



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.015.02.2016

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	Stanisław Tobolewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/98/2016 z dnia 14.09.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Strzyżowie, 38 – 100 Strzyżów ul. Przeclawczyka 5.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Do dnia 28 listopada 2014 r. Burmistrzem Strzyżowa był Pan Marek Andrzej Śliwiński, od dnia 29 listopada 2014 r. Burmistrzem Strzyżowa jest Pan Mariusz Kawa. (dowód: akta kontroli str. 3 - 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd Miejski w Strzyżowie (zwany w dalszej treści wystąpienia „Urzędem”), w okresie objętym kontrolą², posiadał pełną wiedzę o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach, na których te ruchy występowały. Był też przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i ich skutkom, w zakresie, w jakim one występowały na terenie Gminy.

Ze względu na fakt, że uaktywnione w 2010 r. osuwiska zlokalizowane były na małych działkach rolnych o takim ukształtowaniu terenu i spadku, że uniemożliwiały nawet rolnicze zagospodarowanie tych gruntów, a ponadto osuwiska te nie zagrażały żadnym innym zabudowaniom czy też infrastrukturze - nie wymagały zabezpieczenia.

Tereny osuwiskowe były uwzględnione w dokumentach planistycznych Gminy – Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Strzyżów (zwanego w dalszej treści wystąpienia „Studium”) oraz przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.

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 I połowy 2016 r.

W okresie objętym kontrolą Urząd uczestniczył w przekazywaniu środków finansowych w formie zasiłków celowych, przyznanych przez Wojewodę Podkarpackiego dla osób i rodzin poszkodowanych w wyniku osunięć terenu. Zasiłki te zostały wypłacone w całości, zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowo rozliczone. Urząd udzielał pomocy merytorycznej rodzinom poszkodowanym w wyniku osunięć, przy poszukiwaniu nowych siedlisk. Wydatki na wykonanie ekspertyz budowlanych stanu technicznego dwóch budynków uszkodzonych przez masowe ruchy ziemi poniesione zostały zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wymogami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Zakres wiedzy organów 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.

1.1. W okresie objętym kontrolą, Gmina miała Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Strzyżów, opracowane przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Krakowie, przyjęte do stosowania w 2001 r. Zawarto w nim opis terenów osuwiskowych oraz wskazanie sposobu ich zagospodarowania. Załącznikiem do Studium były mapy w skali 1:25 000, na których naniesiono tereny osuwiskowe i zagrożone osuwiskami (256). Gmina od 2013 r. dysponuje opracowaniem dotyczącym osuwisk, w wersji elektronicznej, sporządzonym przez Państwowy Instytut Geologiczny (PIG) – Państwowy Instytut Badawczy (PIB) w ramach Systemu Osłony Przeciwośuwiskowej (SOPO). Opracowanie to nie zawierało części opisowej. Opracowanie obejmowało mapy przeglądowe osuwisk i obszarów predysponowanych do występowania ruchów masowych (szczegółowe mapy w skali 1:10 000 dla wszystkich zaewidencjonowanych obszarów) oraz rejestr osuwisk i karty osuwisk. Ponadto Gmina korzystała z dostępu do witryn <http://osuwiska.pgi.gov.pl> oraz <http://geozagrozenia.pgi.gov.pl/>.

(dowód: akta kontroli str. 60 - 105)

1.2. Na terenie Gminy zidentyfikowano 265 osuwisk, dla wszystkich tych obszarów sporządzono mapy w skali 1:10 000. Urząd nie posiadał danych w zakresie wskaźnika osuwiskowości i wskaźnika gęstości osuwisk ze względu na brak części opisowej opracowania PIG - PIB.

(dowód: akta kontroli str. 73 - 113)

Urząd posiadał informacje o wszystkich terenach osuwiskowych, wyszczególnionych w ogólnodostępnych bazach danych i rejestrach. Na terenie Gminy nie było obszarów zagrożonych ruchami masowymi, które nie byłyby wyszczególnione w ww. bazach.

(dowód: akta kontroli str. 60 - 105, 111)

1.3. Urząd posiadał dostęp do ogólnodostępnej aplikacji SOPO. Urząd nie ściągał i nie przechowywał danych z SOPO ani w formie elektronicznej, ani w formie

papierowej. Pracownik upoważniony do korzystania z aplikacji SOPO nie miał fizycznej możliwości modyfikacji danych, do których miał dostęp. Program SOPO umożliwiał jedynie korzystanie poprzez wgląd do danych zamieszczonych w systemie. Urząd korzystał dla swoich potrzeb z materiałów w formie elektronicznej – mapy osuwisk w skali 1:10 000, rejestru i kart osuwisk - opracowania „Mapa osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi” sporządzonego przez PIB – PIB w 2013 r. oraz ze Studium.

(dowód: akta kontroli str. 101 - 105, 111 - 113)

1.4 W Urzędzie był powołany Zespół do spraw zarządzania kryzysowego, który w swoim zakresie działania miał także sprawy związane z usuwaniem skutków ruchu mas ziemnych – osuwisk. Urząd nie zatrudniał pracownika z wykształceniem geologicznym ze względu na rzadkość występowania faktycznych zjawisk osunięć mas ziemnych. W przypadku wystąpienia ruchu mas ziemnych, zadania w tym zakresie były zlecane instytucjom lub osobom posiadającym w tym zakresie odpowiednie wykształcenie i kompetencje.

(dowód: akta kontroli str. 101 - 105, 108 - 113)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

Opis stanu
faktycznego

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

2.1. W okresie objętym kontrolą, na terenie Gminy nie odnotowano uaktywnienia się istniejących i zaewidencjonowanych osuwisk, ani też powstania nowych. Uaktywnienie się osuwisk miało miejsce w okresie wcześniejszym (w 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 101 - 105)

2.2. W Studium określono tereny zagrożone osuwiskami na etapie jego opracowywania. W okresie objętym kontrolą, dokonano oceny aktualności Studium i Uchwałą Rady Miejskiej w Strzyżowie z dnia 30 października 2014 r. wprowadzono zmiany niedotyczące tych terenów.

(dowód: akta kontroli str. 60 - 65, 101 - 105)

2.3. W okresie objętym kontrolą, Gmina nie posiadała opracowanego Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 82 - 86)

2.4. W związku z tym, że w okresie objętym kontrolą, nie ujawniono nowych, nieujętych w Studium terenów zagrożonych osuwiskami czy osuwisk, Rada Gminy nie stwierdziła potrzeby jego aktualizacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 60 - 65, 101 - 105)

2.5. W latach 2011 – 2016, wydano łącznie:

- 809 decyzji o warunkach zabudowy, w tym w: 2011 r. – 152, 2012 r. – 160, 2013 r. – 133, 2014 r. – 99, 2015 r. – 161 i I półroczu 2016 r. – 104,

- 101 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, w tym w: 2011 r. – 17, 2012 r. – 19, 2013 r. – 20, 2014 r. – 17, 2015 r. – 15 i I kwartale 2016 r. – 13 decyzji.

Z ogólnej liczby 910 ww. decyzji – 146 decyzji dotyczyło lokalizacji na terenach osuwiskowych. W rozbiciu na poszczególne lata objęte kontrolą, liczba decyzji przedstawiała się następująco: w 2011 r. – 56 decyzji, w 2012 r. – 41 decyzji, w 2013 r. – 4 decyzje, w 2014 r. – 2 decyzje, w 2015 r. – 30 decyzji, w I połowie 2016 r. – 13 decyzji.

W powyższych decyzjach zawarto zapisy odnoszące się do lokalizacji inwestycji na terenach osuwiskowych bądź terenach zagrożonych osuwiskami. W zależności od rodzaju inwestycji zapisy te odnosiły się do wskazania konkretnego sposobu zagospodarowania terenu (np. zalesienie osuwiska), zastosowania określonej technologii robót (inwestycje ziemne liniowe) lub sporządzenia ekspertyz i zaleceń geologicznych dla projektantów.

(dowód: akta kontroli str. 224 - 278)

2.6. Opisane powyżej osuwiska (uaktywnione przed 2011 r.) nie wymagały podejmowania przez Gminę działań w terenie, w zakresie zapobiegania osuwiskom i usuwania ich skutków. Działania takie według Burmistrza nie byłyby zasadne. Były to małe działki rolne o takim ukształtowaniu terenu i spadku, że uniemożliwiały one nawet rolnicze zagospodarowanie tych gruntów, a ponadto osuwiska te nie zagrażały żadnym innym zabudowaniom czy też infrastrukturze. W okresie objętym kontrolą, Urząd kontynuował jedynie wypłacanie zasiłków celowych dla rodzin poszkodowanych w wyniku ruchów masowych ziemi w 2010 r., przyznanych im przez Wojewodę Podkarpackiego. Ponadto, udzielono poszkodowanym pomocy organizacyjnej w wyszukiwaniu i zakupie nowych siedlisk.

(dowód: akta kontroli str. 82 - 114)

2.7. Rada Miejska w Strzyżowie podjęła Uchwałę Nr XLIV/427/10 z dnia 30 września 2010 r. w sprawie wyznaczenia obszarów, na których nastąpiło zniszczenie lub uszkodzenie obiektów budowlanych w wyniku osunięcia ziemi oraz warunków, na których może odbywać się odbudowa obiektów budowlanych. Wyznaczone obszary obejmowały wszystkie osuwiska, na których doszło do zniszczeń i uszkodzeń budynków w roku 2010.

(dowód: akta kontroli str. 18 - 99)

2.8. - 2.9. Mieszkańcy Gminy mieli dostęp do informacji o lokalizacji terenów osuwiskowych poprzez informacje z bazy SOPO, opracowania PIG – PIB (mapy, rejestr i karty osuwisk), informacje w Studium oraz u pracownika Urzędu mającego w swoim zakresie obowiązków sprawy związane z osuwiskami. Ponadto, informacje o lokalizacji inwestycji na terenach osuwiskowych lub zagrożonych osuwiskami znajdowały się w decyzjach o warunkach zabudowy, o ile wniosek dotyczył takich terenów. Dodatkowo, mieszkańcy Gminy zamieszkujący na terenach osuwiskowych byli informowani o tym fakcie przez geologów opracowujących karty dokumentacyjne osuwisk. Karty te publikowane były na stronie internetowej Starostwa Strzyżowskiego a mieszkańcy otrzymywali kopie kart wraz z zaleceniami.

(dowód: akta kontroli str. 18 - 86)

2.10. W okresie objętym kontrolą organ nadzoru budowlanego – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Strzyżowie – nie nakazywał Gminie, w drodze decyzji, zabezpieczenia miejsc katastrofy spowodowanej ruchami masowymi ziemi.
(dowód: akta kontroli str. 82 - 86)

2.11. W okresie objętym kontrolą, nie występowały konflikty dotyczące wykonywania zadań dla zapobiegania występowaniu osuwisk lub usuwania ich skutków.
(dowód: akta kontroli str. 82 - 86, 231 - 239)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

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

3.1. W latach 2011 – 2016 Gmina uchwałała w budżecie środki na zadania związane z zarządzaniem kryzysowym, w tym także w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi. W 2011 r. była to kwota 10.000,00 zł, a w latach 2012 – 2016 – corocznie kwoty po 21.000,00 zł. Jednak w tym okresie nie wystąpiła potrzeba realizowania takich zadań.

(dowód: akta kontroli str. 281 - 285, 376 - 379)

3.2. Gmina nie realizowała zadań bezpośrednio związanych z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi lub z zapobieganiem takim ruchom, w związku z czym nie podejmowała starań o pozyskanie na te cele środków z budżetu państwa lub z budżetu Unii Europejskiej.

Gmina otrzymała natomiast środki z budżetu państwa na zadania związane pośrednio z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi lub zapobieganie takim ruchom, które przeznaczone były na zasiłki celowe dla osób i rodzin poszkodowanych w wyniku osunięć ziemi w 2010 r. oraz na wykonanie ekspertyz budowlanych. Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w pkt. 3.6 – 3.7 niniejszego wystąpienia (zasiłki celowe) oraz w pkt. 4.3 (ekspertyzy budowlane) niniejszego wystąpienia.

Gmina nie otrzymywała środków z budżetu Unii Europejskiej na zadania związane z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi lub zapobieganie takim ruchom.
(dowód: akta kontroli str. 281 - 379)

3.3 – 3.4. W okresie objętym kontrolą, Gmina nie otrzymywała dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) na realizację zadań związanych z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi lub zapobieganie takim ruchom.

Gmina nie podejmowała działań o pozyskanie dodatkowych środków finansowych na realizację ww. zadań, pochodzących z innych źródeł, ze względu na fakt, że

skutki osuwisk, jakie wystąpiły w tym okresie, nie wymagały takich działań ze strony Gminy (przeniesiono siedliska w inne miejsce kosztem i staraniem mieszkańców).

(dowód: akta kontroli str. 281 - 285)

3.5. – 3.7. W okresie objętym kontrolą, Gmina nie wydatkowała własnych środków bezpośrednio związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Wydatkowano jedynie środki na wypłaty zasiłków celowych dla osób i rodzin poszkodowanych z tytułu wystąpienia osuwisk i konieczności przesiedlenia oraz na wykonanie ekspertyz budowlanych. Całość tych środków pochodziła z dotacji budżetowych i została przekazana Gminie przez Wojewodę Podkarpackiego w ramach części budżetowej 85/18 – województwo podkarpackie (zasiłki celowe - dział 852, rozdział 85278, § 2010, ekspertyzy - dział 754, rozdział 75478, § 2010).

Ogółem na pomoc dla poszkodowanych wydatkowano kwotę 6.472.337,93 zł, z tego w: 2011 r. – 4.891.616,98 zł (dla 75 osób), 2012 r. – 1.047.007,60 zł (dla 10 osób), 2013 r. – 507.463,35 zł (dla 4 osób) i 2014 r. – 26.250,00 zł (dla 1 osoby). Ponadto, w 2011 r., wydatkowano kwotę 13.000,00 zł dotacji przekazanej przez Wojewodę Podkarpackiego na dwie ekspertyzy budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 281 - 379)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

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

4.1. Urząd prowadził ewidencję finansową w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych, oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³.

W Urzędzie prowadzono wyodrębnioną ewidencję środków otrzymanych i wydatkowanych na działania dotyczące zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom, obejmującą środki dotacji na wykonanie ekspertyz oraz zasiłki dla rodzin poszkodowanych w wyniku wystąpienia osuwisk.

Prowadzona w Urzędzie ewidencja przewiduje wyodrębnienie w księgach rachunkowych środków: własnych, pochodzących z rezerwy celowej, NFOŚiGW, WFOŚiGW, środków europejskich i innych.

(dowód: akta kontroli str. 281 - 285, 376 - 386)

4.2. Wszystkie środki finansowe uzyskane w latach 2011 – 2014 (opisane w pkt 3.5 – 3.7 niniejszego wystąpienia) wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na wypłaty zasiłków celowych dla osób i rodzin poszkodowanych w wyniku wystąpienia osuwisk oraz na sporządzenie ekspertyz budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 281 - 379)

³ Dz. U. z 2013 r. poz.289 ze zm.

4.3. W 2011 r. PINB w Strzyżowie nałożył na dwóch właścicieli budynków, uszkodzonych w 2010 r. przez masowe ruchy ziemi, obowiązek sporządzenia ekspertyz stanu technicznego tych budynków. Urząd otrzymał od Wojewody Podkarpackiego na ten cel dotację celową w dziale 754, rozdziale 75478 § 2010 w wysokości 13.000,00 zł. Kwota dotacji została uwzględniona w budżecie Miasta. Urząd zlecił wykonanie dwóch ekspertyz w oparciu o przepisy art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴. Ekspertyzy zostały wykonane zgodnie z zapisami zawartymi w umowie na ich wykonanie, terminowo, a ich odbiór został dokonany protokolarnie. Faktury za wykonane ekspertyzy zostały opisane, sprawdzone pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym, a następnie zapłacone. Środki dotacji zostały wykorzystane w całości.

(dowód: akta kontroli str. 380 - 386)

4.4. Uzyskane w formie dotacji, opisane wyżej środki, rozliczono zgodnie z warunkami przyznania, przeznaczeniem i w wyznaczonych terminach oraz w oparciu o przepisy przywołanej wcześniej ustawy Prawo zamówień publicznych. Wszystkie zadania przewidziane do sfinansowania tymi środkami zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 380 - 386)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność 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 Kontroli⁵ 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.

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 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677

Kontroler
Stanisław Tobolewski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
podpis