PIG. Osoby opiniujące z ramienia PIG stwierdziły, że koncepcja może być przedłożona do oceny przez inwestora oraz Wojewódzki Zespół Nadzorujący Realizację Projektu „Ośłona Przeciwośuwiskowa” i stanowić podstawę co do dalszego sposobu postępowania.

(dowód: akta kontroli, str. 450-453)

W ramach tego zadania do końca 2015 r. z budżetu powiatu wydatkowano łącznie 86,2 tys. zł (tj. 6,1 tys. zł na wkład własny powiatu do dotacji celowej z budżetu państwa na wykonanie koncepcji i dokumentacji projektowo-budowlanej drogi powiatowej, 6 tys. na dotację celową dla gminy Dobczyce na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, 3,9 tys. zł na opracowanie kosztorysu szacunkowego prac związanych ze stabilizacją osuwiska, 14,8 tys. zł na opracowanie koncepcji technicznej dotyczącej zabezpieczenia osuwiska przez dalszą aktywnością wraz z odbudową drogi powiatowej, 3,7 tys. zł na opinię PIG o tej koncepcji, 32 tys. zł na opracowanie projektu budowlanego dla

¹⁷ Uchwała Nr X/78/2011 Rady Powiatu Myślenickiego z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie powierzenia Gminie Dobczyce prowadzenia zadania publicznego Powiatu Myślenickiego dotyczącego opracowania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej w ramach zadania „Przeniesienie infrastruktury komunalnej poza obszar osuwiska oraz stabilizacja osuwiska w Dziekanowicach”

tego zadania oraz 19,7 tys. zł na wykonanie dodatkowych badań geologicznych w niszy osuwiska).

Do końca 2016 r. ma zostać opracowany dalszy ciąg projektu budowlanego i wykonane kolejne dodatkowe badania geologiczne w niszy osuwiska. Prace te są finansowane ze środków własnych powiatu myślenickiego. Ich łączna wartość wynosi 86,1 tys. zł.

Oba projekty związane ze stabilizacją osuwisk i odbudową dróg powiatowych zostały przypisane do realizacji Powiatowemu Zarządowi Dróg w Myślenicach.

W badanym okresie, w ramach zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowymi ziemi i usuwaniem skutków osuwisk, Powiatowy Zarząd Dróg w Myślenicach wykonał ponadto doraźne awaryjne zabezpieczenie pasa jezdni odcinka drogi powiatowej K1923 Myślenice-Stróża-Pcim-Poręba-Trzemeśnia w miejscowości Pcim, w celu utrzymania przejezdności drogi. Prace zabezpieczające polegały na wykonaniu 10 sztuk mikropali pionowych dla ścianki berlińskiej, umocowania belkowania i belki oczepowej.

(dowód: akta kontroli, str. 15-17, 296-309, 312, 314-317)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w badanym obszarze.

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 Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. Prowadzenie monitoringu powierzchniowego terenów, na których ruchy masowe ziemi powodują lub mogą spowodować bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej.
2. Sukcesywne wprowadzanie do rejestru prowadzonego przez Starostę wyników tych obserwacji.
3. Założenie rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły, zawierającego pełne dane o tych terenach.
4. Zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o prowadzonym przez Starostę rejestrze terenów, zagrożonych ruchami masowymi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły.
5. Rozważenie umieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej linku do aplikacji SOPO z informacją, że dane na temat osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi są dostępne w tej aplikacji.

¹⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 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

Monika Gruszczyńska-Jasińska
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor