



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.015.01.2016

P/16/048

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

Trzebowniko 22, 36-001 Trzebowniko

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/048 – Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	Maciej Pilecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/84/2016 z dnia 26 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Strzyżowie, zwane dalej „Starostwem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starostą Strzyżowskim od dnia 27 listopada 2010 r. jest Robert Godek, zwany dalej „Starostą”. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości ocenia działalność Starostwa w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Starostwo posiadało wiedzę o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach, na których te ruchy wystąpiły. Informacje o osuwiskach posiadane przez Starostwo były udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa oraz za pomocą Systemu Geoinformacyjnego Powiatu.

Do prowadzenia spraw związanych z osuwiskami zatrudniony był geolog powiatowy posiadający wymagane kwalifikacje.

Starostwo prowadziło obserwację terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi za pomocą Zarządu Dróg Powiatowych w Strzyżowie, który to dokonywał cyklicznych objazdów i przeglądów dróg powiatowych również pod kątem możliwości zaistnienia zjawisk osuwiskowych lub ich uaktywnienia. Ponadto na obszarze powiatu Państwowy Instytut Geologiczny, zwany dalej „PIG”, prowadził monitoring jednego osuwiska.

W wydawanych opiniach dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (dalej „Studium”) oraz pięciu wnioskach dotyczących zaopiniowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej „mpzp”), Starostwo zalecało wprowadzenie zmian pod kątem uwzględnienia terenów osuwiskowych i zagrożonych przemieszczaniem się mas ziemi.

W okresie objętym kontrolą² na zadania związane z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i ich skutkom Starostwo wydatkowało środki w wysokości 15.533.146,21 zł. Zadanie te związane były ze sporządzaniem dokumentacji

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Od 1 stycznia 2011 r. do 1 połowy 2016 r.

geologiczno-inżynierskich oraz projektowo-budowlanych, oraz prowadzeniem prac stabilizujących osuwiska oraz likwidacją ich skutków. Na powyższe zadania Starostwo pozyskało środki w ramach dotacji celowych z budżetu państwa. Dotacje te zostały prawidłowo wykorzystane i rozliczone. Analiza postępowań przetargowych wykazała, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³ (dalej „pzp”).

Rejestr prowadzony przez Starostwo był niepełny, gdyż nie zawierał kart dokumentacyjnych wszystkich osuwisk znajdujących się na terenie powiatu. Baza danych Projektu Systemu Osłony Przeciwosuwiskowej (dalej „SOPO”), do których Starostwo miało dostęp zawierała łącznie 2.206 kart osuwisk znajdujących się na obszarze powiatu strzyżowskiego, tj. o 2.099 więcej niż w rejestrze prowadzonym przez Starostwo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2016 (I półrocze) podstawą ustalania miejsc występowania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i tych, na których te ruchy występowały były następujące dokumenty:

1. „Inwentaryzacja terenów osuwiskowych na terenie Gminy Czudec” sporządzona w 2000 r. przez Zakład Usług Geologicznych i Projektowych Budownictwa i Ochrony Środowiska „GEOTECH”, zgodnie z którą na terenie Gminy Czudec zlokalizowanych było 109 osuwisk oraz 84 obszary predysponowane osuwiskowo.

2. „Analiza zjawisk osuwiskowych na terenie województwa podkarpackiego”, sporządzona w 2001 r. przez Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polską Akademię Nauk, obejmująca teren całego powiatu, zgodnie z którą na terenie powiatu zlokalizowanych było 373 osuwisk (czynnych i nieczynnych).

Powyższą dokumentację Starostwo uzyskało od Wojewody Podkarpackiego w 2003 r. wraz z „Mapą geologiczno-gospodarczą Polski”, która pełniła rolę rejestru osuwisk na obszarze powiatu strzyżowskiego.

3. „Rejestracja osuwisk na terenach Karpat” (monitoring osuwisk na terenach Karpat fliszowych), sporządzona w 2004 r. przez PIG – Oddział Karpacki, obejmująca gminy Strzyżów i Wiśniowa, zgodnie z którą na terenach powyższych gmin zlokalizowanych jest 320 osuwisk oraz 242 obszary predysponowane osuwiskowo. Dokumentacja przekazana Staroście przez Wicewojewodę Podkarpackiego w 2005 r.

4. Karty dokumentacyjne osuwisk (102 karty pozyskane od PIG w trybie interwencyjnym w celu pomocy ludziom dotkniętym katastrofalną aktywnością osuwisk w 2010 r., pozostałe pięć kart uzyskane w późniejszym okresie). Łączna powierzchnia osuwisk udokumentowana w formie kart stanowiła obszar 556,36 ha, tj. 11,1 % całkowitej powierzchni osuwisk.

5. SOPO - obejmujący gminy Czudec, Wiśniowa, Niebylec, Frysztak oraz Strzyżów, zgodnie z którym na powyższych terenach zlokalizowanych jest łącznie 2.206 osuwisk oraz 304 tereny zagrożone.

³ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

Powierzchnia całkowita osuwisk na posiadanych mapach opracowanych w ramach SOPO wynosiła 5.010,4 ha, co stanowiło 9,95% powierzchni ewidencyjnej powiatu strzyżowskiego, wynoszącej 50.363 ha.

Mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi dla gmin: Czudec, Frysztak, Niebylec zostały przekazane Starostwu 4 lipca 2014 r., dla gminy Wiśniowa 25 września 2015 r., natomiast dla gminy Strzyżów 5 marca 2016 r. (mapy z prac terenowych przeprowadzonych w 2004 r. przekształcone na wersję cyfrową w 2015 r.).

Powyższe opracowania zawierały informacje zarówno o położeniu osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi jak i o ich cechach oraz parametrach podłoża.

(dowód: akta kontroli str. 5-58, 69-72)

Zdaniem Starosty tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi mogą ustalać osoby posiadające uprawnienia geologiczne kat.: VI, VII lub VIII.

(dowód: akta kontroli str. 59-64)

Przeprowadzone oględziny wykazały, że dane pozyskane w ramach Projektu SOPO, zostały przekazane Starostwu przez PIG w formie papierowej (mapy i karty osuwisk) oraz w formie cyfrowej (mapy). Karty zostały zeskanowane do plików w formacie „PDF” i wraz z cyfrową wersją map poszczególnych gmin, zamieszczone na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa. Kopie powyższych danych były zapisane na komputerze Inspektora Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (dalej „Wydziału OŚRL”), pełniącego równocześnie funkcję Geologa Powiatowego. Dostęp do plików był możliwy po wprowadzeniu loginu i hasła do systemu. Ponadto format zapisu plików uniemożliwiał modyfikację ich treści.

(dowód: akta kontroli str. 65)

Tematyką związaną z ruchami masowymi ziemi w Starostwie zajmuje się jedna osoba zatrudniona na pół etatu, jako Geolog Powiatowy (od 1 maja 2011 r.) oraz na pół etatu, jako inspektor w Wydziale OŚRL.

Geolog Powiatowy posiadał niezbędne kwalifikacje do wykonywania swojej funkcji zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie *wynagradzania pracowników samorządowych*⁴, tj.: posiadał pięcioletni staż pracy, wykształcenie wyższe geologiczne (AGH w Krakowie w zakresie Geologia Złóż i Geochemia Środowiska).

Ponadto ukończył seminarium „kurs przygotowujący do stwierdzenia kwalifikacji w zakresie dozoru prac geologicznych i kierowania robotami geologicznymi dla kategorii XI i XII, wraz z wybraną problematyką dla kategorii od II do VII” (7 maja 2008 r.).

Starostwo nie dysponowało sprzętem specjalistycznym do rozpoznawania i monitorowania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 59-64, 66-68)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Starostwa w badanym zakresie.

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1786 ze zm.

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

Opis stanu
faktycznego

Na obszarze powiatu strzyżowskiego obserwacje terenów osuwiskowych oraz zagrożonych ruchami masowymi ziemi, w przypadku gruntów będących własnością powiatu, prowadzi Powiatowy Zarząd Dróg w Strzyżowie. Dokonuje on cyklicznych objazdów i przeglądów dróg pod kątem możliwości zaistnienia zjawisk osuwiskowych lub ich uaktywnienia. Przeglądy prowadzone są cyklicznie, co najmniej raz w miesiącu na następujących drogach:

- droga nr 1938 - Połomia – Glinik Charzewski,
- droga nr 1340 – Bystrzyca – Nowa Wieś,
- droga nr 1930 – Żarnowa – Glinik Zaborowski,
- droga nr 1412 – Lubenia – Połomia,
- droga nr 1349 – Brzeziny – Jaszczurowa – Sępina.

Robert Godek - Starosta wyjaśnił, że na pozostałym obszarze „posiadamy dane z punktu monitoringu zlokalizowanym na aktywnym osuwisku w Zaborowie oraz stale współpracujemy z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Strzyżowie w celu wymiany informacji, co do możliwych uszkodzeń w obiektach budowlanych, których przyczyną mogłyby być ewentualne ruchy osuwiskowe.

Według doświadczeń powiatu strzyżowskiego specyfika zjawiska, jakim są ruchy masowe ziemi, nie wymaga większej liczby instalacji monitoringu niż funkcjonujący aktualnie w Zaborowie (monitoring wgłębny i powierzchniowy osuwiska), prowadzony przez PIG, gdyż zjawiska rejestrowane przez ten punkt są reprezentatywne dla całego obszaru powiatu. Nasze doświadczenia z lat 2000, 2005, 2010 wskazują, że wystąpienie klęski osuwisk nie ma charakteru nagłego. Bezpośrednią przyczyną ruchów masowych ziemi, ze względu na budowę geologiczną terenu, są intensywne, długotrwałe opady prowadzące do wysokiego nasiąknięcia podłoża, a w konsekwencji do przekroczenia punktu krytycznego i uaktywnienia się osuwiska. Dlatego wszystkie służby i administracja powiatowa stale monitorują tego typu zjawiska”.

W okresie objętym kontrolą nie przekazywano wyników monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 59-64, 73-85)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Starostwa w badanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

Rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których ruchy te występują prowadzony był na podstawie dokumentacji opisanej w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego. Starosta udostępniał rejestr kart osuwisk na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa oraz mapy osuwisk za pomocą Systemu Geoinformacyjnego Powiatu Strzyżowskiego⁵.

⁵ <https://mapapubliczna.strzyzowski.pl/map/viewer/map.aspx>

Rejestr prowadzony przez Starostwo zawierał mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi obszaru całego powiatu oraz 107 kart dokumentacyjnych osuwisk. Powyższy rejestr nie zawierał wszystkich kart terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemi.

Wyniki monitoringu nie były wprowadzane do rejestru ze względu na niewystępowanie w okresie objętym kontrolą zmian, które by to uzasadniały.

(dowód: akta kontroli str. 5-58, 69-72)

Analiza 15 kart dokumentacyjnych osuwisk wykazała, że w kartach pominięta została rubryka dotycząca numeru ewidencyjnego działek, na których znajduje się osuwisko (pkt 2 – Lokalizacja osuwiska, ppkt 5).

(dowód: akta kontroli str. 89-171)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że karty „zostały wykonane w ramach tzw. działań interwencyjnych w latach 2010-2012 przez pracowników PIG. W pkt. 2 ppkt 5 tych kart zamieszczono odesłanie do mapy topograficznej w skali 1:10.000. Mapa, będąca częścią karty, obrazuje zasięg osuwiska i zawiera m.in. numery budynków zniszczonych lub uszkodzonych, zlokalizowanych w jego obrębie”. Przekazane przez PIG karty są podpisane przez ich autorów – geologów posiadających uprawnienia geologiczne i zatwierdzone przez koordynatora Projektu SOPO.

„Pomimo braku wskazania działek ewidencyjnych na kartach osuwisk, Starostwo poczyniło starania o zwektoryzowanie osuwisk przez geodetów budujących system Geoinformacyjny Powiatu Strzyżowskiego i w chwili obecnej, na stronie internetowej Powiatu dostępne jest w trybie publicznym narzędzie umożliwiające zweryfikowanie położenia konkretnej nieruchomości względem osuwisk. Niezależnie od powyższego zwrócono się do PIG w Warszawie o uzupełnienie opracowanych kart w zakresie numerów ewidencyjnych, stosownie do obowiązującego w tym zakresie wzoru”.

(dowód: akta kontroli str. 87-88a)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których ruchy te występują był prowadzony przez Starostwo niezgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w *sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi*⁶, gdyż nie zawierał kart rejestracyjnych wszystkich terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz osuwisk. Powyższy rejestr zawierał 107 kart dokumentacyjnych, natomiast baza danych Projektu SOPO⁷ zawierała łącznie 2.206 kart osuwisk znajdujących się na obszarze powiatu strzyżowskiego, tj. o 2.099 więcej niż w rejestrze prowadzonym przez Starostwo.

Według wyjaśnień Starosty w rejestrze prowadzonym przez Starostwo ujętych i przekazanych do publicznego wglądu jest 107 kart osuwisk. W ocenie Starostwa są to najbardziej aktualne karty osuwisk czynnych, tj. takich, które uaktywniły się w ostatnim czasie. PIG przekazał Starostwu do tej pory mapy z zaznaczonymi osuwiskami dla wszystkich gmin wchodzących w skład powiatu, natomiast nie przekazał kart osuwisk wykonanych w ramach SOPO. PIG realizował projekt etapowo i w wyniku tych prac na stronie internetowej aplikacji SOPO sukcesywnie ukazywały się karty osuwisk. PIG nie umożliwiał wglądu do kart innym podmiotom niż samorządy.

⁶ Dz. U. z 2007 r., nr 121, poz. 840

⁷ <http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/SOPO/>

Według informacji przekazywanych przez koordynatora Projektu SOPO były to karty wymagające weryfikacji przez PIG odnośnie znajdujących się w nich zapisów i jego zdaniem, do czasu rozstrzygnięcia ich statusu prawnego, nie powinny być przez samorządy upubliczniane.

W trakcie trwania kontroli (14 października 2016 r.) pracownik PIG poinformował w rozmowie telefonicznej, że karty mogą być wykorzystywane w rejestrze prowadzonym przez Starostów. W związku z tym, że karty nie są opieczetowane, analizie prawnej poddana będzie możliwość upublicznienia tych kart, jako dokumentów elektronicznych nieposiadających podpisów ich autorów.

(dowód: akta kontroli str. 59-64, 86)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działania Starosty ze względu na prowadzenie rejestru niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi.

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

Opis stanu faktycznego

Informacje o osuwiskach posiadane przez Starostwo były powszechnie dostępne w rejestrze zawierającym informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których te ruchy występują, prowadzonym przez Starostę na podstawie art. 110a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁸, który był udostępniany w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa oraz za pomocą Systemu Geoinformacyjnego Powiatu.

(dowód: akta kontroli str.172)

W okresie objętym kontrolą Starostwo rozpatrywało dwa wnioski dotyczące uzgodnienia Studium oraz pięć wniosków dotyczących zaopiniowania mpzp. Wszystkie sprawy Starostwo rozpatrywało w 2011 r.

Uwagi Starostwa dotyczyły:

- uwzględnienia uwarunkowań wynikających z występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych, tj. określenia w Studium obszarów narażonych na niebezpieczeństwo osuwania się mas ziemi: obszaru osuwisk, obszarów podatnych na powstawanie osuwisk ze względu na budowę geologiczną (tj. występowanie tzw. fliszu karpackiego wraz z pokrywą czwartorzędową),
- określenia wskaźników i kierunków dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania ww. terenów, w tym terenów osuwiskowych,
- uwzględnienia potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom a także granic terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych ze względu na lokalizację domu pogrzebowego oraz obszaru zabudowy usługowej i komunikacji, na obszarze predysponowanym do powstawania ruchów masowych,
- usunięcia niezgodności w części tekstowej projektu, w której podaje się, że obszar objęty zmianą znajduje się poza obszarami zagrożonymi osuwaniem się mas ziemnych a częścią graficzną, na której znajdują się tereny osuwiskowe,
- zamieszczenia zapisów o potrzebie ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych,
- niesporządzenia dokumentacji geologiczno-inżynierskiej.

⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.

Jedna opinia nie została wydana z powodu braku – w projekcie rysunku mpzp - wyrys z Studium z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem mpzp oraz z powodu niezłączenia do wniosku prognozy oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str.172-189)

W okresie objętym kontrolą Starostwo podjęło następujące działania w zakresie usuwania skutków osuwisk, ich stabilizacji oraz likwidacji:

- zlecało opracowanie dokumentacji geologiczno – inżynierskich,
- zlecało opracowanie dokumentacji projektowo – budowlanych,
- zlecało wykonanie prac likwidacyjnych oraz stabilizujących.

(dowód: akta kontroli str. 59-61, 190-215)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie prowadził kontroli stosowania przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*⁹ pod kątem zagrożenia osuwiskowego (art. 26 ust. 1 ustawy w związku z art. 5 ust. 1).

Z wyjaśnień Starosty wynika, że kontroli stosowania przepisów ustawy nie było, ponieważ w okresie poprzedzającym powstawanie ruchów masowych ziemi, nie zaistniały przesłanki, do wszczęcia postępowań i wydania decyzji nakazujących właścicielom gruntów rolnych zalesienie, zadrzewienie, zakrzewienie, lub założenie na nich trwałych użytków zielonych.

(dowód: akta kontroli str. 216-218)

W kontrolowanym okresie nie prowadzono z ramienia Starosty rekultywacji gruntów rolnych zdegradowanych w wyniku ruchów masowych ziemi (art. 20 ust. 2 powyższej ustawy), gdyż właściciele gruntów nie składali takich wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 216-218)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie prowadził postępowań i nie wydawał decyzji nakazujących właścicielom gruntów rolnych podjęcie działań dla przeciwdziałania ruchom masowym ziemi w trybie art. 15 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Starosta wyjaśnił m.in., że „obowiązki dotyczące podjęcia przez właścicieli gruntów dotkniętych osuwiskami stosownych działań dla przeciwdziałania skutkom ruchów masowych ziemi formułowane były w decyzjach wydawanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Strzyżowie”.

(dowód: akta kontroli str. 216-218)

Starostwo na stronie internetowej od maja 2010 r. do dnia zakończenia kontroli zamieszczało wskazówki dla społeczności, dotyczące generalnych zasad, jakimi należy się kierować, aby uniknąć szkód osuwiskowych. Ponadto na powyższej stronie znajdował się również link do pobrania „Zaleceń dotyczących zabezpieczania się przed osuwiskami i postępowania w przypadku ich wystąpienia” autorstwa pracownika Instytutu Budownictwa Wodnego Polskiej Akademii Nauk w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 172)

Z wyjaśnień Starosty wynika, że współpraca Starostwa z Marszałkiem Województwa oraz gminami w zakresie zapobiegania ruchom i ich skutkom ma charakter stały. W kontrolowanym okresie dotyczyła m.in. konsultacji różnych działań z przedstawicielami geologa wojewódzkiego oraz samorządami gmin pod kątem uzgadniania właściwej procedury przygotowania procesu inwestycyjnego ze

⁹ Dz. U. z 2015r., poz. 909 ze zm.

względu na występowanie osuwisk oraz pomocy osobom poszkodowanym w likwidacji skutków osuwisk w obiektach budowlanych i na terenach objętych uprawami rolnymi (przeklasyfikowanie klasy gruntów). Samorządy gminne były stale informowane o postępie prac dotyczących rejestracji osuwisk i konieczności uwzględniania powstałych w tym zakresie dokumentów w zadaniach własnych. Według Starosty należy podkreślić, że geolodzy zatrudnieni w Urzędzie Marszałkowskim uczestniczyli w pracach zespołów pracujących na terenie powiatu strzyżowskiego w latach 2010-2011 w zakresie identyfikacji osuwisk i oceny ich skali.

(dowód: akta kontroli str. 59-64)

W latach 2011-2016 (I półrocze) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Strzyżowie przeprowadził łącznie 35 kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości obowiązku zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektów na terenach zagrożonych osuwaniem mas ziem lub tam gdzie te osuwiska wystąpiły, w tym: w 2011 r. – 28 kontroli, w 2012 r. – 6 kontroli, w 2014 r. – 1 kontrola, w latach 2013, 2015, 2016 (I półrocze) nie było kontroli ze względu na brak zgłoszeń.

W konsekwencji wydano 35 decyzji, z czego:

- 18 decyzji nakazujących rozbiórkę budynków uszkodzonych przez osuwisko,
- 10 decyzji nakazujących właścicielom budynków uszkodzonych przez osuwisko, wykonanie niezbędnych robót zabezpieczających,
- 6 decyzji umarzających postępowanie, ponieważ oględziny wykazały, że budynki nie stwarzają zagrożenia i mogą być bezpiecznie użytkowane (mimo stwierdzonych niewielkich uszkodzeń),
- 1 decyzja nakazująca wyłączenie z użytkowania budynku mieszkalnego (sprawa w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Rzeszowie).

(dowód: akta kontroli str. 219-220)

Analizie poddano 26 decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych przez Starostę na terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Wydane decyzje dotyczyły budowy budynków mieszkalnych, budynków gospodarczych, przydomowych oczyszczalni ścieków, odbudowy budynku, oraz przebudowy i nadbudowy budynku. Zapisy związane z potrzebą ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia (w przypadku terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych) oraz wykonania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (w przypadku lokalizacji projektowanego obiektu na obszarze osuwiskowym) zawarte były w decyzjach o warunkach zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 221-276)

Starosta odnośnie trudności w realizacji zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom wyjaśnił, że „specyfika zdarzeń osuwiskowych wymaga wysokich nakładów na ich stabilizację i zabezpieczenie. W związku z tym trudnością było uzyskanie wystarczających środków finansowych na odbudowę i stabilizację dróg powiatowych uszkodzonych wskutek ruchów masowych ziemi oraz pomocy dla mieszkańców, adekwatnej do skali zniszczeń. W dwóch przypadkach dotyczących mienia Powiatu Strzyżowskiego, na podstawie opinii PIG, ze względu na konieczność poniesienia nadmiernie wysokich kosztów w stosunku do spodziewanych efektów oraz rozległość obszarów osuwiskowych, Powiat Strzyżowski odstąpił od zabezpieczenia i likwidacji osuwisk, zapewniając jedynie bezpieczną przejezdnosć dróg w ramach zadań realizowanych na bieżąco przez Powiatowy Zarząd Dróg w Strzyżowie”.

(dowód: akta kontroli str. 59-64)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Starostwa w badanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą na realizację zadań dotyczących zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom Starostwo w budżecie powiatu zaplanowało środki w wysokości 15.683.801 zł, w tym:

- na realizację zadań w 2011 r. – 1.516.188 zł,
- na realizację zadań w 2012 r. – 206.026 zł,
- na realizację zadań w 2013 r. – 4.184.854 zł,
- na realizację zadań w 2014 r. – 5.866.160 zł,
- na realizację zadań w 2015 r. – 3.812.573 zł,
- na realizację zadań w 2016 r. – 98.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 277-326)

Starostwo w okresie objętym kontrolą otrzymało na usuwanie skutków osuwisk powstałych w 2000 r., 2005 r. oraz 2010 roku łącznie 15.065.059 zł, w tym:

1. W 2011 r. kwotę 1.187.390 zł na wykonanie zadania „Stabilizacja osuwiska w ciągu drogi powiatowej nr 1927R Węglówka – Wysoka Strzyżowska – Dobrzechów km 4+800 – 5+160 – etap II”,

2. W 2012 r.:

- kwotę 36.900 zł na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej w ramach zadania pn. „Zabezpieczenie i stabilizacja osuwiska wraz z odbudową odcinka drogi powiatowej nr 1930R Żarnowa – Glinik Zaborowski w m. Żarnowa w km 0+910-0+980”,

- kwotę 27.060 zł na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej oraz kwotę 18.040 zł na opracowanie dokumentacji technicznej w ramach zadania pn. „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1320R Cieszyna – Stępina – Huta Gogołowska w km 6+030-6+730”. Dotacja na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej została pomniejszona o kwotę kary umownej naliczonej wykonawcy przez Starostwo, tj. o 5.548 zł,

- kwotę 27.060 zł na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej oraz kwotę 18.040 zł na opracowanie dokumentacji technicznej w ramach zadania pn. „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1915R Pstrągowa - Nowa Wieś w km 0+200-0+300” Dotacja na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej została pomniejszona o kwotę kary umownej naliczonej wykonawcy przez Starostwo, tj. o 5.074 zł,

- kwotę 27.060 zł na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej oraz kwotę 18.040 zł na opracowanie dokumentacji technicznej w ramach zadania pn. „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1938R Glinik Charzewski - Połomia”. Dotacja na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej została pomniejszona o kwotę kary umownej naliczonej wykonawcy przez Starostwo, tj. o 5.074 zł,

3. W 2013 r.:

- kwotę 2.087.910 zł na wykonanie właściwych prac dla zadania „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1320R Cieszyna – Stępina – Huta Gogołowska w km 6+030-6+730”,

- kwotę 698.671 zł na wykonanie właściwych prac dla zadania „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1915R Pstrągowa - Nowa Wieś w km 0+200-0+300”,
 - kwotę 1.101.842 zł na wykonanie właściwych prac dla zadania „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1938R Glinik Charzewski - Połomia”,
 - kwotę 55.350 zł na opracowanie dokumentacji projektowo-budowlanej w ramach zadania pn. „Zabezpieczanie i stabilizacja osuwiska wraz z odbudową odcinka drogi powiatowej nr 1930R Żarnowa – Glinik Zaborowski w m. Żarnowa w km 0+910-0+980”,
 - kwotę 32.472 zł na opracowanie dokumentacji geologiczno – inżynierskiej oraz kwotę 43.050 zł na opracowanie dokumentacji projektowo - budowlanej dla zadania „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1933R Wysoka Strzyżowska – Bonarówka – Żyznów w km 8+750-8+900”,
 - kwotę 37.392 zł na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej oraz kwotę 49.200 zł na opracowanie dokumentacji projektowo – budowlanej dla zadania „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1920R Różanka Wiśniowa w km 3+900-4+300”,
4. W 2014 r. kwotę 5.797.009 zł na wykonanie właściwych robót w ramach zadania „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1920R Różanka Wiśniowa w km 3+900-4+300”,
5. W 2015 r.:
- kwotę 533.409 zł na wykonanie właściwych robót w ramach zadania „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1933R Wysoka Strzyżowska – Bonarówka – Żyznów w km 8+750-8+900”,
 - kwotę 3.191.164 zł na wykonanie właściwych robót w ramach zadania „Zabezpieczanie i stabilizacja osuwiska wraz z odbudową odcinka drogi powiatowej nr 1930R Żarnowa – Glinik Zaborowski w m. Żarnowa w km 0+910-0+980”,
6. W 2016 r. kwotę 78.000 zł na opracowanie dokumentacji geologiczno – inżynierskiej w ramach zadania „Zabezpieczenie osuwiska wraz z odbudową odcinka drogi powiatowej nr 1349R Brzeziny Jaszczurowa - Stęпина w m. Jaszczurowa w km 4+450-5+100”.
- Ponadto na wykonanie zadania „Stabilizacja osuwiska w ciągu drogi powiatowej nr 1927R Węglówka – Wysoka Strzyżowska – Dobrzechów km 4+800 – 5+160 – etap II”, Starostwo pozyskało dotację celową od Powiatu Krośnieńskiego, w kwocie 278.708,19 zł, w ramach porozumienia o powierzeniu mu prowadzenia powyższego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 321, 327-434)

W okresie objętym kontrolą Starostwo nie starało się uzyskać dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, z budżetu środków europejskich ani z innych źródeł, na zadania związane z usuwaniem skutków ruchów masowych ziemi lub na zapobieganie takim ruchom.

Sposób finansowania zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i ich skutkom umożliwiał właściwą ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 276)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Starostwa w badanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie: 2011 r. - 2016 r. (I półrocze) na zadania związane z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i ich skutkom Starostwo wydatkowało środki w wysokości 15.533.146,21 zł, w tym:

- w 2011 r. – 1.516.157,93 zł, z czego 1.187.390 zł dotacja z budżetu państwa, 278.708,19 zł dotacja od Powiatu Krośnieńskiego, 50.059,74 zł środki własne powiatu (realizacja była niższa od planu o 30,03 zł),

- w 2012 r. – 190.330,20 zł, z czego 156.504 zł dotacja z budżetu państwa, 33.826,20 zł środki własne powiatu (środki niewykorzystane 15.695,80 zł, Starostwo zwróciło na rachunek budżetu państwa kwotę 15.696 zł z powodu kar umownych naliczonych wykonawcy dokumentacji projektowych),

- w 2013 r. – 4.184.854,13 zł, z czego 4.105.887 zł dotacja z budżetu państwa, 78.967,13 zł środki własne powiatu (wszystkie zaplanowane środki zostały wykorzystane),

- w 2014 r. – 5.831.990,88 zł, z czego 5.762.840 zł dotacja z budżetu państwa, 69.150,88 zł środki własne powiatu (realizacja była niższa od planu o 34.169,12 zł),

- na realizację zadań w 2015 r. – 3.809.813,07 zł, z czego 3.724.573 zł dotacja z budżetu państwa, 85.240,07 zł środki własne powiatu (realizacja była niższa od planu o 2.759,93 zł)

W 2016 r. nie wydatkowano środków na ww. cele.

(dowód: akta kontroli str. 277-326)

Środki uzyskane z budżetu państwa w ramach dotacji celowej na zapobieganie ruchom masowym ziemi oraz ich skutkom w ewidencji księgowej wyodrębniono w ramach rozdziału 60078 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych w § 6430 dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych powiatu.*

Prowadzona w Starostwie ewidencja pozwalała na prowadzenie wyodrębnionej ewidencji środków finansowych pochodzących z różnych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 277-326)

Analizie poddano pięć postępowań w trybie przetargu nieograniczonego na zadania związane z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i ich skutkom, tj.:

1. „Odbudowa odcinka drogi powiatowej w ramach zadania: Stabilizacja osuwiska w ciągu drogi powiatowej nr 1927R Węglówka – Wysoka Strzyżowska – Dobrzechów w km 4+800-5+160 – II etap” – kwota wydatkowana 1.484.237,93 zł,

2. „Likwidacja skutków osuwisk w powiecie strzyżowskim wraz z zabezpieczeniem infrastruktury przed dalszym osuwaniem się ziemi – I etap – likwidacja i zabezpieczenie osuwisk w miejscowościach Pstrągowa, Glinik Charzewski oraz Stępina” - łącznie wydatkowano 3.888.424,13 zł, w tym na:

- likwidację skutków i zabezpieczenie osuwiska na drodze powiatowej 1915R Pstrągowa – Nowa Wieś - 698.671,83 zł,

- likwidację i zabezpieczenie osuwiska na drodze powiatowej nr 1938 R Glinik Charzewski – Połomia - 1.101.842,23 zł,

- likwidację i zabezpieczenie osuwiska na drodze powiatowej nr 1320R Cieszyna – Stępina – Huta Głogowska - 2.087.910,07 zł,

3. „Wykonanie właściwych robót w ramach zadania: Likwidacja i zabezpieczanie osuwiska – droga powiatowa nr 1920R Różanka-Wiśniowa w km 3+900-4+300” – kwota wydatkowana 5.797.009,37 zł,

4. „Wykonanie właściwych robót w ramach zadania „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1933R Wysoka Strzyżowska – Bonarówka – Żyznów w km 8+750-8+900” – kwota wydatkowana 503.409,18 zł,

5. Wykonanie właściwych robót w ramach zadania „Zabezpieczenie i stabilizacja osuwiska wraz z odbudową odcinka drogi powiatowej nr 1930R Żarnowa – Glinik Zaborowski w m. Żarnowa w km 0+910-0+980” – kwota wydatkowana 3.191.164,89 zł.

Powyższe postępowania przetargowe prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy, tj.:

- wartości zamówień zostały określone zgodnie z art. 32-35 pzp,
- przedmiot zamówień został opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący za pomocą dokumentacji projektowo – budowlanych,
- Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówień („SIWZ”) zawierały wszystkie elementy określone w art. 36 pzp,
- wszyscy wykonawcy składający oferty zostali powiadomieni o wyborze najkorzystniejszych ofert, a informacje te zostały również zamieszczone na stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń Starostwa zgodnie z art. 92 pzp,
- umowy w sprawie zamówień publicznych zostały zawarte w terminach określonych w art. 94 pzp,
- postanowienia umów były zgodne z przedmiotami zamówień opisanych w SIWZ a zakres świadczeń wykonawców wynikający z umów był tożsamy z ich zobowiązaniami zawartymi w ofertach zgodnie z art. 140 pzp.

(dowód: akta kontroli str.435-542)

Starostwo w okresie objętym kontrolą w celu rozliczenia umów dotacji (dotacje opisane w pkt 5 wystąpienia pokontrolnego) przedkładało do odpowiedniego organu rozliczenia końcowe koszty zadań zgodnie z warunkami umów o dofinansowanie oraz w terminach w nich określonych. W każdym przypadku Starostwo do powyższych rozliczeń załączało kserokopie protokołów rzeczowo – finansowych końcowego odbioru zadań, faktur potwierdzających powstanie kosztów zadania oraz dokumentów bankowych potwierdzających sfinansowanie kosztów zadania.

W przypadku trzech dotacji Starostwo dokonało zwrotu jej części, tj.:

- kwota dotacji na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej zadania pn. „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1320R Cieszyna – Stępina – Huta Gogołowska w km 6+030-6+730” – kwota zwrócona 5.548 zł,
- kwota dotacji na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej zadania pn. „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1915R Pstrągowa – Nowa Wieś w km 0+200-0+300” – kwota zwrócona 5.074 zł,
- kwota dotacji na opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej zadania pn. „Likwidacja i zabezpieczenie osuwiska – droga powiatowa nr 1938R Glinik Charzewski - Połomia” – kwota zwrócona 5.074 zł.

Kwoty dotacji zostały pomniejszone o kwoty kar umownych naliczonych wykonawcy przez Starostwo.

(dowód: akta kontroli str.327-434, 543-572)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Starostwa w badanym zakresie.

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 Kontroli¹⁰, zwanej dalej „ustawą o NIK”, wnosi o podjęcie czynności w celu uzupełnienia prowadzonego przez Starostwo rejestru osuwerk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi o brakujące karty rejestracyjne osuwerk znajdujących się na obszarze Powiatu.

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 ust. 1 i 2 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 Rzeszowie.

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 dnia 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.

Trzebownik, dnia listopada 2016 r.

Maciej Pilecki
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
podpis

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677