

Osuwiska w polskim prawie

Wojciech Rączkowski
Państwowy Instytut Geologiczny
Oddział Karpacki
31-560 Kraków, ul. Skrzatów 1
wojciech.raczkowski@pgi.gov.pl



- Występowanie osuwisk w Polsce
- Historia badań
- Przyczyny występowania
- Możliwości prognozowania
- Straty wywoływane
- Aspekt prawny w nawiązaniu do Projektu System Osłony PrzeciwOsuwiskowej



STATYSTYKA:

na 6 % POLSKI występuje
ponad 95 % wszystkich
znanych osuwisk

1 osuwisko/1 km²

2 – 3 osuwiska/1 km²

Zlewnia Bystrzanki
17,4 osuwisk/ 1 km²
WOP = 30 %

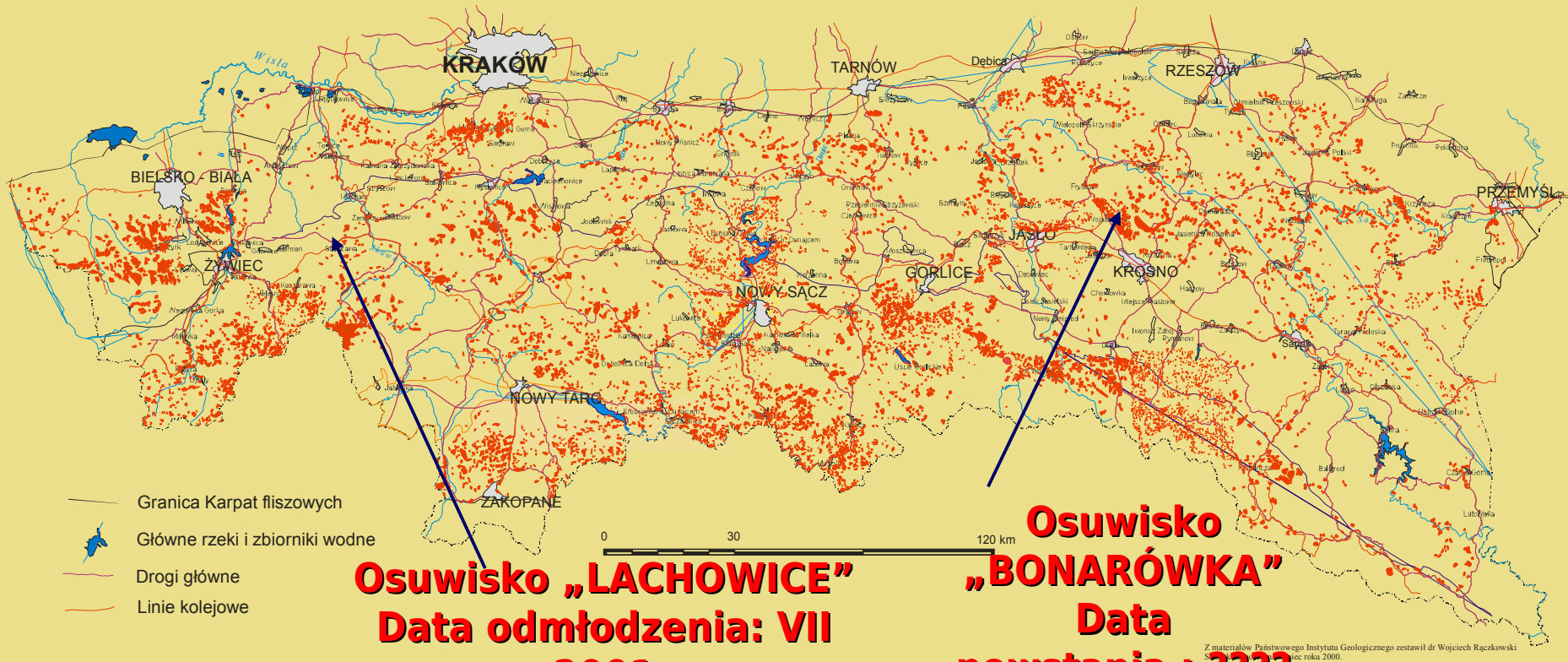
Zlewnie beskidzkie
WOP = 40 – 70 %

1 osuwisko/ 10 km torów
1 osuwisko/ 5 km dróg

1 osuwisko/ 1 km drogi
5 osuwisk/ 1 km drogi

MAPA OSUWISK POLSKIECH KARPAT FLISZOWYCH MAP OF THE LANDSLIDES OF THE POLISCH FLYSCH CARPATHIANS

PAŃSTWOWY INSTYTUT GEOLOGICZNY ODDZIAŁ KARPACKI
POLISH GEOLOGICAL INSTITUTE CARPATHIAN BRANCH



Osuwisko „LACHOWICE”
Data odnowienia: VII
2001

**(P. Nescieruk & W.
Rączkowski)**
13 ha, 1,2 mln m³
koluwiiów
0,45 km x 0,25 km
1,5– 2,0 m skarpa
główna

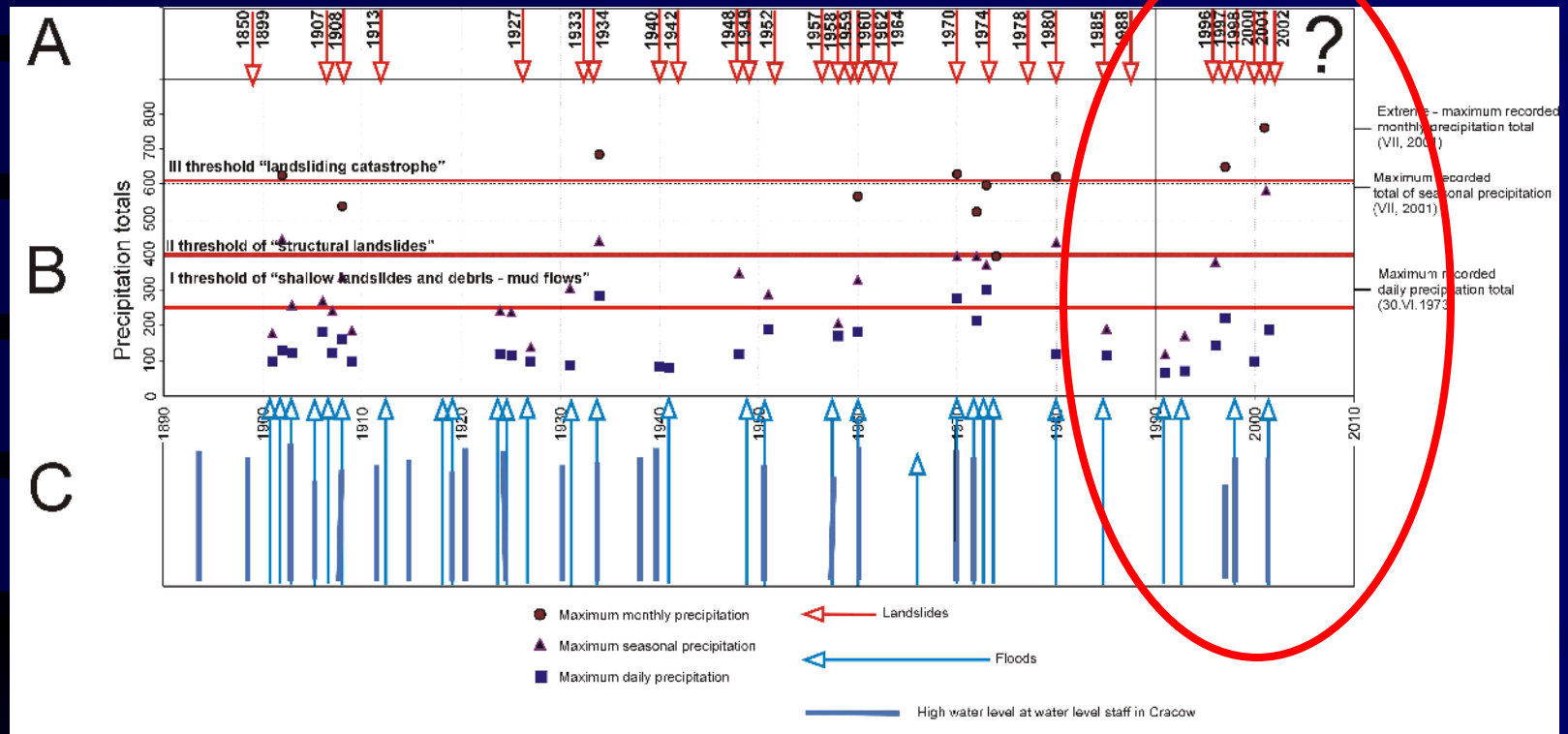
Osuwisko
„BONARÓWKA”
Data
powstania : ????

(L.Bober i in. 1997
„29”)
13 km², 102 mln
m³ koluwiiów
8 km x 1,6 km
60 m skarpa
główna

Data powstania/odnowienia osuwisk

- Większość osuwisk karpackich to **formy stare**, występujące na stokach od **późnego glaciału-początków holocenu, holocenu środkowego**, mniej jest form współcześnie powstających ...i są to osuwiska o mniejszych rozmiarach.
- Odmłodzenie zachodzi w okresach wystąpienia ekstremalnych zjawisk przyrodniczych
- Osuwiska należą w terenach górskich do najbardziej naturalnych zjawisk przyrodniczych ... „im przypisanych”
- Zmienność klimatu jaka wystąpiła na przełomie XX/XXI w. wydaje się być zjawiskiem normalnym

Osuwiska końca XX i początku XXI wieku



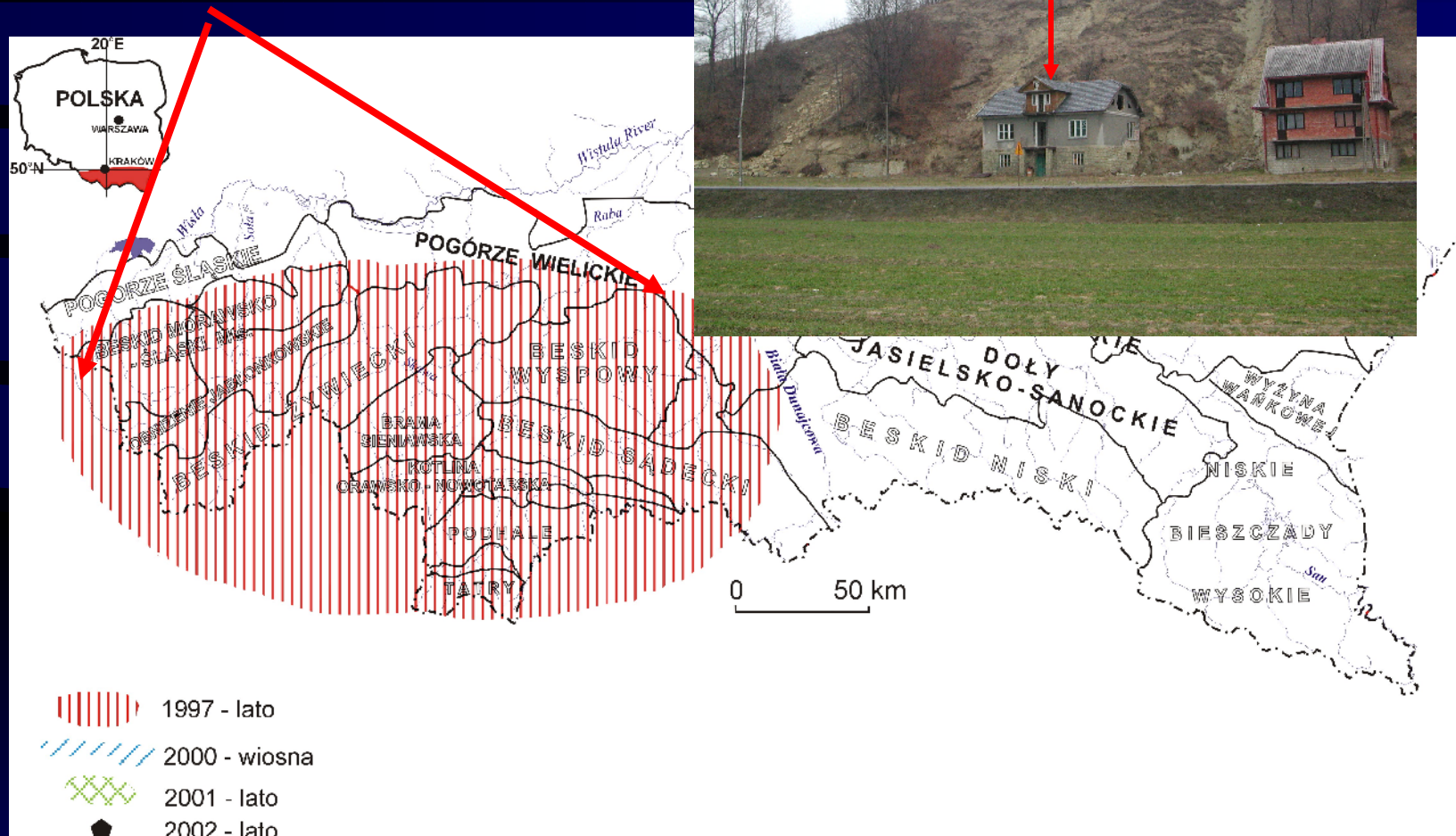
- korelacja z okresami opadów atmosferycznych
- związek z warunkami topnienia śniegu na wiosnę
- trzęsienia ziemi – czynnik o historycznym znaczeniu

CZYNNIKI BIERNE - PASYWNE
(niezmienne w czasie)

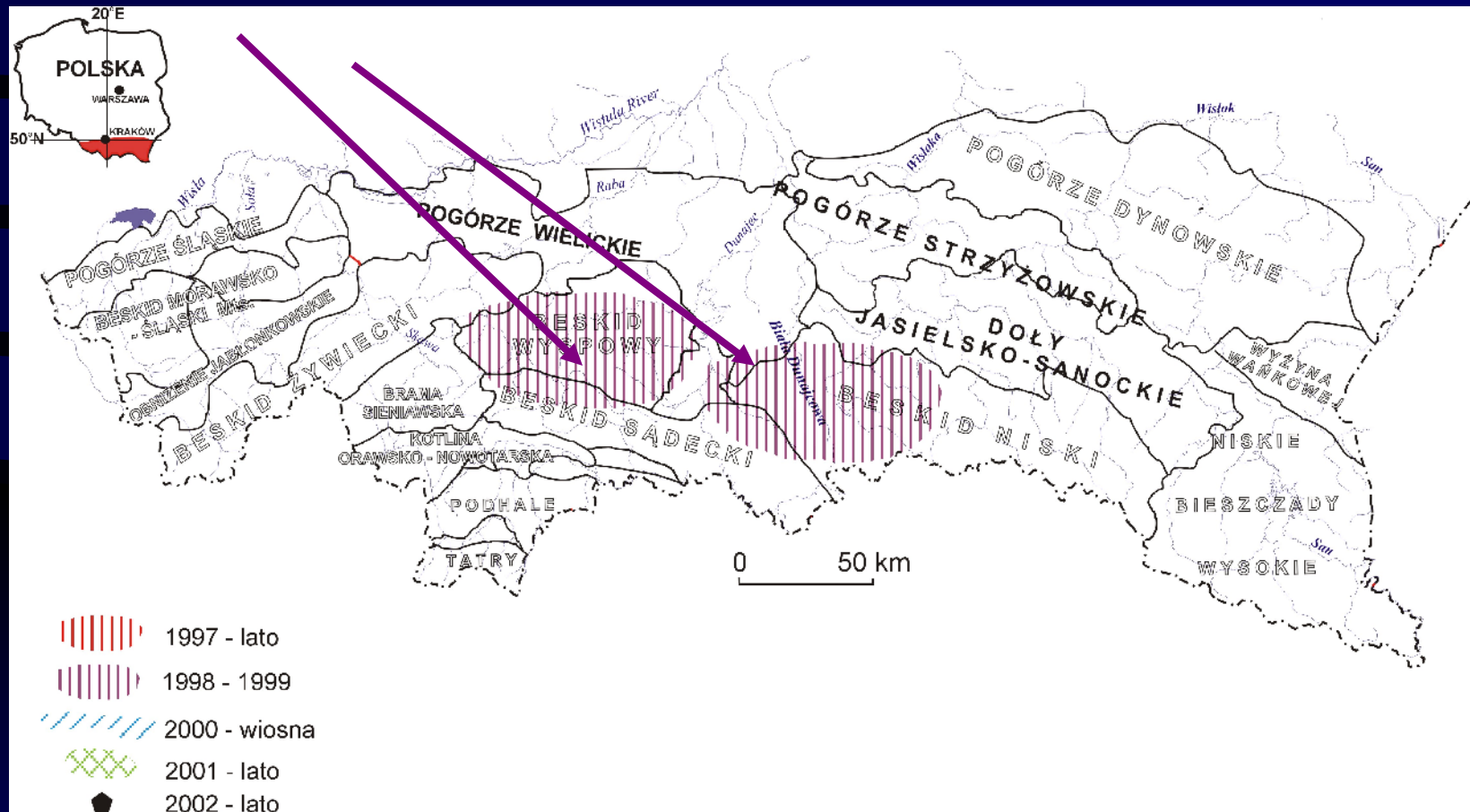
CZYNNIKI ATYWNE
(zmienne)

1997

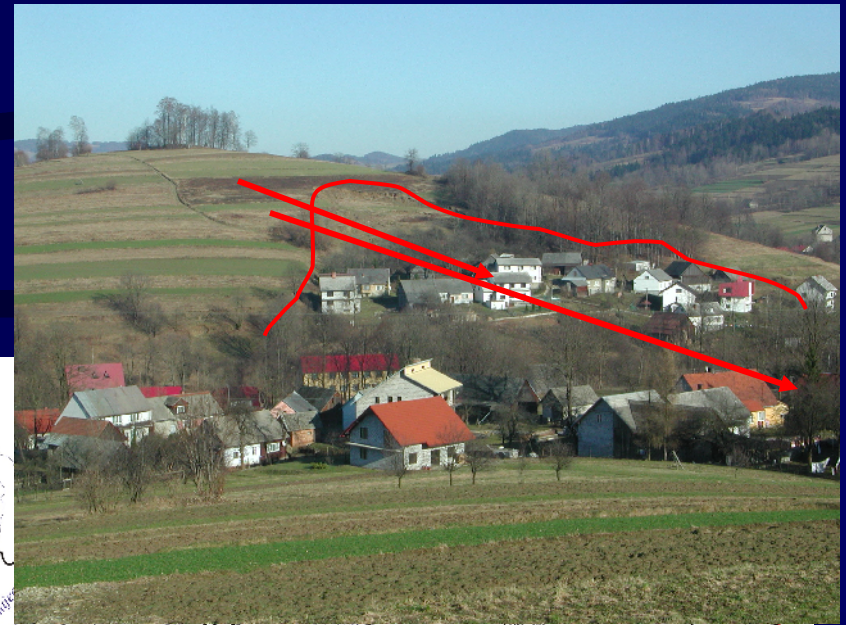
- **Osuwisko w Kamionce Malej (gmina Laskowa) w jego wyniku śmierć poniosła kobieta**



1998 - 1999



2001 - lato



Zniszczenia



Zniszczenia powodują straty:

- Bezpośrednie związane ze zniszczeniem całej infrastruktury na obszarze osuwiska
- Pośrednie związane z zaburzeniem funkcjonalności danego obszaru
- Straty bezpośrednie < straty pośrednie i jak to wskazują badania mogą przekraczać niejednokrotnie nawet 2 -3 krotność strat bezpośrednich

Rok 2007

- Tenczyn



Aspekt prawny osuwisk

We wrześniu 2000 r. w Oddziale Karpackim PIG w Krakowie, zorganizowana była przez Państwowy Instytut Geologiczny i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Konferencja pn. „Prognozowanie i Przeciwdziałanie skutkom ruchów osuwiskowych”.

W materiałach konferencji, p. 5. Komunikatu po Konferencji zostały zamieszczone następujące postulaty odnoszące się do stworzenia odpowiednich uregulowań prawnych.

„Sprawą o zasadniczym znaczeniu jest stworzenie odpowiednich, całościowych regulacji prawnych dotyczących zabezpieczenia i przeciwdziałania zagrożeniom naturalnymi zjawiskami geologicznymi poprzez nowelizację ustaw i innych aktów prawnych, w tym zwłaszcza ustaw:

- - **ustawa z dnia 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 94r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23.01.1987r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony powierzchni ziemi (Dz. U. Nr 4, poz. 23);**
- - **ustawa z dnia 04.02.1994r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.);**
- - **ustawa z dnia 03.02.1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 76 ze zm.);**
- - **ustawa z dnia 16.10.1991r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492 ze zm.);**
- - **ustawa z dnia 24 10. 1997r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.)**
- - **ustawa z dnia 07.07.1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 99r. Nr 15, poz. 139 ze zm.);**
- - **ustawa z dnia 07.07.1994r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) i wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24.09.1998r. w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. Nr 126, poz. 839);**
- - **ustawa z dnia 08.07.1999r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na usuwanie skutków powodzi (Dz. U. Nr 62, poz. 690) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19.10.1999r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu rozliczeń z tytułu dopłat ze środków budżetu państwa do oprocentowania kredytów udzielanych przez banki na usuwanie skutków powodzi oraz prowizji przysługującej Bankowi Gospodarstwa Krajowego z tytułu tych rozliczeń (Dz. U. Nr 82, poz. 956).**

I dalej

- *Konieczne jest także zintensyfikowanie prac parlamentarnych i uchwalenie ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym oraz ustawy o stanie klęski żywiołowej – dających podstawę dla skutecznych działań w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom oraz usuwania ich skutków.*

I dalej ...

- *Zagadnieniem wymagającym osobnego potraktowania jest utworzenie systemu ubezpieczeń i reasekuracji grupowej lub indywidualnej od następstw klęsk żywiołowych z uwzględnieniem terenów występowania procesów geodynamicznych. W tej kwestii pożądane jest przyspieszenie opracowania studium wykonalności zastosowania w warunkach polskich różnych systemów ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych w ramach komponentu – „Osłona przeciwpowodziowa i ograniczenie zagrożenia” Projektu Banku Światowego oraz przedstawienie propozycji rozwiązań w tym zakresie ze strony towarzystw zrzeszonych w Polskiej Izbie Ubezpieczeń.*
- *Jednym z zasadniczych warunków pomyślnej realizacji zadań w dziedzinie przeciwdziałania klęskom żywiołowym, w tym ruchom osuwiskowym, jest zapewnienie ścisłego współdziałania służby geologicznej z jednostkami samorządu terytorialnego przez stworzenie instytucjonalnych form współpracy, określonych w znowelizowanych przepisach ustaw.*

Stało się to główną przyczyną podjęcia prac i uchwalenie m.in. następujące Ustaw:

- 15 marca 2002 roku Sejm RP uchwalił o „*Ustawę o klęsce żywiołowej*” (Dz. U. Nr. 62, poz. 558, z dnia 22 maja 2002), która po raz pierwszy zdefiniowała pełny katalog zagrożeń wywoływanych przez wystąpienie zjawisk o charakterze katastrofalnym.
Zjawiska wywołujące stan klęski żywiołowej stwarzają duże zagrożenia dla ludności zamieszkującej teren ich wystąpienia, wywołują bowiem potencjalne sytuacje mogące wywołać straty przekraczające akceptowalny przez społeczeństwo poziom bezpieczeństwa.
Określenie zagrożeń które mogą wystąpić na danym terenie jest podstawowym zadaniem umożliwiającym przygotowanie działań zapobiegawczych i ograniczających skutki ich wystąpienia.
- Osuwiska po raz pierwszy zostały zaliczone do klęsk żywiołowych.
- A co za tym idzie po raz pierwszy pojawiły się w polskim ustawodawstwie !!!

- W lipcu 2002 r. Rada Ministrów zaakceptowała informację o potrzebie rozwiązań organizacyjno-prawnych i finansowych dla przeciwdziałania i ograniczenia zagrożeń wynikających z ruchów osuwiskowych ziemi.
- Zapobieganie i przeciwdziałanie skutkom osuwisk jest bardziej racjonalne niż stosowanie środków w postaci np. remontu drogi, remontu zabudowań mieszkalnych położonych na obszarze aktualnie czynnego osuwiska.

- W lecie 2002 podjęto prace nad rejestracją i inwentaryzacją naturalnych zagrożeń geologicznych, ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk i innych zjawisk geodynamicznych na terenie Polski (prace te koordynowała Akademia Górniczo Hutnicza w Krakowie).
- Wyniki tych prac miały dostarczyć władzom samorządowym informacji dotyczących rejonów dotkniętych tymi problemami, a władze te powinny je uwzględniać przy konstruowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych jednostek terytorialnych.

- 27 marca 2003 Sejm RP uchwalił *Ustawę „o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”* (Dz.U. nr 80, poz. 717, z dnia 27 marca 2003 r.),
- która określa zasadnicze zasady polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

- Według tej ustawy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:
w Art. 1.2. p.5 – wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych.
- Art 3.1. mówi że „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,, należy do zadań własnych gminy.
- W rozdziale 2 – Planowanie przestrzenne w gminie.
W Art.10.1. mówiącym o zasadach sporządzania studium, powiedziane jest że: „W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z:
- p. 10. występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych, a w punkcie 2, że „W studium określa się w szczególności: p. 11- obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych.

- Art. 11. punkt 1. - określa obowiązki wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, który po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium: w punkcie 8. występuje o opinie dotyczące rozwiązań studium do: i w punkcie g. „właściwego organu administracji geologicznej”.
- Art. 15. Ustawy mówi, że: „Wójt burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.
- W punkcie 2. natomiast powiedziane jest że:
- „W planie miejscowym określa się obowiązkowo:”

- 1. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
- a w punkcie 7.:
- 7. granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;

- W Art. 14. punkt 8. stwierdza się że „Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.
- A w art. 16. punkt 7 powiedziane jest że wójt, burmistrz albo prezydent miasta uzgadnia projekt planu z: i dalej punkt h. – właściwym organem administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

- W związku z tym, że większość wyznaczonych w studium terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych (osuwisk) powinna być wyłączona spod jakiegokolwiek działalności gospodarczej, a zwłaszcza lokalizowania na ich obszarze zabudowy mieszkalnej – bardzo ważne są uwarunkowania Art. 33 i dalszych mówiących o zmianach przeznaczenia terenów których przeznaczenie plan miejscowy zmienia oraz o odszkodowaniach za poniesione rzeczywiście szkody i roszczeniach, o które w stosunku do gminy mogą się starać właściciele terenów których przeznaczenie zostało zmienione w planie zagospodarowania.

- W Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. Z 2001, nr 62, poz.627, ze zmianami) oraz Ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz. U. Z 1995, nr 16, poz. 78 ze zmianami) uwzględniono postulat Rady Ministrów o podjęciu działań dotyczących zapobiegania i ograniczania zagrożeń wynikających z ruchów osuwiskowych mas skalnych. W celu szerszego określenia zjawisk związanych z procesami denudacyjnymi zachodzącymi na stokach, został użyty termin – „ruchy masowe ziemi” – obejmujący wszelkie zjawiska związane z siłą grawitacji (procesy denudacyjne), np. osuwiska, obrywy, spełzywanie, spływy gruzu i ziemi.

- Zmiany w tej ustawie objęły wprowadzenie obowiązku uwzględniania potrzeb w zakresie zapobiegania zagrożeniom związanym z ruchami masowymi ziemi już na etapie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w planach zagospodarowania.
- Powinien być określony kierunek zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności tych procesów.
- Dodatkowym zadaniem nałożonym na Starostę powiatu, jest obowiązek obserwacji terenów zagrożonych procesami denudacyjnymi i prowadzenie rejestru takich terenów oraz rejestru terenów na których te zjawiska występują.
- Rozporządzenie wykonawcze, tzw. „osuwiskowe”, do ustawy zostało wydane w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw rolnictwa oraz do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w 2007 roku (Dz.U. 20.06.2007).

- Zmiany wprowadzone przez te ustawy przyczyniają się do zwiększenia kontroli nad zjawiskami związanymi z ruchami masowymi ziemi, wpływają też na zmianę podejścia do tych zjawisk przez administrację terenową, a także przyczynią się w przyszłości do ograniczenia skutków ich wystąpienia.
- Nastąpi to jednak w momencie dobrego rozpoznania procesów denudacyjnych szczególnie w obszarach ich występowania, a więc przede wszystkim na obszarze polskich Karpat fliszowych (w pierwszym rzędzie) i obszarze Polski (w latach późniejszych).

- Ostatnia w miarę pełna rejestracja tych zjawisk na obszarze Polski (na zlecenie KERM-u) nastąpiła w latach 1960. i odbywała się wzdłuż szlaków komunikacyjnych oraz w obszarach zwartej zabudowy mieszkalnej.
- Rejestracja zjawisk jest kontynuowana przez Państwowy Instytut Geologiczny, m.in.
- w ramach prac nad Szczegółową mapą geologiczną Polski, w skali 1 : 50 000
- w ramach prac projektowych karpackich zbiorników wodnych, czy też jak to odbywa się ostatnio w ramach prac zleconych – przez Ministerstwo Środowiska po katastrofie lat 1997, 2000, 2001
- w ramach prac nad innymi szczegółowymi projektami (MNiI (KBN), projektów własnych Instytutów Naukowych i Uczelni.

- Uzupełnieniem tych uregulowań są zmiany w *Ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, w których znajduje się zapis, że „ochrona gruntów rolnych i leśnych polega również na zapobieganiu procesom degradacji tych terenów spowodowanych ruchami masowymi ziemi. Właściciel gruntów rolnych i leśnych oraz gruntów zrekultywowanych na cele rolne zobowiązany jest do przeciwdziałania ruchom masowym ziemi.
- Zapewnione też są nakłady finansowe na dokonywanie takich rekultywacji.

Pewne implikacje prawne związane
z ruchami masowymi ziemi a wypływające
z wyżej wspomnianych Ustaw wynikają też z:

- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. „o zarządzaniu kryzysowym” (Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590)
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. „Prawo budowlane” (Dz. U. z 1994 r.

Zmiany w polskim ustawodawstwie zmierzają do ograniczania nie tylko skutków występujących ruchów masowych, lecz przede wszystkim do przeciwdziałania ich wystąpieniu w przyszłości aby ograniczyć nie tylko straty ekonomiczne (bezpośrednie i pośrednie) wywoływane przez osuwiska lecz przeciwdziałać im już na etapie planowania.

Łatwiej i przede wszystkim taniej jest ograniczać zabudowę stoków i zboczy dolin karpackich, niż po zaistnieniu katastrofalnych zjawisk osuwiskowych je zabezpieczać i stabilizować.

Stabilizacja osuwisk już powstałych jest możliwa, zwykle bez gwarancji całkowitego ustabilizowania osuwiska, zawsze jednak jest bardzo kosztowna

Szczególnie ważnym aspektem jest tutaj „świadomość zagrożenia” – przyzwyczajenie ludzi zamieszkujących obszary górskie do faktu „życia z zagrożeniem” – jak to jest w pozostałych krajach UE powiedziane:

„living with natural hazard”

Aspekt ten jest bardzo ważnym ze względu na „swoistą amnezję osuwiskową” – występującą w naszym społeczeństwie, która nie pozwala pamiętać (psychika ludzka) tego co nas spotkało w przeszłości, a dzięki której wiadomości o „osuwaniu się stoków górskich” są szybko wymazywane z pamięci.