



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.015.07.2016
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	Barbara Madejska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/87/2016 z dnia 5 sierpnia 2016r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Wiśniowej ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Stalmach, Wójt Gminy ² (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność Gminy Wiśniowa w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom w okresie od 1 stycznia 2011 r. do I połowy 2016 r.

Gmina posiadała aktualną wiedzę o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenach, na których wystąpiły te ruchy, w tym dysponowała aktualizowaną bazą osuwisk i terenów zagrożonych i dokonywała bieżących zgłoszeń do SOPO po zaistnieniu zjawisk osuwiskowych w 2014 i 2016 r.

W okresie objętym kontrolą Gmina podejmowała działania związane z planowaniem przestrzennym w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zawarto stosowne zapisy dotyczące konieczności ustalenia warunków geotechnicznych w przypadku realizacji obiektów budowlanych na terenach położonych w granicach strefy potencjalnego zagrożenia ruchami osuwiskowymi. Gmina zaktualizowała studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w którym zamieszczono wszystkie zarejestrowane dotychczas osuwiska. NIK zwraca uwagę na konieczność aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla tych miejscowości, w których wystąpiły nowe tereny osuwiskowe. Należy zauważyć, że studium – w przeciwieństwie do planu – nie jest aktem prawa miejscowego.

Na stronie internetowej Gminy zamieszczono zalecenia dla mieszkańców, w których znajdowały się informacje o terenach osuwiskowych.

Na realizację zadań Gmina zapewniła środki w budżecie gminy. Środki finansowe wydatkowane na realizację zadań związanych z wystąpieniem osuwisk wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

¹ Dalej: Gmina.

² Dalej: Wójt, wybrany w wyborach powszechnych w dniu 21 listopada 2010 r. oraz 16 listopada 2016 r.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zakres wiedzy organu administracji publicznej o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz 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

Źródłem danych o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach, na których te ruchy wystąpiły, będących w posiadaniu Gminy była baza przekazana przez Państwowy Instytut Geologiczny (PIG), wg stanu na 15 marca 2015 r., w której zarejestrowano 174 osuwiska⁴.

(dowód: akta kontroli str. 50-84; 199-207)

Gmina położona jest na obszarze 6 710 ha⁵, z czego tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi oraz tereny, na których w okresie objętym kontrolą⁶ wystąpiły ruchy ziemi, stanowią 1 126,69 ha (około 16,8% powierzchni całkowitej). Obszary te znajdują się na terenie wszystkich sołectw gminy i obejmują tereny rolne, leśne oraz tereny istniejącej zabudowy lub przeznaczone do zabudowy.

Wójt Gminy wyjaśnił, że *na terenie Gminy mogą istnieć osuwiska, o których Gmina nie posiada wiedzy, bowiem nie zostały zidentyfikowane przez służby geologiczne ani własnych pracowników, czy też nie są widoczne dla mieszkańców. Wyjaśnił również, że Gmina nie dysponuje pracownikami, którzy mieliby wyspecjalizowaną wiedzę w zakresie identyfikacji osuwisk.*

(dowód: akta kontroli str. 7-12; 36-49; 50-84; 199-207; 251-257)

Gmina korzystała z bazy danych SOPO. Dostęp do szczegółowej bazy, tj. hasło i login nadane przez PIG, posiadał jeden pracownik Urzędu⁷ wykonujący m.in. zadania związane z osuwiskami. Baza ta umożliwiała dokonanie zrzutu mapy topograficznej Gminy z dodatkową możliwością podglądu kart osuwiskowych bez możliwości ich modyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 13-14; 85-86; 87-88; 89; 249-250)

Gmina zatrudnia łącznie⁸ 32 pracowników, z tego jeden pracownik zatrudniony w Referacie Budownictwa, Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej oraz w Referacie Organizacyjnym i Spraw Obywatelskich Urzędu zajmował się sprawami zarządzania kryzysowego.

Jak wyjaśniła Kierownik Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej związanej m.in. z zagrożeniem osuwiskowym włączają się inni pracownicy zatrudnieni w Referacie Budownictwa, Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej lub inni na polecenie Wójta. Ponadto w razie wystąpienia ww. zagrożenia do pracy zaangażowanych jest czterech pracowników socjalnych⁹, zatrudnionych w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej, którzy przeprowadzają wywiady środowiskowe z poszkodowanymi.

(dowód: akta kontroli str. 7-12; 13-14)

⁴ Zsuwy; zsuwy translacyjne; zsuwy zmienne złożone – stan na 31 sierpnia 2016 r.

⁵ Według danych GUS od 2006 r.; wg SIWZ do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z 11.04.2014 r. – 6 707 ha.

⁶ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 20 czerwca 2016 r., jednak z uwagi na fakt, iż masowe ruchy ziemi wystąpiły na terenie Gminy w 2010 r., a fakt ten miał wpływ na podejmowane przez Gminę w 2011 r. działania, w tym m.in. wypłaty odszkodowań oraz wykonanie zabezpieczeń, w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym dokonano oceny tych działań.

⁷ Inspektor w Referacie Budownictwa, Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej oraz Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, posiadający login i hasło do szczegółowej bazy danych SOPO.

⁸ Wg stanu na 9 sierpnia 2016 r.

⁹ Łączna liczba pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wiśniowej wynosiła – wg stanu na 9 sierpnia 2016 r. – 10 osób, z tego 4 – to pracownicy socjalni.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

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

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą na terenie, na którym dotychczas nie zanotowano osuwisk, wystąpiło jedno zjawisko w miejscowości Wierzbanowa¹⁰. Ponadto wystąpiło uaktywnienie się części starego osuwiska w miejscowości Lipnik¹¹. Skutkami wymienionych wyżej osuwisk były – odpowiednio – m.in. uszkodzenie ogrodzenia, studni, koszy gabionowych zabezpieczających stok przed erozją potoku oraz drzewa, a także deformacje korpusu drogi gminnej, uszkodzenie wodociągu gminnego i deformacja powierzchni terenu (powstanie szczelin w gruncie).

(dowód: akta kontroli str. 15-35)

Jak wyjaśnił Wójt, Gmina prowadziła ogólny monitoring infrastruktury drogowej, szczególnie po wystąpieniu niekorzystnych warunków atmosferycznych, a oględziny miały na celu określenie rodzaju i wielkości zniszczeń, w tym również powstałych w wyniku wystąpienia osuwisk. W maju, lipcu i sierpniu 2014 r. po intensywnych opadach atmosferycznych przeprowadzono oględziny w celu oszacowania powstałych strat. Wyjaśnił również, że nie stwierdzono wówczas ruchów osuwiskowych na drogach gminnych. Nie ujawniono w żaden sposób (zarówno podczas oględzin, jak i w terminie późniejszym), aby w wyniku ruchów osuwiskowych doszło do uszkodzenia infrastruktury gminnej, w tym trzech dróg, które zostały wymienione w raporcie sporządzonym przez PIG.

(dowód: akta kontroli str. 388-430; 439-440)

Osuwisko powstałe w 2014 r. (w Lipniku) zostało uwzględnione w zmienionym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium) uchwalonym przez Radę Gminy 22 czerwca 2016 r.¹². Drugie osuwisko (w Wierzbanowej) nie zostało uwzględnione, ze względu na fakt, iż powstało w maju 2016 r. i jest na etapie zgłoszenia do bazy danych SOPO.

(dowód: akta kontroli str. 50-84; 198;199-207)

Liczba osuwisk wykazana w zmienionym Studium wynosiła 150, podczas gdy faktyczna ich liczba – na dzień uchwalania przedmiotowego dokumentu - wynosiła 170.

Jak wyjaśnił Wójt, różnica wynika z oczywistej pomyłki autorów części tekstowej Studium i wydano erratę do powyższego opracowania. W części graficznej Studium zaznaczono wszystkie osuwiska.

(dowód: akta kontroli str. 50-84; 251-257)

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego¹³ zostały sporządzone dla poszczególnych miejscowości na terenie Gminy w 2006 r.¹⁴; 2008 r.¹⁵ oraz w 2010 r.¹⁶,

¹⁰ W bazie SOPO figuruje pod trzema numerami: 78232 KRO; 78312 KRO; 78313 KRO, o łącznej powierzchni 0,23 ha; osuwisko powstało w 2016 r.

¹¹ Osuwisko nr 76424 KRO o powierzchni 39,41 ha uaktywniło się w 2014 r.

¹² Uchwała Nr XV/160/16 Rady Gminy z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie: uchwalenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Wiśniowa.

¹³ Dalej: MPZP.

¹⁴ Dla miejscowości Poznachowice Dolne: Uchwała nr XXXII/205/2006 z 28 lutego 2006 r. oraz dla miejscowości Węglówka: Uchwała nr XXXII/206/2006 Rady Gminy Wiśniowa z dnia 28 lutego 2006 r.

¹⁵ Dla miejscowości Glichów: uchwała nr XIV/85/2008 Rady Gminy Wiśniowa z 16 czerwca 2008 r.; dla miejscowości Kobielnik: uchwała nr XIV/86/08 Rady Gminy Wiśniowa z 16 czerwca 2008 r.; dla miejscowości Lipnik: uchwała nr XIV/87/2008 Rady Gminy Wiśniowa z 16 czerwca 2008 r.; dla miejscowości Wierzbanowa: uchwała nr XIV/88/2008 r. Rady Gminy Wiśniowa z 16 czerwca 2008 r.

¹⁶ Dla miejscowości Wiśniowa: uchwała XXIX/187/2010 Rady Gminy Wiśniowa z 15 marca 2010 r.

w związku z czym tereny osuwiskowe powstałe w okresie objętym kontrolą nie zostały w nich uwzględnione.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta, *we wrześniu br. Gmina planuje ogłosić przetarg nieograniczony na opracowanie projektów zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących obszar całej Gminy.*

Uchwały Rady Gminy o przystąpieniu do sporządzenia MPZP zostały podjęte 20 czerwca 2011 r.

Do czasu zakończenia kontroli (21 września 2016 r.) wojewoda nie wydał stosownej oceny zgodności uchwalonego studium z przepisami prawa¹⁷, tak więc przygotowania w zakresie postępowania w sprawie ogłoszenia zamówienia publicznego na opracowanie projektów MPZP zostały wstrzymane.

(dowód: akta kontroli str. 208-248; 258-321; 349-350; 354-356; 357-363)

Wójt wyjaśnił, że *w związku z faktem podjęcia przez Radę Gminy Wiśniowa uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium oraz zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących obszar całej gminy dokonywanie oceny aktualności studium i planów zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn.zm.) stało się bezprzedmiotowe.*

(dowód: akta kontroli str. 251-257)

Wójt Gminy wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie wydano żadnej decyzji o warunkach zabudowy dla terenów objętych ryzykiem osuwiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 251-257)

Wójt Gminy wyjaśnił, że *Gmina sukcesywnie podejmuje działania w zakresie zapobiegania ruchom osuwiskowym oraz ochrony przed ich skutkami mieszkańców Gminy. Już w 2006 r. wprowadzono do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Wiśniowa obejmujących miejscowości Poznachowice Dolne oraz Węglówka następujący zapis: na obszarach potencjalnego występowania osuwisk i złazisk oraz w przypadku, gdy spadek terenu przekracza 12%, ustala się zgodnie z przepisami odrębnymi, obowiązek określenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych na podstawie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, potwierdzającej możliwość bezpiecznej realizacji inwestycji". Do MPZP obejmujących miejscowości Glichów, Kobielnik, Lipnik, Wierzbanowa i Wiśniowa wprowadzono zapisy, że „w przypadku realizacji obiektów budowlanych na terenach położonych w granicach strefy potencjalnego zagrożenia ruchami osuwiskowymi oraz na terenach o nachyleniu większym niż 15% należy przed uzyskaniem właściwej, wymaganej odrębnymi przepisami decyzji administracyjnej ustalić geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych zgodnie z przepisami odrębnymi. Na terenach położonych w granicach potencjalnego zagrożenia ruchami osuwiskowymi obowiązuje wymóg wyposażenia terenów przeznaczonych pod zainwestowanie w systemy zorganizowanego odprowadzania wód opadowych poza tereny zagrożone ruchami osuwiskowymi.*

Wójt wyjaśnił także, że w uchwalonym w 2016 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy wprowadzone również zostały odpowiednie zapisy w kwestii ochrony obszarów narażonych na niebezpieczeństwo osuwania się mas ziemnych, *poprzez m.in. stosowanie dostępnych zabezpieczeń technicznych (także dla zabudowy już istniejącej); zalesianie oraz wprowadzanie nasadzeń odpowiednio wiążących podłoże; warunkowe dopuszczanie zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej po przeprowadzeniu odpowiednich badań geologiczno-inżynierskich i na warunkach z nich wynikających, przy zagospodarowaniu terenu z dużym udziałem zieleni". Również wobec obszarów nieczynnych osuwisk wprowadzono zalecenia, aby przed wprowadzeniem zabudowy przeprowadzić badania geologiczno-inżynierskie.*

¹⁷ Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwała Nr XV/160/16 Rady Gminy Wiśniowa z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiśniowa została przesłana do wojewody 4 lipca 2016 r. (data wpływu do MUW 7 lipca 2016 r.). 1 sierpnia 2016 r. przekazano wojewodzie brakujące materiały.

W MPZP dla poszczególnych miejscowości znajdują się wyżej wymienione zapisy dotyczące realizacji obiektów budowlanych w granicach strefy potencjalnego zagrożenia ruchami osuwiskowymi.

(dowód: akta kontroli str. 251-257; 258-321)

Wójt Gminy wyjaśnił, że Rada Gminy w Wiśniowej nie wydawała uchwał na podstawie art. 13 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu¹⁸.

W wyniku szkody osuwiskowej, która wystąpiła w miejscowości Lipnik w 2014 r., doszło do przerwania sieci wodociągowej stanowiącej własność Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 15-35; 349-350)

Na stronie internetowej Urzędu znajdowały się zalecenia dla ludności zamieszkającej na terenach osuwiskowych lub zagrożonych ruchami masowymi opracowane w październiku 2010 r. przez m.in. Państwową Służbę Geologiczną.

Wójt wyjaśnił, że oprócz zaleceń dla ludności, zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu, zalecenia formułowano zwłaszcza w dokumentach planistycznych, tj. w projektach zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz projekcie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 89; 251-257)

W okresie objętym kontrolą Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Myślenicach¹⁹ wydał pięć decyzji nakazujących m.in. natychmiastowe wyłączenie z użytkowania w całości budynku mieszkalnego z częścią gospodarczą oraz wykonanie doraźnych zabezpieczeń budynku mieszkalnego przed dostępem osób niepowołanych oraz występującym zagrożeniem bezpieczeństwa ludzi i mienia²⁰; rozbiórkę nieużytkowanego budynku mieszkalnego z częścią gospodarczą oraz uporządkowanie terenu po wyburzonym budynku²¹; usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w budynkach mieszkalnych poprzez wykonanie robót zabezpieczających wskazanych w ekspertyzie stanu technicznego budynku mieszkalnego²².

Jedna z decyzji posiadała klauzulę natychmiastowej wykonalności zgodnie z art. 108 KPA ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia. W pozostałych decyzjach wyznaczono terminy wykonania robót m.in.: rozpoczęcie do dnia 1 stycznia 2011 r., a zakończenie do 30 września 2011 r.; do 30 czerwca 2011 r. (zmieniony na 30 czerwca 2012 r.); 31 sierpnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 327-343)

Wójt Gminy wyjaśnił, że *nie przypomina sobie sytuacji konfliktowych dotyczących wykonywania zadań z zakresu zapobiegania występowania osuwisk lub usuwania ich skutków, jakie Gmina Wiśniowa miałaby z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.*

(dowód: akta kontroli str. 251-257)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w badanym obszarze.

Ocena częściowa

3. Sposób finansowania zadań związanych z niniejszą kontrolą

Opis stanu
faktycznego

Z budżetu Gminy wydatkowano środki finansowe na zapewnienie mieszkania zastępczego osobie poszkodowanej w wyniku wystąpienia osuwisk w 2010 r. Środki wydatkowano w ramach pomocy społecznej (zasilki celowe). Wysokość poniesionych wydatków w latach

¹⁸ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu - Dz. U. z 2016 r. poz. 1067.

¹⁹ Dalej: Nadzór budowlany lub PINB

²⁰ Decyzja PINB.7356/G-II/13/10 z 03 września 2010 r., z rygorem natychmiastowej wykonalności.

²¹ Decyzja PINB.7356/G-II/13/10 z 18 października 2010 r.

²² Decyzja PINB.7356/G-II/15/10 z 18 listopada 2010 r. oraz PINB.7356/G-II/12/10 z 27 grudnia 2010 r.

2010-2016 to 19 631,39 zł, przeznaczonych na pomoc społeczną – finansowanie kosztów mieszkania zastępczego osobie poszkodowanej w wyniku osunięcia się ziemi; wykonanie studni oraz opłaty notarialne przy zakupie działki pod budowę nowego domu dla osoby poszkodowanej, która otrzymała decyzję PINB nakazującą natychmiastowe wyłączenie z użytkowania w całości budynku mieszkalnego z częścią gospodarczą.

(dowód: akta kontroli str. 123-142; 327-343; 383-387; 432-438)

Na realizację zadań objętych niniejszą kontrolą Gmina otrzymała dotacje z budżetu państwa w wysokości 254 791 zł²³, z tego w roku 2011 – 204 791 zł, przekazanych w formie zasiłku celowego w związku ze szkodami spowodowanymi niekorzystnymi zjawiskami – osuwiska²⁴. Wyżej wymienione zadania nie były finansowane ze środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 123-142; 143-156; 327-343; 383-387; 432-438)

Gmina nie podejmowała starań o uzyskanie dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i/lub Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie.

Przyczynami niepodjęcia starań o dodatkowe środki z ww. Funduszy, zgodnie z wyjaśnieniami Wójta, był fakt, iż stwierdzone uszkodzenia dróg gminnych były spowodowane gwałtownymi opadami deszczu, a nie ruchami osuwiskowymi. Wyjaśnił również, że szkody osuwiskowe wystąpiły w mieniu prywatnym, a Gmina nie ma podstaw prawnych do realizacji zadań z tego zakresu. W wyjaśnieniach wskazał również na fakt, że uzyskanie dodatkowych środków na realizację przedmiotowych zadań wymaga w pierwszej kolejności opracowania ekspertyz geologicznych i projektów stabilizacji danego osuwiska, z których nie zawsze wynika możliwość ustabilizowania danego osuwiska lub koszt jego stabilizacji może przekraczać zarówno możliwości finansowe właścicieli nieruchomości, jak i gminy, bo – jak wskazał – osuwisko rozpostarte jest na rozległym terenie (ok. 40 ha), w zasięgu którego znajdują się 23 budynki mieszkalne i 15 budynków gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 123-142; 439-440)

W latach 2011-2012 Gmina podejmowała starania w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych na zabezpieczenie trzech budynków mieszkalnych znajdujących się na terenie osuwisk w ramach projektu „Ochrona przeciwośuwiskowa (finansowanie likwidacji skutków osuwisk i zapobieganie ich wystąpieniu)”, jednakże działania te były nieskuteczne ze względu na fakt negatywnej opinii Wojewódzkiego Zespołu Nadzorującego Realizację ww. projektu²⁵.

W latach 2014 i 2016 Gmina podjęła również działania w MUW w Wydziale Rolnictwa w celu pozyskania środków finansowych na remont infrastruktury w ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych w zakresie zadań „Lipnik droga do ujęcia nr 1 wraz z remontem przepustów”; „Remont ujęcia nr 1 w miejscowości Lipnik” oraz „Remont drogi Leśniczówka-Kamiennik-Kąty (w miejscowości Lipnik, wraz z remontem przepustu)”. Z uwagi na fakt, iż zadania te znajdowały się na terenach osuwiskowych, MUW odmówił dofinansowania wymienionych wyżej zadań w ramach dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z remontem i odbudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej. Gmina została poinformowana wówczas o możliwości dofinansowania takich zadań w oparciu o Wytoczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych polegających na naprawie, odbudowie, budowie, przeniesieniu, stabilizacji i ulepszeniu infrastruktury publicznej zniszczonej, uszkodzonej bądź zagrożonej przez ruchy osuwiskowe ziemi lub erozję brzegu morskiego. Ze względu na duży obszar osuwiska Gmina nie złożyła wniosku w tym zakresie.

²³ Dotacja celowa przekazana przez Wojewodę Małopolskiego w dziale 852 – Pomoc społeczna, w rozdziale 85278 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, § 2010 – Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom ustawami.

²⁴ W tym 50 000 zł – dotacja w 2010 r. na zakup działki budowlanej pod budowę nowego domu.

²⁵ Opinia brzmiała: „Osuwisko aktywne. Stabilizacja osuwiska mało prawdopodobna przy konsekwentnym osuwisku skalnym, zwłaszcza gdy szczegółowo nie jest rozpoznana powierzchnia lub powierzchnie poślizgu. Ponadto stabilizacja na tego typu osuwiskach jest trudna i ma bardzo niskie prawdopodobieństwo trwałości”. Ponadto w jednym przypadku kwestia osuwiska dotyczyła budynku letniskowego, położonego w miejscowości Węglówka, którego właściciel mieszka na terenie gminy Mysłenice.

(dowód: akta kontroli str. 123-142; 157-195; 364-382)

Na realizację zadań objętych niniejszą kontrolą, tj. usuwanie skutków zdarzenia osuwiskowego mającego miejsce w maju 2010 r., Gmina wydatkowała środki finansowe w wysokości 254 791 zł, z tego środki wydatkowane w 2010 r. – 50 000 zł oraz 204 791 zł w 2011 r. (wypłata zasiłków celowych). Środki pochodziły z dotacji celowej z budżetu państwa i zostały wypłacone trzem rodzinom w wysokości – odpowiednio – 100 000 zł; 54 791 zł oraz 50 000 zł.

Na pokrycie skutków ww. zdarzenia Gmina wydatkowała również środki własne na zapewnienie mieszkania zastępczego osobie poszkodowanej w wyniku wystąpienia osuwisk w 2010 r.; wykonanie studni oraz opłaty notarialne przy zakupie działki pod budowę nowego domu; na częściowe pokrycie kosztów związanych z zabezpieczeniem budynku – odwodnieniem domu; wykonanie ekspertyzy geotechnicznej budynku mieszkalnego; dofinansowanie ekspertyzy konstrukcyjnej budynku i ekspertyzy geologicznej oraz na zabezpieczenie terenu przed osuwiskiem w postaci wykonania trzech studni.

Na wyremontowanie dróg Gmina otrzymała dotację z tytułu likwidacji skutków powodzi.

(dowód: akta kontroli str. 123-142; 143-156; 383-387; 432-438)

Odnosnie do sposobu finansowania zadań w zakresie usuwania skutków wystąpienia osuwisk, Wójt Gminy złożył następujące wyjaśnienia: *Jeżeli chodzi o sposób finansowania zadań w zakresie usuwania skutków wystąpienia osuwiska, to w obecnym stanie prawnym należy rozróżnić dwie sytuacje w zależności od tego, czy szkoda powstała w mieniu komunalnym, czy w mieniu prywatnym. W pierwszym przypadku usuwanie skutków osuwisk obciąża Gminę. Gmina usuwa te skutki bądź samodzielnie z własnych środków, bądź ze znacznym dofinansowaniem Skarbu Państwa w systemie m.in. uzyskiwania promes od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W mojej ocenie takie rozwiązanie prawne jest nieprawidłowe. Należałoby tą materię uregulować ustawowo i poprzez wydanie odpowiednich aktów wykonawczych (rozporządzeń), aby były dla gmin jasne kryteria kiedy się mogą ubiegać o dotacje i w jakiej wysokości. Wytyczne ministerialne dają bowiem Wojewodom możliwość zbyt szerokiej uznaniowości przy rozpatrywaniu wniosków składanych przez gminy. Wytyczne nie przewidują możliwości działania, kiedy szkoda jest spowodowana np. powodzią, a powstała na terenie osuwiska. Nie rozróżnia się przy tym, czy osuwisko jest nieaktywne, aktywne okresowo czy aktywne ciągle. Wymaga się wtedy stabilizacji osuwiska, co przy osuwiskach nieaktywnych jest niecelowe i finansowo nieopłacalne, lub przeniesienia w nowe miejsce elementów uszkodzonej infrastruktury. Przykładowo, w roku 2016 odmówiono Gminie przyznania dotacji na odbudowę drogi zniszczonej przez powódź (wartość prac ok. 500 tys. zł) powołując się, że przebiega ona przez tereny osuwiskowe i winno się zastosować przeniesienie drogi lub stabilizację osuwiska (w załączeniu odpowiedź MUW). Przeniesienie drogi, to koszt wyznaczenia w terenie nowych działek, koszt wykupu lub wywłaszczenia, który szacunkowo można już wskazać na 1,5-2 mln zł. Natomiast stabilizacja całego 40 ha osuwiska, na którym stoi 26 domów będzie kosztować kilka czy kilkanaście milionów złotych. Należy nadmienić, że żaden budynek nie został uszkodzony, a osuwisko w dużej części jest osuwiskiem nieaktywnym. Jeżeli skutkiem ruchów osuwiskowych doszło do powstania szkód w mieniu prywatnym, zwłaszcza do uszkodzenia lub zniszczenia domów, to od 2010 r. gminne ośrodki pomocy społecznej na podstawie art. 40 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. z 2016 r., poz. 930) mogły przyznawać poszkodowanym zasiłki celowe w kwotach 30 tys., 100 tys. i 300 tys. zł. Zasiłki były finansowane ze środków Skarbu Państwa, ale też na podstawie wytycznych ministerialnych, a nie w oparciu o pełną podstawę ustawową i odpowiednich aktów wykonawczych. W mojej ocenie takie rozwiązanie jest niewystarczające i nieprawidłowe. Nie przewidziano też takiej sytuacji, która faktycznie miała miejsce w naszej gminie, że w 2010 r. w wyniku ruchów osuwiskowych został uszkodzony dom mieszkalny. PIB wydał zgodę na dalsze użytkowanie budynku, a jednocześnie geolog wskazał, że osuwisko jest nadal aktywne. Rodzina otrzymała zasiłek 100 tys. zł na remont uszkodzonego budynku i dalej w nim mieszka świadoma, że w każdej chwili może dojść do kolejnych ruchów osuwiskowych i do katastrofy zagrażającej ich życiu. Rodzina nie ma środków na wybudowanie nowego domu w innym miejscu, a Gmina nie ma podstaw prawnych na zapewnienie im pomocy w budowie nowego domu. Zatem, w mojej ocenie, obecne regulacje prawne w zakresie*

usuwania negatywnych skutków ruchów osuwiskowych są w wysokim stopniu niezadowalające i niewystarczające. Materia winna może zostać uregulowana jednoznacznie w sposób ustawowy”.

(dowód: akta kontroli str. 349-353)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

Środki finansowe otrzymane z budżetu państwa planowane na realizację przedmiotowych zadań otrzymano i wykorzystano w 2011 r. w wysokości 204 791 zł, tj. w 100%. Środki były księgowane na koncie 133 – dochody budżetowe.

Środki własne Gminy wykorzystane w okresie objętym kontrolą wyniosły 19 631,39 zł, co stanowiło 100% środków planowanych na przedmiotowe zadania.

(dowód: akta kontroli str. 123-142; 432-438)

Gmina nie zlecała prac i zakupu środków trwałych na potrzeby realizacji zadań związanych z osuwiskami.

(dowód: akta kontroli str. 123-142)

Zgodnie z wymogiem MUW, na udzielanie dotacji na realizację zadań z zakresu polityki społecznej dofinansowanie przedmiotowych zadań Gmina nie podpisywała umów²⁶, co było wynikiem wystąpienia Wojewody Małopolskiego do Ministerstwa Finansów o dokonanie wykładni art. 150 ustawy o finansach publicznych²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 142)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w badanym obszarze.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸ 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.

²⁶ Pisma MUW Wydział Polityki Społecznej znak: PS.III.0713-01-10 z 6 stycznia 2010 r. oraz PS.II.3011-23-10 z 7 czerwca 2010 r.

²⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych i nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 23 września 2016 r.

Kontroler

Barbara Madejska
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor