



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KIN. 410.004.01.2018
P/18/031

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą
Nr 7/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 27 lutego 2019 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/031 – Wykorzystanie nadmorskiego pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Kinga Poprzycka-Harczuk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/48/2018 z dnia 28 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Paweł Zambrzycki, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/49/2018 z dnia 28 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 191)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, ul. Nowy Świat 6/12, 00-400 Warszawa (dalej także: MGMIŻŚ).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od dnia 16 listopada 2015 r. ¹ (dalej: Minister GMIŻŚ). (dowód: akta kontroli str. 193-198)
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018 (I - VII)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli zastosowała ocenę opisową² skontrolowanej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niedostateczny nadzór Ministra nad wykorzystaniem pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Ocena ta jest uzasadniona ustaleniami kontroli, które 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 (dalej: DUM) 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 postanowień w sprawie dokonywania uzgodnień w zakresie wykorzystania pasa technicznego³ ograniczał się do rozpoznawania odwołań, zażaleń i skarg, które dotyczyły marginalnego odsetka rozstrzygnięć podejmowanych przez DUM (0,6%). Minister nie dokonywał innych analiz i nie przeprowadzał kontroli działalności DUM w powyższym obszarze.

Ponadto, Minister nie zapewnił w procesie rozpatrywania spraw w II instancji zgodności działania podległych komórek MGMIŻŚ z przepisami prawa oraz

¹ 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).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³ Zgodnie z art. 37 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2205 ze zm.), dalej: uom

procedurami wewnętrznymi⁴. Wskazuje na to stwierdzona nierzetelność działań, polegająca na zaniechaniu analizy aktów prawnych wydawanych przez DUM oraz zaniedbaniach dotyczących przekazywania stronie postępowania zawiadomień procesowych zgodnych z art. 36 kpa⁵. W regulaminach wewnętrznych komórek MGMIŻS nie przypisano faktycznie realizowanych zadań w zakresie załatwiania spraw w II instancji, związanych z rozpatrywaniem wnoszonych do Ministra środków zaskarżenia orzeczeń DUM dotyczących wykorzystania pasa technicznego oraz zadań w zakresie nadzoru Ministra nad zagospodarowaniem pasa technicznego. Obowiązek określenia szczegółowego zakresu zadań komórki organizacyjnej, wydziałów, zespołów, samodzielnych stanowisk i sekretariatu, wynikał z Regulaminu organizacyjnego MGMIŻS⁶.

W regulaminie wewnętrznym Departamentu Gospodarki Morskiej (dalej: DGM)⁷ na ww. komórkę nałożono zadanie opracowania zasad współpracy organów administracji morskiej z organami samorządów gmin i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną, które ostatecznie nie zostało zrealizowane. Problematyka zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną była również przedmiotem nieregularnie przeprowadzanych dyskusji w ramach posiedzeń „Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich (DUM) i Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (SAR)” (dalej: Rady Koordynacyjnej) oraz spotkań konsultacyjnych w ramach prac nad planem zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich w skali 1:200 000.

Minister nie wykorzystał dostępnych środków nadzoru nad określaniem granicy pasa technicznego przez DUM. Prowadzone w tym obszarze analizy danych przestrzennych oraz działania podejmowane w celu zwiększenia skuteczności tego narzędzia⁸ stanowią wprawdzie przykład dobrej praktyki, jednak były niewystarczające. Analizami nie objęto prawidłowości określenia granicy przez DUM w Słupsku, a przegląd procedur stosowanych przez wszystkich DUM w tym obszarze nie przyczynił się do ograniczenia znaczących różnic w działaniu podległych Ministrowi urzędów morskich.

Uzyskiwanie przez Ministra wiedzy w zakresie problematyki wykorzystania pasa technicznego NIK ocenia jako jedynie częściowo skuteczne, z uwagi na nieregularny charakter omawiania spraw w ramach posiedzeń Rady Koordynacyjnej oraz niespójny i nieprecyzyjny sposób formułowania sprawozdań przez DUM w zakresie informacji o wykorzystaniu pasa technicznego.

⁴ Zgodnie z art. 68 ust. 2 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ufp) Minister był zobowiązany do zapewnienia zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)

⁵ Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017r. poz. 1257 ze zm.)

⁶ Dz. Urz. MGMIŻS z 2016 r. poz. 3

⁷ Regulamin Wewnętrzny Departamentu Gospodarki Morskiej z dnia 23 listopada 2017 r. Poprzednio ww. zadanie było określone przez: Regulaminy Wewnętrzne Departamentu Transportu Morskiego i bezpieczeństwa żeglugi w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju z dnia 31 marca 2014 r. i 10 września 2014 r. oraz Regulaminy Wewnętrzne Departamentu Gospodarki Morskiej w MGMIŻS z dnia 7 czerwca 2016 i 29 czerwca 2016 r.

⁸ Trwa budowa Systemu Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej (SIPAM)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W § 13 pkt 2 lit j) regulaminu organizacyjnego Departamentu Gospodarki Morskiej⁹ (dalej: DGM) w MG MiŻŚ, 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.

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor DGM poinformowała, że nie opracowano zasad współpracy organów administracji morskiej z organami samorządów gmin i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną.

(dowód: akta kontroli str. 2-7)

1.2. Jednym z narzędzi służących Ministrowi do sprawowania nadzoru nad DUM¹⁰ była Rada Koordynacyjna. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora DGM, podczas posiedzeń Rady były omawiane bieżące trudności oraz wypracowywane rozwiązania mające na celu ujednolicenie sposobu wykonywania zadań przez administrację morską. Przykładowo, zgodnie z protokołem z posiedzenia Rady Koordynacyjnej z dnia 28 września 2016 r., analizie poddano sprawy związane z wykonywaniem kompetencji DUM w obszarze pasa nadbrzeżnego oraz portów i przystani morskich oraz sformułowano m.in. następujące wnioski:

- poprawa kontroli dyrektorów urzędów morskich nad lądowym planowaniem przestrzennym, ze szczególnym uwzględnieniem uwag zgłaszanych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez DUM, w ramach uzgodnień dokonywanych w procedurze planistycznej;
- DUM zostali zobowiązani do wzmocnienia nadzoru w zakresie uzgadniania projektów planów zagospodarowania przestrzennego w obszarze pasa technicznego i ochronnego. Konieczne jest usprawnienie procesu uzgodnień opracowań i dokumentów planistycznych z gminami;
- DUM zostali zobowiązani do przesłania do MG MiŻŚ informacji dotyczących sposobu określenia granic pasa technicznego i pasa ochronnego, wraz z uzasadnieniem, przyjętego przez poszczególnych DUM przebiegu granic w pasie nadbrzeżnym, jak również przedstawienie procedury związanej z rewizją oraz aktualizacją tych granic, w szczególności granicy pasa technicznego od strony morza.

Ponadto, podczas posiedzeń Rady Koordynacyjnej analizowana była realizacja inwestycji urzędów morskich, w tym inwestycji związanych z Programem

⁹ 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.

¹⁰ Zgodnie z art. 38 ust. 2 u.o.m., minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w zakresie uregulowanym w tej ustawie oraz w przepisach odrębnych.

Ochrony Brzegów Morskich (dalej: POBM)¹¹, pod kątem rzeczowym oraz finansowym. Środki na realizację POBM przyznawane były przy uwzględnieniu zakresu programu wieloletniego, określonego na etapie jego uchwalania, jak również potrzeb wynikających ze zdarzeń losowych (np. sztormów), które wpływają na pogłębianą erozję morską i zwiększone ryzyko powodzi od strony morza.

(dowód akta kontroli str. 5)

1.3. Zgodnie z art. 37b ust.1 uoim, właściwi terytorialnie DUM odpowiedzialni są za sporządzenie projektów planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Według informacji przekazanej w wyjaśnieniu Dyrektora DGM, w I kw. 2018 r. kontynuowano prace, do których przystąpiono 2 sierpnia 2016 r. nad sporządzeniem pierwszej wersji projektu planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich w skali 1:200 000, zwanego dalej projektem planu. Prace polegały, m.in. na uwzględnieniu wniosków i uwag będących wynikiem przeprowadzonych w 2017 r. licznych spotkań konsultacyjnych. Równolegle do prac nad projektem planu prowadzone były prace nad prognozą oddziaływania na środowisko projektu planu. Po przekazaniu ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej projektu planu sporządzanego przez DUM, zostanie on poddany stosownej procedurze legislacyjnej, w celu przyjęcia całego dokumentu w formie rozporządzenia¹².

(dowód akta kontroli str. 6)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W regulaminach wewnętrznych DGM obowiązujących w kontrolowanym okresie działalności¹³ ustalono, że do zadań Departamentu 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 kontroli NIK nie opracowano ww. zasad współpracy. Dyrektor DGM wyjaśniła 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 jest 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

¹¹ Program wieloletni ustanowiony ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego "Program ochrony brzegów morskich" (Dz. U. z 2016 r. poz. 678).

¹² Plan przyjmuje w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w porozumieniu z ministrami wymienionymi w art. 37a ust. 1 uoim, który zawiera upoważnienie do wydania wymienionego rozporządzenia.

¹³ Wcześniej w regulaminach Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi - por. przypis nr 9.

morskiej z organami samorządów gmin i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną”.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniu 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. Pomimo, że zapis regulaminów wewnętrznych określających to zadanie obowiązywał od 2014 r. do zakończenia kontroli NIK, w okresie tym nie podjęto działań w celu jego realizacji, pomimo że 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.

(dowód: akta kontroli str. 2-7)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Nadzór Ministra nad działaniami DUM w zakresie wydawania decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystywanie pasa technicznego do celów innych niż ochrona środowiska i ochrona brzegów morskich oraz dokonywania uzgodnień z innymi organami w sprawach dotyczących wykorzystania pasa technicznego

Opis stanu faktycznego

2.1. Dyrektorzy urzędów morskich wydawali na podstawie art. 37 ust. 1 uom decyzje w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz dokonywali, w drodze postanowień wydawanych w trybie art. 37 ust. 3 uom, uzgodnień z innymi podmiotami w sprawach wykorzystania pasa technicznego. Minister dokonywał analizy tylko tych decyzji i postanowień, które były do niego kierowane w trybie odwołania od decyzji DUM, zażalenia na postanowienie DUM, skargi na działanie DUM lub wniosku¹⁴, jako do organu II instancji postępowania administracyjnego¹⁵. 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 MGMIŻŚ¹⁶ w brzmieniu: „Komórki organizacyjne, w zakresie swojej właściwości, realizują zadania (...) związane z prowadzeniem spraw dotyczących postępowań administracyjnych

¹⁴ Do MGMIŻŚ wpływały wnioski o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie DUM, o wznowienie postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia.

¹⁵ Zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 1-2 uom w związku z art. 17 pkt 3 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.), dalej: kpa.

¹⁶ 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. MIIIR z 2014 r. poz. 3.

zgodnie z właściwością, z uwzględnieniem spraw zastrzeżonych dla Departamentu Prawnego¹⁷. Jednakże, w regulaminie wewnętrznym DGM, ani w regulaminie wewnętrznym 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 wprost¹⁸. 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 MGMIŻŚ¹⁹ 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 zatem odbywać się na podstawie szczegółowych, jednoznacznych zapisów regulaminu komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za ten zakres spraw.

(dowód: akta kontroli str. 367-469, 473)

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 7 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. 36 § 1 kpa na załatwianie spraw administracyjnych w postępowaniu odwoławczym. Średnie przekroczenie terminu załatwienia sprawy w II instancji wynosiło 30 dni. W 6 przypadkach (32%), pomimo niezakończania sprawy w terminie, nie wysłano do strony postępowania zawiadomienia zawierającego podanie przyczyny zwłoki i wskazanie nowego terminu załatwienia sprawy. Nie stwierdzono, aby rozpatrywane przez Ministra sprawy dotyczące decyzji lub postanowień w zakresie wykorzystania pasa technicznego związane były w szczególności sposobem z określoną lokalizacją geograficzną.

(dowód: akta kontroli str. 639-644)

¹⁷ 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”.

¹⁸ W Regulaminie wewnętrznym DGM obowiązującym od 3.06.2016 r. w §11 ust. 2 lit. a w brzmieniu: „Do zadań realizowanych przez Wydział Bezpieczeństwa Żeglugi i Ochrony Portów (I) należy prowadzenie spraw (...) 2) nadzoru Ministra nad: a) dyrektorami urzędów morskich w zakresie: - działalności urzędów morskich obejmującej bezpieczeństwo Żeglugi i życia na morzu oraz ochronę żeglugi i portów, w tym **rozpatrywania odwołań od decyzji dyrektorów urzędów morskich** we wskazanym zakresie”; wcześniej w Regulaminie wewnętrznym Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi obowiązującym od 31.03.2014 r. w §11 ust. 2 lit. a w brzmieniu: „Do zadań realizowanych w Wydziale Bezpieczeństwa Żeglugi i Ochrony Portów (I) należy prowadzenie spraw: (...) 2) nadzoru Ministra nad: a) dyrektorami urzędów morskich w zakresie: - działalności publiczno-prawnej urzędów morskich, w tym **rozpatrywania odwołań od decyzji dyrektorów urzędów morskich** w zakresie bezpieczeństwa żeglugi i życia na morzu oraz ochrony żeglugi i portów morskich”, §13 ust. 1 lit. e w brzmieniu: „Do zadań realizowanych w Wydziale Kształcenia i Kwalifikacji (III) należy prowadzenie spraw: 1) szkoleń i kwalifikacji morskich, w tym: (...) e) **rozpatrywania odwołań (w II Instancji) od decyzji dyrektorów urzędów morskich** w zakresie kwalifikacji zawodowych marynarzy i oficerów oraz żeglarzy” i §17 ust. 1 lit. j w brzmieniu: „Do zadań realizowanych w Wydziale Inwestycji Morskich (VII) należy prowadzenie spraw: 1) wdrażania i monitorowania zadań utrzymaniowo-inwestycyjnych, w tym: (...) j) decyzji administracyjnych dotyczących nadzoru nad inwestycjami morskimi, w tym **rozpatrywanie odwołań od decyzji administracyjnych dyrektorów urzędów morskich**”.

¹⁹ Dz. Urz. MGMIŻŚ z 2018 r. poz. 8.

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 MGMIŻS²⁰. Dyrektor DGM wyjaśnił, że na podstawie rozstrzygnięć przekazywanych do MGMIŻS 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 poziom analizy prawidłowości postępowań prowadzonych przez dyrektorów urzędów morskich jako niewystarczający.

(dowód: akta kontroli str. 293-357, 639-644)

W procesie postępowań w II instancji prowadzonych w wyniku zaskarżenia decyzji i postanowień DUM dotyczących wykorzystania pasa technicznego DGM, będący komórką wiodącą występował do Departamentu Prawnego (dalej: DP) o opinię w zakresie formalno-prawnym do projektów decyzji administracyjnych. Zgodnie z § 24 ust. 2 pkt 4 Regulaminu organizacyjnego MGMIŻS²¹ opiniowanie odbywało się na wniosek DGM, jeżeli było to niezbędne ze względu na skomplikowany stan prawny, dotyczący wydawanej decyzji. DGM otrzymywał uwagi o charakterze formalno-prawnym do projektów decyzji i decydował o sposobie ich uwzględnienia w ostatecznych projektach decyzji przedkładanych do podpisu właściwego członka kierownictwa MGMIŻS. Projekty te nie były parafowane przez radcę prawnego. W związku z analizą decyzji nr DGM.WIM.7.431.3.2017.GG z dnia 24.04.2017 r., utrzymującej w mocy decyzję DUM w Słupsku nr WM-027/424/A/1/17 z 9.02.2017 r.²² NIK stwierdziła, że decyzja DUM w Słupsku zawierała wadę, ponieważ wskazywała podmiot wydający decyzję niebędący organem, tj. Obwód Ochrony Wybrzeża 78-111 Ustronie Morskie, zamiast dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, co było niezgodne z art. 107 §1 pkt 1 kpa²³. Ponadto decyzję wydał kierownik Obwodu Ochrony Wybrzeża posługujący się upoważnieniem nr 479 wydanym przez DUM w Słupsku, w którym jako podstawę prawną wskazano nieprawidłowo art. 39 ust. 3 uom²⁴. Opiniując projekt decyzji nr DGM.WIM.7.431.3.2017.GG z dnia 24.04.2017 r. utrzymującej w mocy decyzję DUM w Słupsku, DP poinformował DGM o nieprawidłowej podstawie prawnej wskazanej w upoważnieniu nr 479²⁵. Ponadto NIK stwierdziła, że w §11 ust. 1 i 2 Zarządzenia Porządkowego Nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z 24.03.2014 r.²⁶ uregulowano sprawę

²⁰ Minister Infrastruktury i Rozwoju właściwy ds. gospodarki morskiej przed utworzeniem MGMIŻS (przed 15.11.2015 r.) również nie prowadził kontroli prawidłowości załatwiania spraw w II instancji przez podległe mu komórki

²¹ z. Urz. MGMIŻS z 2016 r. poz. 3.

²² Kara pieniężna określona w decyzji DUM została wymierzona za naruszenie Zarządzenia Porządkowego nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia brzegu morskiego, wydm nadmorskich i zalesień ochronnych w nadbrzeżnym pasie technicznym (dalej: Zarządzenie Porządkowe nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z 24.03.2014 r.).

²³ Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 1 kpa decyzja zawiera oznaczenie organu administracji publicznej. Zgodnie z art. 38 ust. 1 uom organami administracji morskiej są: minister właściwy do spraw gospodarki morskiej - jako naczelny organ administracji morskiej oraz dyrektorzy urzędów morskich - jako terenowe organy administracji morskiej. Na podstawie art. 57 ust. 1 uom, kary pieniężne określone w przepisach tej ustawy wymierza dyrektor urzędu morskiego w drodze decyzji administracyjnej.

²⁴ Zgodnie z przywołanym w upoważnieniu art. 39 ust. 3 uom „Na stanowisko dyrektora i zastępcy dyrektora urzędu morskiego może być powołany wyłącznie obywatel polski posiadający wykształcenie wyższe oraz wiedzę, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie z zakresu gospodarki morskiej oraz funkcjonowania administracji rządowej”.

²⁵ Pismem nr DP.WPL.1.024.130.2017.WS z 21.04.2017 r.

²⁶ Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2014 r. poz. 1780; Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2014 r. poz. 1707

z zakresu wymierzania kar pieniężnych, co stanowiło przekroczenie upoważnienia ustawowego określonego w art. 48 uom²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 548-625)

2.2. 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, tj. w sposób odmienny przez każdego dyrektora²⁸. 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 inwestycji²⁹. Minister nie otrzymywał od DUM regularnych informacji dotyczących indywidualnych 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)³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 272-292, 546-547, 636-640, 655-656)

2.3. 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 technicznego³¹. 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 m.in. na pilniejsze zadania kontrolne. W planie kontroli MGMIŻŚ na 2017 rok

²⁷ Na podstawie art. 48 uom DUM może ustanowić w zakresie określonym w art. 42 ust. 2 tej ustawy przepisy porządkowe zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania. Zakres art. 42 ust. 2 nie dotyczy kwestii wymierzania kar, które zostały wyczerpująco określone w art. 56-60 uom.

²⁸ DUM w Gdyni podawał informacje w części dotyczącej uzgodnień decyzji w sprawie pozwoleń na budowę, a także opiniowania projektów i zgłoszeń budowlanych łącznie dla pasa technicznego i ochronnego i nie wykazywał liczby decyzji dotyczących wykorzystania pasa technicznego do celów innych, niż ochronne; DUM w Szczecinie podawał informacje w części dotyczącej wydawania opinii, uzgodnień w sprawach dotyczących warunków zabudowy, pozwoleń na budowę, pozwoleń wodnoprawnych, obrotu nieruchomościami łącznie dla przedsięwzięć lokalizowanych w pasie technicznym, ochronnym i na morskich wodach wewnętrznych, podając dodatkowo liczbę postępowań administracyjnych w sprawach wydania decyzji na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż ochronne oraz postępowań w sprawie wydania decyzji na organizację krótkoterminowych imprez kulturalno – sportowo – promocyjnych; DUM w Słupsku przedstawiał dane ilościowe w sposób podobny, jak DUM w Szczecinie, ale nie wykazywał postępowań w sprawie wydania decyzji na organizację krótkoterminowych imprez kulturalno – sportowo – promocyjnych. Sprawozdania różniły się bardzo objętością obejmując średnio: 314 str./r. w UM w Gdyni, 37 str./r. w UM w Szczecinie i 18 str./r. w UM w Słupsku.

²⁹ Np. w przypadku jednej inwestycji planowanej na terenie działki nr 28/30 obręb 0001 Krynica Morska w ciągu 2 lat wydano łącznie 6 postanowień i decyzji: w 2014 r. DUM w Gdyni wydał 3 postanowienia, a w 2015 r. 2 postanowienia i 1 decyzję, co zostało wykazane w wartościach łącznych w Sprawozdaniach z działalności UM w Gdyni za rok 2014 i 2015.

³⁰ W Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

³¹ 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.

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 rok 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.

(dowód: akta kontroli str. 358-360, 626-633)

2.4. Narzędziem nieregularnego monitorowania działań DUM w zakresie nadzoru nad wykorzystaniem pasa technicznego były odbywające się średnio co 3 miesiące posiedzenia Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i SAR z udziałem dyrektora departamentu właściwego ds. gospodarki morskiej (DTMiBŻ, a następnie DGM. W latach 2014-2018 (I połowa) tematy związane z pasem technicznym były omawiane na 4 posiedzeniach (2 razy w 2016 r., raz w 2017 r. i raz w 2018 r.) i dotyczyły:

- konieczności uzyskania zgody DUM w zakresie możliwości palenia ognisk na plaży³²,
- zobowiązania DUM do poprawy kontroli nad lądowym planowaniem przestrzennym, wzmocnienia nadzoru w zakresie uzgadniania projektów planów zagospodarowania przestrzennego w obszarze pasa technicznego oraz ochronnego, przesłania do MG MiŻS informacji dotyczących sposobu określania granic pasa technicznego i pasa ochronnego wraz z uzasadnieniem, jak również o przedstawienie procedury związanej z rewizją oraz aktualizacją tych granic, w szczególności granicy pasa technicznego³³,
- uporządkowania stanu prawnego i faktycznego kwestii wskazanych przejść na plażę na terenie działania UM w Słupsku³⁴,
- kontroli utrzymania pasa technicznego w stanie zgodnym z przepisami, w zakresie ustalonym z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie³⁵.

W ramach ww. posiedzeń podejmowano ustalenia, które stanowiły zobowiązanie DUM do określonego działania, zaś realizację ustaleń weryfikowano podczas kolejnych posiedzeń. W tym trybie DGM przeprowadził przegląd funkcjonowania zejść na plażę związany ze skargą osoby prywatnej dotyczącą niewywiązywania się DUM w Słupsku w zakresie ograniczenia dostępu do tych zejść przez właścicieli posesji przylegających do pasa technicznego w miejscowości Gąski. W ramach posiedzenia zobowiązano DUM w Słupsku do likwidacji zejść na plażę, w przypadku których właściciele przylegających nieruchomości nie zgodzą się na ich publiczny dostęp.

(dowód: akta kontroli str. 199-204, 293-357, 636-644)

³² Protokół z posiedzenia RKDUM i SAR z 5 maja 2016 r.

³³ Protokół z posiedzenia RKDUM i SAR z 30 listopada 2016 r.

³⁴ Protokół z posiedzenia RKDUM i SAR z 29 listopada 2017 r.

³⁵ Protokół z posiedzenia RKDUM i SAR z 27 kwietnia 2018 r.

2.5. Zadania w zakresie sprawowania nadzoru Ministra nad zagospodarowaniem pasa technicznego były przypisane Wydziałowi Zagospodarowania Przestrzennego w regulaminie wewnętrznym DGM³⁶. W §13 pkt. 10 regulaminu określono zadanie w brzmieniu: „nadzór Ministra w zakresie planowania przestrzennego i zagospodarowania pasa technicznego i ochronnego polskich obszarów morskich”, realizowane w ramach „zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi”. W wyniku zmiany regulaminu z dnia 23.11.2017 r. zadanie to usunięto, z jednoczesnym przypisaniem Wydziałowi Infrastruktury i Gospodarki Nieruchomościami ograniczonego merytorycznie podzadania określonego jako „wyznaczanie pasa technicznego i ochronnego”, w ramach zadania „prowadzenie spraw nadzoru Ministra nad dyrektorami urzędów morskich, w tym okresowe przeprowadzanie wizyt nadzorczych”³⁷. Dyrektor Generalny MG MiŻS wyjaśnił, że przyczyną usunięcia ww. zadania z regulaminu DGM było przeoczenie³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 367-473)

2.6. Minister nie prowadził również 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.). Według wyjaśnień Dyrektora DGM, poziom wydatków i lokalizacja inwestycji były określone przede wszystkim 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 2015 r. dokonano zmiany ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego "Program ochrony brzegów morskich"³⁹, poprzedzając ją strategiczną oceną oddziaływania na środowisko, w ramach której oceniono ponownie dynamikę oraz stan strefy brzegowej. Gruntownej zmianie uległa też szczegółowa lokalizacja odcinków wymagających ochrony w ramach POBM, m.in. ze względu na dokonanie trwałego zabezpieczenia dotychczasowych odcinków lub wydłużenie ochrony na sąsiednie strefy.

W podobny sposób analizowane były plany inwestycji dotyczących ochrony brzegów morskich i modernizacji obszarów nadbrzeżnych współfinansowane ze środków UE w ramach projektów wieloletnich (głównie Programu Operacyjnego

³⁶ Regulamin wewnętrzny DGM z 7.06.2016 r., wcześniej § 19 pkt 8 lit. a Regulaminu wewnętrznego Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi w MliR od 31.03.2014 r.

³⁷ § 15 pkt 8 lit. d Regulaminu DGM z 23.11.2017 r.

³⁸ Dyrektor Generalny MG MiŻS zatwierdzał regulaminy wewnętrzne DGM na podstawie art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów – Dz. U z 2012 r. poz. 392, ze zm.

³⁹ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego "Program ochrony brzegów morskich" (Dz. U. poz. 1700)

Infrastruktura i Środowisko 2014-2020)⁴⁰. Również w tym wypadku inwestycje realizowano niezależnie od sposobu podejmowania decyzji w trybie art. 37 uom.

Przyjmowane przez Ministra plany inwestycji obejmowały także potrzebę zapewnienia minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego określonych na podstawie rozporządzenia 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 morskiego⁴¹. Zmiany w planach rocznych inwestycji odbywały się w procedurze wnioskowania przez DUM do Biura Dyrektora Generalnego (od 22 marca 2018 r. do Biura Budżetowo-Finansowego), w ramach której DGM przedstawiał stanowisko. Uzasadnienia zmian w rocznych planach inwestycji w ramach POBM obejmowały konieczność zwiększonych nakładów wynikających ze znacznego nasilenia erozji sztormowej (głównie jesienią 2016 i 2017 r.) oraz koniecznością pilnej naprawy lub modernizacji uszkodzonych przez żywioł dotychczasowych umocnień brzegowych. Zmiany te nie przekraczały limitu wydatków przewidzianych w ramach POBM.

W ramach programów wieloletnich łącznie w latach 2014-2018 (I połowa) zrealizowano wydatki na ochronę brzegów morskich i modernizację obszarów nadbrzeżnych w wysokości:

- w ramach POBM: 132,11 mln zł,
- w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE: 442,47 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 199-271, 293-357)

2.7. Począwszy od 2016 r. DGM dokonywał corocznej analizy lokalizacji i zakresu inwestycji zgłoszonych przez DUM w ramach Programu Ochrony Brzegów Morskich pod względem ich zgodności z Programem oraz celowości. Weryfikacji tej dokonywano w oprogramowaniu typu GIS⁴² do analizy informacji przestrzennych: ArcGIS w wersji 10.2. Analiza bazowała na wizualnym porównaniu zasobów własnych MGMIŻS oraz dostępnych w formie usług sieciowych on-line:

1. danych katastralnych z Systemu Informacji Przestrzennej udostępnionej przez Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego oraz Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego;
2. danych dotyczących obszarów chronionych, form ochrony przyrody, danych środowiskowych z Systemu GEOSERWIS Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska;
3. danych katastralnych, ortofotomapy, zasobu Państwowego Rejestru Granic, Bazy Danych Topograficznych (warstwa BDOT10k), topograficznej mapy wektorowej (warstwa VMap Level2) z Systemu Geoportal2 Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii;
4. mapy klasyfikacji pokrycia terenu CORINE Land Cover (CLC) udostępnionej przez Inspekcję Ochrony Środowiska;
5. danych w zakresie ryzyka powodziowego udostępnionej przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (oraz własnych informacji MGMIŻS będących wynikiem przeglądu ryzyka powodziowego);

⁴⁰ 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.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2266.

⁴² Ang. geographic information system – system informacji geograficznych.

6. przebiegu granicy pasa technicznego, ochronnego, morskiej linii brzegowej, granic portów, przystani, red przekazywanych przez DUM z częstotliwością raz do roku (lub po wystąpieniu zmiany).

Wynikiem przeglądu było wsparcie informacyjne dyrektora DGM dotyczące potwierdzenia prawidłowości lokalizacji i celowości inwestycji. Jednakże, z dokonanego przeglądu nie powstawała pisemna informacja sprawozdawcza. Pracownik Wydziału Infrastruktury i Gospodarki Nieruchomościami dokonujący analiz oświadczył, że od 2016 r. nie stwierdził nieprawidłowego wyznaczenia lokalizacji i zakresu inwestycji w ramach Programu Ochrony Brzegów Morskich przez DUM.

(dowód: akta kontroli str. 363-366)

Oprogramowanie do analizy informacji przestrzennych ArcGIS było również wykorzystywane przez DGM do weryfikacji przebiegu granicy pasa technicznego określonej w zarządzeniach⁴³ wydawanych po roku 2015 przez DUM w Gdyni i Szczecinie. Zarządzenia badano pod kątem zgodności z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic⁴⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie szerokości pasa technicznego) oraz rozporządzeniem 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 morskiego⁴⁵. Analiza bazowała na wizualnym porównaniu wybranych warstw informacyjnych z tych samych zasobów, które były podstawą analizy inwestycji w zakresie ochrony brzegów morskich. Wynikiem analizy było uzyskanie przez dyrektora DGM potwierdzenia dotyczącego prawidłowości wyznaczenia odlądowej granicy pasa technicznego przez DUM. Z dokonanego przeglądu nie powstawała pisemna informacja sprawozdawcza. Pracownik Wydziału Infrastruktury i Gospodarki Nieruchomościami dokonujący analiz oświadczył, że od 2016 r. nie stwierdził nieprawidłowego wyznaczenia tej granicy. W tym okresie analizą objęto wszystkie 7 zarządzeń dotyczących określenia granicy pasa technicznego⁴⁶ wydanych przez DUM w Gdyni i Szczecinie, dzięki czemu zweryfikowano prawidłowość określenia granicy na długości: 69,57 km z 372,22 km⁴⁷ (18,7%) w obszarze działania UM w Gdyni i 18,66 km z 329,54 km⁴⁸ (5,7%) w obszarze działania UM w Szczecinie.

⁴³ Zgodnie z art. 36 ust. 5 pkt 1 uom.

⁴⁴ Dz. U. Nr 89 poz.820 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. poz. 2266.

⁴⁶ Zarządzenie Nr 10 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie Miasta Gdyni (woj. pomorskie) (Dz. U. Woj. Pom. nr 29 poz. 3890); Zarządzenie Nr 2 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 8 marca 2016 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy Stegna (Dz. U. Woj. Pom. poz. 1188); Zarządzenie Nr 5 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy Tolkmicko (Dz. U. Woj. Warm-Maz poz. 2313); Zarządzenie Nr 7 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 11 września 2017 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy Tolkmicko (powiat: elbląski, województwo: warmińsko-mazurskie) (Dz.U. Woj. Warm-Maz. poz. 3632); Zarządzenie Nr 4 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z dnia 3 sierpnia 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy Międzyzdroje (Dz.U. Woj. Zach. poz. 3173); Zarządzenie Nr 4 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z dnia 1 sierpnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia granic pasa technicznego od strony lądu na terenie Miasta Świnoujścia (Dz.U. Woj. Zach. poz. 3355); Zarządzenie Nr 8 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy Rewal (Dz.U. Woj. Zach. poz. 5368).

⁴⁷ Włącznie z przebiegiem granicy pasa technicznego w rejonie Zalewu Wiślanego, Zatoki Gdańskiej i Puckiej, według stanu na 2018 r.

⁴⁸ Włącznie z przebiegiem granicy pasa technicznego w rejonie Zalewu Szczecińskiego i Kamieńskiego, według stanu na 2018 r.

Z powyższych zasobów i oprogramowania DGM korzystał od 2016 r. także przy rozpatrywaniu odwołań od decyzji DUM w sprawie wyrażenia zgody dotyczącej wykorzystania pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu oraz zażaleń na postanowienia DUM w sprawie uzgodnień dotyczących wykorzystania pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu. Analiza obejmowała dane lokalizacyjne i inne w przypadku tych postępowań, w których informacje przestrzenne miały istotne znaczenie. Wynikiem analiz było wsparcie dyrektora DGM w określeniu prawidłowości rozstrzygnięcia sprawy przez DUM. Z dokonanego przeglądu nie powstawała pisemna informacja sprawozdawcza, poza sporadycznymi roboczymi wydrukami map poglądowych.

(dowód: akta kontroli str. 199-203, 364-367, 685-686)

Wykonywanie wszystkich 3 typów analiz w oprogramowaniu GIS przez DGM NIK ocenia jako przykład dobrej praktyki, z uwagi na kompleksowe, wieloaspektowe podejście analityczne i wykorzystanie dostępnych bezkosztowo danych. Jednakże, brak było pisemnego (lub elektronicznego) raportowania, każdorazowo dokumentującego wyniki przeprowadzonej analizy, które stanowiłoby istotne systemowe potwierdzenie realizowanego nadzoru nad DUM. Według wyjaśnień Dyrektora DGM, zaplanowano i rozpoczęto budowę narzędzia do wzmocnienia nadzoru nad DUM w zakresie zagospodarowania pasa technicznego i ochronnego pn.: „System Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej (SIPAM)” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020. W projekcie tym zaplanowano zwiększenie dostępności zbiorów danych będących w dyspozycji administracji morskiej, m.in. poprzez cyfryzację zasobów, doprowadzenie do ich spójności, opracowanie i wdrożenie jednolitej infrastruktury informatyczno-technicznej. Plany objęły zasoby: granice pasa nadbrzeżnego, kilometraż wybrzeża morskiego, linię brzegu, graniczną linię ochrony, dane z monitoringu brzegu morskiego⁴⁹, ortofotomapę, decyzje w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie terenów położonych w granicach pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska (wydane przez DUM zgodnie z art. 37 ust 1 uom), plany Urzędów Lasu Urzędów Morskich oraz odcinki brzegu objęte programem ochrony brzegów morskich. Zgodnie z obowiązującym w MG MiŻS „Planem zamówień publicznych i umów ramowych przewidywanych w roku 2018”, do czasu zakończenia kontroli NIK rozstrzygnięto przetarg na zarządzanie, rozliczenie finansowe i odbiór projektu „System Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej (SIPAM)”⁵⁰ oraz ogłoszono przetarg na wykonanie zadania „Dostawa i instalacja infrastruktury sprzętowo-programowej na potrzeby wdrożenia projektu „System Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej (SIPAM)”⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 296-299, 346-355)

- 2.8. Minister wykonał w 2017 r. przegląd procedur stosowanych przez DUM w zakresie wyznaczania granicy pasa technicznego, jako zadania bezpośrednio związanego ze sposobem wykorzystania pasa technicznego. Przeglądu dokonano w trybie spotkań Rady Koordynacyjnej z udziałem dyrektora DGM⁵². W wyniku analizy stwierdzono, że zarządzenia DUM dotyczące określenia granic

⁴⁹ Skanowania laserowego LIDAR (ang. Light Detection and Ranging)

⁵⁰ Biuletyn Zamówień Publicznych Urzędu Zamówień Publicznych, ogłoszenie nr 508778-N-2018 z dnia 2018-01-23 r.

⁵¹ Suplement do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, Ogłoszenie o zamówieniu – Dostawy nr 2018/S 145-331316

⁵² DUM zostali zobowiązani do przesłania opisu procedur w zakresie wyznaczania granicy pasa technicznego podczas spotkania Rady Koordynacyjnej dn. 28.09.2016 r.

pasa technicznego i ochronnego wydawane są zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szerokości pasa technicznego. Według wyjaśnień Dyrektora DGM przepisy przedmiotowego rozporządzenia określają sposób i zasady wyznaczania granic pasa technicznego i ochronnego, przez co zapewniają harmonizację działań DUM. W związku z powyższym DGM nie opracował wytycznych dla DUM w powyższym zakresie. Jednakże, NIK stwierdziła znaczące różnice w stosowanych przez DUM procedurach określania lub aktualizacji tych granic.

W UM w Gdyni przebieg granicy pasa technicznego ustalano zarządzeniami DUM⁵³ odrębnie dla każdej z 18 gmin nadmorskich w obszarze działania UM w latach 2002-2006 (za wyjątkiem 1 gminy w 2013 r.). Poza nielicznymi wyjątkami, granica pasa technicznego przebiegała po granicy działek ewidencyjnych. DUM w Gdyni wydał następnie 11 zarządzeń aktualizujących przebieg granicy pasa technicznego. W wydawanych od 2002 r. zarządzeniach zawierano listę numerów ewidencyjnych działek lub ich części włączonych w pas techniczny, a od 2015 r. zawierano jedynie załączniki graficzne – mapy przebiegu granicy pasa technicznego. W powyższym zakresie UM w Gdyni stosował procedurę ustanowioną w ramach polityki jakości zgodnie z normą ISO 9001-2008⁵⁴.

DUM w Szczecinie wydał w latach 2006-2010 odrębne zarządzenia w sprawie określenia granicy pasa technicznego dla 10 gmin nadmorskich w obszarze działania UM, a następnie 15 zarządzeń aktualizujących przebieg granicy pasa technicznego. Główną stosowaną zasadą było określenie przebiegu granicy pasa po granicach działek ewidencyjnych oraz nie włączanie w pas techniczny terenów zajętych przez istniejącą zabudowę (o ile taki przebieg pozostawał zgodny z przepisami i funkcją tego pasa). W wydawanych od 2006 r. zarządzeniach zawierano opis topograficzny przebiegu granicy sporadycznie zawierający numery ksiąg wieczystych działek (lub numery ewidencyjne działek) lub ich części włączonych w pas techniczny. Od 2016 r. zarządzenia zawierały listę numerów ewidencyjnych działek lub ich części włączonych w pas techniczny oraz załączniki graficzne – mapy przebiegu granicy pasa technicznego.

DUM w Słupsku przebieg granicy pasa technicznego określił jednorazowo w zarządzeniu wydanym w 2006 r.⁵⁵ i w ciągu 12 lat nie dokonywał aktualizacji przebiegu granicy. Przebieg granicy pasa określił po granicy działek (poza nielicznymi wyjątkami). Zarządzenie zawierało jedynie listę numerów ewidencyjnych działek lub ich części włączonych w pas techniczny.

Poza dokonywaną za pomocą oprogramowania ArcGIS weryfikacją przebiegu granicy pasa technicznego określanego w zarządzeniach DUM w Gdyni i Szczecinie wydawanych po roku 2015, ministrowie właściwi ds. gospodarki morskiej nie przeprowadzali kontroli prawidłowości wyznaczania granicy pasa technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 199-203, 240-252, 358-362)

Minister nie otrzymywał od DUM informacji w sprawie przypadków tymczasowego przejęcia funkcji pasa technicznego przez pas ochronny (przejęcie to następuje w sytuacji utraty terenów pasa technicznego w wyniku

⁵³ Zgodnie z art. 36 ust. 5 pkt 1 uom.

⁵⁴ PS37.PD-02 Procedura określania granic pasa nabrzeżnego z 4.08.2014 r.

⁵⁵ Dz.U. Woj. Zach. z 2006 r. nr 71 poz. 1264.

działania żywiołu morskiego, o czym mowa w §1 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szerokości pasa technicznego⁵⁶). Minister nie posiadał wiedzy, na jakich terenach i w jakim okresie pas ochronny przejmował 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.

(dowód: akta kontroli str. 636-640)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister, rozpatrując jako organ II instancji zaskarżone decyzje administracyjne i postanowienia DUM dotyczące wykorzystania pasa technicznego, wydawane zgodnie z art. 37 ust. 1 i 3 uom, pomimo przekroczenia miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 35 §3 kpa, nie zawiadomił strony postępowania o niezakończaniu sprawy w terminie, nie podał przyczyny zwłoki i nie wskazał nowego terminu zakończenia sprawy, naruszając art. 36 kpa w 2 przypadkach:
 - Zażalenia z 12.11.2015 r. na postanowienie Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku znak: NP-pas-60/66-3/15 w sprawie odmowy uzgodnienia zmiany decyzji nr 128/2012 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 5 czerwca 2012 r., znak: I-1.7840.1.144-3.2012.RS, którego zakończenie zajęło 39 dni;
 - Odwołania z 18.04.2016 r. od decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie OW-III-5103/009/03/16 odmawiającej zgody na organizację ogniska na plaży w Łukęcinie⁵⁷, którego zakończenie zajęło 99 dni.

Minister, rozpatrując na podstawie art. 227 kpa skargi na działania DUM z zakresu nadzoru nad wykorzystaniem pasa technicznego, pomimo przekroczenia miesięcznego terminu, o którym mowa w 237 §1 kpa, nie zawiadomił strony postępowania o niezakończaniu sprawy w terminie, nie podał przyczyny zwłoki i nie wskazał nowego terminu zakończenia sprawy, naruszając art. 36 kpa w 3 przypadkach:

- Skargi z 20.01.2015 r. na działanie Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku w sprawie rozbiórki obiektu na plaży w Łebie, której zakończenie zajęło 46 dni;
- Skargi z 13.01.2016 r. na działanie Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w sprawie odmowy uzgodnienia projektu decyzji o pozwoleniu na budowę, której zakończenie zajęło 37 dni;
- Skargi z 24.02.2016 r. na działanie Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku w sprawie rozbiórki obiektu na plaży w Łebie, której zakończenie zajęło 46 dni.

(akta kontroli str. 548-625, 636-648, 655-656)

Ponadto Minister, rozpatrując przez 34 dni jako organ II instancji odwołanie z dnia 22.03.2017 r. zaskarżające decyzję administracyjną DUM w Słupsku nr WM-027/424/A/1/17 w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za naruszenia przepisów art. 56 pkt 9 uom dotyczących zagospodarowania obszaru pasa

⁵⁶ Powołany przepis 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.

⁵⁷ Wymóg wyrażenia przez dyrektora Urzędu Morskiego zgody na rozpalenie ogniska na plaży określa art. 37 ust. 2a pkt 2 lit. a uom.

technicznego, wydaną zgodnie z art. 57 ust. 1 i 3 uom, pomimo przekroczenia miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, nie zawiadomił strony postępowania o niezakończonym w terminie, nie podał przyczyny zwłoki i nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy, naruszając art. 36 kpa.

Odpowiedzialnym w kontrolowanej jednostce za opisaną nieprawidłowość był Dyrektor DGM (odpowiedzialny również za ww. obszar przed 1.03.2016 r. jako Dyrektor DTMiBŻ), który zgodnie z § 18 ust. 1 pkt 10 Regulaminu organizacyjnego MGMIŻŚ⁵⁸ realizował zadania związane z prowadzeniem spraw dotyczących postępowań administracyjnych zgodnie z właściwością, z uwzględnieniem spraw zastrzeżonych dla Departamentu Prawnego, a zgodnie z §16 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego MGMIŻŚ odpowiadał za prawidłową, efektywną i terminową realizację zadań komórki organizacyjnej określonych w regulaminie. Wyjaśniając przyczyny nieprawidłowości, Zastępca Dyrektora DGM poinformował, że opóźnienia w rozpatrywaniu spraw wynikały głównie z ich skomplikowanego charakteru oraz konieczności podjęcia dodatkowej analizy prawnej zgromadzonego materiału dowodowego. NIK zwraca uwagę, że obowiązek poinformowania strony postępowania o przyczynach opóźnienia i nowym terminie załatwienia sprawy stanowi wymóg niezależny od powodów opóźnienia.

(dowód: akta kontroli str. 639-644, 655-656)

2. 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 uom⁵⁹, 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. Zastępca Dyrektora DGM wyjaśnił, że Regulamin organizacyjny UM w Słupsku w §7 ust. 3 pkt 5 dopuszczał udzielanie imiennych upoważnień pracownikom Urzędu do wymierzania kar za określone naruszenia przepisów. 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 MGMIŻŚ⁶⁰ w zakresie prowadzenia spraw nadzoru Ministra nad DUM, w obszarze wymierzania kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej⁶¹.
3. Dyrektor DP, opiniując projekt decyzji nr DGM.WIM.7.431.3.2017.GG z 24.04.2017 r. w sprawie utrzymania w mocy zaskarżonej decyzji DUM w Słupsku znak WM-027/424/A/1/17 w 9.02.2017 r. nie dokonał analizy pod względem formalno-prawnym Zarządzenia Porządkowego nr 1 Dyrektora Urzędu

⁵⁸ Dz. Urz. MGMIŻŚ z 2017 r. poz. 23, Dz. Urz. MGMIŻŚ z 2018 r. poz. 8, wcześniej §20 ust. 1 pkt 10 Dz. Urz. MGMIŻŚ z 2016 r. poz. 3, a w ramach Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w analogicznym brzmieniu: §20 ust. 1 pkt 9 Dz. Urz. MiiR z 2014 r. poz. 3.

⁵⁹ Zgodnie z przywołanym w upoważnieniu art. 39 ust. 3 uom „Na stanowisko dyrektora i zastępcy dyrektora urzędu morskiego może być powołany wyłącznie obywatel polski posiadający wykształcenie wyższe oraz wiedzę, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie z zakresu gospodarki morskiej oraz funkcjonowania administracji rządowej”. 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. 268 kpa.

⁶⁰ Dz. Urz. MGMIŻŚ z 2016 r. poz. 3

⁶¹ Zadania DUM na podstawie art. 57 ust. 1 uom

Morskiego w Słupsku z 24.03.2014 r.⁶², którego naruszenie było podstawą wystawienia decyzji nr WM-027/424/A/1/17 z dnia 9.02.2017 r. w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za prowadzenie bez zezwolenia DUM w Słupsku działalności handlowej na terenie pasa technicznego. Ponadto Dyrektor DP, opiniując projekt decyzji nr DGM.WIM.7.431.3.2017.GG z 24.04.2017 r. nie skierował do DGM uwagi dotyczącej wskazania w decyzji nr WM-027/424/A/1/17 z dnia 9.02.2017 r. podmiotu wydającego decyzję w sposób niezgodny z art. 107 §1 pkt 1 kpa⁶³, tj. niebędącego organem administracji publicznej Obwodu Ochrony Wybrzeża 78-111 Ustronie Morskie, zamiast dyrektora Urzędu Morskiego. Odpowiedzialnym za nieprawidłowości był Dyrektor DP, który zgodnie z §24 ust. 2 pkt 11 Regulaminu wewnętrznego MGMIŻS⁶⁴ powinien realizować zadania w zakresie „sprawdzania zgodności z obowiązującymi przepisami i politykami przepisów prawa miejscowego wydanych przez organy podległe i nadzorowane”, a zgodnie z §16 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego MGMIŻS odpowiadał za prawidłową, efektywną i terminową realizację zadań komórki organizacyjnej określonych w regulaminie. Dyrektor DP wyjaśnił, że ww. zarządzenie porządkowe nie było przedmiotem niniejszej opinii do projektu decyzji. Wyjaśnił także, że uchybienie w decyzji nr WM-027/424/A/1/17 z 9.02.2017 r. nie zostało dostrzeżone, a decyzja administracyjna, w której zamiast organu wskazano jego aparat pomocniczy (Urząd Morski w Słupsku – Obwód Ochrony Wybrzeża) była decyzją wadliwą, jednak wadliwość ta nie wpływała na ważność wydanej decyzji.

Zastępca Dyrektora DGM wyjaśnił, że w trakcie przygotowania projektu decyzji nr DGM.WIM.7.431.3.2017.GG z 24.04.2017 r. poddano analizie Zarządzenie Porządkowe nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z 24.03.2014 r. jedynie w zakresie właściwego przywołania w decyzji nr WM-027/424/A/1/17 z 9.02.2017 r. oraz oceny, czy działanie strony decyzji mieściło się w katalogu czynów zabronionych wymienionych w Zarządzeniu.

W ocenie NIK, powyższe zaniedbania świadczą o nierzetelności działań w zakresie sprawowania nadzoru Ministra nad DUM w obszarze ustanawiania przepisów porządkowych zawierających zakazy lub nakazy określonego zachowania w trybie art. 48 uom oraz w obszarze wymierzania kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 548-625, 636-640, 645-648)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zadania z zakresu prowadzenia spraw dotyczących postępowań 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

⁶² Wydając to zarządzenie porządkowe DUM w Słupsku uregulował w §11 sprawy z zakresu wymierzania kar pieniężnych, co stanowiło przekroczenie upoważnienia ustawowego określonego w art. 48 uom. Na podstawie art. 48 uom DUM może ustanowić w zakresie określonym w art. 42 ust. 2 przepisy porządkowe zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania. W zakresie art. 42 ust. 2 nie zostały zawarte regulacje dotyczące wymierzania kar pieniężnych, które zostały wyczerpująco określone w art. 56-60 uom.

⁶³ Zgodnie z art. 107 §1 pkt 1 kpa decyzja zawiera oznaczenie organu administracji publicznej. Zgodnie z art. 38 ust. 1 uom organami administracji morskiej są: minister właściwy do spraw gospodarki morskiej - jako naczelny organ administracji morskiej oraz dyrektorzy urzędów morskich - jako terenowe organy administracji morskiej. Na podstawie art. 57 ust. 1 uom, kary pieniężne określone w przepisach tej ustawy wymierza dyrektor urzędu morskiego w drodze decyzji administracyjnej.

⁶⁴ Dz. Urz. MGMIŻS z 2016 r. poz. 3

⁶⁵ Zadania DUM na podstawie art. 57 ust. 1 uom.

MGMiŻS⁶⁶). Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DGM oraz wyjaśnieniami Dyrektora DP, z uwagi na obowiązujący podział zadań w Regulaminie organizacyjnym MGMiŻS 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 MGMiŻS nie były parafowane przez radcę prawnego. Powyższa praktyka prowadziła do sytuacji, w której nie DP, lecz departament merytoryczny (DGM) decydował o istotności uwag o charakterze formalno-prawnym, odpowiadając za ostateczną zgodność całego prowadzonego postępowania z prawem. Ze względu na opisany w wystąpieniu przypadek zaniechania oceny pod względem formalno-prawnym przepisów porządkowych wydawanych przez DUM i błędów w decyzji DUM, w ocenie NIK 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 MGMiŻS.

(dowód: akta kontroli str. 548-551, 636-640)

2. Ponadto NIK zwraca uwagę na istotne braki w zakresie regulacji trybu i konsekwencji przejęcia 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 technicznego⁶⁷. Przepis ten nie określa sposobu wyznaczania tymczasowego obszaru, ogłaszania 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.

(dowód: akta kontroli str. 636-640)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, ministrowie właściwi ds. gospodarki morskiej nie wykorzystywali w pełni dostępnych 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 dostępnych środków nadzoru nad DUM w zakresie wydawania postanowień w sprawie uzgodnienia wykorzystania pasa technicznego⁶⁸. 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

⁶⁶ Dz. Urz. MGMiŻS z 2016 r. poz. 3.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ W myśl art. 37 ust. 1 i 3 uom.

publicznych⁶⁹, z uwagi na marginalny odsetek rozstrzygnięć DUM rozpatrywanych przez Ministra w II instancji (0,6% w latach 2014-2017) oraz nierzetelne działania komórek MGMIŻŚ 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.

NIK stwierdziła, że nie przypisano w regulaminach wewnętrznych komórkom MGMIŻŚ faktycznie realizowanych zadań związanych z rozpatrywaniem spraw w II instancji dotyczących wykorzystania pasa technicznego⁷⁰ 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.

W ocenie NIK, nadzór Ministra nad określaniem granicy pasa technicznego przez DUM w Gdyni i Szczecinie, prowadzony w formie analizy danych przestrzennych oraz działania podejmowane w celu zwiększenia skuteczności tego narzędzia stanowią przykład dobrej praktyki. Jednakże, duże różnice w procedurach działania poszczególnych DUM w tym zakresie dowodzą niedostatecznego nadzoru Ministra nad spójnością działań podległych urzędów. Niewystarczający był również nadzór Ministra nad prawidłowością wyznaczenia pasa technicznego przez DUM w Słupsku, który nie wykonał od 12 lat aktualizacji przebiegu tej granicy. Minister nie przeprowadził kontroli w tym zakresie i nie podjął analizy danych przestrzennych dotyczących tej granicy.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷¹, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu prawidłowego wydawania przez DUM w Słupsku decyzji administracyjnych oraz upoważnień dla pracowników do wydawania decyzji administracyjnych.
2. Podjęcie 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.

⁶⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

⁷⁰ Po zmianie regulaminu wewnętrznego DGM dn. 23.11.2017 r.

⁷¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

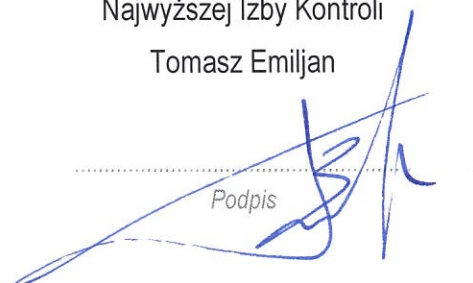
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 1 października 2018 r.

p.o. Dyrektora
Departamentu Infrastruktury
Najwyższej Izby Kontroli
Tomasz Emiljan

Podpis



**Tekst ujednolicony wystąpienia
pokontrolnego uwzględniający
zmiany wprowadzone
Uchwałą Nr 7/2019 Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 27 lutego 2019 r.**

