



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.016.07.2016

P/16/048

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Marek Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/63/2016 z dnia 17 sierpnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Urząd Miejski w Leśnej, Rynek 19, 59-820 Leśna (dalej: „Urząd”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej Mirosław Markiewicz¹, Burmistrz Leśnej od dnia 1 grudnia 2014 r. (dalej: „Burmistrz”).

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² podejmowane w latach 2011-2016 (I półrocze) działania Urzędu w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd dysponował wiedzą o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Występujące na obszarze Gminy Leśna (dalej: „Gmina”) tereny osuwiskowe wykazane zostały w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy. Osuwiska usytuowane były na terenach Skarbu Państwa, zarządzanych przez Lasy Państwowe oraz Tauron Ekoenergia Sp. z o.o. z siedzibą w Jeleniej Górze. W badanym okresie na terenie Gminy nie wystąpiły masowe ruchy ziemi lub osunięcia terenu. Gmina nie wydatkowała środków finansowych na realizację zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

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

1.1. Według Burmistrza, informacje w sprawie występowania na terenie Gminy terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi uzyskano od wykonawcy zmiany

¹ W okresie od 9 grudnia 2010 r. do 1 grudnia 2014 r. stanowisko Burmistrza Leśnej zajmował Jan Surowiec.

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.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy. Ponadto, informacje z tego zakresu pozyskiwano ze strony internetowej Państwowego Instytutu Geologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 115-118)

1.2. Z treści opracowania pt. „Inwentaryzacja osuwisk oraz zasady i kryteria wyznaczania obszarów predysponowanych do występowania i rozwoju ruchów masowych w Polsce Pozakarpackiej”³ wynika, iż na terenie Gminy zlokalizowane były dwa osuwiska, które znajdowały się na terenie miejscowości Złotniki Lubańskie. Jedno osuwisko znajdowało się na zboczu doliny rzecznej rzeki Kwisy⁴, natomiast drugie na zboczu sztucznego zbiornika wodnego, Jeziora Złotnickiego⁵. Powierzchnia obu osuwisk wynosiła łącznie około 40,0 ha, co stanowiło około 0,38% powierzchni Gminy⁶. Osuwisko w dolinie rzeki Kwisy miało powierzchnię około 6,0 ha⁷, natomiast osuwisko na zboczu Jeziora Złotnickiego powierzchnię około 34,0 ha⁸.

(dowód: akta kontroli str. 4-39)

1.3. Burmistrz wskazał, iż z powodu bardzo niskiej aktywności osuwisk usytuowanych na terenie Gminy, Urząd nie korzystał z Systemu Osłony Przeciwosuwiskowej (SOPO, strona internetowa <http://osuwiska.pgi.gov.pl/>).

(dowód: akta kontroli str. 115-118)

1.4. Osuwiska na terenie Gminy zlokalizowane były na terenach niezamieszkałych, zalesionych. Zarządcami tych terenów były Lasy Państwowe Nadleśnictwo w Świeradowie Zdroju oraz Tauron Ekoenergia Sp. z o.o. z Jeleniej Góry. Realizacja zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków na tych nieruchomościach należała do ich zarządców. Z uzyskanych od ww. podmiotów informacji wynika m.in., że w latach 2011-2016 (I półrocze) na terenach osuwisk nie występowały masowe ruchy ziem lub osunięcia. Tereny osuwisk w większości porośnięte zostały drzewostanem iglastym oraz krzewami. W przypadku osuwiska w dolinie rzeki Kwisy, miejsce zagrożone spadaniem zwietrzelinowych odłamków skalnych na drogę publiczną zostało osiatkowane. Powyższe zabezpieczenie zostało wykonane przed 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 97-100)

W obowiązujących regulacjach wewnętrznych, tj. w regulaminie organizacyjnym Urzędu, oraz w zakresach obowiązków pracowników Urzędu, nie wyszczególniono wprost zadań z zakresu zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków. Według regulaminu organizacyjnego Urzędu, prowadzenie działań związanych z planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie Gminy należało do zadań samodzielnego stanowiska pracy ds. kryzysowych i obrony cywilnej. Urząd posiadał *Plan Zarządzania Kryzysowego* (dalej: „Plan”), zatwierdzony przez Starostę Lubańskiego w dniu 7 czerwca 2010 r. Plan ten m.in.: identyfikował zagrożenia na terenie Gminy, oceniał ryzyko ich wystąpienia, określał procedury reagowania kryzysowego oraz zadania organów i osób funkcyjnych uczestniczących w systemie reagowania kryzysowego Gminy, a także zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek

³ Przygotowane przez Zakład Geologii Środowiskowej Państwowego Instytutu Geologicznego w 2006 r.

⁴ Numer ewidencyjny osuwiska M-33-31-d-C/1.

⁵ Numer ewidencyjny osuwiska M-33-31-d-c/2.

⁶ Powierzchnia Gminy Leśna wynosi 10 448 ha (104,48 km²).

⁷ Maksymalna długość osuwiska wynosiła 75 m, natomiast maksymalna jego szerokość i 800 m.

⁸ Maksymalna długość osuwiska wynosiła 200 m, natomiast jego maksymalna szerokość 1700 m.

zagrożeń. W Planie tym do zagrożeń katastrofą budowlaną i techniczną, mogących powstać głównie w wyniku czynników atmosferycznych i anomalii pogodowych, zaliczono m.in. obsunięcia ziemi. Dodatkowo, przygotowanie procesów i zapewnienie sprawnego informowania, ostrzegania i alarmowania w Gminie w sytuacji wystąpienia zagrożenia (w tym z powodu możliwości wystąpienia osuwisk) regulowała, sporządzona w czerwcu 2014 r. przez Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego, *Procedura informowania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach w Gminie Leśna*.

W sprawie nie przypisania żadnej z komórek organizacyjnych Urzędu zadań z zakresu zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków Burmistrz wskazał, iż występujące na terenie Gminy osuwiska nie stanowią zagrożenia dla obiektów budowlanych, ponieważ usytuowane są na terenach zalesionych, trudnodostępnych, a ponadto, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat Urząd nie otrzymał informacji od mieszkańców Gminy oraz właścicieli terenów, na których znajdowały się osuwiska, na temat powstałego na tych obszarach zagrożenia w wyniku ruchu masowego ziemi. Burmistrz wskazał także, iż realizując zadania wynikające z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁹, w szczególności przewidziane w art. 19 ust. 2 pkt 1, prowadzi monitorowanie wszelkich zagrożeń na obszarze Gminy, w tym również zagrożeń osuwiskowych. Monitorowanie polega na obserwacji wzrokowej udokumentowanych osuwisk, w szczególności weryfikacji ewentualnych zmian ich zasięgu oraz zbieraniu informacji na temat potencjalnych nowych osuwisk.

Gmina nie posiadała odrębnego zaplecza organizacyjno-kadrowego i sprzętowego, związanego z realizacją zadań z zakresu zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków. W tej sprawie Burmistrz podał m.in., że w przypadku wystąpienia zjawiska osunięcia się mas ziemi podjęte zostaną działania określone w procedurach przewidzianych w zakresie klęsk żywiołowych. Do likwidacji skutków takich zjawisk oraz pomocy osobom poszkodowanym w ich wyniku, zaangażowane zostaną jednostki organizacyjne Gminy (Przedsiębiorstwo Miejskie „Synergia” sp. z o.o., Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej) oraz jednostki sześciu Ochotniczych Straży Pożarnych.

(dowód: akta kontroli str. 113-117)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie posiadanej wiedzy o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach, na których te ruchy wystąpiły. Jednakże w obowiązującym regulaminie organizacyjnym Urzędu i zakresach czynności jego pracowników nie przypisano wprost realizacji zadań w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków. Niemniej, traktowana całościowo, kwestia realizacji zadań odnoszących się do niebezpieczeństwa powstania lub wystąpienia na obszarze Gminy klęsk żywiołowych oraz usuwania ich skutków, w tym także dotyczących zagrożenia lub obsunięcia się mas ziemi, należała do Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.

z zachowaniem odpowiednich metod. Z przyczyn jak wyżej nie formułowano także zaleceń dla ludności zamieszkającej w rejonie terenów osuwiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 46)

2.4. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy nie występowały osuwiska mas ziemnych, w związku z czym organ nadzoru budowanego nie nakazywał Gminie, w drodze decyzji, zabezpieczenia miejsc katastrof spowodowanych ruchami masowymi ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 46)

2.5. Burmistrz podał, iż w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły konflikty, w zakresie wykonywania zadań związanych z zapobieganiem występowania osuwisk lub usuwania ich skutków, z jednostką samorządu terytorialnego graniczącą z terenami osuwisk usytuowanych na obszarze Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 113-117)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w badanym okresie w zakresie ograniczenia ryzyka osuwiskowego, związane z planowaniem przestrzennym.

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

W badanym okresie Gmina nie planowała, w ramach wydatków budżetowych, finansowania realizacji zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom, z powodu niskiego stopnia zagrożeń i nie wystąpienia takich zjawisk. Na ten cel nie planowano także pozyskania środków z budżetu państwa, budżetu środków europejskich, a także dotacji z Narodowego oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 99-102)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

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

W latach 2011-2016 (I półrocze) z budżetu Gminy nie wydatkowano, z przyczyn wcześniej już wskazanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, środków finansowych na działania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwanie ich skutków.

(dowód: akta kontroli str. 99-102)

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli od Tauron Ekoenergia Sp. z o.o. z siedzibą w Jeleniej Górze oraz od Nadleśnictwa w Świeradowie Zdroju, tj. od podmiotów zarządzających terenami, na których usytuowane były osuwiska, wynikało, iż w badanym okresie na osuwiskach nie wystąpiły masowe ruchy lub osunięcia ziemi, w związku z czym nie planowano i nie wydatkowano środków finansowych na likwidację skutków takich ruchów oraz na zabezpieczenie osuwisk.

(dowód: akta kontroli str. 97-100)

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

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

(dowód: akta kontroli str. 46, 97-100)

2.2. W uchwalonym w 2008 r. przez Radę Miejską w Leśnej, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy¹⁰, nie zostały uwzględnione tereny osuwisk, wymienionych w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Natomiast zmiana powyższego Studium, dokonana na podstawie uchwały nr XIX/136/2012 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 28 lutego 2012 r.¹¹, uwzględniła już lokalizację na terenie Gminy osuwisk wykazanych przez Państwowy Instytut Geologiczny¹². W treści tak zmienionego Studium zalecono bieżące monitorowanie terenów obu osuwisk i docelowe zabezpieczenie ich przed dalszym rozszerzaniem. Burmistrz wskazał, iż w wyniku obserwacji osuwisk, prowadzonej w ramach monitorowania wszystkich miejsc zagrożonych na terenie Gminy, nie stwierdzono zjawiska poszerzania się tych osuwisk.

(dowód: akta kontroli str. 44-45)

2.3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy (dalej: „mpzp”), uchwalony przez Radę Miejską w Leśnej w 2002 r.¹³, nie wskazywał na występowanie terenów osuwiskowych na jej obszarze oraz nie uwzględniał dla tych terenów potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom. W związku z uchwałą Rady Miejskiej w Leśnej nr XIX/135/2012 z dnia 28 lutego 2012 r. przystąpiono do sporządzenia zmian w mpzp. Zmiana tego planu dokonana została na podstawie uchwały nr XIV/89/2015 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 30 października 2015 r.¹⁴ i obejmowała między innymi tereny obu osuwisk. Z zapisów zmienionego mpzp wynikało, iż oba osuwiska zlokalizowane są na terenach przeznaczonych pod lasy i zadrzewienia. Na tych terenach ustalony został zakaz lokalizacji wszelkich obiektów kubaturowych, z wyłączeniem obiektów związanych z prowadzoną gospodarką leśną oraz obiektów służących obsłudze turystycznej.

(dowód: akta kontroli str. 47-96)

W okresie obowiązywania mpzp nie wydawano decyzji o warunkach zabudowy dla terenów objętych ryzykiem osuwiskowym. W okresie tym Rada Miejska w Leśnej, z powodu niewystępowania zjawisk osunięć mas ziemnych, nie wyznaczyła w drodze uchwały obszarów, na których nastąpiło zniszczenie lub uszkodzenie w ich wyniku obiektów budowlanych lub obszarów, na których odbudowa obiektów budowlanych odbywa się wyłącznie po trwałym ustabilizowaniu terenu,

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Leśnej nr XXVII/157/08 z dnia 28 sierpnia 2008 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Leśna.

¹¹ Uchwała Rady Miejskiej w Leśnej w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Leśna, zmieniona uchwałą Rady Miejskiej w Leśnej nr II/16/2014 z dnia 22 grudnia 2014 r.

¹² „Inwentaryzacja osuwisk oraz zasad i kryteriów wyznaczania obszarów predysponowanych do występowania i rozwoju ruchów masowych w Polsce Pozakarpackiej”, opracowana przez Zakład Geologii środowiskowej Państwowego Instytutu Geologicznego.

¹³ Uchwała Rady Miejskiej w Leśnej nr LIII/355/02 z dnia 10 września 2002 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Leśna.

¹⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Leśnej nr XIV/89/2015 z dnia 30 października 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Leśna.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, wobec braku stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, 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.

Wrocław, dnia 16 listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:
Marek Lewandowski
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
WICEDYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
podpis
Ziemowit Florkowski

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

