



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

⁰²
LWR.410.016.01.2016
P/16/048

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@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 we Wrocławiu
Kontroler	Magdalena Barzęc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/61/2016 z dnia 11 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach Śląskich (dalej: Starostwo), ul. Henryka Sienkiewicza 11, 57-200 Ząbkowice Śląskie.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Romuald Fester, Starosta Ząbkowicki (dalej: Starosta). (dowód: akta kontroli str. 207-210)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając¹ działalność kontrolowanej jednostki w latach 2011-2016 (I półrocze) w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom, wskazuje na przypadki niewykonania obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

Pomimo bowiem treści art. 156 ust. 2 pkt 3 oraz art. 158 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*² (dalej: *ustawa pgig*), Starosta nie realizował przypisanych mu zadań z zakresu administracji geologicznej przy pomocy Geologa Powiatowego. Zadania z powyższego zakresu realizowali w Starostwie pracownicy Wydziału Środowiska i Rolnictwa, nieposiadający wykształcenia i przygotowania zawodowego, wymaganego – zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³ – na stanowisku geologa powiatowego.

Ponadto, Starostwo nie posiadało dowodów potwierdzających realizację obowiązku obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których ruchy te występują, wynikającego z art. 110a ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁴ (dalej: *ustawa poś*), a w przypadku ruchów masowych ziemi mogących spowodować, albo powodujących bezpośrednio zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej. Nie prowadziło bowiem ich monitoringu, w zakresie wymaganym przepisem § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi⁵ (dalej: *rozporządzenie w sprawie informacji o ruchach ziemi*). Z dokonywanych wizji terenowych osuwisk nie sporządzano

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 Dz. U. z 2015 r., poz. 196 ze zm.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 50, poz. 398.

⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 840.

żadnej dokumentacji (poza przypadkiem dotyczącym jednego osuwiska), a informacje z ich przebiegu nie były odnotowywane w rejestrze takich terenów.

Prowadzony w Starostwie rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których ruchy te występują, nie w pełni odpowiadał wymogom § 4 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie informacji o ruchach ziemi*, a to z powodu niekorzystania z obowiązującego wzoru kart rejestracyjnych takich terenów i kart osuwiska, oraz braku trzech kart rejestracyjnych osuwisk.

Jednocześnie Starosta nie posiadał pełnej wiedzy o występujących w powiecie ząbkowickim terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi i na których ruchy te występowały. W 2012 r. i w 2016 r. zaopiniowano bowiem pozytywnie dwa projekty Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamieniec Ząbkowicki, zawierające informacje o potrzebie zaewidencjonowania osuwiska w Kamieńcu Ząbkowickim w pobliżu Góry Krzyżowej (obręb Łopienica), bez spowodowania przeprowadzenia weryfikacji zasadności tych informacji, w tym m.in. poprzez oględziny terenu. Ponadto, w 2016 r. zaopiniowano bez zastrzeżeń projekt nowego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamieniec Ząbkowicki, mimo że nie zawierał on informacji o znanym Starostwu osuwisku w miejscowości Suszka.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Starosta, według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli NIK (16 sierpnia 2016 r.), dysponował wiedzą o dwunastu terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz tych, na których ruchy te występowały. Tereny te obejmowały łącznie powierzchnię 47,3 ha, co stanowiło 0,059% powierzchni powiatu ząbkowickiego. Na dziewięciu z tych terenów, zlokalizowanych w miejscowościach: Płonica, Głęboka, Nieszków, Ziębice, Czerńczyce, Sławęcín, Śrem, Suszka i Kamieniec Ząbkowicki (teren nr 1 – działka 700/1), występowały ruchy masowe ziemi, a pozostałe trzy obszary, zlokalizowane w miejscowościach: Bardo, Janowiec i Kamieniec Ząbkowicki (teren nr 2 – działka 936/4), zagrożone były występowaniem ruchów masowych ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 116, 213-433, 563-580)

1.2. W przypadku dziewięciu⁶ z dwunastu zidentyfikowanych terenów osuwiskowych, podstawą ustalenia miejsca ich występowania była ogólnodostępna baza danych na stronie internetowej <http://geozagrozenia.pgi.gov.pl>. - Osuwiska, przygotowana w 2004 r. przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie (dalej: AGH w Krakowie) w ramach realizacji projektu⁷ pn. *Rejestracja i inwentaryzacja naturalnych zagrożeń geologicznych (ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk oraz innych zjawisk geodynamicznych) na terenie całego kraju*.

Podstawą ustalenia miejsca występowania trzech pozostałych terenów osuwiskowych, tj.:

– osuwiska w miejscowości Suszka, była przeprowadzona wizja w terenie,

⁶ Tj. Płonica, Głęboka, Nieszków, Ziębice, Czerńczyce, Bardo, Sławęcín, Śrem, Kamieniec Ząbkowicki działka nr 700/1.

⁷ Zrealizowanego na zamówienie Ministerstwa Środowiska, a sfinansowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

- osuwiska w Kamieńcu Ząbkowickim (teren nr 2 – działka 700/1), była dokumentacja geologiczno-inżynierska, złożona do Starosty (w celu zatwierdzenia) przez Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki,
- osuwiska w Janowcu, była informacja przekazana Staroście przez Wojewodę Dolnośląskiego po wizji lokalnej, przeprowadzonej przez członków wojewódzkiego zespołu nadzorującego realizację zadań w zakresie przeciwdziałania ruchom osuwiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 116, 120, 213-433, 524-525)

1.3. Według wyrażonej w toku kontroli opinii Starosty, przepisy prawne nie wskazują wprost organu, który ustala tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi, każdy może wypełnić kartę dokumentacyjną (rejestracyjną) osuwiska i przedłożyć ją Staroście celem wpisania do rejestru osuwisk. W myśl tej samej opinii Starosta – na podstawie art. 110a ust. 1 ustawy poś – prowadzi jedynie obserwacje i rejestr osuwisk.

(dowód: akta kontroli str. 31, 212)

1.4. W sprawie dysponowania wiedzą o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których te ruchy występowały, Starosta wskazał, że nie posiada pełnej wiedzy w tym zakresie, co spowodowane jest niepełnymi danymi o możliwych miejscach występowania tych terenów⁸, brakiem zgłoszeń właścicieli terenów i innych instytucji w tym zakresie oraz niedoborem środków finansowych na wykonywanie inwentaryzacji i dokumentowanie osuwisk.

W przypadku osuwiska w Janowcu, zgłoszonego Staroście w 2016 r., wskazał on, że nie posiada jeszcze (według stanu na dzień 22 sierpnia 2016 r.) pełnej dokumentacji o jego cechach i parametrach podłoża, jaką wykonał Państwowy Instytut Geologiczny i Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu. Wskazał także, iż w sprawie osuwiska w Janowcu podjęte zostały następujące działania: analiza dokumentów przesłanych przez Wojewodę Dolnośląskiego i dokonanie wizji osuwiska w terenie (nie sporządzono protokołu), orientacyjne zaznaczenie osuwiska na mapie ewidencyjnej i topograficznej, ustalenie właścicieli terenów osuwiska na podstawie zapisów w rejestrze gruntów. Natomiast, po udostępnieniu danych przez Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Starosta zadeklarował rozważenie, w konsultacji z Wojewodą Dolnośląskim, zlecenia dokumentacji monitoringowej tego osuwiska.

(dowód: akta kontroli str. 31, 549a-557)

Starostwo dysponowało dokumentacją osuwisk (w formie płyt CD), obejmującą dane dotyczące dziewięciu osuwisk (w miejscowościach: Płonica, Głęboka, Nieszków, Ziębice, Czerńczyce, Sławęcin, Śrem, Suszka, Kamieniec Ząbkowicki nr 1 i nr 2), tj. dokumentacją wykonaną przez AGH w Krakowie w ramach przywołanego wcześniej projektu badawczego i przekazaną Staroście przez Departament Geologii i Koncesji Geologicznych Ministerstwa Środowiska w 2006 r. Przedmiotowa dokumentacja zawierała w szczególności karty dokumentacyjne naturalnego zagrożenia geologicznego, obiekt - osuwisko (metryka i lokalizacja osuwiska, charakterystyka osuwiska, powstałe szkody i zagrożenia, rodzaje i zakres wykonywanych prac zabezpieczających, wskazania zabezpieczające, informacje o stanie badań osuwiska i wykonanych dokumentacjach, schematyczny plan i przekrój osuwiska, fotografie osuwiska), oraz mapy topograficzne zagrożeń geologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 32, 524-526)

⁸ Procesy osuwiskowe uaktywniają się pod powierzchnią ziemi, więc są niewidoczne do czasu ich propagacji.

1.5. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie korzystało z Systemu Osłony Przeciwośuwiskowej (SOPO, strona internetowa <http://osuwiska.pgi.gov.pl/>). Baza SOPO nie obejmowała bowiem danych o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi w powiecie ząbkowickim. Zgodnie z informacją zawartą na ww. stronie internetowej, kartowanie i wykonanie map osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi dla obszaru Polski pozakarpackiej, oraz monitorowanie wybranych osuwisk poza Karpatami, przewidziane jest po roku 2023.

(dowód: akta kontroli str. 32)

1.6. Według regulaminu organizacyjnego Starostwa, obowiązującego od dnia 27 lutego 2013 r., do zadań Wydziału Środowiska i Rolnictwa (dalej: WŚiR lub Wydział) w zakresie ochrony środowiska należało m.in. prowadzenie rejestru i obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których ruchy te występują, a w zakresie geologii w szczególności:

- wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej, określonych w *ustawie prawo geologiczne i górnicze*, tj. m.in. sprawowanie nadzoru i kontroli nad wykonywaniem przez przedsiębiorcę uprawnień z tytułu koncesji, nad projektowaniem i wykonywaniem prac geologicznych oraz prawidłowością sporządzania dokumentacji geologicznych,
- udzielanie koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin pospolitych,
- zatwierdzanie projektu prac geologicznych oraz przyjmowanie dokumentacji,
- przyjmowanie informacji od przedsiębiorców o naliczeniu i uiszczeniu opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę, wydawanie (na podstawie własnych ustaleń) decyzji określających należną opłatę,
- naliczanie opłaty dodatkowej w przypadku wykonywania działalności z rażącym naruszeniem warunków koncesji lub projektu robót geologicznych oraz opłaty podwyższonej w razie poszukiwania, rozpoznawania lub wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji, albo z rażącym naruszeniem jej warunków,
- prowadzenie Powiatowego Archiwum Geologicznego.

Pracownikami odpowiedzialnymi w Starostwie za realizację zadań, o których wyżej, był Kierownik WŚiR i zatrudniony w nim podinspektor ds. gospodarki wodnej. Zakresy czynności tych pracowników (oba z dnia 14 czerwca 2007 r.) ogólnikowo korespondowały z zadaniami WŚiR, określonymi w regulaminie organizacyjnym Starostwa (z 2013 r.) w zakresie ochrony środowiska i geologii. W zakresie czynności Kierownika WŚiR przewidziano, że odpowiada on za prawidłową i skuteczną pracę Wydziału, w szczególności za zadania z zakresu przepisów prawa geologicznego i górniczego, ochrony środowiska, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast w zakresie czynności podinspektora ds. gospodarki wodnej przewidziano, że do jego zadań należy sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, będących w kompetencji pracownika (w zakresie objętym właściwością organu jakim jest Starosta), w tym m.in. wykonanie harmonogramu kontroli, uczestniczenie w przeprowadzonych kontrolach, spisywanie protokołu kontroli oraz realizacja zadań z zakresu prawa geologicznego i górniczego, a w szczególności zlecanie wykonania opinii oraz prowadzenie akt spraw.

W okresie objętym kontrolą Starostwo nie zatrudniało geologa powiatowego. Z akt osobowych Kierownika WŚiR oraz podinspektora ds. gospodarki wodnej tego Wydziału wynikało, że osoby zatrudnione na tych stanowiskach ukończyły studia magisterskie na kierunku odpowiednio ochrona środowiska w zakresie systemu ochrony wód i gleby, oraz inżynieria sanitarna w zakresie inżynierii sanitarnej, wodnej i melioracyjnej.

Starostwo nie dysponowało, w badanym okresie, sprzętem specjalistycznym do rozpoznawania i monitorowania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których ruchy te występują. Według Starosty przedmiotowy sprzęt specjalistyczny nie był w Starostwie potrzebny, co wynikało z niewielkiej ilości spraw dotyczących osuwisk, oraz z faktu, że dziewięć osuwisk było ustabilizowanych, w przypadku dwóch prowadzone były prace zabezpieczające przez właścicieli terenów, na których osuwiska te się znajdowały, a w przypadku osuwiska w Janowcu zapewniona była jego bieżąca obserwacja.

(dowód: akta kontroli str. 36-115, 117-118, 181-206, 549a-557, 604-605)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W okresie objętym kontrolą Starostwo nie zatrudniało geologa powiatowego oraz nie zapewniło jego udziału przy załatwianiu spraw z zakresu administracji geologicznej. Sprawy te realizowane były w Starostwie przez Kierownika WŚiR oraz podinspektora ds. gospodarki wodnej, zatrudnionego w tym Wydziale, tj. przez pracowników, którzy nie posiadali kwalifikacji wymaganych na stanowisku geologa powiatowego, co do wykształcenia, umiejętności zawodowych i stażu pracy⁹, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie *wynagradzania pracowników samorządowych*, co w ocenie NIK było stanem niewłaściwym. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 156 ust. 2 pkt 3 oraz art. 158¹⁰ ustawy *pgig*, zadania administracji geologicznej wykonuje starosta przy pomocy geologa powiatowego. Wyjaśniając w tej sprawie Starosta wskazał, że geolog powiatowy nie został zatrudniony ze względu na niewielką liczbę zadań przy relatywnie wysokich kosztach zatrudnienia, a zadania z zakresu geologii, w tym terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, realizuje Kierownik WŚiR oraz jeden z pracowników tego Wydziału. Nadto wskazał, że Starostwo nie otrzymywało środków finansowych na zatrudnienie geologa powiatowego.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, iż brak zaangażowania geologa powiatowego w proces załatwiania spraw z zakresu administracji geologicznej, w tym wydawanie decyzji, może mieć negatywny wpływ nie tylko na jakość formalną i merytoryczną wykonywanych zadań, ale stanowić także podstawę do ich kwestionowania w trybie odwoławczym. Należy także dodać, iż sprawowanie przez Starostę funkcji organu administracji geologicznej stanowi realizację zadań z zakresu administracji rządowej, wobec czego, w przypadku niedoboru środków na wywiązywanie się z tego obowiązku, niewątpliwie ma on prawo zwrócić się do Wojewody Dolnośląskiego o zwiększenie kwot dotacji celowych na jego sfinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 32, 36-115, 544-545)

Ocena cząstkowa

Chociaż, w świetle ustawy *pgig*, do zakresu działania Starosty, jako organu administracji geologicznej, należało wykonywanie określonych zadań administracji rządowej, to w Starostwie nie zatrudniano geologa powiatowego oraz nie zapewniano załatwiania spraw z zakresu geologii przy jego udziale. Realizacja zadań z zakresu administracji geologicznej, w tym prowadzenie rejestru i obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których ruchy te

⁹ Wykształcenie wyższe geologiczne i 5 letni staż pracy.

¹⁰ Według art. 158 ustawy *pgig*, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, do zakresu działania organów administracji geologicznej należy wykonywanie określonych zadań, a w szczególności: 1) podejmowanie rozstrzygnięć oraz wykonywanie innych czynności niezbędnych do przestrzegania i stosowania ustawy, w tym udzielanie koncesji; 2) kontrola i nadzór nad działalnością regulowaną ustawą, w tym w zakresie projektowania prac geologicznych oraz sporządzania dokumentacji geologicznych.

występowały przypisana została WŚiR, w szczególności Kierownikowi tego Wydziału i zatrudnionemu w nim podinspektorowi ds. gospodarki wodnej, chociaż osoby te nie posiadały kwalifikacji, wymaganych na stanowisku geologa powiatowego.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie pracownik WŚiR przeprowadził jedną, na przełomie maja i czerwca 2016 r.¹¹, obserwację (w formie wizji terenowej) osuwiska zlokalizowanego w miejscowości Janowiec, gmina Bardo (działki nr 154 i nr 208). Poza zdjęciami fotograficznymi, wykonanymi podczas tej wizji terenowej, z przeprowadzonych czynności nie sporządzono innej dokumentacji.

Ponadto, ten sam pracownik WŚiR przeprowadził w sierpniu 2016 r., wizje terenowe 12 osuwisk znajdujących się na obszarze powiatu ząbkowickiego: 1) Płonica, 2) Głęboka, 3) Nieszków, 4) Ziębice, 5) Czerńczyce, 6) Bardo, 7) Janowiec, 8) Sławęcín, 9) Śrem, 10) Kamieniec Ząbkowicki nr 1, 11) Suszka, 12) Kamieniec Ząbkowicki nr 2), tj. wszystkich, które ujęte były w rejestrze terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały. W dziewięciu przypadkach oględziny dotyczyły miejsc, gdzie występowały ruchy masowe ziemi, a pozostałych trzech przypadkach terenów, które były zagrożone takimi ruchami. Ogółem, powierzchnia terenów osuwisk, które w 2016 r. objęte zostały wizjami terenowymi wyniosła 48,3 ha. Z przeprowadzonych wizji terenowych nie sporządzono żadnej dokumentacji, a ich wyników nie przekazywano do innych instytucji.

Informacje pozyskane w trakcie przeprowadzonych wizji terenowych nie zostały wprowadzane do prowadzonego przez Starostę rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały.

(dowód: akta kontroli str. 120, 213-433, 563-580)

Ustalona nieprawidłowość

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

Starostwo nie dysponowało dowodami poświadczającymi przeprowadzanie i dokumentowanie w badanym okresie (poza jednym przypadkiem posiadania zdjęć fotograficznych z przeprowadzonej pod koniec II kwartału 2016 r. wizji terenowej osuwiska w Janowcu) czynności obserwacyjnych terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których ruchy te występują. Obowiązek obserwacyjny takich terenów wynikał z art. 110a ust. 1 *ustawy poś*, oraz z § 3 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie informacji o ruchach ziemi*, obligującym do prowadzenia monitoringu w przypadku ruchów masowych ziemi, mogących spowodować, albo powodujących bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej. Zgodnie z § 3 ust. 1 tego *rozporządzenia* monitoring taki powinien być prowadzony co najmniej dwa razy w roku (w okresach marzec-kwiecień oraz wrzesień-październik), oraz każdorazowo po wystąpieniu ekstremalnych zjawisk przyrodniczych, które mogą spowodować ruchy masowe ziemi. Ponadto, zgodnie z § 3 ust. 6 przywołanego *rozporządzenia*, wyniki monitoringu należy wprowadzać do rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy.

(dowód: akta kontroli str. 120, 213-433)

¹¹ Dokładnej daty nie podano.

W swych wyjaśnieniach Starosta podał, że w badanym okresie wizje terenowe wykonywane były przez pracownika Starostwa, nie było to jednak dokumentowane w formie protokołów, gdyż stan osuwisk – w ocenie osoby oglądającej – nie ulegał zmianie i nie stanowił bezpośredniego zagrożenia dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej. Ponadto, podczas oględzin pojawiały się problemy z uzyskaniem dostępu do działek, na których znajdują się osuwiska. Na osuwisku w Janowcu, po uzyskaniu informacji o zagrożeniu, trzykrotnie były dokonywane oględziny przez pracownika/pracowników Starostwa przy udziale właścicieli działek – osoby prywatnej oraz podmiotu nadzorującego rzekę Nysę Kłodzką, bezpośrednio zainteresowanych zagrożeniem. Osuwisko to zostało wpisane do rejestru osuwisk Starostwa. Zostały również określone m.in. jego położenie za pomocą współrzędnych geograficznych, lokalizacja na mapie topograficznej oraz mapie ewidencyjnej, jak również wyliczona została m.in. przybliżona jego powierzchnia. Wykonano również zdjęcia terenu.

NIK nie może w pełni podzielić powyższych wyjaśnień, ponieważ dokumentacja zgromadzona w aktach kontroli wskazuje, że na obszarze powiatu ząbkowickiego występowały osuwiska, które stwarzały potencjalne lub bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia mieszkańców oraz wymagały, jeżeli nie bieżącego, to przynajmniej okresowego monitoringu. I tak, w przypadku:

- osuwiska w miejscowości Bardo, w karcie dokumentacyjnej naturalnego zagrożenia geologicznego zapisano, że ze względu na możliwość zaistnienia dużego osuwiska, które zagrozić może przepływowi rzeki, linii kolejowej i szosie, konieczny jest stały monitoring szczelin w sąsiedztwie górnej części skarpy nisz osuwiskowej;
- osuwiska w miejscowości Janowiec, na spotkaniu w dniu 12 maja 2016 r.¹² w sprawie bezpieczeństwa oraz dalszych badań geologicznych osuwiska, przedstawiono wyniki prowadzonych obserwacji, z których wynikało, że osuwisko jest zagrożone niekontrolowanym osunięciem się mas ziemnych bezpośrednio do koryta rzeki (uruchomienie osuwiska miało już miejsce w czasie powodzi w lipcu 1997 r.); istnieje również ryzyko osunięcia się skał litych oraz uruchomienia powyżej znajdującego się osuwiska, aktualnie nieaktywnego;
- pochodzącego z grudnia 2015 r. „Projektu robót geologicznych dla oceny warunków geologiczno-inżynierskich, określającego stan skarpy w rejonie osuwiska powstałego przy ul. Zamkowej 5, 5a w Kamieńcu Ząbkowickim” (działka 700/1) wskazano, że w trakcie wizji lokalnej stwierdzono aktywne osuwisko, nierejestrowane we wcześniejszych materiałach kartograficzno-geologicznych, na którym, pod wpływem niekorzystnych czynników zewnętrznych (intensywnych opadów atmosferycznych oraz roztopów, jak też zmian temperatur) nastąpiło odspojenie fragmentów skalnych, jak również, że obrywający się materiał skalno-zwietrzelinowy (na całej długości osuwiska) stanowił zagrożenie dla zdrowia i życia mieszkańców budynku mieszkalnego (obiektu historycznego), jak i dla zbocza zamkowego porośniętego lasem. Wskazano także, iż przypuszczalnie aktywność osuwiska może trwać kilka lat.

Ponadto, Wójt Gminy Kamieniec Ząbkowicki, w piśmie z dnia 9 marca 2012 r., skierowanym do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu i do wiadomości Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ząbkowicach Śląskich, wskazał na liczne skargi mieszkańców odnośnie obsuwającej się skarpy ziemnej w miejscowości Suszka, podnosząc jednocześnie, że brak interwencji w powyższej sprawie może spowodować dalsze niekontrolowane zjawisko naruszenia stabilności istniejącej skarpy ziemnej, a tym samym narażenie życia

¹² Spotkanie odbyło się w Urzędzie Miasta i Gminy w Bardzie.

mieszkańców wsi Suszka, turystów oraz podróżujących przebiegającą w pobliżu drogą powiatową Nr 3160 D relacji Kamieniec Ząbkowicki – Bardo. W odpowiedzi Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu poinformował w czerwcu 2013 r. Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki o zabezpieczeniu skarpy tego osuwiska.

(dowód: akta kontroli str. 120, 213-513, 606)

Ocena cząstkowa

Starostwo nie przeprowadzało, wymaganych *ustawą* poś, obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały, jak również nie realizowało, wynikającego z *rozporządzenia w sprawie informacji o ruchach ziemi*, monitoringu ruchów masowych ziemi mogących spowodować albo powodujących bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W prowadzonym przez Starostę rejestrze terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały, według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK (30 września 2016 r.) wyszczególnionych było dwanaście osuwisk w następujących miejscowościach: 1) Płonica, 2) Głęboka, 3) Nieszków, 4) Ziębice, 5) Czernczyce, 6) Bardo, 7) Janowiec, 8) Sławęcín, 9) Śrem, 10) Kamieniec Ząbkowicki nr 1, 11) Suszka, 12) Kamieniec Ząbkowicki nr 2. Rejestr ten prowadzony był w formie papierowej i w formie elektronicznej w folderze WŚiR pn. „Geologia”, w którym zestawienie istniejących osuwisk wprowadzono do pliku excel, a załączniki dotyczące poszczególnych osuwisk zostały zapisane w 12 odrębnych katalogach, nazwanych nazwą osuwiska.

(dowód: akta kontroli str. 120, 213-433, 563-580)

3.2. Rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały, zawierał informacje o dziewięciu¹³ osuwiskach ujętych na portalu Państwowego Instytutu Geologicznego (<http://geozagrozenia.pgi.gov.pl/>) i o trzech¹⁴ osuwiskach nieujętych na żadnej ogólnopolskiej liście osuwisk. Mapy topograficzne dwunastu osuwisk ujętych w rejestrze sporządzono w skali 1:10000, tj. zgodnie z wymogami *rozporządzenia w sprawie informacji o ruchach ziemi*. Karty rejestracyjne zostały sporządzone dla dziewięciu osuwisk wykazanych na portalu geozagrozenia.

(dowód: akta kontroli str. 213-433, 563-580)

3.3. Dla każdego z dwunastu osuwisk zlokalizowanych na terenie powiatu ząbkowickiego uwzględniono w przedmiotowym rejestrze dane geograficzne, w formie map terenów, na których występują ruchy masowe ziemi oraz terenów zagrożonych wystąpieniem takich ruchów, co było zgodne z § 4 i § 5 *rozporządzenia w sprawie informacji o ruchach ziemi*.

(dowód: akta kontroli str. 120, 213-433, 563-580)

Ustalone nieprawidłowości

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

¹³ W miejscowościach: 1) Płonica, 2) Głęboka, 3) Nieszków, 4) Ziębice, 5) Czernczyce, 6) Bardo, 7) Sławęcín, 8) Śrem, 9) Kamieniec Ząbkowicki nr 1. W SOPO prowadzonym przez PIG nie ujęto żadnego terenu zagrożonego masowymi ruchami ziemi i/lub terenu, na którym wystąpiły te ruchy. Z informacji zawartej na tym portalu wynika, że mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy na obszarze powiatu kłodzkiego zostaną sporządzone w terminie po 2023 r.

¹⁴ W miejscowościach: 1) Janowiec, 2) Suszka i 3) Kamieniec Ząbkowicki nr 2.

1) Prowadzony w Starostwie rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, nie uwzględniał kart rejestracyjnych trzech osuwisk, zlokalizowanych w miejscowości: Suszka, Kamieniec Ząbkowicki nr 2 (rejon ulicy Zamkowej, działka 700/1), Janowiec, wymaganych § 4 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie informacji o ruchach ziemi*.

W przypadku tych osuwisk rejestr zawierał wyłącznie ich fotografie, mapy, czy wypisy z rejestru gruntów dotyczące tych terenów.

(dowód: akta kontroli str. 120, 213-433)

Wyjaśniając w tej sprawie Starosta wskazał, że wobec osuwiska w Suszce nie podjęto działań mających na celu sporządzenie kart rejestracyjnych, gdyż było ono (w okresie objętym kontrolą) zabezpieczane przez właściciela, a Starostwo nie posiadało jego szczegółowej dokumentacji (obmiaru). Osuwisko w Kamieńcu Ząbkowickim nr 2 (działka 700/1) nie zostało zgłoszone do ujęcia w rejestrze, ponieważ dopiero projekt robót geologicznych¹⁵ oraz przedłożona dokumentacja geologiczna stały się informacją stanowiącą podstawę do jego wykazania. Nie dokonywano obserwacji tego osuwiska, gdyż działania na rzecz jego zabezpieczenia podjął właściciel terenu. Z uwagi na krótki termin od udokumentowania osuwiska i trwające na nim prace zabezpieczające, nie wykonano jeszcze karty rejestracyjnej tego osuwiska. W przypadku osuwiska w Janowcu Starosta wskazał m.in., że dotychczas Starostwo dokonało analizy dokumentów przesłanych przez Wojewodę Dolnośląskiego, przeprowadziło wizję w terenie, orientacyjnie zaznaczyło osuwisko na mapie ewidencyjnej i topograficznej.

(dowód: akta kontroli str. 549a-557)

2) Żadna spośród dziewięciu kart dokumentacyjnych naturalnego zagrożenia geologicznego, pn. Obiekt - osuwisko, ujętych w rejestrze terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały, nie spełniała wymogów § 4 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie informacji o ruchach ziemi*, gdyż:

a) została sporządzona na innym formularzu niż wskazany w załączniku nr 1 i 2 do ww. rozporządzenia, wskutek czego nie zawierała wszystkich wymaganych wzorem informacji¹⁶,

b) stosowane w Starostwie karty dokumentacyjne naturalnego zagrożenia geologicznego (dla obiektu – osuwisko) nie zawierały pełnych danych, wymaganych

¹⁵ Zatwierdzony przez Starostwo w styczniu 2016 r.

¹⁶ W stosowanym przez Starostwo formularzu: 1. brak było rubryk, dotyczących m.in.: 1) lokalizacji osuwiska (numerów ewidencyjnych działek, identyfikatorów określających krainę geograficzną, jednostkę tektoniczną, zlewnię), 2) charakterystyki osuwiska (układu geologicznego, krótkiego opisu w uwzględnieniu procentu udziału obszaru aktywnego w stosunku do całego osuwiska), 3) parametrów morfologicznych osuwiska, w tym ogólnych (bezwzględnych wysokości maksymalnej i minimalnej, rozpiętości pionowej, nachylenia oraz azymutu), dotyczących nisz (tj. istnienia szczelin powyżej nisy oraz nisy wtórnych), dotyczących koluwium (wysokości czoła oraz miąższości mierzony i szacowanej), dotyczących stoku, na którym jest osuwisko (typu, ekspozycji, długości oraz wysokości), 4) podłoża osuwiska (tektoniki), 5) materiału koluwalnego, 6) wieku i genezy osuwiska (dat aktywności osuwiska), 7) użytkowania terenu (zabudowy i linii przesyłowych), 8) stanu badań oraz 9) kategorii i numeru uprawnień geologicznych autora karty i nazwy instytucji tworzącej kartę; 2. w istniejących rubrykach, enumeratywnie wymieniając możliwe kategorie informacji, posługiwano się innymi klasyfikacjami lub miarami, niż wymagane we wzorze określonym ww. rozporządzeniem, lub nie przewidziano wszystkich możliwości wpisów, wymaganych we wzorze jak wyżej, a dotyczących: 1) charakterystyki osuwiska (rodzaju materiału, stopnia aktywności), 2) parametrów morfologicznych osuwiska (powierzchnia), 3) przejawów wód powierzchniowych i gruntowych w obrębie (koluwium, nisy i stoku powyżej nisy, stoku poniżej osuwiska, stoku po bokach osuwiska), 3) użytkowania terenu w obrębie osuwiska (pokrycia stoku), oraz 4) powstałych szkód i zagrożeń.

aktualnym wzorem karty rejestracyjnej, mimo że ich podanie przewidziano w stosowanych w Starostwie formularzach (dziewięć kart rejestracyjnych¹⁷).

(dowód: akta kontroli str. 120, 213-433)

Starosta wyjaśnił, że pracownik WŚiR przez niedopatrzenie nie podjął działań zmierzających do weryfikacji i aktualizacji kart usuwisk, co spowodowane było m.in. ilością i częstotliwością zmian ustaw i rozporządzeń znajdujących się w jego zakresie czynności. Wskazał również, iż trwają prace nad sporządzeniem kart rejestracyjnych, których wzór będzie zgodny z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 549a-557)

Ocena cząstkowa

W Starostwie nie sporządzono trzech kart rejestracyjnych zidentyfikowanych terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały, a pozostałe dziewięć kart dokumentacyjnych naturalnego zagrożenia geologicznego dotyczących takich terenów i wykazanych w prowadzonym rejestrze, nie spełniało wymogów karty rejestracyjnej określonych w *rozporządzeniu w sprawie informacji o ruchach ziemi*.

4. Działania w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego, związane z planowaniem przestrzennym oraz stabilizowaniem lub likwidacją osuwisk

Opis stanu
faktycznego

4.1. Starostwo, pismem z dnia 31 marca 2016 r., przekazało¹⁸ Urzędowi Gminy w Kamieńcu Ząbkowickim informację geologiczną na temat m.in. zaewidencjonowanych i planowanych do zaewidencjonowania osuwisk wraz z załącznikiem graficznym, obrazującym ich lokalizację, oraz osuwisk postulowanych do ujęcia w aktualnie projektowanym, nowym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamieniec Ząbkowicki¹⁹ (dalej: projekt Studium). W przedmiotowym piśmie Gmina Kamieniec Ząbkowicki została poinformowana o czterech udokumentowanych osuwiskach, znajdujących się na jej terenie, tj. o osuwiskach: Kamieniec Ząbkowicki nr 1 (działka 936/4), Sławęcín, Śrem, Kamieniec Ząbkowicki nr 2 (rejon ul. Zamkowej, działka 700/1). W piśmie tym nie informowano o znanym wcześniej Starostwu: (a) potencjalnym osuwisku znajdującym się w Kamieńcu Ząbkowickim (obwód Łopienica) w pobliżu Góry Krzyżowej²⁰, (b) osuwisku zlokalizowanym w miejscowości Suszka. Informacja o osuwisku w Suszce, obejmująca jego przybliżoną powierzchnię i współrzędne geograficzne, została przekazana w trakcie trwania kontroli NIK, na pisemny wniosek Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

(dowód: akta kontroli str. 177-180, 516-523, 585-588, 595-602)

4.2. W okresie objętym kontrolą Starostwo sporządziło dwie opinie, dotyczące przedłożonych do uzgodnienia przez Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki projektów Studium, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Projekty Studium zostały zaopiniowane pozytywnie, co wyrażono postanowieniami Starosty z dnia 12 sierpnia 2012 r. i z dnia 27 lipca 2016 r.

¹⁷ Brak informacji o m.in.: 1) rodzaju ruchu osuwiska, 2) powierzchni osuwiska, 3) długości koluwium, 6) dacie powstania osuwiska, 7) dacie wypełnienia karty rejestracyjnej – podano jedynie miesiąc, 8) prowadzeniu instrumentalnych prac monitoringowych, 9) przekroju geologicznym osuwiska.

¹⁸ Na wniosek Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

¹⁹ Art. 29 ust. 1 ustawy poś stanowi, że organy administracji obowiązane do wykonywania badań monitoringowych mają obowiązek wzajemnego, nieodpłatnego udostępniania informacji o środowisku.

²⁰ Informacja o tym osuwisku znajdowała się w pozytywnie zaopiniowanym przez Starostwo w sierpniu 2012 r. projekcie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

(dowód: akta kontroli str. 172-176, 213-433, 581-588, 595-602)

4.3. W kontrolowanym okresie nie podejmowano (z ramienia Starosty) działań w zakresie stabilizowania lub likwidacji osuwisk oraz usuwania ich skutków.

(dowód: akta kontroli str. 124, 546-547)

4.4. W badanym okresie nie podejmowało kontroli stosowania przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, pod kątem zagrożenia środowiskowego, na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o *ochronie gruntów rolnych i leśnych*²¹ (dalej: *ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*). Jak wskazał Starosta, kontrole takie nie były prowadzone ze względu na brak zgłoszeń i brak stwierdzenia przez pracowników Starostwa degradacji takich gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 32)

4.5. W latach 2011-2016 (I półrocze) nie prowadzono (z ramienia Starosty), a na podstawie *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, rekultywacji gruntów rolnych zdegradowanych w wyniku ruchów masowych ziemi. Nie wystąpiły bowiem przypadki wymagające podejmowania takich działań.

W kwestii osuwiska zlokalizowanego w miejscowości Janowiec, Starosta wskazał, że dopiero analiza materiałów zgromadzonych przez Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu i Państwowy Instytut Geologiczny pozwoli na ustalenie kierunków działania. Stronami objętymi działaniem osuwiska w Janowcu są prywatni właściciele działek oraz Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

(dowód: akta kontroli str. 126, 549a-552)

4.6. W kontrolowanym okresie Starosta nie wydawał, na podstawie *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, decyzji nakazujących właścicielowi gruntów podjęcie działań dla przeciwdziałania ruchom masowym ziemi. Nie wystąpiły bowiem przypadki wymagające wydania takich decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 127, 548-549)

4.7. Z powodów jak wyżej (pkt 4.5. i pkt 4.6.) nie formułowano zaleceń dla ludności zamieszkałej na terenach osuwiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 128, 549a-552)

4.8. Starosta, w badanym okresie, nie współpracował z Marszałkiem Województwa Dolnośląskiego i gminami powiatu ząbkowickiego w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom, z uwagi na brak zgłoszeń degradacji gruntów rolnych w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 33)

4.9. W badanym okresie Starosta oraz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Ząbkowicach Śląskich nie podejmowali kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości obowiązku zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektów na terenach zagrożonych osuwaniem mas ziemi, lub tam gdzie wystąpiły osuwiska.

(dowód: akta kontroli str. 129, 514-515, 549a-552)

4.10. W okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. Starosta wydał jedną decyzję (nr WB.6740.462.2015.BB z dnia 8 lutego 2016 r.), zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę wzmocnienia osuwiskowej skarpy skalnej na działce 700/1 w Kamieńcu Ząbkowickim, poprzez osiatkowanie i zakotwienie stalowych siatek do zbocza, podbetonowanie istniejących nawisów skalnych z wykonaniem okładziny fragmentów skały oraz remontu muru oporowego. Starostwo nie ponosiło kosztów realizacji tej inwestycji.

²¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.

Przedmiotowa decyzja została wydana na wniosek Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki, terminowo i zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Podpisana została „z upoważnienia” Starosty przez kierownika WŚiR. Decyzję wydano po przedłożeniu kompletu dokumentów, wymaganych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*²², po uprzednim zatwierdzeniu dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla oceny warunków geologiczno-inżynierskich, określających stan skarpy w rejonie przedmiotowego osuwiska, oraz zatwierdzeniu projektu robót geologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 137-171, 434-513)

4.11. Starosta wskazał, że jako organ właściwy do prowadzenia rejestru i obserwacji osuwisk, dostrzega formalno-prawny problem w zakresie wykonywania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej osuwiska zlokalizowanego na prywatnym gruncie, a przede wszystkim możliwości nakazowej zabezpieczenia osuwiska w takich przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 35)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Starosta dwukrotnie, tj. postanowieniem z dnia 12 sierpnia 2012 r. oraz postanowieniem z dnia 27 lipca 2016 r., pozytywnie zaopiniował dwa projekty Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamieniec Ząbkowicki, bez spowodowania uprzedniej weryfikacji zasadności, w tym m.in. przeprowadzenia wizji terenowej, zawartych w tych projektach zapisów o potrzebie zaewidencjonowania osuwiska zlokalizowanego w Kamieńcu Ząbkowickim (obręb Łopienica) w pobliżu Góry Krzyżowej, oraz przy braku oznaczenia tego osuwiska w części graficznej przedmiotowych opracowań.

Także w piśmie z dnia 31 marca 2016 r., skierowanym przez Starostę do Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki, udostępniającym²³ informację geologiczną na temat m.in. istniejących osuwisk, zaewidencjonowanych i planowanych do zaewidencjonowania, Starostwo nie odniosło się do osuwiska zlokalizowanego w Kamieńcu Ząbkowickim (obręb Łopienica).

(dowód: akta kontroli str. 177-180, 516-523, 581- 603)

Wyjaśniając w powyższej sprawie Starosta podał m.in., że do Starostwa nie zostało zgłoszone zagrożenie związane z osuwaniem się mas ziemnych w Kamieńcu Ząbkowickim (w obrębie Łopienica), a w związku z tym zagrożenie nie zostało rozpoznane i nie mógł poinformować Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki o osuwisku.

(dowód: akta kontroli str. 558-560)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważyła, iż w obowiązującym²⁴, a pozytywnie zaopiniowanym przez Starostę (postanowieniem z dnia 12 sierpnia 2012 r.) *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamieniec Ząbkowicki*, w jego części I pkt 1, pn. *Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego Gminy - uwarunkowania geograficzne*, ppkt 1.5.3 *Geomorfologia-czynne procesy geomorfologiczne*, zawarto zapis o następującej treści: „ponadto należy zaewidencjonować kolejne osuwisko zlokalizowane w Kamieńcu Ząbkowickim (Łopienica) w pobliżu Góry Krzyżowej”. W ocenie NIK, w świetle powyższego zapisu Starosta, jako organ zobowiązany do prowadzenia rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów

²² Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.

²³ Na wniosek Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

²⁴ Uchwała nr XXVIII/181/2013 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 27 marca 2013 r.

na których ruchy te występowały, winien doprowadzić do rozpoznania przedmiotowego osuwiska, celem podjęcia decyzji co do zasadności jego ujęcia w prowadzonym rejestrze osuwisk. Nadmienić należy, iż wizja lokalizacyjna tego terenu (bez określenia m.in. jego wielkości, stopnia aktywności osuwiskowej i zagrożenia ruchami masowymi ziemi), została przeprowadzona przez pracownika WŚiR dopiero w trakcie trwania kontroli NIK, tj. w dniu 28 września 2016 r.

2) Starosta, wydanym w dniu 27 lipca 2016 r. postanowieniem, pozytywnie zaopiniował, przedłożony do uzgodnienia, projekt nowego *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamieniec Ząbkowicki*, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, pomimo że nie wskazywał on lokalizacji i nie zawierał informacji o osuwisku znajdującym się w miejscowości Suszka, o którym Starostwo miało wiedzę w dniu wydania przedmiotowego postanowienia, a osuwisko to zostało wyszczególnione w 2011 r. w prowadzonym przez Starostę rejestrze terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały. Do obowiązków starostów, zgodnie z art. 17 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z roku 2016, poz. 778 ze zm.), należy opiniowanie projektów dokumentów planistycznych gmin w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

(dowód: akta kontroli str. 172-176, 213-433)

Wyjaśniając w tej sprawie Starosta wskazał, że osuwisko zlokalizowane w miejscowości Suszka jest objęte ewidencją terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Zabezpieczanie tego osuwiska zostało zakończone przed wystąpieniem Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki o zaopiniowanie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamieniec Ząbkowicki, co wynika z prowadzonych obserwacji. W związku z powyższym w ocenie osoby sporządzającej postanowienie, teren ten nie stanowił zagrożenia, które mogłoby spowodować wydanie negatywnej opinii.

(dowód: akta kontroli str. 561-562)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, iż Starostwo, opiniując przedłożony przez Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki projekt nowego Studium, winno nakazać uwzględnienie w nim osuwiska w Suszce. Osuwisko to znajdowało się bowiem w dalszym ciągu w prowadzonym przez Starostę rejestrze terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których ruchy te występowały, a fakt wykonania przez właściciela terenu prac zabezpieczających na osuwisku, mających na celu ograniczenie zagrożeń związanych z jego występowaniem, nie oznaczał jego likwidacji i nieistnienia.

Ocena częściowa

Starostwo nie zawsze podejmowało właściwe i dostateczne działania w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego, związane z planowaniem przestrzennym oraz stabilizowaniem lub likwidacją osuwisk występujących na terenie powiatu ząbkowickiego. W roku 2012 i roku 2016 Starosta pozytywnie zaopiniował dwa kolejne projekty Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Kamieniec Ząbkowicki, bez dokonania weryfikacji zasadności zawartych w nich zapisów o potrzebie zaewidencjonowania osuwiska zlokalizowanego w Kamieńcu Ząbkowickim (obręb Łopienica) oraz przy braku zaznaczenia tego osuwiska w części graficznej tych opracowań. Dodatkowo, projekt Studium pochodzący z 2016 r. został pozytywnie zaopiniowany przez Starostę, mimo że nie zawierał zapisów o znanym Starostwu osuwisku w miejscowości Suszka.

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

Opis stanu
faktycznego

5.1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie na realizację zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom, na podstawie uchwał budżetowych podjętych przez Radę Powiatu, zabezpieczono środki finansowe w łącznej wysokości 55 tys. zł, z czego w latach 2011-2015 po 10 tys. zł w skali roku, natomiast na 2016 r. w wysokości 5 tys. zł. Powyższe kwoty dotyczyły środków własnych powiatu ząbkowickiego.

5.2. W badanym okresie Starostwo nie otrzymywało dotacji z budżetu państwa lub budżetu środków europejskich na realizację zadań związanych z usuwaniem skutków ruchów osuwiskowych. Nie otrzymywano także dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Starostwo nie ubiegało się i nie otrzymywało również środków na zatrudnienie geologa powiatowego.

5.3. W badanym okresie Starosta nie ubiegał się o dodatkowe środki na realizację zadań związanych z usuwaniem skutków ruchów masowych ziemi lub zapobieganie tym ruchom. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano rekultywacji gruntów rolnych zdegradowanych w wyniku ruchów masowych ziemi i ich skutków (nie otrzymywano na ten cel dotacji z budżetu województwa), gdyż nie wystąpiła konieczność podejmowania takich działań na terenie powiatu ząbkowickiego. Sposób finansowania zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i ich skutkom nie wpływał na realizację przez Starostwo zadań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 29-35, 131-136, 528-543, 544-545)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie fakt corocznego zabezpieczania w budżecie Starostwa środków finansowych na realizację zadań dotyczących zapobiegania ruchom ziemi i ich skutkom. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły sytuacje wymagające ubiegania się przez Starostwo o pozyskanie ze źródeł zewnętrznych dodatkowych środków finansowych na ten cel.

6. Wydatkowanie środków finansowych na zapobieganie ruchom masowym ziemi i usuwanie ich skutków

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie wydatkowano środków na realizację zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków.

W Starostwie nie wyodrębniono ewidencji środków z innych (niż własne) źródeł, przeznaczonych i wydatkowanych na działania dotyczące zapobieganiu ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków. Starosta z powodu braku potrzeb w tym zakresie, nie ubiegał się i nie otrzymywał dodatkowych środków oraz nie udzielał zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 131-136)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W związku z faktem, że w Starostwie nie wydatkowano środków związanych z realizacją zadań dotyczących zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny badanego obszaru.

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 Kontroli²⁵ (dalej: *ustawa o NIK*), wnosi o:

1. Zapewnienie realizacji, przypisanych Starości, zadań z zakresu administracji geologicznej przy pomocy geologa powiatowego, posiadającego stosowne kwalifikacje, wymagane na tym stanowisku przez *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych*.
2. Uzupełnienie rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały o brakujące karty rejestracyjne osuwisk.
3. Dostosowanie kart rejestracyjnych osuwisk do wzoru obowiązującego w *rozporządzeniu w sprawie informacji o ruchach ziemi*.
4. Przeprowadzanie i dokumentowanie obserwacji/monitoringu terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały.
5. Podjęcie działań zmierzających do dokonania oceny terenu w Kamieńcu Żąbkowickim, w pobliżu Góry Krzyżowej (obręb Łopienica), pod kątem zasadności jego wpisania do rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK*, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 18 listopada 2016 r.

Kontroler:

Magdalena Barzęc

Główny specjalista kontroli państwowej

Magdalena Barzęc

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.

Zdzisław Horkowski
Wicedyrektor

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

Krzysztof R. Kabanowski