



KIN.430.005.2018
Nr ew. 128/2019/P/18/031/KIN

Informacja o wynikach kontroli

**WYKORZYSTANIE
NADMORSKIEGO PASA TECHNICZNEGO
DO CELÓW INNYCH NIŻ OCHRONA BRZEGU**

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

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

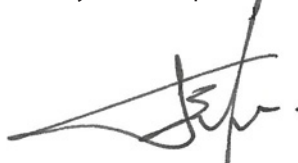
WIZJA

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

Wykorzystanie nadmorskiego pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu

Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Tomasz Emiljan

Akceptuje:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 19.06.2019r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	22
5.1. Nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej nad dyrektorami urzędów morskich w zakresie zadań dotyczących utrzymania pasa technicznego, opracowanie przepisów, wytycznych i standardów dla DUM w zakresie zagospodarowania pasa technicznego i ochrony brzegów morskich	22
5.1.1. Opracowanie przepisów, wytycznych i standardów dla DUM w zakresie zagospodarowania pasa technicznego i ochrony brzegów morskich	22
5.1.2. Nadzór Ministra nad działaniami DUM w zakresie wydawania decyzji i dokonywania uzgodnień w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystywanie pasa technicznego do działania innego niż ochrona środowiska i ochrona brzegów morskich na obszarach pasów technicznych	24
5.2. Określanie i wyznaczanie w terenie granic pasa technicznego i pasa ochronnego na całej długości brzegu oraz jego fizyczne ochranianie	28
5.2.1. Wyznaczanie granic pasa technicznego i ochronnego	28
5.2.2. Działania w zakresie ochrony pasa technicznego	34
5.3. Uzgadnianie przedkładanych przez organy administracji samorządowej projektów planów zagospodarowania przestrzennego, uzgadnianie decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	40
5.3.1. Rozpatrywanie i uzgadnianie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	40
5.4. Wydawanie przez DUM decyzji na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska	46
6. ZAŁĄCZNIKI	54
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	54
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	60
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	65
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	66
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	67

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Minister	Minister właściwy ds. gospodarki morskiej;
MGMiŻŚ	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej;
DUM	Dyrektor Urzędu Morskiego;
UM	Urząd Morski;
pas techniczny	strefa wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska;
pas ochronny	obejmuje obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego, a w przypadku utraty pasa technicznego (podtopienie, powódź, erozja brzegu), przejmuje jego funkcje do czasu wyznaczenia nowych granic pasa technicznego;
klif (wybrzeże klifowe)	faleza, urwisko brzegowe, brzeg wysoki – stroma, często pionowa ściana brzegu morskiego, utworzona wskutek podmywania brzegu przez fale (procesu abrazji);
opaska brzegowa	rodzaj budowli regulacyjnej, stosowanej w hydrotechnice, której funkcją jest umocnienie i zabezpieczenie przed erozją istniejącego brzegu zbiornika wodnego;
morska budowla hydrotechniczna	budowla nawodna lub podwodna usytuowana: na obszarach morskich, w rejonie bezpośredniego kontaktu z akwenami morskimi, tj. w pasie technicznym wybrzeża morskiego lub w portach i przystaniach morskich;
gwiazdobloki	prefabrykowane elementy betonowe służące do budowy umocnień brzegów i umocnień obiektów hydrotechnicznych. Wymiary i ciężar zróżnicowany, zazwyczaj elementy o ciężarze jednostkowym ok. 5 t;
gabion	prostokątny element budowlany wzmacniający skarpę, nasyp ziemny bądź brzeg. Ma formę najczęściej prostokątnego kosza wykonanego z prętów i siatki stalowej, wypełnionego kamieniami lub żwirem;
ostroga brzegowa	budowla ochronna brzegu morskiego, wychodząca w morze poprzecznie do linii brzegowej, wykonana w postaci szczelnej albo ażurowej przegrody, której zadaniem jest rozproszenie energii fali morskiej;
falochron	konstrukcja służąca do ochrony przed działaniem fal. Zwykle jest to konstrukcja hydrotechniczna służąca osłonie (np. portu, promenady) przed działaniem fal;
uom	ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej ¹ ;
pobm	ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” ² ;
uopzp	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ³ ;
kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ⁴ ;
upb	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ⁵ ;
rozporządzenie w sprawie pasa technicznego	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 roku w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic ⁶ ;

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2214, ze zm.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 678, ze zm.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 89, poz. 820, ze zm.

IOW	Inspektorat Ochrony Wybrzeża, komórka organizacyjna w UM;
WINB	Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego;
PINB	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego;
decyzje DUM	decyzje wydawane przez dyrektora UM na podstawie przepisu art. 37 ust. 1 uom;
postanowienia DUM	postanowienia wydawane przez dyrektora UM na podstawie przepisu art. 37 ust. 3 uom;
zarządzenie porządkowe	zarządzenie porządkowe wydawane przez DUM na podstawie przepisu art. 48 ust. 1 uom;
mpzp	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy urzędy morskie wykonywały zadania związane z wykorzystaniem pasa technicznego zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy dyrektorzy urzędów morskich prawidłowo określili i wyznaczyli w terenie granice pasa technicznego i pasa ochronnego na całej długości brzegu?
2. Czy dyrektorzy urzędów morskich ustalili, wdrożyli i egzekwowali przepisy porządkowe w pasie technicznym?
3. Czy urzędy morskie rzetelnie rozpatrywały wnioski o udzielenie zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż ochrona brzegu?
4. Czy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawował właściwy nadzór nad dyrektorami urzędów morskich w zakresie zadań dotyczących utrzymania pasów technicznych?

Jednostki kontrolowane

- Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (MGMiŻS).
- Urzędy Morskie w Gdyni, w Słupsku i w Szczecinie.

Okres objęty kontrolą

Lata 2014–2018 (I–VII)

Wybrzeże nadmorskie stanowi strefę wpływu licznych interesów człowieka, poczynając od gospodarki morskiej, poprzez osadnictwo, turystykę, po działania związane z ochroną przyrody. Turystyka jest obecnie jedną z najszybciej rozwijających się gałęzi gospodarki na wybrzeżu i potrzebuje nowych terenów pod inwestycje, które są lokowane w bezpośrednim zapleczu plaż, na krawędziach klifów, na wałach wydmy. Gminy, rozumiejąc w ten sposób atrakcyjność turystyczną zarządzanych przez siebie terenów, prześcigają się w pomysłach ich zagospodarowania (rozległe zejścia na plażę i tarasy widokowe, utwardzone ścieżki rowerowe na koronie wydmy czy klifu). Model rozwoju turystyki nieuwzględniający interesu przyrody prowadzi do dewastacji środowiska nadmorskiego, a co za tym idzie - wzrostu kosztów jego odtwarzania. Wzrastają też koszty ochrony samych inwestycji, ponieważ istnieje uzasadnione ryzyko, że w wyniku erozji znajdują się one w bezpośrednim, zbyt bliskim sąsiedztwie morza. Planując rozwój turystyki i zagospodarowanie polskiego wybrzeża, należy brać pod uwagę fakt, iż przy prognozowanym i rzeczywiście notowanym systematycznym wzroście poziomu morza, woda będzie atakować ląd i coraz głębiej weń wkraczać. Oznacza to, że koszty z tym związane będą rosły, a podejmowane działania nie dadzą gwarancji powodzenia, ponieważ nie jest możliwe całkowite zatrzymanie erozji. Kluczowe kompetencje w zakresie zarządzania i gospodarowania w obszarze przybrzeżnym posiadają Dyrektorzy UM którzy są bezpośrednio odpowiedzialni za zarządzanie pasem technicznym i współdecydują o gospodarowaniu w pasie ochronnym.

Zdjęcie nr 1

Obszar pasa technicznego na klifie w Ustroniu Morskim o szerokości około 2 metrów, w tle zabudowa na koronie klifu



Źródło: Zdjęcia własne, zespół kontrolny NIK.

Stan prawny kształtuje bardzo silną pozycję UM w planowaniu przestrzennym obszarów przybrzeżnych. Dzięki ochronnym działaniom UM możliwe byłoby choć częściowe powstrzymanie wskazanych powyżej niekorzystnych tendencji. Gminy planują szereg nowych inwestycji,

a udzielenie pozwolenia na budowę jednej stwarza precedens i powoduje naciski na wydawanie decyzji pozytywnych pozostałym. W związku z nasilającym się lokowaniem w pasie technicznym licznych nowych obiektów turystycznych o znacznych rozmiarach, powstaje pytanie, dlaczego dochodzi do wydania przez odpowiedzialne organy decyzji wyrażających zgodę na posadawianie tych obiektów w obszarze ustawowo chronionym (często w odległości 2–5 m od brzegu klifu). Jednocześnie inwestowane są olbrzymie środki finansowe w ochronę tego klifu w postaci budowy hydrotechnicznych. Opiniowanie przez DUM, przedstawianych projektów decyzji i pozwoleń nosi charakter uznaniowy, z wyjątkiem obszarów objętych ścisłą ochroną przyrody. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa, m.in. w zakresie wydatków i osiągniętych efektów w obszarze działań dotyczących ochrony brzegów, wskazują na rosnące nakłady na ochronę brzegów morskich. Nakłady ze środków unijnych na ochronę polskiego wybrzeża nie będą zawsze tak dużych rozmiarów, a nieodpowiedzialne gospodarowanie w pasie technicznym, będzie powodowało coroczny wzrost nakładów z budżetu państwa na zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i mienia na tych terenach.

2. OCENA OGÓLNA

Niezgodne z wymogami ustawowymi wykorzystanie pasa technicznego.

Nieprawidłowe określenie granic pasa technicznego w UM w Słupsku.

Brak jednolitego egzekwowania przepisów porządkowych w pasie technicznym

Nierzetelne rozpatrywanie spraw i wydawanie decyzji przez dyrektorów UM.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organy administracji morskiej nie w pełni wykonywały ustawowe zadania związane z wykorzystaniem obszaru pasa technicznego zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

Brak sprawowania przez Ministra, stanowiącego naczelnym organem administracji morskiej, skutecznego nadzoru nad wykorzystaniem pasa technicznego zgodnie z przepisami ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, doprowadził do niejednolitego realizowania przez dyrektorów urzędów morskich obowiązujących uregulowań prawnych i nierzetelnego wykonywania ich zadań. Minister nie wykorzystał przysługujących mu środków nadzoru nad wyznaczaniem granicy pasa technicznego przez dyrektorów urzędów morskich, co spowodowało nieprawidłowe interpretowanie przepisów w tym zakresie.

Dyrektorzy urzędów morskich zrealizowali ustawowe zadanie określenia granic pasa technicznego na całej długości morskiej linii brzegowej. Pozytywnie oceniono realizację formalnych uwarunkowań tego zadania. Prawidłowo zostały zrealizowane obowiązki w zakresie wydania zarządzeń dyrektorów UM określających granice pasa technicznego i ogłoszenia tych zarządzeń w wojewódzkich dziennikach urzędowych właściwych ze względu na terytorialny zakres ich obowiązywania. Negatywnie oceniono sposób określenia granic pasa technicznego przez dyrektora UM w Słupsku oraz brak aktualizowania tych granic przez 12 lat od daty ich ustanowienia w 2006 r., pomimo zachodzących zmian w ukształtowaniu obszaru objętego pasem technicznym. W przywołanym okresie Minister nie podjął działań nadzorczych w celu usunięcia w podległym urzędzie wskazanej nieprawidłowości.

Nie były przeprowadzane przez Ministra kontrole działalności dyrektorów UM w powyższym zakresie, pomimo ujmowania ich w rocznych planach kontroli w MGMIŻŚ.

Dyrektorzy wszystkich trzech urzędów morskich ustanowili przepisy porządkowe obowiązujące na obszarze pasa technicznego w formie zarządzeń porządkowych i prawidłowo je ogłosili we właściwych terenowo wojewódzkich dziennikach urzędowych. Negatywnie oceniono bezpodstawne określenie w przepisach zarządzenia porządkowego wydanego przez dyrektora UM w Słupsku, kompetencji dyrektora w zakresie wymierzania kar pieniężnych. Ponadto NIK zwraca uwagę na występowanie w zarządzeniach dyrektorów UM zróżnicowanych uregulowań dotyczących tego samego typu spraw i zachowań, w zależności od praktyki przyjętej w poszczególnych urzędach.

Przyczynił się do tego m.in. oceniony negatywnie przez NIK brak opracowania przez Ministra zasad współpracy organów administracji morskiej z organami samorządów gmin i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną. Konsekwencją braku takich zasad było niejednolite rozwiązywanie problemów administrowania obszarem pasa technicznego w przypadkach spornych stanowisk organów samorządowych i urzędów morskich, m.in. w zakresie dotyczącym odpowiedzialności i ponoszenia kosztów za zdarzenia niezależne od żadnej ze stron.

NIK oceniła pozytywnie wydawanie przez dyrektorów UM, postanowień w zakresie uzgadniania przedkładanych przez organy samorządu terytorialnego projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W 22 na 45 objętych badaniem, decyzjach wydanych przez dyrektorów urzędów morskich dot. wykorzystania pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska, stwierdzono nieprawidłowości, które upoważniały do sformułowania oceny negatywnej dla realizacji tych zadań. Polegały one na: nieprawidłowym uzasadnieniu faktycznym decyzji, przekroczeniu terminów załatwienia

OCENA OGÓLNA

sprawy, w skrajnych przypadkach sięgające 112 dni, braku części wymaganych dokumentów, braku określenia w decyzjach istotnych danych warunkujących ich prawidłową realizację. Powyższe nieprawidłowości w różnym zakresie występowały we wszystkich UM. Dyrektorzy UM nie dokonywali sprawdzenia realizacji warunków i uwag zamieszczanych w wydawanych postanowieniach i decyzjach, w celu stwierdzenia, czy zostały one spełnione przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, szczególnie w przypadku trwałych obiektów budowlanych.

Ponadto NIK oceniła jako nierzetelne działania dyrektorów UM dotyczące braku uwzględniania lub wręcz braku zasięgnięcia opinii wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych funkcjonujących w tych urzędach (Inspektoraty Ochrony Wybrzeża), przy wydawaniu decyzji i postanowień w sprawach wykorzystania pasa technicznego, szczególnie w sytuacjach mających znaczący wpływ na stan bezpieczeństwa tego obszaru.

Stwierdzono także brak prowadzenia analiz przez Ministra w zakresie wydawanych przez dyrektorów UM decyzji dopuszczających wznoszenie stałych obiektów budowlanych - w szczególności na koronach klifów - w świetle zasadności i wysokości ponoszonych nakładów ze środków publicznych na budowę hydrotechniczne zabezpieczające te odcinki brzegu.

Jako nierzetelne, niecelowe i niegospodarne NIK oceniła działania dyrektora UM w Słupsku, polegające na oddawaniu nieruchomości Skarbu Państwa położonych w pasie technicznym, przyjętych przez ten organ w trwały zarząd w celu wykonywania zadań ustawowych i działalności statutowej, do odpłatnego korzystania na podstawie umów dzierżawy w celu prowadzenia przez dzierżawców działalności komercyjnej. Zawieranie tych umów nie miało uzasadnienia w przepisach uom i statutu UM w Słupsku. W zawieranych umowach dzierżawy stosowano stawki minimalne. Nie przeprowadzano przetargów, w których można byłoby uzyskać ceny konkurencyjne. Negatywnie oceniono także funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w UM w Słupsku.

Niegospodarne zarządzanie
nieruchomościami
w pasie technicznym

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Brak skutecznego nadzoru Ministra nad działaniami dyrektorów UM

Wyniki kontroli wykazały niewystarczający nadzór Ministra nad wykorzystaniem pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Minister nierzetelnie realizował zadania określone dla naczelnego organu administracji morskiej w art. 38 ust 2 uom⁷. Ustalenia kontroli wykazały, że w Ministerstwie nie prowadzono systematycznych, skutecznych działań nadzorczych nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w kontrolowanym zakresie.

Nadzór Ministra nad wydawaniem przez dyrektorów urzędów morskich decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz postanowień w sprawie dokonywania uzgodnień w zakresie wykorzystania pasa ochronnego ograniczał się do rozpoznawania odwołań, zażaleń i skarg, które dotyczyły marginalnego odsetka rozstrzygnięć podejmowanych przez DUM. Uzyskiwanie przez Ministra wiedzy dot. problematyki wykorzystania pasa technicznego było tylko częściowo skuteczne. Wpływ na to miał fakt nieregularnego omawiania tych spraw w ramach posiedzeń „Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa”, oraz niespójny i nieprecyzyjny sposób formułowania przez DUM sprawozdań z działalności, w zakresie informacji o wykorzystaniu pasa technicznego. [str. 22–24]

Minister nie dokonywał analiz decyzji DUM w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, wydawanych w celu posadowienia wieloletnich inwestycji komercyjnych w pasie technicznym, pod kątem ponoszonych lub koniecznych do poniesienia w przyszłości ze środków publicznych, kosztów zabezpieczenia brzegu w tych lokalizacjach. [str. 50–53]

Minister nie przeprowadzał kontroli działalności DUM w zakresie zarządzania pasem technicznym, a tym samym nie sprawdzał prawidłowości działań podejmowanych w tym obszarze, np. nie wykorzystał dostępnych środków nadzoru nad prawidłowym określaniem granicy pasa technicznego przez DUM. W okresie 12 lat, tj. od 2006 r. DUM w Słupsku nie aktualizował granic pasa technicznego, pomimo zachodzących zmian linii brzegu i obszaru tego pasa, a Minister nie miał wiedzy o tej sytuacji i nie podjął działań nadzorczych wobec DUM w Słupsku w celu dokonania przez DUM aktualizacji granic. [str. 19]

Minister nie przypisał w regulaminach wewnętrznych komórkom MGMiŻŚ faktycznie realizowanych zadań w zakresie załatwiania spraw organu II instancji, związanych z rozpatrywaniem wnoszonych do Ministra środków zaskarżenia orzeczeń DUM dotyczących wykorzystania pasa technicznego. Nie określono w tych regulaminach zadań w zakresie nadzoru Ministra nad zagospodarowaniem pasa technicznego. Obowiązek

⁷ Zgodnie z art. 38 ust. 2 uom: *Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w zakresie uregulowanym w niniejszej ustawie oraz w przepisach odrębnych.*

określenia szczegółowego zakresu zadań komórki organizacyjnej, wydziałów, zespołów, samodzielnych stanowisk i sekretariatu, wynikał z Regulaminu organizacyjnego MG MiŻŚ.

Minister określił w regulaminie wewnętrznym Departamentu Gospodarki Morskiej zadanie opracowania zasad współpracy organów administracji morskiej z organami samorządów gmin i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną, jednak podlegała komórka nie zrealizowała tego zadania. [str. 22–23]

Wymienione powyżej zaniechania i braki w skutecznym nadzorze ze strony Ministra miały znaczący wpływ na występowanie nieprawidłowego realizowania zadań przez dyrektorów UM.

DUM wyznaczyli granice pasa technicznego i pasa ochronnego, jednak nie we wszystkich miejscach wykonano to zadanie zgodnie z obowiązującymi przepisami. W UM w Gdyni i w UM w Szczecinie nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym zakresie, natomiast w UM w Słupsku stwierdzono nieprawidłowości w wyznaczeniu granic pasa technicznego zarówno na obszarze wybrzeża wydmowego jak i klifowego. Ustalono, że zadanie dyrektora urzędu morskiego określone w art. 36 ust. 5 pkt 1 ustawy o obszarach morskich, dotyczące wyznaczenia granic pasa technicznego, nie zostało przez dyrektora UM w Słupsku wypełnione zgodnie z przepisami obowiązującego w tym zakresie rozporządzenia. Dla wybrzeży klifowych i wydmowych wytyczenia granic dokonano w oparciu o przepis § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie pasa technicznego, zamiast stosowania przepisu § 2 ust. 1 pkt 1 dla wybrzeża wydmowego i § 2 ust. 1 pkt 2 dla wybrzeża klifowego. Nieprawidłowe wyznaczenie granic pasa technicznego powodowało negatywne skutki dla wykonywania ustawowych zadań organu administracji morskiej, dotyczących ochrony brzegu morskiego. Polegały one m.in. na ekspansywnym inwestowaniu, budowie wielkogabarytowych obiektów budowlanych w bezpośrednim sąsiedztwie krawędzi zbocza klifowego. Możliwość realizacji inwestycji w obszarze pasa technicznego jest bowiem uwarunkowana wydaniem przez dyrektora urzędu morskiego, na podstawie art. 37 ust. 1 uom, decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu, niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Prawidłowe określenie szerokości pasa technicznego miało zatem podstawowe znaczenie dla sprawowania przez dyrektora urzędu morskiego ustawowego nadzoru nad niekorzystnymi dla brzegu morskiego działaniami inwestycyjnymi. Ponadto DUM w Słupsku, po wyznaczeniu granic pasa technicznego w 2006 r., w okresie kolejnych 12 lat nie dokonywał żadnych zmian w przebiegu tych granic, nawet w miejscach zatracenia minimalnych szerokości pasa technicznego po stronie odlądowej. Natomiast dyrektorzy UM w Gdyni i w Szczecinie reagowali na zmiany wywoływane siłami natury w zakresie zmian linii brzegowej i dokonywali korekt wyznaczonego pasa technicznego, poprzez ponowne wyznaczanie granicy pasa technicznego na odcinkach brzegu wymagających tego działania. Zarządzenia dyrektorów urzędów mor-

Nieprawidłowe
wyznaczenie granic
pasa technicznego
w UM w Słupsku

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

skich w sprawie określenia granic pasa technicznego zostały wydane po uzyskaniu wymaganych opinii oraz stosownie do art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, prawidłowo ogłoszone we właściwych wojewódzkich dziennikach urzędowych. [str. 28–34]

Nieskuteczne egzekwowanie przepisów porządkowych w pasie techn. w UM w Słupsku

Dyrektorzy urzędów morskich zarządzeniami w sprawie ochrony terenów pasa technicznego wprowadzili przepisy porządkowe obowiązujące na zarządzanych obszarach pasa i prawidłowo podali ich treść do wiadomości w formie ogłoszenia we właściwych terenowo wojewódzkich dziennikach urzędowych. Zakres tych uregulowań był bardzo zróżnicowany dla terenów pasa technicznego zarządzanych przez poszczególnych dyrektorów, co powodowało, że podejmowanie na odcinkach pasa takich działań, jak np. rozpalanie ognisk, amatorskie poszukiwania bursztynu lub metali, wytyczanie niepublicznych przejść z prywatnych działek na plaże, było zabronione lub bez ograniczeń dozwolone. [str. 34–39]

Również przyjęte zasady egzekwowania przepisów porządkowych i monitorowania porządku oraz siły i środki przeznaczane dla realizacji tego celu były zróżnicowane w poszczególnych UM. Stwierdzono jedynie znikomy zakres współpracy z innymi służbami w zakresie wspólnego patrolowania prewencyjnego w pasie technicznym, zróżnicowany stopień nakładów na uruchamianie siły porządkowe, w szczególności w szczycie sezonu turystycznego, stosowanie różnego rodzaju zabezpieczeń utrudniających niekontrolowane eksploataowanie terenów ochronnych w pasie technicznym. Pracownicy UM w Gdyni i Szczecinie skutecznie prowadzili działania kontrolne i prewencyjne w zakresie utrzymania bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz ochrony środowiska od strony lądowej. Pomimo prowadzenia regularnego patrolowania pasa technicznego przez pracowników służb ochrony wybrzeża na obszarze UM w Słupsku, w wyniku oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK stwierdzono sześć przypadków umieszczenia sezonowych obiektów usługowo-handlowych, dla których nie zostały wydane decyzje DUM o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu. W trakcie kontroli zlokalizowano także pięć tymczasowych obiektów budowlanych o charakterze usługowym, których użytkownicy samowolnie zwiększyli zajmowany obszar pod działalność gospodarczą na plaży, w porównaniu do obszaru określonego w decyzji dyrektora UM w Słupsku. Wobec sprawców naruszeń nie zastosowano kar pieniężnych⁸ przewidzianych w art. 56 pkt 9a uom.

Działaniem nierzetelnym dyrektora UM w Słupsku było niezapewnienie skutecznego przepływu informacji w zakresie wykorzystywania pasa technicznego pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędu oraz nieskuteczne egzekwowanie realizacji przepisów porządkowych, np. w przypadku umieszczenia obiektów i urządzeń w pasie technicznym bez zgody dyrektora urzędu. [str. 34–37]

⁸ Na podstawie art. 56 pkt 9a uom, karze pieniężnej podlega ten, kto wykorzystuje pas techniczny do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska bez zgody dyrektora urzędu morskiego albo wykorzystuje pas techniczny niezgodnie z warunkami określonymi przez dyrektora urzędu morskiego.

Na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich dyrektorzy urzędów morskich wydawali decyzje dot. wykorzystania pasa technicznego do celów innych niż zapewnienie bezpieczeństwa brzegu i ochrona środowiska, a na podstawie art. 37 ust. 3 tej ustawy dokonywali w formie postanowienia uzgodnień decyzji: o pozwoleniu na budowę, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwoleń wodnoprawnych, decyzji w sprawie zmian w zalesianiu, zadrzewianiu, tworzeniu obwodów łowieckich, a także projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego województwa, dotyczące pasa technicznego i pasa ochronnego.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydawania przez dyrektorów UM postanowień w sprawie uzgodnienia, na podstawie art. 37 ust. 3 uom i art. 17 pkt 6 lit. b tiret 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. [str. 40–42]

W wydawanych decyzjach w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, w UM w Gdyni i UM w Słupsku stwierdzono przypadki nieprawidłowego uzasadniania faktycznego decyzji, uniemożliwiania stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji, przekraczania terminu załatwienia sprawy, wynikającego z art. 35 § 3 kpa., braku potwierdzenia wniesienia opłaty skarbowej za złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa, dokumentu poświadczającego prawo do dysponowania nieruchomością. Powyższe nieprawidłowości w różnym zakresie stwierdzono we wszystkich badanych 35 decyzjach wydanych przez DUM w Gdyni i w Słupsku. W UM w Szczecinie nie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości. W UM w Słupsku we wszystkich zbadanych wydanych decyzjach nie określono także istotnych danych, takich jak: wielkość wykorzystywanej powierzchni, liczba obiektów w części pasa technicznego objętej decyzją i ich charakterystyka. Uniemożliwiło to rzetelne sprawdzenie realizacji warunków wykorzystania pasa technicznego. Stwierdzono także przypadek wydania decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego, niezgodnej z uwarunkowaniami określonymi w mpzp, który wcześniej był uzgadniany przez dyrektora UM w Słupsku. [str. 42–45]

Dyrektor UM w Słupsku nie podjął skutecznych działań mających na celu uregulowanie w obszarze pasa technicznego problematyki związanej z istnieniem przejść, łączących plażę z nieruchomościami prywatnymi. Przejścia te nie były ogólnie dostępne i nie zostały oznakowane od strony plaży jako prowadzące do prywatnych posesji, co wprowadzało w błąd osoby korzystające z plaży. Stwierdzono również zły stan techniczny części schodów łączących takie przejścia z plażą. [str. 37–39]

Wydawanie decyzji i postanowień przez dyrektorów UM

Przekraczanie terminów w postępowaniach administracyjnych i braki w dokumentacji dot. decyzji wydawanych przez DUM

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nierzetelna realizacja wewnętrznych procedur przy wydawaniu decyzji na użytkownika pasa techn.

Dyrektorzy UM nie uwzględniali lub nie zasięgaliby opinii wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych własnych urzędów – Inspektoratów Ochrony Wybrzeża, w przypadku wydawania decyzji i postanowień dotyczących wykorzystania pasa technicznego, mających znaczący wpływ na stan bezpieczeństwa pasa, pomimo iż takie wymagania były określane w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych. Stwierdzono przypadki ogólnikowego i nieprecyzyjnego wskazywania warunków i uwag zamieszczanych w wydawanych decyzjach i postanowieniach, które nie stanowiły prawidłowej realizacji kompetencji DUM określonych w art. 37 ust. 1 i 3 uom, ustanowionych w celu zapewnienia ochrony pasa technicznego i ochronnego przed działaniami inwestycyjnymi, które mogą wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo i stabilność tego obszaru.

Dyrektorzy urzędów morskich pomimo określania warunków wykorzystania pasa w wydawanych decyzjach i zamieszczania uwag w postanowieniach dotyczących wykorzystania pasa technicznego i ochronnego, nie dokonywali rzetelnego sprawdzenia, czy te warunki lub uwagi zostały spełnione i uwzględnione przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, w szczególności w przypadku realizacji trwałych obiektów budowlanych. [str. 47–48]

Niegospodarne zarządzanie nieruchomościami w pasie techn. w UM w Słupsku

W UM w Słupsku stwierdzono działania DUM polegające na oddawaniu nieruchomości Skarbu Państwa położonych w pasie technicznym, przyjętych przez ten organ w trwały zarząd w celu wykonywania zadań ustawowych i działalności statutowej, do odpłatnego korzystania na podstawie umów dzierżawy w celu prowadzenia przez dzierżawców działalności komercyjnej. Według stanu na czerwiec 2018 r., aktualne były 34 takie umowy.

Zawieranie tych umów nie znajdowało uzasadnienia w przepisach uom oraz statucie UM w Słupsku, a także w postanowieniach decyzji organów działających w imieniu Skarbu Państwa, ustanawiających trwały zarząd na rzecz urzędu morskiego. Celem trwałego zarządu (zgodnym z wnioskiem DUM w Słupsku o ustanowienie tego prawa) było wykonywanie przez UM zadań statutowych. W zawieranych umowach dzierżawy stosowano stawki minimalne, określone w zarządzeniu wewnętrznym Dyrektora Urzędu. Działania te oceniono jako niegospodarne, zwłaszcza że nie przeprowadzano przetargów.

Nieprawidłowości stwierdzone w obszarze funkcjonowania kontroli wewnętrznej w UM w Słupsku, powodowały, że dyrektor urzędu nie miał dostatecznej wiedzy o funkcjonowaniu urzędu w zakresie zarządzania m.in. pasem technicznym. [str. 48–50]

Uwagi końcowe

Ustalenia kontroli wskazują, że pomimo wydania przez Radę Ministrów w roku 2003 przepisów w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i sposobu wyznaczenia ich granic, organy administracji morskiej nie wypracowały do zakończenia kontroli NIK jednolitego stanowiska w celu ich wdrożenia w życie. Stwierdzone nieprawidłowości stworzyły zagrożenie dla skutecznej realizacji zadań i kompetencji tych organów mających służyć ochronie brzegów morskich i środowiska.

W wyniku kontroli ustalono zróżnicowany sposób rozwiązywania problemów w zakresie współpracy poszczególnych DUM z organami samorządu terytorialnego. Brak odpowiednich uregulowań, umów, lub innego typu rozwiązań wprowadzonych do porządku prawnego, powoduje sytuacje braku określenia jednoznacznej odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego do ponoszenia kosztów związanych z występowaniem zdarzeń losowych typowych wyłącznie dla obszaru wybrzeża morskiego. Do takich problemów należały zidentyfikowane przypadki wyrzucania na brzeg np. martwych zwierząt i ich utylizacji, odpadów organicznych i chemicznych ze statków morskich – badania ich wpływu na bezpieczeństwo ludzi i środowiska. Sytuacje tego rodzaju są rozwiązywane w nieusystematyzowany sposób i wywołują wiele lokalnych sporów oraz stawiają DUM w sytuacji niejednoznacznej pod względem ponoszenia kosztów usuwania skutków tego typu zdarzeń. Np. niektóre gminy partycypują w utylizowaniu martwych zwierząt, a inne zdecydowanie odmawiają. Należy podkreślić, że Sanepid dokonuje zamknięcia plaż w przypadkach ich zanieczyszczenia, koszty badań laboratoryjnych wyrzucanej często ze statków parafiny są bardzo wysokie, a gminy wymagają szybkiego doprowadzenia przez UM plaż do użytkowania przez turystów. Brak jednoznacznych rozwiązań w powyższym zakresie, stwarza zagrożenia dla ludzi i środowiska oraz wprowadza chaos organizacyjny w zakresie zarządzania obszarem pasa technicznego Ponadto ustalenia kontroli wskazują, że w zależności od poszczególnych obszarów administrowanych przez DUM, wdrażają oni bardzo zróżnicowane uregulowania w zakresie przepisów porządkowych. I tak na części polskiego wybrzeża jest dozwolone, bez stosownej decyzji o wyrażeniu zgody przez DUM, amatorskie poszukiwanie metali lub bursztynu, a na części wymagana jest taka decyzja. Podobnie przedstawia się problem udzielania zgody przez niektórych DUM na budowę zejść na plażę z prywatnych posesji, z wykluczeniem ogólnej dostępności tych przejść dla użytku publicznego. Występowanie takich przejść wiąże się z ingerencją w porastającą ten teren roślinność i może spowodować znaczące osłabienie całego ciągu roślinności zabezpieczającej brzeg wydmy lub klifowy. Ponadto bardzo często po upływie czasu, stan techniczny takich przejść wymaga stosownych interwencji utrzymaniowych, które nie zawsze są realizowane przez właścicieli posesji. Taka sytuacja może zagrażać zdrowiu i bezpieczeństwu ludzi.

Ochronny obszar nadmorski w postaci pasa technicznego i ochronnego, w różnym ujęciu tematycznym był przedmiotem kontroli NIK w latach poprzednich. W roku 2015 w informacji o wynikach kontroli LGD-4101-012/2013 „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej”, zawarto stwierdzenie: *Poważnym i dotąd nierozwiązanym problemem była kolizja celów gospodarczych, nakierowanych na rozbudowę infrastruktury turystycznej oraz celów przyrodniczych, związanych z ochroną naturalnego środowiska na Półwyspie i Mierzei.* Ponadto podczas kontroli LSZ.410.007.00.2015 „Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych”, stwierdzono przypadki bezumownego korzystania z nieruchomości na terenie gminy Ustronie Morskie, gdzie na obszarze pasa technicznego znajdowały się

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

m.in. dwa tymczasowe obiekty gastronomiczne (na plaży) oraz prowadzono prace montażowe przy wznoszeniu kolejnego. Wyniki aktualnej kontroli wskazują, że sygnalizowane w latach ubiegłych problemy występują nadal, a organy administracji morskiej nie wypracowały rozwiązań pozwalających skutecznie chronić obszar nadmorskiego pasa technicznego.

4. WNIOSKI

W związku z opisanymi w niniejszej Informacji ustaleniami Najwyższa Izba Kontroli wnosi:

Minister Gospodarki
Morskiej i Żeglugi
Śródlądowej

Do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o:

- 1. Sprawowanie przez Ministra skutecznego nadzoru nad jednolitym interpretowaniem przez dyrektorów UM przepisów rozporządzenia w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic, w zakresie sposobu wyliczania minimalnych szerokości pasa technicznego dla poszczególnych rodzajów brzegu morskiego.**

Uzasadnienie: Stwierdzono w trakcie kontroli, że dyrektorzy UM w niejednolity sposób interpretowali przepisy rozporządzenia w sprawie pasa technicznego dot. prawidłowej identyfikacji punktów linii brzegowej, od której należy obliczać i wyznaczać granicę pasa technicznego dla poszczególnych rodzajów brzegu morskiego. W ocenie NIK, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji funkcji przewidzianych dla pasa technicznego, wskazane byłoby wyznaczanie maksymalnych, a nie minimalnych szerokości obszaru pasa technicznego.

- 2. Określenie granicznych warunków dopuszczalnego inwestowania w obszarach położonych na koronach klifów, z rozważeniem wprowadzenia całkowitego zakazu wznoszenia stałych obiektów budowlanych w obszarze objętym strefą poślizgu poszczególnych warstw gruntu, z których jest zbudowany klif.**

Uzasadnienie: Z przedstawionych dostępnych w UM w Słupsku badań geotechnicznych wynika, że granica bezpiecznego inwestowania, uwzględniająca odporność strefy brzegowej, tempo erozji, w przypadku klifów jest trudna do wyznaczenia. W ocenie NIK w takich lokalizacjach szerokość pasa technicznego powinna obejmować przynajmniej miejsce graniczne warstw poślizgowych. Za rozważeniem wdrożenia wnioskowanych rozwiązań przemawia także fakt ponoszenia znacznych, a w dającej się przewidzieć przyszłości jeszcze większych, kosztów związanych z zabezpieczaniem takich lokalizacji, które są finansowane ze środków publicznych, w celu ochrony interesów pojedynczych inwestorów osiągających wymierne korzyści z wybudowanych obiektów komercyjnych na koronach klifów. Intencją ustawodawcy w wyznaczeniu pasa technicznego była ochrona bezpieczeństwa brzegu morskiego i ochrona środowiska w tym obszarze, przy maksymalnym ograniczeniu interwencji dla celów komercyjnych, na co wskazuje art. 36 uom, zgodnie z którym pas techniczny stanowi „strefę wzajemnego oddziaływania morza i lądu; jest to obszar przeznaczony do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska”.

- 3. Podjęcie działań mających na celu uregulowanie współpracy terenowych organów administracji morskiej z organami samorządów gmin i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną.**

Uzasadnienie: Ustalenia kontroli wskazują, że wiele spraw związanych z bieżącą eksploatacją obszaru pasa nadmorskiego, powoduje brak jednoznacznych rozstrzygnięć w zakresie kompetencji i obowiązków

wskazanych powyżej organów. Brak takich rozstrzygnięć powoduje także, że organy te nie posiadają jasnych przesłanek wydatkowania środków publicznych niezbędnych dla wprowadzenia pożądanego ładu na tym obszarze. Sytuacje takie dotyczą np. uprzątnięcia i utylizacji martwych zwierząt wyrzucanych na brzeg przez morze, odpadów i śmieci z niezidentyfikowanych jednostek pływających, egzekwowania przepisów utrzymaniowych przewidzianych prawem budowlanym dla prywatnych obiektów budowlanych posadowionych na tym obszarze. Dokładna analiza doświadczeń w tym zakresie, sporządzona przez wszystkich DUM pozwoliłaby na wskazanie także innych codziennych problemów, których systemowe rozwiązanie zapewniłoby zarówno odpowiednią współpracę wszystkich organów na tym obszarze, jak również przejrzystość w zakresie przypisanych obowiązków dla wszystkich stron i podstawy do ponoszenia kosztów dla wykonywanych zadań. Działania, o których mowa we wniosku, powinny być prowadzone przy wsparciu i współpracy z odpowiednimi organami państwa, w celu uregulowania i sprawnego rozwiązywania wskazanych powyżej problemów wymagających współpracy organów terenowych oraz dla wspomżenia DUM w realizowaniu ich ustawowych kompetencji.

4. Uregulowanie funkcjonowania prywatnych zejść na plażę przebiegających w pasie technicznym oraz zapewnienie ich bezpiecznego eksploataowania.

Uzasadnienie: Ujawnione w trakcie kontroli, sytuacje wydawania przez DUM decyzji dopuszczających do budowania przez właścicieli prywatnych działek (tereny tych działek były objęte obszarem pasa technicznego), przejść na plażę przez pas zieleni i zakończonych budowanymi schodami dla zejścia z klifu na plażę, doprowadziły do składania szeregu skarg przez turystów. Należy podkreślić, że każda z tych działek miała dostęp od strony lądowej do drogi publicznej, która prowadziła do gminnych, publicznych przejść na plażę. Stwierdzono, że znaczna część tych „prywatnych” zejść na plażę, nie była oznakowana od strony plaży informacjami o tym, że przejście prowadzi do prywatnej zamkniętej posesji. Taki stan powodował przyjęcie przez turystów błędnego założenia, że wydostaną się z plaży do drogi publicznej. Takie sytuacje mogą być także groźne w przypadkach wystąpienia konieczności nagłej ewakuacji. Ponadto stwierdzono, że budowle w postaci schodów z krawędzi klifu na plażę w wielu przypadkach były w bardzo złym stanie technicznym, co stanowiło zagrożenie dla, życia, zdrowia i bezpieczeństwa ludzi. Wątpliwości budzi również fakt użytkowania nieodpłatnie takich „prywatnych” przejść, pomimo iż znajdują się one fizycznie poza obrębem prywatnej własności.

5. Ujednolicenie i systemowe uregulowanie na całym wybrzeżu zasad dopuszczenia do biwakowania na plażach oraz prowadzenia amatorskich poszukiwań bursztynu i metali, a także rozpalania ognisk na plaży.

Uzasadnienie: Obowiązujące obecnie uregulowania (różne dla poszczególnych urzędów morskich), pomimo jednorodności warunków naturalnych, stwarzają wrażenie obowiązywania trzech różnych porządków prawnych na polskim wybrzeżu morskim. Praktycznie całość linii brzegowej objętej pasem technicznym (bez portów i przystani), posiada umocnienia lub zabezpieczenia gruntu w postaci roślinności (w większości podlegającej ochronie) lub wręcz linii lasu. Ustalenia kontroli wskazują na nagminne nieuwzględnianie przez DUM przepisu art. 30 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991r. o lasach (Dz. U. z 2018 r. poz. 2129, ze zm.), o treści: W lasach oraz na terenach śródleśnych, jak również w odległości do 100 m od granicy lasu, zabrania się działań i czynności mogących wywołać niebezpieczeństwo, a w szczególności: rozniecania ognia poza miejscami wyznaczonymi do tego celu przez właściciela lasu lub nadleśniczego;), poprzez wydawanie decyzji zezwalających na rozpalanie ognisk.

6. Zapewnienie prawidłowości działania dyrektorów urzędów morskich w obszarze władania nieruchomościami na terenie pasa nadbrzeżnego przejętymi przez DUM w trwały zarząd, z uwzględnieniem ustawowego przeznaczenia tego obszaru i zadań ustawowych terenowych organów administracji morskiej.

Uzasadnienie: Prawo trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości położonych w pasie technicznym powinno być realizowane w sposób zgodny z przepisami ustawy o obszarach morskich, uregulowaniami statutów UM oraz postanowieniami decyzji ustanawiających trwały zarząd. Ustalenia kontroli dowodzą, że część działek (nieruchomości), dla których DUM w Słupsku wystąpił o ustanowienie trwałego zarządu, była wykorzystywana przez DUM do prowadzenie swoistej działalności gospodarczej, polegającej na oddawaniu tych nieruchomości innym podmiotom do odpłatnego korzystania dla celów komercyjnych, pomimo że w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu były precyzyjnie określone cele dla ustanowienia tego zarządu. Ponadto działalność tę prowadzono w sposób niegospodarny bez zachowania zasad konkurencyjności, czym nie zapewniono osiągnięcia optymalnych przychodów dla Skarbu Państwa.

Do Dyrektorów Urzędów Morskich o:

7. Precyzyjne określanie celu i warunków, na jakich zostaje wydana decyzja o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż zapewnienie bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz zakresu przedsięwzięcia realizowanego dla osiągnięcia tego celu.

Uzasadnienie: Ustalenia kontroli wykazały, że w decyzjach DUM o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa w celu wykonania inwestycji objętej przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, nie określano precyzyjnych warunków jej realizacji. W ocenie NIK, art. 37 ust. 1 uom, zobowiązujący dyrektora urzędu morskiego do określania w decyzjach o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego warunków takiego wykorzystania, powinien być stosowany rzetelnie, przy uwzględnieniu szczególnej ustawowej ochrony tego obszaru.

- 8. Żądanie przedkładania przez starostów, przy wniosku o wydanie postanowień o uzgodnieniu decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów w pasie ochronnym, aktualnych wyciągów z mpzp dla lokalizacji przewidywanej inwestycji. Natomiast w sytuacjach planowanych inwestycji obejmujących częściowo obszar pasa technicznego i częściowo pasa ochronnego, wskazywanie w decyzji wydawanej przez DUM dla inwestora, warunku że nie zostaną wprowadzone żadne dodatkowe nieprzewidziane rozszerzenia tej decyzji, bez względu na zakres skutków decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przez właściwy organ.**

Uzasadnienie: W trakcie kontroli stwierdzono przypadek wydania postanowienia przez DUM dotyczącego uzgodnienia projektu pozwolenia na budowę wydawanego przez właściwego starostę, dla obszaru gdzie warunki mpzp zostały w części unieważnione przez orzeczenie sądu. Właściwy organ samorządu terytorialnego umieścił wyrok sądu w swoim biuletynie informacji publicznej ale DUM nie miał wiedzy o takim stanie rzeczywistym i wydał ww. postanowienie jak dla stanu przewidzianego w uzgadnianym (z mocy prawa) wcześniej mpzp. Ponadto stwierdzono przypadki występowania sytuacji, gdzie inwestycja częściowo jest realizowana w pasie ochronnym, a częściowo w pasie technicznym. Dla każdego z tych obszarów obowiązują inne kompetencje DUM. Brak wiedzy przez DUM o aktualnym stanie prawnym w mpzp przy wydawaniu postanowienia o uzgodnieniu decyzji o pozwoleniu na budowę w pasie ochronnym, może wywołać skutki w postaci konieczności wydania, nawet niekorzystnego z punktu widzenia ochrony brzegu i środowiska, decyzji o wykorzystaniu pasa technicznego.

- 9. Nawiązanie współpracy z właściwymi wojewódzkimi inspektorami nadzoru budowlanego w zakresie wzajemnej wymiany informacji o funkcjonowaniu i stanie technicznym obiektów budowlanych stanowiących zejścia na plaże.**

Uzasadnienie: Wiedzę o takich budowlach DUM posiadają w związku z wykonywaniem swoich statutowych czynności w postaci regularnego patrolowania pasa technicznego. Stwierdzono w trakcie kontroli, że pomimo udokumentowanych przypadków bardzo złego stanu technicznego takich budowli, które znajdowały się pasie technicznym, nie powiadamiano odpowiednich organów nadzoru budowlanego.

Prezes Rady Ministrów

Najwyższa Izba Kontroli, w wyniku analizy ustaleń kontroli dotyczących wyznaczania przez dyrektorów urzędów morskich obszaru pasa technicznego w świetle aktualnie obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych, formułuje następujący wniosek *de lege ferenda*:

- Dokonanie nowelizacji przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 roku w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic, poprzez określenie warunków przejęcia funkcji pasa technicznego przez pas ochronny, w przypadku utraty terenów pasa technicznego w wyniku działania żywiołu morskiego. Obecne brzmienie przepisu regulującego tę sytuację (§ 1 ust. 4 rozporządzenia)

jest zbyt ogólne, ponieważ nie określa jednoznacznie sposobu przejęcia funkcji utraconych terenów pasa technicznego przez część terenów pasa ochronnego oraz nie precyzuje okresu czasu dla podjęcia przez organy administracji morskiej działań mających na celu wyznaczenie nowych granic pasa technicznego. Należy zaznaczyć, że konsekwencje przejęcia funkcji utraconych terenów pasa technicznego przez część terenów pasa ochronnego powodują zasadniczą zmianę kompetencji dyrektora urzędu morskiego w zakresie: wydawania decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż zapewnienie bezpieczeństwa brzegu i ochrona środowiska (art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich) oraz przepisów porządkowych wskazanych w art. 48 powołanej ustawy. Kompetencje te w odniesieniu do pasa nadbrzeżnego dotyczą bowiem jedynie obszaru pasa technicznego. W związku z powyższym, NIK wnosi o uszczegółowienie przepisów § 1 rozporządzenia, dotyczących czasowego przejmowania funkcji pasa technicznego przez pas ochronny, polegające na dodaniu regulacji, w wyniku których:

- a) *dyrektor urzędu morskiego, będzie wydawał niezwłocznie zarządzenie o czasowym przejęciu funkcji utraconych terenów pasa technicznego przez pas ochronny, wskazując szerokość tego obszaru i kilometrów wybrzeża, którego dotyczy stan przejściowy,*
- b) *przy zaistnieniu trwałej i nieodwracalnej utraty terenów pasa technicznego, dyrektor właściwego urzędu morskiego będzie podejmował niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu trzech lat, działania w zakresie wyznaczenia nowych granic pasa technicznego.*

W ocenie NIK, wprowadzenie proponowanej nowelizacji usankcjonuje kompetencje dyrektora urzędu morskiego w zakresie regulowania granic pasa technicznego w zależności od skutków działania żywiołu morskiego na obszar wybrzeża. Spowoduje także niezwłoczne uregulowanie przez dyrektora urzędu morskiego porządku prawnego dla obszaru pasa ochronnego pełniącego przejściowo funkcje pasa technicznego i podjęcie działań regulujących trwale nowe okoliczności w zakresie ukształtowania brzegu i wyznaczenia nowego obszaru pasa technicznego.

Z ustaleń kontroli wynika, że np. w Jarosławcu po osunięciu klifu, powodującym nieodwracalne zmiany w obszarze wybrzeża, „stan przejściowy” określony w § 1 ust. 4 rozporządzenia trwa już ponad osiem lat. Sytuacja ta stwarza wątpliwości co do podstaw stosowania w obszarze pasa technicznego przejętym przez pas ochronny przepisów art. 37 i 48 uom, m. in. przez podmioty planujące działalność inwestycyjno-utrzymaniową (nawet prace remontowo-modernizacyjne dot. obiektów na prywatnych działkach objętym pasem technicznym wymagają decyzji dyrektora urzędu morskiego o wyrażeniu zgody), oraz w zakresie przestrzegania przepisów porządkowych obowiązujących dla obszaru pasa technicznego. Ponadto § 1 ust. 4 rozporządzenia stanowi o możliwości przejęcia utraconych terenów pasa technicznego przez tereny pasa ochronnego o szerokości nieprzekraczającej 100 m w kierunku lądu, co powoduje dowolność stosowania tego przepisu w praktyce.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej nad dyrektorami urzędów morskich w zakresie zadań dotyczących utrzymania pasa technicznego, opracowanie przepisów, wytycznych i standardów dla DUM w zakresie zagospodarowania pasa technicznego i ochrony brzegów morskich

5.1.1. Opracowanie przepisów, wytycznych i standardów dla DUM w zakresie zagospodarowania pasa technicznego i ochrony brzegów morskich

Regulacje MGiMiŻŚ dla jednolitego zarządzania pasem technicznym

W § 13 pkt 2 lit j) regulaminu organizacyjnego Departamentu Gospodarki Morskiej¹⁰ (dalej: DGM) w MGiMiŻŚ, ustanowiono, że do zadań realizowanych przez Wydział Zintegrowanego Rozwoju i Morskiego Planowania Przestrzennego należy prowadzenie spraw zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi, w tym m. in. opracowanie zasad współpracy organów administracji morskiej z organami samorządów gmin i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną.

Do zakończenia niniejszej kontroli nie opracowano ww. zasad współpracy. W złożonym wyjaśnieniu dotyczącym przyczyn zaniechania realizacji tego zadania Dyrektor DGM poinformowała m.in., że: „Prace nad określeniem zasad współpracy organów administracji morskiej z organami samorządów gmin i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną są zadaniem następczym wobec realizacji, wskazanych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030), zadań ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Zgodnie z KPZK 2030, przyjętą przez Rząd w grudniu 2011 r., minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego odpowiedzialny jest za powołanie zespołu (...), który zajmie się opracowaniem Studium zagospodarowania przestrzennego dla strefy przybrzeżnej. Zespół taki dotychczas nie został powołany, czego konsekwencją był brak dokumentu służącego analizie i wypracowaniu ew. norm/procedur współpracy między właściwymi organami (m.in. terenowymi organami administracji morskiej, samorządów gmin i województw nadmorskich), w celu wdrożenia zasad Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi. W związku z powyższym nie opracowano zasad współpracy organów administracji morskiej z organami samorządów gmin i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną”.

¹⁰ Regulamin Wewnętrzny Departamentu Gospodarki Morskiej z dnia 23 listopada 2017 r. Poprzednio zapisy określające zadania w zakresie zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi, w tym opracowanie zasad współpracy organów administracji morskiej z organami samorządów gmin i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną były zawarte w Regulaminach Wewnętrznych Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 31 marca 2014 r. i 10 września 2014 r. oraz w Regulaminach Wewnętrznych Departamentu Gospodarki Morskiej z dnia 7 czerwca 2016 r. i 29 czerwca 2016 r.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez Dyrektora DGM. Z postanowień regulaminów wewnętrznych obowiązujących w okresie objętym kontrolą wynika, że zadanie opracowania zasad współpracy organów administracji morskiej z organami samorządów i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną należało do zakresu spraw zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi, zatem nie dotyczyło jedynie obszaru zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia regulaminów nie uzależniały opracowania zasad współpracy od wdrożenia określonych dokumentów rządowych. Zdaniem NIK, opracowanie zasad współpracy organów administracji morskiej z organami samorządów i województw nadmorskich mogłoby stanowić instrument nadzoru ministra nad realizacją zadań ustawowych przez dyrektorów urzędów morskich, a także istotnie wspomagać nadzorowane organy w prawidłowej realizacji tych zadań.

NIK zwraca uwagę na istotne braki w zakresie prawnego uregulowania trybu i konsekwencji okresowego przejścia funkcji pasa technicznego przez pas ochronny w sytuacjach utraty terenów pasa technicznego w wyniku działania żywiołu morskiego, o którym mowa w §1 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szerokości pasa technicznego¹¹. Przepisy rozporządzenia nie określają sposobu wyznaczania granic tymczasowego obszaru pasa ochronnego, ich oznakowania, ogłaszania przejścia i dopuszczalnego okresu funkcjonowania. Brak też uregulowań wskazujących, czy na obszarze objętym czasowo przez pas ochronny obowiązują przepisy dotyczące pasa technicznego, w szczególności art. 37 ust 1 uom oraz przepisy porządkowe wydawane przez DUM w trybie art. 48 uom, które nakładają określone warunki postępowania na obszarze pasa technicznego, pod rygorem wymierzania kar pieniężnych zgodnie z art. 56 pkt 9–9a uom oraz grzywnien na podstawie z art. 60c uom.

Minister nie posiadał wiedzy, na jakich terenach i w jakim okresie pas ochronny przejmował i pełnił funkcję pasa technicznego, a także jaka procedura była stosowana przez UM w takich przypadkach. Brak wiedzy w ww. zakresie Zastępcy Dyrektora DGM uzasadnił tym, że ww. przepis nie określał właściwej procedury tymczasowego przejmowania funkcji pasa technicznego ani terminu, w jakim należy wyznaczyć nowy przebieg granicy pasa technicznego. W ocenie NIK, w kompetencji Ministra było podjęcie działań w celu doprecyzowania stosownych procedur w tym zakresie.

Minister wykonał w 2017 r. przegląd procedur stosowanych przez DUM w zakresie wyznaczania granic pasa technicznego, jako zadania bezpośrednio związanego ze sposobem wykorzystania pasa technicznego. Przeglądu dokonano w trybie spotkań Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa” (dalej: Rady Koordynacyjnej) z udziałem dyrektora DGM¹². W wyniku dokonanej

¹¹ Zgodnie z powołanym przepisem, w przypadku utraty terenów pasa technicznego w wyniku działania żywiołu morskiego funkcje utraconych terenów, do czasu wyznaczenia nowego pasa technicznego, przejmują tereny pasa ochronnego o szerokości nieprzekraczającej 100 m w kierunku lądu.

¹² DUM zostali zobowiązani do przesłania opisu procedur w zakresie wyznaczania granicy pasa technicznego podczas spotkania Rady Koordynacyjnej dn. 28.09.2016 r.

analizy stwierdzono, że zarządzenia DUM dotyczące określenia granic pasa technicznego i ochronnego wydawane są zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szerokości pasa technicznego. Według wyjaśnień Dyrektora DGM, przepisy przedmiotowego rozporządzenia określają zasady wyznaczania granic pasa technicznego i ochronnego w sposób zapewniający harmonizację działań DUM. W związku z powyższym DGM nie opracował wytycznych dla DUM w powyższym zakresie. W ocenie NIK, brak sporządzenia wytycznych przez organ nadzorujący oraz brak przeprowadzenia przez ten organ kontroli w powyższym zakresie w urzędach morskich, przyczyniły się do stwierdzonych w wyniku kontroli, znaczących różnic w stosowanych przez DUM procedurach dotyczących określania lub aktualizacji granic pasa technicznego. Różnice te wynikały w szczególności z odmiennego interpretowania przepisów rozporządzenia w sprawie szerokości pasa technicznego, a także nagminnego wyznaczania minimalnych szerokości pasa technicznego.

Jak wynikało z kontroli przeprowadzonych w UM, wydania wytycznych postępowania dla urzędów, wymagały także problemy związane z zapewnieniem publicznego dostępu do wszystkich zejść na plażę, rozpalania ognisk na plażach, amatorskim poszukiwaniem metali, bursztynu.

5.1.2. Nadzór Ministra nad działaniami DUM w zakresie wydawania decyzji i dokonywania uzgodnień w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystywanie pasa technicznego do działania innego niż ochrona środowiska i ochrona brzegów morskich na obszarach pasów technicznych

Kontrola i badanie decyzji wydawanych przez DUM

Minister dokonywał analizy tylko tych decyzji i postanowień, które były do niego kierowane w trybie odwołania od decyzji DUM i zażalenia na postanowienia DUM, jako do organu II instancji postępowania administracyjnego¹³, oraz skargi na działanie DUM lub wnioski¹⁴. W kontrolowanym okresie 2014–2018 (I połowa) zadania w zakresie rozpatrywania powyższych spraw w II instancji obsługiwał do 1.03.2016 r. Departament Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, a od 1.03.2016 r. DGM w MGMiŻŚ. Podstawą realizacji tych zadań były ogólne zapisy w §18 ust. 1 pkt 10 Regulaminu organizacyjnego MGMiŻŚ¹⁵ w brzmieniu: „Komórki organizacyjne, w zakresie swojej właściwości, realizują zadania (...) związane z prowadzeniem spraw dotyczących postępowań administracyjnych zgodnie z właściwością, z uwzględnieniem spraw zastrzeżonych dla Departamentu Prawnego”¹⁶. Jednakże, w regulaminie wewnętrznym DGM, ani w regulaminie wewnętrznym

¹³ Do MGMiŻŚ wpływały wnioski o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie DUM, o wznowienie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia.

¹⁴ Zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 1-2 uom w związku z art. 17 pkt 3 i art. 18 pkt 1 kpa.

¹⁵ Dz. Urz. MGMiŻŚ z 2017 r. poz. 23, Dz. Urz. MGMiŻŚ z 2018 r. poz. 8, wcześniej §20 ust. 1 pkt 10 Dz. Urz. MGMiŻ z 2016 r. poz. 3, a w ramach Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w analogicznym brzmieniu: §20 ust. 1 pkt 9 Dz. Urz. MliR z 2014 r. poz. 3.

¹⁶ W związku z § 20 ust. 2 pkt 11 Regulaminu Wewnętrznego MGMiŻŚ w brzmieniu: „Do zadań Departamentu należy w szczególności (...) prowadzenie spraw związanych z ochroną brzegu morskiego oraz zarządzaniem ryzykiem powodziowym od strony morza” oraz § 20 ust. 3 pkt 1 w brzmieniu: „Departament prowadzi sprawy nadzoru ministra nad (...) dyrektorami urzędów morskich”.

Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi (dalej: DTMiBŻ) Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (funkcjonującego do 1.03.2016 r.), ww. zadania nie zostały przypisane żadnemu wydziałowi lub stanowisku, pomimo że w zakresie innych postępowań administracyjnych zadania dotyczące rozpatrywania spraw w II instancji przypisano poszczególnym wydziałom wprost. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Generalnego MGMiŻŚ, zadania w zakresie rozpatrywania spraw w II instancji dotyczących wykorzystania pasa technicznego były realizowane przez Wydział Infrastruktury i Gospodarki Nieruchomościami. Zdaniem NIK, zgodnie z §11 ust. 5 pkt 4 Regulaminu organizacyjnego MGMiŻŚ¹⁷ regulamin wewnętrzny komórki organizacyjnej powinien określać szczegółowy zakres zadań komórki organizacyjnej oraz szczegółowy zakres zadań wydziałów, zespołów, samodzielnych stanowisk i sekretariatu. Realizacja tak istotnych procesów, jak rozpatrywanie odwołań od decyzji DUM, zażaleń na postanowienia wydawane przez DUM i skarg na działania tych organów powinna odbywać się na podstawie szczegółowych, jednoznacznych zapisów regulaminu komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za ten zakres spraw.

Spośród 3331 decyzji wydanych w latach 2014–2017 przez DUM w zakresie wykorzystania pasa technicznego do innych celów niż ochrona brzegu morskiego, Minister rozpatrzył w II instancji 21 spraw (co stanowiło 0,6%), w siedmiu przypadkach uchylając orzeczenie DUM. Spośród 25 spraw wniesionych do Ministra jako organu II instancji w latach 2014–2018 (I połowa), 19 spraw (76%) nie zostało rozpatrzonych w terminie miesiąca, przewidzianym w art. 35 § 3 kpa na załatwianie spraw administracyjnych w postępowaniu odwoławczym. Średnie przekroczenie terminu załatwienia sprawy w II instancji wynosiło 30 dni. W sześciu przypadkach (32%), pomimo niezałatwienia sprawy w terminie, nie wysłano do strony postępowania zawiadomienia zawierającego podanie przyczyny zwłoki i wskazanie nowego terminu załatwienia sprawy.

Poza rozpatrywaniem spraw w trybie odwoławczym, Minister nie prowadził w latach 2014–2018 (I półrocze) analiz postanowień i decyzji DUM dotyczących wykorzystania pasa technicznego. Minister nie przeprowadził też kontroli prawidłowości załatwiania spraw w II instancji przez podległe mu komórki MGMiŻŚ¹⁸. Dyrektor DGM wyjaśnił, że na podstawie rozstrzygnięć przekazywanych do MGMiŻŚ w procedurze odwoławczej nie było potrzeby przeglądu postępowań zakończonych w I instancji, a DUM nie zgłaszali problemów w zakresie prowadzonych przez siebie postępowań. Uwzględniając fakt, że rozpatrywane w II instancji sprawy stanowiły 0,6% decyzji wydanych w tym okresie przez DUM, a w 1/3 tych spraw Minister rozstrzygnął na korzyść strony skarżącej, NIK ocenia stopień prowadzonych analiz przez Ministra w zakresie prawidłowości postępowań prowadzonych przez dyrektorów urzędów morskich jako niewystarczający. Zadania z zakresu prowadzenia spraw dotyczących postępowań

¹⁷ Dz. Urz. MGMiŻŚ z 2018 r. poz. 8.

¹⁸ Minister Infrastruktury i Rozwoju właściwy ds. gospodarki morskiej przed utworzeniem MGMiŻŚ (przed 15.11.2015 r.) również nie prowadził kontroli prawidłowości załatwiania spraw w II instancji przez podległe mu komórki

administracyjnych prowadzone były przez DGM z opcjonalnym wsparciem (tj. na wniosek) ze strony DP w zakresie opiniowania pod względem formalno-prawnym projektów decyzji administracyjnych, jeśli było to niezbędne ze względu na skomplikowany stan prawny, w którym była wydawana decyzja (zgodnie z § 20 ust. 1 pkt 10 oraz §24 ust. 2 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego MGMIŻŚ). Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DGM oraz wyjaśnieniami Dyrektora DP, z uwagi na obowiązujący podział zadań w Regulaminie organizacyjnym MGMIŻŚ, ostateczny projekt decyzji administracyjnych nie był uzgadniany z DP, a DGM samodzielnie decydował o sposobie wykorzystania uwag DP przekazanych przy projektach opiniowanych decyzji. Projekty decyzji przedkładane do podpisu właściwego członka kierownictwa MGMIŻŚ nie były parafowane przez radcę prawnego. Takie działanie prowadziło do sytuacji, w której nie DP, lecz departament merytoryczny (DGM) decydował o istotności uwag o charakterze formalno-prawnym, odpowiadając za ostateczną zgodność z prawem całego prowadzonego postępowania. Powyższy podział zadań i zidentyfikowany przypadek zaniechania oceny pod względem formalno-prawnym przepisów porządkowych wydawanych przez DUM i błędów w decyzji DUM, wskazują, że rola DP w procesie wydawania decyzji administracyjnych była niewystarczająca dla zapewnienia jego prawidłowości. W opinii NIK, właściwy udział DP w tym procesie powinien być zapewniony przez uzgodnienie projektów decyzji potwierdzone parafą radcy prawnego na projekcie przedstawionym do podpisu właściwemu członkowi kierownictwa MGMIŻŚ. Brak właściwej współpracy z DP, przyczynił się do powstania m.in. następującej sytuacji. Dyrektor DGM, pomimo posiadanej wiedzy o wydanym przez DUM w Słupsku upoważnieniu nr 479 dla kierownika Obwodu Ochrony Wybrzeża w Ustroniu Morskim w zakresie wymierzania kar pieniężnych, w którym jako podstawę prawną wskazano nieprawidłowo art. 39 ust. 3 uom¹⁹, nie podjął działań mających na celu skorygowanie przez DUM treści upoważnienia oraz wprowadzenie w UM w Słupsku narzędzi kontroli zapobiegających popełnieniu podobnych błędów w przyszłych działaniach. W ocenie NIK, zaniechanie przez DGM działań zapewniających prawidłowe wydanie przez DUM upoważnienia dla pracowników Urzędu do wymierzania kar pieniężnych było działaniem nierzetelnym, przy uwzględnieniu obowiązków DGM określonych w §22 ust. 3 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego MGMIŻŚ w zakresie prowadzenia spraw nadzoru Ministra nad DUM, w obszarze wymierzania kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej. NIK stwierdziła także, że nie przypisano w regulaminach wewnętrznych komórkom MGMIŻŚ faktycznie realizowanych zadań związanych z rozpatrywaniem spraw w II instancji dotyczących wykorzystania pasa technicznego oraz zadań w zakresie nadzoru Ministra nad zagospodarowaniem pasa technicznego, pomimo istnienia obowiązku określenia szczegółowego zakresu zadań komórki organizacyjnej, wydziałów, zespołów, samodzielnych stanowisk i sekretariatu, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MGMIŻŚ.

¹⁹ Jako przepis stanowiący podstawę wydania przez dyrektora urzędu morskiego upoważnienia dla pracownika do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie wymierzania kar pieniężnych powinien być powołany art. 268a kpa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Minister otrzymywał od DUM informacje zbiorcze o liczbie wydanych decyzji i postanowień o dokonywanych uzgodnieniach w sprawie wykorzystywania pasa technicznego w ramach corocznych sprawozdań z działalności UM, jednak dane były zgeneralizowane i prezentowane niespójnie, w sposób odmienny przez każdego dyrektora. Pozyskiwane w ten sposób dane były zsumowane dla różnych rodzajów postępowań i nie pozwalały na analizę faktycznej liczby inwestycji związanych z zagospodarowaniem pasa technicznego, ponieważ w wykazywanych liczbach mieściły się postępowania dotyczące kolejnych uzgodnień w ramach tej samej inwestycji. Minister nie otrzymywał od DUM regularnych informacji dotyczących ważniejszych inwestycji, będących przedmiotem postępowań DUM. Zastępca Dyrektora DGM wyjaśnił, że nie podejmowano działań w celu stworzenia jednolitego sposobu informowania ministra właściwego ds. gospodarki morskiej przez DUM w zakresie związanym z wykorzystywaniem pasa technicznego. NIK zwraca uwagę, że niespójność informacji w sprawozdaniach DUM była już przedmiotem uwagi zawartej w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym w związku z kontrolą „Wykonywanie wybranych zadań w zakresie nadzoru”, przeprowadzoną w 2015 r. przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej w DTMiBŻ (przed utworzeniem DGM).

W wyniku kontroli stwierdzono, że Minister nie przeprowadził kontroli prawidłowości działania DUM w zakresie wydawania decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystywanie pasa technicznego do celów innych, niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz wydawania postanowień w sprawie uzgodnień związanych z wykorzystaniem pasa technicznego²⁰. W planie kontroli MGMiŻŚ na 2016 rok umieszczono temat „Kontrola zadań wykonywanych przez dyrektorów Urzędów Morskich w zakresie udziału w kształtowaniu ładu przestrzennego, zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej”, jednak Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego nie zrealizowało tego tematu z uwagi na pilniejsze zadania kontrolne. W planie kontroli MGMiŻŚ na 2017 r. umieszczono ponownie ww. temat, jednak w wyniku zmiany dokonanej 11.05.2017 r. usunięto go ze względu na wprowadzenie 3 innych tematów. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego nie rozpoczęło kontroli umieszczonej w planie na 2018 r. pt.: „Kontrola uzgadniania przez Urząd Morski w Szczecinie decyzji w sprawie wydawania pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń budowlanych na obszarze pasa technicznego morskich portów i przystani, morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, jak również wszelkich innych decyzji dotyczących zagospodarowania tego pasa”. Minister nie planował i nie przeprowadził audytów w zakresie działań komórek organizacyjnych, jednostek podległych i nadzorowanych dotyczących wykorzystania pasa technicznego.

²⁰ Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej zgłaszał pismami z 30 marca 2016 r. 14 listopada 2016 r. oraz pismem z 22 listopada 2017 r. do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego MGMiŻŚ propozycję kontroli zadań wykonywanych przez DUM w zakresie udziału w kształtowaniu ładu przestrzennego, w tym procesu wydawania uzgodnień na podstawie art. 37 ust. 3 uom.

W ocenie NIK, ministrowie właściwi ds. gospodarki morskiej nie wykorzystywali w pełni środków nadzoru nad DUM w zakresie wydawania decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystywanie pasa technicznego do celów innych, niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Nie wykorzystywali również w dostatecznym stopniu środków nadzoru nad DUM w zakresie wydawania postanowień w sprawie uzgodnienia z innymi podmiotami wykorzystania pasa ochronnego. Nie dokonywali analizy działalności DUM w powyższym obszarze i nie przeprowadzali kontroli. Sprawowanie nadzoru przez Ministra poprzez rozpatrywanie odwołań od decyzji DUM, zażaleń na postanowienia i skarg na działania DUM było niewystarczające i nie wypełniało obowiązków Ministra w zakresie sprawowania kontroli zarządczej, określonych w art. 68 ust 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ (dalej: ufp), z uwagi na marginalny odsetek rozstrzygnięć DUM rozpatrywanych przez Ministra w II instancji (0,6% w latach 2014–2017) oraz nierzetelne działania komórek MG MiŻŚ w tym procesie (zaniechania analizy aktów prawnych wydawanych przez DUM oraz zaniechania przekazywania stronie postępowania zawiadomień procesowych zgodnych z art. 36 kpa). Uzyskiwanie wiedzy przez Ministra na temat problemów dotyczących wykorzystania pasa technicznego było jedynie częściowo skuteczne z uwagi na nieregularny charakter omawiania spraw w ramach posiedzeń Rady Koordynacyjnej DUM i SAR oraz niespójny i nieprecyzyjny sposób formułowania sprawozdań przez DUM w zakresie informacji o wykorzystaniu pasa technicznego.

5.2. Określanie i wyznaczanie w terenie granic pasa technicznego i pasa ochronnego na całej długości brzegu oraz jego fizyczne ochranianie

5.2.1. Wyznaczanie granic pasa technicznego i ochronnego

Granice pasa technicznego

DUM wyznaczyli granice pasa technicznego i pasa ochronnego. Dwa urzędy wykonały to zadanie własnymi siłami przy częściowym wykorzystaniu podmiotów trzecich, a jeden urząd – UM w Słupsku zlecił w całości wykonanie prac dot. wytyczenia granic pasa technicznego i pasa ochronnego firmie zewnętrznej. Zarządzenia dyrektorów urzędów morskich w sprawie określenia granic pasa technicznego zostały wydane po uzyskaniu wymaganych opinii oraz stosownie do art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, a następnie prawidłowo ogłoszone w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Długość wytyczonego pasa technicznego wyniosła 847,8 km, w tym linia wybrzeża morskiego – 508,4 km i 339,4 km linia wybrzeża morskich wód wewnętrznych (Zalew Szczeciński, Zalew Wiślany). Polska linia brzegowa jest zdominowana przez dwa podstawowe typy wybrzeża, tj. wybrzeże wydmowe (wydma, pas wydmy) i wybrzeże klifowe, które stanowi około 25% linii brzegowej otwartego morza. Sposób wyznaczania pasa technicznego i minimalne jego szerokości zostały określone w rozporządzeniu w sprawie pasa technicznego.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 2

Zrzut z geomapy – granice pasa technicznego oznaczono pomarańczową linią łamaną; tutaj kilometr 299 wybrzeża, gmina Mielno



Źródło: Internet – Geoportal.

Zdjęcie nr 3

Zrzut z geomapy – granice pasa technicznego oznaczono pomarańczową linią łamaną; tutaj kilometr 183 wybrzeża, gmina Łeba



Źródło: Internet – Geoportal.

Urzędy Morskie w Gdyni i w Szczecinie w większości przypadków wytyczyły granice pasa technicznego zgodnie z granicami obszarów gmin i ogłaszały w formie zarządzeń dyrektora UM. Ponadto w okresie od 2006 r. do połowy roku 2018 dyrektorzy tych urzędów reagowali na zmiany zachodzące na obszarze pasa technicznego i korygowali granice tego pasa wydając aktualizujące tę granicę zarządzenia DUM. Natomiast Dyrektor UM w Słupsku dokonał (przy pomocy firmy zewnętrznej) jednorazowego wytyczenia granic pasa technicznego w roku 2006 na całej długości administrowanego wybrzeża i wydał stosowne w tym zakresie zarządzenie. Prace wykonywała firma GEOROMBUL za kwotę ponad 600 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie następnych 12 lat DUM nie dokonywał korekt granicy tego pasa. Analiza szerokości odcinków pasa technicznego wzdłuż wybrzeża morskiego poddanych oględzinom²² wykazała, że na terenie UM w Gdyni i Szczecinie zostały one wyznaczone zgodnie z § 2 rozporządzenia tj. minimum 20 metrów od odlądowego podnóża wału wydmowego na brzegach wydmowych i minimum 10 metrów od górnej krawędzi stoku na brzegach klifowych. Oględziny wyznaczonych granic pasa technicznego w UM Słupsk (siedem odcinków o łącznej długości 7,4 km – 4,3% administrowanej przez UM w Słupsku linii brzegowej), ujawniły pięć odcinków z nieprawidłowo wyznaczoną granicą, poprzez niezachowanie minimalnej szerokości pasa technicznego wymaganej zgodnie z przepisami rozporządzenia. Łączna długość pasa z uwzględnieniem odcinków nieprawidłowo wyznaczonych wynosiła 3,650 km, co stanowiło 49,3% całej długości brzegu poddanego oględzinom. Co najmniej w przypadku trzech takich odcinków było to skutkiem nieprawidłowego wytyczenia pasa technicznego przez wykonawcę umowy, ponieważ w Ustroniu Morskim, Mielnie i w Łebie nie nastąpiły od 2006 r. żadne zmiany linii brzegowej spowodowane siłami natury. Dwie z trzech ww. lokalizacji dotyczyły wybrzeża wydmowego i jeden wybrzeża klifowego. Dokonanie przez dyrektora UM w Słupsku²³ odbioru pracy od wykonawcy umowy, wykonanej w sposób niezgodny z przepisami rozporządzenia, było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym (wydatek ponad 600 tys. zł za nieprawidłowe wyznaczenie pasa technicznego).

Zdjęcia nr 4–7

Słupki graniczne (wbudowane w podłoże lub opisane na trwałych elementach infrastruktury), określające granice pasa technicznego na koronie klifu w Ustroniu Morskim (odległość granicy pasa technicznego wynosi od 0,5 m do 3 metrów od krawędzi klifu)



²² Dokonano oględzin 18 odcinków pasa technicznego o długości od 500 do 1000 metrów każdy. Na obszarze UM Gdynia pięć odcinków I odpowiednio UM Słupsk – siedem odcinków, UM Szczecin – sześć odcinków.

²³ Odbioru pracy od GEOROMBUL dokonali w formie protokołu przekazania wykonanej pracy, dwaj Inspektorzy Ochrony Wybrzeża w dniu 29 lipca 2005 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI



Źródło: Zdjęcia własne, zespół kontrolny NIK.

Nieprawidłowe wyznaczenie odlądowej granicy pasa technicznego w Ustroniu Morskim spowodowało poważne skutki w postaci nasilonego prowadzenia inwestycji i lokowania wielkogabarytowych betonowych obiektów budowlanych w bezpośrednim sąsiedztwie krawędzi zbocza klifowego (od czterech do 10 metrów od krawędzi klifu). Dyrektor UM w Słupsku dokonując uzgodnień związanych z posadowieniem inwestycji w pasie ochronnym, a nie w pasie technicznym (co byłoby możliwe przy prawidłowym wyznaczeniu granic pasa technicznego) miał znacznie mniejszą możliwość wpływu na określenie warunków uzgadniania projektów mpzp, jak również poszczególnych inwestycji. Wytyczenie odlądowej granicy pasa technicznego na promenadzie nadmorskiej w Mielnie zbudowanej na koronie pasa wydmowego, świadczyło o tym, że wyznaczając tę granicę świadomie nie wytyczono jej w minimalnej odległości 20 m od odlądowej podstawy wydmy²⁴. W przypadku Łeby na odcinku o długości około 500 m, gdzie nie została zachowana minimalna 20-metrowa szerokość pasa od odlądowej podstawy wydmy, występuje potencjalne zagrożenie, że na bezpośrednio sąsiadującej z obecną granicą pasa technicznego prywatnej działce, mogą powstawać inwestycje, w odniesieniu do których DUM będzie mógł jedynie w formie postanowienia dokonywać uzgodnień na podstawie art. 37 ust. 3 uom. Natomiast możliwość realizacji inwestycji w pasie technicznym jest dodatkowo uwarunkowana wydaniem decyzji o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celu innego, niż ochrona bezpieczeństwa brzegu i ochrona środowiska, która może mieć znaczący wpływ na zagospodarowanie terenu i określać warunki korzystne dla ochrony tych wartości. Ponadto brak zachowania wymaganej szerokości pasa od strony odlądowej stwierdzono w Rowach (wydma) i w Jarosławcu (klif).

²⁴ Zgodnie z przepisem § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia: „Granice pasa technicznego wyznacza się uwzględniając: 1) na brzegach wydmy: plaża, pierwszy wał wydmy i pas terenu za tym wałem o szerokości od 20 m do 200 m, licząc od odlądowego podnóża wału wydmy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcia nr 8–10

Rowy (kamienie graniczne opisane na elementach infrastruktury) i Jarosławiec (wytyczona granica na portalu geomap i Zdjęcie po utraceniu granic w związku z osunięciem się klifu)



Źródło: Zdjęcia własne, zespół kontrolny NIK, zdjęcie 9–10 Internet – Geoportal.

NIK ocenia, że błędnym było wyznaczanie szerokości pasa technicznego po stronie odlądowej dla wybrzeża klifowego w Ustroniu Morskim i wydmowego w Mielnie według przepisu § 2 pkt 4 rozporządzenia (w wyjaśnieniach na stosowanie tego przepisu powoływał się dyrektor UM w Słupsku), który stanowi, że *granice pasa technicznego wyznacza się, uwzględniając na brzegach utrwalonych budowlami hydrotechnicznymi tworzącymi linię brzegu* morskiego, obszar obejmujący te budowle wraz z pasem terenu o łącznej szerokości 10 m albo większej, jeżeli wynika to z odrębnych przepisów. Dla wyznaczania granic pasa na brzegach klifowych należało stosować przepis § 2 ust. 1 pkt 2, a w odniesieniu do brzegu wydmowego powinien być stosowany przepis § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. W przypadku Ustronia Morskiego linia brzegu przebiega bowiem na łączeniu się plaży i wody, a budowle hydrotechniczne w postaci umocnień klifu (opaska brzegowa, narzuty z gwiazdobloków, itp.) występują u podnóża zbocza klifowego i nie tworzą linii brzegu. Podobna sytuacja jest w Mielnie, gdzie umocnienia z gwiazdobloków występują u podnóża wydmy na plaży. Wyjaśnienie odnośnie miejscowości Rowy, potwierdza błędne wyznaczenie granicy pasa technicznego, ponieważ wskazane przez

dyrektora UM w Słupsku przesunięcie wału wydmowego do kilkunastu metrów nie powoduje zachowania minimalnej szerokości 20 metrów (stwierdzono podczas oględzin, że granica pasa technicznego biegnie po linii podnóża po odlądowej stronie wydmy). Dyrektor UM w Słupsku w wyjaśnieniu wskazał na podjęcie działań od stycznia 2018 r., mających na celu zweryfikowanie i ponowne wyznaczenie granic pasa technicznego na terenie administrowanym przez UM w Słupsku.

Jako nieprawidłowe działanie DUM w Słupsku uznano także wytyczenie granic pasa przebiegających po części działek. Przepis § 2 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że granice pasa technicznego wyznaczają linie łączące punkty graniczne określone i wytyczone zgodnie z przepisami prawa geodezyjnego i kartograficznego. Wytyczenie granic pasa technicznego przez UM w Słupsku nastąpiło w formie opisu działek objętych pasem technicznym (inaczej niż w przypadku granic pasa ochronnego, gdzie opis był prowadzony po linii w terenie, oznaczając np. linię rowu melioracyjnego, krawędź drogi gruntowej, etc.). Dla części tych działek opis wskazywał nr działki i dopisek „część”, co nie pozwalało jednoznacznie wskazać granicy pasa technicznego ani też jednoznacznie potwierdzić zachowania wymogów zawartych w przepisach rozporządzenia.

Dyrektorzy UM wyjaśnili, że okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przejścia funkcji pasa technicznego przez pas ochronny. Przepis § 1 ust. 4 rozporządzenia stanowi, że w przypadku utraty terenów pasa technicznego w wyniku działania żywiołu morskiego funkcje utraconych terenów, do czasu wyznaczenia nowego pasa technicznego, przejmują tereny pasa ochronnego o szerokości nieprzekraczającej 100 m w kierunku lądu. Na przełomie lat 2010 i 2011 nastąpiło osunięcie brzegu klifowego w Jarosławcu, a tym samym utrata części pasa technicznego i jego granicy. NIK ocenił jako nierzetelne niepodjęcie przez Dyrektora UM w Słupsku działań w celu przejścia funkcjonowania utraconego obszaru pasa technicznego przez pas ochronny. Jednocześnie należy podkreślić, że od 2003 r., tj. od czasu wejścia w życie rozporządzenia w sprawie określania granic pasa technicznego, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie podjął działań w celu doprecyzowania uregulowań prawnych w przypadku utraty obszaru pasa technicznego. W związku z tym występują istotne braki w zakresie regulacji trybu i konsekwencji przejścia funkcji pasa technicznego przez pas ochronny w sytuacjach utraty terenów pasa technicznego w wyniku działania żywiołu morskiego, o którym mowa w §1 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szerokości pasa technicznego. Przepis ten nie określa sposobu wyznaczania tymczasowego obszaru, ogłoszenia i oznakowania jego zasięgu i dopuszczalnego okresu funkcjonowania. Brak też uregulowań wskazujących, czy na tymczasowym obszarze obowiązują przepisy dotyczące pasa technicznego, w szczególności art. 37 ust 1 uom oraz przepisy porządkowe wydawane przez DUM w trybie art. 48 uom, które nakładają określone wymagania postępowania na obszarze pasa technicznego pod rygorem wymierzania kar pieniężnych zgodnie z art. 56 pkt 9–9a uom oraz grzywien na podstawie z art. 60c uom. NIK stwierdziła, że działania Dyrektorów UM w zakresie wyznaczania granic pasa technicznego wskazują na zbyt częste określanie minimal-

Utrata pasa technicznego

nych szerokości pasa przewidzianych w przepisach rozporządzenia. Takie postępowanie nie służyło prawidłowej ochronie wybrzeża, ponieważ zawężyło obszar objęty szczególnymi wymaganiami ustawowymi dotyczącymi jego wykorzystania. Nieodwracalne negatywne skutki w tym zakresie występują np. w Ustroniu Morskim, gdzie nasilone działania inwestycyjne związane z ekspansywną polityką deweloperską inwestorów mogą w przyszłości zagrażać bezpieczeństwu ludzi i mienia na klifie, podczas gdy tereny te powinny spełniać funkcje związane z ochroną wybrzeża, przy maksymalnym ograniczeniu interwencji dla celów komercyjnych. W ocenie NIK, poddane oględzinom odcinki wybrzeża powinny zostać objęte ochroną poprzez określenie szerokości pasa technicznego w dopuszczalnych wielkościach maksymalnych, ponieważ zastosowanie wielkości minimalnych, jak wskazują ustalenia kontroli, nie pozwalają na optymalne wykonywanie zadań w zakresie ochrony brzegu. Dyrektor UM w Słupsku realizując wnioski pokontrolne, poinformował o przystąpieniu do zrewidowania obecnych granic pasa technicznego w celu wytyczenia tych granic w sposób zgodny z przepisami i z potrzebami w zakresie ochrony brzegu morskiego.

5.2.2. Działania w zakresie ochrony pasa technicznego

Przepisy porządkowe

Przepisy porządkowe na obszarze pasa technicznego zostały wprowadzone przez wszystkich trzech dyrektorów UM, zarządzeniami w sprawie ochrony terenów pasa technicznego. W myśl art. 47 ust. 3 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, zarządzenia te zostały opublikowane we właściwych wojewódzkich dziennikach urzędowych. Zgodnie z treścią tych zarządzeń, nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów porządkowych należała do służb Inspektoratów Ochrony Wybrzeża (dalej: IOW). IOW były podzielone na Obwody Ochrony Wybrzeża i Obchody Ochrony Wybrzeża. Do zadań IOW należały m.in.: administracja powierzonego odcinka pasa technicznego, zadania w dziedzinie leśnictwa²⁵, sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących zachowania się w pasie technicznym oraz nakładanie kar pieniężnych, w formie decyzji administracyjnych, za naruszenie przepisów porządkowych w pasie technicznym. Odnotowano zróżnicowane sposoby organizacji pracy IOW.

Np. w sprawie organizacji patroli na obszarze pasa w UM w Szczecinie każdego roku, na czas sezonu letniego, w nadmorskich obwodach wydzielane były, spośród pracowników kilkusobowe zespoły oddelegowane do pełnienia funkcji strażników wydmowo-leśnych i przeciwpożarowych. Z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe, dodatkowo, na sezon letni zatrudniane były osoby spoza urzędu, również do roli strażników. Z uwagi na wzrost ruchu turystycznego w każdy pogodny weekend oraz dni świąteczne ww. partole wspierane były członkami kadry obwodów i IOW. W pionie ochrony wybrzeża UM w Słupsku, według stanu na dzień 11.06.2018 r., zatrudnionych było 76 pracowników, w tym pięciu pracowników w Inspektoracie Ochrony Wybrzeża w Słupsku.

²⁵ Tj.: realizacja planu urządzenia lasu w ochronnym gospodarstwie leśnym; produkcja szkółkarska; zagospodarowanie oraz ochrona biotechniczna wydm i klifów; sporządzanie wniosków gospodarczych dotyczących leśnictwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Czterdziestu trzech pracowników spośród wymienionych 76 było zatrudnionych na stanowiskach robotników, których zadania obejmowały roboty utrzymaniowe, budowę i formowanie lasów, wydm, roboty hydrotechniczne i transportowe. Oznaczało to, że tylko 28 pracowników na odcinku 171 km wybrzeża, wykonywało (poza innymi regulaminowymi zadaniami), czynności związane z ochroną pasa nadbrzeżnego, właściwym jego użytkowaniem i kontrolą nienaruszalności terenów i granic pasa technicznego. Obowiązujący w UM w Słupsku regulamin przewidywał patrolowanie pasa technicznego jedynie w godzinach pracy urzędu, tj. w dni powszednie od 7:00 do 15:00. W okresie letnim (od 15.06. do 31.08.), prowadzone były tzw. dyżury letnie w co drugą sobotę w godz. 10:00–18:00 (czas wolny za przepracowaną sobotę był odbierany w następnym poniedziałek). Według wyjaśnień Kierującej IOW nie zawierano umów z jednostkami i podmiotami trzecimi w zakresie patrolowania obszaru pasa technicznego. Pracownicy UM w Szczecinie i w Gdyni skutecznie prowadzili działania kontrolne i prewencyjne w zakresie utrzymania bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz ochrony środowiska od strony lądowej. Także przeprowadzone oględziny pozwoliły pozytywnie ocenić ustanowienie, wdrażanie i egzekwowanie przepisów porządkowych w pasie technicznym na obszarze tych UM. Natomiast w UM w Słupsku istniejąca organizacja patrolowania pasa technicznego w zakresie egzekwowania przepisów porządkowych była zdaniem NIK nieskuteczna na części administrowanego przez UM wybrzeża. Sezon letni charakteryzuje się znaczną intensyfikacją ruchu turystycznego, szczególnie w dni świąteczne i wolne od pracy. Dyrektor UM w Słupsku nie zapewniał właściwej ochrony np. wydm. W szczególności na dewastowanie pasa wydmorego narażona była plaża zachodnia w Ustce. Zarówno przeprowadzone oględziny, jak również obserwacje prowadzone przez kontrolerów w dni wolne i w godzinach popołudniowych wskazywały na gremialne chodzenie turystów po wydmach (dzikie przejścia, obozowiska rozbijane wśród traw porastających wydmy, pozostawiane śmieci, palenie tytoniu). O zaobserwowanych sytuacjach w dniach wolnych i godzinach popołudniowych kontrolujący powiadomili dyrektora UM, przedstawiając dokumentację fotograficzną. Dyrektor wyjaśnił, że plaża na tym terenie jest bardzo szeroka i występują rozległe wydmy. Kilkakrotnie brano pod uwagę wygrodzenie tego obszaru, ale występujące szkody w ogrodzeniu na plaży wschodniej w Ustce, spowodowały podjęcie decyzji, aby nie dokonywać wygrodzenia na plaży zachodniej. Jednocześnie nie wystawiono w lipcu br. żadnego mandatu, a jedynie zgodnie z przedstawioną notatką z książki służbowej nadzorca Obchodu, dokonano 10 pouczeń oraz zwiększono liczbę tablic ostrzegawczo-informacyjnych o zakazie chodzenia po wydmach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcia nr 11–16
Wydmy na plaży zachodniej w Uście



Źródło: Zdjęcia własne, zespół kontrolny NIK.

Ponadto podczas oględzin przeprowadzonych na obszarze UM w Słupsku stwierdzono trzy przypadki ustawienia tymczasowych obiektów budowlanych (w chwili oględzin obiekty nie były czynne), o charakterze usługowym (dwie budki handlowe na plaży w Mielnie i jedna przyczepa gastronomiczna na plaży w Łebie), na umieszczenie których nie została wydana stosowna decyzja dyrektora UM w Słupsku o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego oraz pięć przypadków (trzy w Łebie i dwa w Mielnie) zwiększenia zajmowanego obszaru pod działalność gospodarczą na plaży, w porównaniu do obszaru określonego w decyzji dyrektora UM w Słupsku o wyrażeniu zgody. Przekroczenia wynosiły od 25% (25 m²) do blisko 50% (260 m²). Na podstawie powyższych oględzin, NIK oceniła jako nierzetelne egzekwowanie przepisów uom w pasie technicznym, pomimo że z wyjaśnień dyrektora wynikało, że pas techniczny jest codziennie patrolowany. Oznacza to, że pracownicy Obwodów i Obchodów niedostatecznie egzekwowali stosowanie

przepisów uom w zakresie legalności umieszczania obiektów w pasie technicznym (stwierdzono, że jedną z przyczyn był fakt, że nie wszystkie kopie decyzji o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego były przesyłane do Obwodów i Obchodów). Ponadto w ocenie NIK, stwierdzenie umieszczenia obiektów w pasie technicznym bez zgody dyrektora urzędu morskiego lub niezgodnie z warunkami wydanej decyzji powinno skutkować podjęciem niezwłocznych działań wobec sprawcy w celu usunięcia naruszeń i wymierzenia stosownej kary pieniężnej. Pracownicy UM w Słupsku nie sprawdzali, czy właściciele wszystkich obiektów tymczasowych umieszczanych w pasie technicznym, posiadali decyzje dyrektora UM, a jedynie posługiwali się pismami wymienianymi pomiędzy administratorami kąpielisk (urzędy miast i gmin) a UM. Do pism były załączane schematy i mapki z uzgodnionymi lokalizacjami na obiekty tymczasowe. uzgadniającymi lokalizacje obiektów tymczasowych. Do takiego stanu doprowadziły działania dyrektora UM polegające na dokonywaniu uzgodnień z administratorami kąpielisk w zakresie liczby tymczasowych, sezonowych punktów handlowo-usługowych z zaznaczeniem wielkości obszaru zajmowanego przez te punkty i lokalizacji określanej poprzez sporządzanie schematów/mapek z lokalizacjami tych punktów, bez podania nazwy użytkownika (przedmiotowych uzgodnień dokonywano na podstawie kilkuletnich ramowych umów dzierżawy, użyczenia, itp. zawartych z urzędami miast i gmin, np. Umowy użyczenia GN 01/16 zawartej w dniu 7 stycznia 2016 r. oraz Umowy dzierżawy zawartej w dniu 6 maja 2014 r. w Lęborku). Dyrektor UM w Słupsku w przedstawionych pismach uzgadniających z administratorami kąpielisk, nie stawiał warunku zawarcia przez nich umowy dzierżawy terenu na plaży z podmiotami trzecimi po uprzednim przedstawieniu decyzji wydanej na podstawie art. 37 ust. 1 uom (przedmiotowe uzgodnienia z administratorami kąpielisk były dokonywane na kilka miesięcy przed sezonem turystycznym i przed faktycznym zawieraniem umów dzierżawy terenów plaż pomiędzy administratorami kąpielisk, a podmiotami wydzierżawiającymi ten teren). Ponadto znaczna liczba kopii decyzji wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 uom, nie była przekazywana do nadzorców i kierowników w Obwodach i Obchodach. W ocenie NIK, błędnym działaniem UM w Słupsku było dopuszczanie przez urząd, już po dokonaniu uzgodnień z administratorami kąpielisk (urzędy miast i gmin), możliwości zawierania przez tych administratorów umów z podmiotami trzecimi pośredniczącymi w zarządzaniu (MOSiR-y, Klub Jachtowy, itp.) plażami. Taki stan znacząco wydłużał proces identyfikowania przez pracowników ochrony wybrzeża podmiotów odpowiedzialnych za zaistniałe nieprawidłowości i powodował utrudnienie określenia odpowiedzialności za tego typu sytuacje.

Dyrektor UM w Słupsku nie podjął skutecznych działań w celu uregulowania w administrowanym obszarze pasa technicznego problematyki związanej z istnieniem prywatnych przejść, łączących plażę z nieruchomościami prywatnymi. W zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi²⁶ złożonej przez turystę w dniu 2 października 2017 r. do Ministra

²⁶ Pismo nr DTM.WIM.7.051.8.2017.GG z dnia 31 października 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie nienależytego wykonywania obowiązków przez dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, skutkującego występowaniem prywatnych przejść na plażę, niedostępnych do ogólnego użytku, Minister w odpowiedzi zadeklarował że UM w Słupsku podejmie działania w celu uporządkowania stanu prawnego i problemu przejść na plażę, uwzględniając przy tym interes publiczny. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra, wszystkie zejścia na plażę powinny mieć charakter publiczny. W wyniku analizy dokumentacji związanej z załatwieniem skargi oraz przeprowadzenia oględzin w miejscowości Gąski zlokalizowano 10 przejść zapewniających dojeżdżenie do plaży, które nie były ogólnie dostępne dla wszystkich użytkowników plaży i kończyły się przy zamkniętych, ogrodzonych działkach prywatnych z napisami o treści np. „zakaz przejścia”, „teren prywatny”. Przy wchodzeniu na przejścia od strony plaży nie były umieszczone żadne informacje o ich prywatnym charakterze. 6 z 18 poddanych oględzinom przejść od strony plaży kończyło się schodami, które zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (dalej: Prawo budowlane), są budowlami.

Zdjęcia nr 17-22

[Przykłady prywatnych przejść na plażę w Gąskach oraz stanu technicznego części z nich](#)



WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI



Źródło: Zdjęcia własne, zespół kontrolny NIK.

Wybudowanie takich schodów w pasie technicznym wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przez wojewodę oraz prowadzenia książki obiektu budowlanego i dokonywania okresowych kontroli stanu technicznego zgodnie z art. 62 prawa budowlanego. Według informacji wojewody zachodniopomorskiego uzyskanej w trakcie kontroli NIK²⁷, w okresie od 2014 r. do 2018 r. wojewoda ten nie wydał decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji polegających na budowie zejść na plażę w postaci schodów w miejscowości Gąski w gminie Mielno. W trakcie oględzin stwierdzono, że część tych budowli znajdowała się w złym stanie technicznym, z ustaleń kontroli wynika jednak, że nie powiadomiono o tym odpowiednich organów. Zbadano pięć decyzji dyrektora UM w Słupsku wydanych w okresie 2014–2018 (I połowa), wyrażających zgodę na wykorzystanie pasa technicznego do celu innego niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, polegającego na wybudowaniu zejść na plażę dla prywatnych inwestorów (cztery decyzje wydano po zajęciu stanowiska w tym zakresie przez Ministra wyrażonym w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi²⁸ złożonej przez turystę w dniu 2 października 2017 r. opisanym powyżej). W decyzjach tych nie określono warunków wykorzystania pasa technicznego, stwierdzając jedynie, że planowane zamierzenie inwestycyjne nie wpłynie negatywnie na ochronę brzegu morskiego. Należy podkreślić, że cztery spośród pięciu ww. decyzji zostały wydane po posiedzeniu Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i Morskiej Służby Poszukiwań i Ratownictwa oraz Departamentu Gospodarki Morskiej MG MiŻŚ w dniu 29.11.2017 r., w trakcie którego dyrektor UM w Słupsku został zobowiązany do podjęcia działań w celu uporządkowania stanu prawnego i faktycznego kwestii prywatnych przejść na plażę, które powinny być zlikwidowane, chyba że właściciele nieruchomości zgodzą się na ich publiczny charakter. Podkreślono przy tym, że UM w Słupsku nie posiada dokumentacji w zakresie uzgodnień przedmiotowych zejść na plażę. NIK oceniła negatywnie niepodjęcie przez Dyrektora UM w Słupsku działań w celu

²⁷ Pismo z dnia 16 lipca 2018 r., znak: AP-1.780.94-1.2018.WP.

²⁸ Pismo nr DTM.WIM.7.051.8.2017.GG z dnia 31 października 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

uzyskania pełnego nadzoru nad występowaniem „dzikich” przejść w pasie technicznym i doprowadzenia ich funkcjonowania do stanu zgodnego z prawem.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 uom, dyrektor urzędu morskiego, wydając decyzję o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celu innego, niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, określa warunki takiego wykorzystania. Jest to podstawowa decyzja określająca uprawnienia adresata decyzji do działań w pasie technicznym, które mają stanowić wyjątek w stosunku do celu określonego w art. 36 ust. 2 pkt 1 uom. Każda taka decyzja powinna zatem być uzasadniona i określać warunki wykorzystania zajętego obszaru pasa technicznego, m. in. przy uwzględnieniu zapewnienia ogólnej dostępności plaży. Ponadto, pomimo opisywania w raportach i zestawieniach, stanu technicznego części schodów kończących ww. przejścia, jako zły lub niedostateczny, nie podejmowano działań polegających np. na powiadomianiu właściwych organów nadzoru budowlanego.

W zakresie regulacji wprowadzonych w zarządzeniu porządkowym przez dyrektora UM w Słupsku stwierdzono nieprawidłowości, które polegały głównie na:

- Nierzetelnym określaniu podstaw i upoważnień dyrektora UM oraz pracowników UM,
- Wydawaniu decyzji administracyjnych o wymierzeniu kary pieniężnej na podstawie art. 57 ust. 1 uom, które zawierały błędy formalne,
- Wskazanie we wszystkich 36 zbadanych upoważnieniach do nakładania kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej, wydanych przez dyrektora UM w Słupsku dla inspektorów IOW w UM, niewłaściwej podstawy prawnej. Nieprawidłowości wskazane powyżej świadczą o sprawowaniu niedostatecznego nadzoru przez Dyrektora UM w Słupsku nad prawidłowym sporządzaniem dokumentów stanowiących realizację kompetencji organu.

5.3. Uzgadnianie przedkładanych przez organy administracji samorządowej projektów planów zagospodarowania przestrzennego, uzgadnianie decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

5.3.1. Rozpatrywanie i uzgadnianie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także projekty miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁹ mają obowiązek

²⁹ O których mowa w art. 9 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, dokonując czynności określonych w art. 11, oraz czynności określonych w art. 17 tej ustawy, m.in. występuje o uzgodnienie projektu studium lub planu do dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

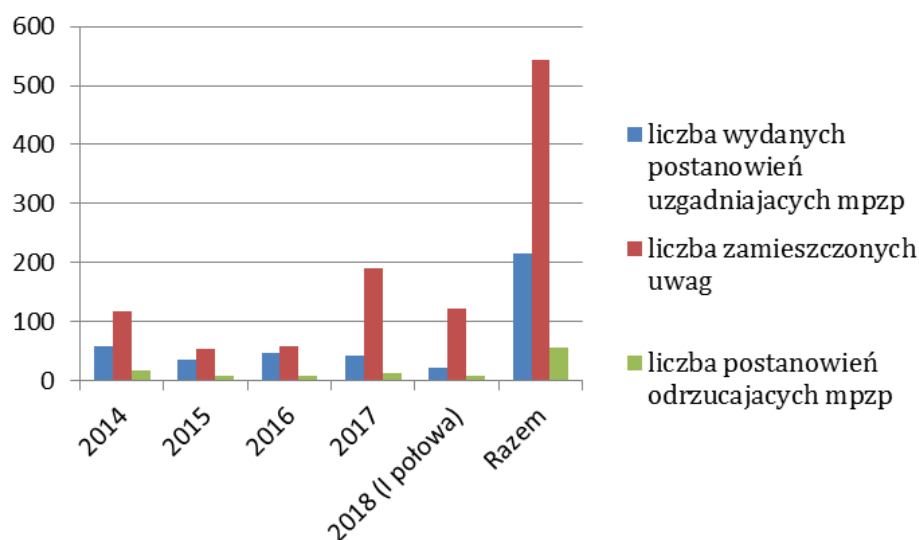
uzgodnić z dyrektorem właściwego urzędu morskiego, w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani. Na podstawie art. 37 ust. 3 uom, dyrektorzy urzędów morskich dokonują uzgodnienia projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego województwa, przedkładanych przez organy samorządu terytorialnego, wydając w tym zakresie postanowienie. Wykonywanie powyższego obowiązku przez dyrektorów urzędów morskich wywołuje przyszłe skutki w prawidłowym z punktu widzenia ochrony brzegu morskiego i ochrony środowiska zagospodarowaniu obszarów objętych pasem technicznym lub pasem ochronnym w bezpośrednim sąsiedztwie pasa technicznego. Uzgadnianie treści mpzp, powoduje także konieczność konsekwentnego w świetle tych planów, przyszłego uzgadniania decyzji o pozwoleniu na budowę w pasie nadbrzeżnym. Dlatego tak istotnym jest zarówno opisywane wcześniej rzetelne określanie granic pasa technicznego, jak również daleko idące w zakresie przewidywania przyszłych skutków dopuszczanie do inwestowania określane w mpzp. NIK zauważa, że w wielu przypadkach opiniowania mpzp powinny być wymagane przez administrację morską badania geotechniczne gruntu, w szczególności na brzegach o charakterze klifowym.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydania przez DUM postanowień w sprawie uzgodnienia, na podstawie art. 37 ust. 3 uom i art. 17 pkt 6 lit. b tiret 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem jednego przypadku przekroczenia terminu (ośmiodniowe opóźnienie), w stosunku do terminu wyznaczonego przez wnioskodawcę, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Łącznie w okresie 2014–2018 (I połowa), DUM wydali 215 postanowień w zakresie uzgodnienia mpzp z 544 uwagami i uwarunkowaniami oraz 56 postanowień odrzucających w całości przedstawiane mpzp. Przy czym należy podkreślić, że wniosków w zakresie przedkładanych mpzp było kilkakrotnie więcej, co wynikało z faktu wielokrotnego składania wniosku w zakresie jednego planu spowodowane błędami w dokumentacji.

Poniższy wykres i tabela przedstawiają liczbę opiniowanych mpzp i skalę zamieszczonych uwag przez dyrektorów UM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 1
porównanie liczby zamieszczanych przez DUM uwag w postanowieniach uzgadniających mpzp w latach objętych kontrolą



Źródło: Opracowanie własne, zespół kontrolny NIK, na podstawie danych przedstawionych przez kontrolowane Urzędy Morskie.

Lata	liczba wydanych postanowień uzgadniających mpzp	liczba zamieszczonych uwag	liczba postanowień odrzucających mpzp
2014	58	118	17
2015	36	54	9
2016	48	58	9
2017	42	191	12
2018 (I połowa)	21	123	9
Razem	215	544	56

5.3.2. Rozpatrywanie i uzgadnianie wniosków o dokonanie uzgodnienia projektów decyzji o pozwoleniu na budowę i projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Decyzje o pozwoleniu na budowę i warunkach zabudowy

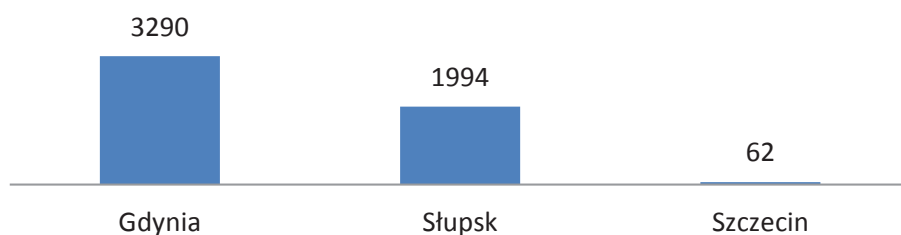
NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydawanie przez DUM na podstawie art. 37 ust. 3 uom postanowień w sprawie uzgodnienia decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w pasie technicznym. W okresie objętym kontrolą do Dyrektorów Urzędów Morskich wpłynęło 5365 wniosków o uzgodnienie takich decyzji. Wszystkie wnioski zostały przez DUM rozpatrzone, przy czym 5346 wniosków załatwiono pozytywnie, a pozostałe 19 negatywnie. Badanie dokumentacji dotyczącej 34 wybranych spraw wykazało, że 3 postanowienia zostały załatwione z przekroczeniem dwutygodniowego terminu na dokonanie takiego uzgodnienia, o którym mowa

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w art. 106 § 3 kpa (UM w Gdyni – opóźnienia 16, 18 i 67 dni). Stosownie do art. 124 § 2 kpa wydane przez dyrektorów postanowienia zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne.

Wykres nr 2

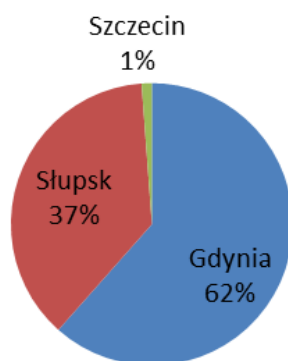
Liczba wydanych postanowień dot. uzgodnienia decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w latach 2014–2018 (I połowa)



Źródło: Opracowanie własne, zespół kontrolny NIK, na podstawie danych przedstawionych przez kontrolowane Urzędy Morskie.

Wykres nr 3

Udział UM w liczbie wydanych postanowień dot. uzgodnienia decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w latach 2014–2018 (I połowa)



Źródło: Opracowanie własne, zespół kontrolny NIK, na podstawie danych przedstawionych przez kontrolowane Urzędy Morskie.

Przyczynami wydawania odmownych postanowień dotyczących uzgodnienia przedkładanych projektów decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pasa technicznego brzegu wód morskich były błędy w przedkładanej dokumentacji.

Poniżej przedstawiono ważniejsze nieprawidłowości stwierdzono w wydanych przez dyrektora UM w Słupsku postanowieniach uzgadniających wnioskowane projekty decyzji, które oceniono jako działania nierzetelne:

- w zakresie dotyczącym wydania postanowienia z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie uzgodnienia decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji w Ustroniu Morskim pn. „Budynek mieszkalny wielorodzinny z usługami w parterze i garażem podziemnym wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu”. Uzgodnienie pozwolenia na budowę tego obiektu miało szczególne znaczenie ze względu na jego planowane posadowienie w pasie ochronnym w odległości około 5–6 m od krawędzi klifu. W postanowieniu Dyrek-

tor UM w Słupsku uzgodnił decyzję o pozwoleniu na budowę z uwagą o treści: „technologię prac ziemnych i fundamentowych dobrać tak, by budowa była jak najmniej inwazyjna dla klifu nadmorskiego (zmiana stosunków wodnych, wywołanie osuwisk)” oraz z jednozdaniowym uzasadnieniem stwierdzającym, że inwestycja nie koliduje z zadaniami statutowymi Urzędu Morskiego w Słupsku. Wydanie postanowienia o takiej treści nie stanowiło prawidłowej realizacji kompetencji tego organu określonych w art. 37ust. 3 uom, ustanowionych w celu zapewnienia ochrony pasa technicznego i ochronnego przed działaniami inwestycyjnymi, które mogą wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo i stabilność tego obszaru. W decyzji tej nie zawarto żadnych zapisów podkreślających znaczenie tej uwagi czy wskazujących sposób jej zastosowania. Biorąc pod uwagę sposób sformułowania uwagi, jej interpretacja i zastosowanie w trakcie realizacji inwestycji mogą być dowolne, a sprawdzenie jej uwzględnienia utrudnione. W trakcie kontroli UM w Słupsku nie przedstawił dowodów przeprowadzenia badań geologiczno-technicznych, dotyczących wpływu tej inwestycji na stan i wytrzymałość klifu. Wątpliwości kontrolerów NIK budził fakt, że dla oddalonego o około 100 m (w linii brzegu i z takim samym odдалeniem od krawędzi klifu) budynku wybudowanego kilka lat wcześniej wykonywano badania geotechniczne, w wyniku których nakazano budowę na palach osadzonych do głębokości kilkunastu metrów w podłożu klifu i wykluczono budowę kondygnacji podziemnych. Natomiast ten obiekt usytuowany w analogicznym położeniu odnośnie korony klifu, był budowany bez badań geotechnicznych, na płycie fundamentowej, bez palowania i z kondygnacją podziemną;

- postanowieniem Nr Np-pas-60/207-3/18 z dnia 08 czerwca 2018 r. Dyrektor UM w Słupsku uzgodnił projekt decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji pod budowę budynku hotelowo-usługowego z zapleczem SPA & Wellness na dz. 1083, obręb 0029 Ustronie Morskie (działka i inwestycja jest położona częściowo w pasie ochronnym i częściowo w pasie technicznym); decyzja ta obejmowała budowę ww. obiektu w pasie ochronnym, a w pasie technicznym wybudowanie utwardzonego terenu z przeznaczeniem na parkingi. Na część inwestycji w pasie technicznym IOW wydał negatywną opinię, która wskazywała m.in. na zbyt małą odległość inwestycji od krawędzi klifu (7 do 10 metrów) i zły stan zbocza klifowego. Kontrolujący także przedstawili dyrektorowi dokumentację fotograficzną bardzo złego stanu krawędzi klifu na wysokości przedmiotowej inwestycji. Dyrektor wyjaśnił, że ponieważ w roku 2010 uzgodniono warunki mpzp dla tego obszaru, musiał w konsekwencji dokonać powyższych uzgodnień w drodze decyzji i postanowienia. Powołał się na uwarunkowanie w mpzp, stanowiące, że dla nowobudowanych hoteli, pensjonatów i obiektów turystycznych, na 10 miejsc noclegowych muszą przypadać trzy miejsca parkingowe. Trzeba podkreślić, że w przedmiotowej inwestycji część miejsc parkingowych ma powstać w podziemiu budynku głównego i bezpośrednim sąsiedztwie usytuowanym na części działki w obszarze pasa ochronnego, ale ze względu na konieczność zabezpieczenia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

odpowiedniej liczby miejsc postojowych, część parkingu musi zostać umiejscowiona także na obszarze pasa technicznego. NIK ocenia jako nierzetelne, w świetle zabezpieczenia interesu ochrony brzegu i środowiska, dokonanie przez dyrektora uzgodnień w opisanym wyżej zakresie, ponieważ taki przebieg postępowania wskazuje na dostosowywanie się UM jako organu mającego za zadanie ochronę pasa technicznego, do potrzeb inwestora. Problem dostosowania projektu budowlanego do realnych warunków miejscowych (np. poprzez zaprojektowanie budynku w taki sposób, aby nie zachodziła konieczność umieszczania części inwestycji w pasie technicznym) powinien być rozwiązany przez inwestora.

Zdjęcia nr 23–24

Stan klifu na wysokości planowanej inwestycji SPA&Wellness w Ustroniu Morskim



Źródło: Zdjęcia własne, zespół kontrolny NIK.

5.4. Wydawanie przez DUM decyzji na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska

Decyzje DUM na wykorzystanie pasa technicznego

Pomimo zasadniczego przeznaczenia pasa technicznego do ochrony brzegu i środowiska, przepis art. 37 ust. 1 uom daje możliwość wykorzystania pasa technicznego do innych celów niż wymieniony w art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy. Może to nastąpić za zgodą właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskigo, wydaną w drodze decyzji, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania. W okresie objętym kontrolą wpłynęło do urzędów morskich 4322 wniosków o wydanie decyzji o wykorzystaniu pasa technicznego do celów innych niż określone w art. 36 ust. 2 uom (badano łącznie wnioski na budowę i posadowienie obiektów i urządzeń trwałych jak również obiektów sezonowych). Dyrektorzy UM wydali 4283 decyzji w powyższym zakresie, pozytywnych dla wnioskodawców i 39 decyzji negatywnych.

Tabela nr 2

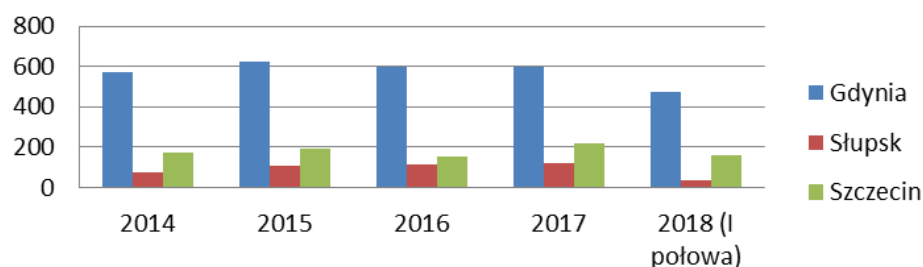
Liczba pozytywnych decyzji wydanych przez DUM

Lata	Gdynia	Słupsk	Szczecin
2014	569	73	170
2015	623	106	190
2016	598	115	156
2017	673	122	220
2018 (I połowa)	475	33	160
Razem	2938	449	896

Źródło: Opracowanie własne, zespół kontrolny NIK, na podstawie danych przedstawionych przez kontrolowane Urzędy Morskie.

Wykres nr 4

Liczba decyzji wydanych przez DUM na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu i środowiska

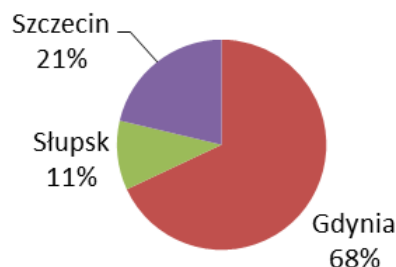


Źródło: Zespół kontrolny NIK, na podstawie danych przedstawionych przez kontrolowane Urzędy Morskie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 5

Udział poszczególnych DUM w ogólnej liczbie wydanych decyzji na podstawie art. 37 ust. 1 uom w okresie lat 2014–2018 (I połowa)



Źródło: Zespół kontrolny NIK, na podstawie danych przedstawionych przez kontrolowane Urzędy Morskie.

Dysproporcje wynikające z powyższych zestawień wynikają z kilku powodów:

- Dostępność linii brzegowej (zróżnicowane nasycenie zainwestowania) w poszczególnych obszarach administrowanych przez urzędy morskie.
- Aktywność inwestorów.
- Rzetelność w zakresie prawidłowego administrowania obszarem pasa technicznego.
- Zróżnicowanie wymogów stawianych przez poszczególnych DUM np. w wydanych przepisach porządkowych, które określały listę działań dla których jest wymagane wydanie decyzji dyrektora UM na podstawie art. 37 ust. 1).

Podpunkt c) znajduje swoje uzasadnienie w wynikach kontroli (UM w Słupsku), które wskazują, że niedostateczny nadzór i niewłaściwa organizacja pracy UM w Słupsku w zakresie administrowania pasem technicznym, mogą powodować znaczną różnicę w liczbie wydanych decyzji, w porównaniu do UM w Gdyni (długość linii brzegu morskiego: UM Słupsk – 171 km, UM Gdynia – 247 km, UM Szczecin – 80 km).

W badanym obszarze NIK stwierdziła najwięcej nieprawidłowości i to we wszystkich UM, które dotyczyły zarówno przepisów uom, kpa, jak również wewnętrznych uregulowań wprowadzonych w UM. Największa ilość wystąpiła w UM w Słupsku – 11, w UM w Gdyni – osiem i w UM w Szczecinie – dwa. Nieprawidłowości polegały głównie na:

- wystawianiu decyzji DUM na nieaktualnych wzorach,
- braku potwierdzenia przekazania decyzji stronom postępowania;
- braku uzasadnienia decyzji;
- przekraczaniu terminów ustawowych w prowadzonych postępowaniach administracyjnych i w postępowaniach odwoławczych;
- wydawaniu decyzji pomimo braków w dokumentacji składanej przez wnioskodawców;
- braku istotnych danych w wstawionych decyzjach w zakresie np.: zajmowanej powierzchni, liczby punktów/obiektów handlowo-usługowych posadowionych na danej powierzchni i ich charakterystyki, co uniemożliwiało kontrolę prawidłowości wykorzystania obszaru objętego decyzją;

Nieprawidłowości
w decyzjach DUM

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wydawaniu decyzji sprzecznych w swej istocie z opiniowanymi wcześniej dokumentami dot. planów zagospodarowania przestrzennego;
- wydawaniu decyzji, które naruszały przepisy określone w innych ustawach (np. dotyczące rozpalanie ognisk w miejscach, które nie spełniały warunków ustanowionych w ustawie o lasach);
- wydawaniu decyzji na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż ochronne, bez uzyskania stanowiska IOW lub pomimo negatywnego stanowiska tej wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej powołanej w UM;
- braku aktualizowania „Procedury udzielania zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż ochronne” zamieszczonej na stronie internetowej UM;
- braku dokonywania sprawdzenia realizacji warunków określonych w wydanych decyzjach;
- braku przekazywania kopii wydanych decyzji, do własnych komórek wykonawczych odpowiedzialnych za kontrolowanie pasa technicznego.

Kontrola zarządcza w UM w Słupsku

Stwierdzone w UM w Słupsku nieprawidłowości, ich skala i zakres, spowodowały konieczność zbadania funkcjonowania elementów kontroli zarządczej w zakresie organizacji i funkcjonowania urzędu, w szczególności w obszarze zarządzania administrowanym pasem technicznym. Przede wszystkim stwierdzono:

- Nierealizowanie przez pracowników Wydziału Kontroli Wewnętrznej zadań określonych w regulaminie organizacyjnym urzędu: nie opracowywano i nie przedstawiano dyrektorowi do zatwierdzenia okresowych sprawozdań z działalności kontrolnej, nie opracowywano zarządzeń pokontrolnych, nie sporządzono i nie przedstawiono do zatwierdzenia dyrektorowi urzędu instrukcji wewnętrznej dotyczącej trybu przeprowadzenia kontroli, w latach 2014–2016 r. nie były sporządzane i przedstawiane do zatwierdzenia dyrektorowi urzędu roczne plany kontroli wewnętrznych;
- Brak nadzoru dyrektora UM nad pracą Wydziału Kontroli Wewnętrznej, który zgodnie z regulaminem organizacyjnym podlegał bezpośrednio dyrektorowi UM. Dyrektor UM nie potrafił wskazać, które kontrole wymienione w planie kontroli na lata 2017 i 2018 zostały przeprowadzone i w jakim stopniu, a których nie zrealizowano. Z przeprowadzonych postępowań kontrolnych nie sporządzono wystąpień pokontrolnych, które zawierałyby ustalenia dokonane w trakcie kontroli oraz oceny;
- Nierzetelne sporządzanie Oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w zakresie obowiązujących w UM w Słupsku wewnętrznych aktów prawnych oraz funkcjonowania kontroli wewnętrznej w UM w Słupsku. We wszystkich Oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za dany rok, sporządzanych w latach 2014–2017, Dyrektor UM w Słupsku wykazywał, iż Oświadczenie opiera się m.in. na informacjach pochodzących z kontroli wewnętrznych, pomimo że – jak wynika z powyższych ustaleń – instytucjonalna kontrola wewnętrzna nie funkcjonowała.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku analizy sytuacji kadrowej urzędu stwierdzono ryzyko powstania konfliktu interesów w związku z zatrudnieniem w urzędzie pracowników X i Y pozostających w związku małżeńskim, których zakres obowiązków wskazywał na wzajemną zależność kompetencji. Istnienie ww. ryzyka uzasadnia to, że zawodowo Y opiniował pod względem prawnym dokumenty wytworzone przez pracowników wydziału, którym kierował X, jak również rozstrzygał spory kompetencyjne pomiędzy jednostkami lub komórkami organizacyjnymi urzędu. Zdaniem NIK zasadne jest, aby – dla przejrzystości i transparentności realizacji przez ww. osoby obowiązków służbowych – dyrektor podjął działania niwelujące ryzyko powstania konfliktu interesów mogącego doprowadzić do niekorzystnych – z punktu widzenia realizacji zadań urzędu – rozstrzygnięć.

Konflikt interesów
i niegospodarne
dzierżawy w UM
w Słupsku

Dyrektor UM w Słupsku oddawał nieruchomości Skarbu Państwa położone w pasie nadbrzeżnym, przyjęte w trwały zarząd w celu wykonywania zadań ustawowych i działalności statutowej, do odpłatnego korzystania na podstawie umów dzierżawy w celu prowadzenia przez dzierżawców działalności komercyjnej. Zawieranie tych umów nie znajdowało uzasadnienia w przepisach uom i statutu Urzędu Morskiego w Słupsku, a także w postanowieniach decyzji starostów ustanawiających trwały zarząd na rzecz tego urzędu, których celem (zgodnym z wnioskiem dyrektora UM w Słupsku) było wykonywanie przez urząd ww. zadań. Przykładowo, decyzja z dnia 14 marca 2014 r. wydana przez Starostę Słupskiego o ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz Urzędu Morskiego w Słupsku dla działki 1025/2 w Ustce, jako cel i przeznaczenie wymieniała: „działalność statutową UM w Słupsku związaną z ochroną wybrzeża, do zadań której należą m.in. budowa, utrzymanie, i ochrona umocnień brzegowych, wydmy i zalesień ochronnych w pasie technicznym, budowa i utrzymanie obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich, który jest zobowiązany zagospodarować ją na ten cel”. Ponadto w uzasadnieniu decyzji stwierdzono: „jednostka we wniosku o ustanowieniu trwałego zarządu oświadczyła, iż na przedmiotowej nieruchomości będzie realizowany cel publiczny polegający na wykonaniu inwestycji pn. „Ochrona brzegów morskich na wysokości miejscowości Ustka” realizowanej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W ramach ww. prac planowana jest budowa i przebudowa zespołu ostróg, wykonanie sztucznego zbiornika zasilania brzegu morskiego oraz przebudowa opaski brzegowej”. W dniu 8 grudnia 2015 r. dyrektor UM w Słupsku, na podstawie umowy dzierżawy zawartej ze spółką cywilną prowadzącą działalność komercyjną, oddał do odpłatnego korzystania z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gastronomiczno-handlowej część działki 1025/2, a na podstawie umowy dzierżawy z dnia 14 kwietnia 2018 r. zawartej z tą samą spółką wydzierżawił na ten sam cel inną część tej działki. Obie umowy zawarto na okres 3 lat i obejmowały teren położony w pasie technicznym. Stwierdzono również, że zawieranie umów dzierżawy nie było poprzedzane przeprowadzeniem postępowania umożliwiającego ochronę interesów urzędu. Nie stosowano trybu przetargu, a nawet nie podawano do wiadomości publicznej możliwości wydzierżawienia nieruchomości. W zarządzeniu wewnętrznym nr 27 Dyrektora

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia procedur określających sposób postępowania przy oddawaniu nieruchomości gruntowych, budynkowych i lokalowych w dzierżawę, najem lub użyczenie, stanowiących własność Skarbu Państwa w trwałym zarządzie Urzędu Morskiego w Słupsku ustalono, że „przetargi dotyczą głównie nieruchomości na terenach portów i przystani morskich i dotyczą działalności gospodarczej prowadzonej w okresie sezonu letniego. W przypadku kiedy daną nieruchomością zainteresowany jest więcej niż jeden podmiot, a nieruchomość udostępniana jest po raz pierwszy, dzierżawca wyłaniany jest w drodze przetargu”. Takie regulacje umożliwiały dowolność wyboru trybu przetargowego i ograniczały jego stosowanie. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniem dyrektora, „dzierżawcy sami znajdują wolny teren, który chcieliby wydzierżawić, a regułą jest postępowanie wszczynane na pisemny wniosek”.

W zawieranych umowach dzierżawy stosowano stawki minimalne, określone w zarządzeniu wewnętrznym Urzędu. Stwierdzono również jeden przypadek obniżenia przez UM w Słupsku stawki o ponad 2 zł za metr. Fakt wskazania w umowach postanowienia o corocznej waloryzacji opłaty o wskaźnik Głównego Urzędu Statystycznego dotyczący wzrostu cen i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni, nie przesądza o uznaniu takiego działania za gospodarne, szczególnie – jak już wyżej wskazano – że nie przeprowadzono przetargów, w których można byłoby uzyskać ceny konkurencyjne. Należy zauważyć, że działka 1025/2 w Ustce położona jest w atrakcyjnie turystycznie miejscu i najprawdopodobniej była możliwość uzyskania wyższej opłaty za oddanie nieruchomości w dzierżawę, niż stawki minimalne określone w wewnętrznych uregulowaniach. Podkreślenia wymaga fakt, że załatwianie spraw związanych z zawieraniem i realizacją umów zwiększało zakres obowiązków pracowników, co mogło negatywnie wpływać na wykonywanie zadań ustawowych urzędu, zwłaszcza przy istniejących brakach kadrowych (według stanu na koniec czerwca 2018 r. wykazywanego w sprawozdaniu Rb-70 (sprawozdanie budżetowe o zatrudnieniu i wynagrodzeniach), braki kadrowe wynosiły około 25% w porównaniu do stanu planowanego). Działania powyższe związane z oddawaniem do odpłatnego korzystania nieruchomości przyjętych w trwały zarząd NIK oceniła jako nierzetelne, niecelowe i niegospodarne.

Nakłady na utrzymanie brzegu a inwestycje podmiotów komercyjnych

W roku 2003 uchwalona została ustawa z dnia 28.03.2003 r. o utworzeniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”. W Programie ustanowiono m.in. inwestycje w zakresie ochrony brzegów morskich wzdłuż wybrzeża klifowego w Ustroniu Morskim. W latach 2014–2017 na odcinku od km 319,0 do km 324,0 wydatkowano 11,7 mln zł na umocnienia brzegowe (przebudowa opaski brzegowej), sztuczne zasilanie brzegu. Ponadto w ramach środków unijnych z programu „Ochrona brzegów morskich Pobrzeża Koszalińskiego”, na odcinku km 253,8–345,4 9 (w tym prace w Ustroniu Morskim w km 319,0-324), wydatkowano na cały program 84,9 mln zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2008–2018 Dyrektor UM w Słupsku dokonywał w formie postanowień uzgodnień mpzp oraz decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów w pasie ochronnym i w pasie technicznym, na odcinkach wybrzeża klifowego objętego ustawą pobm (4–15 metrów od krawędzi klifu), które przewidywały znaczny stopień zainwestowania w budownictwo wielkogabarytowe. Taki stan stwierdzono w Ustroniu Morskim na przestrzeni wskazanego powyżej km od 319,0 do 324,0.

Dyrektor UM w Słupsku wyjaśnił, że nie prowadzi analiz przypadków jednoczesnego pozytywnego opiniowania wniosków o wydanie pozwolenia na budowę i jednoczesnego inwestowania środków finansowych w zabezpieczenie brzegu w sąsiedztwie takich lokalizacji.

Zdjęcia nr 25–26

Umocnienia klifu w Ustroniu Morskim w postaci betonowej opaski brzegowej oraz narzutu z głazów i gabionów, w tle zainwestowana korona klifu (część w budowie, co zostało opisane w dalszej części informacji)



Źródło: Zdjęcia własne, zespół kontrolny NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2014–2018 (do 30.06.2018 r.) Urząd Morski w Szczecinie zrealizował 15 inwestycji zabezpieczenia brzegu morskiego o łącznej wartości 45 254 tys. zł. Inwestycje nie zostały zrealizowane w miejscach, dla których Dyrektor pozytywnie zaopiniował, objęte badaniem, projekty decyzji o pozwoleniu na budowę.

Na obszarze administrowanym przez UM w Gdyni w przypadku trzech z pięciu lokalizacji (lub ich sąsiedztwie), tj. w Jastrzębiej Górze i Sopocie (dwa postanowienia), których dotyczyły postanowienia uzgadniające projekty decyzji pozwolenia na budowę na terenie pasa technicznego w latach 2014–2018 (I–VII) wystąpiły uszkodzenia brzegu morskiego, a Urząd zainwestował środki finansowe w zabezpieczenie brzegu morskiego. Zastępca Dyrektora ds. Technicznych Urzędu wyjaśniła, że w Jastrzębiej Górze w km 134,4–134,5 stwierdzono przemieszczenia umocnienia brzegu, wobec czego prowadzony był stały monitoring przemieszczeń umocnienia. W latach 2014–2015 wykonano roboty mające na celu zabezpieczenie skarpy przed niekontrolowaną infiltracją wgłębną wód gruntowych i opadowych, powodujące niekontrolowane ruchy geodynamiczne, w tym osuwiskowe. Wartość tych robót wyniosła ponad 1 mln zł brutto. 10 maja 2018 r. odebrano dokumentację projektową pt. „Zabezpieczenie zbocza klifu w Jastrzębiej Górze w km ok. 134,4–134,5”, a 25 czerwca 2018 r. zlecono wykonanie koreferatu do tego projektu. Uzgodniono projekt decyzji pozwolenia na budowę, ponieważ planowana inwestycja znajduje się w drugiej linii istniejącej zabudowy, w strefie poza linią potencjalnego osuwania klifu³⁰, z punktu widzenia ochrony brzegu morskiego, tj. podnóża klifu, brzeg jest chroniony skutecznie opaską brzegową, a dla inwestycji opracowano dokumentację geotechniczną warunków gruntowo-wodnych, w której zapisano, że nie przewiduje się niekorzystnego wpływu projektowanej zabudowy na istniejące warunki gruntowo-wodne. Natomiast w 2017 r. w Sopocie stwierdzono erozję brzegu morskiego w rejonie Moła i wykonano we współpracy z Urzędem Miasta Sopotu refulację, której celem było odtworzenie plaż i wydm w tym rejonie. Łączna wartość robót wyniosła 689 tys. zł, w tym wydatek poniesiony przez Urząd Morski to 462 tys. zł brutto. Uzgodniono projekty decyzji pozwolenia na budowę, ponieważ rejon jednej inwestycji nie podlega refulacji przez Urząd Morski, a w przypadku drugiej inwestycji Urząd Morski nie poniósł dodatkowych kosztów na utrzymanie wydm w jej rejonie.

Minister również nie prowadził analizy wydawanych przez DUM decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego na cele inne niż na utrzymanie brzegów w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska pod względem ich wpływu na gospodarność i celowość wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez DUM na inwestycje w zakresie zabezpieczania brzegu morskiego, w szczególności inwestycje lądowe (opaski brzegowe, umocnienia klifów, itp.). Poziom wydatków i lokalizacja inwestycji były określone przede wszystkim

³⁰ Zgodnie z opracowaniem System Osłony Przeciwosuwiskowej SOPO Państwowego Instytutu Geologicznego Państwowego Instytutu Badawczego, na terenie objętym inwestycją nie zarejestrowano osuwisk i terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w związku z zakresem pobm, na etapie jego uchwalenia w 2003 r., z uwzględnieniem późniejszych modyfikacji wynikających ze zdarzeń losowych (np. sztormów), które wpływały na pogłębioną erozję morską. Coroczna analiza planowanych inwestycji związanych z ochroną brzegów morskich skupiała się na realizacji założeń pobm, w ramach którego przed rokiem 2003 dokonano waloryzacji każdego odcinka brzegu pod kątem wartości pasa nadbrzeżnego i obszarów zagrożonych w aspekcie wykorzystania gospodarczego. Program w znacznym stopniu skupiał się także na odtworzeniu lub modernizacji dawnych zabezpieczeń brzegowych istniejących od lat '70 i '80. Inwestycje ochronne były realizowane na odcinkach wymagających interwencji wskazanych wprost w pobm, niezależnie od sposobu podejmowania decyzji w trybie art. 37 uom.

W podobny sposób analizowane były plany inwestycji dotyczących ochrony brzegów morskich i modernizacji obszarów nabrzeżnych współfinansowane ze środków UE w ramach projektów wieloletnich (głównie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020)³¹. Również w tym wypadku inwestycje realizowano niezależnie od sposobu podejmowania decyzji w trybie art. 37 uom.

³¹ Urząd Morski w Szczecinie realizował 2 projekty wydatkując 64 574,30 mln zł na odcinkach brzegu o łącznej długości 7,13 km; Urząd Morski w Gdyni realizował 3 projekty wydatkując 22 042,30 mln zł na odcinkach brzegu o łącznej długości 5,98 km; Urząd Morski w Słupsku realizował 5 projektów wydatkując 355 854,00 mln zł na odcinkach brzegu o łącznej długości 25,37 km.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy urzędy morskie wykonywały zadania związane z wykorzystaniem pasa technicznego zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy dyrektorzy urzędów morskich prawidłowo określili i wyznaczyli w terenie granice pasa technicznego i pasa ochronnego na całej długości brzegu?2. Czy dyrektorzy urzędów morskich ustalili, wdrożyli i egzekwowali przepisy porządkowe w pasie technicznym?3. Czy urzędy morskie rzetelnie rozpatrywały wnioski o udzielenie zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż ochrona brzegu?4. Czy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawował właściwy nadzór nad dyrektorami urzędów morskich w zakresie zadań dotyczących utrzymania pasów technicznych?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto cztery jednostki: Ministerstw Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Urzędy Morskie w Gdyni, Słupsku i Szczecinie.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³² , z zastosowaniem kryteriów legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014–2018 (I–VII).
Informacje dodatkowe	Data rozpoczęcia czynności kontrolnych: 28 maja 2018 r. Data zakończenia czynności kontrolnych (wysłanie ostatniego wystąpienia pokontrolnego: 18 października 2018 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje od Wojewody Pomorskiego i Zachodniopomorskiego oraz Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego (dalej: WINB) w Gdańsku i w Szczecinie o wydanych i procedowanych decyzjach o pozwoleniu na budowę w nadmorskim pasie technicznym za okres od roku 2014 do końca pierwszej połowy roku 2018.</p> <p>Podczas postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje z Prokuratury Rejonowej w Kołobrzegu dot. postępowania w sprawie inwestycji budowlanych prowadzonych w Ustroniu Morskim na koronie klifu. W trybie ww. przepisu ustawy o NIK zasięgnięto także informacji w sprawie inwestycji budowlanych prowadzonych na koronie klifu w Ustroniu Morskim od Wójta Gminy Ustronie Morskie i Starosty Kołobrzieskiego. Zakres powyższych informacji dot. także wydawanych w tym zakresie dokumentów (decyzje, postanowienia, mpzp) przez te organy. Ponadto na podstawie przytoczonego powyżej przepisu ustawy o NIK zasięgnięto informacji od Wojewody Zachodniopomorskiego i od WINB w Szczecinie w zakresie zejść na plażę w miejscowości Gąski, będących budowlami w rozumieniu upb i wybranych badanych decyzji o pozwoleniu na budowę w pasie technicznym. Występowano</p>

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej ustawa o NIK.

także do Oddziału Regionalnego Agencji Mienia Wojskowego w Szczecinie w sprawie sprzedaży gruntów powojennych leżących w granicach pasa technicznego.

W trybie art. 12 pkt 1 ustawy o NIK uzyskano wyniki przeprowadzonych kontroli na inwestycjach przeprowadzonych na koronie klifu w Ustroniu Morskim. Ponadto na podstawie przepisu art. 12 pkt 3 zlecono przeprowadzenie kontroli doraźnych przez WINB w Szczecinie na dwóch obiektach budowlanych na koronie klifu w Ustroniu Morskim (jedna inwestycja była w trakcie realizacji i jedna inwestycja była zakończona). W dniu 20.09.2018 r. inspektorzy WINB w Szczecinie, przeprowadzili kontrolę inwestycji zrealizowanych na działkach 232 przy ul. Chrobrego 35 w Ustroniu Morskim oraz na działkach 234/4, 234/6, 234/8 przy ul. T. Kościuszki. W przypadku drugiej z ww. inwestycji, stwierdzono przekroczenie wysokości budynku o 0,94 m. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miejscowości Ustronie Morskie, w zakresie kształtowania zabudowy (formy zabudowy), określa wysokość do 10,5 m (wysokość stwierdzona to 11,44 m) licząc od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku do kalenicy, dwie kondygnacje, plus poddasze użytkowe, wyklucza się realizację kondygnacji podziemnej. Konkludując, WINB przedstawił następującą opinię: *...Tak więc wysokość budynków i ilość kondygnacji w zakresie zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego miejscowości Ustronie Morskie i Sianożęty (wypis z dnia 24.03.2010 r., znak 7359/W/37/2010) budzi wątpliwości co do poprawności interpretacji na etapie opracowania projektowego. Wątpliwości budzi również rozwiązanie ukształtowania dachu nad ostatnią kondygnacją. Wyżej wymieniony plan zakłada „dachy dwu lub wielospadowe o nachyleniu połaci dachowych od 30 do 45°”. Dach nad ostatnią kondygnacją w przeważającej części jest dachem płaskim wybudowanym z niewielkim spadkiem (kilka %). Ta część dachu pełni funkcję tarasu na który prowadzą schody zewnętrzne z lokalu znajdującego się na ostatniej kondygnacji. Tylko niewielka część dachu została wykonana o pochyleniu mieszczącym się w granicach 30 do 45°.*

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Ustalenia WINB odnośnie budynku na działce 232 przy ulicy Chrobrego 35, wskazują wprawdzie, że inwestycja jest budowana zgodnie z udzielonym pozwoleniem na budowę, ale w ocenie NIK dokonano swoistego odstępstwa i naruszenia od założeń mpzp. Dla tej lokalizacji mpzp przewiduje budynki czterokondygnacyjne. Tymczasem według pisma WINB: *...zgodnie z rysunkami nr 6 i 9 zatwierdzonej dokumentacji technicznej nad czwartą kondygnacją:*

- *Zaprojektowany został ogólnodostępny taras widokowy, skomunikowany z obiektem klatką schodową oraz windą osobową.*
- *Znajdują się pokoje – sypialnie (nazwane w projekcie antresolami) do których prowadzą z mieszkania na niższej kondygnacji schody wewnętrzne zabiegowe. Mieszkania zlokalizowane na najwyższych kondygnacjach są lokalami dwupoziomowymi.*
- *Kotłownia.*

ZAŁĄCZNIKI

Finansowe skutki stwierdzonych nieprawidłowości

Finansowe skutki nieprawidłowości ujawnione w kontroli NIK, które dotyczyły niegospodarnego działania kierownictwa Urzędu Morskiego w Słupsku, wyniosły 603 900,00 zł brutto. Kwota ta została wydatkowana z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami. Niegospodarność polegała na dokonaniu przez Dyrektora UM w Słupsku³³ odbioru pracy od wykonawcy umowy, zrealizowanej w sposób niezgodny z przepisami rozporządzenia (nieprawidłowe wyznaczenie granic pasa technicznego).

Zawiadomienie Wojewody Zachodniopomorskiego

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie ustaleń własnych (niniejsza kontrola) oraz kontroli wykonanej na zlecenie NIK przez WINB w Szczecinie, powiadomiła Wojewodę Zachodniopomorskiego o nieprawidłowościach w zakresie dwóch inwestycji budowlanych w Ustroniu Morskim w pasie technicznym i pasie ochronnym. Polegały one m.in. na:

- przekroczeniu wysokości wybudowanego budynku o 0,94 m w stosunku do założeń mpzp dla inwestycji w Ustroniu Morskim – działki 234/4, 234/6, 234/8, ul. T. Kościuszki;
- zwieńczenia ww. budynku dachem niezgodnie z projektem budowlanym.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ³⁴
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	Marek Gróbarczyk ³⁵	opisowa
2.		Urząd Morski w Słupsku	Włodzimierz Kotuniak ³⁶	negatywna
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Morski w Gdyni	Wiesław Piotrkowski ³⁷	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości.
4.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Morski w Szczecinie	Wojciech Zdanowicz ³⁸	opisowa

³³ Odbioru pracy od GEOROMBUL dokonali w formie protokołu przekazania wykonanej pracy, dwaj Inspektorzy Ochrony Wybrzeża w dniu 29 lipca 2005 r.

³⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosowała w okresie wykonywania kontroli 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³⁵ Poprzednio, w objętym kontrolą okresie funkcję ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej sprawowały: od dnia 27 listopada 2013 r. do dnia 21 września 2014 r. Elżbieta Bieńkowska, od dnia 22 września 2014 r. do dnia 15 listopada 2015 r. Maria Wasiak (jako Ministrowie Infrastruktury i Rozwoju).

³⁶ Od 26 lutego 2016 r, wcześniej – Tomasz Bobin, Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku od 15 lipca 2010 r. do 25 lutego 2016 r.

³⁷ Od 20 lipca 2016 r., wcześniej Bogdan Rojek p.o. Dyrektora Urzędu (od 15 czerwca 2016 r. do 19 lipca 2016 r.), Tadeusz Hatałski, Dyrektor Urzędu (od 12 lutego do 18 kwietnia 2016 r.) i Andrzej Królikowski (od 1 września 2005 r. do 12 lutego 2016 r.)

³⁸ Od 1 lipca 2017 r., wcześniej Andrzej Borowiec do 30 czerwca 2017 r.

Wyniki kontroli przedstawiono w czterech wystąpieniach pokontrolnych. Do dwóch wystąpień zgłoszono łącznie 24 zastrzeżenia. Dwa zastrzeżenia zostały uznane w całości, sześć zostało uznane w części i 16 oddalono.

W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami, NIK sformułowała ogółem 29 wniosków pokontrolnych (dwa – Minister GMIŻŚ, jeden – UM w Szczecinie, dziewięć – UM w Gdyni i siedemnaście – UM w Słupsku). Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że adresaci na dzień 16 maja 2019 r. zrealizowali 17 wniosków, 12 wniosków było w trakcie realizacji. Poniżej wyspecyfikowano wnioski skierowane do poszczególnych skontrolowanych jednostek.

Działania podjęte po zakończeniu kontroli i stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wnioski skierowane do Ministra dotyczyły:

- podjęcia działań w celu prawidłowego wydawania przez DUM w Słupsku decyzji administracyjnych oraz upoważnień dla pracowników do wydawania decyzji administracyjnych;
- podjęcia działań w celu zapewnienia skutecznego nadzoru w obszarze formalno-prawnym w procesie rozpatrywania odwołań, zażaleń i skarg na działanie DUM w sprawach dotyczących wykorzystania pasa technicznego.

Wnioski skierowane do dyrektora UM w Gdyni dotyczyły:

- wzmocnienia nadzoru nad terminowym wydawaniem postanowień w sprawie uzgodnienia projektu decyzji pozwolenia na budowę na terenie pasa technicznego, a w każdym przypadku niezłatwienia sprawy w terminie – informowanie o tym strony wraz z podaniem przyczyn niedotrzymania terminu, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy i pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia;
- zawierania w decyzjach administracyjnych prawidłowego uzasadnienia faktycznego;
- umożliwienia stronom, przed wydaniem decyzji, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań;
- zawierania w decyzjach pouczenia strony o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
- wyeliminowania przypadków niewłaściwego doręczania decyzji administracyjnych;
- wydawania decyzji z zachowaniem wewnętrznych procedur,
- zaktualizowania wzoru decyzji zwalniającej z zakazów obowiązujących na obszarach zagrożonych powodzią;
- terminowego przesyłanie do organu II instancji zażalenia na postanowienia Dyrektora Urzędu;
- rozpatrywania i załatwiania ponownie spraw po uchyleniu decyzji przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ II instancji.

Wnioski skierowane do dyrektora UM w Słupsku dotyczyły:

- dokonania przeglądu wyznaczonych granic pasa technicznego i niezwłoczne podjęcie działań mających na celu ponowne wytyczenie tych granic w miejscach, gdzie szerokość pasa nie jest zgodna z wymaganiami określonymi przepisami prawa;

- wyznaczenia granic pasa technicznego na podstawie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz stosownych przepisów wykonawczych do tej ustawy;
- niezwłocznego podjęcie działań w celu uregulowania granic pasa technicznego po utracie jego części w Jarosławcu, w związku z osunięciem klifu,
- egzekwowania od podmiotów wykorzystujących pas techniczny dla celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska spełnienia ustawowego wymogu posiadania decyzji dyrektora UM w Słupsku, wydawanej na podstawie art. 37 ust. 1 uom.;
- rzetelnego i precyzyjnego określania warunków wykorzystywania pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu (wskazanie podmiotu, zajmowanego obszaru, okresu wykorzystywania pasa, charakteru obiektów) w decyzjach wydawanych na podstawie art. 37 ust. 1 uom.;
- rzetelnego i precyzyjnego ustalania warunków wykorzystania pasa technicznego przez gminy w zakresie możliwości wydzierżawiania terenów plaż i kąpielisk znajdujących się w obszarze pasa technicznego,
- rzetelnego egzekwowania zakazów i nakazów określonych w przepisach porządkowych obowiązujących w pasie technicznym, wprowadzonych zarządzeniami porządkowymi dyrektora UM w Słupsku;
- podjęcia działań w celu wyeliminowania w pasie technicznym prywatnych przejść na plażę nie spełniających funkcji publicznego dostępu;
- powiadamiania organów nadzoru budowlanego o podejrzeniu funkcjonowania w pasie technicznym budowli bez wymaganych prawem budowlanym pozwoleń oraz obiektów nie spełniających wymogów bezpiecznego eksploataowania w związku z ich stanem technicznym;
- dokonania zmian w Zarządzeniu porządkowym Nr 1 z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia brzegu morskiego, wydm nadmorskich i zalesień ochronnych w nadbrzeżnym pasie technicznym, w celu dostosowania zakresu regulacji zawartych w zarządzeniu do upoważnienia określonego w art. 48 ust. 1 uom.;
- zapewnienia właściwej ochrony obszaru pasa technicznego w zakresie egzekwowania przepisów porządkowych, patrolowania, fizycznej ochrony wydm, klifów i roślinności, w szczególności w okresach natężonego ruchu turystycznego;
- stosowania uregulowań zawartych w regulaminie organizacyjnym urzędu, w szczególności w zakresie dotyczącym opiniowania przez inspektorat ochrony wybrzeża projektów decyzji i postanowień regulujących działania innych podmiotów w pasie technicznym;
- rzetelnego uzgadniania projektów decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji realizowanych w pasie nadbrzeżnym, przy uwzględnieniu szczególnej ustawowej ochrony tego obszaru i uzgodnionych przez dyrektora UM w Słupsku postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- spowodowania realizacji zadań urzędu w zakresie kontroli wewnętrznej, w szczególności poprzez zapewnienie wykonywania obowiązków zapisanych w Regulaminie organizacyjnym przez pracowników Wydziału Kontroli Wewnętrznej;

ZAŁĄCZNIKI

- dokonywania okresowego (zaplanowanego i doraźnego) sprawdzania realizacji warunków określonych przez dyrektora UM w Słupsku w decyzjach w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego dla celów innych niż ochrona brzegu, w szczególności dotyczących umieszczenia w tym obszarze obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem;
- władania nieruchomościami w obszarze pasa nadbrzeżnego przyjętymi w trwały zarząd z uwzględnieniem ustawowego przeznaczenia tego obszaru i zadań organu administracji morskiej, przy zapewnieniu ochrony interesu publicznego;
- rzetelnego sporządzania Oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

Wniosek skierowany do dyrektora UM w Szczecinie dotyczył rzetelnego dokumentowania odstępstw od terminów na załatwienie sprawy wynikających z art. 35 kpa.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ustawa o obszarach
morskich RP

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej w art. 38, 39, 40 ustala ustrój organów administracji morskiej, ustanawiając ministra właściwego ds. gospodarki morskiej (dalej: Minister) naczelnym organem administracji morskiej, a dyrektorów urzędów morskich (dalej: DUM) terenowymi organami administracji morskiej. DUM powołuje i odwołuje Minister, który sprawuje nadzór nad ich działalnością. DUM wykonują swoje kompetencje przy pomocy urzędów morskich, które w drodze rozporządzenia tworzy i znosi Minister. Na podstawie *rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu dyrektorów urzędów morskich*³⁹, zostały utworzone trzy urzędy morskie: w Szczecinie, Słupsku i Gdyni. Organizację urzędu morskiego oraz szczegółowy zakres działania dyrektora urzędu morskiego określa statut nadany przez Ministra. uzgadnianie decyzji w sprawie wydawania pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń na budowę dla obiektów budowlanych.

Na podstawie art. 43 uom, w sprawach należących do właściwości organów administracji morskiej, rozstrzyganych w trybie postępowania administracyjnego, decyzje w pierwszej instancji wydają dyrektorzy urzędów morskich, chyba że w myśl przepisu szczególnego organem właściwym w pierwszej instancji jest minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Zgodnie z przepisami art. 36 uom, w skład pasa nadbrzeżnego, stanowiącego obszar lądowy przyległy do linii brzegu morskiego, wchodzi:

- 1) pas techniczny – stanowiący strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska;
- 2) pas ochronny – obejmujący obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego.

Na podstawie art. 36 ust. 5 omawianej ustawy, dyrektor właściwego urzędu morskiego, w drodze zarządzenia, określa:

- 1) granice pasa technicznego, po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwych rad gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej – po zasięgnięciu opinii tych jednostek oraz wyznacza granice pasa technicznego w terenie;
- 2) granice pasa ochronnego w uzgodnieniu z właściwym wojewodą i właściwymi radami gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej – po zasięgnięciu opinii tych jednostek oraz wyznacza granice pasa ochronnego.

Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia z dnia 29 kwietnia 2003 r., określiła minimalną i maksymalną szerokość pasa technicznego i ochronnego oraz sposób wyznaczania ich granic, kierując się uwarunkowaniami lokalnymi, rzeźbą terenu, formą jego zabudowy oraz uwzględniając oddziaływanie żywołu morskiego na brzeg morski. Zgodnie z przepisem

³⁹ Dz. U. Nr 98, poz. 438, ze zm.

§ 1 ust. 4 rozporządzenia, w przypadku utraty terenów pasa technicznego w wyniku działania żywiołu morskiego, funkcje utraconych terenów, do czasu wyznaczenia nowego pasa technicznego, przejmują tereny pasa ochronnego o szerokości nieprzekraczającej 100 m w kierunku lądu.

Pomimo zasadniczego przeznaczenia pasa technicznego do zapewnienia bezpieczeństwa brzegu i ochrony środowiska, przepis art. 37 ust. 1 uom daje możliwość wykorzystania pasa technicznego do innych celów niż wymieniony w art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy. Może to nastąpić za zgodą właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, wydaną w drodze decyzji, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania. Zgodnie z art. 127 § 1 i 2 kpa w związku z art. 38 ust. 1 pkt 1 uom, od decyzji tej służy odwołanie do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Na podstawie art. 37 ust. 1a uom, w celu zapewnienia bezpieczeństwa brzegu morskiego w pasie technicznym określa się minimalne poziomy bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz położenie granicznej linii ochrony niezbędnej dla utrzymania brzegu⁴⁰.

Przepisy art. 37 ust. 2 i 2a uom zabraniają tworzenia obwodów łowieckich na obszarze pasa technicznego oraz podejmowania w pasie technicznym określonych czynności i działań szkodliwych dla tego obszaru i stwarzających zagrożenie jego bezpieczeństwa. Na podstawie art. 37 ust. 3, decyzje dotyczące pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, takie jak m. in. pozwolenia wodnoprawne, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzje o pozwoleniu na budowę oraz decyzje w sprawie zmian w zalesianiu, zadrzewianiu, a także projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego województwa - wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego.

Art. 47 ust. 1 uom stanowi, że dyrektorzy urzędów morskich wydają przepisy prawne na podstawie upoważnień udzielonych w ustawach. Na podstawie art. 47 ust. 1-3, przepisy te, z zastrzeżeniem art. 48, są wydawane w formie zarządzenia ogłaszanego we właściwym terytorialnie wojewódzkim dzienniku urzędowym, które wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jego ogłoszenia (chyba że inny termin został określony w zarządzeniu lub w ustawie, na podstawie której zostało ono wydane). Na podstawie art. 48 ust. 1 uom, w zakresie nieuregulowanym w przepisach, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia, ochrony środowiska morskiego na morzu, w porcie morskim, przystani oraz w pasie technicznym, a także ochrony żeglugi I portów morskich – dyrektor urzędu morskiego może ustanawiać w zakresie określonym w art. 42 ust. 2 przepisy porządkowe zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania. Formę wydawania tych przepisów (w drodze zarządzenia) oraz zasady ich wejścia w życie i ogłaszania regulują przepisy art. 48 ust. 2–7 ustawy.

⁴⁰ Por. rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 17 listopada 2017 r. w sprawie minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz przebiegu granicznej linii ochrony brzegu morskiego (Dz. U. poz. 2266).

Na podstawie art. 49 uom, dyrektorzy urzędów morskich sprawują nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy na obszarze swojego działania. Przepisy art. 57 określają uprawnienia DUM w zakresie nakładania kar pieniężnych za czyny określone w art. 55, 56 i 56a ustawy, m.in. za wykroczenie przeciwko przepisom wydanym na podstawie art. 47 i 48 oraz za wykorzystywanie pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska bez zgody dyrektora urzędu morskiego albo wykorzystywanie pasa technicznego niezgodnie z warunkami określonymi przez dyrektora urzędu morskiego (odpowiednio art. 56 pkt 9 i 9a ustawy).

Powyższe kary DUM nakłada w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Wysokość kar ustala dyrektor urzędu morskiego, z uwzględnieniem zakresu naruszenia, powtarzalności naruszenia lub korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszenia.

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Przepisy art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określają właściwość jednostek samorządu terytorialnego – gminy, powiatu i województwa – w zakresie kształtowania polityki przestrzennej na obszarze należącym do właściwości tych jednostek (z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej), w tym w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

Zgodnie z art. 4 ust. 1a, w odniesieniu do obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu określa się na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- wójt, burmistrz lub prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o którym mowa w art. 9 ust. 1 tej ustawy, dokonując czynności określonych w art. 11, m.in. występuje o opinię dotyczącą rozwiązań przyjętych w projekcie studium do dyrektora właściwego urzędu morskiego, w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani (art. 11 pkt 5 lit. e powołanej ustawy);
- wójt, burmistrz lub prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 14 ust. 1, dokonując czynności określonych w art. 17, m. in. występuje o uzgodnienie projektu planu do dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani (art. 17 pkt 6 lit. b tiret 5 ustawy).

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa (art. 20 ust. 2 ustawy).

Zgodnie z art. 28 ust. 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, decyzję o pozwoleniu na budowę, wymaganą dla rozpoczęcia robót budowlanych, wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej. Stosownie do art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich i administracji morskiej, wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla obiektów położonych m. in. w pasie technicznym i w pasie ochronnym wymaga uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego. Na podstawie art. 82 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji m.in. w sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich, morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Do obowiązków tych organów, określonych w art. 82b ustawy, należy m.in.:

- prowadzenie rejestru wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przekazują do organu wyższego stopnia wprowadzone do rejestru dane (art. 82b ust. 1 pkt 1);
- niezwłoczne przekazywanie organom nadzoru budowlanego:
 - a) kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym,
 - b) kopii ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego wraz z tym projektem,
 - c) kopii innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego.

Organem wyższego stopnia w stosunku do wojewody, w rozumieniu przepisów kpa, jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, który sprawuje nadzór nad działalnością wojewody w zakresie zadań określonych przepisami Prawa budowlanego (art. 88a ust. 1 pkt 1 tej ustawy).

Podstawowe zasady dotyczące terminów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym określają przepisy art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa).

Na podstawie art. 36 kpa, o każdym przypadku niezłatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz – od 1 czerwca 2017 r. – pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Obowiązek ten ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Prawo budowlane

Kodeks postępowania administracyjnego (kpa)

Zgodnie z przepisami art. 106 kpa, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenie opinii lub zgody lub wyrażenie stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, jest obowiązany przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. Zajęcie stanowiska przez organ następuje w formie postanowienia, na które służy zażalenie do organu wyższego stopnia. Art. 106 kpa jest istotny dla niniejszej kontroli ze względu na przepisy zobowiązujące do uzgadniania decyzji wydawanych w obszarze pasa technicznego z dyrektorami urzędów morskich (por. np. art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich i administracji morskiej). Uzgodnienie przez dyrektora urzędu morskiego takich decyzji lub odmowa ich uzgodnienia następuje w formie ww. postanowienia.

Program ochrony brzegów morskich

Program ochrony brzegów morskich (dalej: Program), stanowiący program wieloletni w rozumieniu art. 80 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁴¹, został ustalony na lata 2004–2023 ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”. Zadania realizowane w ramach Programu określa art. 2 ustawy; należy do nich m.in. budowa, rozbudowa i utrzymywanie systemu ochrony brzegów morskich przed erozją morską i powodzią od strony morza oraz monitorowanie brzegów morskich, a także wykonywanie czynności, prac i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego na całej długości polskiego wybrzeża. Program jest nadzorowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, a realizowany przez dyrektorów urzędów morskich (art. 3 – odpowiednio ust. 1 i 2). Zgodnie z art. ust. 1, Program jest finansowany z budżetu państwa oraz ze środków pozabudżetowych. Maksymalny limit wydatków budżetu państwa, będący skutkiem finansowym ustawy, wynosi 911 000 tys. zł. Limit nie obejmuje środków na realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich. Planowane nakłady z budżetu państwa na realizację zadań przewidzianych Programem nie mogą być, w poszczególnych latach, mniejsze niż 34 000 tys. zł (art. 4 ust. 2 i 3 ustawy). Planowane szczegółowe nakłady na realizację zadań ustalonych w art. 2 ustawy oraz szczegółowy wykaz zadań określa załącznik do ustawy.

Przepis art. 6 ustawy zobowiązuje ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do przedstawiania Sejmowi RP, nie później niż do dnia 31 marca roku kalendarzowego, rocznej informacji o realizacji w roku ubiegłym zadań wynikających z Programu oraz harmonogramu prac na rok następny.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich (Dz. U. UE. L. 257.135 z dnia 28 .08.2014).
2. Ustawa z dnia 21 marca 1991r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2214, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. z 2016 r. poz. 678).
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic (Dz. U. Nr 89, poz. 820. ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 17 listopada 2017 r. w sprawie minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz przebiegu granicznej linii ochrony brzegu morskiego (Dz. U. poz. 2266).
10. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 5 sierpnia 2013 r. w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich (Dz. U. poz. 1051).
11. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich (Dz. U. Nr 98, poz. 438, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, 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. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Przewodnicząca Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
11. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
12. Minister Inwestycji i Rozwoju
13. Wojewoda Pomorski
14. Wojewoda Zachodniopomorski
15. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
16. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
17. Główny Inspektor Pracy
18. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
19. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni
20. Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku
21. Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie.

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
GOSPODARKI MORSKIEJ
I ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ

Marek Gróbarczyk

Warszawa, 11 lipca 2019 r.

BKAW.ZSWP.0910.9.2019

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

W odpowiedzi na pismo z dnia 26 czerwca 2019 r., stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U z 2019 r. poz. 489), przedstawiam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli "Wykorzystanie nadmorskiego pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu"*.

W zakresie wniosku dotyczącego sprawowania przez Ministra skutecznego nadzoru nad jednolitym interpretowaniem przez dyrektorów urzędów morskich przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego*, należy wskazać, że obecnie w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej toczą się prace nad nowelizacją tego rozporządzenia. Zmiana rozporządzenia uściśli procedurę wyznaczania granic pasa technicznego oraz ochronnego, a także procedurę przejmowania funkcji pasa technicznego przez pas ochronny w sytuacji wystąpienia erozji morskiej i utraty lądu w wyniku działania morza.

W odniesieniu do wniosku skierowanego do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o podjęcie działań mających na celu uregulowanie współpracy terenowych organów administracji morskiej z organami samorządów gmin i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną należy wskazać, że zasady regulujące zakres właściwości w obszarze lądowo-morskiej strefy przybrzeżnej są jasno określone w obowiązujących przepisach.

Podkreślić należy, że dyrektor urzędu morskiego jest terenowym organem administracji morskiej, podległym ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej tj. Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o *obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2214, z późn. zm.). Do organów administracji morskiej w szczególności należy ochrona środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem wskutek korzystania z morza oraz przez zatapianie odpadów i innych substancji w zakresie nieuregulowanym przepisami prawa geologicznego i górniczego.

Natomiast zadania związane z usuwaniem i utylizacją zwłok zwierząt znalezionych na plaży należą do obowiązków gmin i są określone w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2015 r. poz. 122). Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej* (Dz. U. 2015, poz. 812), obowiązek przeciwdziałania i usuwania

skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu spoczywa na ministrze właściwym do spraw administracji publicznej.

Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z *ustawą o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej*, w obszarze pasa technicznego dyrektorzy urzędów morskich posiadają w szczególności kompetencje do:

- określania, na podstawie art. 36 ust. 5 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, w drodze zarządzenia:
 - a) granic pasa technicznego, po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwych rad gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej - po zasięgnięciu opinii tych jednostek oraz wyznaczania granic pasa technicznego w terenie;
 - b) granic pasa ochronnego w uzgodnieniu z właściwym wojewodą i właściwymi radami gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej - po zasięgnięciu opinii tych jednostek oraz wyznaczania granic pasa ochronnego;
- uzgadniania, na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, wydawanych w pasie technicznym i ochronnym pozwoleń wodnoprawnych, wnoszenia lub niewnoszenia sprzeciwu od przyjęcia zgłoszenia wodnoprawnego, uzgadniania ocen wodnoprawnych, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji w sprawie zmian w zalesianiu, zadrzewianiu, tworzeniu obwodów łowieckich, a także uzgadniania projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego województwa.

Opracowanie zasad zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną w sposób odmienny niż regulują to przepisy ustawy, lub ich doprecyzowanie w bliżej nieokreślonej formie prawnej, stanowiłoby naruszenie obowiązujących przepisów. Przywołane przepisy wydają się być wystarczające, jeżeli chodzi o współpracę administracji morskiej i administracji samorządowej w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną.

Równocześnie należy wskazać na brak podstawy prawnej do opracowania przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej ww. zasad współpracy, które mogłyby stać się wiążące dla organów samorządów gmin i województw nadmorskich.

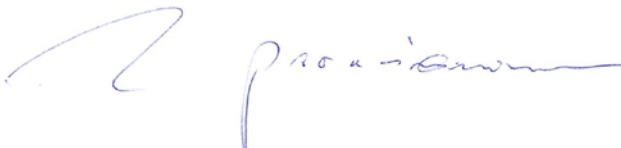
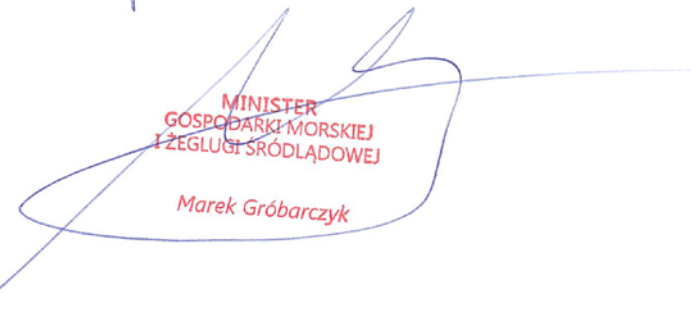
Należy stwierdzić, że obecnie jedynym oficjalnym dokumentem odnoszącym się wprost do kwestii zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną jest Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030). Zgodnie z KPZK 2030, przyjętą przez Rząd w grudniu 2011 r., minister właściwy ds. rozwoju regionalnego odpowiedzialny jest za powołanie zespołu (dotychczas nie został powołany), złożonego z przedstawicieli właściwych ministrów oraz władz samorządowych regionów nadmorskich, w celu opracowania *Studium zagospodarowania przestrzennego dla strefy przybrzeżnej*, zwanego dalej „*Studium*”, zawierającego ustalenia wiążące administrację morską, samorządy województw, a przez plan zagospodarowania przestrzennego województwa, także gminy nadmorskie. Planowanie przestrzenne jest podstawowym narzędziem zintegrowanego zarządzania danym obszarem.

Ponadto, aby określić zasady zarządzania danym obszarem, konieczne jest wyznaczenie jego granic. Minister właściwy ds. gospodarki morskiej nie posiada kompetencji do wyznaczenia takiej granicy w obszarze lądowym. Określenie granic obszaru, zarówno od strony lądu jak i morza, miało nastąpić w wiążącym dla organów, wspólnie opracowanym *Studium*. Ponadto, określenie zasięgu tej strefy jest niezbędne dla wskazania właściwych interesariuszy takiego opracowania.

W zakresie wniosku skierowanego do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o podjęcie działań mających na celu uregulowanie funkcjonowania prywatnych zejść na plażę przebiegających w pasie technicznym oraz zapewniania ich bezpiecznego eksploataowania należy wskazać, że Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej podjęło już pierwsze działania w celu rozwiązania wskazanych kwestii. Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku został zobowiązany do uporządkowania stanu prawnego i faktycznego kwestii prywatnych przejść na plażę, które powinny być zlikwidowane, chyba że właściciele nieruchomości zgodzą się na ich publiczny charakter. Kwestia ta

była poruszana na Radzie Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa w dniu 25 października 2017 r. Na przedmiotowej Radzie dyrektorzy urzędów morskich zostali powiadomieni o stanowisku Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie prywatnych zejść na plażę.

Odnosnie kwestii zapewnienia prawidłowości działania dyrektorów urzędów morskich w obszarze władania nieruchomościami na terenie pasa nabrzeżnego, przejętymi przez dyrektorów urzędów morskich w trwały zarząd, z uwzględnieniem ustawowego przeznaczenia tego obszaru i zadań ustawowych terenowych organów administracji morskiej, należy wskazać, że Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, mając na uwadze konieczność realizacji w sposób prawidłowy i racjonalny działań dyrektorów urzędów morskich w obszarze władania nieruchomościami, wydał obowiązujące od dnia 11 czerwca 2019 r. „Wytuczne dla dyrektorów urzędów morskich dotyczące gospodarowania nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd” (Wytuczne). Powyższe wynikało z potrzeby ujednoczenia zasad gospodarowania nieruchomościami, gdyż analiza dotychczasowej praktyki wskazywała, że stawki dzierżawy czy najmu, ustalone często wiele lat temu nie odpowiadały obecnym realiom. Jednocześnie wydanie Wytucznych ma służyć zapobieganiu zarzutom o braku transparentności i gospodarności w zarządzaniu mieniem państwowym oraz realizacji zasady bezstronności. Zasadą gospodarowania nieruchomościami, przyjętą w Wytucznych jest bowiem przetarg, w którym wywoławczą wysokość czynszu określa się na podstawie stawek określonych przez organy gminy lub opinii rzeczoznawcy majątkowego. Zasada ta odnosi się zarówno do dzierżawy lub najmu całych nieruchomości, jak i ich części i ma na celu racjonalizację działań prowadzonych w odniesieniu do omawianych nieruchomości.



MINISTER
GOSPODARKI MORSKIEJ
I ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ
Marek Gróbarczyk