

Aspekty prawne i administracyjne związane z zagospodarowaniem terenów zagrożonych osuwaniem mas ziemnych, z perspektywy administracji geologicznej w powiecie



Agnieszka Chećko, POWIAT GRODZKI JAWORZNO

Oddział Karpacki PIG-PIB
KRAKÓW, 17-18 maja 2017 r.



Państwowy Instytut Geologiczny
Państwowy Instytut Badawczy



Narodowy Fundusz
Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej

Regulacje dotyczące ruchów masowych - stan bazy

Kluczowe regulacje dotyczące ruchów masowych pojawiły się jako reakcja na katastrofalne osunięcia mas ziemnych spowodowane długotrwałymi opadami roku 1997.

Zorganizowana we wrześniu 2000 r. konferencja pn. „Prognozowanie i przeciwdziałanie skutkom ruchów osuwiskowych”, doprowadziła do sformułowania postulatów dotyczących stworzenia odpowiednich ram prawnych, wskazując konieczność nowelizacji konkretnych przepisów prawnych, w szczególności:

- ustawy z dnia 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 94 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.);
- ustawy z dnia 04.02.1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.);
- ustawy z dnia 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 76 ze zm.);
- ustawy z dnia 16.10.1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492 ze zm.);
- ustawy z dnia 24.10.1997 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.);
- ustawy z dnia 07.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 99 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.);
- ustawy z dnia 07.07.1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.).

Jako jeden z zasadniczych warunków skutecznej realizacji zadań w dziedzinie przeciwdziałania ruchom osuwiskowym, wskazano zapewnienie ścisłego współdziałania służby geologicznej z jednostkami samorządu terytorialnego, poprzez stworzenie instytucjonalnych form współpracy, określonych w znowelizowanych ustawach i związanych z nimi przepisach wykonawczych.

Próba zespolenia działań służby i administracji

Opracowanie założeń i pierwsze prace w ramach **systemu rejestracji i inwentaryzacji naturalnych zagrożeń geologicznych**, ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk i innych zjawisk geodynamicznych Polski (AGH/PIG) uruchomiony w 2002 r.,



Ustawa o klęsce żywiołowej (Dz. U. Nr. 62, poz. 558, z dnia 22 maja 2002 r.), która po raz pierwszy, w katalogu zdarzeń o charakterze katastrofalnym ujęła zjawiska wywołujące osunięcia mas ziemnych;
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717, z dnia 27 marca 2003 r.) wprowadzającą zasady zagospodarowania i zabudowy terenów objętych ruchami masowymi.



Regulacje prawne - stan aktualny

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – tj. Dz.U. 2017 poz. 519, ze zm.;
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej – Dz. U. z 2014 r. poz. 333, ze zm.;
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych – Dz. U. z 2016 r. poz. 371, ze zm.;
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze – Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.;
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.;
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych – Dz. U. z 2015 r. poz.909, ze zm.;
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.;
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.;
- 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;
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 32, poz. 159, ze zm.;
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.;
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi – Dz. U. Nr 121, poz. 840.

Regulacje Prawa ochrony środowiska

(tj. Dz.U. 2017 poz. 519 za zm.)

Definicje i zasady ogólne

Art. 3 ust. 32 a Ilekroć w ustawie jest mowa o (...) ruchach masowych ziemi – rozumie się przez to powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spęływanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby;

Regulacje ustawy o stanie klęski żywiołowej

(t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 333 ze zm.)

Przepisy ogólne

Art. 3 ust. 1 pkt 2 definiuje katastrofę naturalną jako zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności (...) osuwiska ziemi...

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze

(Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.)

Państwowa służba geologiczna

Art. 162 ust 1 pkt 10 Państwowa służba geologiczna (...) rozpoznaje i monitoruje zagrożenia geologiczne;

Regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.)

Planowanie przestrzenne w gminie

Art. 9

W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy...

Art. 10.

W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych;

W studium określa się w szczególności obszary (...) obszary osuwania się mas ziemnych...

...

Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

5. Studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.)

Planowanie przestrzenne w gminie

Art. 11.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały (...) sporządza projekt studium (...);

...

występuje **o uzgodnienie** projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, z zarządem związku metropolitalnego w zakresie jego zgodności z ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego i z wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów...;

występuje **o opinie dotyczące** rozwiązań przyjętych w projekcie studium do:

a) starosty powiatowego,

...

g) właściwego organu administracji geologicznej,

Regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.)

Planowanie przestrzenne w gminie

Art. 15.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego (...) zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności granice i sposoby zagospodarowania (...) obszarów **osuwania się mas ziemnych**;

Art. 17.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o:

opinie o projekcie planu do (...) właściwych **organów administracji geologicznej** w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych, (...) starosty, jako właściwego **organu ochrony środowiska** w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,

...dla porównania

uzgodnienie projektu planu z (...) właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,

Regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.)

Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji

Art. 50.

Inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

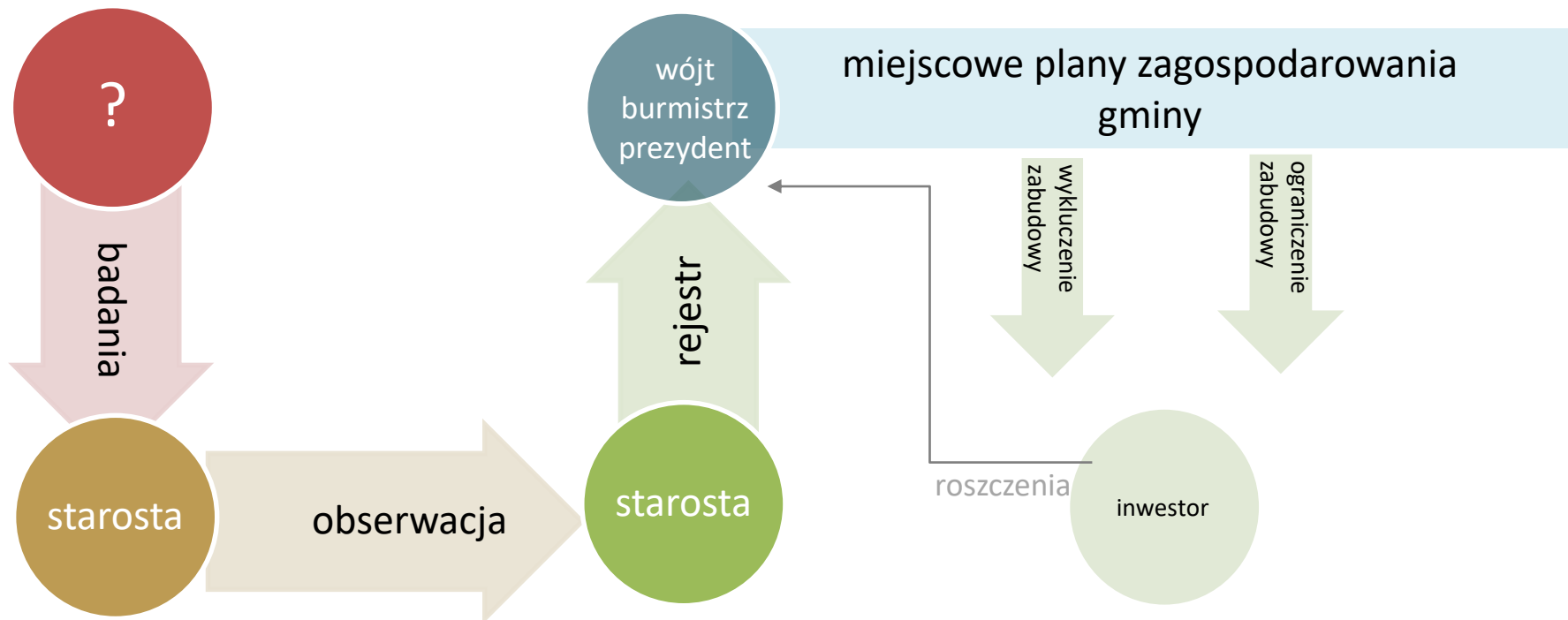
...

Decyzje (...) wydaje się **po uzgodnieniu z:** ...
właściwym **organem administracji geologicznej** – w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych;
starostą, jako właściwym **organem ochrony środowiska** – w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;

Regulacje Prawa ochrony środowiska (tj. Dz.U. 2017 poz. 519)

Ochrona powierzchni ziemi

Art. 110a ust. 1 Starosta (jako organ ochrony środowiska ≠ administracja geologiczna) prowadzi obserwację terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także rejestr zawierający informacje o tych terenach.



Regulacje Prawa geologicznego i górniczego

(Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.)

Państwowa służba geologiczna

Art. 162. 1. Państwowa służba geologiczna wykonuje zadania państwa w zakresie geologii:

- 2) prowadzi centralne archiwum geologiczne;
- 3) gromadzi, udostępnia, przetwarza i archiwizuje informację geologiczną;
- 4) prowadzi bazy danych geologicznych;
- 10) rozpoznaje i monitoruje zagrożenia geologiczne;

2. Państwowa służba geologiczna wykonuje inne, niż określone w ust. 1, zadania państwa w zakresie geologii, powierzone przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Art. 162a. 1. Państwowa służba geologiczna jest finansowana ze środków budżetu państwa w części dotyczącej środowiska będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw środowiska.

Wiarygodne informacje

...badania w ramach SOPO

Aby monitoring osuwiska dostarczał rzetelnych i wiarygodnych informacji konieczne są:

- odpowiedni dobór metod pomiarowych,
- odpowiednie rozmieszczenie punktów pomiarowych,
- właściwa analiza otrzymanych wyników

Właściwa analiza danych uzyskanych z monitoringu powierzchniowego i wglębnego wsparta informacją o wielkości opadów atmosferycznych umożliwia podjęcie, w odpowiednim czasie, działań w celu zminimalizowania strat.

Monitoring powierzchniowy oparty jest na systemie punktów geodezyjnych rozmieszczonych na osuwisku, dla których wykonuje się cykliczne pomiary GPS. Inne nowoczesne narzędzia monitoringu powierzchniowego to: metody teledetekcyjne, w tym interferometria satelitarna oraz naziemny i lotniczy skaningu laserowy.

Otrzymane w wyniku laserowego skanowania lotniczego zdjęcia służą do opracowywania Numerycznego Modelu Pokrycia Terenu i Numerycznego Modelu Terenu. Szczególnie cenny dla specjalistów jest ten ostatni, gdyż przedstawia powierzchnię ziemi bez pokrycia roślinnością i infrastrukturą, stąd możliwa jest dokładna analiza najmniejszych zmarszczek gruntu i tworzących się szczelin, które mogą świadczyć o dynamice ruchów masowych. Powtórzenie nalołów pozwoli na ocenę tempa rozwoju osuwiska i znacznie skróci badania terenowe.

Monitoring wglębny

bazuje na pomiarach wykonywanych sondą inklinometryczną w otworach wiertniczych na różnych głębokościach.

Wspomagany jest pomiarami głębokości zwierciadła wody gruntowej w otworach piezometrycznych.

Wyniki monitoringu dostarczają przede wszystkim informacji o aktualnej aktywności osuwiska oraz wielkości przemieszczeń na powierzchni terenu i w głębi. Na podstawie danych z monitoringu oraz badań geofizycznych otrzymujemy model budowy geologicznej osuwiska z aktywnymi i nieaktywnymi powierzchniami poślizgu, miąższością koluwiów oraz poziomem zwierciadła wód gruntowych.

Możliwość prowadzenia rejestracji i monitoringu osuwisk....

...w ramach administracji geologicznej

- brak fachowców - nawet o ile w powiecie jest geolog jego doświadczenie i specjalizacja mogą być nie związane z ruchami masowymi,
- brak zaplecza technicznego - obowiązki administracji geologicznej szczebla powiatowego zdefiniowane są ustawą PGG, nie ma tam mowy o prowadzeniu badań terenowych, w związku z tym brak formalnej możliwości przygotowania stanowiska pracy i wyposażenia go, często problemem jest zakup ubrań roboczych...
- brak umocowań formalnych - badania terenów osuwiskowych powinny odbywać się w ramach prac studialnych w zakresie planowania przestrzennego , pokrycie mpm na terenie kraju jest niepełne, często gmin nie stać na wykonanie planu, planiści często nie mają świadomości konieczności wykonania takiego opracowania...
- Brak środków finansowych - podział środków finansowych w budżetach powiatowych dysponowany jest pod presją obowiązku najtańszej oferty skutkując usługą o adekwatnej jakości ...

Kontrola NIK Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom

od 8 sierpnia do 21 listopada 2016 r.,

Celem kontroli była ocena prawidłowości 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.

Wnioski z raportu NIK, z kontroli przeprowadzonej w roku 2016 w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom (P/16/048)

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.

Wątpliwości 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.

Dla Ministra Środowiska wskazano potrzebę zmian 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.

Dla Dyrektora PIG-PIB wskazano potrzebę zmian w zakresie:

- 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.

ZAPRASZAM DO DYSKUSJI