



KSI.410.005.00.2016

Nr ewid. 3/2017/P/16/048/KSI

Informacja o wynikach kontroli

Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom

DEPARTAMENT
ŚRODOWISKA

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli
Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom

Dyrektor Departamentu Środowiska

Anna Krzywicka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	5
1.1. Temat kontroli	5
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli	5
1.3. Cel i zakres kontroli	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi i wnioski	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli	13
3.2.1. Stopień rozpoznania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których te ruchy wystąpiły oraz przygotowanie techniczne i organizacyjne do realizacji zadań w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom	13
3.2.1.1. Realizacja Systemu Osłony Przeciwosuwiskowej (SOPO)	13
3.2.1.2. Zakres rozpoznania występowania osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi w jednostkach samorządu terytorialnego	21
3.2.1.3. Zakres informacji dostępnych w Ministerstwie Środowiska	23
3.2.2. Prowadzenie rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały	26
3.2.3. Prowadzenie przez organy administracji publicznej i państwową służbę geologiczną obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały	27
3.2.4. Podejmowanie działań w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego, w tym związanych z planowaniem przestrzennym oraz stabilizowaniem lub likwidacją osuwisk	32
3.2.5. Finansowanie zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków	34
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	43
4.1. Przygotowanie kontroli	43
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	43
5. Załączniki	48
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, przeprowadzających kontrole	48
5.2. Zestawienie liczby i wartości zadań z zakresu przeciwdziałania skutkom osuwisk lub ich usuwania, na które udzielono dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa (z części 83 poz.4).	49
5.3. Stan prawny dotyczący kontrolowanej tematyki	50
5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki	54
5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	55

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

jst	jednostki samorządu terytorialnego
GIS	System Informacji Geograficznej
KRTZ	karta rejestracyjna terenów zagrożonych możliwością wystąpienia ruchów masowych ziemi
KRO	karta rejestracyjna osuwiska
MOTZ	mapa osuwisk i terenów zagrożonych
mpzp	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
MŚ lub Ministerstwo	Ministerstwo Środowiska
NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
osuwiska	tereny, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi
pgg	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – <i>Prawo geologiczne i górnicze</i> (Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.)
PIG-PIB lub Instytut	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy
pjb	państwowe jednostki budżetowe
PO liŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – <i>Prawo ochrony środowiska</i> (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.)
PSG	państwowa służba geologiczna
rdoś	regionalne dyrekcje ochrony środowiska
rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. Nr 226, poz. 1479)
SOPO	System Osłony Przeciwoświsowej
studium	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
tereny zagrożone	tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi
upzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – <i>Prawo zamówień publicznych</i> (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.)
UE	Unia Europejska
wfośigw lub wojewódzki fundusz	wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej

1. Wprowadzenie

1.1. Temat kontroli

Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom (P/16/048)

1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli podjęła niniejszą kontrolę z własnej inicjatywy. Potrzeba przeprowadzenia kontroli wynikała m.in. z faktu, że ruchy masowe ziemi, podobnie jak powodzie, zostały uznane za katastrofy naturalne. Ich wystąpienie może powodować powstanie szeregu problemów środowiskowych, technicznych, ekonomicznych i społecznych. Wystąpienie osuwiska może stanowić bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia osób, konieczność ewakuacji, zniszczenie hodowli i zbiorów, zniszczenie infrastruktury komunalnej i drogowej, zniszczenie infrastruktury wytwarzania i przesyłu lub dystrybucji energii elektrycznej, zakłócenie systemów łączności i systemu gazowego, zniszczenie a nawet degradację środowiska naturalnego. Likwidacja skutków wystąpienia osuwiska pociąga za sobą zwykle konieczność zaangażowania dużych nakładów finansowych.

Z tego też względu istotne znaczenie ma prewencja i skuteczne zarządzanie zagrożeniami wystąpienia ruchów masowych ziemi, na które składa się m.in.: rozpoznanie, zlokalizowanie i ustalenie zasięgu osuwisk; ocena stopnia aktywności osuwisk; monitorowanie wybranych osuwisk; prognozowanie zagrożeń wynikających z aktywności osuwisk; umiejętne zagospodarowanie obszarów osuwiskowych; minimalizowanie potencjalnych strat materialnych wynikających z rozwoju osuwisk. W praktyce sprowadza się to głównie do prowadzenia działań rozpoznawczych i takiej polityki planowania przestrzennego (na wszystkich szczeblach administracji publicznej), która pozwoli w przyszłości ograniczyć straty wynikłe z aktywności osuwisk. Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom jest jednym z elementów ochrony powierzchni ziemi, określonych ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*¹, a przeciwdziałanie osuwiskom podobnie jak przeciwdziałanie powodziom powinno być standardowym działaniem organów państwa. Zagadnienie to nie było wcześniej przedmiotem kontroli NIK.

1.3. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości² i skuteczności działań podejmowanych przez organy administracji publicznej i państwową służbę geologiczną w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Obszary objęte kontrolą, służące realizacji założonego celu, obejmowały:

- zakres wiedzy organów administracji publicznej oraz państwowej służby geologicznej o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi i o terenach, na których te ruchy występowały oraz ich przygotowanie do realizacji zadań w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom;
- prowadzenie rejestru i obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenów, na których te ruchy występowały;
- działania podejmowane w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego, w tym związane z planowaniem przestrzennym oraz stabilizowaniem lub likwidacją osuwisk;
- źródła finansowania prowadzonych działań oraz wydatkowanie środków finansowych przeznaczonych na działania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 8 sierpnia do 21 listopada 2016 r., w 28 jednostkach, w tym w:

- Ministerstwie Środowiska, Państwowym Instytucie Geologicznym – Państwowym Instytucie Badawczym, oraz Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 o *Najwyższej Izbie Kontroli*³ z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, gospodarności i celowości: (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK);

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.

² Należy rozumieć jako zgodne z obowiązującymi regulacjami, programami lub umowami.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

- siedmiu starostwach powiatowych i 18 urzędach gmin, położonych w większości na terenie powiatów objętych kontrolą, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o *NIK*, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności (art. 5 ust. 2 ustawy o *NIK*).

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do I poł. 2016 r. z uwzględnieniem wcześniejszych danych dotyczących planowania i realizacji projektu SOPO.

Wykaz kontrolowanych podmiotów i jednostek NIK przeprowadzających kontrolę zawiera Załącznik nr 5.1.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK podejmowane przez organy administracji publicznej i państwową służbę geologiczną działania w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom nie były w pełni prawidłowe i skuteczne.

W Polsce brak jest kompletnych, w skali kraju, danych dotyczących osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Nie ma systemu bieżącego uzyskiwania i gromadzenia informacji z różnych źródeł, w tym od jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących występowania osuwisk i usuwania ich skutków. Nie stworzono też dotychczas narzędzi analitycznych do prognozowania, oceny i redukcji ryzyka wystąpienia osuwiskowych ruchów ziemi.

Po 10 latach od rozpoczęcia przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy realizacji projektu pn. System Osłony Przeciwośuwiskowej, nie stworzono właściwie funkcjonującej bazy danych o osuwiskach i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi w Polsce. Pomimo znacznego wydłużania czasu realizacji projektu, termin jego zakończenia przekracza rok 2023 i nie jest ściśle określony. Tereny poddane inwentaryzacji w ramach projektu SOPO stanowią około 5,37% powierzchni lądowej Polski. Dodając wyniki prac komercyjnych wykonywanych przez PIG-PIB oraz inne podmioty pod nadzorem Instytutu, dane dotyczące osuwisk i terenów zagrożonych obejmują łącznie około 9,39% powierzchni lądowej kraju. Projekt SOPO, którego celem było m.in. wspomaganie władz lokalnych w wypełnianiu obowiązków dotyczących problematyki ruchów masowych ziemi, nie jest dotychczas skutecznym narzędziem dla realizacji tych zadań.

Na realizację prac, w ramach I i II etapu SOPO oraz utrzymanie monitoringu założonego w ramach tego projektu, wydatkowano środki w łącznej kwocie 58.084,7 tys. zł⁴. Ujawnione przez NIK nieprawidłowości w realizacji SOPO, oraz brak dokumentów potwierdzających sposób kalkulacji kosztów i właściwych mierników realizacji zadań uniemożliwiały ustalenie, czy poniesione wydatki na realizację projektu były celowe, a osiągnięte efekty adekwatne do kwoty wykorzystanych środków.

Nadzór Ministra Środowiska, właściwego w sprawach środowiska i geologii, będącego zamawiającym projekt SOPO, był niewystarczający i nieskuteczny, pomimo iż w MŚ funkcjonują departamenty właściwe w ww. sprawach.

Wątpliwości NIK budzą także obowiązujące regulacje prawne, m.in. określające sposób prowadzenia rejestru oraz obserwacji osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi przez starostów, wobec braku możliwości finansowych, kadrowych i sprzętowych w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w świetle zadań państwowej służby geologicznej w zakresie rozpoznawania i monitorowania zagrożeń geologicznych.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Realizacja Systemu Osłony Przeciwośuwiskowej, który miał dostarczyć pełnych, udokumentowanych informacji o wszystkich osuwiskach i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi w Polsce, została znacznie wydłużona w stosunku do założeń⁵. Po 10 latach realizacji projektu zakończony został formalnie etap II SOPO (30 września 2015 r.). Systemem objęto jedynie część obszaru Karpat polskich (75% ich powierzchni).

Od grudnia 2006 r.⁶ do dnia zakończenia kontroli w PIG-PIB⁷, w ramach projektu SOPO przygotowano mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi w skali 1:10 000 wraz z objaśnieniami dla 205 gmin, z

⁴ Według stanu na 30 czerwca 2016 r.

⁵ Zgodnie z założeniami przedstawionymi Radzie Ministrów we wniosku Ministra Środowiska z dnia 21 listopada 2006 r. w sprawie zmiany źródła, zasad organizacji i sposobu finansowania SOPO i określonych w porozumieniu zawartym 25 maja 2006 r. z NFOŚiGW, realizacja projektu przewidywana była na lata 2006-2010 i miał objąć obszar Polski, bez wskazania że dotyczy wytypowanych terenów.

⁶ Umowa nr 578/2006/Wn-07/FG-GO-TX/D z dnia 8 grudnia 2006 r. w sprawie zamówienia wykonania przedsięwzięcia z dziedziny potrzeb geologii i jego finansowania pt. „System Osłony Przeciwośuwiskowej SOPO – etap I: Kartowanie pilotażowe osuwisk wraz z wytypowaniem obszarów i ich występowania w Polsce” – obejmowała pierwszy etap realizacji SOPO (SOPO I),

tę 199 gmin karpackich⁸ w ramach II etapu SOPO oraz trzech gmin karpackich i trzech gmin pozakarpackich w ramach I etapu SOPO⁹. Opracowano 56.190 kart rejestracyjnych osuwisk i 3.595 kart rejestracyjnych terenów zagrożonych. Liczba osuwisk, zewidencjonowanych w formie kart rejestracyjnych, w toku II etapu SOPO, była większa o 61,8% od początkowo planowanej. Monitoringiem objęto, zgodnie z założeniami, łącznie 61 osuwisk¹⁰.

Etap III SOPO, przewidziany do realizacji w latach 2016–2023, obejmuje pozostałe 25% Karpat polskich oraz wybrane obszary Polski pozakarpackiej. Pozostała część Polski ma być objęta kolejnymi etapami realizacji SOPO.

Tereny poddane inwentaryzacji w ramach projektu SOPO stanowią około 5,37% powierzchni lądowej Polski. Termin objęcia systemem całego obszaru Polski nie jest obecnie znany (str. 13-17, 29).

2. W toku kontroli NIK ujawniono szereg nieprawidłowości popełnionych w trakcie realizacji SOPO II, w tym m.in.:

- niedotrzymywanie terminów, określonych umową na realizację SOPO II, wykonania niektórych zadań;
- rozliczanie kosztów prac własnych PIG-PIB, poniesionych na realizację części zadań, niezgodnie ze sposobem określonym w kosztorysie i Harmonogramie rzeczowo-finansowym;
- wykonywanie przez pracowników PIG-PIB, na rzecz podwykonawcy¹¹, prac zleconych temu podwykonawcy przez Instytut w ramach realizacji SOPO II;
- nieprzekazywanie poszczególnym gminom wydruków ploterowych map osuwisk i terenów zagrożonych;
- sporządzanie kart rejestracyjnych osuwisk oraz kart rejestracyjnych terenów zagrożonych, niezgodnie z wymogami, określonymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi¹² oraz w „Instrukcji opracowania Mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi (MOTZ) w skali 1: 10 000”, a także niespełnianie, przez bazę SOPO, wymogów wynikających z wyżej przywołanych uregulowań;
- wykazywanie w rozliczeniach, przedkładanych do Ministerstwa Środowiska i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, kosztów realizacji zadań, pomimo iż prace zostały wykonane nieprawidłowo;
- występowanie rozbieżności danych zawartych w poszczególnych, okresowych sprawozdaniach z realizacji SOPO II oraz niespójności danych w sprawozdaniu końcowym.

Stwierdzono także brak dokumentacji źródłowej w zakresie m.in.:

- kalkulacji kosztów dla etapu II SOPO, w tym przeprowadzenia analiz rynku oraz liczby godzin planowanych na wykonanie poszczególnych prac;
- ewidencji czasu pracy;
- stosowania kryteriów wyboru podwykonawców;
- protokołów zdawczo-odbiorczych dokumentujących faktyczny termin wykonania prac;
- zmiany postanowień umowy na realizację SOPO II;
- wykonania pomiarów, w ramach monitoringu powierzchniowego, na trzech osuwiskach;
- ustaleń dotyczących zakresu i szczegółowości sprawozdań rocznych oraz sprawozdania końcowego z realizacji SOPO II;
- szacunkowej wartości zamówienia na zakup stacji fotogrametrycznych, udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego.

⁷ 14 października 2016 r.

⁸ 118 gmin położonych w województwie małopolskim, 46 gmin położonych w województwie podkarpackim, 35 gmin w województwie śląskim.

⁹ Gmin Gorlice (woj. małopolskie), Cieszyn (woj. śląskie) i Strzyżów (woj. podkarpackie), dla których materiały wykonane podczas I etapu SOPO uzupełniono zgodnie z warunkami umowy nr 181/2008 z dnia 17 września 2008 r. w toku II etapu projektu SOPO.

¹⁰ W ramach umowy nr 181/2008 r. realizowano monitoring do połowy 2014 r. Następnie prowadzony był w ramach oddzielnej umowy nr 706/2013.

¹¹ Podmioty zewnętrzne, którym PIG-PIB zlecił wykonywanie części prac objętych umową nr 181/2008.

¹² Dz. U. Nr 121, poz. 840.

W związku z powyższym nie można było ustalić, czy wydatki poniesione na realizację SOPO były celowe, a osiągnięte efekty adekwatne do kwoty wykorzystanych na ten cel środków (str. 18-19, 38-41).

3. Badania osuwisk prowadzone były również przez PIG-PIB oraz inne podmioty w ramach prac komercyjnych, poza projektem SOPO. W efekcie, oprócz danych dotyczących osuwisk i terenów zagrożonych dla wspomnianych wyżej 205 gmin, PIG-PIB posiada także dane dla obszarów pozakarpaccich¹³ (o łącznej powierzchni 12.534,71 km²). Zatem, na dzień zakończenia kontroli, pełne dane dotyczące osuwisk i terenów zagrożonych obejmują około 9,39% lądowej powierzchni kraju. W bazie SOPO na dzień 29 września 2016 r. znajdowały się 57.072 karty rejestracyjne osuwisk i 4.264 karty rejestracyjne terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi¹⁴.
Wyniki prac dotyczących rozpoznawania osuwisk oraz terenów zagrożonych osuwaniem się ziemi, wykonywanych przez PIG-PIB na zasadach komercyjnych¹⁵, tylko w części wprowadzane były do bazy SOPO. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, PIG-PIB pełniąc funkcję PSG powinien być zobowiązany do zamieszczania wyników wszystkich prac dotyczących osuwisk w bazie SOPO, aby dostarczała ona jak najszerzszych informacji i spełniała zakładaną rolę jako narzędzie wspomagające organy samorządu terytorialnego w wypełnianiu ustawowych obowiązków (str. 16).
4. W wyniku kontroli stwierdzono, że baza SOPO nie była w pełni użyteczna dla jednostek samorządu terytorialnego. Nie zawierała wszystkich niezbędnych informacji, występowały problemy przy generowaniu danych oraz odszukiwaniu aktualizowanych danych. Wobec postanowień regulaminu korzystania z bazy SOPO, wątpliwości budziła możliwość upubliczniania danych z tej bazy w prowadzonych przez starostów rejestrach, zgodnie z obowiązującymi ich przepisami (str. 18-20).
5. Większość kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego posiadała pełną wiedzę dotyczącą miejsc występowania osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Starostwa powiatowe i urzędy gmin korzystały z różnych źródeł informacji i dostępnych materiałów. Nie wszystkie posiadane dane o osuwiskach, jakimi dysponowano w starostwach i gminach, były jednak ujmowane w rejestrach prowadzonych przez starostów oraz w studiach uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gmin (str. 21-23).
6. W sześciu, spośród 18 kontrolowanych gmin, obowiązujące studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie zawierały informacji o osuwiskach i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi lub informacje były niepełne, gdyż dotyczyły tylko części osuwisk (str. 32).
7. W sześciu na siedem kontrolowanych starostw powiatowych, zgodnie z wymogiem art. 110a ust. 1 POŚ, prowadzony był rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których ruchy te występują. W pięciu przypadkach rejestr nie zawierał jednak informacji o wszystkich zlokalizowanych na terenie powiatu osuwiskach lub terenach zagrożonych ruchami masowymi. Ponadto żaden z rejestrów nie odpowiadał w pełni wymogom określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi. Rejestry nie zawierały wszystkich wymaganych informacji lub sposób ich prowadzenia i forma były niewłaściwe. Określony rozporządzeniem zakres informacji oraz sposób prezentacji danych w rejestrze, w tym sporządzenie map wymagało, zgodnie z § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia, przeprowadzenia badań geologicznych, do czego starostowie nie mieli ani przygotowania merytorycznego i technicznego, ani środków finansowych. Do żadnego z rejestrów nie wprowadzano wyników obserwacji, jeżeli takie były prowadzone, co było niezgodne z § 3 ust. 6 rozporządzenia (str. 26-27).

¹³ Miast na prawach powiatu: Gdańsk, Gdynia, Włocławek oraz powiatów: tomaszowskiego, nowodworskiego, strzeleckiego, płockiego, sierpeckiego, piaseczyńskiego, wągrowieckiego, wrzesińskiego, starachowickiego, kędzierzyńsko-kozielskiego, mikołowskiego, raciborskiego, rybnickiego – dla których prace kartograficzne wykonał PIG-PIB w ramach umów komercyjnych oraz powiatu śremskiego, na terenie którego prace prowadziła Spółka Geoconsult, pod nadzorem merytorycznym PIG. Zgodnie z wyjaśnieniami PIG-PIB materiały dotyczące osuwisk i terenów zagrożonych położonych na obszarze ww. powiatów (z wyjątkiem powiatów mikołowskiego, raciborskiego, rybnickiego) zamieszczone zostały w bazie SOPO. W przypadku trzech ww. powiatów materiały nie zostały uwzględnione w bazie ze względu na nieposiadanie przez zleceniodawców odpowiednich środków finansowych na cyfryzację danych.

¹⁴ Karty rejestracyjne zostały przygotowane w ramach I i II etapu projektu SOPO oraz w ramach prac komercyjnych, a także wykonanych przez podmioty trzecie pod nadzorem merytorycznym PIG-PIB.

¹⁵ Na zlecenia m.in.: gmin, starostów, zarządów dróg powiatowych i wojewódzkich, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, podmiotów państwowych i prywatnych, regionalnych zarządów gospodarki wodnej, Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej,

8. W żadnym z siedmiu kontrolowanych starostw nie dysponowano wyspecjalizowaną, przygotowaną kadrą, specjalistycznym sprzętem oraz środkami finansowymi aby prowadzić monitoring osuwisk i terenów zagrożonych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi. W trzech starostwach¹⁶ nie zatrudniano nawet geologa powiatowego, wbrew postanowieniu art. 156 ust. 2 pkt. 3 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*. Na terenie działania pięciu kontrolowanych starostw powiatowych przeprowadzano natomiast, z różną częstotliwością, wizje terenowe niektórych osuwisk zagrażających życiu ludzi lub infrastrukturze technicznej czy komunikacyjnej. Prowadzenie takich obserwacji, stanowiło w pewnym stopniu wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 110a ust. 1 POŚ, nie spełniało jednak wymogów stawianych ww. rozporządzeniem, które zobowiązuje do prowadzenia pomiarów ruchu mas ziemi przy zastosowaniu metod geodezyjnych.
Wątpliwości NIK budzi zasadność przypisania starostom obowiązków dotyczących specjalistycznego monitorowania osuwisk wobec braku możliwości ich realizacji w praktyce oraz w świetle zadań PSG pełnionej przez PIG-PIB, w myśl art. 163 ust. 1 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, do których należy monitorowanie i rozpoznawanie zagrożeń geologicznych, zgodnie z art. 162 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy (str. 22, 27-29).
9. Minister Środowiska, jako kierujący działem administracji rządowej „środowisko” (art. 28 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁷), obejmującym sprawy ochrony i kształtowania środowiska, w tym m.in. ochrony powierzchni ziemi poprzez zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom (art. 3 pkt 39 i art. 101 pkt 6 POŚ), informacje o liczbie i lokalizacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, czerpał jedynie z bazy SOPO. W Ministerstwie brak było danych o prowadzonych przez PIG-PIB badaniach osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi na obszarach nieobjętych SOPO, informacji o działaniach organów samorządu terytorialnego w zakresie obserwacji osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi oraz ich wynikach, o działaniach w zakresie likwidacji skutków osuwisk i ich stabilizacji. Zdaniem NIK, brak powyższych informacji może utrudniać Ministrowi prowadzenie właściwych działań w sprawach geologii i ochrony środowiska, w tym ochrony powierzchni ziemi polegających m.in. na zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom, w tym działań mających na celu podjęcie inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie (str. 23-24, 31, 35).
10. PIG-PIB pełniący rolę PSG, odpowiedzialny za rozpoznawanie i monitorowanie zagrożeń, nie miał informacji o zakresie i wynikach prac prowadzonych przez organy samorządu terytorialnego, w tym o działaniach podejmowanych w celu usunięcia skutków osuwisk i ich stabilizowania, liczbie i położeniu osuwisk monitorowanych w skali kraju, a także liczbie i rodzaju terenów dla których sporządzona została dokumentacja. Brak było koordynacji prac w tym zakresie oraz wymogu przestrzegania jednolitych standardów przy sporządzaniu MOTZ. Zdaniem NIK, dane takie powinny być przez PSG pozyskiwane i na bieżąco wprowadzane do bazy SOPO, co wobec braku regulacji prawnych wymaga zaangażowania i woli podmiotów (str. 16-17).
11. Na działania związane z likwidacją skutków osuwisk i zapobieganie ich występowaniu, w latach 2011–2015, ze środków pozyskanych z rezerwy celowej budżetu państwa (z części 83 poz. 4), będącej w gestii Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, udzielono 395 dotacji o łącznej wartości 240.926,3 tys. zł. W 2016 r. udzielono także promes dotacji na realizację 79 zadań o łącznej wartości 49.490,1 tys. zł. Beneficjentami były organy administracji samorządowej. Ze środków tych pokrywane były przede wszystkim koszty działań dotyczących stabilizacji osuwisk i naprawy dróg wraz z przygotowaniem wymaganej dokumentacji.
W kontrolowanych jednostkach, które korzystały z ww. środków, nie stwierdzono nieprawidłowości przy ich wydatkowaniu, w tym udzielaniu zamówień publicznych oraz rozliczaniu dotacji (str. 35).
12. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 9 i pkt 18 oraz 400b ust. 1 POŚ, wspierał finansowo działania w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Ze środków NFOŚiGW finansowane były działania związane z problemem ruchów masowych ziemi w ramach dwu programów:

¹⁶ W Suwałkach, Lidzbarku Warmińskim i Ząbkowicach Śląskich.

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.

- a) „Przeciwdziałanie osuwiskom ziemi i likwidowanie ich skutków dla środowiska”¹⁸, w ramach którego na podstawie 19 umów dotacji finansowano zadania wykonywane przez 11 podmiotów, polegające na wykonaniu dokumentacji geologiczno-inżynierskich i projektowo-budowlanych oraz stabilizacji osuwisk stanowiących zagrożenie dla środowiska. W latach 2011–2016 (I półrocze) wypłacono w ramach tego programu 9.805,2 tys. zł.
- b) „Poznanie budowy geologicznej kraju oraz gospodarka zasobami złóż kopalin i wód podziemnych”, w ramach którego finansowano, realizowany przez PIG-PIB, projekt SOPO II (umowa nr 181/2008) oraz „Monitoring zagrożeń powierzchniowymi ruchami masowymi wraz z utrzymaniem istniejącej sieci obserwacyjnej” (umowa nr 706/2013). W latach 2011–2016 (I półrocze) wypłacono w ramach tego programu 30.541,3 tys. zł. (str. 36-38).
13. Na realizację zadań objętych SOPO I i SOPO II oraz utrzymanie monitoringu, założonego w ramach ww. projektu, wydatkowano środki z NFOŚiGW, w łącznej kwocie 58.084,7 tys. zł¹⁹. Budowa Systemu Oslony Przeciwośuwiskowej nie została zakończona. PIG-PIB złożył do NFOŚiGW wnioski na finansowanie realizacji trzeciego etapu tego przedsięwzięcia w latach 2016–2023. Określona we wniosku kwota dofinansowania wynosi 44.476,3 tys. zł. Tym samym koszt SOPO (łącznie z trzecim etapem) wzrosł z pierwotnie planowanych 60.550,0 tys. zł do 102.561,0 tys. zł, tj. o 69,4%. Kontrola NIK ujawniła szereg nieprawidłowości w zakresie rozliczania kosztów projektu. Zastrzeżenia NIK budzi przede wszystkim sposób rozliczania prac własnych PIG-PIB oraz wykonywanie przez pracowników PIG-PIB prac na rzecz jednego z podwykonawców, któremu zlecono realizację zadania. Praktykowany sposób wyceny i rozliczania prac własnych PIG-PIB był postępowaniem nierzetelnym, pozwalał na podawanie fikcyjnej wartości miernika wykonywanych prac w postaci liczby godzin i tym samym uniemożliwiał ocenę zasadności wyceny kosztów prac. NIK zwraca także uwagę na: brak dokumentacji źródłowej, w tym m.in. dotyczącej szacowania kosztów; błędy i nieścisłości w dokumentach związanych z rozliczeniem wykonanych prac, w tym protokołach obmiaru prac, kosztorysach powykonawczych i sprawozdaniach; niespójne informacje zamieszczane w kolejnych sprawozdaniach z realizacji SOPO (str. 38-41).
14. Minister Środowiska nie zapewnił skutecznego nadzoru nad realizacją SOPO II. Podpisując w dniu 17 września 2008 r. z NFOŚiGW oraz PIG-PIB umowę nr 181/2008, nie posiadał szczegółowych danych dotyczących kalkulacji kosztów zakupu sprzętu, materiałów i usług wymienionych w Harmonogramie rzeczowo-finansowym oraz w Kosztorysie, stanowiących załączniki do tej umowy. Zakres planowanych prac i zakupów ujęto w Harmonogramie w sposób ogólny, bez podania wartości mierników realizacji zadania. W Ministerstwie nie weryfikowano, przyjętych w Harmonogramie rzeczowo-finansowym II etapu SOPO, kosztów realizacji poszczególnych zadań. Roczne sprawozdania z realizacji projektu, składane przez PIG-PIB, były przyjmowane, pomimo iż nie zawierały precyzyjnych informacji nt. zakresu wykonanych prac. W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska nie przeprowadzał w PIG-PIB kontroli realizacji SOPO II. Minister Środowiska nie posiadał danych dotyczących funkcjonalności bazy SOPO utworzonej w ramach realizowanego projektu i na ile jest ona użyteczna dla jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawione w toku kontroli, a uzyskane od administratora bazy, statystyki dotyczące ilości odsłon strony i usługobiorców, zdaniem NIK, nie świadczą o użyteczności bazy²⁰ (str. 25, 30, 41-42).

2.3. Uwagi i wnioski

W ocenie NIK nadzór nad realizacją projektu pn. System Oslony Przeciwośuwiskowej był niewystarczający. Z uwagi na powyższe oraz braki w dokumentacji źródłowej, niemożliwe było ustalenie, czy osiągnięte efekty były adekwatne do kwoty wykorzystanych środków. Realizacja projektu planowana pierwotnie na cztery lata, trwa już ponad 10 lat, a systemem nie objęto nawet 10% powierzchni lądowej kraju. Planowane do 2023 r. prace mają zapewnić objęcie SOPO obszaru Karpat polskich i wybrane lokalizacje na pozostałym terenie kraju. W ocenie

¹⁸ Do roku 2013 był to samodzielny program o nr 4.4. Od roku 2013 stanowił on część 2 w ramach programu priorytetowego Geologia i geozagrożenia, w roku 2015 program przeniesiono jako część 2 do programu priorytetowego Ochrona powierzchni ziemi. Od 1 lipca 2016 r. finansowanie zadań w ramach programu możliwe jest w formie pożyczkowej.

¹⁹ Według stanu na 30 czerwca 2016 r.

²⁰ Według danych, uzyskanych w toku kontroli przez Ministerstwo od administratora bazy danych SOPO, w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. baza SOPO miała 332.442 odsłon i 36.929 użytkowników – usługobiorców i organów administracji publicznej.

NIK, przyjęty tryb realizacji projektu nie daje perspektyw jego zakończenia. W szczególności chodzi tu o całkowite uzależnienie powstania SOPO od prac dokumentacyjnych prowadzonych przez PIG-PIB lub z jego udziałem, bez współpracy z organami samorządu terytorialnego, które we własnym zakresie zlecają wykonanie dokumentacji innym uprawnionym podmiotom.

Ponadto, aby baza SOPO była rzetelnym i pełnym źródłem informacji o istniejących osuwiskach i zagrożeniach z nimi związanych, konieczne jest wprowadzanie do bazy również danych o wynikach obserwacji prowadzonych poza siecią monitoringu PIG-PIB oraz działaniach w zakresie likwidacji i stabilizacji osuwisk.

Niezbędna byłaby jednak w tym celu obligatoryjna standaryzacja danych osuwiskowych, w szczególności w zakresie ich uzyskiwania i przedstawiania w formie MOTZ, określenie pozycji bazy SOPO i jej administratora, a także trybu pozyskiwania danych z różnych jednostek. Potrzebna wydaje się więc weryfikacja i aktualizacja przepisów prawa, a w szczególności treści rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi.

Zdaniem NIK, niezbędne jest podjęcie działań

przez **Ministra Środowiska** w zakresie:

- zainicjowania zmian legislacyjnych w celu wprowadzenia przepisów regulujących kwestie koordynacji i współpracy organów oraz służb zaangażowanych w działania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom;
- zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, m.in. w zakresie sposobu prowadzenia obserwacji przez starostów, metod uzyskiwania danych charakteryzujących osuwiska i ich przedstawiania w formie MOTZ;
- zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu bieżącego uzyskiwania i gromadzenia informacji pochodzących z różnych źródeł w tym z jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących terenów, na których występują ruchy masowe ziemi i terenów zagrożonych takimi ruchami z uwzględnieniem danych o stabilizacji osuwisk i wynikach obserwacji;
- ustalenia mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających efektywny nadzór nad realizacją zadań przez PSG.

przez **Dyrektora PIG-PIB** w celu:

- nawiązania współpracy pomiędzy państwową służbą geologiczną i starostwami przy wypełnianiu obowiązków ustawowych;
- zapewnienia bieżącego wprowadzania do bazy SOPO informacji o osuwiskach i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi, pozyskanych w toku prac komercyjnych Instytutu i podmiotów zewnętrznych;
- wprowadzenia w bazie i regulaminie SOPO zmian, które umożliwią jednostkom samorządu terytorialnego pełne korzystanie z bazy.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi kontrolowane zagadnienia są ustawa – *Prawo ochrony środowiska* oraz ustawa – *Prawo geologiczne i górnicze*.

Art. 101 pkt 6 ustawy POŚ stanowi, że ochrona powierzchni ziemi polega na zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Obowiązki w tym zakresie zostały nałożone na organy administracji geologicznej oraz państwową służbę geologiczną. Zgodnie z art. 156 ust. 1 i 2 ustawy pgg organami administracji geologicznej są: 1) minister właściwy do spraw środowiska; 2) marszałkowie województw; 3) starostowie. Wykonują oni swoje zadania przy pomocy odpowiednio: Głównego Geologa Kraju, geologa wojewódzkiego i geologa powiatowego.

Zgodnie z art. 163 ust. 1 ustawy pgg państwową służbę geologiczną pełni Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy.

Szczegółową charakterystykę stanu prawnego zawiera Załącznik 5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych zawiera Załącznik 5.4.

Przeprowadzona przez NIK, w latach 2013–2014, kontrola wykonywania przez starostów obowiązków wynikających z ustawy POŚ ujawniła, że w kontrolowanych starostwach powiatowych, poza jednostkowymi przypadkami, nie dysponowano właściwymi i pełnymi informacjami dla skutecznego zarządzania ryzykiem osuwiskowym. Starostowie nie prowadzili obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły, a także nie posiadali lub nierzetelnie prowadzili rejestr tych terenów.

Powyższe spowodowane było przypisaniem starostom zadań, pomimo braku właściwego zaplecza kadrowego oraz niewystarczającego przygotowania technicznego do ich realizacji. Pomimo powszechnej wiedzy o trudnościach starostów w ww. zakresie, nie zapewniono im skutecznego wsparcia ze strony administracji rządowej.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Stopień rozpoznania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których te ruchy wystąpiły oraz przygotowanie techniczne i organizacyjne do realizacji zadań w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom

3.2.1.1. Realizacja Systemu Osłony Przeciwośuwiskowej (SOPO)

Pełnych, udokumentowanych informacji o wszystkich osuwiskach i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi w Polsce powinien, zgodnie z założeniami, dostarczyć System Osłony Przeciwośuwiskowej (SOPO). W oparciu o pomiary monitoringowe dokonywane w ramach utworzonej w tym systemie sieci zaplanowano stworzyć narzędzia analityczne do prognozowania, oceny i redukcji ryzyka osuwiskowego w kraju.

Uchwałą Rady Ministrów Nr 139/2003 z dnia 27 maja 2003 r. w sprawie podpisania Umowy Finansowej między Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na współfinansowanie Projektu „Osłona Przeciwośuwiskowa (Finansowanie Likwidacji Skutków Osuwisk i Zapobieganie ich Występowania)”, zdecydowano o realizacji projektu „Osłona Przeciwośuwiskowa”. W projekcie wyróżniono: komponent A – Likwidacja skutków wystąpienia osuwisk, realizowany przez Biuro do spraw Usuwania Klęsk Żywiolowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (obecnie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji) oraz komponent B – Działania w zakresie stworzenia kompleksowej osłony przeciwośuwiskowej (tj. prace geologiczne i studialne oraz opracowanie systemu ograniczenia ryzyka wystąpienia podobnej katastrofy), którego realizację powierzono Ministrowi Środowiska. Koszt realizacji Komponentu B miał wynosić 14,5 mln euro (10,9 mln euro ze środków kredytowych oraz 3,6 mln euro z budżetu państwa).

Na wniosek Ministra Środowiska z dnia 21 listopada 2006 r. w sprawie zmiany źródła, zasad organizacji i sposobu finansowania Komponentu B Projektu „Osłona Przeciwośuwiskowa”, w dniu 15 grudnia 2006 r. zaakceptowano finansowanie zadań ww. Komponentu ze źródeł krajowych, tj. środków NFOŚiGW. Zgodnie z

założeniami przedstawionymi w ww. wniosku Ministra Środowiska, przyjętym przez Radę Ministrów oraz w myśl porozumień zawartych z NFOŚiGW²¹, przedsięwzięcie pn. „System Osłony Przeciwośuwiskowej SOPO” uwzględnione zostało w planach działalności NFOŚiGW w latach 2006–2010. Założono, że prace będą realizowane w trzech etapach:

- etap I – Kartowanie pilotażowe osuwisk wraz z wytypowaniem obszarów ich występowania w Polsce (SOPO I);
- etap II – Kartowanie osuwisk na obszarze Polski wraz z pracami geodezyjnymi, geofizycznymi i robotami wiertniczymi oraz cyfrowaniem i rozpowszechnieniem map (SOPO II);
- etap III – Opracowanie i wdrożenie systemu monitoringu i systemu wczesnego ostrzegania przed zjawiskami osuwiskowymi (SOPO III).

Zgodnie z Porozumieniem, zawartym pomiędzy Ministrem Środowiska i NFOŚiGW w sprawie finansowania SOPO²², przyjęto następujący Harmonogram rzeczowo-finansowy:

- etap I – lata 2006–2007, koszt 6.800,0 tys. zł;
- etap II – lata 2008–2010, koszt 42.998,0 tys. zł;
- etap III – 2010 r., koszt 10.752,0 tys. zł.

W wyniku aneksów do Porozumienia²³, Harmonogram rzeczowo-finansowy SOPO zmieniono:

- etap I – lata 2006–2007, koszt – 6.475,7 tys. zł;
- etap II – lata 2008–2014, koszt – 43.148,7 tys. zł;
- etap III – lata 2015–2018, koszt – 29.885,8 tys. zł.

W dniach 8 grudnia 2006 r. oraz 17 września 2008 r. Minister Środowiska, jako zamawiający, zawarł z PIG-PIB, jako wykonawcą oraz z NFOŚiGW, jako finansującym, umowy na realizację odpowiednio: projektu SOPO I „Kartowanie pilotażowe osuwisk wraz z wytypowaniem obszarów ich występowania w Polsce” (umowa 578/2006) oraz projektu SOPO II „Kartowanie i wykonywanie map osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi dla obszaru Karpat polskich (75% powierzchni) oraz monitorowanie wybranych osuwisk w Karpatach” (umowa 181/2008).

Umowa 181/2008 była pięciokrotnie aneksowana, w każdym przypadku na wniosek PIG-PIB pozytywnie zaopiniowany przez Ministra Środowiska. W czterech przypadkach aneksami objęto wysokość kosztów kwalifikowanych. Termin realizacji wydłużono do 30 września 2015 r.²⁴ Ponadto szczegółowe postanowienia umowy były 12-krotnie zmieniane poprzez pisemną akceptację wniosków PIG-PIB w tej sprawie przez Ministra Środowiska oraz NFOŚiGW.

Analiza dokonywanych zmian postanowień umowy nr 181/2008 wykazała, że w zaktualizowanych załącznikach do umowy nie wskazywano daty wprowadzenia zmian. W pismach przekazujących podpisane załączniki i pismach potwierdzających wyrażenie przez NFOŚiGW zgody na dokonanie zmian w postanowieniach umowy, NFOŚiGW oraz Ministerstwo Środowiska nie w każdym przypadku określały termin, od którego obowiązują zaakceptowane zmiany²⁵. W ocenie NIK brak jednoznacznej informacji o terminie wprowadzenia zmian w umowie świadczył o niezachowaniu należytej staranności w prowadzeniu dokumentacji, co skutkowało mogło niejednolitym stanowiskiem poszczególnych stron umowy w tym zakresie oraz nieprawidłowościami w rozliczeniu finansowym zadania.

Kontrola NIK w PIG-PIB ujawniła ponadto, że w trakcie realizacji umowy 181/2008 niedotrzymywane były terminy

²¹ Porozumienie z 15 października 2004 r. i Porozumienie z września 2005 r.

²² Porozumienie z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie finansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przedsięwzięcia z dziedziny geologii „System Osłony Przeciwośuwiskowej”.

²³ Nr 1 z dnia 11 czerwca 2008 r., Nr 2 z dnia 4 marca 2009 r. i Nr 3 z dnia 6 września 2010 r.

²⁴ Aneks nr 1/87 z dnia 23 czerwca 2010 r. wydłużono termin realizacji z dnia 30 czerwca 2012 r. do dnia 30 czerwca 2014 r., a następnie aneksem nr 3/22 z dnia 21 lutego 2012 r. do dnia 30 września 2015 r.

²⁵ Daty podpisania przez poszczególne Strony zaktualizowanych załączników do umowy nie wskazano w żadnym ze zmienianych dokumentów. Terminu, od którego obowiązują zmiany umowy nie wskazano natomiast w piśmie MŚ z dnia 8 grudnia 2009 r. oraz w pismach NFOŚiGW z dnia 12 stycznia 2011 r., i MŚ z dnia 18 stycznia 2011 r., przekazujących do PIG-PIB podpisane przez MŚ i NFOŚiGW zmienione załączniki.

wykonania niektórych prac, określonych w harmonogramach rzeczowo-finansowych. Dotyczyło to prac realizowanych zarówno przez pracowników PIG-PIB, jak i zleconych podwykonawcom. Odnotowano przypadki braku w dokumentacji protokołów odbioru wyodrębnionych umową etapów prac. W składanych co roku przez PIG-PIB sprawozdaniach z realizacji umowy występowały niespójności, a prezentowane dane w aspekcie ilościowym zawierały często ogólne określenia lub przybliżone wartości, co utrudniało weryfikację rozliczenia realizacji zadań.

W stosunku do założeń, przedstawionych Radzie Ministrów we wniosku Ministra Środowiska z dnia 21 listopada 2006 r. w sprawie zmiany źródła, zasad organizacji i sposobu finansowania SOPO, etap II SOPO został ograniczony do części kraju, tj. do obszaru Karpat polskich (75% powierzchni Karpat polskich).

Zgodnie ze stanowiskiem Głównego Geologa Kraju, projekt SOPO docelowo będzie realizowany na obszarze całego kraju według jednolitej metodologii. Ze względów czysto operacyjnych (w tym znaczącego wzrostu rzeczowego) projekt ten został podzielony na etapy i w pierwszej kolejności projekt realizowano na obszarach najbardziej narażonych na ruchy masowe ziemi (SOPO II). Etap III SOPO, przewidziany na lata 2016–2023, obejmie pozostałe 25% Karpat polskich oraz wybrane obszary Polski pozakarpackiej. Po jego zakończeniu realizacją kolejnego etapu zostanie objęta pozostała część Polski.

Choć zrozumiałe jest, że w pierwszej kolejności skoncentrowano się na pracach w rejonie występowania największej liczby osuwisk i najbardziej narażonym na ich powstawanie, nie zmienia to faktu, że dotychczasowa realizacja SOPO, a nawet planowana do 2023 r., została ograniczona do części kraju, a termin objęcia systemem całego obszaru Polski nie jest obecnie znany.

Po 10 latach realizacji projektu zakończony został formalnie etap II SOPO (30 września 2015 r.), wykonywany na podstawie umowy 181/2008.

Od grudnia 2006 r. do 14 października 2016 r.²⁶, w ramach projektu SOPO, przygotowano mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi (MOTZ w skali 1:10 000) wraz z objaśnieniami dla 205 gmin, z tego 199 gmin karpackich²⁷ w ramach II etapu SOPO oraz trzech gmin karpackich i trzech gmin pozakarpackich w ramach I etapu SOPO²⁸.

Poza mapami, efektem prac realizowanych w ramach I i II etapu SOPO, było opracowanie 56.190 kart rejestracyjnych osuwisk i 3.595 kart rejestracyjnych terenów zagrożonych.

Liczba osuwisk, zewidencjonowanych w formie kart rejestracyjnych, w toku II etapu SOPO, przekroczyła o 61,8% początkowo zakładaną liczbę osuwisk²⁹. Wynikało to z konieczności podjęcia doraźnych prac interwencyjnych w związku z aktywacją licznych osuwisk powstałych po wystąpieniu w 2010 r. katastrofalnych opadów. Podjęciem tych prac wyjaśniano wydłużenie terminu realizacji SOPO II o ponad trzy lata w porównaniu do pierwotnie przewidzianego, czteroletniego okresu.

Na terenie karpackim, na którym wykonano prace w ramach projektu SOPO, średnie zagęszczenie osuwisk wynosi 3,38 osuwisk na km². Wskaźnik osuwiskowości³⁰ wynosił średnio 7,84% i w poszczególnych gminach wahał się od 0,07% do 25,79% (gmina Krzywca). Wskaźnik zagrożenia³¹ wynosił średnio 11,63% i wahał się w poszczególnych gminach między 0,39% a 46,76% (gmina Czchów).

Efektom realizacji I i II etapu projektu SOPO było objęcie pełną inwentaryzacją osuwisk i terenów zagrożonych w 205 gminach³². Zgodnie z założeniami II etapu projektu SOPO, z prac kartograficznych w ww. gminach wyłączone zostały obszary położone w granicach parków narodowych. Prace interwencyjne na obszarach pozakarpackich przeprowadzono jedynie na wybranych osuwiskach, które uaktywniły się w wyniku

²⁶ Dzień zakończenia kontroli w PIG-PIB.

²⁷ 118 gmin położonych w województwie małopolskim, 46 gmin położonych w województwie podkarpackim, 35 gmin w województwie śląskim.

²⁸ Gmin Gorlice (woj. małopolskie), Cieszyń (woj. śląskie) i Strzyżów (woj. podkarpackie), dla których materiały wykonane podczas I etapu SOPO uzupełniono zgodnie z warunkami umowy Nr 181/2008 z dnia 17 września 2008 r. w toku II etapu projektu SOPO.

²⁹ W umowie trójstronnej na realizację II etapu SOPO z dnia 17 września 2008 r. Nr 181/2008 liczbę osuwisk zlokalizowanych na terenie 198 gmin karpackich oszacowano na 34.264 szt. W wyniku zrealizowanych prac, zewidencjonowano na tym terenie 55.423 osuwiska.

³⁰ % powierzchni gminy zajętej przez osuwiska.

³¹ % powierzchni gminy zajętej przez osuwiska i tereny zagrożone.

³² 202 gminy karpackie i 3 gminy pozakarpackie.

katastrofalnych opadów w 2010 roku. Dla obszarów gmin, na których położone są ww. osuwiska nie przeprowadzono pełnej, kompleksowej inwentaryzacji osuwisk i terenów zagrożonych.

W ramach projektu SOPO szczegółową inwentaryzacją objęto teren o łącznej powierzchni około 16.737,95 km², w tym obszar sześciu gmin o powierzchni ok. 403,8 km² zbadany został podczas etapu I SOPO³³, a obszar 199 gmin karpackich o powierzchni 16.334,15 km² zbadano podczas etapu II projektu. Tereny poddane inwentaryzacji w ramach projektu SOPO stanowią około 5,37% powierzchni lądowej Polski.

Poza ww. 205 gminami, pełne dane dotyczące osuwisk i terenów zagrożonych posiada również część obszarów pozakarpackich³⁴ (o łącznej powierzchni 12.534,71 km²). Uwzględniając powyższe, pełne dane dotyczące osuwisk i terenów zagrożonych obejmują około 9,39% lądowej powierzchni kraju.

W ramach projektu utworzona została baza SOPO. Na dzień 29 września 2016 r. znajdowały się w niej 57.072 karty rejestracyjne osuwisk i 4.264 terenów zagrożonych. Były to zarówno karty przygotowane w ramach I i II etapu projektu SOPO, jak również w wyniku części prac komercyjnych i prac wykonywanych przez podmioty trzecie pod nadzorem merytorycznym PIG-PIB.

W badanym okresie Instytut wykonywał, na zasadach komercyjnych, prace dotyczące rozpoznawania osuwisk oraz terenów zagrożonych osuwaniem się ziemi na zlecenia m.in.: gmin, starostów, zarządów dróg powiatowych i wojewódzkich, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, regionalnych zarządów gospodarki wodnej, Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Wśród 439 prac dotyczących problematyki osuwiskowej oraz ruchów masowych ziemi wykonanych przez Instytut w okresie objętym kontrolą, 147 dotyczyło rozpoznania i opisu osuwisk oraz obszarów zagrożonych osuwaniem się ziemi, w tym obejmowały one m.in. karty dokumentacyjne osuwisk, powiatowe rejestry osuwisk, inwentaryzacje osuwisk oraz ich monitoring.

Tylko część wyników ww. prac wprowadzana była do bazy SOPO. Nie ujęto w niej m.in. dokumentów dotyczących osuwisk dla powiatów: mikołowskiego, pszczyńskiego, raciborskiego i rybnickiego; kart dokumentacyjnych osuwisk dla miasta Krakowa; kart dokumentacyjnych z opiniami wykonanych głównie w 2010 r., w czasie „katastrofy osuwiskowej”.

Dane uzyskane w wyniku prac komercyjnych wprowadzano do bazy SOPO w zależności od umowy ze zleceniodawcą i w ramach asygnowanych na to środków (w ww. przypadkach zleceniodawcy nie posiadali środków na wprowadzenie danych o osuwiskach do bazy SOPO).

Zdaniem Instytutu wyniki wszystkich prac powinny być wprowadzane do SOPO. Dlatego też w ramach III etapu SOPO zaproponowano wyodrębnienie zadania dotyczącego wprowadzenia do bazy wyników prac komercyjnych, w tym umieszczenia w bazie SOPO brakujących danych osuwiskowych z ww. obszarów. Wcześniej Instytut nie podejmował działań w celu pozyskania środków finansowych, w przypadkach ich braku, na pokrycie kosztów wprowadzenia tych danych do bazy SOPO.

Prezes Zarządu NFOŚiGW potwierdził, że we wniosku o dofinansowanie SOPO III, są przewidziane środki na prowadzenie i modernizację bazy SOPO, na wprowadzanie nowych danych o osuwiskach (dla 52 gmin karpackich i 42 powiatów pozakarpackich oraz uzyskanych w trakcie prac interwencyjnych), na weryfikację i uaktualnianie danych istniejących w bazie (dla 75 gmin karpackich) oraz na weryfikację danych z rejestrów opracowanych poza SOPO (dla 6 powiatów pozakarpackich).

Badania osuwisk i sporządzanie ich dokumentacji w postaci MOTZ wykonywane były na zlecenie organów samorządu terytorialnego przez różne jednostki, posiadające stosowne uprawnienia.

PIG-PIB nie posiadał informacji o zakresie i wynikach takich prac. W opinii dyrekcji PIG-PIB mapy osuwisk i terenów zagrożonych, wykonywane przez starostów z własnych środków finansowych oraz poza kontrolą i koordynacją PIG-PIB, w zdecydowanej większości nie zostały wykonane zgodnie z *Instrukcją opracowania Mapy*

³³ 132,2 km² – gminy pozakarpackie i 271,6 km² gminy karpackie.

³⁴ Miast na prawach powiatu: Gdańsk, Gdynia, Włocławek oraz powiatów: tomaszowskiego, nowodworskiego, strzeleckiego, płockiego, sierpeckiego, piaseczyńskiego, wągrowieckiego, wrzesińskiego, starachowickiego, kędzierzyńsko-kozielskiego, mikołowskiego, raciborskiego, rybnickiego – dla których prace kartograficzne wykonał PIG-PIB w ramach umów komercyjnych oraz powiatu śremskiego, na terenie którego prace prowadziła Spółka Geoconsult, pod nadzorem merytorycznym PIG. Zgodnie z wyjaśnieniami PIG-PIB materiały dotyczące osuwisk i terenów zagrożonych położonych na obszarze ww. powiatów (z wyjątkiem powiatów mikołowskiego, raciborskiego, rybnickiego) zamieszczone zostały w bazie SOPO. W przypadku trzech ww. powiatów materiały nie zostały uwzględnione w bazie ze względu na nieposiadanie przez zleceniodawców odpowiednich środków finansowych na cyfryzację danych.

osuwisk i terenów zagrożonych (MOTZ) w skali 1:10 000. Dlatego jakość tych opracowań znacznie odbiega merytorycznie od map osuwisk, wykonanych w ramach SOPO lub pod nadzorem PIG-PIB. W związku z powyższym dane zawarte w rejestrach terenów zagrożonych, opracowanych ze środków własnych starostów oraz niezgodnie z Instrukcją MOTZ, nie mogą być wprowadzone do bazy SOPO. Opracowania wykonane przez starostów we własnym zakresie nie były przekazywane do PIG-PIB w celu zweryfikowania i zaopiniowania oraz nie zostały wprowadzone do bazy SOPO, poza jednym przypadkiem (powiat śremski). Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, pismem z dnia 22 kwietnia 2008 r., wystąpił do starostw powiatowych z prośbą o koordynowanie działań i ścisłą współpracę z państwową służbą geologiczną w zakresie wykonywania, z własnych środków finansowych, map osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Współpraca miałaby na celu uzyskanie jednolitych i porównywalnych map, które powinny zostać wykonane zgodnie z *Instrukcją opracowania Mapy osuwisk i terenów zagrożonych w skali 1:10 000*. Wobec braku takiego wymogu starostowie nie zwracali się do PIG-PIB z prośbą o weryfikację i zaopiniowanie dokumentacji. PIG-PIB i Minister Środowiska nie dysponowali narzędziami mogącymi zapewnić koordynację prac. Obecnie żaden akt prawny nie nakłada na organy samorządu obowiązku informowania Ministra Środowiska o planowanych lub prowadzonych działaniach, jak i nie nakłada na Ministra Środowiska obowiązku pozyskiwania i gromadzenia danych w tym zakresie. Zgodnie z przekazaną przez Ministra Środowiska informacją planowane jest zainicjowanie zmian przepisów prawa, co wypełniłoby istniejącą lukę prawną. Konkretnie propozycje nie zostały jednak dotychczas skierowane na drogę legislacyjną.

Zdaniem Prezesa Zarządu NFOŚiGW, aby baza SOPO była rzetelnym i pełnym źródłem informacji o istniejących osuwiskach konieczna jest obligatoryjna standaryzacja danych osuwiskowych, co będzie możliwe najprawdopodobniej dopiero po weryfikacji i aktualizacji treści rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, w szczególności w zakresie konieczności pozyskiwania danych, zgodnie z Instrukcją MOTZ. Ponadto w rozporządzeniu należałoby uregulować pozycję bazy SOPO i określić jej administratora.

NFOŚiGW, jako finansujący „budowę bazy SOPO”, nie występował jednak do Ministra Środowiska z prośbą o rozważenie możliwości aktualizacji treści rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, w zakresie ustalenia zasad pozyskiwania danych o osuwiskach również tych wykonywanych na zlecenie komercyjne czy inne, które powinny być opracowywane zgodnie z *Instrukcją opracowania Mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi w skali 1:10.000* i uregulowania pozycji bazy SOPO wraz z określeniem jej administratora. Dopiero w trakcie kontroli NIK zadeklarowano wystąpienie do Ministra Środowiska w tej sprawie.

NIK zauważa, że brak prawnego uregulowania, w wyżej opisanym zakresie, spowodował sporządzenie MOTZ w sposób wymagający dodatkowych nakładów pracy i środków finansowych aby można było umieścić je w bazie SOPO. Ponadto brak koordynacji w realizacji zadań dotyczących dokumentowania osuwisk, w ocenie NIK, powoduje, że w bazie SOPO nie uwzględnione są wszystkie dotychczas sporządzone MOTZ.

W PIG-PIB nie gromadzono też informacji dotyczących działań podejmowanych w celu usunięcia skutków osuwisk i ich stabilizowania, nie ma bowiem obowiązku rejestrowania powyższych informacji.

Potrzeby dotyczące stabilizacji lub likwidacji osuwisk nie są zgłaszane do Instytutu, tylko do właściwego terytorialnie wojewody, zatem PIG-PIB nie posiada pełnej wiedzy w zakresie liczby osuwisk wymagających pilnej stabilizacji. Instytut nie dysponuje też statystykami na temat liczby osuwisk, objętych działaniami podejmowanymi w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego lub likwidacji ich skutków.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zadanie państwowej służby geologicznej obejmujące rozpoznanie zagrożeń geologicznych, wskazuje na potrzebę posiadania przez Instytut wiedzy w zakresie liczby osuwisk stwarzających aktualnie zagrożenie i wymagających podjęcia pilnych działań w zakresie m.in. ich stabilizacji. Ponadto dane takie powinny być na bieżąco wprowadzane do bazy.

Dyrekcja Instytutu podzieliła stanowisko NIK. Wskazano jednak, że w chwili obecnej brak jest procedur przekazywania państwowej służbie geologicznej, nieposiadającej rangi organu administracji publicznej, takich informacji z poszczególnych szczebli administracji samorządowej bądź rządowej.

Zdaniem NIK ze względu na znaczenie bazy SOPO, jako jedynej krajowej bazy danych o osuwiskach i terenach zagrożonych osuwaniem się ziemi, Instytut realizujący projekt SOPO w ramach zadań państwowej służby geologicznej, winien podejmować działania w celu zapewnienia środków na bieżące wprowadzanie do SOPO

wszelkich istotnych informacji o osuwiskach i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi, w tym pozyskanych w toku prac komercyjnych i przekazanych przez podmioty zewnętrzne.

Jako, że zadaniem projektu SOPO jest także wspomaganie władz lokalnych w wypełnianiu obowiązków dotyczących problematyki ruchów masowych, wynikających z odpowiednich ustaw i rozporządzeń, wyniki prac winny być, zgodnie z umową, udostępniane i przekazywane organom samorządu terytorialnego.

Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt. 5 i § 1 ust. 3 pkt 5 umowy 181/2008, jednym z efektów rzeczowych i przedmiotem odbioru SOPO II było przekazywanie starostom na bieżąco wyników prac (w wersji cyfrowej).

Kontrola wykazała, że w 2014 r. PIG-PIB nie przekazał 32 spośród 198 map osuwisk i terenów zagrożonych.

Ponadto stwierdzono, że wbrew zapisom umowy³⁵ PIG-PIB nie przekazywał poszczególnym gminom wydruków ploterowych sporządzonych map osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi w skali 1:10 000 wraz z objaśnieniami. Mapy przekazywane były jedynie starostom³⁶. Następowo to w terminie od kilku dni do około czterech miesięcy od daty wprowadzenia materiałów do bazy SOPO, a mapy dla czterech gmin³⁷ zostały przekazane po upływie około 8-9 miesięcy od daty wprowadzenia materiałów do bazy SOPO.

W ocenie NIK, nieprzekazywanie wydruków ploterowych map osuwisk i terenów zagrożonych poszczególnym gminom, było postępowaniem niezgodnym z postanowieniami umowy.

Ponadto, biorąc pod uwagę rolę organów gminy w zapobieganiu skutkom osuwisk poprzez uwzględnianie informacji o nich i terenach zagrożonych w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego, zaniechanie przekazywania materiałów bezpośrednio do gmin skutkowało brakiem wiedzy organów tych gmin w powyższym zakresie i nieuwzględnieniem stosownych informacji w dokumentach planistycznych.

Karty dokumentacyjne osuwisk, wykonywane w ramach prac interwencyjnych w latach 2010–2015, poza udostępnieniem w bazie SOPO, przekazywane były w wersji papierowej podmiotom, na wniosek których zostały wykonane³⁸. NIK stwierdziła, że przekazywano je w terminie do około 2 miesięcy od dnia ich wykonania. W przypadku 14 z 435 wykonanych kart dokumentacyjnych przekazano je odbiorcom po upływie od 6 do 16 miesięcy od dnia ich sporządzenia.

W wyniku kontroli stwierdzono, że baza SOPO nie była w pełni użyteczna dla starostów w celu prowadzenia przez nich rejestru.

Ujawniono sprzeczność pomiędzy założeniami projektu SOPO, jako narzędzia mającego pomagać starostom w realizacji ich ustawowych obowiązków, w tym prowadzeniu rejestru osuwisk i terenów zagrożonych, a zapisami zawartymi w części IV *Warunków korzystania z danych i usług przez Usługobiorców* punkt 4 Regulaminu Systemu Osłony Przeciwosuwiskowej.

Według ww. *Warunków* usługobiorca m.in. nie ma prawa udostępniać, rozpowszechniać treści zawartych w aplikacji SOPO, w całości bądź we fragmentach, w szczególności przysyłać lub udostępniać jej w systemach i sieciach komputerowych lub jakichkolwiek innych systemach teleinformatycznych.

Natomiast zgodnie z art. 24 ust. 1 punkt 1 lit. f ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*,³⁹ starostowie zobowiązani są do udostępniania rejestru za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych.

Zdaniem p.o. Dyrektora PIG-PIB występowanie powyższej sprzeczności wynika z faktu, że baza SOPO nie podlega przepisom ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, ponieważ w opinii PIG-PIB nie spełnia wymogów rejestru publicznego (nie została utworzona przez starostów). Poinformował, że w Instytucie „... przyjęto obecnie zasadę, że starostowie mogą wykorzystywać dane zawarte w bazie SOPO do tworzenia własnych rejestrów i umieszczania ich w BIP. Część starostów tak już zrobiła, zwracając się wcześniej do PIG-

³⁵ Punkt 1.4.1. „Karty Informacyjnej przedsięwzięcia”.

³⁶ Dla 15 wybranych losowo gmin: Brzesko, Chelmeć, Jedlicze, Lanckorona, Lipinki, Markowa, Muszyna, Orły, Przemyśl (miasto), Spytkowice, Szaflary, Szerzyny, Ujsoły, Zator, Zembrzyce.

³⁷ Lipinki, Markowa, Szaflary i Zembrzyce.

³⁸ Gminie, starostwu, województwu, innemu podmiotowi publicznemu.

³⁹ Dz. U. z 2016 poz. 353, ze zm.

PIB z pismem o uzyskanie zgody na takie działania i taką zgodę otrzymali. To rozwiązanie jest tymczasowe, a jego wadliwą stroną jest fakt, że dane w bazie SOPO ulegają częstym aktualizacjom, gdyż projekt SOPO jest kontynuowany, a część kart rejestracyjnych osuwisk opracowana wcześniej ulega weryfikacji (np. w ramach prac interwencyjnych). Natomiast starostowie na ogół ściągają dane jeden raz i takie dane umieszczają w swoich rejestrach, zapominając, że procesy osuwiskowe są dynamiczne i będą ulegać zmianom w czasie. Przykładem takich dużych zmian w zasięgach osuwisk był rok 2010, kiedy w wyniku powodzi wiele starych osuwisk uaktywniło się (zmieniając swój zasięg i stopień aktywności) oraz powstało wiele nowych form. Mapy osuwisk wykonane w latach 2008–2009 (z dwóch pierwszych transz SOPO II oraz w etapie pilotażowym) dla 75 gmin stały się zatem nieaktualne, ponieważ nie pokazują stanu faktycznego, powstałego po maju/czerwcu w 2010 r. Dlatego w ramach projektu SOPO III zaplanowano aktualizację tych map dla wszystkich 75 powiatów, wykorzystując do tego celu metodykę (opracowaną w PIG-PIB) przetwarzania danych z lotniczego skaningu laserowego do rozpoznawania osuwisk.”.

W ocenie NIK, kwestia relacji pomiędzy bazą SOPO a rejestrami prowadzonymi przez starostów i ich aktualizacji powinna być jasno uregulowana.

Kontrola ujawniła ponadto, że karty rejestracyjne osuwisk (KRO) i karty rejestracyjne terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi (KRTZ), przygotowywane przez PIG-PIB w ramach projektu SOPO, nie zawierały wszystkich danych wymaganych rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziem i w Instrukcji opracowania Mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi w skali 1:10 000⁴⁰, występowały też błędy przy generowaniu plików pdf.

- o Analiza 15 kart rejestracyjnych osuwisk (po jednej z terenu 15 wybranych losowo gmin) wykazała, że w stosunku do ww. uregulowań, brak było:
 - a) fotografii – w przypadku 12 osuwisk;
 - b) opisu rodzaju i zakresu prac zabezpieczających na osuwiskach gdzie były one prowadzone – w przypadku sześciu osuwisk;
 - c) opisu prowadzenia prac monitoringowych na osuwiskach, gdzie były one prowadzone – w przypadku trzech osuwisk;
 - d) opisu stanu badań – w przypadku 11 osuwisk.

Ponadto stwierdzono błędy, na etapie generowania pliku pdf, w wypełnieniu kart rejestracyjnych dotyczących wykonania prac zabezpieczających – w przypadku dwóch osuwisk.

W przypadku kart rejestracyjnych terenów zagrożonych ruchami masowymi (po jednej z terenu 15 wybranych losowo gmin), stwierdzono:

- a) brak uzasadnienia wyboru kryteriów – w przypadku wszystkich terenów;
- b) brak informacji dotyczących konieczności obserwacji – w przypadku dwóch terenów;
- c) niepełne oznaczenie numeru terenu zagrożonego (wskazano jedynie 6 ostatnich cyfr) – w przypadku wszystkich wybranych obiektów.

Braki w KRO p.o. Dyrektor PIG-PIB wyjaśniał, m.in.: podjętą na spotkaniach roboczych z przedstawicielami MŚ i NFOŚiGW decyzją o niezamieszczaniu fotografii osuwisk silnie zdenudowanych, w całości porośniętych lasem lub pokrytych nieużytkami niewnoszących żadnej istotnej, nowej informacji do karty; błędami przy generowaniu plików wynikającymi z „niedopracowania bazy SOPO” lub brakiem stosownych danych.

Puste pola w KRTZ wyjaśniano brakiem danych lub w przypadku obserwacji brakiem konieczności ich prowadzenia. Odnosnie ww. numerów terenów zagrożonych, wyjaśniono, że nie są one w pełni zgodne z ustaleniami ww. rozporządzenia Ministra Środowiska oraz „Instrukcji...” ze względu na fakt, że oznaczenie poszczególnych obiektów pobierane jest automatycznie z danych przestrzennych. Baza SOPO w chwili obecnej nie przewiduje możliwości nadania pełnego numeru terenów zagrożonych.

Powyższe sprawia, że baza SOPO częściowo nie spełnia opracowanego dla niej regulaminu, zgodnie z którym karty rejestracyjne osuwisk zawarte w aplikacji SOPO stanowią zbiór danych, które można wykorzystywać m.in.

⁴⁰ Wymóg sporządzania kart rejestracyjnych osuwisk i kart rejestracyjnych terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu wynikał z § 36 Instrukcji opracowania Mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi w skali 1:10 000.

w celu: 1) uzyskania informacji o terenach zagrożonych ruchami masowymi niezbędnymi do planowania przestrzennego zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁴¹; 2) uzyskania informacji o terenach zagrożonych ruchami masowymi niezbędnymi do zapobiegania degradacji i dewastacji gruntów rolnych i leśnych zgodnie z ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*; 3) prowadzenia rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska *w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi*.

Zdaniem NIK, niespełnianie przez bazę SOPO wymogów wynikających z ww. uregulowań powoduje obniżenie jej wartości informacyjnej i może niekorzystnie wpływać na trafność decyzji podejmowanych w starostwach i gminach w odniesieniu do terenów, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi lub zagrożonych takimi ruchami.

Karty rejestracyjne dla danego powiatu były wprowadzane do SOPO w różnych terminach, niektóre były też aktualizowane w trakcie trwania II etapu SOPO. Starostwa nie były jednak informowane, czy i które karty zostały zmienione lub nowowprowadzone.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska i Leśnictwa w Starostwie Powiatowym w Tarnowie stwierdziła, że bieżąca aktualizacja rejestru była utrudniona, a wręcz niemożliwa, gdyż danych SOPO nie można było skopiować „w całości”. Wprowadzenie kart rejestracyjnych osuwisk do rejestru prowadzonego przez Starostę wymagało otwarcia na stronie SOPO każdej karty z osobną celem zapisania jej w zasobach informatycznych Starostwa. Dodatkowo na stronie SOPO brak było informacji, kiedy karty zostały zamieszczone, kiedy informacje na kartach zostały zaktualizowane bądź same karty zostały wycofane (brak metryki dotyczącej wprowadzanych zmian w informacji). Tym samym po wejściu na stronę SOPO nie było możliwości stwierdzenia, jakie karty zostały umieszczone od czasu pobrania ostatnich danych. Aby mieć pewność aktualności informacji zawartych w rejestrze Starosty należałoby codziennie otwierać blisko 10 000 kart (zamieszczonych w rejestrze Starosty i odpowiadających im kart zamieszczonych na stronie SOPO) i dokonywać ich wizualnego porównania, celem wychwycenia ewentualnych zmian w treści.

W ocenie NIK niezbędne jest, aby PIG-PIB w przypadku dokonania zmian w bazie SOPO informował o ich wprowadzeniu właściwych terytorialnie starostów.

W wyniku kontroli stwierdzono ponadto, że występowały pewne różnice w opisie tych samych osuwisk zamieszczonych w karcie rejestracyjnej i dokumentacyjnej przygotowywanych przez pracowników PIG-PIB, co zdaniem pracowników starostwa rodziło problemy związane z interpretacją zjawisk geodynamicznych na danym terenie. Np.:

- w karcie rejestracyjnej nr 12-16-145-071002 dotyczącej osuwiska zlokalizowanego w Faliszewicach na lewym brzegu potoku poniżej remizy strażackiej, działka nr 192 w pozycji współrzędne geograficzne zapisano E 20°43'57.342"; N 49°52'10.795", a w sporządzonej w tym samym dniu⁴² przez tego samego autora karcie dokumentacyjnej tego osuwiska zapisano E 20°43'57.8"; N 49°52'10.6". W opisie charakterystyki osuwiska w karcie rejestracyjnej zapisano aktywne ciągle, a w karcie dokumentacyjnej – okresowo aktywne. W części opisującej przyczyny ruchu osuwiskowego, w karcie rejestracyjnej zapisano „naturalna infiltracja wód opadowych, sztuczna” w karcie dokumentacyjnej zapisano „naturalna infiltracje wód opadowych sztuczna – złe odprowadzenie wód ze stoku i drogi”.
- w karcie rejestracyjnej osuwiska nr 12-16-145-14833 sporządzonej 11 czerwca 2010 r. dotyczącej osuwiska zlokalizowanego w Paleśnicy w pozycji współrzędne geograficzne zapisano E 20°47'55.935"; N 49°47'40.521", a w sporządzonej 20 kwietnia 2016 r. karcie dokumentacyjnej osuwiska nr 12-16-145-14833 zapisano E 20°47'57.0"; N 49°47'40". W parametrach morfologicznych podano, że jest to osuwisko o pow. 2,45 ha, długości 190 m, szerokości 160 m, położone na wysokości maksymalnej 300 m n.p.m., wysokości minimalnej 260 m n.p.m. i rozpiętości pionowej 40 m, nachylenie 12°, azymut 70°, w karcie dokumentacyjnej tego osuwiska podano natomiast odpowiednio: 2,3 ha, 130 m, 280 m, 291 m n.p.m., 263 m n.p.m., 28 m, 12° i 95°. W opisie stoku, na którym jest osuwisko, w karcie rejestracyjnej zapisano: typ stoku – „inny”, nachylenie „9°”, ekspozycja „E”, długość 430 m, wysokość 70m, a w karcie dokumentacyjnej zapisano: typ stoku – „wypukły”, nachylenie „8°”, ekspozycja „E”, długość 320 m, wysokość 47 m. W części opisującej podłoże osuwiska w pozycji dotyczącej zalegania warstw w karcie rejestracyjnej podano „brak

⁴¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.

⁴² 24 maja 2011 r.

możliwości obserwacji”, a w karcie dokumentacyjnej „skośne (170/20), w pozycji tektonika w karcie rejestracyjnej podano – „inne (w tym: brak uwarunkowań tektonicznych)” w karcie dokumentacyjnej zapisano „zaburzenia fałdowe”.

Podsumowując należy zauważyć, że pomimo realizacji projektu SOPO przez blisko 10 lat, nie zapewniono prawidłowego funkcjonowania bazy SOPO (prowadzonej w formie aplikacji internetowej), o czym świadczy m.in. brak danych w zakresie osuwisk i terenów zagrożonych, pozyskanych w wyniku wykonanych prac komercyjnych przez Instytut i podmioty trzecie, opóźnienia we wprowadzaniu danych do bazy SOPO, niepełne dane w kartach rejestracyjnych osuwisk i terenów zagrożonych. Pamiętać też należy, że obejmuje ona jedynie niewielką część obszaru kraju.

3.2.1.2. Zakres rozpoznania występowania osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi w jednostkach samorządu terytorialnego

Wobec niewielkiego pokrycia kraju projektem SOPO, powstaje pytanie skąd informacje o osuwiskach uzyskiwały organy samorządu terytorialnego.

Obowiązujące przepisy prawa nie precyzują, kto jest odpowiedzialny za ustalenie lokalizacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy.

Przepisem art. 110a ust. 1 POŚ, starosta został zobowiązany do obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły oraz prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach. Na podstawie delegacji zawartej w art. 110a ust. 2 ww ustawy, Minister Środowiska wydał rozporządzenie w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi. W myśl § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia, tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi oraz tereny, na których te ruchy wystąpiły ustala się na podstawie:

- 1) wywiadu i analizy dostępnych w tym zakresie materiałów archiwalnych;
- 2) analizy dostępnych materiałów kartograficznych;
- 3) analizy dostępnych dokumentacji geologicznych;
- 4) analizy dostępnych zdjęć lotniczych, map satelitarnych i ortofotomap (materiałów teledetekcyjnych);
- 5) wizji w terenie;
- 6) badań geologiczno-inżynierskich, hydrogeologicznych, geotechnicznych i geofizycznych.

Jeżeli na podstawie sposobów, o których mowa w ust. 1 pkt 1-5, nie ma możliwości ustalenia terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, przeprowadza się badania, o których mowa w ust. 1 pkt 6 (§ 2 ust. 1 rozporządzenia).

Przepisy nie wskazują kto zobowiązany jest do prowadzenia badań geologiczno-inżynierskich, hydrogeologicznych, geotechnicznych i geofizycznych w celu ustalenia terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi.

Zgodnie z udzielanymi w toku kontroli wyjaśnieniami, w czterech starostwach powiatowych prezentowano stanowisko, że to PSG (pełniona przez PIG-PIB) powinna być odpowiedzialna za ustalenie takich terenów, gdyż zgodnie z art. 162 ust. 1 pkt 10 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, PSG rozpoznaje i monitoruje zagrożenia geologiczne.

W trzech pozostałych starostwach uważano, że w praktyce każdy może przekazać taką informację i zlecić opracowanie dokumentacji osobom uprawnionym. Organy samorządu terytorialnego mogą też to zlecać PIG-PIB, w ramach tzw. prac interwencyjnych lub na zasadach komercyjnych.

W PIG-PIB wskazywano natomiast na starostów, którzy w pierwszej kolejności powinni identyfikować miejsca występowania osuwisk.

Zgodnie z art. 161 ust. 2 pkt 3 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, do starosty jako organu administracji geologicznej pierwszej instancji należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacjami geologicznymi dotyczące m.in. badań geologiczno-inżynierskich wykonywanych na potrzeby zagospodarowania przestrzennego gminy oraz warunków posadawiania obiektów budowlanych z wyłączeniem ponad wojewódzkich inwestycji liniowych. Przepisy ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze* nie zobowiązują starostów do określania miejsc zagrożonych osuwaniem się mas ziemi. Z kolei art. 110a ust. 1 POŚ, zobowiązuje

starostę jedynie do prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których występują te ruchy, natomiast nie zobowiązuje do ustalania terenów zagrożonych.

Kontrola wykazała, że w żadnym ze starostw nie dysponowano specjalistycznym sprzętem. Zaledwie w jednym (Starostwo Powiatowe w Tarnowie) posiadano pochyłościomierz. W trzech starostwach (w Suwałkach, Lidzbarku Warmińskim i Żąbkowicach Śląskich) nie zatrudniano nawet geologa powiatowego, co jest wymagane art. 156 ust. 2 pkt. 3 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*.

W Starostwie Powiatowym w Suwałkach, żadnej komórce organizacyjnej ani pracownikowi Starostwa nie przypisano obowiązków realizacji zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom. W efekcie kontroli w dniu 9 sierpnia 2016 r. Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa ustalił obowiązek prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenów, na których ruchy te występują oraz prowadzenia rejestru tych terenów przez podległego mu podinspektora ds. geologii, górnictwa i gospodarki wodno-ściekowej. Zarząd Powiatu Suwalskiego 24 sierpnia 2016 r. wprowadził dla Wydziału wymóg dokonywania obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenów, na których te ruchy występują oraz prowadzenia rejestru zawierającego informację o tych terenach.

Spośród kontrolowanych starostw pełną wiedzę o miejscach występowania osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi dysponowały cztery. W trzech pozostałych wiedza ta była niepełna. Jakkolwiek dotyczyło to powiatów, na terenie których występowało niewiele osuwisk, to brak rozeznania o bieżących zagrożeniach wynikających z masowych ruchów ziemi jest zjawiskiem niepokojącym.

Na obszarze działania kontrolowanych starostw powiatowych występowało od 11 do 4900 osuwisk. Osuwiska w powiecie kłodzkim, lidzbarskim, suwalskim i żąbkowskim stanowiły ułamkową część procenta powierzchni, natomiast w powiecie tarnowskim, myślenickim i strzyżowskim zajmowały odpowiednio 5%, 7,6% i 9,9% całkowitej powierzchni powiatu.

Osuwiska na terenie trzech starostw identyfikowane były w ramach projektu SOPO i baza ta stanowiła główne źródło danych o osuwiskach w tych powiatach. W przypadku pozostałych były to przede wszystkim dane pochodzące z bazy Geozagrożenia, Osuwiska, przygotowanej w 2004 r. w AGH, na zlecenie Ministra Środowiska, a także dane przekazywane przez gminy, które zlecały wykonanie dokumentacji osuwisk w związku z koniecznością prowadzenia prac zabezpieczających.

Starosta Suwalski prezentował stanowisko, że wobec braku pilnych potrzeb realizacji zadań, braku możliwości finansowych zlecenia wykonania kosztownych opracowań, rozsądne wydaje się oczekiwanie na zakończenie realizacji przedsięwzięcia SOPO i wykorzystanie pozyskanych danych do realizacji obowiązków starosty.

W urzędach gmin dysponowano na ogół pełną wiedzą o miejscach występowania osuwisk i terenów zagrożonych na właściwym im obszarze. Wyjątkiem był UG Wiżajny, w którym brak było informacji o zlokalizowanych na terenie gminy dwóch osuwiskach.

W urzędach gmin zwykle korzystano z różnych źródeł informacji i dostępnych materiałów. W przypadku 11 gmin jednym z podstawowych źródeł informacji były dane ze strony www.geozagrozenia.pgi.gov.pl. Osiem gmin polegało przede wszystkim na rejestrach prowadzonych przez starostów. Gminy posiadały też własne opracowania wykonywane m.in. na potrzeby sporządzenia studium, karty dokumentacyjne wykonane przez PIG w ramach prac interwencyjnych lub przez inne podmioty, uwzględniały także informacje od mieszkańców. Spośród kontrolowanych gmin osiem położonych było na terenach objętych SOPO. Nie zawsze jednak w pełni korzystano z tej bazy.

W Urzędzie Gminy Zakliczyn, do czasu kontroli NIK, brak było pełnych informacji o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których te ruchy wystąpiły, gdyż gmina nie uzyskała pełnego dostępu do bazy SOPO. Dostęp do tego systemu uzyskano dopiero 5 września 2016 r., kiedy to na wniosek Urzędu PIG-PIB utworzył dla Gminy indywidualne konto w aplikacji SOPO. W urzędzie nie posiadano także informacji o wszystkich terenach wyszczególnionych w rejestrach osuwisk prowadzonych w Starostwie Powiatowym w Tarnowie, skutkiem czego w przypadku konieczności uzyskania szczegółowych informacji o powstałych osuwiskach i możliwości zagospodarowania terenu zainteresowane osoby kierowano do Starostwa, które zdaniem Urzędu posiadało wyczerpującą wiedzę na ten temat.

W Urzędzie Gminy Tarnów źródłem danych o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach, na których te ruchy wystąpiły, była baza przekazana przez PIG-PIB, oraz wcześniejsze własne opracowania.

Według stanu z 24 października 2015 r. w bazie przekazanej przez Instytut zarejestrowano 482 osuwiska⁴³ oraz 16 terenów zagrożonych, rozmieszczonych na obszarach 11 sołectw.

Tereny osuwisk, według posiadanej przez Gminę wiedzy i przedstawionej w Studium, obejmowały też inne obszary niż wykazane w bazie SOPO, o czym Gmina informowała PIG-PIB⁴⁴. Instytut nie uwzględnił wszystkich obszarów osuwiskowych argumentując, że ich analiza nie wykazała terenów zagrożonych ruchami masowymi⁴⁵.

W Urzędzie Gminy Lubień źródłem danych o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach, na których te ruchy wystąpiły, było opracowanie z 2010 r. pn. „Mapa osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi - Gmina Lubień” z nagrany na płycie CD mapami osuwisk, sporządzone (na zlecenie Ministerstwa Środowiska) przez pracowników Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie oraz PIG-PIB w Warszawie. Zawierało ono m.in. charakterystykę osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi, ocenę potencjonalnego rozwoju ruchów masowych, zestawienie osuwisk i terenów zagrożonych na terenie Gminy oraz osuwisk, które powinny być objęte monitoringiem. Dane dotyczące 229 osuwisk i 10 terenów zagrożonych, wymienione w ww. opracowaniu, były zgodne z danymi zamieszczonymi w SOPO. W rejestrze osuwisk dla powiatu myślenickiego (prowadzonym przez Starostę Myślenickiego) nie zostało wymienione żadne osuwisko z terenu Gminy.

W Urzędzie Miejskim w Ornecie dane dotyczące terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których takie ruchy wystąpiły pozyskiwano ze Starostwa Powiatowego w Lidzbarku Warmińskim, PIG-PIB i z Biura Geologa Wojewódzkiego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Według danych PIG-PIB (stan na 2003 r.), były cztery osuwiska⁴⁶, według danych urzędu — pięć⁴⁷ (stan na 2016 r.). Ponadto na podstawie danych pozyskanych od Geologa Wojewódzkiego⁴⁸ w urzędzie wytypowano 14 kolejnych miejsc predysponowanych do powstawania osuwisk.

3.2.1.3. Zakres informacji dostępnych w Ministerstwie Środowiska

Minister Środowiska, jako kierujący działem administracji rządowej „środowisko” (art. 28 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*⁴⁹), obejmującym sprawy ochrony i kształtowania środowiska, w tym m.in. ochrony powierzchni ziemi poprzez zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom (art. 3 pkt 39 i art. 101 pkt 6 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*), aby właściwie wypełniać swoje obowiązki wynikające z art. 34 ust. 1⁵⁰ w związku z art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o *działach administracji rządowej* w związku z art. 156 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, powinien zdaniem NIK posiadać jak najszerszą wiedzę dotyczącą terenów osuwisk oraz terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi.

Kontrola wykazała, że Minister Środowiska informacje o liczbie i lokalizacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, czerpał jedynie z bazy SOPO prowadzonej w PIG-PIB.

Dane uzyskane w wyniku wcześniej realizowanego, na zlecenie Ministra, projektu „*Rejestracja i inwentaryzacja naturalnych zagrożeń geologicznych na terenie całego kraju (ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk oraz innych zjawisk geodynamicznych)*”⁵¹, traktowane były w Ministerstwie jako już nieaktualne dane archiwalne i nie były nawet zamieszczane na stronie internetowej Ministerstwa.

Podejście takie było niespójne z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi wskazującymi, iż tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi oraz tereny,

⁴³ Zsuwy; zsuwy rotacyjne; zsuwy zmienne złożone; obrywy – stan na 17 października 2016 r.

⁴⁴ Pisma z 16 października 2015 r. oraz z 18 listopada 2015 r.; znak: ZP.6722.58.2015 r.

⁴⁵ Pisma z 2 listopada 2015 r. znak: GZ/073-28/2015 oraz 2 grudnia 2015 r.; znak: GZ/073-31/2015.

⁴⁶ W dwóch miejscach ruchy osuwiskowe występowały co roku. Dane uzyskano ze strony internetowej geozagrozenia.pgi.gov.pl. W dwóch miejscach ruchy osuwiskowe występowały co roku.

⁴⁷ Dane uzyskane przez Urząd ze Starostwa Powiatowego w Lidzbarku Warmińskim.

⁴⁸ „Katalog osuwisk woj. olsztyńskiego z 1971 r.”.

⁴⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.

⁵⁰ Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

⁵¹ Projekt badawczy nr: 415/2002/Wn-12/FG-go-tx/D zrealizowany przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie na zamówienie: Ministerstwa Środowiska, sfinansowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

na których te ruchy wystąpiły ustala się m.in. na podstawie dostępnych w tym zakresie materiałów archiwalnych. Wobec braku danych dla obszaru całej Polski w bazie SOPO, dane archiwalne mogą stanowić podstawę szacowania ryzyka osuwiskowego na terenach nieobjętych SOPO.

Na dzień 7 października 2016 r. w bazie, opracowanej na podstawie ww. projektu, zawarte były informacje dotyczące 681 osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, w tym np. 315 w województwie warmińsko-mazurskim, nieobjętym SOPO. Baza ta, jak wykazała kontrola, dla wielu organów samorządu terytorialnego stanowiła podstawę ustalania miejsc występowania osuwisk.

W Ministerstwie brak było danych o prowadzonych przez PIG-PIB badaniach terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i dotyczących osuwisk na obszarach nieobjętych SOPO. Nie gromadzono też wyników prac i obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły, prowadzonych przez starostów ani o zakresie badań planowanych przez organy samorządu terytorialnego, dotyczących ruchów masowych ziemi i ich skutków.

Składane w toku kontroli wyjaśnienia, nie były w pełni zgodne z obowiązkami Ministra, określonymi przytoczonymi powyżej przepisami prawa.

Dyrektor Departamentu Nadzoru Geologicznego w Ministerstwie Środowiska stwierdziła m.in., że „(...) Ministerstwo Środowiska i państwowa służba geologiczna nie ma zadań bezpośrednio związanych z zapobieganiem ruchom masowymi ziemi i ich skutkom w związku z tym do Ministerstwa Środowiska wpływały jedynie pisma od organów samorządu terytorialnego z prośbą o informacje, dotyczące planowanych dalszych prac w ramach projektu SOPO (...) powiadomienia o braku osuwisk na terenie danego powiatu (...). Starosta posiada służby (geolog powiatowy, geodeta powiatowy), które powinny być pomocne w takich działaniach, jak udokumentowanie występowania osuwiska (...) zlokalizowanie go na mapie w skali szczegółowej, przegląd materiałów archiwalnych (...) oraz okresowa obserwacja wizualna stanu osuwiska...”.

W Ministerstwie nie było danych dotyczących, poniesionych w latach 2011–2016 (I półrocze), nakładów na usuwanie szkód spowodowanych ruchami masowymi ziemi oraz danych dotyczących bieżących potrzeb w zakresie działań mających na celu stabilizację i likwidację osuwisk. W związku z opiniowaniem wniosków wpływających do NFOŚiGW o dofinansowanie działań w ramach programu priorytetowego *Ochrona Powierzchni Ziemi – Część 2 Przeciwdziałanie osuwiskom ziemi i likwidowanie ich skutków dla środowiska*, w Ministerstwie dysponowano tylko danymi dotyczącymi 20 przedsięwzięć planowanych do realizacji ze środków NFOŚiGW.

Dyrektor DNG wyjaśniła: „Dane takie, w skali powiatów powinni posiadać starostowie, a w skali kraju dane takie może posiadać Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, do którego zadań, w zakresie planowania cywilnego, należy analiza i ocena wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju, gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów oraz wypracowanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom, w tym także osuwiskowym.”.

Zdaniem NIK zakres informacji dotyczących ruchów masowych ziemi i ich skutków gromadzonych w Ministerstwie Środowiska, a w szczególności brak pełnych danych dotyczących osuwisk oraz ich rozpoznania, w tym danych o badaniach dotyczących terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi prowadzonych przez PIG-PIB na obszarach nieobjętych SOPO, danych o zakresie badań planowanych i prowadzonych przez organy samorządu terytorialnego w zakresie ruchów masowych ziemi i ich skutków, może utrudniać realizację przez Ministra Środowiska, obowiązku wynikającego z art. 34 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o *działach administracji rządowej* w związku z art. 156 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*.

Wobec zdania się Ministra na informacje zawarte w SOPO oraz roli, jaką ten system ma odgrywać, szczególnego znaczenia nabiera nadzór nad jego realizacją.

Minister Środowiska zobowiązany był do sprawowania takiego nadzoru gdyż:

- Uchwałą Rady Ministrów Nr 139/2003 z dnia 27 maja 2003 r. w sprawie podpisania Umowy Finansowej między Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na współfinansowanie Projektu „Oslona Przeciwośuwiskowa (Finansowanie Likwidacji Skutków Osuwisk i Zapobieganie ich Występowania)”, powierzono Ministrowi Środowiska realizację komponentu B – Działania w zakresie stworzenia kompleksowej osłony przeciwośuwiskowej (tj. prace geologiczne i studialne oraz opracowanie systemu ograniczenia ryzyka wystąpienia podobnej katastrofy). Zgodnie z zaakceptowanym w dniu 15 grudnia 2006 r. wnioskiem Ministra Środowiska, komponent B Projektu, w myśl porozumień zawartych z NFOŚiGW, przyjęto do realizacji jako przedsięwzięcie pn. „System Osłony Przeciwośuwiskowej SOPO”;

- Minister Środowiska był podmiotem zamawiającym realizację przedsięwzięcia „System Osłony Przeciwsuwiskowej SOPO”, w drodze umów w sprawie wykonania przedsięwzięcia z dziedziny potrzeb geologii i jego finansowania: nr 578/2006/Wn-07/FG-GO-TX/D z dnia 8 grudnia 2006 r. pt. „System Osłony Przeciwsuwiskowej SOPO – etap I: Kartowanie pilotażowe osuwisk wraz z wytypowaniem obszarów i ich występowania w Polsce” – pierwszy etap realizacji SOPO (SOPO I), i nr 181/2008/Wn-07/FG/-GO-TX/D z dnia 17 września 2008 r. pt. „Kartowanie i wykonywanie map osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi dla obszaru Karpat polskich (75% powierzchni) oraz monitorowanie wybranych osuwisk w Karpatach” – drugi etap realizacji SOPO (SOPO II). Jako podmiot zamawiający, dbający o właściwą realizację zadania i wykorzystanie środków finansowych, powinien nadzorować realizację projektu. Zgodnie z postanowieniami ww. umów Minister był upoważniony do przeprowadzania kontroli realizacji SOPO;
- wykonawcą przedsięwzięcia „System Osłony Przeciwsuwiskowej (SOPO)” był PIG-PIB, tj. jednostka nadzorowana przez Ministra Środowiska zgodnie z obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 8 października 2013 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska⁵²;
- PIG-PIB realizował projekt SOPO w ramach zadań państwowej służby geologicznej. Zgodnie z art. 163 ust. 3 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze* Minister Środowiska sprawuje nadzór nad państwową służbą geologiczną.

Wyniki kontroli wskazały jednak, że nadzór Ministra Środowiska nad realizacją SOPO był niewystarczający i nieskuteczny.

- o Minister Środowiska, podpisując w dniu 17 września 2008 r. z NFOŚiGW oraz PIG-PIB umowę nr 181/2008, nie posiadał szczegółowych danych dotyczących kalkulacji kosztów zakupu sprzętu, materiałów i usług wymienionych w Harmonogramie rzeczowo-finansowym oraz w Kosztorysie, stanowiących załączniki do tej umowy. Zakres planowanych prac i zakupów ujęto w Harmonogramie w sposób ogólny, bez podania wartości mierników realizacji zadania, jednocześnie poszczególne pozycje prac i zakupów wyceniono z bardzo dużą dokładnością do jednego złotego, a nawet groszy.
- o W Ministerstwie przyjmowano roczne sprawozdania PIG-PIB z realizacji SOPO II oraz sprawozdanie końcowe, zawierające ogólne oraz niejasne opisy prac zrealizowanych przez PIG-PIB w ramach poszczególnych punktów Harmonogramu rzeczowo-finansowego, stanowiącego załącznik do umowy 181/2008.

W sprawozdaniach rocznych z realizacji SOPO II nie zawarto m.in. informacji o:

- gminach/osuwiskach, na których prace związane z danym zadaniem, zostały rozpoczęte/zakończone w roku sprawozdawczym;
- gminach, na terenie których prace realizowane były w ramach zadań własnych przez PIG-PIB, a na których przez podwykonawców;
- liczbie serii pomiarowych monitoringu powierzchniowego i wglębnego przeprowadzonych na poszczególnych osuwiskach w roku sprawozdawczym;
- liczbie punktów pomiarowych monitoringu powierzchniowego i wglębnego wykonanych, w roku sprawozdawczym, na poszczególnych osuwiskach oraz długości wierceń pod instalację punktów monitoringu inklinometrycznego i piezometrycznego na poszczególnych osuwiskach;
- tematyce (w ujęciu szczegółowym) prowadzonych szkoleń i konferencji oraz liczbie osób biorących w nich udział.

Zdaniem NIK podstawą rozliczania kosztów powinny być szczegółowe dane o zakresie wykonanych prac. Zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi w PIG-PIB, brak ww. informacji został ustalony z Zamawiającym i Finansującym w trakcie dopracowywania zakresu tych dokumentów. Nie przedstawiono jednak żadnych notatek potwierdzających te ustalenia.

Umowa 181/2008 nie określała zakresu i stopnia szczegółowości sprawozdań rocznych z realizacji zadań.

⁵² M.P. poz. 893.

- o W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska nie przeprowadzał w PIG-PIB kontroli realizacji SOPO II.
- o Minister Środowiska nie posiadał danych dotyczących funkcjonalności bazy SOPO utworzonej w ramach realizowanego projektu i jej użyteczności dla organów samorządu terytorialnego. Przedstawione dane, uzyskane w toku kontroli przez Ministerstwo od administratora bazy SOPO, że w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. baza SOPO miała 332.442 odsłon i 36.929 użytkowników – usługobiorców i organów administracji publicznej, nie mogą świadczyć o użyteczności bazy.

W związku ze stwierdzonymi faktami, w toku kontroli w Ministerstwie Środowiska, nie można było odnieść się do kwestii gospodarności i legalności wydatkowania środków na realizację projektu SOPO.

Minister Środowiska, jako zlecający wykonanie prac finansowanych ze środków publicznych oraz jako nadzorujący działania PIG-PIB, winien posiadać dane umożliwiające ocenę czy oszczędnie gospodarowano przeznaczonymi na zadanie środkami publicznymi i czy wydatkowane były one legalnie.

W art. 35 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o *instytutach badawczych*⁵³ enumeratywnie wskazane są następujące obszary, których nadzór leży w gestii ministra nadzorującego instytut badawczy:

- nadzór nad zgodnością działań instytutu z przepisami prawa i statutem;
- nadzór nad realizacją przez instytut podstawowych zadań instytutu określonych w art. 2 ust. 1 ustawy;
- nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych.

Na brak skutecznego nadzoru wskazały również liczne nieprawidłowości dotyczące realizacji projektu SOPO, ujawnione w wyniku kontroli przeprowadzonej w PIG-PIB, których szczegóły podano w odpowiednich rozdziałach *Informacji*. Zdaniem NIK skuteczny nadzór Ministra mógłby zapobiec ich wystąpieniu. Dlatego też z zadowoleniem NIK przyjęła informację⁵⁴, że *na wniosek Ministerstwa Środowiska, w stosunku do wszystkich nowych umów, których stronami są NFOSiGW i PIG-PIB, zostaną wprowadzone klauzule dotyczące zawartości sprawozdań z ich realizacji. Mają one uwzględniać informacje dotyczące podziału przedsięwzięcia na poszczególne zadania i podzadania, terminy ich rozpoczęcia i zakończenia, określenie osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań i podzadań, skład osobowy zespołów realizujących poszczególne podzadania. Obie instytucje zostały do tego zobowiązane pisemnie. W trakcie uzgodnień są nowe formaty sprawozdań z realizacji przedsięwzięć, a ponadto poza kontrolą dokumentów, wizytowany będzie w terenie oraz w laboratoriach przebieg realizacji przedsięwzięć oraz terminowość etapów i zgodność merytoryczną z daną umową.*

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

Zgodnie z art. 110a ust. 1 ustawy POŚ, starosta jest zobowiązany do prowadzenia rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których ruchy te występują.

Na siedem kontrolowanych starostw powiatowych rejestr taki prowadzono w sześciu, jednak w pięciu przypadkach rejestr nie zawierał informacji o wszystkich zlokalizowanych na terenie powiatu osuwiskach lub terenach zagrożonych ruchami masowymi. Ponadto żaden z rejestrów nie odpowiadał w pełni wymogom, określonym rozporządzeniem Ministra Środowiska w *sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi*. Rejestry nie zawierały niektórych informacji lub sposób ich prowadzenia i forma były niewłaściwe. Do żadnego z rejestrów nie wprowadzano wyników obserwacji, jeżeli takie były prowadzone, co było niezgodne z § 3 ust. 6 ww. rozporządzenia.

- o W Starostwie Powiatowym w Suwałkach nie założono rejestru, pomimo że od grudnia 2005 r. dysponowano kartami dokumentacyjnymi 24 osuwisk, sporządzonymi przez AGH w wyniku przeprowadzonych w 2004 r. prac inwentaryzacyjnych. Prezentowano stanowisko, że „*aby prowadzić rejestr i obserwację terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenów, na których ruchy te występują trzeba posiadać aktualną, wiarygodną dokumentację sporządzoną dla tych terenów. Wobec braku pilnych potrzeb realizacji tych zadań i zlecenia wykonania kosztownych opracowań oraz możliwości finansowych rozsądne wydaje się oczekiwanie na zakończenie realizacji przedsięwzięcia SOPO i wykorzystania pozyskanych danych do realizacji obowiązków starosty*”. Pogląd taki nie był zgodny z § 2 ust. 1 i 3 ww. rozporządzenia Ministra Środowiska.

⁵³ Dz. U. z 2016 r. poz. 371, ze zm.

⁵⁴ Przekazaną przy piśmie Ministra Środowiska z dnia 30 listopada, znak: DNG-wnsg.0911.26.2016.JJ.

- o Rejestr prowadzony w Starostwie w Tarnowie zawierał dane graficzne oraz karty rejestracyjne terenów zagrożonych możliwością wystąpienia ruchów masowych ziemi (KRTZ) oraz karty rejestracyjne osuwisk (KRO). W rejestrze nie zamieszczano kart dokumentacyjnych osuwisk oraz wyników monitoringu terenów osuwiskowych, co było niezgodne z § 2 ust. 3 i § 3 ust. 6 ww. rozporządzenia. W toku kontroli rejestr uzupełniono. W katalogach, utworzonych dla każdej gminy, znajdują się cztery podkatalogi, grupujące: mapy, karty rejestracyjne, karty dokumentacyjne oraz wyniki monitoringu.

Pomocą dla starostów w prowadzeniu rejestru miał z założenia być projekt SOPO. W praktyce okazało się, że występowało szereg niejasności, w tym co do zakresu w jakim baza SOPO może zastępować rejestr starosty oraz uprawnień starostów do upubliczniania zawartych w niej danych jako elementu rejestru (opisano to w poprzednim rozdziale *Informacji*).

- o W Starostwie w Myślenicach rejestr zawierał dane dla 58 osuwisk, tj. 2,3% osuwisk z 2.526 znajdujących się na terenie powiatu. Nie było rejestru 118 terenów zagrożonych. Jak wyjaśniono rejestr sporządzono na podstawie kart dokumentacyjnych osuwisk otrzymanych z gmin oraz wykonanych na zlecenie starostwa. Według geologa powiatowego w pozostałym zakresie wystarczający jest rejestr udostępniony przez PIG-PIB w ramach realizacji projektu SOPO.
- o W Starostwie w Strzyżowie rejestr zawierał 107 kart dokumentacyjnych, podczas gdy w bazie SOPO było 2.206 kart osuwisk dla powiatu strzyżowskiego. Jak wyjaśniono, w rejestrze ujęto i przekazano do publicznego wglądu najbardziej aktualne karty osuwisk czynnych, tj. takich, które uaktywniły się w ostatnim czasie. PIG-PIB przekazał Starostwu do tej pory mapy z zaznaczonymi osuwiskami dla wszystkich gmin wchodzących w skład powiatu, natomiast nie przekazał kart osuwisk wykonanych w ramach SOPO. Według informacji przekazywanych przez koordynatora Projektu SOPO były to karty wymagające weryfikacji przez PIG-PIB znajdujących się w nich zapisów i jego zdaniem, do czasu rozstrzygnięcia ich statusu prawnego, nie powinny być przez samorządy upubliczniane.

W żadnej z kontrolowanych jednostek karty rejestracyjne osuwisk nie zawierały wszystkich wymaganych przepisami danych.

Określony rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, zakres informacji oraz sposób prezentacji danych w rejestrze, w tym sporządzenie map, wymaga zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia, przeprowadzenia badań geologicznych, na co starostowie nie mieli ani przygotowania merytorycznego i technicznego, ani środków finansowych.

Niepokojące było to, że także karty rejestracyjne osuwisk i karty rejestracyjne terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, przygotowywane przez PIG-PIB w ramach projektu SOPO, były niezgodnie z wzorem określonym w ww. rozporządzeniu Ministra Środowiska oraz w „Instrukcji opracowania Mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi w skali 1: 10 000” (opisano to w poprzednim rozdziale niniejszej *Informacji*).

W gminach, szczególnie tych gdzie wysoki był współczynnik osuwiskowości (liczba osuwisk/1 km²), pomimo braku obowiązku, często prowadzono własną ewidencję osuwisk i terenów zagrożonych w celu szybkiego ich identyfikowania na użytek sporządzanych planów, a przede wszystkim w związku z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jako dobrą praktykę należy wskazać utworzenie w Urzędzie Gminy Tarnów w programie ArcMap, systemu informacji przestrzennej. Umożliwiał on dostęp do różnych danych, między innymi dotyczących osuwisk. Interaktywna mapa umożliwiała tworzenie warstw tematycznych, dzięki którym można było dokonywać analiz terenu np. pod kątem przeznaczenia ich do zabudowy mieszkalnej lub przemysłowej, jednocześnie można było uzyskać informacje o terenach, które należy chronić lub wykluczyć z zabudowy. Dodatkowo został utworzony rejestr graficzny decyzji o warunkach zabudowy, umożliwiający dostęp do informacji o liczbie decyzji wydanych dla terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

3.2.3. Prowadzenie przez organy administracji publicznej i państwową służbę geologiczną obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występowały

Art. 110a ust. 1 ustawy POŚ nakłada na starostę obowiązek obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy. Na podstawie art. 110a ust. 2 ustawy POŚ Minister Środowiska wydał rozporządzenie w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, które określa m.in.

metody, zakres i częstotliwość prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy.

Żaden z kontrolowanych starostów nie miał możliwości spełnienia postawionych ww. rozporządzeniem wymagań, dotyczących prowadzenia obserwacji zwanych „monitoringiem”.

W starostwach brak było właściwie przygotowanej kadry, sprzętu i środków finansowych aby wykonywać pomiary powierzchniowego ruchu mas ziemnych w celu określenia prędkości i charakteru tego przemieszczania przy zastosowaniu w szczególności metod geodezyjnych, a w przypadku gdy taki monitoring jest niewystarczający dla określenia szybkości i zasięgu przemieszczania mas ziemnych, prowadzenia monitoringu polegającego na pomiarach wglębnego ruchu mas ziemnych w celu rozpoznania liczby, rodzaju i głębokości położenia powierzchni poślizgu (§ 3 ust. 3 i 4 ww. rozporządzenia).

Aby spełnić ustawowy wymóg, na obszarze działania pięciu spośród siedmiu kontrolowanych starostw powiatowych przeprowadzano, z różną częstotliwością, wizje terenowe niektórych osuwisk, najczęściej przez pracowników starostwa.

Obserwacji nie prowadzono z ramienia Starosty Myślenickiego i Suwalskiego. W pierwszym przypadku przyczyną był brak środków finansowych, w drugim uznano, że istniejące osuwiska nie należą do takich, które mogą spowodować bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej, co zgodnie z rozporządzeniem predestynowałoby do prowadzenia monitoringu.

Na terenie powiatu suwalskiego nie prowadzono obserwacji, pomimo wskazania w dokumentacji poinwentaryzacyjnej na mogące wystąpić zagrożenia w przypadku pięciu obiektów, w tym na terenie gm. Wiżajny i gm. Rutka Tartak, powodujących uszkodzenia dróg.

Przeprowadzane wizje terenowe często nie obejmowały wszystkich wymagających tego osuwisk, prowadzone były rzadziej niż dwa razy w roku i nie zawsze były należycie udokumentowane. Wyniki obserwacji nie były przekazywane innym organom czy jednostkom jak również nie były wprowadzane do rejestru, zgodnie z wymogiem § 3 ust. 6 ww. rozporządzenia.

- o W powiecie tarnowskim, w kolejnych latach stopniowo zmniejszano liczbę punktów obserwacyjnych z 86 w 2011 r. do 24 w 2012 r. i do 9 w 2016 r., co w stosunku do ogólnej liczby 4.900 osuwisk zarejestrowanych na terenie powiatu stanowiło odpowiednio: 1,8%, 0,5% i 0,2%. Obserwacjami nie obejmowano wszystkich terenów, dla których monitoring był zalecany w kartach rejestracyjnych, nie stosowano też metod zalecanych przez PIG-PIB. W ocenie Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska Leśnictwa Starostwa Powiatowego w Tarnowie, wytyczne określające zakres monitoringu były przesadnie rozbudowane, np. dla Gminy Pleśna wskazano prawie 200 osuwisk, które zdaniem autorów należało obserwować lub objąć monitoringiem, co zajęłoby ok. 40 dni. Realizując obowiązek przeprowadzania obserwacji dwukrotnie w ciągu roku, przeprowadzenie obserwacji tylko w gminie Pleśna zajęłoby cały okres przeznaczony na przeprowadzenie monitoringu, nie dając wiedzy, jak zachowują się tereny osuwiskowe w innych gminach. W 2010 r. Starostwo zwróciło się do PIG-PIB m.in. o podanie proponowanej metodyki monitoringu, jednakże Instytut nie udzielił stosownych informacji. Powiat nie dysponuje też zasobami kadrowymi i sprzętem umożliwiającym samodzielne przeprowadzenie monitoringu polegającego na pomiarach powierzchniowego ruchu mas ziemnych przy zastosowaniu metod geodezyjnych, a przeprowadzone w 2011 r. rozpoznanie cen wykazało, że koszt założenia i pierwszego pomiaru jednego osuwiska obejmującego ok. 20 budynków i linię energetyczną wynosił 17,5 tys. zł. Tak więc koszt monitoringu prowadzonego metodami geodezyjnymi w dziewięciu gminach na terenie powiatu tarnowskiego wynosiłby ok. 200 tys. zł. Zważywszy przy tym, że prowadzone obserwacje wzrokowe terenów, na których wystąpiły masowe ruchy ziemi, nie wykazały nasilenia się tych zjawisk uznano, że pomiary powierzchniowego ruchu mas ziemnych będą prowadzone metodami geodezyjnymi tylko w przypadku, gdy, obserwacje potwierdzą fakt występowania nasilonych ruchów masowych.
- o Na obszarze powiatu strzyżowskiego obserwacje osuwisk oraz terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, w przypadku gruntów będących własnością powiatu, prowadzi Powiatowy Zarząd Dróg w Strzyżowie. Dokonuje on cyklicznych objazdów i przeglądów dróg pod kątem możliwości zaistnienia zjawisk osuwiskowych lub ich uaktywnienia. Dla pozostałego obszaru dysponowano danymi z punktu monitoringu PIG-BIP, zlokalizowanego na aktywnym osuwisku w Zaborowie.

Wyniki kontroli wskazują, że nałożony na starostów obowiązek prowadzenia monitoringu w sposób określony w rozporządzeniu nie jest wykonalny.

Z wypowiedzi geologów powiatowych wynika, że specyfika zjawiska, jakim są ruchy masowe ziemi, wymaga pojedynczych punktów instalacji monitoringu wgłębnego i powierzchniowego w newralgicznych miejscach. Zjawiska rejestrowane przez ten punkt mogą być reprezentatywne dla dużego obszaru. Wystąpienie klęski osuwisk nie ma charakteru nagłego. Bezpośrednią przyczyną ruchów masowych ziemi w Polsce są intensywne, długotrwałe opady prowadzące do wysokiego nasiąknięcia podłoża, a w konsekwencji do przekroczenia punktu krytycznego i uaktywnienia się osuwiska. Dlatego istotny jest stały monitoring tego typu zjawisk.

Odnosząc się do sprawy niewykonywania przez starostów obowiązków, określonych w art. 110a ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, Główny Geolog Kraju stwierdził, że *Minister Środowiska nie posiada prawnych środków oddziaływania na starostów, polegających na ich zdyscyplinowaniu w celu wykonywania przez nich ustawowego obowiązku określonego w art. 110a ustawy (...) Prawo ochrony środowiska, polegającego na obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują (...).*

Ponadto, zdaniem Głównego Geologa Kraju, monitoring polegający na pomiarach powierzchniowego ruchu mas ziemnych, o którym mowa w § 3 ust. 3 rozporządzenia, może być prowadzony lub zlecony przez starostę, zaś do prowadzenia monitoringu wgłębnego ruchu mas ziemnych (§ 3 ust.4) właściwa powinna być państwowa służba geologiczna. Ze względu na koszty prowadzenia monitoringu oraz efektywność wydatkowania środków publicznych, PSG prowadzi go obecnie na osuwiskach stanowiących zagrożenie dla obiektów o istotnym znaczeniu gospodarczym i społecznym.

Monitorowanie zagrożeń geologicznych, zgodnie z art. 162 ust. 1 pkt 10 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, należy do zadań państwowej służby geologicznej, pełnionej przez PIG-PIB, w myśl art. 163 ust. 1 ww. ustawy.

Zdaniem p.o. Dyrektora PIG-PIB monitoring instrumentalny powierzchniowy i/lub wgłębny należy prowadzić wyłącznie na osuwiskach aktywnych, mogących bezpośrednio zagrozić infrastrukturze lub zdrowiu/życiu człowieka. Taki monitoring jest kosztowny i wymaga wykwalifikowanej kadry (do jego założenia i interpretacji wyników) oraz precyzyjnego sprzętu pomiarowego. Generalnie monitoring instrumentalny, z uwagi na wysoki koszt, należy prowadzić w sytuacji absolutnie koniecznej, a jeśli w ciągu 4-5 kolejnych sesji pomiarowych wyniki nie wskazują na występowanie przemieszczeń, można ograniczyć liczbę sesji. W przypadku osuwisk, stanowiących pośrednie zagrożenie dla infrastruktury lub człowieka, PIG-PIB zaleca prowadzenie monitoringu obserwacyjnego (znacznie prostszego i tańszego). Monitoring ten może być wykonywany przez uprawnionego geologa i polegać na co najmniej dwukrotnym w ciągu roku obejściu terenu osuwisk (na wiosnę i późną jesienią) oraz zaznaczeniu na planie w skali 1:1000 lub 1:2000 wszystkich nowych przejawów ruchów masowych takich jak: szczeliny w gruncie, wysięki wód, nabrzmienia gruntu, osunięcia, osiadania, uszkodzenia infrastruktury i budynków. W przypadku wystąpienia ekstremalnie wysokich opadów atmosferycznych powinno się przeprowadzić dodatkowo obserwacje w terenie. Ten typ monitoringu nie jest ujęty w ww. rozporządzeniu.

Ponadto PIG-PIB nie zaleca prowadzenia monitoringu na terenach zagrożonych ruchami masowymi, ponieważ są to jedynie obszary potencjalnie bardziej podatne na możliwość powstania w przyszłości osuwiska. Zdaniem PIG-PIB na terenach zagrożonych należy dokonać bardziej szczegółowego rozpoznania geologicznego jedynie w przypadku planowanych inwestycji.

PIG-PIB prowadził monitoring osuwisk w ramach projektu SOPO, a od 2014 r. w ramach oddzielnej, dodatkowej umowy nr 706/2013⁵⁵.

Plan objęcia wybranych osuwisk monitoringiem instrumentalnym w ramach projektu SOPO powstał już w I etapie. Przewidziano objęcie monitoringiem 60 osuwisk w II etapie projektu i kolejnych 40 osuwisk w III etapie. Zgodnie z ww. założeniami, w umowie stanowiącej podstawę realizacji II etapu SOPO⁵⁶, przewidziano objęcie monitoringiem 60 osuwisk, wybranych spośród 102 obiektów wymienionych w załączniku do ww. umowy⁵⁷. W

⁵⁵ Zawartej pomiędzy PIG-PIB a NFOŚiGW w dniu 14 października 2013 r.

⁵⁶ Umowa Nr 181/2008 z dnia 17 września 2008 r.

⁵⁷ Lista osuwisk wytypowanych do objęcia monitoringiem podzielona została na dwie części – listę podstawową zawierającą 79 pozycji i listę rezerwową zawierającą 23 pozycji. W stosunku do listy przedstawionej w sprawozdaniu z I etapu SOPO, lista została ograniczona o 28 pozycji. Wszystkie osuwiska wymienione w wyszczególnieniu uwzględnione zostały wcześniej w sprawozdaniu końcowym z realizacji SOPO I.

umowie nie zawarto szczegółowych wytycznych dotyczących kryteriów wyboru przez PIG-PIB osuwisk przewidzianych do objęcia monitoringiem, ani zobowiązania do uzgodnienia listy wytypowanych obiektów z NFOŚiGW i Ministrem Środowiska.

Ostatecznego wyboru osuwisk dokonano w trzech transzach – w I połowie 2009 r. (25 osuwisk), w I połowie 2010 r. (20 osuwisk) i w I połowie 2011 r. (15 osuwisk).

W ramach II etapu projektu monitoringiem objęto łącznie 61 osuwisk, w tym 60 osuwisk wytypowanych w toku realizacji SOPO II oraz dodatkowo jedno osuwisko (Hańczowa), na którym monitoring rozpoczęto w 2007 r. w czasie trwania I etapu SOPO. Spośród 60 wyznaczonych osuwisk, 39 obiektów wybrano z listy stanowiącej załącznik do umowy. Sześć osuwisk⁵⁸ – według wyjaśnień p.o. Dyrektora PIG-PIB – wybrano spoza listy, ze względu na ich aktywność i stopień stanowionego zagrożenia, a pozostałe 15 osuwisk⁵⁹ ze względu na szkody jakie spowodowały i stopień zagrożenia dla infrastruktury krytycznej.

W umowie na realizację II etapu SOPO nie określono szczegółowo zakresu pomiarów i badań jakie powinny zostać wykonane w ramach monitoringu poszczególnych osuwisk⁶⁰. W dokumencie tym nie wskazano liczby punktów pomiarowych, które winny zostać zainstalowane na każdym osuwisku ani nie zawarto kryteriów, którymi PIG-PIB powinien kierować się, podejmując decyzję dotyczącą liczby i lokalizacji punktów na konkretnych obiektach. Umowa nie nakładała również na PIG-PIB obowiązku uzgadniania warunków monitoringu poszczególnych osuwisk z Ministrem Środowiska i NFOŚiGW.

W ramach umowy na SOPO II, monitoring realizowany był w latach 2009–2014. Zakres prowadzonych prac został określony w *Karcie informacyjnej*⁶¹ do ww. umowy.

Rozpoczęcie pomiarów monitoringowych na poszczególnych osuwiskach następowało w różnych terminach⁶², na co miał wpływ podział realizacji zadania na 3 etapy⁶³, różny – w przypadku poszczególnych osuwisk – okres oczekiwania na zatwierdzenie, przez starostów, projektu prac geologicznych⁶⁴ oraz uzyskania przez PIG-PIB zgody właścicieli na dokonanie wierceń i montaż aparatury pomiarowej, a także ograniczenia wynikające z braku możliwości prowadzenia prac w okresie zimowym.

Kontrola wykazała, że monitoring powierzchniowy prowadzony był na dziesięciu osuwiskach z częstotliwością większą od wymaganej postanowieniami umowy, a w przypadku 24 osuwisk, na których monitoring rozpoczęto w 2009 r., w celu zapewnienia ciągłości danych pomiarowych, prowadzono go przez okres dłuższy niż dwa lata⁶⁵, wykonując tym samym większą od przewidywanej liczbę pomiarów. Ze środków przeznaczonych na monitoring 60 osuwisk w II etapie SOPO finansowano również prowadzenie monitoringu powierzchniowego i wglębnego na osuwisku Hańczowa, na którym system obserwacyjny wykonano w 2007 r. w ramach SOPO I. Prowadzenie monitoringu przez okres dłuższy niż dwa lata oraz wykonanie większej liczby pomiarów, spowodowane było podwyższoną aktywnością osuwisk, zagrożeniem dla ludzi i infrastruktury oraz koniecznością zachowania ciągłości pomiarów. Tylko takie zbiory wyników pozwalają na określenie w pełni wiarygodnych scenariuszy

⁵⁸ Osuwiska: Cieszyn-Błogocka, Leszna Góra, Lanckorona-Łańnica, Piaski-Drużków, Międzybrodzie B. Łaski, Jamnica.

⁵⁹ Osuwiska: Chorowice, Osielec, Cieszyn Motokrosowa, Rychwałd, Nieleddwia, Aksmanice, Łowczówek, Mała, Chojnik, Kąty, Zręczycze, Żegocina, Łąpszanka, Szafłary, Wołkowyja.

⁶⁰ W umowie określono jedynie szacunkowe bądź maksymalne wartości określające skalę prac podejmowanych w ramach projektu łącznie na wszystkich osuwiskach: szacunkową łączną liczbę punktów pomiarowych monitoringu powierzchniowego (ok. 1200 punktów), maksymalną łączną długość wierceń inklinometrycznych (do 3000 mb) i piezometrycznych (do 2400 mb), maksymalny łączny zasięg prac geofizycznych (do 60 km), maksymalną liczbę próbek do analiz mikro-i makropaleontologicznych (do 600 prób), szacunkową liczbę analiz radiometrycznych (około 70 próbek), prób ze ścinania (ok. 120 prób) i analiz geotechnicznych (ok. 1000 prób).

⁶¹ Zgodnie z postanowieniami umowy (pkt 1.1.5 *Karty informacyjnej*) na każdym z 60 osuwisk monitoring powierzchniowy i wglębny powinien być prowadzony przez okres dwóch lat i obejmować wykonanie 4 pomiarów dla każdego typu monitoringu. W umowie nie zawarto jednoznacznych zapisów dotyczących częstotliwości czy terminów, w jakich pomiary te powinny zostać wykonane.

⁶² Pomiary monitoringowe na osuwiskach faktycznie rozpoczęto:

- monitoring powierzchniowy: w 2009 r. – 24 osuwiska, w 2010 r. – 6 osuwisk, w 2011 r. – 19 osuwisk, w 2012 r. – 11 osuwisk;
- monitoring wglębny, hydrogeologiczny, opadowy: w 2009 r. – 23 osuwiska, w 2010 r. – 10 osuwisk, w 2011 r. – 12 osuwisk, w 2012 r. – 12 osuwisk, w 2014 r. – 1 osuwisko.

⁶³ Wyboru osuwisk i złożenia do starostów wniosków o zatwierdzenie projektu prac geologicznych dokonano w 3 transzach: w I połowie 2009 r. (25 osuwisk), w I połowie 2010 r. (20 osuwisk), w I połowie 2011 r. (15 osuwisk).

⁶⁴ Zatwierdzenie projektu prac geologicznych przez starostów następowało na ogół w terminie 1-2 miesięcy od dnia złożenia przez PIG-PIB wniosków.

⁶⁵ Monitoring prowadzono do II połowy 2013 r.

rozwoju dynamiki osuwiska. Wobec braku decyzji o przejęciu zrealizowanych systemów monitoringowych przez starostów, co było założeniem na etapie przygotowania projektu SOPO, powstała konieczność utrzymania sprzętu pomiarowego na osuwiskach z pierwszej transzy realizacji zadania (monitoring założony w 2009 r.).

Zgodnie z postanowieniami aneksu nr 3/22 z dnia 22 lutego 2012 r. do umowy nr 181/2008, termin prowadzenia monitoringu powierzchniowego i monitoringu wgłębnego upływał z dniem 30 czerwca 2014 r. Pomiary na osuwiskach wyznaczonych do monitoringu i na których rozpoczęto pomiary w ramach SOPO II, PIG-PIB kontynuował na podstawie umowy nr 706/2013, zawartej na realizację zadania pn. „*Monitoring zagrożeń powierzchniowymi ruchami masowymi wraz z utrzymaniem istniejącej sieci obserwacyjnej*”. Wykonano 112 sesji monitoringowych inklinometrycznych, 90 hydrogeologicznych i opadowych; w ramach monitoringu powierzchniowego wykonano 113 sesji (GNSS) oraz 57 sesji (skaner laserowy 3D). Pomiary monitoringowe obejmowały pomiary uzupełniające, kontrolne, kalibrujące oraz konserwacyjne⁶⁶ i odtwarzające⁶⁷.

Postanowienia umowy, zawartej na realizację II etapu projektu SOPO, nie nakładały na PIG-PIB wprost obowiązku przekazywania wyników monitoringu organom samorządu terytorialnego. W dokumencie tym zawarto jednak ogólne postanowienia o przekazywaniu na bieżąco wyników prac do starostów.

Dokumentacja prac monitoringowych nie była przekazywana do organów gmin. Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora PIG-PIB, wszystkie dokumentacje geologiczne wykonane w ramach projektu SOPO, w tym również zestawienia dotyczące stanu aktywności poszczególnych osuwisk⁶⁸, zamieszczane były na stronie głównej PIG-PIB w zakładce „Monitoring osuwisk” lub/i na stronie aplikacji bazy SOPO.

W latach 2011–2016 Instytut – na podstawie umów komercyjnych⁶⁹ – realizował zadania związane z monitorowaniem osuwisk położonych na terenach pozakarpaccich, nieobjętych projektem SOPO II.

Zgodnie z informacjami posiadanymi przez PIG-PIB, zadania związane z monitoringiem osuwisk realizowane są również przez inne podmioty, jednak wiedza Instytutu w tym zakresie ogranicza się jedynie do przypadków, których realizacja konsultowana była z pracownikami Instytutu.

Również w Ministerstwie Środowiska nie było danych dotyczących obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły, prowadzonych przez organy samorządu terytorialnego.

Według Dyrektora Departament Nadzoru Geologicznego w Ministerstwie Środowiska, do gromadzenia wyników prac nad dokumentowaniem osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi służy baza SOPO prowadzona w PIG-PIB. W takich działaniach, jak m.in. udokumentowanie występowania osuwiska oraz „okresowa obserwacja wizualna stanu osuwiska”, pomocne powinny być służby starosty (geolog powiatowy, geodeta powiatowy).

Brak jest zatem informacji o tym ile i jakie osuwiska w skali kraju są monitorowane.

Zauważyć również należy, że udzielone wyjaśnienia, nie mają odniesienia do obowiązujących przepisów, w których brak jest takiego określenia jak „okresowa obserwacja wizualna”.

Biorąc jednak pod uwagę praktykę zasadna jest, zdaniem NIK, zmiana przepisów w tym zakresie.

Ponadto zgodnie z art.156 ust. 2 pkt 3 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, przy pomocy geologa powiatowego, starosta wykonuje zadania jako organ administracji geologicznej. Zgodnie z art. 161 ust. 2 ww ustawy należą do niego sprawy związane z zatwierdzaniem projektów niektórych robót geologicznych oraz dokumentacji. Zadanie dotyczące obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują jest zaś zadaniem starosty, jako organu administracji samorządowej, wynikającym z ustawy – *Prawo ochrony środowiska*. Zadanie to nie należy do zadań starosty, jako organu administracji geologicznej, określonych w art. 161 ust. 2 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, co podkreślał w swoich wyjaśnieniach Główny Geolog Kraju. Powstaje więc pytanie czy geolog powiatowy powinien być odpowiedzialny

⁶⁶ W przypadku monitoringu wgłębnego.

⁶⁷ W przypadku monitoringu powierzchniowego.

⁶⁸ Z częstotliwością dwa razy w roku.

⁶⁹ Zadania te obejmowały: w dwóch przypadkach – opracowanie projektu monitoringu osuwisk, w sześciu przypadkach – prowadzenie monitoringu osuwisk, w jednym przypadku – przygotowanie opinii o raporcie z monitoringu i w jednym przypadku – wykonanie raportu końcowego z monitoringu osuwisk i terenów zagrożonych.

za prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Zdaniem NIK należałoby doprowadzić do spójności przepisów obu ustaw.

Gminy, na których obszarze występowały osuwiska, z własnej inicjatywy podejmowały działania związane z monitorowaniem terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz zabezpieczaniem miejsc osuwisk, co omówione zostanie w dalszej treści *Informacji*.

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

Występowanie osuwisk w większości przypadków jest zjawiskiem niezależnym od człowieka. Poprzez podejmowane działania może on jednak ograniczać skutki ich wystąpienia.

Uwzględnienie obszarów osuwania się mas ziemi i terenów zagrożonych ruchami masowymi w dokumentach planistycznych jest pierwszym i najistotniejszym krokiem dla ograniczania skutków ruchów masowych ziemi.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁷⁰, nałożyła na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast obowiązek uwzględniania obszarów osuwania się mas ziemnych, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 10 ust. 2 pkt 11, art. 15 ust. 2 pkt 7). Z kolei art. 72 ust. 1 pkt 5a ustawy POŚ zobowiązuje do uwzględnienia w studium i mpzp potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom i w myśl ust. 3 ww. art. zobowiązuje do określenia sposobu zagospodarowania terenów zdegradowanych w wyniku m.in. ruchów masowych ziemi.

W wyniku kontroli stwierdzono, że na 18 kontrolowanych urzędów gmin, w przypadku sześciu ww. obowiązki nie zostały spełnione. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tych gmin, nie zawierały bowiem informacji o osuwiskach i terenach zagrożonych lub informacja ta była niepełna, gdyż dotyczyła tylko części osuwisk. Sytuacja taka wynikała najczęściej z faktu, że studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie były przez wiele lat aktualizowane lub ich aktualizacja trwa od kilku lat i nie została ukończona.

- o W gminach Rutka-Tartak i Jeleniewo, pomimo posiadanej wiedzy o występowaniu osuwisk, nie zostały one uwzględnione w studiach, a informację o terenach zagrożonych osuwaniem się ziemi do publicznej wiadomości podano dopiero w trakcie kontroli NIK.
- o W Gminie Kłodzko, nie wykazano w studium osuwisk oraz potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi, pomimo iż w kontrolowanym okresie dokonywano wielokrotnie zmian studium i dysponowano stosowną wiedzą na temat lokalizacji osuwisk.

Większość obszarów osuwiskowych nie była w kontrolowanych gminach objęta obowiązującymi mpzp. Tylko cztery gminy miały, dla niektórych obszarów obejmujących osuwiska, mpzp. W planach tych ujęto usytuowanie terenów osuwiskowych i potrzeby dotyczące ich zagospodarowania.

Pozytywnym przykładem była gmina Dobczyce. Tereny osuwisk i zagrożone osuwaniem się mas ziemi uwzględnione były w studium i cały teren gminy objęty był mpzp. Analiza wybranego planu wykazała, że w wyodrębniono w nim strefy:

- a) występowania osuwisk aktywnych ciągle i okresowo,
- b) występowania osuwisk nieaktywnych oraz występowania zagrożeń ruchami masowymi,
- c) o ograniczonej stabilności gruntów przy skarpach osuwisk aktywnych ciągle i okresowo,
- d) o ograniczonej stabilności gruntów przy skarpach osuwisk nieaktywnych,
- e) w których mogą wystąpić skomplikowane lub złożone warunki gruntowe.

Dla poszczególnych stref określono ograniczenia w podejmowaniu działalności inwestycyjnej lub w przypadkach stref gdzie dopuszczano zabudowę, na inwestorów nałożono obowiązek uzyskania geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych oraz wykonania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej na etapie projektu budowlanego.

Zgodnie z art. 11 pkt 6 i art. 17 pkt 6 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, projekty studium i mpzp wymagają opinii starosty.

⁷⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.

W starostwie w Lidzbarku Warmińskim nie opiniowano w kontrolowanym okresie dokumentów planistycznych dla terenów, na których zlokalizowane są osuwiska. W pozostałych starostwach wydano od 2 do 63 opinii. W wyniku kontroli stwierdzono, że starostowie z reguły zwracali uwagę na uwzględnianie lokalizacji terenów zagrożonych osuwiskami i wynikających z tego faktu uwarunkowań.

- o W Starostwach w Tarnowie i Myślenicach negatywnie opiniowano dokumenty niezawierające pełnych danych o osuwiskach, zalecano wykonanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej lub zamieszczenie stosownych zapisów w dokumentach, iż dany obszar jest narażony na powstawanie osuwisk.

Ujawniono jednak również negatywne przykłady.

- o W Starostwie Powiatowym w Suwałkach opinie wydawano nie posiadając pełnej wiedzy o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz tych, na których ruchy te wystąpiły. Z gminami powiatu suwalskiego nie nawiązano współpracy, chociażby poprzez wymianę informacji na temat występujących zagrożeń i ich skutków.
- o Starosta Ząbkowicki w 2012 r. i 2016 r. 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 (obwód 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.

We wszystkich kontrolowanych starostwach wydawane były pozwolenia na budowę na terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Ustalenia kontroli wskazują, że w decyzjach tych uwzględniano fakt „osuwiskowości” terenu, w przypadkach tego wymagających nakładano obowiązek wykonania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej i prowadzenia robót zgodnie z ustaleniami ww. dokumentacji.

W sześciu spośród kontrolowanych urzędów gmin wydawane były decyzje o warunkach zabudowy dla terenów zagrożonych osuwaniem się ziemi. W decyzjach tych wskazywano konieczność wykonania badań geologicznych w celu określenia warunków posadowienia obiektów i stabilizacji gruntu.

W trzech starostwach (Myślenicach, Tarnowie, Strzyżowie)⁷¹, na podstawie art. 81 ust. 1 lit b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*⁷², podejmowano w badanym okresie kontrole wykonywania przez właścicieli nieruchomości obowiązku zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektów na terenach zagrożonych osuwaniem mas ziemi lub tam gdzie osuwiska wystąpiły. W ich efekcie wydano m.in. 51 decyzji nakazujących rozbiórkę budynków, 50 decyzji nakazujących wyłączenie budynków z użytkowania, 34 decyzje nakazujące wykonanie robót zabezpieczających.

Tylko w dwu spośród siedmiu kontrolowanych starostw (w Tarnowie i Strzyżowie) upubliczniano na tablicy ogłoszeń lub stronie internetowej zalecenia dla ludności zamieszkującej tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi. Były to zalecenia opracowane w 2010 r. przez PIG-PIB oraz Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, w których przytaczane przepisy prawa były już nieaktualne. Żadna z kontrolowanych jednostek nie opracowała i nie zlecała opracowania aktualizacji wskazówek.

W gminach informacje i zalecenia dotyczące działań na terenach gdzie występują osuwiska lub zagrożonych ruchami masowymi ziemi dostępne były z reguły jedynie poprzez zapewnienie wglądu do dokumentów planistycznych, zamieszczanych na stronach internetowych urzędów.

Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane do przeciwdziałania osuwiskom oraz likwidacji ich skutków na terenach gminnych – art. 8 i 9 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*⁷³.

W sześciu⁷⁴ spośród 18 kontrolowanych gmin i w czterech⁷⁵ z siedmiu kontrolowanych starostw powiatowych podejmowano działania dotyczące przygotowania ekspertyz, dokumentacji osuwisk, ich stabilizacji i/lub naprawy dróg.

⁷¹ Były to tereny, na których w 2010 r. wystąpiły duże zniszczenia spowodowane ruchami masowymi ziemi.

⁷² Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.

⁷³ Dz. U. z 2014 r. poz. 333 ze zm.

⁷⁴ Dobczyce, Orneta, Rutka Tartak, Tarnów, Wiśniowa (pow. myślenicki), Wiśniowa (pow. strzyżowski).

W Gminie Tarnów, w 2010 r. na podstawie zgłoszeń mieszkańców i własnych danych zaewidencjonowano 29 miejsc, w których doszło do osunięcia się gruntu w wyniku długotrwałych opadów atmosferycznych. W 2011 r. Gmina zabezpieczyła z własnych środków dwa osuwiska by zapobiec uszkodzeniu ulic oraz przepompowni ścieków. Ponadto w latach 2010–2012 na bieżąco prowadzone były prace polegające m.in. na utwardzeniu terenów mniejszych osuwisk, które udało się ustabilizować.

Większość działań inwestycyjnych realizowana była dzięki środkom finansowym przekazywanym jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa, za pośrednictwem wojewodów.

W latach 2011–2015 z rezerwy celowej budżetu państwa, cz. 83 poz. 4, dofinansowywano co roku realizację od 46 do 106 zadań z zakresu przeciwdziałania skutkom osuwisk lub ich usuwania. Beneficjentami były w zdecydowanej większości urzędy gmin i starostwa powiatowe z terenu województw małopolskiego i podkarpackiego. Działania polegały, podobnie jak w kontrolowanych jednostkach, przede wszystkim na opracowaniu dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, stabilizacji osuwisk i remoncie dróg.

PIG-PIB bezpośrednio nie brał udziału w stabilizowaniu osuwisk i odbudowie zniszczonej infrastruktury. Pośrednim udziałem PIG-PIB w usuwaniu skutków ruchów masowych ziemi było opracowanie kart dokumentacyjnych osuwisk z opiniami (KDO) w ramach realizacji SOPO II. Stanowiły one kluczowy dokument w procesie pozyskiwania środków na zabezpieczenie osuwiska przez użytkowników publicznych oraz ułatwiały decydentom wybór odpowiedniej strategii postępowania. Był to również niezbędny dokument w procesie ubiegania się o pomoc finansową dla osób poszkodowanych w wyniku katastrofalnych ruchów masowych. PIG-PIB nadzorował także prace geologiczne przy zabezpieczaniu części osuwisk.

Ponadto, w celu ograniczenia ryzyka osuwiskowego lub likwidacji osuwisk, PIG-PIB podejmował działania o charakterze pośrednim, które polegały na szkoleniach, edukacji oraz opracowywaniu metod ograniczania ryzyka osuwiskowego, a także na upowszechnianiu wśród społeczności lokalnych wiedzy na temat zagrożenia i konieczności zapobiegania ryzyku osuwiskowemu.

Działania Instytutu, związane z opracowaniem metod ograniczania ryzyka osuwiskowego, realizowane były w ramach działalności naukowej poszczególnych pracowników. Przykładem tego mogą być badania, prowadzone od 2009 r., związane z lotniczym skanowaniem laserowym. Na potrzeby SOPO opracowano „*Procedurę optymalnego przetwarzania danych z lotniczego skaningu laserowego pod kątem badań osuwisk*”, która została wdrożona do prac aktualizacyjnych i jest pomocna w zadaniach inwentaryzacyjnych osuwisk. Prace te zostały pozytywnie oceniane m.in. przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

Obowiązki organów administracji w zakresie ochrony przed ruchami masowymi ziemi wynikają również ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷⁵. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 2 tej ustawy, ochrona gruntów rolnych i leśnych polega na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji oraz szkodom w produkcji rolniczej lub drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek m.in. ruchów masowych ziemi. Ustawa określa jakie działania mogą być podejmowane w celu zapobiegania degradacji gruntów m.in. w wyniku ruchów masowych ziemi i ich rekultywacji.

Na terenie kontrolowanych powiatów żadne z działań, spośród określonych ustawą, nie były podejmowane.

Martwy pozostawał art. 26 ust. 1 ww. ustawy, zobowiązujący Ministra Środowiska i starostów do kontroli stosowania jej przepisów. W badanym okresie ani Minister Środowiska, ani żaden spośród kontrolowanych starostów nie podejmowali kontroli w zakresie zapobiegania degradacji i rekultywacji terenów, na których występują masowe ruchy ziemi.

3.2.5. Finansowanie zadań związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków

Zadania związane z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków finansowane były ze środków: budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, NFOŚiGW oraz wfoŚiGW.

⁷⁵ Nie podejmowano na terenie powiatów: Suwalskiego, Lidzbarsk Warmiński i Ząbkowice Śląskie.

⁷⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 909, ze zm.

W Ministerstwie Środowiska nie było danych dotyczących, poniesionych w latach 2011–2016 (I półrocze), nakładów na usuwanie szkód spowodowanych ruchami masowymi ziemi oraz danych dotyczących bieżących potrzeb w zakresie działań mających na celu stabilizację i likwidację osuwisk.

Informacje w tym zakresie posiada Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który realizuje komponent A przedsięwzięcia „Ochrona Przeciwoświsowa (Finansowanie likwidacji skutków osuwisk i zapobieganie ich występowaniu)”.

Według danych MSWiA, w latach 2011–2015 udzielono ze środków pozyskanych z rezerwy celowej budżetu państwa (z części 83 poz. 4) 395 dotacji o łącznej wartości 240.926,3 tys. zł. Ponadto w 2016 r. udzielono promes dotacji na realizację 79 zadań o łącznej wartości 49.490,1 tys. zł.

Największe kwoty uzyskiwały w latach 2011–2015 jednostki samorządu terytorialnego z województw: małopolskiego – 104.063,1 tys. zł, podkarpackiego – 94.685,1 tys. zł i śląskiego – 17.780,3 tys. zł.

Zestawienie liczby i wartości zadań z zakresu przeciwdziałania skutkom osuwisk lub ich usuwania, na które udzielono dotacji z budżetu państwa, zawiera Załącznik nr 5.2.

Spośród siedmiu kontrolowanych starostw, w sześciu (z wyjątkiem Starostwa Powiatowego w Suwałkach) zapewniano co roku środki na realizację zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Cztery starostwa⁷⁷ na realizację takich zadań otrzymały dodatkowo, za pośrednictwem wojewodów, środki z ww. opisanej rezerwy budżetu państwa. Ogółem kontrolowane starostwa wydatkowały na działania związane z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem ich skutków 21.367,1 tys. zł. Sfinansowano prace polegające na stabilizacji osuwisk i naprawie dróg powiatowych, w tym również przygotowanie stosownej dokumentacji.

Zdaniem starostów istniejący sposób finansowania umożliwiał sukcesywne usuwanie skutków ruchów masowych ziemi, brak było jednak środków finansowych na prowadzenie monitoringu.

Na 18 skontrolowanych urzędów gmin 10 ponosiło wydatki na zadania związane z usuwaniem skutków osuwania się ziemi. W 7 gminach⁷⁸, ze środków budżetu państwa wypłacane były poszkodowanym zasiłki celowe, w tym również na odbudowę lub budowę domów. Działania dotyczące przygotowania ekspertyz, dokumentacji osuwisk, ich stabilizacji i naprawy dróg podjęto w sześciu gminach⁷⁹.

Kontrola przeprowadzona w starostwach i urzędach gmin nie wykazała nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków przeznaczonych na działania dotyczące zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków, w tym udzielaniu zamówień publicznych oraz rozliczaniu dotacji.

Wyniki kontroli w gminach wykazały jednak, że niedobór środków finansowych ograniczał możliwości usuwania skutków ruchów masowych ziemi.

W Gminie Dobczyce w 2010 r. wystąpiło 36 osuwisk, do połowy 2016 r. usunięto skutki pięciu. W przypadku dróg zniszczenia wystąpiły na 11 odcinkach, naprawiono ze stabilizacją jedynie trzy miejsca uszkodzeń. W przypadku pozostałych nie podejmowano żadnych działań lub tylko doraźne prace zabezpieczające.

Żadna z kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (starostw i gmin) nie występowała z wnioskiem o udzielenie dotacji do NFOŚiGW lub wfośigw i nie rozważała takiej możliwości.

Zgodnie z udzielonymi informacjami, wfośigw z reguły nie ujmowały wśród przedsięwzięć priorytetowych zadań związanych z występowaniem zjawisk osuwiskowych. Zostały one przyjęte jedynie w dwóch z 16 wfośigw. W WFOŚiGW w Kielcach w zakresie przedsięwzięć priorytetowych ujęto *Prowadzenie obserwacji terenów na których występują ruchy masowe ziemi*. W WFOŚiGW w Rzeszowie wśród priorytetów były przedsięwzięcia związane z przeciwdziałaniem klęskom żywiołowym. W kontrolowanym okresie nie wpłynęły jednak do ww. jednostek wnioski w sprawie dofinansowania przedsięwzięć związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i usuwaniem skutków takich ruchów.

W żadnym z wfośigw nie uruchamiano też specjalnych programów w celu dofinansowania działań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi, jednak jak poinformowano uzyskanie środków na ten cel było możliwe w ramach finansowania zadań służących ochronie środowiska lub przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom.

⁷⁷ W Tarnowie, Myślenicach, Strzyżowie i Kłodzku.

⁷⁸ Bircza, Dobczyce, Strzyżów, Tarnów, Wiśniowa (pow. myślenicki), Wiśniowa (pow. strzyżowski), Zakliczyn.

⁷⁹ Dobczyce, Orneta, Rutka Tartak, Tarnów, Wiśniowa (pow. myślenicki), Wiśniowa (pow. strzyżowski).

W latach 2011–2016, w odpowiedzi na złożone wnioski, dofinansowania działań dotyczących zagadnień osuwiskowych udzieliły trzy spośród 16 wfośigw.

WFOŚiGW w Krakowie udzielił dotacji w kwocie 73,8 tys. zł na publikację materiałów dotyczących tematyki osuwiskowej: *Wydanie monografii dotyczącej rekultywacji i zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych w polskich kopalniach odkrywkowych ze szczególnym uwzględnieniem woj. małopolskiego, Osuwiska w województwie małopolskim, Atlas — przewodnik o tematyce dotyczącej Kopca Kościuszki i jego podłoża w świetle nowych materiałów geologicznych*. Ponadto w formie pożyczki udzielił wsparcia Kopalni Soli „Wieliczka” S.A. na zadanie „Wykonanie zabezpieczenia górniczego odcinka Kanału Leopolda na drodze dojściowej do Rezerwatu Przyrody Nieożywionej „Groty Krysztalowe” w celu ochrony powierzchni ziemi, w kwocie 1.133,3 tys. zł.

WFOŚiGW w Toruniu udzielił dofinansowania w kwocie 126,1 tys. zł gminie miasto Grudziądz na *Monitorowanie ruchów masowych ziemi*.

WFOŚiGW w Poznaniu, udzielił w kontrolowanym okresie dotacji na działania związane z zapobieganiem ruchom masowym ziemi, w łącznej kwocie 117,9 tys. zł, choć nie były na liście priorytetów. Traktował je jako zadania służące ochronie środowiska. Środki udzielonych dotacji były przeznaczone na wykonywanie zadań przez administrację powiatową (powiat gnieźnieński — *Opracowanie rejestru osuwisk dla potrzeb wdrożenia monitoringu terenów zagrożonych i terenów, na których ruchy masowe występują*, powiat poznański — *Wykonanie programu prowadzenia obserwacji-monitoringu terenów określonych w rejestrze terenów potencjalnie zagrożonych ruchami masowymi ziemi na terenie powiatu poznańskiego*, powiat średzki — *Opracowanie wstępnej dokumentacji wraz ze sporządzeniem rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi na terenie powiatu średzkiego — dla gminy Krzykosy i Zaniemyśl*, powiat turecki — *Wykonanie rejestru terenów, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi, oraz terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi w powiecie tureckim, dla potrzeb wdrożenia programu monitoringu tych terenów*).

Z kolei **WFOŚiGW w Opolu** odmówił w 2015 r. udzielenia dotacji dla powiatu głubczyckiego na „*Opracowanie map terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, na terenie powiatu głubczyckiego, w celu prowadzenia monitoringu zgodnie z art. 110 ustawy POŚ*”. Zarząd Funduszu negatywne rozpatrzenie wniosku uzasadnił faktem, że zgodnie z art. 401 ust. 7 pkt 2 POŚ, wpływy z opłat, o których mowa w dziale VII ustawy — *Prawo geologiczne i górnicze*, są wyłącznie przychodami NFOŚiGW, a nie wfośigw. W związku z czym wniosek o udzielenie dotacji powiat powinien skierować do NFOŚiGW. Ponadto stwierdzono, że „*Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji ze środków WFOŚiGW w Opolu*” dopuszczają finansowanie planów i programów ochrony środowiska o znaczeniu wojewódzkim, a wnioskowane zadanie nie wpisuje się w ten katalog.

NFOŚiGW zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 9 i pkt 18 oraz 400b ust. 1 POŚ finansował działania w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi.

W NFOŚiGW ustanowione były dwa programy priorytetowe umożliwiające finansowanie, w formie dotacji, działań w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Środki NFOŚiGW stanowiły istotne wsparcie działań w tym zakresie, szczególnie tych podejmowanych przez PIG-PIB.

W ramach programu „*Przeciwdziałanie osuwiskom ziemi i likwidowanie ich skutków dla środowiska*”⁸⁰, finansowano zadania wykonywane przez 11 podmiotów, na podstawie 19 umów dotacji, z tego 14 dotyczyło wykonania dokumentacji geologiczno-inżynierskich i projektowo-budowlanych, trzy umowy dotyczyły zadań w zakresie stabilizacji osuwisk stanowiących zagrożenie dla środowiska, a dwie obejmowały finansowanie obu ww. działań. W latach 2011–2016 (I półrocze) wypłacono w ramach tego programu 9.805,2 tys. zł (do wypłaty pozostało 12.156,6 tys. zł). W ramach zakończonych umów zabezpieczono lub ustabilizowano teren o powierzchni 2,1 ha.

Jako dobrą praktykę należy wskazać, że zgodnie z zasadami oceny wniosków⁸¹, składanych przez beneficjentów do NFOŚiGW o udzielenie dofinansowania w ramach ww. programu priorytetowego, wymagano m.in., aby przedsięwzięcie określone we wniosku:

⁸⁰ Do roku 2013 był to samodzielny program o nr 4.4. Od roku 2013 stanowił on część 2 w ramach programu priorytetowego Geologia i geozagrożenia. W roku 2015 program przeniesiono jako część 2 do programu priorytetowego Ochrona powierzchni ziemi. Od 1 lipca 2016 r. finansowanie zadań w ramach programu możliwe jest w formie pożyczkowej.

⁸¹ Określonymi w kryteriach wyboru przedsięwzięć w ramach danego programu priorytetowego.

- posiadało rekomendację (opinię) Wojewódzkiego Zespołu Nadzorującego realizację przedsięwzięcia „Oslona Przeciwośuwiskowa (finansowanie likwidacji skutków osuwisk i zapobieganie ich występowaniu)”⁸² w zakresie zasadności: realizacji przedsięwzięcia i jego zakresu rzeczowego; wysokości projektowanych kosztów i wnioskowanego dofinansowania ze środków NFOŚiGW. Opiniowaniu przez Zespół podlegała dokumentacja geologiczno-inżynierska i projektowo-budowlana opracowana dla tego przedsięwzięcia, a także dokumenty niezbędne do jej wykonania, m.in. karty osuwisk (pod kątem zasadności wykonania dokumentacji). Brak takiej rekomendacji stanowił powód odrzucenia wniosku o udzielenie dofinansowania na etapie oceny formalnej.
Wprowadzenie wymogu uzyskania przedmiotowej opinii uzasadniono w NFOŚiGW zapewnieniem zgodności rozwiązań technicznych i technologicznych, określonych we wnioskach z wymogami ochrony środowiska, a ponadto potrzebą wyeliminowania zagrożenia podwójnego finansowania przedsięwzięć dotyczących przeciwdziałania osuwiskom ziemi i ich stabilizacji;
- nie zostało dofinansowane w ramach projektu „Oslona Przeciwośuwiskowa (...)”, realizowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA).

W ramach programu „Poznanie budowy geologicznej kraju oraz gospodarka zasobami złóż kopalin i wód podziemnych”, NFOŚiGW finansował dwie umowy realizowane przez PIG-PIB:

- „System Oslony Przeciwośuwiskowej SOPO – etap II – kartowanie i wykonywanie map osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi dla obszaru 75% Karpat polskich⁸³” (umowa nr 181/2008);
- „Monitoring zagrożeń powierzchniowymi ruchami masowymi wraz z utrzymaniem istniejącej sieci obserwacyjnej” (umowa nr 706/2013).

W latach 2011–2016 (I półrocze) wypłacono w ramach tego programu 30.541,3 tys. zł (do wypłaty pozostało 210,2 tys. zł).

Poza tym, ze środków przeznaczonych na realizację ww. programu, NFOŚiGW sfinansował w 2013 r. realizowane przez PIG-PIB przedsięwzięcie częściowo wpisujące się w problematykę związaną z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i ich skutkom pn. „Centrum Zarządzania Geozagrożeniami – założenia projektowe systemu (część 1)” (umowa nr 597/2013). Przyjęto, że system będzie zbierał i przechowywał informacje o ekstremalnych zjawiskach geologicznych, w tym osuwiskach i lawinach błotnych, mogących oddziaływać na obszarze Polski.

Środki NFOŚiGW w znacznej wysokości przeznaczone były na finansowanie, realizowanego od 2006 r. przez PIG-PIB, projektu SOPO.

Pierwotny⁸⁴ koszt jego wykonania oszacowany był na kwotę 60.550,0 tys. zł. W latach 2006–2016 (I półrocze) poniesione koszty SOPO wraz z monitoringiem wyniosły 58.084,7 tys. zł (w tym w latach 2011–2016 (I półrocze) 30.541,3 tys. zł.), z czego:

- koszt realizacji SOPO etap I w latach 2006–2008 wyniósł 6.475,7 tys. zł,
- koszt wykonania SOPO etap II w latach 2008–2016 wyniósł 48.977,7 tys. zł,

⁸² Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na potrzeby realizacji zadań Projektu „Oslona Przeciwośuwiskowa (finansowanie likwidacji skutków osuwisk i zapobieganie ich występowaniu)”, polegających na naprawie, odbudowie, budowie, przeniesieniu, stabilizacji i ulepszenia infrastruktury publicznej zniszczonej bądź zagrożonej przez ruchy osuwiskowe ziemi lub erozję brzegu morskiego, zlecił odpowiednim wojewodom powołanie wojewódzkich zespołów nadzorujących realizację Projektu – jako grupy ekspertów wspierającej wykonywanie zadań z tego zakresu. Zespoły zostały powołane przez wojewodów: małopolskiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego, lubelskiego, mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego. Minister Środowiska na wniosek NFOŚiGW wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie możliwości wydawania beneficjentom programu priorytetowego opracowanego przez Narodowy Fundusz, rekomendacji/opinii odpowiednich wojewódzkich zespołów nadzorujących.

⁸³ Umowa na wykonanie II etapu Systemu Oslony Przeciwośuwiskowej poprzedzona była realizowaną w latach 2006-2008 umową „System Oslony Przeciwośuwiskowej SOPO – etap I – kartowanie pilotażowe osuwisk wraz z wytypowaniem obszarów ich występowania w Polsce” (SOPO I).

⁸⁴ Określony w HRF stanowiącym załącznik do zawartego w dniu 25 maja 2006 r. Porozumienia pomiędzy Ministrem Środowiska a Prezesem Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w sprawie finansowania ze środków NFOŚiGW „Systemu Oslony Przeciwośuwiskowej (SOPO)”.

- koszt zadania pn. „Monitoring zagrożeń powierzchniowych ruchami masowymi wraz z utrzymaniem istniejącej sieci obserwacyjnej”, które stanowiło kontynuację prac monitoringowych wykonywanych w ramach SOPO etap II, wyniósł do 30 czerwca 2016 r. – 2.631,3 tys. zł.

Budowa Systemu Osłony Przeciwsuwiskowej nie została zakończona. PIG-PIB złożył do NFOŚiGW wnioski na finansowanie realizacji trzeciego etapu tego przedsięwzięcia w latach 2016–2023. Określona we wniosku kwota dofinansowania wynosi 44.476,3 tys. zł. Tym samym koszt budowy tego systemu (łącznie z trzecim etapem) wzrósł z pierwotnie planowanej kwoty 60.550,0 tys. zł do 102.561,0 tys. zł, tj. o 69,4%.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił przyczyny zwiększenia kosztu szerokokorozumianego przedsięwzięcia SOPO oraz wydłużenie czasu realizacji m.in. „niedoszacowaniem i docelowo zwiększeniem faktycznej liczby osuwisk do skartowania, a w ślad za tym liczby kart rejestracyjnych osuwisk do wykonania; wprowadzeniem dodatkowego zadania do umowy SOPO II pn. *Prace interwencyjne, mając na uwadze nasilenie się zjawisk osuwiskowych w wyniku ulewnych i długotrwałych opadów, jakie miały miejsce w maju i czerwcu 2010 roku i konieczność natychmiastowego działania w celu pomocy ludziom dotkniętym kataklizmem, uzależnieniem wykonywania prac terenowych w określonych warunkach pogodowych – wyłączenie okresu zimowego, a także w znacznym stopniu okresu lipiec-sierpień, kiedy maksymalny rozwój szaty roślinnej utrudnia i opóźnia kartowanie osuwisk, wzrostem stawki podatku VAT od towarów i usług od 2011 r. o 1 pkt proc., z 22% do 23%, który nie został uwzględniony w cenie brutto przedmiotowego przedsięwzięcia.*”.

Kontrola NIK ujawniła szereg nieprawidłowości i uchybień zarówno na etapie zawierania umowy jak i realizacji projektu SOPO II.

Jak wspomniano wcześniej Minister Środowiska nie posiadał m.in. szczegółowych danych dotyczących kalkulacji kosztów zakupu sprzętu, materiałów i usług. Dokumentacji dotyczącej kalkulacji kosztów nie było także w PIG-PIB. Nie można było ustalić czy była przeprowadzona analiza rynku, na czym opierała się kalkulacja kosztów stawki godzinowej i „specjalnego upustu kosztów pośrednich” oraz liczby godzin planowanych na wykonanie poszczególnych prac dla wszystkich pozycji wymienionych w Harmonogramie rzeczowo-finansowym oraz w kosztorysie do umowy. Tym samym niemożliwa była ocena właściwego oszacowania kosztów zadań planowanych do realizacji.

Wśród kosztów realizacji SOPO II, 48,6% całości wydatków (23.811,0 tys. zł) stanowiły *Prace własne* PIG-BIP, 41,0% (20.055,9 tys. zł) — *Prace kooperacyjne* i 10,4% (5.110,7 tys. zł) — *Prace interwencyjne*. Prace interwencyjne były wykonywane głównie przez pracowników Instytutu, a wydatki z tego tytułu wyniosły 4.982,2 tys. zł (97,5% całości prac interwencyjnych).

Największy udział w pracach wykonywanych przez pracowników PIG-PIB (41,8%) miały prace kartograficzne⁸⁵, których koszt wyniósł 9.954,3 tys. zł.

Zastrzeżenia NIK budził przede wszystkim sposób rozliczania prac własnych oraz wykonywanie przez pracowników PIG-PIB prac na rzecz jednego z podwykonawców, któremu zlecono realizację zadania.

Miernikiem kosztów poniesionych na realizację zadań ujętych w kosztorysie i HRF⁸⁶, była liczba godzin przy stawce 80,0 zł za godzinę. Wzrost liczby godzin potrzebnych na realizację zadań w poszczególnych pozycjach zakresu rzeczowo-finansowego i czasowego przedsięwzięcia SOPO II podawano w uzasadnieniu zmian do aneksu nr 3/22 z dnia 21 lutego 2012 r.⁸⁷

Tymczasem stwierdzono, że w PIG-PIB nie prowadzono ewidencji czasu pracy, która mogłaby stanowić podstawę rozliczenia kosztów. W rozliczeniach wykonanych prac wykazywano wielkość poniesionych kosztów na realizację danego zadania, na podstawie ewidencji prowadzonej w systemie finansowo-księgowym, a liczbę godzin obliczano post factum jako iloraz faktycznie poniesionych kosztów i stawki godzinowej.

⁸⁵ Zadanie nr 1.1.1.

⁸⁶ Zadanie 1.1 Prace terenowe, zadanie 1.3 Prace kameralne, zadanie 1.4 Prace techniczne, zadanie 1.5 Prace koordynacyjne, zadanie 1.6.2 Założenie sieci monitoringu powierzchniowego oraz część prac zadania 3.1 Prace własne w ramach Prac interwencyjnych.

⁸⁷ Np: poz 1.1.1 – wzrost o 47.119 godzin; poz 1.1.2 – wzrost o 756 godzin; poz 1.1.3 – wzrost o 5.039 godzin; poz 1.1.1 – wzrost o 1.548 godzin; poz 1.3.1 – wzrost o 933 poz 1.3.2 – wzrost o 893 godzin; poz 1.5.1 – wzrost o 4.062 godz.

Pomimo posiadania wiedzy o nieprowadzeniu przez beneficjenta rejestru godzin poszczególnych pracowników zaangażowanych w realizację SOPO II, w NFOŚiGW akceptowano podawaną przez PIG-PIB liczbę godzin w harmonogramach rzeczowo-finansowych, jak również w rozliczeniach.

Jak wyjaśniono w NFOŚiGW taki „system godzinowy” był przyjęty w rozliczeniach wszystkich umów z zakresu geologii zawartych przed 2009 r. Jednostkę rozliczeniową stanowiła godzina, lecz na nią składały się takie elementy jak: robocizna, materiały, delegacje, transport oraz koszty pośrednie. PIG-PIB w protokołach wykazywał faktycznie poniesione koszty (zgodnie z ewidencją księgową) przeliczając je przez akceptowaną przez zamawiającego, tj. Ministerstwo Środowiska stawkę 80 zł, obowiązującą dla tej umowy, co dawało określoną liczbę godzin, stanowiącą jednostkę rozliczeniową. Akceptacja wykonania prac przez Zamawiającego była podstawą wypłaty środków przez NFOŚiGW. Zamawiający akceptował też sposób sprawozdawania kosztów, w związku z powyższym NFOŚiGW nie miał podstaw do zobowiązania PIG-PIB do prowadzenia ewidencji czasu pracy.

Zdaniem NIK, praktykowany sposób wyceny i rozliczania prac własnych PIG-PIB był postępowaniem nierzetelnym, pozwalał na podawanie fikcyjnej wartości miernika wykonywanych prac w postaci liczby godzin i uniemożliwiał ocenę zasadności wyceny kosztów prac.

Obecnie w NFOŚiGW wprowadzono zadaniowy system realizacji przedsięwzięć. Na potrzeby rozliczenia prac własnych w poszczególnych umowach z PIG-PIB prowadzona jest ewidencja pracy każdego pracownika. Już na etapie składania wniosków, PIG-PIB przedstawia kalkulację kosztową prac własnych, wskazując m.in. liczbę etatów zaangażowanych w realizację danego przedsięwzięcia.

W wyniku kontroli ujawniono, że jeden z podwykonawców⁸⁸, któremu PIG-PIB zlecił wykonanie części prac w ramach projektu SOPO II, do realizacji części zleconych mu zadań⁸⁹ zatrudnił na umowę o dzieło siedmiu pracowników PIG-PIB wykonujących, w ramach obowiązków służbowych, zadania objęte projektem. Prace na rzecz podwykonawcy, pracownicy Instytutu wykonywali w okresie 28 sierpnia 2008 r. – 15 lutego 2013 r. Obejmowały one: wykonanie wersji cyfrowej MOTZ – prace techniczne⁹⁰ oraz wykonanie rozpoznania geologiczno-kartograficznego w zakresie rejestracji osuwisk, weryfikację autorską rozpoznania geologiczno-kartograficznego w zakresie występowania osuwisk, zestawienie danych do bazy SOPO dotyczące gminy Czernichów, a także weryfikację i kartowanie osuwisk na obszarze gminy Łękawica oraz weryfikację merytoryczną rozpoznania geologiczno-kartograficznego i wykonanie wersji cyfrowej dla gminy Gilowice.

W ocenie NIK, wykonywanie przez pracowników PIG-PIB prac na rzecz podwykonawcy było działaniem nielegalnym i wbrew interesom Instytutu. Stało to w sprzeczności z zawartymi przez tych pracowników w 2008 r. umowami z pracodawcą (PIG-PIB) o zakazie konkurencji w okresie trwania stosunku pracy, w których zobowiązali się oni, w okresie trwania stosunku pracy w PIG-PIB, do nieprowadzenia działalności konkurencyjnej w stosunku do działalności prowadzonej przez pracodawcę, w tym do „podejmowania działań prowadzących do przejęcia do wykonywania przez innych wykonawców zleceń z zakresu działalności statutowej PIG.”. Działania takie były również niezgodne z Zakładowym Układem Zbiorowym Pracy, stanowiącym, że „Pracowników naukowych, badawczo-technicznych i inżyniersko-technicznych w czasie trwania stosunku pracy obowiązuje zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec Instytutu, określony w odrębnej umowie” (§ 13 ust. 1) oraz „Wykonywanie przez pracowników naukowych, badawczo-technicznych i inżyniersko-technicznych dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej, wymaga uzyskania wcześniejszej zgody dyrektora Instytutu. Wykonywanie pracy w wyżej wymienionych formach bez zgody dyrektora stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy w Instytucie, będącym podstawowym miejscem pracy” (§ 13 ust. 3).

Ówczesny Dyrektor Instytutu zeznał, iż nie był poinformowany o wykonywaniu prac przez pracowników na rzecz podwykonawcy i nie wyrażał zgody na takie działania.

⁸⁸ GEOCONSULT Sp. z o.o.

⁸⁹ Na podstawie umów: nr 1/SOPO/2008 z dnia 29 września 2008 r. na kwotę 176.826,80 zł; nr 1/SOPO/2009 z dnia 18 maja 2009 r. na kwotę 213.872,20 zł; nr 1/G/SOPO/2010 z dnia 22 lipca 2010 r. na kwotę 468.760,60 zł; z dnia 26 lipca 2011 r. (umowa bez numeru) na kwotę 125.250,90 zł.

⁹⁰ Gmin: Jodłowa, Pleśna, Bobowa, Brzesko.

Składane w toku kontroli wyjaśnienia przez obecnego p.o. Dyrektora PI-PIB, wskazujące na charakter szkoleniowy wykonywanych przez pracowników PIG-PIB prac, nie miały potwierdzenia w treści zawartych umów o dzieło.

Ponadto zawarte w tych wyjaśnieniach stwierdzenie, że: *„Dopiero na etapie wykonywania prac zleconych w SOPO II okazało się, że podwykonawcy nie będą w stanie zrealizować części prac samodzielnie. Nie byli również w stanie wykonać tych prac przy pomocy innych firm/przedsiębiorstw/uczelni, które nie brały udziału w Projekcie SOPO. Dlatego zwrócili się o pomoc do PIG-PIB, a jedynym rozwiązaniem na tamten moment było wsparcie udzielone przez pracowników Instytutu”*, wskazuje na niewłaściwy sposób wylaniania podwykonawców, który nie zapewnił wyboru wykonawców o najwyższym poziomie merytorycznym, zgodnie z założeniami.

Kontrola wykazała, że dokonując wyboru potencjalnych podwykonawców prac w ramach projektu SOPO, nie stosowano się do postanowień Regulaminów⁹¹ udzielania zamówień, wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów ustawy – *Prawo zamówień publicznych*⁹², a sposób wylaniania wykonawców budził wątpliwości NIK dotyczące przejrzystości postępowania.

W związku z brakiem wymogu (Zleceniodawcy i Finansującego) przedstawiania, przez PIG-PIB, dokumentów potwierdzających dokonanie oceny potencjalnych podwykonawców, w tym ich potencjału kadrowego i doświadczenia, Zespół Koordynacyjny projektu SOPO dokonywał tych ocen na spotkaniach roboczych, z których nie sporządzano formalnych notatek. Jak wyjaśniano *Zespół Koordynacyjny dokonywał oceny poziomu merytorycznego podwykonawców na podstawie stanu realizacji umów z lat ubiegłych, jakości merytorycznej przekazanych opracowań oraz umiejętności kartograficznych i możliwości czasowych poszczególnych osób kartujących osuwiska w danej firmie.”*

Udzielanie zamówień podwykonawcom zewnętrznym w ramach etapu II SOPO odbywało się na podstawie corocznych *Wniosków na dostawę, usługę lub robotę budowlaną*, przygotowywanych przez kierownika tematu, a następnie zatwierdzanym przez dyrektora PIG lub jednego z zastępców.

Analiza udzielania zamówień wykazała, że: w 2011 r. w zaproszeniach wskazywano podmiotom konkretne gminy, spośród 26 przewidzianych do opracowania MOTZ, których dotyczyło zamówienie. Każda z firm otrzymywała zatem zaproszenia do złożenia ofert dotyczących innej grupy gmin. Wykazuje to, że Zamawiający z góry określił, które firmie jakie zamówienie zostanie udzielone, co wykluczyło możliwość zachowania konkurencji pomiędzy oferentami i było niezgodne z postanowieniami ww. *Regulaminów*, w tym postanowieniami zobowiązującymi do udzielania zamówienia *na podstawie obiektywnych kryteriów, zapewniających zgodność z zasadami przejrzystości, niedyskryminacji, równego traktowania oraz gwarantujących, że oferty są oceniane w warunkach efektywnej konkurencji*.

W latach 2012 i 2013 do pięciu wybranych w danym roku firm skierowano zaproszenia jednobrzmiące, lecz otrzymane oferty zostały przygotowane tak, że na opracowanie MOTZ dla poszczególnych gmin wpływało po jednej tylko ofercie. Były one oceniane według przyjętych *Kryteriów wyboru oferentów do wykonania MOTZ*, jednakże oceny nie miały wpływu na udzielenie zamówienia, ponieważ na każdą MOTZ dla gminy wpływała zawsze tylko jedna oferta.

Wyjaśnienia Dyrektora PIG-PIB, że *„W ocenie Zespołu Koordynacyjnego SOPO najistotniejszym elementem (znacznie ważniejszym niż zapewnienie efektywnej konkurencji) przy zlecaniu podwykonawcom prac było zabezpieczenie gwarancji wykonania opracowania na wysokim poziomie merytorycznym i w terminie. Taka diagnoza była wynikiem doświadczeń zebranych przy realizacji map osuwisk w latach 2008–2010, kiedy to wiele umów z podwykonawcami było aneksowanych, a jakość merytoryczna opracowań była na niezadawalającym poziomie. Część tych błędów, niewychwycona w trakcie kontroli terenowych lub weryfikacji materiałów autorskich, musiała być poprawiana przez Zespół Koordynacyjny. (...) Dobór skali trudności w realizacji poszczególnych gmin do możliwości i umiejętności przedsiębiorstw minimalizował ryzyko wykonania opracowania*

⁹¹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno następujące regulaminy udzielania zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania przepisów ustawy – *Prawo zamówień publicznych*: nadany zarządzeniem nr 19 Dyrektora PIG-PIB z dnia 22 września 2010 r., nadany zarządzeniem nr 2 Dyrektora PIG-PIB z dnia 16 stycznia 2012 r., nadany zarządzeniem Dyrektora PIG-PIB nr 11 z dnia 1 lutego 2013 r. i nadany zarządzeniem nr 8 Kierownika PIG-PIB z dnia 15 lipca 2014 r.

⁹² Zamówienia na opracowanie MOTZ udzielane były z wyłączeniem stosowania ustawy Pzp, na podstawie przepisu art.4 pkt 3 lit. e tej ustawy.

w terminie oraz w znacznym stopniu gwarantował odpowiedni poziom merytoryczny.”, były w sprzeczności do opisanej powyżej sytuacji, w której pracownicy PIG-PIB musieli wspomagać wykonawcę.

W ocenie NIK, zamówienia udzielane podwykonawcom w ramach etapu II SOPO dokonywane były z naruszeniem zasad wprowadzonych wewnętrznymi regulacjami. Procedury i kryteria (niemające formalnego umocowania), stosowane przez Zespół Koordynacyjny, nie były przejrzyste i nie zapewniły wyboru podwykonawców, odpowiednio przygotowanych do realizacji zleconych zadań.

Na zakup sprzętu, w ramach umów na realizację SOPO, poniesiono wydatki w kwocie 5.536,3 tys. zł⁹³, w tym na środki trwałe – 3.363,4 tys. zł (w tym SOPO II – 2.585,0 tys. zł). Dodatkowo, w ramach umowy nr 706/2013, dokonano zakupu czterech czujników poziomu wody z rejestratorem na kwotę 17,6 tys. zł. Wydatki poniesione na zakup wartości niematerialnych i prawnych, w ramach SOPO, wyniosły 1.488,7 tys. zł (w tym SOPO II – 449,0 tys. zł).

Kontrola wykazała, że z naruszeniem postanowień Regulaminu udzielania zamówień publicznych, udzielono zamówienia (przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego) na dwa zestawy stacji fotogrametrycznych wraz z oprogramowaniem. Dokumentacja dotycząca ww. zamówienia publicznego była niekompletna, nie zawierała bowiem dokumentu szacującego wartość zamówienia, a wniosek został zarejestrowany przez osobę nieupoważnioną, co w ocenie NIK było to postępowaniem nielegalnym i nierzetelnym.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła także uwagę na występujące błędy i nieścisłości w dokumentach związanych z rozliczeniem wykonanych prac, w tym protokołach obmiaru prac, kosztorysach powykonawczych i sprawozdaniach. Niespójne były informacje zamieszczane w kolejnych sprawozdaniach z realizacji SOPO⁹⁴.

Zdaniem NIK, przedstawienie niespójnych i niezgodnych ze stanem rzeczywistym danych, dotyczących stopnia realizacji zadań wskazanych w umowie nr 181/2008, świadczy o nierzetelnym wywiązywaniu się PIG-PIB z zobowiązań wynikających z postanowień ww. umowy oraz o braku skutecznego nadzoru nad realizacją zadań.

W wyniku powyższego, wypłaty środków finansowych, a także odbiór końcowy przedsięwzięcia dokonane zostały przez NFOŚiGW i Ministra Środowiska na podstawie informacji odbiegających od stanu rzeczywistego.

Jakkolwiek ujawnione niezgodności dotyczyły niewielkiego zakresu i niewielkich kwot, to fakt ich występowania wskazywać może na nierzetelny sposób weryfikacji dokumentów powykonawczych, przedkładanych przez PIG-PIB oraz na niepełną skuteczność ustalonych w MŚ i NFOŚiGW mechanizmów kontroli, które nie zapobiegły zmaterializowaniu się ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

Kontrola NIK wskazała, że w Ministerstwie przyjmowano roczne sprawozdania PIG-PIB z realizacji SOPO II oraz sprawozdanie końcowe, zawierające ogólne oraz niejasne opisy prac zrealizowanych przez PIG-PIB w ramach poszczególnych punktów Harmonogramu rzeczowo-finansowego, stanowiącego załącznik do umowy 181/2008.

W PIG-PIB również nie było dokumentacji dotyczącej ustaleń zakresu i szczegółowości sprawozdań rocznych oraz sprawozdania końcowego z realizacji SOPO II.

Zgodnie z art. 163 ust. 3 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*, Minister Środowiska sprawuje nadzór nad państwową służbą geologiczną, którą pełni PIG-PIB. Realizacja SOPO mieściła się w zakresie zadań PSG. Ponadto, zgodnie z obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 8 października 2013 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska⁹⁵, PIG-PIB należy do jednostek nadzorowanych przez Ministra Środowiska.

Zgodnie z dokumentem pt. „Działania Nadzorcze Ministra Środowiska wobec Państwowego Instytutu

⁹³ Z tego SOPO I – 2.025.330,09 zł i SOPO II – 3.511.006,07 zł.

⁹⁴ Dane dotyczące liczby gmin, osuwisk i terenów zagrożonych zawarte w tabeli dołączonej do sprawozdania końcowego nie były spójne z danymi zawartymi w części opisowej sprawozdania. Dane przedstawione w sprawozdaniu końcowym niezgodne były ze zweryfikowanymi danymi ustalonymi w toku kontroli, a sprawozdania roczne składane do MŚ i NFOŚiGW zawierały informacje nieprecyzyjne, charakteryzujące się znaczną agregacją danych. W niektórych przypadkach były one sprzeczne z danymi zawartymi w sprawozdaniu końcowym z realizacji przedsięwzięcia i z danymi przedkładanymi kontrolerom NIK, uniemożliwiając dokonanie prawidłowej oceny realizacji zadań zgodnie z Kartą informacyjną i harmonogramami finansowo-rzeczowymi do umowy. Wartość prac własnych PIG-PIB wykazanych w kosztorysie powykonawczym stanowiącym załącznik do aneksu nr 5/379 z dnia 7 grudnia 2015 r. do umowy 181/2008, zawyżono o kwotę 91,5 zł.

⁹⁵ M.P. poz. 293.

Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego⁹⁶, nadzór Ministra Środowiska nad PSG polegał m.in. na akceptacji Planu pracy PSG, który stanowi podstawę do wystąpienia przez PIG-PIB o dofinansowanie zadań PSG przez NFOŚiGW.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo przeprowadziło dwie kontrole działalności PIG-PIB⁹⁷. Żadna z nich nie obejmowała zagadnień związanych z realizacją SOPO. W wyniku kontroli przeprowadzonej w dniach 6–24 lipca 2015 r., Minister zobowiązał Dyrektora Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych do opracowania, w terminie do dnia 31 października 2015 r., propozycji rozwiązań nadzorczych służących bieżącemu monitorowaniu przez Departament Geologii i Koncesji Geologicznych zleceń komercyjnych wykonywanych przez PIG-PIB, pod kątem wystąpienia podwójnego finansowania realizowanych zadań lub ewentualnego konfliktu interesów pomiędzy wykonywaniem zadań państwowej służby geologicznej, a wykonywaniem zadań komercyjnych.

Minister Środowiska nie przeprowadzał w PIG-PIB kontroli realizacji SOPO II, pomimo upoważnienia jakie dawał § 10 ust. 1 umowy 181/2008. Jak wyjaśniono „*Departament Geologii i Koncesji Geologicznych nie był przygotowany kadrowo i merytorycznie do przeprowadzenia takiej kontroli. Departament nie inicjował też przeprowadzenia takiej kontroli przez Biuro Kontroli i Audytu, ponieważ nie otrzymywaliśmy sygnałów uzasadniających przeprowadzenie takiej kontroli.*”

Bieżący nadzór nad realizacją tego projektu polegał na sprawdzeniu zgodności kosztów poniesionych przez PIG-PIB w tym zakresie z kwotami określonymi w Harmonogramie rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do ww. umowy.

Zdaniem NIK w Ministerstwie Środowiska nie wypełniono właściwie, w odniesieniu do PIG-PIB, zaleceń zawartych w Komunikacie Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹⁸, zgodnie z którymi w jednostce nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki nadzorowane. Prowadzenie bieżącego nadzoru i kontroli mogłoby zapobiec powstaniu nieprawidłowości, w tym w toku realizacji SOPO.

Nadzór Ministra Środowiska nad NFOŚiGW w zakresie finansowania działań dotyczących osuwisk ograniczał się do bieżących konsultacji i uzgodnień (w trybie roboczym) pomiędzy Ministerstwem, NFOŚiGW oraz PIG-PIB, w tym zmian zakresu rzeczowego projektu SOPO.

W latach 2011–2016 (I półrocze) także w NFOŚiGW nie wykonywano zadań audytowych, jak również nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych dotyczących finansowanych przedsięwzięć związanych z zapobieganiem ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

Z kolei w toku kontroli terenowej przeprowadzonej na podstawie § 10 umowy nr 181/2008, który daje finansującemu prawo do kontrolowania sposobu realizacji przedsięwzięcia i stanu jego zaawansowania, w PIG-PIB sprawdzano jedynie czy beneficjent posiada dokumenty potwierdzające stosowanie upzp i na tej podstawie ustalono, że badane zamówienie zostało udzielone w „*oparciu o ustawę PZP*”. Nie badano jednak prawidłowości przeprowadzenia przez beneficjenta procedury udzielenia zamówień publicznych. W ocenie NIK takie ograniczenie zakresu badania nie stanowiło wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Samo stwierdzenie, że beneficjent stosował upzp, nie jest jednoznaczne z ustaleniem, że przepisy tej ustawy zostały zastosowane właściwie.

⁹⁶ Z dnia 14 grudnia 2012 r. oraz z dnia 10 listopada 2015 r.

⁹⁷ Do dnia zakończenia kontroli NIK wyniki kontroli przeprowadzonej w dniach 21 marca 15 kwietnia 2016 r. nie zostały ostatecznie opracowane.

⁹⁸ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą stanu prawnego, dostępnych dokumentów, opracowań, artykułów prasowych, sprawozdań z posiedzeń komisji sejmowych oraz wyników dotychczasowych kontroli NIK.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli udział wzięło sześć jednostek organizacyjnych NIK: Departament Środowiska oraz Delegatury w: Białymstoku, Krakowie, Olsztynie Rzeszowie i Wrocławiu. Skontrolowano 28 podmiotów. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających czynności kontrolne zawiera Załącznik 5.1.

Kontrola polegała na bezpośrednich badaniach dokumentów. W części podmiotów i obszarów kontrolnych analizy dokonywano w odniesieniu do wybranej próby dokumentów.

W toku kontroli, w ramach działań dodatkowych, zasięgano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f, ustawy o NIK dodatkowych informacji w 22 jednostkach, w tym MSWiA i 16 wfośigw.

W efekcie kontroli sporządzono 28 wystąpień pokontrolnych. Do 2 wystąpień wniesiono zastrzeżenia.

Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zgłoszonych z upoważnienia Ministra Środowiska przez Sekretarza Stanu – Głównego Geologa Kraju, Pełnomocnika Rządu Do Spraw Polityki Surowcowej Państwa do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 9 listopada 2016 r., w odniesieniu do 12 rozpatrzonych zastrzeżeń uwzględniono w części dwa, oddalono w pozostałym zakresie.

Uchwałą z dnia 20 stycznia 2017 r. Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, w odniesieniu do 12 zastrzeżeń zgłoszonych przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, uwzględniono w części trzy zastrzeżenia, oddalono zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 46 wniosków pokontrolnych. Do dnia 9 marca 2017 r. zrealizowano 17 wniosków, 17 było w trakcie realizacji, nie podjęto realizacji 12 wniosków.

W wystąpieniach pokontrolnych wnioskowano m.in. do:

Ministra Środowiska o:

- wprowadzenie systemu bieżącego uzyskiwania i gromadzenia informacji pochodzących z innych źródeł niż SOPO, w tym z jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących terenów, na których występują ruchy masowe ziemi i terenów zagrożonych takimi ruchami;
- zapewnienie skutecznego systemu monitorowania realizacji celów i zadań PIG-PIB, w tym w zakresie realizacji dalszych etapów projektu SOPO;
- zweryfikowanie zakresu zadań zrealizowanych w ramach II etapu SOPO przez PIG-PIB;
- zapewnienie przeprowadzania kontroli stosowania przepisów ustawy *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

Prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o:

- wykorzystywanie ustalonych mechanizmów kontroli zarządczej w celu sprawdzania zgodności z ustawą – *Prawo zamówień publicznych* przeprowadzania przez beneficjenta procedury udzielania zamówień publicznych oraz rzetelnego rozliczania kosztów prac wykonanych przez beneficjenta.

Dyrektora Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego o:

- sporządzanie kart rejestracyjnych osuwisk oraz kart rejestracyjnych terenów zagrożonych zgodnie z wymogami określonymi stosownymi regulacjami;
- przekazywanie właściwym gminom wydruków ploterowych map osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi;
- rozliczanie poniesionych kosztów zgodnie z przyjętym, postanowieniami umowy, sposobem ich rozliczania;

- zlecanie prac z zakresu zapobiegania ruchom masowym ziemi podwykonawcom spełniającym formalnie ustanowione kryteria, mające zapewnić prawidłową realizację zadań;
- zapewnienie rzetelnego dokumentowania podejmowanych działań, w tym kryteriów wyboru podwykonawców oraz działań wynikających z postanowień umów z nimi zawartych;
- prowadzenie nadzoru nad przestrzeganiem przez pracowników PIG-PIB postanowień umowy o zakazie konkurencji;
- przeprowadzanie pomiarów osuwisk, w ramach monitoringu powierzchniowego, z częstotliwością wymaganą przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi oraz postanowieniami zawartych umów w tym zakresie;
- spowodowanie prowadzenia bieżącego nadzoru nad realizacją zadań, w tym terminowością ich wykonywania.

starostów m.in. o:

- prowadzenie i dokumentowanie obserwacji terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, mogące spowodować albo powodujące bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej;
- sporządzenie i opublikowanie rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły, zawierającego pełne dane o tych terenach;
- zapewnienie udziału geologa powiatowego w wykonywaniu zadań z zakresu geologii;
- dokonanie szczegółowej analizy kart rejestracyjnych osuwisk i kartach rejestracyjnych terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi celem określenia miejsc, dla których niezbędne jest prowadzenie monitoringu terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi mogącymi spowodować albo powodującymi bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej;
- podjęcie skutecznych działań zmierzających do pozyskania z instytucji zewnętrznych, środków finansowych na prowadzenie pomiarów powierzchniowych ruchu mas ziemnych;
- podjęcie działań w efekcie, których możliwe będzie bieżące uaktualnianie rejestru terenów osuwiskowych i terenów zagrożonych tymi zjawiskami;
- sukcesywne wprowadzanie do rejestru wyników obserwacji;
- zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o prowadzonym przez Starostę rejestrze terenów, zagrożonych ruchami masowymi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły;
- uzupełnienie rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy o brakujące karty rejestracyjne osuwisk i dane wymagane § 4 i § 5 rozporządzenia w sprawie informacji dotyczących o ruchów masowych ziemi;
- dostosowanie kart rejestracyjnych osuwisk do wzoru określonego rozporządzeniem w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi.

wójtów, burmistrzów i prezydentów miast m.in. o:

- podjęcie działań w celu dokonania oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i uzupełnienia dokumentu o informacje o terenach zagrożonych masowymi ruchami ziemi oraz potrzebach dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 72 ust. 1 pkt 5a ustawy - Prawo ochrony środowiska;
- rozważenie przypisania właściwym komórkom organizacyjnym urzędu w regulaminie organizacyjnym urzędu, a odpowiednim pracownikom urzędu w ich zakresach czynności, realizacji zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i usuwania ich skutków;
- wprowadzenie do „Planu zarządzania kryzysowego gminy” zapisów dotyczących zagrożeń wynikających z masowych ruchów ziemi, spowodowanych przez występujące na terenie gminy osuwiska, oraz określenie procedur reagowania kryzysowego w takich przypadkach;

- uwzględnienie w mpzp występujących na terenie gminy obszarów osuwiskowych w zakresie określenia ich granic i sposobów zagospodarowania, co wynika z obowiązku zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK została poinformowana m.in. przez:

Ministra Środowiska m.in. o:

- planowanym wprowadzaniu do bazy SOPO danych pozyskanych na podstawie prac wykonywanych w ramach umów komercyjnych przez pracowników PIG-PIB oraz umów zawartych pomiędzy starostą a PIG-PIB, na dokumentowanie osuwisk w trakcie realizacji etapów III i IV SOPO. Założeniu, iż docelowo baza SOPO powinna funkcjonować jako element systemu w pełni zintegrowanych danych geologicznych państwowej służby geologicznej i powinna zawierać wszystkie, zweryfikowane i zestandaryzowane dane dot. osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi dla obszaru całej Polski z osobno wydzieloną częścią dotyczącą prac archiwalnych. Zaplanowaniu w ramach projektu SOPO III przeprowadzenia przez państwową służbę geologiczną weryfikacji (w tym prac terenowych) oraz integracji z bazą SOPO danych z rejestrów pochodzące z 6 starostw położonych na obszarach nieobjętych dotychczas kartowaniem w ramach projektu SOPO;
- wynikach ankiety uzyskanej ze 188 starostw, z której wynika, że w 126 starostwach nie prowadzi się rejestru osuwisk, 17 starostw posiada rejestry, ale znajdują się w nich tylko dane archiwalne, a 10 starostw posiada niezweryfikowane dane o osuwiskach i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi;
- braku władczych instrumentów pozyskiwania od starostów danych o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach na których występują te ruchy, ani też pozyskiwania informacji o rejestrach. Wprowadzenie obowiązku przekazywania Ministrowi Środowiska przez starostów informacji o rejestrach i danych zawartych w rejestrach o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach na których występują te ruchy wymagałoby zmian w ustawie Prawo ochrony środowiska i w innych ustawach;
- wprowadzeniu na wniosek Ministerstwa Środowiska, do umowy nr 264/2016/Wn-07/FG-GO-DN/D z dnia 23 grudnia 2016 r. dotyczącej przedsięwzięcia pn. „Zadania państwa wykonywane przez państwową służbę geologiczną w zakresie zagrożeń geologicznych realizowane od 2016 roku (pgg art. 162, ust. 1, pkt. 10)” załącznika nr 10 pn. „Informacja dotycząca planu realizacji przedsięwzięcia”, który zawiera m.in. dane o okresie realizacji, osobach wykonujących przedsięwzięcie i efektach rzeczowych zadania. Ponadto w sprawozdaniach rocznych przedkładanych Ministrowi Środowiska będą wymagane informacje dotyczące ilości wprowadzonych kart rejestracyjnych i map do bazy danych SOPO na dzień 31 grudnia danego roku, ilości zweryfikowanych kart rejestracyjnych, stanu aktualizacji rejestrów dla 6 powiatów, poniesionych opłat licencyjnych za udostępnienie geotifów, ilości przeprowadzonych sesji pomiarowych w ramach monitoringu, ilości sporządzonych projektów robót geologicznych, metrażu wykonanych wierceń, metrażu badań metodą tomografu elektrooporowej, ilości opracowań geodezyjnych, ilości zweryfikowanych i zaktualizowanych map osuwisk dla bloków I-IV w oparciu o dane pozyskane ze skaningu lotniczego, ilości nowych lotniczych pomiarów laserowych dla bloku V, ilości zaktualizowanych map osuwisk dla 48 gmin w oparciu o dane ze skaningu laserowego, ilości produktów sporządzonych dla prognozowania zagrożeń osuwiskowych, ilości prób do analiz laboratoryjnych, ilości wejść do bazy SOPO, rodzaju i ilości prac modernizacyjnych bazy SOPO, ilości szkoleń i ilości uczestników szkoleń (w podziale na rodzaj instytucji delegujących uczestników), a ponadto dane ilościowe zakupionego w danym roku kalendarzowym sprzętu, aparatury badawczej i oprogramowania;
- zamiarze zlecenia, w zakresie swoich właściwości, wykonanie kontroli stosowania przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczącą przeciwdziałania ruchom masowym ziemi występujących na gruntach leśnych.
- odmowie realizacji wniosku dotyczącego zweryfikowania zakresu zadań zrealizowanych w ramach II etapu SOPO, gdyż etap został zakończony i rozliczony.

Prezesa NFOŚiGW o:

- zamiarze opracowania zasad dokonywania kontroli prawidłowości prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przez beneficjentów pod kątem ich zgodności z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych;

- przeprowadzaniu kontroli w tym zakresie po ujęciu zasad w wewnętrznych procedurach NFOŚiGW; pouczeniu pracowników NFOŚiGW odpowiedzialnych za weryfikację dokumentów o konieczności dołożenia wszelkiej staranności w procesie rozliczania kosztów wykonanych prac uwzględniając potrzebę wyeliminowania błędów i nieścisłości.

Dyrektora PIG-PIB m.in. o:

- zaplanowaniu w ramach III etapu SOPO gruntownej modernizacji bazy, co spowoduje wyeliminowanie stwierdzonych przez NIK braków do końca 2017 r.;
- zmianie zasad odbioru materiałów kartograficznych, co wyeliminuje opóźnienia we wprowadzaniu danych do bazy SOPO;
- podejmowaniu działań aby karty rejestracyjne osuwisk oraz karty rejestracyjne terenów zagrożonych były sporządzane zgodnie ze stosownymi regulacjami.
- podjęciu działań w celu przekazywania właściwym gminom wydruków ploterowych map osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi, zgodnie z harmonogramem przewidzianym w projekcie SOPO;
- przewidywanej aktualizacji Zarządzenia nr 21 Dyrektora Państwowego Instytutu Geologicznego - Państwowego Instytutu Badawczego z 27 lipca 2009 r. w sprawie określenia zasad składania wniosków oraz sposobu rozliczania i dokumentowania kosztów przedsięwzięć;
- zlecaniu prac z zakresu zapobiegania ruchom masowym ziemi podwykonawcom zgodnie z ustawą — Prawo zamówień publicznych i zarządzeniem nr 8 Dyrektora Państwowego Instytutu Geologicznego - Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 15 lipca 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych (z późn. zm.). Kryteria, które będą musieli spełnić podwykonawcy, będą określone w opisie przedmiotu zamówienia. Kryteria te zostaną tak skonstruowane, aby zapewnić realizację zadań terminowo oraz na wysokim poziomie merytorycznym;
- zobowiązaniu się PIG-PIB do dokumentowania działań podejmowanych przy wyborze podwykonawców i dbałości o kryteria ich wyboru oraz postępowania zgodnie z zapisami postanowień umów zawartych z podwykonawcami;
- zawieraniu umów o zakazie konkurencji ze swoimi pracownikami;
- zobowiązaniu się do prowadzenia pomiarów instrumentalne na monitorowanych osuwiskach z częstotliwością wymaganą postanowieniami zawartych umów w tym zakresie oraz obowiązujących przepisów;
- zwiększeniu bieżącego nadzoru nad realizacją prac, w tym terminowością ich wykonania.
- wprowadzeniu do stosowania Zarządzenia nr 7 p.o. Dyrektora PIG-PIB z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie powołania zespołu koordynacyjnego ds. projektu system osłony przeciwoświskowej, na mocy którego zmieniono sposób zarządzania projektem.

starostów m.in. o:

- podjęciu działań w celu zatrudnienia geologa powiatowego;
- wystąpieniu do wojewodów z wnioskami o zwiększenie dotacji celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, dotyczących prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których te ruchy występują oraz prowadzeniu rejestru ww.;
- założeniu elektronicznego rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi i terenów na których te ruchy wystąpiły;
- zobowiązaniu podległych pracowników do wprowadzania do rejestru wyników obserwacji terenów osuwisk;
- zwróceniu się na piśmie do PIG-PIB o przekazanie kart rejestracyjnych wg aktualnego stanu oraz bieżącego informowania o wprowadzanych zmianach;
- podjęciu działań w celu wytypowania terenów, które powinny zostać objęte monitoringiem w pierwszej kolejności;
- wprowadzeniu do BIP powiatu informacji o prowadzonym rejestrze terenów na których wystąpiły ruchy masowe ziemi i zagrożonych takimi ruchami;

- uzupełnieniu rejestru;
- dokonaniu lustracji terenów na których występują osuwiska.

wójtów, burmistrzów i prezydentów miast m.in. o:

- przypisaniu, w drodze zarządzenia, właściwej komórce organizacyjnej urzędu zadań dotyczących zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom;
- przygotowaniu zmian do „Planu zarządzania kryzysowego” dotyczących zagrożeń wynikających z masowych ruchów ziemi oraz określenia procedur reagowania w takich przypadkach;
- dokonaniu aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w celu uwzględnienia terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi;
- sporządzeniu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; wprowadzeniu zmian do treści studium w zakresie informacji dotyczących terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi;
- wystąpieniu do PIG-PIB o wycenę kosztów badań geologicznych i określenia stopnia zagrożenia osuwiskowego oraz potrzeby stabilizacji osuwisk;
- ustaleniu procedury monitorowania terenów osuwisk i zagrożonych ruchami masowymi ziemi przez gminny zespół zarządzania kryzysowego;
- wystąpieniu do PIG-PIB o założenie konta dostępu do SOPO; przygotowywaniu własnej ewidencji osuwisk; uwzględnieniu wniosków w ramach kontroli zarządczej.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, przeprowadzających kontrole

Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Jednostka objęta kontrolą
Delegatura w Białymstoku	Urząd Gminy Rutka-Tartak
	Urząd Gminy Wiązajny
	Starostwo Powiatowe w Suwałkach
	Urząd Gminy w Jeleniewie
Delegatura w Krakowie	Starostwo Powiatowe w Tarnowie
	Starostwo Powiatowe w Myślenicach
	Urząd Gminy Lubień
	Urząd Gminy w Tarnowie
	Urząd Miejski w Zakliczynie
	Urząd Gminy i Miasta Dobczyce
	Urząd Gminy w Wiśniowej
Delegatura w Olsztynie	Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim
	Urząd Miejski w Ornecie
	Urząd Gminy w Lidzbarku Warmińskim
Delegatura w Rzeszowie	Starostwo Powiatowe w Strzyżowie
	Urząd Miejski w Strzyżowie
	Urząd Gminy w Wiśniowej
	Urząd Gminy w Birczy
Delegatura we Wrocławiu	Starostwo Powiatowe w Kłodzku
	Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach Śląskich
	Urząd Gminy w Kłodzku
	Urząd Gminy w Nowej Rudzie
	Urząd Miejski w Ziębicach
	Urząd Gminy w Kamieńcu Ząbkowickim
	Urząd Miejski w Leśnej
Departament Środowiska	Ministerstwo Środowiska w Warszawie
	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie
	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie

5.2. Zestawienie liczby i wartości zadań z zakresu przeciwdziałania skutkom osuwisk lub ich usuwania, na które udzielono dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa (z części 83 poz.4).

	2011 r.			2012 r.			2013 r.			2014 r.			2015 r.			2016 r.*		
	liczba jedn.	liczba zadań	kwota (tys. zł)	liczba jedn.	liczba zadań	kwota (tys. zł)	liczba jedn.	liczba zadań	kwota (tys. zł)	liczba jedn.	liczba zadań	kwota (tys. zł)	liczba jedn.	liczba zadań	kwota (tys. zł)	liczba jedn.	liczba zadań	kwota (tys. zł)
Wyszczególnienie																		
województwo małopolskie	X	44	10 208,0	X	43	11 793,3	X	37	31 456,0	X	18	22 763,9	X	34	27 842,2	X	26	21 782,5
urzędy miast / gmin	18	28	5 172,7	21	30	9 984,4	20	26	13 152,7	11	12	17 564,8	17	26	16 549,0	12	17	7 071,5
urzędy powiatowe	6	10	4 574,8	4	11	387,9	5	9	11 146,7	2	3	1 704,0	2	3	1 629,8	3	6	4 719,7
urzędy marszałkowskie	1	6	460,5	1	2	1 420,9	1	2	7 141,3	1	3	3 495,1	1	5	9 663,4	1	3	8 991,2
województwo podkarpackie	X	34	20 281,0	X	40	14 651,9	X	26	18 098,8	X	16	22 035,9	X	26	19 617,5	X	34	14 091,0
urzędy miast / gmin	9	10	7 246,7	11	18	2 575,5	5	6	1 310,3	8	9	9 737,7	8	14	7 700,1	11	18	8 837,1
urzędy powiatowe	9	24	13 624,3	9	22	12 076,7	7	17	15 813,7	5	6	10 576,4	7	10	5 317,4	6	11	2 345,7
urzędy marszałkowskie	-	-	0,0	-	-	0,0	1	3	974,8	1	1	1 721,8	1	2	6 000,0	1	5	2 308,3
województwo śląskie	X	6	3 184,1	X	15	8 151,6	X	10	4 697,4	X	6	912,0	X	8	835,2	X	8	2 177,7
urzędy miast / gmin	2	4	134,1	9	13	4 803,1	5	8	2 672,2	3	4	544,1	5	5	262,4	6	7	2 030,7
urzędy powiatowe	1	2	3 050,0	1	1	815,0	2	2	2 025,2	1	2	367,9	2	3	572,8	1	1	147,0
urzędy marszałkowskie	-	-	0,0	1	1	2 533,5	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
województwo mazowieckie	X	1	2 638,8	X	2	2 108,6	X	1	89,6	X	2	3 417,2	X	2	890,4	X	3	6 590,0
urzędy miast / gmin	1	1	2 638,8	2	2	2 108,6	1	1	89,6	1	1	3 000,0	1	1	250,9	2	2	2 590,0
urzędy powiatowe	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	1	1	477,2	1	1	639,5	-	-	0,0
urzędy marszałkowskie	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
województwo świętokrzyskie	X	1	104,0	X	-	0,0	X	2	2 577,1	X	1	39,9	X	3	198,4	X	4	3 790,9
urzędy miast / gmin	1	1	104,0	-	-	0,0	1	1	757,1	1	1	39,9	1	1	33,6	1	1	970,0
urzędy powiatowe	-	-	0,0	-	-	0,0	1	1	1 820,0	-	-	0,0	2	2	158,8	2	3	2 820,9
urzędy marszałkowskie	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
województwo lubelskie	X	1	40,0	X	4	696,7	X	3	3 168,8	X	-	0,0	X	-	0,0	X	1	41,0
urzędy miast / gmin	-	-	0,0	3	4	696,7	1	1	908,8	-	-	0,0	-	-	0,0	1	1	41,0
urzędy powiatowe	1	1	40,0	-	-	0,0	1	2	2 260,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
urzędy marszałkowskie	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
województwo kujawsko-pomorskie	X	-	0,0	X	2	106,7	X	2	1 083,9	X	3	1 973,0	X	-	0,0	X	-	0,0
urzędy miast / gmin	-	-	0,0	1	2	106,7	2	2	1 083,9	2	3	1 973,0	-	-	0,0	-	-	0,0
urzędy powiatowe	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
urzędy marszałkowskie	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
województwo dolnośląskie	X	-	0,0	X	-	0,0	X	-	0,0	X	-	0,0	X	1	228,9	X	3	1 017,1
urzędy miast / gmin	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	1	1	260,0
urzędy powiatowe	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	1	1	228,9	2	2	757,1
urzędy marszałkowskie	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
Ministerstwo Infrastruktury (Urząd Morski w Słupsku)	X	1	4 455,1	-	-	0,0	X	-	0,0	X	-	0,0	X	-	0,0	X	-	0,0
urzędy miast / gmin	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
urzędy powiatowe	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
urzędy marszałkowskie	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
RAZEM	X	88	41 501,0	X	106	37 508,8	X	81	61 172,1	X	46	51 131,8	X	74	49 612,6	X	79	49 490,1

*) według udzielonych promes

5.3. Stan prawny dotyczący kontrolowanej tematyki

Art. 3 pkt 32a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*⁹⁹ **ruchy masowe ziemi** określa jako powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spływanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzeliny i gleby.

Art. 101 pkt 6 ww. ustawy stanowi, że ochrona powierzchni ziemi polega na zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

Natomiast ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o *stanie klęski żywiołowej*¹⁰⁰ w art. 3 ust. 1 pkt 2 określa osuwiska ziemi jako zdarzenie związane z działaniem sił natury, czyli katastrofę naturalną.

Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy¹⁰¹ prowadzi wszechstronne badania budowy geologicznej kraju, a także obok działalności naukowej wypełnia zadania m.in. państwowej służby geologicznej, zgodnie z art. 163 ust. 1 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*.

PIG-PIB działa na podstawie następujących aktów prawnych:

- ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o *instytutach badawczych*¹⁰²;
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie nadania Państwowemu Instytutowi Geologicznemu w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego¹⁰³;
- Statutu Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego zatwierdzonego w dniu 24 lutego 2011 r.

Państwowa służba geologiczna wykonuje zadania państwa w zakresie geologii m.in.:

- inicjuje, koordynuje i wykonuje zadania zmierzające do rozpoznania budowy geologicznej kraju, w tym prac o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w szczególności dla odnowienia bazy surowcowej kraju, ustalania zasobów złóż kopalin, a także dla ochrony środowiska;
- gromadzi, udostępnia, przetwarza i archiwizuje informację geologiczną;
- prowadzi bazy danych geologicznych;
- koordynuje i wykonuje prace z zakresu kartografii geologicznej oraz wykonuje prace pilotażowe z tego zakresu;
- rozpoznaje i monitoruje zagrożenia geologiczne (art. 162 ust. 1 ww. ustawy).

Państwowa służba geologiczna jest finansowana ze środków budżetu państwa w części dotyczącej środowiska będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw środowiska (art. 162a ust. 1 ww. ustawy)

Nadzór merytoryczny nad działalnością PIG sprawuje Minister Środowiska – art. 163 ust. 3 ww. ustawy.

Państwowa służba geologiczna, oprócz zadań zapisanych w ustawie, realizuje zadania bieżące zlecane przez Ministerstwo Środowiska. Należą do nich: opiniowanie zarządzeń, instrukcji, projektów, ustaw i rozporządzeń, opracowywanie ekspertyz, prognoz lub programów w zakresie występowania złóż, możliwości wydobywania i ochrony złóż kopalin. W ostatnich latach wzrosła liczba zadań z zakresu monitorowania zagrożeń geosrodowiskowych, rozpoznawania obszarów zanieczyszczonych i skażonych, ochrony środowiska abiotycznego i promowania geoturystyki.

PIG-PIB nie jest jednostką sektora finansów publicznych, prowadzi własną gospodarkę finansową, zgodną z ogólnymi przepisami zawartymi w ustawach oraz wewnętrzną polityką rachunkowości.

Instytut występuje w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek, pokrywa koszty bieżącej działalności z uzyskiwanych przychodów oraz odpowiada za swoje zobowiązania (art. 18 ustawy o *instytutach badawczych*).

Zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie nadania PIG w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego, źródłem finansowania działalności Instytutu są środki finansowe:

⁹⁹ Dz. U z 2016 r. poz. 672, ze zm.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 333, ze zm.

¹⁰¹ Dalej: PIG-PIB.

¹⁰² Dz. U. z 2016 r. poz. 371.

¹⁰³ Dz. U. Nr 45, poz. 363.

- ustalane w ustawach budżetowych na realizację zadań państwowej służby geologicznej i państwowej służby hydrogeologicznej, które to zadania wykonuje Instytut; dysponentem środków budżetowych ustalanych na realizację tych zadań jest minister właściwy do spraw środowiska;
- pozyskiwane przez Instytut na podstawie umów na realizację zadań państwowej służby geologicznej i państwowej służby hydrogeologicznej ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- przyznawane Instytutowi przez ministra właściwego do spraw nauki na podstawie przepisów o zasadach finansowania nauki;
- uzyskiwane ze źródeł określonych w przepisach, dotyczących warunków i sposobu gospodarki finansowej jednostek badawczo-rozwojowych.

W art. 35 ustawy *o instytutach* enumeratywnie wskazane są następujące obszary, których nadzór leży w gestii ministra nadzorującego instytut badawczy:

- nadzór nad zgodnością działań instytutu z przepisami prawa i statutem;
- nadzór nad realizacją przez instytut podstawowych zadań instytutu określonych w art. 2 ust. 1 ustawy *o instytutach*,
- nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 ww. ustawy kontrolę w ramach nadzoru przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej. W myśl art. 36 ust. 1 i 2 minister nadzorujący nie rzadziej niż raz na 3 lata, przeprowadza kontrolę instytutu w celu dokonania oceny działalności finansowej instytutu, organizacji i jakości pracy instytutu oraz jakości zarządzania instytutem. Po przeprowadzeniu kontroli na podstawie jej wyników minister nadzorujący może podjąć czynności określone w art. 7 ust. 1, tj. instytut może zostać połączony z innym instytutem, podzielony, zreorganizowany czy przekształcony w instytucję gospodarki budżetowej, następnie określone w art. 9 ust. 2 lub art. 26 ustawy *o instytutach*.

Ponadto, zgodnie z art. 18 ust. 13 sprawozdania finansowe instytutu zatwierdza minister nadzorujący instytut.

Nadzór Ministra Środowiska w obszarze personalnym obejmuje:

- powołanie i odwołanie dyrektora instytutu – art. 24 ust. 2 i art. 26 ustawy *o instytutach*,
- wyznaczenie osoby pełniącej funkcję dyrektora instytutu w przypadkach określonych w art. 24 ust. 5 i art. 26 ust. 3 ustawy *o instytutach*.

W PIG pracownicy mogą wykonywać czynności zarówno w oparciu o umowę o pracę jak i na podstawie zlecenia w drodze umowy cywilnoprawnej. Zgodnie z art. 29 § 1, 2 i 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*¹⁰⁴, umowa o pracę określa strony umowy, rodzaj umowy, datę jej zawarcia oraz warunki pracy i płacy, w szczególności: rodzaj pracy, miejsce wykonywania pracy, wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia, wymiar czasu pracy, termin rozpoczęcia pracy. Umowę o pracę zawiera się na piśmie.

Umowy cywilnoprawne są innymi niż umowy o pracę formami powierzenia pracy, które są regulowane przez przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*¹⁰⁵. Podstawowe cechy świadczenia pracy na podstawie ww. umów, odróżniające je od pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę, to:

- większa swoboda podejmowania działań przez świadczącego pracę,
- dopuszczalna jest możliwość podzlecenia pracy;
- można określić miejsce i czas wykonywania pracy, ale nie jest to konieczne, bardziej liczy się samo wykonanie pracy, a nie jej czas i miejsce.

PIG-PIB (państwowa osoba prawna) zobowiązany jest do stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*¹⁰⁶, za wyjątkiem przypadków: o których mowa w art. 4 pkt 8 ustawy (wartość przedmiotu zamówienia nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro) oraz w art. 4 pkt 8a (zamówienia, których przedmiotem są dostawy lub usługi służące wyłącznie do celów prac badawczych,

¹⁰⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, ze zm.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

eksperymentalnych, naukowych lub rozwojowych, które nie służą prowadzeniu przez zamawiającego produkcji seryjnej mającej na celu osiągnięcie rentowności rynkowej lub pokryciu kosztów badań lub rozwoju, jeżeli ich wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8).

Organami administracji geologicznej zgodnie z art. 156 ust. 1 i 2 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze* są: 1) minister właściwy do spraw środowiska; 2) marszałkowie województw; 3) starostowie. Wykonują oni swoje zadania przy pomocy odpowiednio: Głównego Geologa Kraju, geologa wojewódzkiego i geologa powiatowego.

Art. 110a ust. 1 ustawy POŚ nakłada na starostę obowiązek obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, oraz prowadzenie rejestru zawierającego informacje o tych terenach.

Delegację ustawową, zapisaną w art. 110a ust. 2 ustawy POŚ, wypełnia rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi¹⁰⁷. Określa ono:

- sposób ustalania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;
- metody, zakres i częstotliwość prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;
- informacje, jakie powinien zawierać rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;
- sposób prowadzenia, formę i układ rejestru.

Do obowiązków starostów, zgodnie z art. 17 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁰⁸, należy opiniowanie projektów dokumentów planistycznych gmin w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Ze starostą należy uzgodnić decyzję, przed jej wydaniem, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – art. 53 ust. 4 pkt 5a ww. ustawy.

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o *ochronie gruntów rolnych i leśnych*¹⁰⁹ reguluje sprawy związane m.in. z usuwaniem skutków ruchów masowych na tych gruntach. Zgodnie z art. 20 ust. 2 – rekultywacji gruntów rolnych zdewastowanych lub zdegradowanych w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi dokonuje starosta przy wykorzystaniu budżetu województwa, a rekultywacji gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesienia – przy wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu państwa dokonuje dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie właściwym jest dyrektor parku narodowego – art. 5 ust. 1 ww. ustawy.

Rekultywacji gruntów przeznaczonych na inne cele niż rolnicze dokonuje starosta przy wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu państwa lub środków osób zainteresowanych prowadzeniem działalności na zrehabilitowanych gruntach – art. 20 ust. 2a. Ponadto, starosta ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi, może nakazać właścicielowi gruntu, w drodze decyzji, zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów, lub założenie na nich trwałych użytków zielonych. Właścicielowi gruntów przysługuje zwrot kosztów zakupu nasion i sadzonek ze środków budżetu województwa – art. 15 ust. 2 ww. ustawy.

Kontrolę stosowania przepisów ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* sprawuje m.in. Minister Środowiska na podstawie art. 26 ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych*.

Do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*¹¹⁰, należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności zadania obejmujące m.in. sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. W związku z powyższym to na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast ustawodawca nałożył obowiązki w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące uwzględniania obszarów osuwania się mas ziemnych, które powinny być, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w szczególności określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 2

¹⁰⁷ Dz. U. Nr 121 poz. 840.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.

¹⁰⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 909, ze zm.

¹¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.

pkt 7). Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane również do przeciwdziałania osuwiskom oraz likwidacji ich skutków na terenach gminnych – art. 8 i 9 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Zgodnie z art. 13a ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu¹¹¹ na obszarach wyznaczonych, przez radę gminy, w aktach prawa miejscowego obejmujących obszary na których nastąpiło zniszczenie lub uszkodzenie obiektów budowlanych w wyniku osunięcia ziemi, odbudowa obiektów budowlanych może nastąpić wyłącznie po trwałym ustabilizowaniu terenu z zastosowaniem odpowiednich metod technicznych ustalonych w projekcie geotechnicznym dla skomplikowanych warunków gruntowych trzeciej kategorii geotechnicznej, w rozumieniu przepisów w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych.

Jeżeli na terenie gminy występuje obszar, na którym nastąpiło zniszczenie lub uszkodzenie obiektów w wyniku osunięcia ziemi, a nie był wpisany do rejestru prowadzonego przez starostę, na podstawie art. 110a ust. 1 ustawy – POŚ to wójt, burmistrz lub prezydent miasta występuje do starosty z wnioskiem o wpisanie tego terenu do rejestru. Starosta ma obowiązek wpisać informacje o ww. obszarze do rejestru w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku – art. 13b ust. 1 i 2 ww. ustawy. Rada gminy na obszarach wpisanych do rejestru prowadzonego przez starostę, może na wniosek wójta, burmistrza czy prezydenta miasta wyznaczyć, w drodze aktu prawa miejscowego, obszar na którym obowiązuje zakaz budowy nowych budynków, odbudowy oraz rozbudowy, przebudowy i nadbudowy istniejących budynków, kierując się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia – art. 13c ust. 1. Jeśli po wejściu w życie ww. aktu prawa miejscowego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem jest niemożliwe lub istotnie ograniczone to właściciel albo użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną szkodę albo wykupu nieruchomości lub jej części (art. 13c ust. 2 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 3 przedmiotowej ustawy do odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku powodzi, wiatru, osunięcia ziemi lub działania innego żywiołu w zakresie nieuregulowanym tą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹¹².

¹¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1067.

¹¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.

5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.;
2. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej – Dz. U. z 2014 r. poz. 333, ze zm.;
3. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych – Dz. U. z 2016 r. poz. 371, ze zm.;
4. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze – Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.;
5. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi – Dz. U. z 2015 r. poz. 2099, ze zm.;
6. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy – Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, ze zm.;
7. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny – Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.;
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.;
9. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych – Dz. U. z 2015 r. poz. 909, ze zm.;
10. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.;
11. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.;
12. Ustawa 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 2016 r. poz. 1067;
13. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 32, poz. 159, ze zm.;
14. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.;
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie nadania Państwowemu Instytutowi Geologicznemu w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego – Dz. U. Nr 45, poz. 363;
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi – Dz. U. Nr 121, poz. 840.

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny
9. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
10. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
13. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
14. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
15. Senacka Komisja Środowiska
16. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
17. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
18. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
19. Dyrektor Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego
20. Starostowie, wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast – drogą elektroniczną