



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.015.04.2016

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/048 – Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontroler</i>	Stanisław Tobolewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/69/2016 z dnia 9.08.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Birczy, 37 – 740 Bircza ul. Jana Pawła II 2. (zwany dalej „Gminą”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Do dnia 3 grudnia 2014 r. Wójtem Gminy Bircza był Józef Zbigniew Żydownik, od dnia 4 grudnia 2014 r. Wójtem Gminy Bircza jest Pan Grzegorz Jan Gągola. (dowód: akta kontroli str. 3 - 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

Gmina Bircza, w okresie od 1 stycznia 2011r. do 30 czerwca 2016 r. posiadała pełną wiedzę o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach, na których te ruchy występowały. Była też przygotowana organizacyjnie do realizacji zadań w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom w zakresie w jakim one występowały na terenie Gminy.

Ze względu na usytuowanie osuwisk głównie na obszarach leśnych i rolniczych nie było potrzeby podejmowania działań w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego ze strony Gminy.

Tereny osuwiskowe zostały uwzględnione w planowaniu przestrzennym Gminy, w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bircza (zwanego w dalszej treści wystąpienia „Studium”) oraz przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie finansowała zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków, uczestniczyła jedynie w przekazywaniu poszkodowanym środków finansowych w formie zasiłków przydzielonych przez Wojewodę Podkarpackiego.

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

Zasiłki zostały wypłacone w całości, zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowo rozliczone. Ponadto Gmina udzielała pomocy merytorycznej, przy poszukiwaniu nowych siedlisk rodzinom wysiedlonym z terenów osuwisk.

III. Opis ustalonego 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.

Opis stanu faktycznego 1.1. W okresie objętym kontrolą, Gmina posiadała Studium opracowane przez Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego i 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 (1020). Gmina od 2013 r. dysponuje opracowaniem sporządzonym przez Państwowy Instytut Geologiczny (PIG) – Państwowy Instytut Badawczy (PIB) w ramach Systemu Oslony Przeciwosuwiskowej (SOPÓ), obejmujący rejestrację osuwisk i terenów zagrożonych dla Gminy Bircza. Opracowanie składa się z dwóch części: mapy przeglądowej osuwisk i obszarów predysponowanych do występowania ruchów masowych (szczegółowe mapy w skali 1:10 000 dla wszystkich zaewidencjonowanych obszarów) oraz szczegółowych objaśnień do tych map. Ponadto Gmina korzysta z dostępu do witryn <http://osuwiska.pgi.gov.pl> oraz <http://geozagrozenia.pgi.gov.pl/>.

(dowód: akta kontroli str. 18 - 86)

1.2. Na terenie Gminy zidentyfikowano 1020 osuwisk o łącznej powierzchni 2087 ha, w tym: 71 aktywnych (7%), 153 czasowo aktywne (15%), 734 nieaktywne (72%) oraz 62 złożone (6%) czyli o różnych strefach aktywności w obrębie jednego osuwiska. Dla wszystkich tych obszarów sporządzono mapy w skali 1:10 000.

Wskaźnik osuwiskowości obliczony na podstawie stosunku powierzchni osuwisk do powierzchni obszaru Gminy wynosi $OP=8,2\%$. Wskaźnik gęstości osuwisk dla Gminy liczony jako liczba osuwisk na 1 km^2 wynosi $G=4,01$.

Spośród 1020 osuwisk na terenie Gminy, tylko 10 stanowi realne zagrożenie dla infrastruktury komunikacyjnej (głównie drogi krajowej Zator – Medyka) oraz dróg powiatowych w miejscowościach Sufczyzna i Wola Korzeniecka. W jednym przypadku odmlodzenie osuwiska nr 635 doprowadziło do całkowitego zniszczenia budynku mieszkalnego. W pozostałych 7 przypadkach (wsie: Nowa Wieś, Korzeniec, Wola Korzeniecka i Leszczawa Dolna), aktywne osuwiska w mniejszym lub większym stopniu wpływają na uszkodzenia lub też bezpośrednio zagrażają budynkom mieszkalnym jako gospodarczym.

(dowód: akta kontroli str. 30 - 81)

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

(dowód: akta kontroli str. 82 – 86, 182 – 183, 228 - 230)

1.3. Gmina posiadała dostęp do aplikacji SOPO. Aplikacja zabezpieczona jest hasłem. Dostęp do aplikacji posiada tylko osoba uprawniona. Gmina nie ściąga i nie przechowuje danych z SOPO ani w formie elektronicznej, ani w formie papierowej. Pracownik upoważniony do korzystania z aplikacji SOPO nie ma fizycznej możliwości modyfikacji danych, do których ma dostęp. Program SOPO umożliwia jedynie korzystanie poprzez wgląd do danych zamieszczonych w systemie. Gmina korzysta dla swoich potrzeb z materiałów w formie papierowej (opracowania „Mapa osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi” sporządzonego przez PIG – PIB w 2013 r.) oraz ze Studium.

(dowód: akta kontroli str. 82 – 86, 182 - 183)

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

(dowód: akta kontroli str. 15 – 17, 82 - 86)

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.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, na terenie Gminy doszło do uaktywnienia się trzech istniejących i zaewidencjonowanych osuwisk. Uaktywniło się osuwisko nr 51479 we wsi Korzeniec. Skutkiem osuwiska było uszkodzenie drogi krajowej nr 28 Zator – Sanok – Medyka oraz konieczność wysiedlenia trzech rodzin na skutek uszkodzenia budynków i budowli na siedliskach – działki nr 160/1, 91/4, 91/3 oraz 91/5. Wszystkie działki stanowiły grunty rolne. Uaktywniło się osuwisko nr 52905 w miejscowości Leszczawka. Skutkiem tego była

konieczność wysiedlenia jednej rodziny na skutek uszkodzeń budynków i budowli na siedlisku działka nr 389. Działka ta stanowiła grunt rolny.

Uaktywniło się też osuwisko nr 51158 w miejscowości Wola Korzeniecka. Skutkiem tego była konieczność wysiedlenia jednej rodziny na skutek uszkodzeń budynków i budowli na działce nr 186. Działka ta stanowiła grunt rolny.

Opisane tereny osuwiskowe były uwzględnione w Studium na etapie jego opracowywania. W okresie objętym kontrolą, w 2011r. dokonano oceny aktualności Studium, Uchwałą Rady Gminy Bircza Nr XX/75/2011 z dnia 3 października 2011 r. Wprowadzone zmiany nie miały związku z terenami osuwiskowymi. W okresie objętym kontrolą, nie ujawniono nowych, nie ujętych w Studium terenów zagrożonych osuwiskami. Rada Gminy nie stwierdziła potrzeby aktualizacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 29, 82 – 99, 176 - 181)

2.2. W okresie objętym kontrolą wydawano łącznie 273 decyzje o warunkach zabudowy, w tym: w 2011 r. – 59, w 2012 r. – 58, w 2013 r. – 54, w 2014 r. – 42, w 2015 r. – 37 i w I półroczu 2016 r. – 23.

Z tej liczby dwie decyzje dotyczyły lokalizacji na terenach osuwiskowych – Decyzja G.B.B.6730.13.2016 z 14 czerwca 2016 r. oraz Decyzja G.B.B.6730.11.2016 z 14 czerwca 2016 r. W treści obu decyzji, w punkcie dotyczącym warunków wynikających z przepisów szczególnych, ze względu na obszar osuwiskowy, zobowiązano inwestora do spełnienia warunków i zaleceń wynikających z projektu robót geologicznych opracowanych dla terenów osuwiskowych. W uzasadnieniu decyzji zobowiązano inwestorów do zlecenia opracowania dokumentacji geologiczno – inżynierskiej będącej podstawą do sporządzenia projektu budowlanego na obszarze nieczynnych osuwisk.

(dowód: akta kontroli str. 115 - 175)

2.3. Opisane powyżej osuwiska nie wymagały podejmowania przez Gminę działań w terenie, w zakresie zapobiegania osuwiskom i usuwania ich skutków. Skutki wystąpienia osuwiska nr 51479 we wsi Korzeniec powodujące uszkodzenie drogi krajowej nr 28 Zator – Sanok – Medyka oraz konieczność wysiedlenia trzech rodzin. Szkody zostały usunięte bez udziału finansowego Gminy przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (przebudowa odcinka drogi i zabezpieczenie osuwiska). Zabezpieczanie osuwisk na dwóch pozostałych, wysiedlonych siedliskach – gruntach rolnych według Wójta nie było 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.

(dowód: akta kontroli str. 82 - 114)

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

(dowód: akta kontroli str. 82 - 86)

2.5. Rada Gminy nie podejmowała uchwał w celu wyznaczenia obszarów, na których nastąpiło zniszczenie lub uszkodzenie obiektów budowlanych w wyniku osunięcia ziemi. Tereny te nie

były terenami budowlanymi, były to grunty rolne, ujęte zarówno w Studium jak i opracowaniu PIG – PIP. Byli mieszkańcy tych terenów, po przesiedleniu się na nowe siedliska nie zamierzali odbudowywać obiektów budowlanych na tych terenach. Tereny te ze względu na położenie i ukształtowanie terenu pozostały gruntami rolnymi – terenami zielonymi (nieużytki).

(dowód: akta kontroli str. 18 – 99)

2.6. Mieszkańcy Gminy mają dostęp do informacji o lokalizacji terenów osuwiskowych poprzez informacje z bazy SOPO, opracowania PIG-PIB, informacje w Studium oraz informacje uzyskiwane u pracownika Gminy mającego w swoim zakresie obowiązków sprawy związane z osuwiskami i u geodety gminnego. Ponadto informacje takie zawarte były w decyzjach o warunkach zabudowy, o ile wnioski dotyczyły terenów osuwiskowych lub zagrożonych osuwiskiem.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 86)

2.7. Gmina nie formułowała specjalnych zaleceń dla ludności zamieszkałej na terenach osuwiskowych. W większości przypadków istniejące osuwiska są nieczynne i znajdują się na terenach leśnych i rolnych. Nie obejmują one terenów budowlanych ani terenów przewidzianych w studium zagospodarowania pod zabudowę. Lokalizacja terenów osuwiskowych jest miejscowej ludności znana.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 29, 82 - 99)

2.8. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nie nakazywał Gminie, w drodze decyzji, zabezpieczenia miejsc katastrofy spowodowanej ruchami masowymi ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 82 - 86)

2.9. W okresie objętym kontrolą, nie występowały konflikty dotyczące wykonywania zadań dla zapobiegania występowaniu osuwisk lub usuwania ich skutków. Nie zanotowano skarg mieszkańców, interwencji sołtysów czy też interpelacji radnych.

(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 kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2011 – 2016, Gmina nie uchwałała w budżecie środków na realizację zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom gdyż takich zadań nie

planowała i nie realizowała.

(dowód: akta kontroli str. 184 - 197)

3.2. W tym okresie Gmina nie otrzymała żadnych środków z budżetu państwa lub budżetu środków europejskich na zadania związane z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi lub zapobieganie takim ruchom.

W związku z nierealizowaniem takich zadań, Gmina nie starała się o uzyskanie dodatkowych środków finansowych na te cele.

(dowód: akta kontroli str. 184 - 187)

3.3 – 3.4. W okresie objętym kontrolą, Gmina nie podejmowała działań w kierunku pozyskania dodatkowych środków finansowych na zadania związane z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych ziemi lub zapobieganiu takim ruchom ze względu na fakt, że skutki osuwisk jakie wystąpiły w tym okresie, zostały w 3 przypadkach usunięte przez GDDKiA, a w dwóch przypadkach przeniesiono siedliska w inne miejsce kosztem i staraniem mieszkańców. Te działania finansowane były przez Wojewodę Podkarpackiego bez udziału Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 82 – 99, 184 -187)

3.5.- 3.6. W okresie objętym kontrolą, Gmina nie wydatkowała środków finansowych na zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

Wyplacano jedynie środki na zasiłki celowe dla rodzin poszkodowanych z tytułu wystąpienia osuwisk i konieczności przesiedlenia. Całość tych środków pochodziła z dotacji budżetowych i została przekazana Gminie przez Wojewodę Podkarpackiego w ramach działu 852, rozdziału 85278, § 2010.

Ogółem przekazano na tą pomoc kwotę 516 459,00 zł, z tego: w 2011 r. – 194 190,00 zł, w 2012 – 271 189,00 zł i w 2015 r. – 51 080,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 184 - 198)

3.7. W ramach przekazywania zasiłków celowych właścicielom nieruchomości zniszczonych w wyniku ruchów masowych ziemi w Korzeńcu, wypłacono kwoty 176.190,00 zł, 10.000,00 zł i 8.000,00 zł. Ponadto w 2015 r. (opóźnienie ze względu na postępowanie odwoławcze przed sądem) wypłacono zasiłek jednej z rodzin poszkodowanych w 2011 r. w wyniku osuwiska w Korzeńcu w kwocie 51.080,00 zł.

W 2012 r. wypłacono takie zasiłki dla rodzin poszkodowanych w wyniku osuwisk w Woli Korzenieckiej i Leszczawce w kwotach: 197.742,00 zł i 73.447,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 184 - 227)

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

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. Gmina prowadziła ewidencję finansową w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z 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 Polskiej.²

W Urzędzie Gminy nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji środków otrzymanych i wydatkowanych na działania dotyczące zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom – nie było takich środków w budżecie Gminy, gdyż ich nie planowano. Prowadzono taką ewidencję w zakresie zasiłków dla rodzin poszkodowanych w wyniku wystąpienia osuwisk.

Prowadzona w Gminie ewidencja w księgach rachunkowych przewiduje wyodrębnienie środków własnych, środków rezerwy celowej, NFOŚiGW, WFOŚiGW, środków europejskich i innych.

(dowód: akta kontroli str. 184 – 187, 194 - 197)

4.2. W latach 2011–2012 oraz 2015 wykorzystano w całości i zgodnie z przeznaczeniem wszystkie uzyskane środki na zasiłki celowe dla rodzin poszkodowanych w wyniku wystąpienia osuwisk (opisano w pkt 3.5 – 3.7 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 188 – 227)

4.3. W związku z tym, że Gmina nie zlecała wykonania prac i zakupu środków trwałych na potrzeby realizacji zadań dotyczących zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom, nie stosowała przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych³.

(dowód: akta kontroli str. 184 - 187)

² Dz. U. z 2013 r. poz. 289 ze zm.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

4.4. Uzyskane w formie dotacji środki na zasiłki celowe rozliczono zgodnie z ich przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 188 - 227)

Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości
------------------------------	---

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 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.

Trzebownik, dnia

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Stanisław Tobolewski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis