



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.016.05.2016

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 w latach 2011-2016 (I półrocze).

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/64/2016 z dnia 17 sierpnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Urząd Miejski w Ziębicach, ul. Przemysłowa 10, 57-220 Ziębice (dalej: Urząd).

Kierownik jednostki
kontrolowanej Alicja Bira, Burmistrz Ziębic (dalej: Burmistrz) od dnia 1 grudnia 2014 r.¹

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 209-210)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając² działalność Urzędu w latach 2011-2016 (I półrocze) w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom, wskazuje na niewypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa. Dysponując bowiem wiedzą o wszystkich, tzn. czterech, terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi, zlokalizowanych na obszarze Gminy Ziębice³ (dalej: Gmina), Urząd żadnego z nich nie wykazał w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ziębice⁴, oraz we wprowadzonych do niego zmianach, a także nie uwzględnił w tym opracowaniu potrzeb w zakresie zapobiegania takim ruchom i ich skutkom, czym naruszono postanowienia art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ (dalej: *ustawa o planowaniu przestrzennym*) oraz art. 72 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska⁶ (dalej: *ustawa poś*). Ponadto w jedynym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej: *mpzp*)⁷, obejmującym miasto Ziębice, wbrew wymogom art. 72 ust. 1 pkt 5a *ustawy poś* i art. 15 ust. 2 pkt 7 *ustawy o planowaniu przestrzennym*, nie uwzględniono wskazanych wyżej potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom, oraz nie określono lokalizacji dwóch zidentyfikowanych terenów osuwiskowych, występujących na tym obszarze.

¹ Poprzednio, tj. od dnia 4 grudnia 2006 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., stanowisko to zajmował Antoni Herbowski.

² 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.

³ Gmina Ziębice obejmuje miasto Ziębice oraz 29 sołectw.

⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 27 kwietnia 2001 r.

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.

⁷ Uchwalonym przez Radę Miejską w Ziębicach w dniu 3 marca 2011 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zakres wiedzy organów administracji publicznej o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi i 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. Źródłem wiedzy Urzędu o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których ruchy te wystąpiły, był ich rejestr, prowadzony przez Starostę Żąbkowickiego oraz ogólnodostępna baza danych na stronie internetowej <http://geozagrozenia.pgi.gov.pl>.

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

1.2. Według bazy danych, o której wyżej, na terenie Gminy zlokalizowano cztery tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi, tj. w obrębie:

a) miejscowości Czerńczyce - rodzaj osuwiska: zbocze doliny rzecznej; kondycja osuwiska: aktywne; typ osuwiska: zsuw⁸; nie określono powierzchni osuwiska, jego maksymalną długość i szerokość oznaczono odpowiednio na 180 m i 380 m;

b) parku miejskiego w Żiębicach - rodzaj osuwiska: zbocze górskie (górna część zbocza); kondycja osuwiska: mało aktywne (zmiany w cyklu wieloletnim); typ osuwiska: zsuw; nie określono powierzchni osuwiska, jego maksymalną długość i szerokość oznaczono odpowiednio na 300 m i 200 m;

c) Nieszków (teren miasta Żiębice) - rodzaj osuwiska: zbocze doliny rzecznej; kondycja osuwiska: mało aktywne (zmiany w cyklu wieloletnim); typ osuwiska: zsuw; nie określono powierzchni osuwiska, jego maksymalną długość i szerokość oznaczono odpowiednio na 170 m i 340 m;

d) miejscowości Głęboka - rodzaj osuwiska: stok wyżynny (dolna część zbocza), zbocze potoku; kondycja osuwiska: nieaktywne w czasach historycznych, ustabilizowane naturalnie; typ osuwiska: zsuw; nie określono powierzchni osuwiska, jego maksymalną długość i szerokość oznaczono odpowiednio na 520 m i 360 m.

(dowód: akta kontroli str. 5, 27-81, 212-213)

1.3. W badanym okresie Urząd nie korzystał z aplikacji SOPO (System Osłony Przeciwosuwiskowej, strona internetowa <http://osuwiska.pgi.gov.pl/>). W tej sprawie Burmistrz podała, że: (a) aplikacja nie obejmuje swym zakresem województwa dolnośląskiego, a wykonanie mapy osuwisk i terenów zagrożonych dla powiatu żąbkowickiego, w tym Gminy, planowane jest po 2023 r.; (b) w przypadku istniejących na terenie Gminy osuwisk zasoby udostępnione na stronie internetowej <http://geozagrozenia.pgi.gov.pl> dostarczają właściwych i pełnych danych do skutecznego zarządzania ryzykiem osuwiskowym z poziomu Urzędu, natomiast planowane po 2023 r. rozbudowanie istniejącego SOPO, prowadzonego przez

⁸ Na stronie internetowej <http://geozagrozenia.pgi.gov.pl> wskazano: *Nasilenie ruchów nastąpi zawsze w przypadku wystąpienia okresów intensywnych, długotrwałych opadów deszczu. (Czerńczyce); Zagrożenia może wynikać przy wyraźnych zmianach klimatycznych długotrwałych opadów atmosferycznych (...) (park miejski); Powierzchnia koluwium wskazuje na podatność na dalsze ruchy w przypadku silnego nawodnienia i podniesienia wód gruntowych. (...) Długookresowe obniżanie się poziomu wód gruntowych spowodowało ustanie ruchów. Lokalizacja obiektu nie stwarza zagrożenia nawet w przypadku jego odnowienia. (Nieszków); Osuwisko nieczynne (...) może stanowić zagrożenie tylko w przypadku znacznego podniesienia się poziomu wód gruntowych po długotrwałych i obfitych opadach deszczu (Głęboka).*

Państwowy Instytut Geologiczny (<http://geoportal.pgi.gov.pl>), o m.in. województwo dolnośląskie, będzie stanowić dodatkowe uzupełnienie wiedzy na ten temat.

(dowód: akta kontroli str. 83-85)

1.4. W obowiązujących w kontrolowanej jednostce regulacjach wewnętrznych, tj. w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach obowiązków pracowników Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: GZZK) oraz Wydziału Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (dalej: WBGKiM), zadania z zakresu zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków nie miały bezpośredniego odzwierciedlenia.

W regulaminie organizacyjnym Urzędu i zakresie czynności inspektora ds. bezpieczeństwa w GZZK wyszczególniono zadania polegające na monitorowaniu występujących klęsk żywiołowych, realizowaniu procedur i programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej, opracowywaniu i aktualizowaniu planów reagowania kryzysowego, realizowaniu polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej. Urząd posiadał Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego (dalej: Plan), opracowany we wrześniu 2011 r. i zatwierdzony przez Starostę Ząbkowickiego. Plan ten m.in.: identyfikował zagrożenia i oceniał ryzyko ich wystąpienia, określał procedury reagowania kryzysowego oraz zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń. W Planie tym do zagrożeń katastrofą budowlaną i techniczną, mogących zaistnieć przede wszystkim w wyniku oddziaływania czynników atmosferycznych i anomalii pogodowych, zaliczono m.in. obsunięcia ziemi.

Ponadto w regulaminie organizacyjnym Urzędu, w odniesieniu do WBGKiM, zapisano m.in. zadania polegające na podejmowaniu działań w zakresie kształtowania i realizowania należących do Gminy zadań w zakresie planów zagospodarowania przestrzennego⁹ oraz na wykonywaniu innych zadań wynikających z ustaw, Statutu Gminy i decyzji Burmistrza. W myśl natomiast zakresu czynności młodszego referenta ds. planowania przestrzennego WBGKiM, do jego obowiązków szczegółowych przypisano m.in. prowadzenie spraw formalno-prawnych i współpracę z projektantami przy opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Według Burmistrza, niedookreślenie w regulacjach wewnętrznych Urzędu zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków nie wpływa na realizację tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 11-26, 97-130, 132, 149-154, 181, 189-198)

W sprawie posiadanego zaplecza organizacyjnego i kadrowego dla realizacji zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków – Burmistrz wskazała, że realizując zadania wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w szczególności art. 19 ust. 2 pkt 1, Burmistrz Ziębic prowadzi monitorowanie wszelkich zagrożeń na obszarze gminy, w tym również zagrożeń osuwiskowych. Komórką odpowiedzialną za to zadanie jest GZZK. Monitorowanie polega na obserwacji wzrokowej udokumentowanych osuwisk, w szczególności weryfikacji ewentualnych zmian zasięgu udokumentowanych osuwisk oraz zbierania informacji na temat ewentualnych nowych osuwisk. GZZK przy monitorowaniu wszelkich zagrożeń, w celu zbierania niezbędnych informacji, współpracuje z sołtysami, Ochotniczą Strażą Pożarną, rolnikami i leśnikami. Szczególna uwaga na zagrożenie osuwiskowe jest zwracana po okresach intensywnych opadów deszczu oraz wiosennych roztopach. Natomiast zadania dotyczące kształtowania

⁹ Taki sam zapis znajdował się w zakresie czynności Naczelnika WBGKiM.

i realizowania planowania przestrzennego, opracowywania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wykonuje WBGKiM.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 200)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Urząd posiadał rozeznanie o zidentyfikowanych na obszarze Gminy terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Źródłem wiedzy w tym zakresie był przede wszystkim rejestr takich terenów, prowadzony przez Starostę Ząbkowickiego oraz ogólnodostępna baza danych na stronie internetowej <http://geozagrozenia.pgi.gov.pl>. Wykonanie w ramach SOPO mapy osuwisk i terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi dla obszaru powiatu ząbkowickiego, w tym Gminy, planowane jest dopiero po 2023 r. W regulaminie organizacyjnym Urzędu i w zakresach czynności jego pracowników, zadania z zakresu zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków nie zostały wprost przypisane. Monitorowanie, realizowanie procedur i programów reagowania, usuwanie skutków oraz prowadzenie polityki informacyjnej w przypadku możliwości powstania lub wystąpienia klęsk żywiołowych, w tym w wyniku zagrożenia lub obsunięcia się mas ziemi, należało do zadań GZZK.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2011-2016 (I półrocze) na terenie Gminy nie wystąpiły zjawiska obsunięcia się mas ziemnych.

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

2.2. W uchwalonym przez Radę Miejską w Ziębicach, uchwałą Nr XXXII/231/01 z dnia 27 kwietnia 2001 r., Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ziębice (dalej: Studium), ani we wprowadzonych do niego zmianach, nie wyszczególniono żadnego z czterech terenów osuwiskowych, występujących na obszarze Gminy. W latach 2008-2016 (I półrocze) przedmiotowe Studium aktualizowane było jedenastokrotnie, w tym czterokrotnie po 2011 r.¹⁰. W 10 z 11 tych aktualizacji (za wyjątkiem uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach¹¹ w sprawie zmiany Studium dla obszaru projektowanych farm wiatrowych we wsiach Niedźwiedź, Starczówek, Głęboka, Lubnów, Krzelków, Czerńczyce) ich obszar nie obejmował terenów osuwiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 86-89, 155-180)

Dla dwóch lokalizacji (Czerńczyce i Głęboka), gdzie występują tereny osuwiskowe, nie sporządzono mpzp.

W tej sprawie Burmistrz wskazała, iż do sporządzania mpzp dla terenu położonego w granicach wsi Głęboka przystąpiono uchwałą nr XXVI/178/08 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 14 listopada 2008 r., w związku ze złożonym wnioskiem dotyczącym budowy elektrowni wiatrowych, jednakże procedura związana z przygotowaniem projektu dokumentu nie została zakończona. Wskazała również, iż w przypadku miejscowości Czerńczyce nie podejmowano działań zmierzających do opracowania mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 199-208)

¹⁰ Uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia: 3 lutego 2011 r. nr IV/18/2011; 29 października 2012 r. nr XXV/179/2012; 30 października 2013 r. nr XLI/275/2013; 30 czerwca 2016 r. nr XXIX/141/2016.

¹¹ Z dnia 18 lipca 2008 r. nr XXIII/157/08.

Zgodnie z treścią Studium, przeznaczenie terenu obejmującego m.in. osuwisko:

- Czerńczyce, określono jako teren mieszkaniowo-usługowy lub gospodarczo-przemysłowy (w tym przemysł wydobywczy), obszar IIB – osadniczy o preferowanej funkcji rolniczej i przetwórstwa rolnego;
- Głęboka, określono jako częściowo teren leśnych i częściowo teren użytków rolnych – proponując jego dolesienie.

(dowód: akta kontroli str. 155-180)

2.3. W obowiązującym mpzp miasta Ziębice (zatwierdzonym uchwałą Rady Miejskiej w Ziębicach¹²), dla położonych w jego granicach terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, obszar:

- a) Nieszków opisano jako teren: oznaczony symbolem 7R – tereny rolnicze, przeznaczony pod grunty rolne z zakazem zabudowy (dopuszcza się lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej), przez który przebiega linia elektroenergetyczna ze strefą techniczną, położony w granicach strefy ochrony krajobrazu kulturowego,
- b) park miejski opisano jako teren: oznaczony symbolem 2ZP – teren zieleni urządzonej, przeznaczony pod zielen publiczną (dopuszcza się lokalizację tras pieszych i rowerowych oraz urządzeń infrastruktury technicznej), położony w granicach strefy ochrony konserwatorskiej, w granicach strefy obserwacji archeologicznej oraz w granicach strefy ochrony krajobrazu kulturowego.

Tereny Nieszkowa oraz parku miejskiego nie zostały w mpzp miasta Ziębice wskazane, jako zagrożone masowymi ruchami ziemi. W szczególności w § 7 tego mpzp, pn. *Ustalenie dotyczące granic i sposób zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.*

(dowód: akta kontroli str. 90-96, 133-148)

2.4. W latach 2011-2016 (I półrocze) w Urzędzie nie wydawano decyzji o warunkach zabudowy dla terenów objętych ryzykiem osuwiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 182)

2.5. Odnosnie działań podejmowanych przez Urząd w zakresie zapobiegania masowym ruchom ziemi Burmistrz wskazała, iż związane z tym zadania były realizowane w zakresie monitorowania udokumentowanych osuwisk, które znajdują się na obszarze Gminy. W latach 2011-2016 nie zaobserwowano na nich jakichkolwiek zmian, do Urzędu nie wpłynęły również żadne informacje od osób fizycznych, czy instytucji, dotyczące zmian zasięgu, czy ruchów udokumentowanych osuwisk. Wskazała również, iż Starosta Ząbkowicki, który zgodnie z *ustawą* poś prowadzi obserwację ruchów masowych ziemi i rejestr zawierający informację o tych terenach, nie zgłaszał spraw i uwag dotyczących problematyki ruchów masowych ziemi na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 83-85)

Monitorując zlokalizowane na terenie Gminy osuwiska, Urząd nie dokumentował ich obserwacji. W tej sprawie Burmistrz wskazała, że zagrożenie osuwiskowe w Gminie, w postaci czterech terenów osuwiskowych, zostało zidentyfikowane przed 2011 r. w Kartach Dokumentacji Naturalnych Zagrożeń Geologicznych, która to dokumentacja w sposób wyczerpujący opisuje każde z osuwisk, wskazując m.in. lokalizację, zasięg, charakterystykę i zagrożenia. Według Burmistrz monitorowanie

¹² Z dnia 3 marca 2011 r., nr VI/28/2011, oraz zmienionego w części uchwałą z dnia 30 października 2013 r., nr XLI/273/2013.

nie było dokumentowane z uwagi na brak ujawnienia podczas każdego z dokonywanych oględzin osuwisk widocznych zmian w stosunku do dokumentacji bazowej. W latach 2011-2016 nie zaobserwowano jakichkolwiek zmian w obrębie osuwisk, nie uzyskano również informacji o nich od osób trzecich, co stanowiłoby podstawę do sporządzenia dokumentacji w postaci np. protokołu stwierdzonych zmian. W tym okresie nie były na osuwiskach prowadzone żadne prace ziemne, odkrywkowe, badania geologiczne, nie stwierdzono śladów samochodów i innych pojazdów, co również uzasadniałoby sporządzenie dokumentacji. Ponadto Burmistrz wskazała, że w badanym okresie nie stwierdzono degradacji i dewastacji terenów osuwiskowych, które porośnięte są trawą, krzakami oraz drzewami hamującymi rozwój zjawisk osuwiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 199-208)

2.6. W latach 2011-2016 (I półrocze) w związku z niewystąpieniem na terenie Gminy osunięć ziemi, Rada Miejska w Ziębicach nie wyznaczyła, w drodze uchwały, obszarów, na których nastąpiło zniszczenie lub uszkodzenie obiektów budowlanych w wyniku osunięcia ziemi i na których odbudowa obiektów budowlanych winna odbywać się wyłącznie po trwałym ustabilizowaniu terenu¹³.

(dowód: akta kontroli str. 187-188)

2.7. W latach 2011-2016 (I półrocze) nie informowano mieszkańców o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Nie formułowano również zaleceń dla ludności zamieszkalej na terenach zagrożonych powstawaniem osuwisk. Burmistrz wskazała, iż miało to miejsce z uwagi na nie zaobserwowanie w ostatnich latach na terenie Gminy jakichkolwiek zmian na zagrożonych obszarach. Według niej trudno uznać, że są to aktywne tereny osuwiskowe. Ponadto do Urzędu nie wpłynęły również żadne sygnały dotyczące zmian zasięgu, czy ruchów udokumentowanych osuwisk.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 149-154)

2.8. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Ząbkowicach Śl. nie nakazywał Gminie (w drodze decyzji) w badanym okresie zabezpieczania miejsc katastrofy spowodowanej ruchami masowymi ziemi, z uwagi na niewystąpienie w tym okresie takich zjawisk.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 214-215)

2.9. W latach 2011-2016 (I półrocze) nie występowały konflikty między jednostkami samorządu terytorialnego (z udziałem Gminy) na tle wykonywania zadań dla zapobiegania występowania osuwisk.

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Urząd monitorował osuwiska zlokalizowane i zidentyfikowane na terenie Gminy, choć bez dokumentowania takich czynności, co argumentowano brakiem ujawniania podczas dokonywanych oględzin osuwisk widocznych zmian w ich obrębie w stosunku do dokumentacji bazowej. W ocenie NIK, dokumentowanie – w postaci protokołów lub notatek służbowych – przeprowadzonych obserwacji/oględzin istniejących osuwisk, byłoby nie tylko pisemnym dowodem aktualnego stanu terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi, ale stanowiło także potwierdzenie kto, kiedy, z jaką częstotliwością i w jakim zakresie przeprowadzał monitoring tych terenów.

¹³ Z zachowaniem odpowiednich metod, o których mowa w art. 13a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. z 2001 r. Nr 84, poz. 906 ze zm.).

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

1. W Studium oraz we wprowadzonych do niego zmianach, nie określono obszaru żadnego z czterech, zlokalizowanych w Gminie, terenów osuwiskowych, jak również nie uwzględniono potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom w miejscach tych osuwisk, czym naruszono wymogi art. 10 ust. 2 pkt 11 *ustawy o planowaniu przestrzennym* oraz art. 72 ust. 1 pkt 5a *ustawy poś.*

Wyjaśniając w tej sprawie Burmistrz podała m.in., że Studium zostało wydane na podstawie przepisów *ustawy o planowaniu przestrzennym*, wraz z jej nowelizacją obowiązującą od dnia 1 stycznia 1998 r., zgodnie z treścią art. 6 ust. 5 pkt 2 tej ustawy w Studium określa się, w szczególności, lokalne wartości zasobów środowiska przyrodniczego i zagrożenia środowiskowe, natomiast nie ma w wymienionej ustawie konkretnych zapisów dotyczących bezpośredniego uwzględniania w dokumentach planistycznych terenów osuwiskowych. Burmistrz dodała, że Gmina w okresie opracowywania Studium z 2001 r. nie posiadała wykazu terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, a portal geozagrozenia.pgi.gov.pl, zawierający opracowanie pn. „Rejestracja i inwentaryzacja naturalnych zagrożeń geologicznych na terenie całego kraju (ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk oraz innych zjawisk geodynamicznych)”, powstał w latach 2003-2004, więc już po uchwaleniu przedmiotowego Studium. W treści Studium uwzględniono kierunki związane z zasadami ochrony środowiska przyrodniczego, które m.in. polegają na ochronie rzeźby terenu. Według Burmistrz jest to ogólny zapis, zakazujący zabudowy i prowadzenia sieci dróg lub infrastruktury technicznej na terenach osuwiskowych, niemniej na rysunkach Studium nie została wskazana dokładna lokalizacja terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, kolejne zmiany Studium nie uwzględniały czterech terenów osuwiskowych, ponieważ dokonywane zmiany nie obejmowały swym zakresem terenów, na których występują osuwiska. Wyjątek stanowiła jedna zmiana Studium, dla obszaru projektowanych „farm wiatrowych” w granicach części wsi: Niedźwiedź, Lubnów, Głęboka, Starczówek, Krzelków i Czerńczyce, zatwierdzona uchwałą nr XXIII/157/08 z dnia 18 lipca 2008 r. Rady Miejskiej w Ziębicach, w której prawdopodobnie omyłkowo nie uwzględniono osuwiska znajdującego się na terenie miejscowości Głęboka. Burmistrz wskazała, że obecnie w Urzędzie nie pracuje osoba odpowiedzialna za przygotowanie projektu ww. uchwały, stąd dokładniejsze wyjaśnienie przyczyn nie uwzględnienia terenów osuwiskowych nie jest możliwe. Burmistrz stwierdziła również, iż opracowywana jest aktualizacja Studium, do której przystąpiono na podstawie uchwały Nr XV/80/2015 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 29 października 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ziębice”. Dokument ten jest aktualizowany m.in. ze względu na konieczność ujęcia obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. W opracowaniu tym zostaną również wykazane tereny narażone na niebezpieczeństwo osuwania się mas ziemnych. W chwili obecnej proces planistyczny związany z aktualizacją Studium jest na etapie wynikającym z treści art. 11 pkt 4) *ustawy o planowaniu przestrzennym*.

(dowód: akta kontroli str. 149-154, 155-180, 183, 187-188)

Odnosząc się do tych wyjaśnień wskazać należy, że w części opisowej uchwały nr XXIII/157/08 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 18 lipca 2008 r., w ppkt 6.8.14 pn. *Obszary zagrożone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwanie się mas ziemnych*, zawarto zapis o treści: *na obszarze objętym zmianą Studium nie występują tereny narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas*

ziemnych, który był niezgodny ze stanem faktycznym i wiedzą Gminy w zakresie udokumentowanych terenów osuwiskowych zlokalizowanych na jej obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 149-154, 155-180)

2. W obowiązującym mpzp dla części Miasta Ziębice, uchwalonym uchwałą nr V/28/2011 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 3 marca 2011 r., oraz w zmianach do tego planu, wprowadzonych uchwałą nr XLI/275/2013 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 30 października 2013 r., nie uwzględniono występowania dwóch zidentyfikowanych terenów osuwiskowych (obszarów możliwego osuwania się mas ziemnych), tj. w parku miejskim w Ziębicach i terenu w obrębie Nieszków w Ziębicach, do czego zobowiązywały postanowienia art. 72 ust. 1 pkt 5a ustawy poś oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Wyjaśniając w tej sprawie Burmistrz podała, że z uwagi na niezatrudnienie przez Urząd osoby, która w latach objętych kontrolą (2011-2015) pełniła funkcję naczelnika WBGKiM i w tamtym okresie odpowiadała m.in. za kształtowanie i realizowanie zadań Gminy w zakresie planów zagospodarowania przestrzennego oraz przygotowywania odpowiednich projektów uchwał, trudno jest jej wyjaśnić przyczyny nieuwzględnienia tych terenów osuwiskowych w rzeczonym planie. W ocenie Burmistrz te dwa tereny osuwiskowe, zlokalizowane w Ziębicach (Obręb Wschód – park, oraz Obręb Nieszków), nie zostały uwzględnione w mpzp, przyjętym uchwałą nr V/28/2011 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 3 marca 2011 r., ponieważ są to tereny, które praktycznie nie zagrażają ryzykiem osunięcia się mas ziemnych. Burmistrz dodała, iż na przestrzeni lat nie pojawiły się ślady, które mogły wskazywać, że teren jest aktywny i mogłoby nastąpić osunięcie się mas ziemnych, nawet po długotrwałych i intensywnych opadach deszczu.

(dowód: akta kontroli str. 133-148, 149-154)

Odnosząc się do przywołanych wyjaśnień, NIK wskazuje na nieuwzględnienie przez Urząd zastrzeżeń, zgłoszonych na etapie opiniowania projektu mpzp dla części miasta Ziębice przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ząbkowicach Śląskich¹⁴, który pozytywnie opiniując ten projekt, wskazał jednocześnie, iż na większości terenów objętych planem warunki geoinżynierskie są mało korzystne lub złe ze względu na naturalną tendencję terenu do występowania intensywnej denudacji i ruchów masowych.

Wyjaśniająca w tej sprawie Burmistrz ponownie wskazała, że w Urzędzie nie pracuje obecnie osoba, która w latach objętych kontrolą (2011-2015) odpowiadała m.in. za kształtowanie i realizowanie zadań należących do Gminy w zakresie mpzp oraz przygotowywania projektu uchwały w tej sprawie, konkludując, że w tym stanie rzeczy wyjaśnienie przyczyn nieuwzględnienia uwag Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ząbkowicach Śląskich do projektu mpzp nie jest możliwe.

(dowód: akta kontroli str. 184-186, 199-208, 212-213)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niepodejmowanie działań w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego w ramach planowania przestrzennego, związanego z czterema terenami zagrożonymi ruchami masowymi ziemi, zlokalizowanymi na obszarze Gminy. W prawdzie w badanym okresie na terenach tych nie wystąpiły ruchy masowe ziemi, niemniej Urząd nie doprowadził do wykonania ustawowych obowiązków w zakresie ich wykazania w Studium oraz w mpzp dla miasta Ziębice (dla dwóch z czterech istniejących terenów osuwiskowych). W przypadku mpzp, uchwalonego w dniu 3 marca 2011 r. dla części

¹⁴ W piśmie z dnia 13 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania projektu mpzp (uchwalonego uchwałą Rad Miejskiej nr V/28/2011 z dnia 3 marca 2011 r.

miasta Ziębice, nie uwzględniono występujących na jego obszarze terenów osuwiskowych, mimo że w opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, złożonej do projektu tego opracowania, wskazano na naturalną tendencję terenu objętego tym mpzp do występowania intensywnej denudacji i ruchów masowych.

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

Opis stanu faktycznego

W budżecie Gminy na lata 2011-2016 nie przewidziano realizacji zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków.

Gmina nie pozyskiwała również środków finansowych ze źródeł zewnętrznych na realizację tego rodzaju zadań. Gmina nie udzielała w latach 2011-2016 (I półrocze) wsparcia właścicielom, ani zarządom obiektów poszkodowanych w wyniku ruchów masowych ziemi, ponieważ takie zjawiska nie wystąpiły na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

*Ustalono
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Z uwagi na niefinansowanie przez Urząd zadań związanych z zapobieganiem na terenie Gminy ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny działalności w tym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2016 (I półrocze) nie wydatkowano środków finansowych na działania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków.

W tej sprawie Burmistrz stwierdziła m.in., że środki publiczne muszą być wydawane w sposób celowy i uzasadniony, zatem w sytuacji niewystępowania zagrożeń związanych z ruchami masowymi ziemi na terenie Gminy, ani też braku sygnałów o tego typu zagrożeniach, należałoby uznać za właściwe niewydatkowanie w latach 2011-2016 środków finansowych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 187-188)

*Ustalono
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Z uwagi na niewydatkowanie przez Urząd środków finansowych na działania dotyczące zapobiegania, na terenie Gminy, ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny działalności w tym obszarze.

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 Kontroli¹⁵ (dalej: *ustawa o NIK*), wnosi o **doprowadzenie do uwzględnienia w studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego Gminy, występujących na jej obszarze terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi.**

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

hly

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, Delegatury we Wrocławiu w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

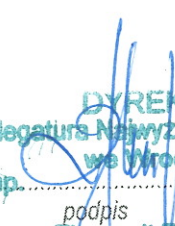
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji, liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 9 listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:
Paweł Potemski
Główny specjalista k.p.


.....
podpis


DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
.....
z up.
.....
podpis
Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor

 R. Kobuszewski

