



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.004.02.2018

P/18/031

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone
Uchwałą Nr KPK-KPO.443.061.2019
Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 26 marca 2019 r.*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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
Kontroler/Kontrolerzy	1. Anna Kłopotek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/47/2018 z dnia 25 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Witold Olczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/46/2018 z dnia 25 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Morski w Słupsku, ul. Sienkiewicza 18, 76-200 Słupsk (dalej: UMS lub urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Bobin, Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku od 15 lipca 2010 r. do 25 lutego 2016 r. Włodzimierz Kotuniak, Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku od 26 lutego 2016 r. (dalej: DUMS lub dyrektor). (dowód: akta kontroli str. 6-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Powyższą ocenę uzasadniają nieprawidłowości stwierdzone w działalności urzędu, przede wszystkim w zakresie wykonywania zadań nałożonych na dyrektora urzędu morskiego ustawą z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej². W ocenie NIK, działania DUMS w pasie technicznym nie zapewniały ochrony tego obszaru, przeznaczonego zgodnie z powołaną ustawą do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Stwierdzono również niedostateczne sprawowanie nadzoru przez dyrektora nad wykonywaniem obowiązków przez pracowników podległego urzędu, co skutkowało nieprawidłowościami w wykonywaniu zadań jednostki. Ustalono, że zadanie DUMS określone w art. 36 ust. 5 pkt 1 uom, dotyczące wyznaczenia granic pasa technicznego, nie zostało wypełnione zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami³. Nieprawidłowe wyznaczenie tych granic powodowało negatywne skutki dla wykonywania ustawowych zadań organu administracji morskiej, dotyczących ochrony brzegu morskiego, które było ograniczane ekspansywnym inwestowaniem w tym obszarze, polegającym m. in. na budowie wielkogabarytowych betonowych obiektów budowlanych w bezpośrednim

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 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.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2205 ze zm., zwana dalej uom.

³ 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).

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. Należy podkreślić, że opracowanie dotyczące wyznaczenia granic pasa technicznego zostało wykonane przez podmiot zewnętrzny, z którym DUMS zawarł w 2004 r. umowę na kwotę 603.900,00 zł brutto. W maju 2006 r. DUMS wydał dwa zarządzenia w sprawie określenia granic pasa technicznego (na podstawie art. 36 ust. 5 pkt 1 uom). W okresie kolejnych 12 lat nie dokonywano żadnego wyznaczenia granic, nawet w miejscach zatracenia minimalnych szerokości pasa technicznego po stronie odlądowej.

W trakcie kontroli zbadano 15 (spośród 449 wydanych w okresie objętym kontrolą) decyzji DUMS w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Sprawy związane z wydaniem decyzji zostały załatwione w terminie, zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: kpa)⁴. Stwierdzono jednak, że w decyzjach nie określono istotnych danych, takich jak: wielkość wykorzystywanej powierzchni, liczba obiektów w części pasa objętej decyzją i ich charakterystyka. Zamieszczenie w decyzjach takich elementów umożliwiłoby rzetelne sprawdzenie realizacji warunków wykorzystania pasa. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że kontroli w tym zakresie nie dokonywano.

Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad spełnieniem przez podmioty prowadzące działalność komercyjną w pasie technicznym obowiązku uzyskania określonej w art. 37 ust. 1 uom decyzji DUMS w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu, niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Zgodnie z przywołanym przepisem, decyzja ta określa warunki wykorzystania pasa. W trakcie kontroli ustalono 6 tymczasowych obiektów budowlanych o charakterze usługowym (dwa obiekty w Mielnie, jeden w Łebie i trzy w Dźwirzynie), na umieszczenie których nie została wydana zgoda DUMS, a także 5 przypadków (3 w Łebie i 2 w Mielnie) zwiększenia zajmowanego obszaru pod działalność gospodarczą na plaży, w porównaniu do obszaru określonego w decyzji DUMS. Wobec sprawców naruszeń nie zastosowano kar pieniężnych⁵ przewidzianych w art. 56 pkt 9a uom.

W zarządzeniu porządkowym 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 technicznym⁶ (dalej: Zarządzenie porządkowe), zamieszczono regulacje dotyczące wymierzania kar pieniężnych, co stanowiło naruszenie ustawowego upoważnienia dla dyrektora urzędu morskiego do wydawania przepisów porządkowych, określonego w art. 48 ust. 1 uom. Zasady wymierzania kar pieniężnych zostały określone wyczerpująco w przepisach przywołanej ustawy (art. 56-60). W zarządzeniu tym bepodstawnie wskazano również na kompetencje dyrektora

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

⁵ 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.

⁶ Wcześniej obowiązywało Zarządzenie porządkowe Nr 1/2012 DUMS z dnia 26 kwietnia 2012 r.

urzędu do wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w pasie technicznym.

W latach 2014 – 2018 (I połowa) DUMS wydał (na podstawie art. 57 ust. 1 uom) 8 decyzji administracyjnych o wymierzeniu kary pieniężnej. Kompetencje organu w tym zakresie wykonywali pracownicy urzędu, na podstawie udzielonych pisemnych upoważnień. Decyzje te, a także upoważnienia do ich wydawania, zawierały błędy formalne, świadczące o niestarannym opracowaniu tych dokumentów, np. niejednoznaczne określenie organu wydającego decyzję, powołanie niewłaściwych danych promulgacyjnych ustawy, powołanie niewłaściwych przepisów jako podstawy prawnej wydania decyzji i upoważnień.

NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydawanie przez DUMS 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 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku wpłynęło 2001 wniosków o uzgodnienie decyzji, w tym 1383 wnioski o uzgodnienie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz 618 wniosków o uzgodnienie warunków zabudowy. Wszystkie wnioski zostały przez DUMS rozpatrzone, przy czym 1994 wnioski załatwiono pozytywnie, a pozostałe 7 negatywnie. Badanie dokumentacji dotyczącej 13 wybranych spraw wykazało, że zostały one załatwione w terminie zgodnym z art. 106 § 3 kpa. Nieprawidłowości stwierdzono 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 DUMS 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 przez DUMS postanowienia o takiej treści nie stanowiło prawidłowej realizacji kompetencji tego organu określonych w art. 37 ust. 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 trakcie kontroli DUMS nie przedstawił dowodów przeprowadzenia badań geologiczno-technicznych, dotyczących wpływu tej inwestycji na stan i wytrzymałość klifu.

NIK ocenia jako nierzetelne, niecelowe i niegospodarne oddawanie przez DUMS nieruchomości Skarbu Państwa położonych w pasie nadbrzeżnym, 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 umów dzierżawy nie znajdowało uzasadnienia w przepisach uom oraz statutu Urzędu Morskiego w Słupsku, a także w postanowieniach decyzji organów działających w imieniu Skarbu Państwa, ustanawiających trwały zarząd na rzecz urzędu morskiego, których celem (zgodnym z wnioskiem DUMS o ustanowienie trwałego zarządu) było wykonywanie przez urząd ww. zadań. Według stanu na czerwiec 2018 r., aktualne były 34 takie umowy. Zawieranie umów dzierżawy nie było poprzedzane przeprowadzeniem postępowania zapewniającego ochronę interesów urzędu, co umożliwiały wprowadzone przez DUMS w tym zakresie regulacje wewnętrzne.

DUMS nie podjął skutecznych działań w celu uregulowania w administrowanym 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. W zbadanych 5 decyzjach DUMS, wyrażających zgodę na wykorzystanie pasa technicznego dla celu innego niż ochrona brzegu, polegającego na wybudowaniu przejść na plażę dla prywatnych inwestorów, nie określono warunków wykorzystania pasa, stwierdzając jedynie, że planowane zamierzenie nie wpłynie negatywnie na ochronę brzegu morskiego. Należy podkreślić, że 4 spośród 5 ww. decyzji zostały wydane po posiedzeniu Rady Koordynacyjnej⁷ w dniu 29.11.2017 r., która zobowiązała DUMS do podjęcia działań w celu uporządkowania stanu faktycznego i prawnego kwestii prywatnych przejść na plażę, wskazując, że przejścia te powinny być zlikwidowane, chyba że właściciele nieruchomości zgodzą się na ich publiczny charakter.

Niedostateczny nadzór dyrektora urzędu skutkował nieprawidłowym wykonywaniem zadań określonych w procedurach wewnętrznych jednostki. Dla 11 postanowień DUMS (wydanych w sprawie uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę) nie zostały wydane opinie Inspektoratu Ochrony Wybrzeża (dalej: IOW), wymagane w tych sprawach przepisami regulaminu organizacyjnego urzędu.

Wydział Kontroli Wewnętrznej nie realizował zadań określonych dla tej komórki w regulaminie organizacyjnym: nie opracowywał i nie przedstawiał dyrektorowi do zatwierdzenia okresowych sprawozdań z wykonania kontroli wewnętrznej, nie opracowywał zarządzeń pokontrolnych, a w latach 2014-2016 nie sporządzał i nie przedstawiał do zatwierdzenia przez DUMS rocznych planów kontroli wewnętrznej. Nie sporządzono również instrukcji wewnętrznej, określającej tryb przeprowadzania kontroli. Z przeprowadzonych kontroli nie sporządzano wystąpień pokontrolnych, które zawierałyby ustalenia kontroli oraz oceny. Należy podkreślić, że Wydział Kontroli Wewnętrznej podlega bezpośrednio dyrektorowi urzędu, który w latach 2017-2018 nie nadzorował wykonania planu kontroli i nie miał wiedzy o przeprowadzonych kontrolach. Pomimo wskazanych nieprawidłowości, w Oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej sporządzanych w latach 2014-2017 DUMS stwierdzał, że Oświadczenie opiera się m. in. na informacjach pochodzących z kontroli wewnętrznych.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydania przez DUMS 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 przestrzennym⁸, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zbadano 13 spośród 70 spraw dotyczących uzgodnienia przez ten organ projektów mpzp).

⁷ Rada Koordynacyjna Dyrektorów Urzędów Morskich i Morskiej Służby Poszukiwań i Ratownictwa oraz Departamentu Gospodarki Morskiej Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – spotkania rady odbywały się przeciętnie 3-4 razy w roku.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określanie i wyznaczanie w terenie granic pasa technicznego i pasa ochronnego na całej długości brzegu

Opis stanu
faktycznego

W dniu 6.07.2004 r. Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku, zawarł umowę⁹ (dalej: umowa) z Konsorcjum GEOROMBUL¹⁰ (dalej: wykonawca), na opracowanie i wyznaczenie granic pasa technicznego na odcinku od km 176 do km 346 brzegu morskiego na długości 171 km, za kwotę 603.900,00 zł brutto. Zawarcie umowy było związane z wykonaniem obowiązku dyrektora urzędu morskiego ustalonego w art. 36 ust. 5 pkt 1 uom, który stanowi, że organ ten określa w drodze zarządzenia granice pasa technicznego¹¹ oraz wyznacza granice pasa w terenie. W § 2 umowy zawarto zapis, że wykonawca zobowiązuje się wykonać zakres rzeczowy umowy zgodnie z obowiązującymi normami i przepisami, co oznaczało, że przy wykonaniu przedmiotu umowy powinny zostać uwzględnione przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic¹² (dalej: rozporządzenie). Według postanowień umowy, wykonawca miał m.in. dokonać wszelkich uzgodnień, pozyskać opinie wymagane przepisami prawa, opracować przebieg granic pasa technicznego i pasa ochronnego oraz dostarczyć zaktualizowaną mapę ewidencyjną w skali 1:5000 dla całego pasa technicznego obrazującą: pomiar linii brzegu, pomiar podstawy zboczy wydmy i klifów i ich górnej krawędzi, pomiar sytuacyjny zjazdów i zejść na plażę i budowli hydrotechnicznych umocnienia brzegu (opaski, ostrogi, itp.). Takie zapisy umowy oznaczały jednorazowe wytyczenie granic pasa technicznego i pasa ochronnego wzdłuż całej linii brzegowej administrowanej przez DUMS. Ponieważ całość prac w powyższym zakresie została zlecona firmie zewnętrznej, nie opracowywano wytycznych (procedur) wewnętrznych dla pracowników zajmujących się przygotowaniem zarządzeń DUMS o wyznaczeniu/zmianie granic pasa technicznego w zakresie dokonywania stosownych pomiarów, wyznaczania punktów granicznych, opisów topograficznych, itp. Przeprowadzone oględziny na siedmiu wybranych losowo odcinkach (łącznie 7,4 km, co stanowiło około 4,3% całej długości linii brzegowej w Urzędzie Morskim w Słupsku), potwierdziły fakt wyznaczenia w terenie granic pasa technicznego, co znalazło odzwierciedlenie w postaci umieszczonych kamieni granicznych. Na obszarze administrowanym przez UMS, występowało 11 jednostek podległych Ministerstwu Obrony Narodowej (dalej: MON) i według wyjaśnień DUMS od roku 2014, nie następowało zwolnienie brzegu morskiego przez te jednostki. DUMS wyjaśnił także, że nie wystąpiły przypadki przejęcia funkcji pasa technicznego przez pas ochronny. Przedstawione zestawienie podziału linii brzegowej o długości 171 km według rodzajów brzegu wymienionych w rozporządzeniu, wskazuje, że DUMS administrował na 101 km (59% linii brzegowej administrowanej przez DUMS) wybrzeża wydmowego (wydmy, pas

⁹ Umowa nr ZP-3510//4/2004.

¹⁰ Konsorcjum GEOROMBUL – Lider Konsorcjum Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej w Warszawie Oddział w Gdyni 81-393 Gdynia ul. Świętojańska 44.

¹¹ Dyrektor urzędu morskiego, na podstawie art. 36 ust. 5 pkt 1 uom, określa 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. Na podstawie art. 36 ust. 5 pkt 2 ustawy, wyznacza 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.

¹² Dz. U. Nr 89 poz. 820 ze zm.

wydmowy, zbocze wydmowe), na 40 km (23,4%) wybrzeża klifowego i 35 km (20,6%) wybrzeża zabudowanego budowlami hydrotechnicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 5, 70, 72-84, 243, 411-419, 500-510, 555-559, 574-580, 584, 622-635, 636-695, 809-818)

DUMS posiadał uzgodnienia dotyczące określenia granic pasa technicznego uzyskane przez wykonawcę opracowania granic pasa technicznego zgodnie z treścią umowy, czyli uzgodnienia z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego (miast i gmin; brak było jednego uzgodnienia z Miastem Ustka) i uzgodnienia pobrane bezpośrednio od jednostek organizacyjnych podległych MON (zgodnie z przepisami uom).

(dowód: akta kontroli str. 73, 142-243, 414-419)

DUMS wydał Zarządzenie Nr 2 z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego Urzędu Morskiego w Słupsku na terenie Województwa Pomorskiego i Zachodniopomorskiego oraz Zarządzenie Nr 3 z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie określenia granic pasa ochronnego Urzędu Morskiego w Słupsku na terenie Województwa Pomorskiego i Zachodniopomorskiego. Ww. zarządzenia zostały podane do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie ich w Dziennikach Urzędowych Województwa Pomorskiego (nr 57 z dnia 30 maja 2006 r.) i Województwa Zachodniopomorskiego (nr 71 z dnia 26 maja 2006 r.). W okresie od wydania zarządzeń nr 2 i 3, o których mowa powyżej, DUMS nie zmieniał przebiegu granic pasa technicznego i granic pasa ochronnego i w związku z tym nie wydawał kolejnych zarządzeń w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 5, 304-319)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dokonane oględziny wyznaczonych granic pasa technicznego (7 odcinków o łącznej długości 7,4 km – 4,3% administrowanej przez DUMS linii brzegowej), ujawniły 5 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 roku żadne zmiany linii brzegowej spowodowane siłami natury. Dwie z trzech ww. lokalizacji dotyczyły wybrzeża wydmowego i jeden wybrzeża klifowego. Dokonanie przez DUMS¹³ odbioru pracy od wykonawcy umowy, wykonanej w sposób niezgodny z przepisami rozporządzenia, było działaniem nielegalnym i niegospodarnym (wydatek ponad 600 tys. zł za nieprawidłowe wyznaczenie pasa technicznego).

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 4 do 10 metrów od krawędzi klifu). DUMS 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

¹³ Odbioru pracy od GEOROMBUL dokonali w formie protokołu przekazania wykonanej pracy, dwaj Inspektorzy Ochrony Wybrzeża w dniu 29 lipca 2005 r.

technicznego na promenadzie nadmorskiej w Mielnie zbudowanej na koronie pasa wydowego, świadczyło o tym, że wyznaczając tę granicę świadomie nie wytyczono jej w minimalnej odległości 20 m od odlądowej podstawy wydmy¹⁴. 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 DUMS 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).

DUMS wyjaśnił:

- w Łebie pierwszy wał wydmy, od którego liczono szerokość odlądowej granicy pasa technicznego, został rozmyty;
- w Rowach nastąpiło przesunięcie wału wydowego od kilku do kilkunastu metrów;
- w Mielnie, Jarosławcu i Ustroniu Morskim wyznaczano granice pasa technicznego według przepisu § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia, ponieważ występowały tam budowle hydrotechniczne.

NIK ocenia, że błędnym było wyznaczanie szerokości pasa technicznego na stronie odlądowej dla wybrzeża klifowego w Ustroniu Morskim i wydowego w Mielnie według przepisu § 2 pkt 4 rozporządzenia, 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 wydowego powinien być stosowany przepis § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. W przypadku Ustronia Morskiego linia brzegu przebiega bowiem na połączeniu 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 DUMS przesunięcie wału wydowego 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). DUMS w wyjaśnieniu wskazał na podjęcie działań od stycznia 2018 r., mających na celu zweryfikowanie i ponowne wyznaczenie granic pasa technicznego na terenie administrowanym przez UMS. W okresie poprzednich 12 lat nie dokonywano żadnych korekt dotyczących wyznaczenia tych granic, nawet w miejscach ewidentnego zatarcia minimalnych szerokości pasa technicznego po stronie odlądowej.

(dowód: akta kontroli str. 500-510, 555-559, 574-580, 622-635, 636-695, 809-818, 863-866, 1070-1072)

¹⁴ Zgodnie z przepisem § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia: „Granice pasa technicznego wyznacza się uwzględniając:

1) na brzegach wydowych: plaża, pierwszy wał wydmy i pas terenu za tym wałem o szerokości od 20 m do 200 m, licząc od odlądowego podnóża wału wydowego”.

2. 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 DUMS 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.

Dyrektor wyjaśnił, że przyjęcie robót od wykonawcy wyznaczania granic pasa technicznego nastąpiło na podstawie oceny osoby odbierającej pracę, która uznała ją za wystarczającą. W ocenie NIK, przyjęcie od wykonawcy robót, których wynikiem było wytyczenie granicy pasa technicznego z podaniem części działek zamiast określenia precyzyjnej linii przebiegu tej granicy, nie pozwalało na stwierdzenie, że praca została wykonana prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 304-319, 863-866, 1070-1072)

3. Określenie granic pasa technicznego oraz wyznaczenie granic pasa technicznego w terenie następuje w drodze zarządzenia dyrektora urzędu morskiego¹⁵, wydanego na podstawie art. 36 ust. 5 pkt 1 uom, po zasięgnięciu opinii właściwych rad miast i gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej – po zasięgnięciu opinii tych jednostek. W przedstawionej przez DUMS dokumentacji w zakresie uzgodnień dokonywanych z jednostkami samorządu terytorialnego, brakowało ostatecznego stanowiska Rady Miejskiej w Ustce – ostatnio datowanym dokumentem będącym w posiadaniu DUMS jest Uchwała Nr XXXIX/329/2005 Rady Miejskiej w Ustce z dnia 29 grudnia 2005 r. opiniująca negatywnie przebieg odlądowej granicy pasa technicznego w Ustce.

Według wyjaśnień Inspektor kierującej IOW w UMS, w urzędzie nie ma innych dokumentów niż przedstawione kontrolerom w przedmiotowym zakresie, a żaden z pracowników wykonujących zadania związane z prowadzeniem dokumentacji w Inspektoracie w latach 2004-2006, obecnie już nie pracuje. Niemniej jednak należy domniemywać, że ostatecznie dokonano uzgodnienia, skoro DUMS wydał zarządzenie w sprawie wyznaczenia granic pasa technicznego i nikt tego nie oprotestował.

W ocenie NIK tak istotne dokumenty dla wciąż aktualnego stanu prawnego w zakresie wyznaczenia granic pasa technicznego powinny znajdować się w dokumentacji urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 142-144, 188)

4. 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 granicy¹⁶. NIK ocenia jako nierzetelne niepodjęcie przez DUMS działań w celu przejęcia funkcjonowania utraconego obszaru pasa technicznego przez pas ochronny. Taki stan może prowadzić do lokalizowania inwestycji na prywatnych działkach przylegających obecnie bezpośrednio do

¹⁵ Zarządzenie Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku Nr 2 z dnia 4 maja 2006 roku w sprawie określenia granic pasa technicznego Urzędu Morskiego w Słupsku na terenie Województwa Pomorskiego i Zachodniopomorskiego.

¹⁶ Brak granicy pasa technicznego w tej lokalizacji został ujęty także jako stan nieprawidłowy opisany w pierwszej nieprawidłowości ustalonej dla tego obszaru badań – brak granicy pasa technicznego na długości około 900 metrów.

krawędzi klifu, ze względu na mniej rygorystyczne wymogi związane z uzyskiwaniem zgody DUM na inwestycje w pasie ochronnym.¹⁷

Dyrektor wyjaśnił, że klif w Jarosławcu według przepisu § 2 pkt 4 rozporządzenia, nawet po osunięciu się jego części, nadal spełnia minimalne wymogi, co do szerokości pasa technicznego. Ponadto stwierdził: „klif w Jarosławcu jest klifem martwym i nie jest narażony na oddziaływanie fal morskich, nie ma potrzeby poszerzania pasa technicznego. W obecnym stanie granica pasa przebiega w połowie urwiska a minimalna odległość od budowli wynosi około 30 m”.

Według NIK sposób wyznaczania granicy pasa powinien następować zgodnie z przepisami § 1 ust. 4 i § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia, natomiast nieprawdziwym jest stwierdzenie o odległości granicy pasa od budowli wynoszącej 30 m, ponieważ w rzeczywistości ta granica jest wirtualna (nie do określenia w związku z osunięciem się klifu), a ustalenia kontroli wykazały, że odległości istniejących budynków wahają się od 8 do 15 metrów od brzegu urwiska.

(dowód: akta kontroli str. 679-695, 863-866, 1070-1072)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Działania DUMS w zakresie wyznaczania granic pasa technicznego wskazują na określanie minimalnych szerokości pasa przewidzianych w przepisach rozporządzenia. Takie postępowanie nie służyło ochronie wybrzeża, ponieważ zawężało 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.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹⁸ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Ustanawianie, wdrażanie i egzekwowanie przepisów porządkowych w pasie technicznym

Opis stanu
faktycznego

DUMS opracował Zarządzenie porządkowe,¹⁹ które zostało opublikowane w Dziennikach Urzędowych Województwa Pomorskiego i Województwa Zachodniopomorskiego.

DUMS w regulaminie organizacyjnym UM²⁰ (dalej: regulamin), powołał IOW, w skład którego wchodziły 4 Obwody Ochrony Wybrzeża (dalej: Obwód), w których funkcjonowało 18 Obchodów Ochrony Wybrzeża²¹ (dalej: Obchód). W pionie

¹⁷ Wykorzystywanie pasa technicznego do innego celu, niż ochrona brzegu morskiego w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, wymaga zgody właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, wydanej w drodze decyzji, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania (art. 37 ust. 1 uom). Wymóg ten nie dotyczy działań inwestycyjnych w pasie ochronnym. Decyzje kompetentnych organów, stanowiące podstawę prowadzenia inwestycji w pasie ochronnym (i w pasie technicznym, po uzyskaniu zgody na podstawie art. 37 ust. 1 uom) podlegają uzgodnieniu z dyrektorem urzędu morskiego (art. 37 ust. 3 powołanej ustawy).

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej 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.

¹⁹ Zarządzenie porządkowe 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.

²⁰ Zarządzenie wewnętrzne Nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Morskiego w Słupsku, a wcześniej – Zarządzenie wewnętrzne nr 16 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 20 lipca 2011 r. w tejże sprawie.

²¹ Zarządzenie wewnętrzne nr 1 DUMS z dnia 1 lutego 2016 r. w sprawie dokonania podziału wybrzeża administrowanego przez UMS, utworzenia Obchodów Ochrony Wybrzeża oraz określenia ich terytorialnego zakresu działania.

ochrony wybrzeża UMS, według stanu na dzień 11.06.2018 r., zatrudnionych było 76 pracowników, w tym 5 pracowników w Inspektoracie Ochrony Wybrzeża w Słupsku. 43 pracowników spośród wymienionych 76 było zatrudnionych na stanowiskach robotników, których zadania obejmowały roboty utrzymaniowe, budowę i formowanie lasów, wydmy, 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. Takie zadania były wymienione w kartach stanowiska pracy i w zakresach obowiązków kierowników Obwodów, nadzorców w Obchodach i inspektorów zatrudnionych w pionie ochrony wybrzeża. Obowiązujący w UMS 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. Podpisano dwa plany współpracy (lata 2016 i 2018), z Morskim Oddziałem Straży Granicznej i Biurem Hydrograficznym Marynarki Wojennej, w których jednym z elementów była wymiana informacji w zakresie naruszania przepisów porządkowych w pasie technicznym. Ponadto plany dyżurów sobotnich były przekazywane do straży miejskich i jednostek Policji. Wzywanie Policji następować miało jedynie w przypadkach agresywnych zachowań osób kontrolowanych, natomiast wykonywanie wspólnych patroli było sporadyczne. UMS posiadał do celów patrolowych wybrzeża 3 drony, a w zakresie monitoringu Obwody posilkowały się monitoringiem ogólnodostępnym, ponieważ własnego nie posiadały.

(dowód: akta kontroli str. 5, 13-69, 71, 83, 108-141, 248-296, 401-402, 960-980)

W trakcie kontroli przeprowadzono w siedmiu wytypowanych lokalizacjach, oględziny plaż i pasa technicznego w celu sprawdzenia egzekwowania przepisów porządkowych wydanych przez DUMS, wykrycia ewentualnych samowoli budowlanych, jak również przestrzegania warunków, określonych przez DUMS w wydawanych decyzjach w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu oraz postanowieniach w sprawie uzgodnień dotyczących wykorzystania i zagospodarowania pasa. Oględzinami objęto wybrzeże o długości 10,1 km, co stanowiło około 5,9% całej linii brzegowej w administracji DUMS. We wszystkich lokalizacjach były umieszczone (w różnej odległości od siebie – od 50 do około 150 m), tablice informacyjno-ostrzegawcze o zakazie chodzenia po wydmych i niszczenia roślinności ochronnej oraz o innych zakazach, np. rozpalania ognisk. W większości miejsc wykazujących podwyższone tendencje do erozji (dotyczy brzegów wydmych), występowały płotki wydmywotwórcze z chrustu i faszyny. W niektórych miejscach (Łeba) występowały wyłożenia z chrustu w postaci szachownic, mające na celu zatrzymywanie piasku. Chrust i płotki faszynowe stanowiły także w niektórych wypadkach zapory ochronne zabezpieczające przed wchodzeniem na wydmy (zabezpieczenie w postaci płotków faszynowych było nietrwale, gdyż mogły je zapewniać jedynie świeżo wybudowane płotki, a nawiewany piasek z upływem czasu znacznie zmniejszał ich wysokość). W dwóch lokalizacjach nie stosowano wygrodzienia plaży (Mielno i Gąski), jednak było to zdaniem UMS zbędne, ponieważ odpowiednio pas wydmy był wyłożony umocnieniami z gwiazdobloków (Mielno) i występował brzeg klifowy (Gąski), co skutecznie uniemożliwiałoby wstęp na wydmy lub klif. W czterech lokalizacjach plaża została wygrodzona siatką wielkooczkową typu leśnego w całości lub częściowo (Dźwirzyno – cała, Ustka wschodnia w 70%, Darłówko i Łeba w niewielkich częściach w pobliżu zejść na plażę). Całkowity brak

wygradzenia plaży zachodniej w Ustce powodował nagminne naruszenie zakazu wchodzenia na wydmy.

(dowód: akta kontroli str. 485-498, 511-536, 560-573, 583-584, 636-678, 809-818, 878-894)

Urząd przedstawił zestawienie wykonywanych kontroli i patroli wykonanych w latach 2014-2018 (I połowa). Łącznie w okresie objętym kontrolą wykonano 13968 kontroli i patroli. W ich wyniku stwierdzono 4541 naruszeń przepisów porządkowych²², co spowodowało wymierzenie 126 kar na łączną kwotę 23.250,00 zł, w tym 118 mandatów o nałożeniu grzywny na kwotę 10.050,00 zł i 8 decyzji administracyjnych o wymierzeniu kary pieniężnej na kwotę 13.200,00 zł. Powyższe dane wskazują, że w znaczącej większości przypadków stwierdzenia naruszeń przepisów, w UMS stosowano wobec sprawców naruszeń pouczenia. Ponadto częstotliwość przeprowadzania kontroli przez poszczególne Obwody była znacznie zróżnicowana (Obwód Ustronie Morskie – 5594 kontrole, a Ustka – 700 kontroli). Efektem aktywności i rzetelności pracy Obwodu Ustronie Morskie i Darłowo (4777 kontroli) były wyniki przeprowadzanych kontroli (odpowiednio liczba kar i łączne kwoty – 74/8.100,00 zł i 27/13.750,00 zł).

(dowód: akta kontroli str.371, 586-589, 774-793, 1104-1107)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zamieszczenie w Zarządzeniu porządkowym Nr 1 Dyrektora UM w Słupsku z dnia 24 marca 2014 r. przepisów stanowiących naruszenie ustawowego upoważnienia dla dyrektora urzędu morskiego do wydawania przepisów porządkowych, określonego w art. 48 ust. 1 uom, regulujących:

a) sprawy związane z wymierzaniem przez dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku kar pieniężnych. W zapisie określającym podstawę prawną przywołanego zarządzenia wskazano m. in. (poza przepisami uom stanowiącymi podstawę wydania przepisów porządkowych) art. 57 ust. 1 uom, który określa kompetencje dyrektora urzędu morskiego do wymierzania, w drodze decyzji administracyjnej, kar pieniężnych, o których mowa w art. 55-56a uom. Ponadto w § 11 ust. 1-3 zarządzenia zawarto przepis stanowiący, że osobom naruszającym przepisy porządkowe może być wymierzona kara pieniężna w trybie określonym przepisami uom oraz stwierdzono, że kary wymierzają – na podstawie imiennego upoważnienia udzielonego przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku – uprawnieni pracownicy Urzędu Morskiego w Słupsku, którzy na żądanie osoby ukaranej powinni okazać legitymację służbową i upoważnienie do wymierzania kar. Zawarcie w Zarządzeniu porządkowym wskazanych regulacji stanowiło naruszenie art. 48 ust. 1 uom, który upoważnia dyrektora urzędu morskiego do ustanawiania, w zakresie określonym w art. 42 ust. 2 przywołanej ustawy, przepisów porządkowych, zawierających nakazy lub zakazy określonego zachowania. Zakres spraw określonych w art.42 ust. 2 uom nie obejmuje zasad wymierzania kar, które zostały wyczerpująco określone w art. 56-60 tej ustawy.

DUMS wyjaśnił m.in.: „żadna z komórek organizacyjnych Urzędu (powołanych do realizacji kompetencji i zadań DUMS) nie zgłaszała niepoprawności wydanego aktu prawnego, jednocześnie żadna z komórek nie została zobowiązana do weryfikacji obowiązujących aktów DUM, gdyż trudno wychodzić z założenia, że akty prawne wydane i opublikowane w Dziennikach Urzędowych, posiadają wady prawne”. Ponadto wyjaśnił, iż podstawą prawną uregulowania w przepisach § 11 Zarządzenia

²² Ustanowionych Zarządzeniem porządkowym Nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia brzegu morskiego, wydym nadmorskich i zalesień ochronnych w nadbrzeżnym pasie technicznym (dalej: zarządzenie porządkowe).

porządkowego wymierzania kar pieniężnych, był art. 48 ust. 1,2,4 w zw. z art. 42 ust. 2 pkt 11 i art. 57 ust. 1, art. 56 pkt 9 uom, art. 268a kpa.

(dowód: akta kontroli str. 70, 297-300, 324-336, 1687-1694)

b) Określenie w Zarządzeniu porządkowym Nr 1 zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w pasie technicznym, z zastrzeżeniem możliwości zezwolenia DUMS na sprzedaż tych napojów. W § 6 Zarządzenia porządkowego, zawierającego zakazy określonych zachowań w pasie technicznym, zawarto pkt 6 zabraniający „sprzedaży napojów alkoholowych, w tym piwa, bez zezwolenia Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku”. Udzielanie zezwoleń w powyższym zakresie nie należy do kompetencji dyrektora urzędu morskiego²³, a zamieszczenie przepisu o takiej treści w Zarządzeniu porządkowym DUMS było działaniem nielegalnym, przekazującym adresatom rozporządzenia błędną informację o zakresie uprawnień organu administracji morskiej. Na posiedzeniu Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i Morskiej Służby Poszukiwań i Ratownictwa (dalej: SAR), w dniu 20 czerwca 2017 r., Dykcja Departamentu Gospodarki Morskiej Ministerstwa podkreśliła, że brak jest podstawy prawnej do wydawania zgód na sprzedaż napojów alkoholowych.

DUMS wyjaśnił, iż podstawą prawną ww. zapisu, był art. 48 ust. 1,2,4 w zw. z art. 42 ust. 2 pkt 11 i art. 57 ust. 1, art. 56 pkt 9 uom.

(dowód: akta kontroli str. 297-300, 1980, 2102, 2117)

2. Wydane przez DUMS decyzje administracyjne o wymierzeniu kary pieniężnej na podstawie art. 57 ust. 1 uom zawierały błędy formalne. W okresie 2014 r. – I półrocze 2018 r. UMS wydał 8 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej: cztery kary zostały nałożone przez Kierownika Obwodu Ochrony Wybrzeża Darłowo²⁴ i cztery nałożone przez Kierownika Obwodu Ochrony Wybrzeża Ustronie Morskie²⁵. Stwierdzono, że:

a) Wszystkie decyzje o wymierzeniu kary pieniężnej wskazywały podmiot wydający decyzję niebędący organem administracji publicznej, tj. Obwód Ochrony Wybrzeża, zamiast Dyrektora Urzędu Morskiego, co było niezgodne z art. 107 §1 ust. 1 kpa²⁶. DUMS wyjaśnił: „przy wydawaniu decyzji posługiwano się pieczęcią – z treści pieczęci głównej wynika, że decyzje wydawane były przez UMS, a Obwód Ochrony Wybrzeża wskazany jako komórka organizacyjna – merytorycznie odpowiedzialna, stąd nie ma wątpliwości, że osoba, która podpisała decyzje (na podstawie imiennego upoważnienia) z up. Dyrektora, zrobiła to w imieniu DUMS”. NIK stwierdziła jednak, że w decyzjach o wymierzeniu kary pieniężnej nie zamieszczono zapisu jednoznacznie wskazującego, że zostały one wydane z upoważnienia Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, będącego organem administracji publicznej właściwym do wymierzania kar na podstawie art. 57 ust. 1 uom i art. 107 § 1 pkt 1 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 1353-1395, 1982, 2103)

²³ Organy właściwe do wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych określa ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 2016 r. poz. 487 ze zm.). Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy, sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży.

²⁴ Decyzje Kierownik Obwód Ochrony Wybrzeża Darłowo: z dnia 15.05.2014 r., - sygnatura 27/1141/1/2006; z dnia 24.09.2014 r., - sygnatura 27/1141/2/2014; z dnia 08.07.2015 r., - sygnatura 27/1141/1/2015; z dnia 30.08.2015 r., sygnatura 27/1141/2/2015.

²⁵ Kierownik Obwód Ochrony Wybrzeża Ustronie Morskie: z dnia 26.06.2014 r., sygnatura WM-027/419/A/01/14; z dnia 09.05.2015 r., sygnatura WM-027/424/A/1/16; z dnia 02.06.2016 r., sygnatura WM-027/424/A/2/16; z dnia 09.02.2017 r., sygnatura WM-027/424/A/1/17.

²⁶ 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.

b) W 4 decyzjach o wymierzeniu kary pieniężnej wydanych na podstawie upoważnienia DUMS przez pracownika Obwodu Ochrony Wybrzeża Darłowo wskazano jako podstawę prawną art. 57 §1 uom zamiast art. 57 ust. 1 tej ustawy. Sześć spośród ośmiu²⁷ wydanych decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, zawierało niewłaściwe dane promulgacyjne uom, natomiast powołanie art. 44 uom w zapisie określającym podstawę prawną wydania wszystkich 8 decyzji o wymierzeniu kary było zbędne²⁸.

DUMS wyjaśnił, że wskazanie dodatkowo art. 44 uom w podstawie prawnej decyzji, jak również powołanie błędnych danych promulgacyjnych nie jest błędem skutkującym nieważnością, bądź uchyleniem decyzji i nie wywiera negatywnych skutków prawnych. Stwierdził, że błędy te mogły wynikać z posługiwania się starym szablonem decyzji, bez konsultowania z obsługą prawną, a także z pomyłki pisarskiej lub niedopatrzenia. Jednak zdaniem NIK, organ administracji publicznej powinien dokładać należytej staranności, aby wydane decyzje administracyjne nie zawierały żadnych błędów niezależnie od skutków ich popełnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1353-1395, 1982, 2103)

3. Wskazanie we wszystkich 36 zbadanych upoważnieniach do nakładania kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej, wydanych przez DUMS dla inspektorów IOW w UMS, niewłaściwej podstawy prawnej, tj. art. 39 ust. 3 uom, określający warunki, jakie powinien spełniać kandydat na stanowisko dyrektora i zastępcy dyrektora urzędu morskiego²⁹. Uprawnienie organu administracji publicznej do upoważniania, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności m. in. do wydawania decyzji administracyjnych, określa art. 268a kpa.

DUMS wyjaśnił: „Obwód Ochrony Wybrzeża posługiwał się wzorem upoważnienia i nie występował o jego weryfikację i aktualizację podstawy prawnej do 17.08.2018 r.”. Fakt ten nie zmienia odpowiedzialności dyrektora urzędu morskiego za prawidłową treść wydanego pracownikowi urzędu upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych.

Ponadto nieprawidłowości wskazane wyżej w pkt 1-3 świadczą o sprawowaniu niedostatecznego nadzoru przez DUMS nad prawidłowym sporządzaniem dokumentów stanowiących realizację kompetencji organu.

(dowód: akta kontroli str. 1353-1400, 2104)

4. Art. 37 ust. 1 uom stanowi, że pas techniczny może być wykorzystywany do innego celu, niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, za zgodą właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, wydanej w drodze decyzji, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania. Podczas przeprowadzonych oględzin stwierdzono:

a) 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 DUMS o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego.

²⁷ Tylko dwie decyzje, wydane przez Kierownika Obwodu Ochrony Wybrzeża Ustronie Morskie, tj. decyzja z dnia 09.05.2015 r., sygnatura WM-027/424/A/1/16 i decyzja z dnia 02.06.2016 r., sygnatura WM-027/424/A/2/16, zawierały właściwe dane promulgacyjne.

²⁸ We wszystkich 4 decyzjach wydanych przez Kierownika Obwodu Ochrony Wybrzeża Darłowo, wskazano Dz. U. z 2003 r. (powinien być wskazany Dz. U. z 2013 r.) oraz w 2 decyzjach Kierownika Obwodu Ochrony Wybrzeża Ustronie Morskie, [tj.: w decyzji z dnia 26.06.2014 r., sygnatura WM-027/419/A/01/14 wskazano Dz. U. z 2003 r. (powinien być wskazany Dz. U. z 2013 r.) i w decyzji z dnia 09.02.2017 r., wskazano Dz. U. z 2013 r. (powinien być wskazany z Dz. U. z 2016 r.).

²⁹ „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”.

b) Według wyjaśnień dyrektora, w związku z ww. samowolą, w przypadku zaistniałym w Łebie nie zastosowano kar pieniężnych³⁰ ze względu na szybkie dostosowanie się właściciela obiektu do pouczeń i nakazów oraz usunięcie przyczepy. W przypadku dotyczącym Mielnia trwało procedowanie UMS z Miejskim Ośrodkiem Sportu i Rekreacji w Mielnie (dalej: MOSiR), administratorem kąpieliska, dotyczące wyjaśnienia zaistniałej sytuacji.

c) 5 przypadków (3 w Łebie i 2 w Mielnie) zwiększenia zajmowanego obszaru pod działalność gospodarczą na plaży, w porównaniu do obszaru określonego w decyzji DUMS o wyrażeniu zgody. Przekroczenia wynosiły od 25% (25 m²) do blisko 50% (260 m²). Ponadto stwierdzono wyciek na plażę spod jednego z obiektów gastronomicznych.

Dyrektor wyjaśnił, że sprawy w Łebie zgłoszono do Urzędu Miasta Łeba i Portu Jachtowego prowadzącego działalność na plażach w imieniu Urzędu Miasta Łeba. Port Jachtowy miał wystąpić o uzgodnienie większych powierzchni. Podobne zgłoszenie wystosowano do MOSiR w Mielnie. Wyjaśnił także, że właściciel obiektu z uszkodzoną kanalizacją, dokonał napraw instalacji kanalizacyjnej i został pouczony o konieczności częstszych kontroli, a nadzorcy³¹ zostali zobowiązani do codziennej kontroli terenu wokół wszystkich tego typu obiektów.

Powyższe działania DUMS wobec podmiotów wykorzystujących pas techniczny do innych celów, niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 uom, bez zgody dyrektora urzędu morskiego lub niezgodnie z warunkami udzielonej zgody, NIK ocenia jako nierzetelne egzekwowanie przepisów uom w pasie technicznym, pomimo że z wcześniejszych wyjaśnień (opisanych powyżej w punkcie 2 „Opisu stanu faktycznego”) 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 (w dalszej części wystąpienia stwierdzono, że nie wszystkie kopie decyzji o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego były przysyłane do Obwodów i Obchodów). 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.

(dowód: akta kontroli str. 511-536, 636-678, 863-866, 1070-1091)

5. W UMS nie sprawdzano, czy właściciele wszystkich obiektów tymczasowych umieszczanych w pasie technicznym, wykorzystywanych przez administratorów kąpielisk (urzędy miast i gmin) na podstawie zawieranych z DUMS umów dzierżawy, wystąpili do DUMS o wydanie decyzji o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego na podstawie art. 37 ust. 1 uom. Do takiego stanu doprowadziły działania DUMS 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 określonej 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 roku oraz Umowy dzierżawy zawartej w dniu 6 maja 2014 roku w Łęborku). Ponadto znaczna liczba kopii decyzji wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 uom, nie była przekazywana do nadzorców i kierowników w Obwodach i Obchodach. DUMS w przedstawionych pismach uzgadniających z administratorami kąpielisk, nie stawiał

³⁰ Na podstawie art. 56 pkt 9a uom, karze pieniężnej podlega ten, kto wykorzystuje pas techniczny do innego celu niż utrzymanie brzozy 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.

³¹ Nadzorca to zgodnie z regulaminem kierujący Obchodem Ochrony Wybrzeża.

warunku zawarcia przez nich umowy dzierżawy terenu na plaży z podmiotami trzecimi po uprzednim przedstawieniu decyzji DUMS 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 wydierżawiającymi ten teren). Patrolujący teren pracownicy UMS posiadali jedynie mapki/schematy i pisma wymieniane pomiędzy administratorami kąpielisk a UMS.

Dyrektor wyjaśnił, że wszystkie decyzje były przekazywane do IOW i dalej do Obwodów i Obchodów, co potwierdził w wyjaśnieniu Główny Inspektor Inspektoratu Nadzoru Technicznego i Zagospodarowania Przestrzennego (dalej: NP), w którym były przygotowywane projekty powyższych decyzji.

Dokonane w dniu 28.08.2018 r. przez kontrolerów NIK sprawdzenie w Obwodzie w Ustce posiadanych kopii decyzji DUMS wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 uom oraz przyjęcie ustnych wyjaśnień od Kierownika Obwodu, nie potwierdziło przywołanych wyżej wyjaśnień dyrektora. W Obwodzie znajdowały się kopie jedynie 3 decyzji wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 od początku roku 2018. Podczas oględzin wykonanych w dniu 12 lipca 2018 r. zlokalizowano, tylko na badanym odcinku plaży w Ustce 6 obiektów (ww. 3 decyzje będące w posiadaniu Kierownika Obwodu dotyczyły innych okresów i innych lokalizacji niż poddane oględzinom).

W ocenie NIK przyjęte przez DUMS zasady współpracy z administratorami kąpielisk wprowadziły skomplikowany system w zakresie wykorzystywania pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu, który powodował chaos decyzyjny oraz utrudniał pracownikom IOW prawidłowe egzekwowanie przepisów uom i przepisów porządkowych.

(dowód: akta kontroli str. 519, 569-573, 981-988, 1207-1222, 1973, 1976, 1986-1987)

6. DUMS 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 skargi³² złożonej przez turystę w dniu 2 października 2017 r. do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: MGMIŻŚ lub Minister) w sprawie nienależytego wykonywania obowiązków przez dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, skutkującego występowaniem prywatnych przejść na plażę, niedostępnych do ogólnego użytku, Minister poinformował, że Urząd Morski w Słupsku nie posiada dokumentacji w zakresie uzgodnień takich przejść na plażę. Minister zadeklarował również, że DUM 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 dojście 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 budowlane³³ (dalej: Prawo budowlane), są budowlami. Wybudowanie takich schodów w pasie technicznym wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej

³² Pismo nr DTM.WIM.7.051.8.2017.GG z dnia 31 października 2017 r.

³³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.

przez wojewodę oraz prowadzenia książki obiektu budowlanego i dokonywania okresowych przeglądów stanu technicznego zgodnie z art. 62 prawa budowlanego. Według informacji wojewody zachodniopomorskiego uzyskanej w trakcie kontroli NIK³⁴, 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 5 decyzji DUMS 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 (4 decyzje wydano po zajęciu stanowiska w tym zakresie przez Ministra wyrażonym w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi³⁵ złożonej przez turystę w dniu 2 października 2017 r. opisanym na początku niniejszej nieprawidłowości). 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 4 spośród 5 ww. decyzji zostały wydane po posiedzeniu Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i Morskiej Służby Poszukiwań i Ratownictwa oraz Departamentu Gospodarki Morskiej MG MiŻS (dalej DGM) w dniu 29.11.2017 r., w trakcie którego UMS 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 ocenia negatywnie niepodjęcie przez DUMS działań w celu uzyskania pełnego nadzoru nad występowaniem „dzikich” przejść w pasie technicznym i doprowadzenia ich funkcjonowania do stanu zgodnego z prawem. Dyrektor wyjaśnił, że przy opiniowaniu zamierzeń (budowa, przebudowa) obejmujących zejścia na plażę, w każdym przypadku analizie poddawany jest zakres ingerencji oraz proponowane rozwiązania konstrukcyjno-materiałowe i każda ze spraw jest traktowana indywidualnie. Przedmiotowe decyzje zostały wydane na podstawie art. 37 ust. 1 uom na zamierzenie polegające na budowie dojścia na plażę. Natomiast treść rozstrzygnięcia nie wyklucza elementów komunikacji pionowej. Tylko w jednym przypadku z treści rozstrzygnięcia wynikało, że jednym z elementów miały być schody zewnętrzne. Ww. wydane decyzje dotyczyły tylko zgody na zajęcie pasa technicznego, a nie rozstrzygały kwestii własnościowych ani dalszego trybu postępowania. W dniu 12 kwietnia br. DUMS wystąpił do Starosty Koszalińskiego, jako organu właściwego w sprawach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa o podjęcie działań mających na celu uregulowanie terenów pod zejściami na plażę i/lub przywrócenia terenu do stanu pierwotnego.

W ocenie NIK, wyjaśnienie to nie zawiera argumentów świadczących o prawidłowości nadzoru DUMS nad umieszczaniem prywatnych przejść na plażę w pasie technicznym. 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

³⁴ Pismo z dnia 16 lipca 2018 r., znak: AP-1.780.94-1.2018.WP.

³⁵ Pismo nr DTM.WIM.7.051.8.2017.GG z dnia 31 października 2017 r.

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 powiadamianiu właściwych organów nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 342-355, 425-467, 485-498, 590-620, 895-896, 989-992, 1204-1208, 2066-2078)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Istniejąca organizacja patrolowania pasa technicznego w zakresie egzekwowania przepisów porządkowych była zdaniem NIK nieskuteczna na części administrowanego przez DUMS wybrzeża. Sezon letni charakteryzuje się znaczną intensyfikacją ruchu turystycznego, szczególnie w dni świąteczne i wolne od pracy. DUMS nie zapewniał właściwej ochrony np. wydmy. W szczególności na dewastowanie pasa wydmy 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 DUMS, 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 szkody w ogrodzeniu na plaży wschodniej w Ustce przeważały nad decyzją, że nie nastąpi wygrodzenie 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.

2. W ocenie NIK, błędnym było dopuszczanie przez urząd, już po dokonaniu uzgodnień z administratorami kąpielisk (urzędy miast i gmin), możliwości zawierania przez tych administratorów umów z podmiotami trzecimi (MOSiR-y, Klub Jachtowy, itp.) na zarządzanie 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.

(dowód: akta kontroli str. 560-568, 805-808, 819-821, 960-980)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³⁶ działalność w badanym obszarze.

³⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej 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. Rozpatrywanie przez DUMS wniosków o uzgodnienie decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz uzgadnianie przedkładanych przez organy administracji samorządowej projektów planów zagospodarowania przestrzennego (art. 37 ust. 3 uom)

3.1. Rozpatrywanie przez DUMS wniosków dotyczących uzgodnienia decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w pasie technicznym

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, do Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, zgodnie z kompetencjami DUM określonymi w art. 37 ust. 3 uom, wpłynęło 2001 wniosków o uzgodnienie decyzji, w tym 1383 wnioski o uzgodnienie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz 618 wniosków o uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy, dotyczące obszaru pasa technicznego.

Zgodnie z informacją przekazaną przez DUMS, wszystkie wnioski zostały rozpatrzone przez DUMS, w tym 1994 wniosków załatwiono pozytywnie i 7 wniosków załatwiono negatywnie dla wnioskującego.

(dowód: akta kontroli str. 1223, 1229, 1232-1234)

Badanie dokumentacji dotyczącej 13 wniosków³⁷ (spośród ogółem 1994, tj. 0,7%) załatwionych pozytywnie oraz 7 wniosków³⁸ załatwionych negatywnie (tj. 100%) wykazało, że zostały one rozpatrzone w terminie nie przekraczającym dwóch tygodni od dnia złożenia wniosku, tj. zgodnie z art. 106 § 3 kpa. Stosownie do art. 124 § 2 kpa, wydane przez DUMS w powyższych sprawach postanowienia zawierały uzasadnienie.

(dowód: akta kontroli str. 1695-1803 i 1993-2065)

W postanowieniach o odmowie uzgodnienia decyzji, wydanych w sprawach wszystkich 7 negatywnie załatwionych wniosków, wskazano przyczyny odmowy uzgodnienia, do których należały:

- wnioskowana zmiana pozwolenia na budowę z punktu widzenia UMS nie spełniała kryteriów prawnych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Ustronie Morskie i część Wieniotowa” nie dopuszczał trwałej zabudowy terenów plażowych obiektami usługowymi³⁹;

- konieczność dokonania zmian na załączniku graficznym do projektu decyzji – należało zmienić granice terenu objętego decyzją w taki sposób, aby pozostało wolne przejście pomiędzy ciągiem komunikacyjnym na działce nr 176, a pasem technicznym (działka Nr 308/3), ponieważ realizacja planowanej inwestycji pozbawiłaby użytkowników dostępu do pasa technicznego (oraz obiektów znajdujących się na nim) z drogi publicznej⁴⁰;

³⁷ Dokumentacja dotycząca spraw nr: NP-pas-60/528/18 Pozwolenie na budowę, NP-pas-60/391/18 o warunkach zabudowy, NP-pas-60/1353/17 o warunkach zabudowy, NP-pas-60/1352/17 o warunkach zabudowy, NP-pas-60/1349/17 o warunkach zabudowy, NP-pas-60/1348/17 Pozwolenie na budowę, NP-pas-60/677-2/17 Pozwolenie na budowę, NP-pas-60/624/17 o warunkach zabudowy, NP-pas-60/5/16 Pozwolenie na budowę, NP-pas-60/440/16 o warunkach zabudowy, NP-pas-60/415-2/15 o warunkach zabudowy, NP-pas-60/134-3/14 Pozwolenie na budowę, NP-pas-60/103-2/14 o warunkach zabudowy.

³⁸ Dokumentacja dotycząca spraw nr: NP-pas-60/66-1/15, NP-pas-60/119-3/16, NP-pas-60/191-4/16, NP-pas-60/1157/16, NP-pas-60/1274-1/17, NP-pas-60/1111/17, NP - pas-60/405-1/18.

³⁹ Sprawa nr NP-pas-60/66-1/15.

⁴⁰ Sprawa nr NP-pas-60/119-3/16.

- konieczność dokonania zmian na załączniku graficznym do projektu decyzji - należało zmienić granice terenu objętego decyzją w taki sposób, aby nie obejmował dojazdu do przystani morskiej w Chłopach⁴¹;
 - brak w wystąpieniu Starosty Sławieńskiego oraz we wniosku inwestora o pozwolenie na budowę istotnych informacji, tj.: wysokości zaprojektowanego budynku, rzędnych posadowienia budynku, zaprojektowanego sposobu fundamentowania⁴²; konieczności zmian w określeniu inwestycji;
 - przyjęta nazwa inwestycji jako „budowa budynków usługowych obsługi plaży” była nieadekwatna do koncepcji zagospodarowania działki, którą inwestor załączył do wniosku, gdyż obiekty typu hotel, stanowiska camperów, restauracja itp. nie mieszczą się w pojęciu obiektów obsługi plaży⁴³;
 - niezgodność zapisu we wniosku oraz w projekcie decyzji (odnosiły się do działek wskazanych pod numerami: 1/25, 442, 409/4, 302, 1/23, 1/17), z załącznikiem graficznym, w którym działka 442 leży poza granicami terenu objętego decyzją⁴⁴.
- (dowód: akta kontroli str. 1901-1968, 1993-2065)

W UMS nie wprowadzono procedury określającej zasady załatwiania spraw związanych z uzgadnianiem decyzji w przedmiotowym zakresie.

DUMS wyjaśnił: „w Urzędzie Morskim w Słupsku nie wprowadzono sformalizowanej procedury w zakresie uzgadniania projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o pozwoleniu na budowę dot. pasa technicznego i ochronnego. Stwierdzam, że nie jest możliwe szczegółowe opisanie takiego procesu, gdyż każda ze spraw wymaga indywidualnego rozpatrywania. Brane jest pod uwagę wiele elementów i czynników, które nie są możliwe do jednoznacznego, spójnego i łącznego zdefiniowania i opisanie”.

(dowód: akta kontroli str. 1971-1972)

W UMS nie był prowadzony odrębny rejestr wpływających wniosków o dokonanie uzgodnień w zakresie projektów mpzp.

Dyrektor UMS wyjaśnił: „Sprawy z tego zakresu są ewidencjonowane łącznie, z zachowaniem ciągłości numerowania dla wszystkich spraw obejmujących pas techniczny i ochronny. Prowadzona jest dla tego obszaru ewidencja, a sprawy posiadają oznaczenia: NP-pas-60/nr/rok. Karty spraw znajdują się w każdym segregatorze. Z powodów technicznych dokumentacja spraw prowadzonych w zakresie mpzp jest przechowywana w osobnych segregatorach. Przyczyną są kwestie techniczne. Uzgadnianie projektów mpzp jest procesem często długotrwałym, czasem wieloletnim. Przy kolejnych wnioskach o uzgodnienie tego samego planu istniałaby konieczność poszukiwań wcześniejszych dokumentacji. Bardziej praktyczne w naszej ocenie jest przechowywanie całości dokumentów w jednym miejscu. Ewidencyjnie jednak nie jest to wyodrębnione ze spraw obejmujących pas techniczny i ochronny”.

(dowód: akta kontroli str. 1237-1239)

W roku 2003 uchwalona została ustawa z dnia 28.03.2003 r. o utworzeniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”⁴⁵ (dalej: pobm). 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

⁴¹ Sprawa NP-pas-60/191-4/16.

⁴² Sprawa nr NP-pas-60/1157/16.

⁴³ Sprawa nr NP-pas-60/1111/17.

⁴⁴ Sprawa nr NP - pas-60/405-1/18.

⁴⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 678.

253,8 – 345,4 9 (w tym prace w Ustroniu Morskim w km 319,0-324), wydatkowano na cały program 84,9 mln zł.

W latach 2008 – 2018 DUMS 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 UMS 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.

(dowód: akta kontroli str. 320-323, 696, 794-804, 822-862, 871-872, 874-877, 897-959, 1974-1976)

3.2. Uzgadnianie przez DUM projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących obszary pasa technicznego i pasa ochronnego (wykonywane na podstawie kompetencji określonych w art. 17 pkt 6 lit. b tiret 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich)

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, do DUMS skierowano 70 projektów mpzp o uzgodnienie - zgodnie z kompetencjami DUM określonymi w art. 17 pkt 6 lit. b tiret 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w art. 37 ust. 3 uom.

Zgodnie z informacją przekazaną przez DUMS, wszystkie projekty zostały przez DUMS rozpatrzone, przy czym 34 projekty uzgodniono, a 36 projektów nie uzgodniono (wydano postanowienie odmowne).

(dowód: akta kontroli str. 1229)

Badanie, któremu poddano 13 spraw: 6 uzgodnionych projektów mpzp⁴⁶ spośród 34 (tj. 18%) oraz 7 nieuzgodnionych projektów mpzp⁴⁷ spośród 36 (tj. 19%) wykazało, że wnioski o dokonanie uzgodnienia zostały rozpatrzone w terminach wynikających z art. 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Postanowienia wydane przez DUMS w ww. sprawach zawierały uzasadnienie, stosownie do art. 124 § 2 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 1901-1968)

W odniesieniu do 4 spośród 6 uzgodnionych projektów mpzp DUMS nie zgłosił uwag, jeden projekt mpzp dyrektor uzgodnił z dwiema uwagami⁴⁸ i jeden pod warunkiem⁴⁹.

W przypadku 7 nieuzgodnionych projektów mpzp, wszystkie postanowienia o odmowie uzgodnienia projektu były wydane w terminie i zawierały uzasadnienie.

W postanowieniach odmawiających uzgodnienia przedkładanych projektów mpzp podawano takie przyczyny odmowy, jak: brak zdefiniowania obiektów obsługi plaży w projekcie planu, brak oznaczeń terenu, konieczność ujednolicenia załączników graficznych, konieczność uzupełnienia zapisów dotyczących nieprzekraczającej linii

⁴⁶ Sprawy nr: NP-pas-60/226/14, NP-pas-60/660/15, NP-pas-60/739/16, NP-pas-60/453/17, NP-pas-60/368/18, NP-pas-60/969-1/17.

⁴⁷ Sprawy nr: NP-pas-60/285-1/18, NP-pas-60/285/18, NP-pas-60/248/18, NP-pas-60/1381/17, NP-pas-60/223/18, NP-pas-60/73-1/18, NP-pas-60/73/18.

⁴⁸ Sprawa nr: NP-pas-60/739/16.

⁴⁹ Sprawa nr: NP-pas-60/969-1/17.

zabudowy, brak informacji o położeniu terenów w granicach portu, w granicach pasa technicznego lub pasa ochronnego.

Cztery (dotyczące dwóch obszarów poddanych planowaniu, ponieważ uzgodnień dokonywano dwukrotnie) spośród 7 projektów niezgodnionych, ostatecznie, po naniesieniu uwag zostały uzgodnione przez DUMS, postanowieniami: nr sprawy NP-pas-60/285-2/18 (wcześniej dla tej lokalizacji DUMS wydał dwa postanowienia o niezgodnieniu) i NP-pas-60/73-2/18 (wcześniej dla tej lokalizacji DUMS wydał dwa postanowienia o niezgodnieniu).

DUMS wyjaśnił: „w Urzędzie Morskim w Słupsku nie wprowadzono sformalizowanej procedury w zakresie uzgadniania projektów mpzp. Nie jest możliwe szczegółowe opisanie takiego procesu, gdyż każda ze spraw wymaga indywidualnego rozpatrywania. Ważne jest miejsce, obszar, charakter wprowadzanych zmian itd.”.

(dowód: akta kontroli str. 1901-1968, 1971-1972)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 30 sierpnia 2017 r. DUMS wydał postanowienie nr NP-pas-60/1042/17⁵⁰ o uzgodnieniu projektu decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji pn. „Budynek mieszkalny wielorodzinny z usługami w parterze i garażem podziemnym wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu” na działce nr 232 przy ul. Chrobrego 35 w Ustroniu Morskim. Powstający budynek był usytuowany w pasie ochronnym około 5 - 6 metrów od krawędzi klifu. Gdyby DUMS wyznaczył granicę pasa technicznego zgodnie z przepisem § 2 ust 1 pkt 2 rozporządzenia, tj. minimum 10 metrów od krawędzi klifu (maksymalna szerokość to nawet 100 metrów), budynek powstałby częściowo w pasie technicznym. Niezbędne byłoby zatem wydanie przez DUMS decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celu innego niż ochrona brzegu (na podstawie przepisu art. 37 ust. 1 uom) i określenie w niej konkretnych warunków chroniących obszar pasa technicznego. Istniałaby również możliwość wydania decyzji odmawiającej udzielenia zgody na wykorzystanie pasa w celu realizacji tej inwestycji. W przywołanym postanowieniu dyrektor uzgodnił projekt decyzji o pozwoleniu na budowę wskazanej inwestycji 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)”. Ponadto w uzasadnieniu postanowienia zawarto tylko jedno zdanie w brzmieniu: „Inwestycja nie koliduje z zadaniami statutowymi Urzędu Morskiego w Słupsku”. Wydanie przez DUMS postanowienia zawierającego tak lakoniczne i ogólnikowe zapisy w odniesieniu do planowanej inwestycji, która miała być posadowiona w pasie ochronnym w odległości 5-6 m od krawędzi klifu, nie stanowiło prawidłowej realizacji kompetencji tego organu określonych w art. 37 ust. 3 uom. Celem dokonywania przez dyrektora urzędu morskiego uzgodnień decyzji wymienionych w przywołanym przepisie ustawy jest zapewnienie ochrony pasa technicznego i pasa ochronnego przed działaniami zagrażającymi bezpieczeństwu i stabilności tych obszarów, szczególnie wrażliwych na wszelką ingerencję człowieka. W ocenie NIK, działania DUMS związane z realizacją tego celu poprzez uzgodnienie pozwolenia na budowę inwestycji wskazanej w postanowieniu były nierzetelne. Przed wydaniem postanowienia organ ten nie podjął działań dla jednoznacznego ustalenia, czy realizacja inwestycji nie stanowi zagrożenia dla wskazanego chronionego obszaru. Świadczy o tym treść wyjaśnień DUMS, który w odpowiedzi na pytanie o interpretację treści uwagi zawartej w postanowieniu i możliwość sprawdzenia, czy uwaga została uwzględniona przez organ wydający decyzję o pozwoleniu na

⁵⁰ Adresowane do starosty kołobrzeskiego, który w dniu 23 sierpnia 2017 r. zwrócił się o uzgodnienie projektu decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę.

budowę, stwierdził, że w sprawie „intencji tworzenia warunku i późniejszej realizacji zalecenia” może wypowiedzieć się jedynie autor zapisu (obecnie emerytowany pracownik urzędu). Ponadto wyjaśnił, że dyrektor urzędu morskiego nie wydaje pozwolenia na budowę, ale jedynie decyduje o możliwości, w określonych granicach ingerencji w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska brzegu morskiego, na styku lądu i morza. DUMS nie przedstawił również aktualnych w dacie wydawania postanowienia wyników badań geologiczno-technicznych, dotyczących wpływu inwestycji planowanej na działce 232 w Ustroniu Morskim na stan i wytrzymałość klifu, których uwzględnienie zapewniłoby ochronę obszaru dotkniętego skutkami inwestycji i bezpieczne jej funkcjonowanie. W załączeniu do wyjaśnień DUMS przedstawił jedynie kopie dwóch opracowań z lat 2004 i 2005, które zawierają wyniki badań geotechnicznych dotyczących działek sąsiednich,⁵¹ zatem ich przydatność dla oceny w 2017 r. warunków posadowienia budynku położonego na działce 232 budzi uzasadnione wątpliwości. Należy przy tym zauważyć, że w opracowaniu dla inwestycji na działce 234/1 zalecono posadowienie obiektu budowlanego na palach z uwagi na tzw. warstwę słabą podłoża (piasek, glina) oraz wzmocnienie klifu. Wykluczono także realizację kondygnacji podziemnej (dla obiektu, którego dotyczy postanowienie DUMS uzgadniające pozwolenie na budowę, przewidziano garaże podziemne).

Należy podkreślić, że w decyzji o pozwoleniu na budowę⁵², która została uzgodniona postanowieniem DUMS z dnia 30 sierpnia 2017 r., stwierdzono, że Urząd Morski w Słupsku uzgodnił projekt decyzji z uwagą: „technologię prac ziemnych i fundamentowych dobrać tak, by budowa była jak najmniej inwazyjna dla klifu nadmorskiego (zmiana stosunków wodnych, wywołanie osuwisk)”. 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.

(dowód: akta kontroli str. 797-804, 822-862, 871-872, 1007-1047, 1058, 1060, 1070-1072, 1990-1992)

2 Przepisy regulaminu organizacyjnego Urzędu Morskiego w Słupsku⁵³ określające zadania IOW stanowiły, że inspektorat wydaje opinie i przygotowuje decyzje administracyjne w sprawach określenia wykorzystania pasa technicznego dla celów innych niż ochrona brzegu wraz z określeniem warunków takiego wykorzystania, opiniuje projekty decyzji o warunkach zabudowy i projekty decyzji o pozwoleniu na budowę oraz studia uwarunkowań i mpzp. Z przedstawionej dokumentacji 21 wybranych spraw związanych z wydaniem decyzji oraz postanowień DUMS wynika, że dla 11 postanowień⁵⁴ (wydanych w sprawach uzgodnienia warunków

⁵¹ „Badanie geotechniczne podłoża gruntowego dla celów stateczności klifu brzegu morskiego na działkach nr 234/1, 321 położonych w obrębie Ustronia Morskiego” z 2005 r. (autor: dr. hab. inż. prof. PS Ryszard Coufal, dr inż. Roman Bednarek, mgr inż. Piotr Domaradzki) oraz „Ekspertyza geotechniczna dot. wpływu inwestycji pn. „Budynek pensjonatowy na parceli o nr. ew. 234/2 (położonej w obrębie morskiego brzegu klifowego, km 320 w Ustroniu Morskim) na stan środowiska gruntowo-wodnego oraz określenie skutecznych sposobów jego zabezpieczenia” z czerwca 2004 r. (kierownik zespołu: prof. dr. hab. inż. Maciej Werno).

⁵² Decyzja starosty kołobrzeskiego nr 00674/2017 z dnia 12 września 2017 r. w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę dla PRO-NORD 2 Sp. z o.o. Sp. K. obejmujące budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami w parterze i garażem podziemnym wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu na działce nr 232 przy ul. Bolesława Chrobrego 35 w miejscowości Ustronie Morskie, stanowiąca załącznik do protokołu z kontroli robót budowlanych Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kołobrzegu z dnia 16 sierpnia 2018 r.

⁵³ Zarządzenie nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Morskiego w Słupsku; wcześniej obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 16 DUMS z dnia 20 lipca 2011 r.

⁵⁴ Postanowienia nr NP-pas-60/1353/17 z dnia 15.12.2017 r., NP-pas-60/1352/17 z dnia 15.12.2017 r., NP-pas-60/1348/17 z dnia 15.12.2017 r., NP-pas-60/677-2/17 z dnia 26.06.2017 r., NP-pas-60/677-1/17 z dnia 0.08.2017 r., NP-pas-60/624/17 z dnia 31.05.2017 r., NP-pas-60/5/16 z dnia 05.01.2016 r., NP-pas-60/5/16 z dnia 05.01.2016 r., NP-pas-60/440/16 z dnia 17.05.2016 r., NP-pas-60/103-2/14 z dnia 25.03.2014 r., NP-pas-60/207-1/18 z dnia 27.03.2018 r.

zabudowy, uzgodnienia decyzji o pozwoleniu na budowę) i dwóch decyzji⁵⁵ (w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego, wydanych na podstawie art. 37 ust. 1 uom), nie były wydane opinie IOW na podstawie przywołanych wyżej przepisów regulaminu organizacyjnego. NIK ocenia powyższe działania DUMS jako nierzetelne.

Dyrektor wyjaśnił, że IOW jest upoważniony do opiniowania spraw z zakresu wykorzystania pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu, ale nie jest to obligatoryjny obowiązek, a regulaminowe uprawnienie. Opinie otrzymywane z innych wydziałów nie zawsze są spójne i są jedynie elementami służącymi przygotowaniu ostatecznego rozstrzygnięcia.

W ocenie NIK, IOW stanowiący komórkę organizacyjną urzędu wyspecjalizowaną w sprawach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony brzegu morskiego, powinien być zgodnie z przywołanymi przepisami wewnętrznymi urzędu zaangażowany do opiniowania projektów decyzji i postanowień wydawanych przez dyrektora urzędu morskiego dla obszaru pasa nadbrzeżnego. Należy przy tym uwzględnić, że pracownicy IOW z uwagi na zakres wykonywanych zadań mają również wiedzę praktyczną w sprawach związanych z problematyką tego obszaru. Naruszenie wewnętrznych przepisów poprzez zaniechanie uzyskania opinii IOW może spowodować podjęcie przez dyrektora błędnych decyzji w zakresie zapewnienia ochrony brzegu morskiego i ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str.475-484, 874-877, 1102, 1108-1126, 1988-1989, 2134-2135)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁵⁶ działalność w badanym obszarze.

4. Wydawanie przez DUM decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, do Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, zgodnie z kompetencjami DUM, określonymi w art. 37 ust. 1 uom, wpłynęły 452 wnioski o wydanie decyzji dotyczących wykorzystania pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

Zgodnie z informacją przekazaną przez DUMS, wszystkie wnioski zostały przez ten organ rozpatrzone, w tym 449 wniosków załatwiono pozytywnie i 3 wnioski załatwiono negatywnie dla wnioskodawcy (wszystkie w 2015 r.)

(dowód: akta kontroli str. 1235-1236)

Badanie dokumentacji dotyczącej 15 decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego⁵⁷ (spośród 449, tj. 3%) oraz wszystkich trzech decyzji⁵⁸ w sprawie odmowy wyrażenia zgody wykazało, że sprawy związane z wydaniem decyzji zostały załatwione w terminie, zgodnie z art. 35 kpa. Stosownie do art. 107 § 1 pkt 6 kpa wszystkie objęte badaniem decyzje zawierały uzasadnienia.

⁵⁵ Nr NP-pas-60/103/14 z dnia 27.02.2014 r., NP-pas-60/207-2/18 z dnia 07.05.2018 r.

⁵⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej 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.

⁵⁷ Sprawy nr: NP-pas-60/447/18, NP-pas-60/495/18, NP-pas-60/475/18, NP-pas-60/474/18, NP-pas-60/473/18, NP-pas-60/472/18, NP-pas-60/471/18, NP-pas-60/406/18, NP-pas-60/231/18, NP-pas-60/479/18, NP-pas-60/457/18, NP-pas-60/494-1/18, NP-pas-60/499/18, NP-pas-60/526/18, NP-pas-60/552-1/18.

⁵⁸ Sprawy nr: NP-pas-60/600-1/15, nr NP-pas-60/575-1/15, NP-pas-60/327-1/15.

(dowód: akta kontroli str. 1493-1645)

DUMS w ramach działań w pasie technicznym przyjmował w trwały zarząd⁵⁹ grunty i budynki stanowiące własność Skarbu Państwa, na podstawie decyzji lokalnych starostów. Ustanawianie trwałego zarządu odbywało się odpłatnie. Następnie część tych nieruchomości była oddawana przez DUMS w dzierżawę innym podmiotom na prowadzenie działalności komercyjnej. Dla prowadzenia działalności w obszarze wydierżawianych nieruchomości były wydawane decyzje w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Ogółem według stanu na czerwiec 2018 roku były aktualne 34 umowy dzierżawy. W urzędzie funkcjonowało zarządzenie w sprawie oddawania nieruchomości w dzierżawę⁶⁰ i zarządzenie w sprawie określenia minimalnych stawek na dzierżawę nieruchomości⁶¹.

(dowód: akta kontroli str. 295-296, 337-340, 537- 554, 867-869, 1093-1103)

W latach 2014-2018 (I połowa) do UMS nie wpływały wnioski o uzgodnienie decyzji w sprawie zmian w zalesianiu. Wpłynęło jedynie 6 wniosków o zgodę na wycinkę pojedynczych drzew zagrażających bezpieczeństwu ludzi lub mienia, które zostały rozpatrzone pozytywnie dla wnioskujących. W kontrolowanym okresie nie wpłynęły także do UMS wnioski o uzgodnienie decyzji o utworzeniu lub zmianie granic obwodów łowieckich w pasie ochronnym.

(dowód: akta kontroli str. 1103, 1182)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieaktualizowanie „Procedury udzielania zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż ochronne” zamieszczonej na stronie internetowej UMS w Biuletynie Informacji Publicznej, w zakładce „Jak załatwić sprawę”, skutkujące złożeniem przez wnioskodawców dwóch wniosków o wydanie decyzji i ponoszeniem dodatkowych, nieuzasadnionych kosztów.

W „Procedurze udzielania zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż ochronne” (dalej: Procedura) były zawarte informacje dotyczące m.in.: wymaganych dokumentów, jakie wnioskodawca powinien złożyć, aby otrzymać decyzję; wymaganej opłaty i numeru konta, na które należy ją wносить, terminów załatwienia sprawy, trybu odwoławczego. Zamieszczono również uwagę o treści: „Wniosek o udzielenie zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż ochrona brzegu, może zostać złożony po uprawomocnieniu się decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku zwalniającej z zakazów określonych w art. 88l ust. 1 pkt 1, 2, 9 ustawy Prawo wodne”.

Procedura nie była aktualizowana co najmniej od 2013 r., w którym zmieniły się dane promulgacyjne uom. W Procedurze w dalszym ciągu jako miejsce publikacji uom podany jest Dziennik Ustaw z 2003 r., mimo że już trzykrotnie w tej ustawie zmieniały się dane promulgacyjne (tj.: Dz. U. z 2013 r. poz.934, Dz. U. z 2016 r. poz. 2145 i Dz. U. z 2017 r. poz.2205, w którym ogłoszono tekst jednolity ustawy).

Od maja 2014 r. nie dokonano również zmiany w Procedurze w zakresie przywołania aktualnie obowiązujących przepisów porządkowych wydanych przez DUMS. Wymienione w Procedurze „Zarządzenie Porządkowe Nr 1/2012 Dyrektora

⁵⁹ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.).

⁶⁰ Zarządzenie wewnętrzne Nr 27 DUMS 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 trwały zarząd UMS.

⁶¹ Zarządzenie wewnętrzne Nr 1/2014 DUMS z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie zmiany Zarządzenia wewnętrznego Nr 5/2012 DUMS z dnia 27 stycznia 2012 r. dot. określenia minimalnych stawek opłat za dzierżawę nieruchomości gruntowych.

Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia brzegu morskiego, wydm nadmorskich i zalesień ochronnych w nadbrzeżnym pasie technicznym", utraciło moc z dniem 01.05.2014 r., w którym weszło w życie nowe Zarządzenie porządkowe⁶², regulujące powyższy zakres spraw.

Brak aktualizacji Procedury skutkował ponadto składaniem w 2018 r. przez wnioskodawców nadal dwóch wniosków dla każdej lokalizacji (wniosek o wydanie decyzji wyrażającej zgodę na wykorzystanie pasa technicznego i decyzji zwalniającej z zakazów, o których mowa w art. 88l ust. 1 pkt 1 i 2 uchylonej z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne), mimo że od 1 stycznia 2018 r. wymagany był tylko jeden, za które tytułem opłaty skarbowej płacili po 10 zł (łącznie 20 zł, mimo że należało dokonać opłaty w kwocie 10 zł za jedną decyzję). DUMS poinformował, że w 2018 r. do UM w Słupsku wpłynęło 17 wniosków o wydanie decyzji zwalniającej z zakazów. Przyczyną było niedokonanie zmian w Procedurze po wejściu w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. „Prawo wodne”⁶³ i uchyleniu wymogu złożenia wniosku o wydanie przez dyrektora urzędu morskiego decyzji zwalniającej z zakazów określonych w art. 88l ust. 1 pkt 1 i 2 poprzednio obowiązującej ustawy Prawo wodne.⁶⁴

Wyjaśniając przyczyny niedokonania zmian w „Procedurze udzielania zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż ochronne”, DUMS stwierdził: „Procedura udzielania zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż ochronne” nie jest aktem prawnym ani wewnętrznym wydanym przez DUM. Znajduje się ona na BIP w zakładce „jak załatwić sprawę” i stanowi jedynie informację pomocną dla ewentualnych petentów. Za treść informacji odpowiada Naczelnik Wydziału, z którego jest kierowana, również za jej aktualizację”. Ponadto zdaniem DUMS „sama późniejsza zmiana podstawy prawnej (promulgacyjnej) wydawanego aktu nie pociąga za sobą konieczności zmiany tego aktu. Podstawa promulgacyjna musi być aktualna na dzień wydania aktu i nie jest aktualizowana z chwilą jej późniejszej zmiany lub wielokrotnych zmian”.

W ocenie NIK, procedura załatwiania określonych spraw przez urząd morski, będący urzędem organu administracji publicznej, powinna zawierać aktualne informacje niezależnie od oceny dyrektora urzędu odnośnie ich wagi. Urząd udziela w ten sposób wymienionej przez dyrektora „informacji pomocnej” dla obywateli, sprzyjającej ich zaufaniu do władzy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 1971-1972, 2101-2102)

2. Wydawanie przez DUMS decyzji na podstawie przepisu art. 37 ust. 1 uom, mimo że do wniosków wnioskodawca nie załączył wszystkich dokumentów wymienionych w Procedurze, tj.: kopii dokumentów potwierdzających prawo do dysponowania nieruchomością i/lub charakterystyki planowanej działalności z opisem miejsca i sposobu zagospodarowania terenu: w formie opisowej, ze szczególnym uwzględnieniem sposobu fundamentowania, technologii wykonawstwa, odprowadzenia wód opadowych oraz w formie graficznej, tj. mapy sytuacyjno-wysokościowej z naniesioną lokalizacją wszystkich obiektów i instalacji.

W wyniku przeglądu pełnej dokumentacji załączonej do ww. zbadanych 15 decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego stwierdzono, że do 5 wniosków nie załączono kompletu dokumentów określonych w Procedurze, a mimo to DUMS wydał decyzje zgodne z wnioskiem. W dwóch przypadkach

⁶² Zarządzenie porządkowe 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.

⁶³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 ze zm.

⁶⁴ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.), utraciła moc z dniem 1 stycznia 2018 r. Dyrektor urzędu morskiego wydawał decyzje zwalniające z zakazów określonych w art. 88l ust. 1 Prawa wodnego na podstawie art. 88l ust. 9 tej ustawy.

brakowało kopii dokumentów potwierdzających prawo do dysponowania nieruchomością; w jednym przypadku - charakterystyki planowanej działalności z opisem miejsca i sposobu zagospodarowania terenu: w formie opisowej, ze szczególnym uwzględnieniem sposobu fundamentowania, technologii wykonawstwa, odprowadzenia wód opadowych oraz w formie graficznej, tj. mapy sytuacyjno-wysokościowej z naniesioną lokalizacją wszystkich obiektów i instalacji; w pozostałych dwóch przypadkach brakowało obu ww. dokumentów.

DUMS wyjaśniając przyczynę wydawania decyzji mimo braku kompletu wymaganych Procedurą dokumentów stwierdził m.in., że każdy złożony wniosek jest analizowany przez pryzmat wymagań i potrzeb co do zawartości, z uwzględnieniem charakteru, lokalizacji, terminu itp. planowanego zamierzenia.

Dokumentacja prowadzona w zakresie spraw dotyczących udzielania zgody na wykorzystanie pasa technicznego nie zawierała wykazu dokumentów, na niektórych dokumentach nie ma żadnego znaku naniesionego przez UM. Przykładowo:

- decyzja NP-pas-60/576/18 z dnia 12.06.2018 r., znak: NP-pas-60/576/18 napisany jest na wniosku, natomiast nie ma żadnych oznaczeń urzędu związanych ze sprawą na mapie, na dowodzie wpłaty, na umowie dzierżawy na projektach z mapkami;
- decyzja NP-pas-60/609/18 z dnia 15.06.2018 r., znak: NP-pas-60/609/18, nie ma żadnych oznaczeń związanych ze sprawą: na umowie dzierżawy na dowodzie wpłaty i na mapach ewidencji gruntów;
- decyzja NP-pas-60/610/18 z dnia 15.06.2018 r., znak: NP-pas-60/610/18 napisany jest na zaświadczeniu z Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, na wniosku, natomiast nie ma żadnych oznaczeń związanych ze sprawą: na umowie dzierżawy na dowodzie wpłaty i na mapach ewidencji gruntów;
- decyzja NP-pas-60/495/18 z dnia 17.05.2018 r., znak: NP-pas-60/495/18 napisany jest na wniosku z dołączonymi dokumentami, jednak nie ma żadnych oznaczeń: na mapach plaży na pierwszym wniosku, na potwierdzeniu przelewu i na umowie dzierżawy.

Powyższe braki w oznakowaniu dokumentów dotyczą wszystkich spraw związanych z wydanymi przez DUMS decyzjami na podstawie przepisu art. 37 ust. 1 uom i wszystkich spraw dotyczących postanowień wydawanych na podstawie przepisu art. 37 ust. 3 uom, poddanych kontroli NIK.

DUMS potwierdził powyższą praktykę, informując, że „dokumentacja wpływająca do inspektoratu i wpływająca rejestrowana jest w osobnych dziennikach. Każde pismo wpływające do inspektoratu odnotowywane jest w sekretariacie, każde pismo wpływające z inspektoratu rejestrowane jest w dzienniku pism wychodzących”.

(dowód: akta kontroli str. 1495-1645, 1897-1899, 2120-2133, 2136-2156)

3. Brak w decyzjach o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego w innym celu niż ochrona brzegu, istotnych danych, takich jak: zajmowanej powierzchni, liczby punktów/obiektów handlowo-usługowych posadowionych na danej powierzchni i ich charakterystyki, co uniemożliwiało kontrolę prawidłowości wykorzystania obszaru objętego decyzją DUMS w porównaniu z warunkami określonymi w decyzji.

DUMS wyjaśnił: „Decyzja administracyjna zgodnie z art. 104 § 2 kpa rozstrzyga sprawę, co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę. Elementy składowe opisuje art. 107 kpa. W rozpatrywanym przypadku przy wydawaniu decyzji o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego w innym celu niż ochrona brzegu zwyczajowo załączamy do decyzji mapę sytuacyjną z naniesionymi obszarami, których decyzja dotyczy. Zawierają one wymiary, powierzchnie, odnośniki wymiarowe względem stałych elementów terenu. Pozwala

to jednoznacznie usytuować obszar, którego dotyczy zgoda (decyzja). Tak przedstawia się sytuacja w przypadku obiektów sezonowych wznoszonych w oparciu o zgłoszenie. Dla zabudowy „trwalej”, gdzie istnieje potrzeba uzyskania pozwolenia na budowę sytuacja jest prostsza, gdyż w takim przypadku załącznikiem do wniosku jest dodatkowo projekt zagospodarowania. Jeśli chodzi o zgłaszaną potrzebę umieszczania w treści decyzji dodatkowych danych: zajmowanej powierzchni, liczby obiektów, ich charakterystyki itp., to oczywiście można taką propozycję rozważyć. W zasadzie obie metody służące jasności i jednoznaczności zapisów zawartych w decyzji są prawidłowe, ale w naszej ocenie załącznik graficzny jest bardziej obrazowy. W związku ze zgłaszanymi uwagami rozważymy jednak możliwość wprowadzenia uzupełnień do samej treści decyzji”.

Na podstawie treści decyzji nie można ustalić, których punktów/obiektów handlowo-usługowych dotyczy decyzja o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego w innym celu niż ochrona brzegu, wydana w sprawie NP-pas-60/471/18, a których punktów decyzja wydana w sprawie NP-pas-60/473/18. Ten sam wnioskodawca skierował wniosek o wydanie decyzji dla 10 lokalizacji działalności.

DUMS wyjaśnił: „Decyzja o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego w innym celu niż ochrona brzegu nr NP-pas-60/471/18 z dnia 15 maja 2018 r. dot. punktów usytuowanych na plaży C - mapka nr 10 zgodnie z umową dzierżawy nr 11/P/2018: zjeżdżalnia – 60 m² lok. 88, trampolina - 84 m² lok. 78, basen 64 m² lok. 88, wypożyczalnia leżaków 4 m² lok. 79, lody 9 m² lok. 84, namiot socjalny 9 m² i namiot gospodarczy 9 m². Decyzja nr NP-pas-60/473/18 z dnia 15 maja 2018 r. dot. punktów usytuowanych na plaży A – mapka nr 7 zgodnie z umową dzierżawy nr 11/P/2018: punkt gastronomiczny 40 m² lok. 40, (basen kul wodnych 64 m², trampolina 84 m², zjeżdżalnia 60 m²) lok. 41. Przy wydawaniu przedmiotowych decyzji w obu przypadkach mimo zauważonych nieścisłości dot. zajmowanych powierzchni tj. w przypadku decyzji nr NP-pas-60/471/18 przekroczono pow. o 18 m² natomiast w przypadku decyzji nr NP-pas-60/473/17 nie wykorzystano 92 m², wzięto pod uwagę fakt lokalizacji działalności na jednej działce 54/1 oraz fakt ujęcia punktów w jednej umowie dzierżawy. Sumaryczna powierzchnia zajmowana przez inwestora nie przekracza dzierżawionej powierzchni, ale nawet jej nie wykorzystuje”.

NIK zauważa, że gdyby kopie powyższych decyzji były przekazane do Obwodów, nie mogłyby być podstawą do weryfikacji określonych w nich warunków z faktycznie realizowaną na plaży działalnością. Komplet dokumentów zostaje bowiem w komórce UMS, która opracowuje decyzje.

(dowód: akta kontroli str. 1897-1899, 1900)

4. Dopuszczenie do wykorzystywania pasa technicznego bez wymaganej przepisem art. 37 ust. 1 uom decyzji DUMS.

W toku oględzin przeprowadzonych w dniu 26 lipca 2018 r. przez kontrolerów NIK w obecności Starszego Nadzorca Obchodu Ochrony Wybrzeża w Dźwirzynie, stwierdzono, iż na odcinku nadmorskiego pasa technicznego od km 345,400 do km 344,300 punkty handlowo-usługowe znajdowały się w 8 lokalizacjach. W odniesieniu do trzech nie została wydana decyzja DUMS o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu, niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

DUMS wyjaśnił, że decyzji dla powyższych lokalizacji nie wydano, ponieważ do Urzędu Morskiego w Słupsku nie wpłynęły wnioski o wydanie decyzji. Stwierdził również, że: „tereny plaż są przekazywane w użyczenie Gminom i to one zawierają umowy dzierżaw bezpośrednio z osobami użytkującymi/eksploatującymi pas techniczny. Umowa użyczenia określa wykorzystanie pasa zgodnie z przepisami i jego przeznaczeniem. Biorący w użyczenie zobligowany jest umową do

przestrzegania nakazów, zakazów oraz porządku na użyczonym terenie przy wsparciu odpowiednich służb. Zatem wszelkie nieprawidłowości zaistniałe na terenie plaż powinny być w pierwszej kolejności weryfikowane przez biorącego w użyczenie i każdorazowo przekazywane użyczającemu. W praktyce wygląda to tak, iż biorący w użyczenie nie informuje Urzędu Morskiego o nieprawidłowościach powstających podczas wykorzystania plaż na użyczonym terenie, pracownicy UMS widząc problem każdorazowo zgłaszają go do odpowiedniej Gminy czy MOSiR-u, jednakże działania w/w organów w tym temacie są bardzo opieszale".

W ocenie NIK zajmowanie pasa technicznego bez decyzji DUMS wydanej konkretnemu podmiotowi prowadzącemu działalność w pasie technicznym stanowi naruszenie przepisów uom bez względu na posiadanie przez ten podmiot innych umów, uzgodnień, decyzji wydawanych przez administratorów kąpielisk i wymagało podjęcia stosownych działań prawnych przez DUMS.

(dowód: akta kontroli str. 878-894, 1819-1820, 1971-1972)

5. Wydawanie przez DUMS zezwoleń, o których mowa w § 6 pkt 7 zarządzenia porządkowego, tj. na rozpalanie na plaży (przedwydmie) ognisk, w odległości mniejszej niż 100 m od granicy lasu, co było działaniem nielegalnym w związku z naruszeniem przepisu art. 30 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶⁵. W okresie od 2014 r. do 2018 r. (I półrocze), DUMS wydał 137 zezwoleń, w tym: 21 w 2014 r., 6 w 2015 r., 5 w 2016 r., 58 w 2017 r. i 47 w I półroczu 2018 r.

Przepis art. 30 ust. 3 pkt 1 ustawy o lasach stanowi, że „w odległości do 100 m od granicy lasu, zabrania się działań i czynności mogących wywołać niebezpieczeństwo, a w szczególności rozniesienia ognia poza miejscami wyznaczonymi do tego celu przez właściciela lasu lub leśniczego”.

DUMS, wyjaśniając przyczyny wydawania zezwoleń niezgodnie z ww. przepisem ustawy o lasach poinformował: „decyzje wydawane są każdorazowo w oparciu o analizę i opinię dokonaną przez IOW, według którego ogniska są uzgadniane z Kierownikiem Obwodu”. Jednak według informacji przekazywanych przez pracowników Obwodów, w żadnym miejscu plaża nie znajduje się w odległości większej niż 100 metrów od lasu, tym samym opinie i uzgodnienia nie usprawiedliwiają nielegalnego działania DUMS w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1658, 1668-1684, 1930, 2102)

6. Dyrektor urzędu morskiego na podstawie art. 37 ust. 3 uom, w drodze postanowienia uzgadnia m.in. projekty mpzp dotyczące pasa technicznego i pasa ochronnego. Zatem organ ten, wydając na podstawie art. 37 ust. 1 uom decyzję w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego, stanowiącą warunek realizacji inwestycji w pasie technicznym, powinien wziąć pod uwagę uwarunkowania zawarte w mpzp, które dla obszaru pasa technicznego uzgodnił w trybie ww. postanowienia.

a) Ustalono, że postanowieniem nr NP-pas-60/165-1/16 z dnia 1 września 2016 r. DUMS uzgodnił bez uwag mpzp dla m.in. miejscowości Sarbinowo. W decyzji nr NP-pas-60/48/17 z dnia 29.01.2018 r. wydanej na wniosek inwestora, dot. zwolnienia z zakazu budowy czterech obiektów tymczasowych na okres 180 dni na dz. 27/1 obręb Sarbinowo gmina Mielno na obszarze pasa technicznego, DUMS wyraził zgodę na powyższe zwolnienie. W dniu 29.01.2018 r. DUMS wydał decyzję nr NP-pas-60/48-1/18 o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego innym celu niż ochrona brzegu, w celu realizacji wskazanego wyżej przedsięwzięcia inwestycyjnego. W dniu 14.02.2018 r. Wojewoda

⁶⁵ Dz.U.2017, poz. 788 ze zm.

Zachodniopomorski wydał decyzję nr AP-1.7843.1.50-1.2018.RS wnoszącą sprzeciw wobec ww. przedsięwzięcia w związku z brakiem zgodności z zapisami mpzp. Opisana sytuacja dowodzi, że DUMS wydając decyzję o wyrażeniu zgody na wykorzystanie pasa technicznego na podstawie art. 37 ust. 1 uom, nie uwzględnił uzgodnionych wcześniej i obowiązujących zapisów mpzp. Powyższe działania NIK ocenia jako nierzetelne. Zdaniem NIK, koniecznym jest dokonywanie uzgodnień dla jednostkowych inwestycji, z uwzględnieniem m. in. obowiązujących uregulowań prawa miejscowego, w tym wypadku mpzp, które wcześniej zostały uzgodnione przez DUM.

b) Decyzją nr NP-pas-60/207-2/18 z dnia 07 maja 2018 r. DUMS wyraził zgodę na wykorzystanie pasa technicznego w innym celu niż ochrona brzegu, tj. 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). Postanowieniem Nr Np-pas-60/207-3/18 z dnia 08.czerwca 2018 r. DUMS uzgodnił projekt decyzji o pozwoleniu na budowę dla powyższej inwestycji⁶⁶; 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 DUMS 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 3 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 odpowiedniej liczby tych miejsc, część parkingu musi zostać umiejscowiona także na obszarze pasa technicznego. NIK ocenia jako nierzetelne, w świetle zabezpieczenia interesu ochrony brzegu i środowiska, dokonanie przez DUMS uzgodnień w opisanym wyżej zakresie, ponieważ taki przebieg postępowania wskazuje na dostosowywanie się DUMS 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.

Dyrektor wyjaśnił, że wnioski o wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu są oceniane w oparciu o art. 37 ust. 1 uom, decyzja zatem rozstrzyga, czy pas techniczny pod pewnymi warunkami może być wykorzystany do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 uom. DUMS jedynie decyduje o możliwej, w określonych granicach ingerencji w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska brzegu morskiego na styku lądu i morza. Według wyjaśnień głównego inspektora nadzoru technicznego i zagospodarowania przestrzennego w UMS, uzgadnianie mpzp i wydawanie decyzji według przepisu art. 37 ust. 1, to dwa odrębne postępowania i nie muszą być tożsame w swoich rozstrzygnięciach, niemniej jednak od czasu, gdy kieruje inspektoratem (od 1 kwietnia 2018 r.), dla trwałej zabudowy dokonuje w trybie roboczym sprawdzenia projektów postanowień

⁶⁶ W roku 2010 m.in. dla tego obszaru uchwalono mpzp - Uchwała Nr XLIV/306/2010 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 5 listopada 2010, uzgodniony przez DUMS

uzgadniających decyzje o pozwoleniu na budowę z mpzp. W zakresie dotyczącym inwestycji w Ustroniu Morskim, dyrektor wyjaśnił, że brak jest w urzędzie ściśle określonych procedur opisujących sposób i tryb załatwiania spraw i ewentualnego obowiązku wykonywania międzywydziałowych uzgodnień (w tym wypadku opinia IOW). Ponadto wyjaśnił: „Na tym etapie byłoby skrajną niekonsekwencją ze strony Urzędu odmawianie zgody w chwili, gdy jej zakres był wcześniej w całości zaakceptowany”.

W ocenie NIK, ustawodawca wskazał DUM jako jeden z organów właściwych dla uzgadniania mpzp, ponieważ powinien to być jeden z elementów systemu zabezpieczenia terenów pasa technicznego i ochronnego przed realizacją planów inwestycyjnych, które mogłyby wywierać negatywny wpływ na stan tego obszaru.

(dowód: akta kontroli str. 413, 420-424, 468-484, 874-877, 1102, 1132, 1180-1181, 1202-1203, 1208)

7. DUMS 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 DUMS) 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 UMS związaną z ochroną wybrzeża, do zadań której należą m.in. budowa, utrzymanie, i ochrona umocnień brzegowych, wydm 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. DUMS, 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 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 Urzędu⁶⁷. Stwierdzono również jeden przypadek obniżenia przez UMS 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 przeprowadzano 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. Należy podkreślić, 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 braki kadrowe wynosiły około 25% w porównaniu do stanu planowanego). Działania DUMS związane z oddawaniem do odpłatnego korzystania nieruchomości przyjętych w trwały zarząd NIK ocenia jako nierzetelne, niecelowe i niegospodarne.

Dyrektor wyjaśnił, że ustalenie trwałego zarządu było niezbędne dla wykonywania celów statutowych UMS, w tym realizację inwestycji ze środków unijnych, twierdząc, że Instytucje Zarządzające środkami unijnymi sugerują, aby przejmować grunty w trwały zarząd. Stwierdził, że w przypadku braku dysponowania nieruchomością urząd morski nie może wykonywać żadnych działań inwestycyjnych, tj. budowa, przebudowa, odbudowa, remont konstrukcji ochronnych brzegu morskiego. Do występowania o trwały zarząd upoważniają DUMS przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. Dowodził, że przepis § 4 Statutu Urzędu Morskiego w Słupsku stanowi, że szczegółowy zakres działania komórek organizacyjnych Urzędu określa regulamin organizacyjny, w którym przewidziano administrowanie gruntami, budynkami i lokalami będącymi w trwałym zarządzie Urzędu.

Zdaniem NIK, administrowanie nieruchomościami przez DUMS powinno służyć wykonywaniu zadań organu administracji morskiej, określonych w ustawie i statucie oraz realizacji celu określonego w decyzjach o ustanowieniu na rzecz urzędu morskiego prawa trwałego zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 244-247, 295-296, 337-340, 373-400, 411-412, 537-554, 699-769, 867-873, 1048-1057, 1061-1069, 1093-1101, 1130-1131, 1183-1201, 1489-1492)

8. Zgodnie z przepisem art. 37 ust. 1 uom, dyrektor urzędu morskiego, udzielając w drodze decyzji administracyjnej zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska, określa warunki takiego wykorzystania. DUMS nie potrafił wskazać żadnego przypadku dokonania sprawdzenia realizacji warunków określonych w decyzjach wydanych na podstawie przywołanego przepisu ustawy. Brak sprawdzeń NIK ocenia jako działanie nierzetelne DUMS.

⁶⁷ Zarządzenie wewnętrzne Nr 1/2014 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie zmiany Zarządzenia wewnętrznego Nr 5/2012 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 27 stycznia 2012 r.

Dyrektor wskazał jedynie, że terenowi pracownicy IOW codziennie dokonują kontroli w terenie i m.in. kontrolują również obiekty znajdujące się w pasie technicznym na podstawie przepisu art. 37 ust. 1 uom. Natomiast główny inspektor NP wyjaśnił, że z pewnością od dnia 1 kwietnia 2018 r., czyli dnia, od kiedy kieruje Inspektoratem nie były wykonywane tego typu sprawdzenia oraz że z jego wiedzy wynika, że także w okresie poprzedzającym takie sprawdzenia nie były dokonywane.

(dowód: akta kontroli str. 895-896, 1204, 1207)

9. Nierealizowanie przez pracowników Wydziału Kontroli zadań określonych w regulaminie organizacyjnym urzędu:

- nie opracowywano i nie przedstawiano DUMS do zatwierdzenia okresowych sprawozdań z działalności kontrolnej (§38 pkt 7 regulaminu);
- nie opracowywano zarządzeń pokontrolnych (§38 pkt 8 regulaminu);
- nie sporządzono i nie przedstawiono do zatwierdzenia dyrektorowi urzędu instrukcji wewnętrznej dotyczącej trybu przeprowadzenia kontroli (§38 pkt 9 regulaminu),
- w latach 2014 – 2016 r. nie były sporządzane i przedstawiane do zatwierdzenia dyrektorowi urzędu roczne plany kontroli wewnętrznych (§38 pkt 2 regulaminu);

DUMS wyjaśnił, że stanowisko Dyrektora UM objął w dniu 26.02.2016 r. Wyjaśniając brak opracowania ww. dokumentów w latach 2016 – 2018, dyrektor stwierdził, że za realizację obowiązków komórki organizacyjnej odpowiada, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym jej Naczelnik, od którego pracodawca w związku z długotrwałą (od 29.06.2016 r. do 31.05.2017 r.), usprawiedliwioną nieobecnością nie był w stanie wyegzekwować, a obecnie (od 01.06.2017 r.) stanowisko Naczelnika Wydziału Kontroli Wewnętrznej nie jest obsadzone.

10. Brak nadzoru Dyrektora UM nad pracą Wydziału Kontroli Wewnętrznej, który zgodnie z §3 ust. 2 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego podlega bezpośrednio Dyrektorowi UM.

Dyrektor UM nie nadzorował wykonania planu kontroli w latach 2017 i 2018 mimo że zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego, Wydział Kontroli Wewnętrznej podlega bezpośrednio Dyrektorowi UM. Zgodnie z §7 ust. 2 pkt 21 i 22 Regulaminu organizacyjnego, Dyrektor UM nadzoruje pracę komórek organizacyjnych bezpośrednio mu podporządkowanych w ramach wewnętrznego podziału pracy oraz kontroluje wykonanie zadań przez wszystkie komórki organizacyjne i wszystkich pracowników 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. Wyjaśnił, że w związku z brakiem sprawozdań z kontroli, programów kontroli i akt kontroli oraz brakiem osoby odpowiedzialnej (naczelnika Wydziału Kontroli), nie jest możliwe wskazanie, które kontrole wymienione w planie kontroli na 2017 r. i na 2018 r. zostały przeprowadzone, nie jest możliwe wskazanie przyczyn niesporządzania tematyk/programów kontroli oraz przyczyn braku akt kontroli, potwierdzających ustalenie stanu faktycznego.

Z przeprowadzonych postępowań kontrolnych nie sporządzono wystąpień pokontrolnych, które zawierałyby ustalenia dokonane w trakcie kontroli oraz oceny.

Wyjaśniając powyższe zaniechanie, Dyrektor UM stwierdził: „Aktualnie brak pracownika merytorycznie odpowiedzialnego, samodzielne kontrolowanie wykonania i tworzenia wystąpień pokontrolnych jest organizacyjnie niemożliwe”.

(dowód: akta kontroli str. 1306-1352, 1477-1481, 1647-1655, 1660-1667, 2100)

11. Nierzetelne sporządzanie Oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w zakresie obowiązujących w UMS wewnętrznych aktów prawnych oraz funkcjonowania kontroli wewnętrznej w UMS.

We wszystkich Oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za dany rok, sporządzanych w latach 2014 - 2017, DUMS wykazywał, iż Oświadczenie opiera się m.in. na informacjach pochodzących z kontroli wewnętrznych, pomimo że - jak wynika z powyższych ustaleń - instytucjonalna kontrola wewnętrzna nie funkcjonuje. DUMS wyjaśnił: „Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej są wpisane w szablon, który otrzymujemy wraz z podanym terminem z Ministerstwa. Urząd Morski w Słupsku nie ma wpływu na treść szablonu oświadczenia”. W wyjaśnieniu tym DUMS nie uwzględnił pozycji 7 w dziale „Objaśnienia”, zawierającej zalecenie, aby znakiem „x” zaznaczyć odpowiednie wiersze, tj. wskazać, z którego źródła spośród wymienionych w części „D” oświadczenia pochodzą informacje podane w tym dokumencie. Wyjaśnienie DUMS świadczy o sporządzaniu „Oświadczenia” bez uwzględnienia rzeczywistego stanu funkcjonowania kontroli wewnętrznej w urzędzie.

Oświadczenia sporządzane były nierzetelnie również w zakresie wskazywania wewnętrznych aktów. W każdym „Oświadczeniu” z okresu lat 2014-2017 DUMS informował: „W Urzędzie Morskim w Słupsku funkcjonowanie kontroli zarządczej w 2017 r. opierało się na wewnętrznych aktach” i wymieniał Zarządzenie wewnętrzne Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku Nr 39 z dnia 14.12.2012 r. w sprawie procedur zarządzania ryzykiem w Urzędzie Morskim w Słupsku, które utraciło moc z dniem 29.05.2013 r.

DUMS wyjaśnił: „na polecenie osoby odpowiedzialnej w Ministerstwie za kontrolę zarządczą w uzasadnieniu należało wymienić wszystkie Zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, odnośnie działania i prowadzenia kontroli zarządczej. Chodziło o pokazanie tzw. ścieżki tworzenia oraz zmian, jakie dokonują się w Urzędzie Morskim w Słupsku, w trakcie prac nad kontrolą zarządczą”. DUMS nie udokumentował jednak powyższego polecenia.

(dowód: akta kontroli str. 1411-1438, 1475-1488, 1656-1657, 1687-1694)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Kopie decyzji wydawanych przez DUMS na podstawie przepisu art. 37 ust. 1 uom przekazywano do IOW bez dokumentów związanych z ich wydaniem, ponieważ cała dokumentacja (w tym załącznik graficzny określający cechy obszaru, którego decyzja dotyczy⁶⁸) znajdowała się tylko w komórce przygotowującej decyzję, tj. w Inspektoracie Nadzoru Technicznego i Zagospodarowania Przestrzennego. Taka praktyka uniemożliwiała sprawdzanie spełnienia warunków określonych w decyzji DUMS (np. zgodności lokalizacji obiektów na plaży).

(dowód: akta kontroli str. 1900)

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyko powstania konfliktu interesów w związku z zatrudnieniem w Urzędzie na stanowiskach odpowiednio naczelnika wydziału administracyjno-gospodarczego (dalej: X) i radcy prawnego (dalej: Y) osób pozostających ze sobą w związku małżeńskim. Istnienie ww. ryzyka uzasadnia to, że zawodowo Y opiniuje pod względem prawnym dokumenty wytworzone przez pracowników wydziału, którym kieruje X, jak również rozstrzyga 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.

(dowód: akta kontroli str. 13-69, 248-294, 867-869, 1095-1096)

2. W UMS nie prowadzono oddzielnych rejestrów wydawanych przez DUMS decyzji i postanowień wydawanych na podstawie przepisów art. 37 ust. 1 i ust. 3 uom oraz

⁶⁸ Np. wymiary, powierzchnie, odnośniki wymiarowe względem stałych elementów terenu.

odwołań od tych decyzji i zażaleń na postanowienia. Mając na uwadze liczbę wydawanych tego typu decyzji i postanowień (w latach 2014 – 2018 (I połowa) – ponad 2 tys. postanowień i ponad 400 decyzji), identyfikowanie poszczególnych dokumentów było bardzo utrudnione. Według wyjaśnień DUMS sporządzanie zestawień dot. ww. dokumentów wymaga bardzo dużych nakładów pracy. Zidentyfikowanie liczby zażaleń i skarg składanych na decyzje i postanowienia DUMS wymagało sprawdzenia wszystkich spraw w tym zakresie. I tak np. przedstawiono kontrolerom tylko jedno postanowienie Ministra GMiŻŚ dot. zażalenia złożonego na postanowienie DUMS⁶⁹, a z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w MG MiŻŚ wynikało, że skarg, zażaleń i postanowień Ministra wydanych w tym zakresie było co najmniej kilka.

DUMS wyjaśnił, że Inspektorat Ochrony Wybrzeża nie prowadzi ww. rejestru, gdyż Regulamin organizacyjny UMS nie określa wymogu prowadzenia rejestru przez ten Inspektorat i że w Inspektoracie Nadzoru Technicznego i Zagospodarowania Przestrzennego też nie jest ww. rejestr prowadzony, z powodu:

- braku decyzji o jego prowadzeniu,
- braku obowiązku prawnego do prowadzenia takiego rejestru,
- braku fizycznej potrzeby – odwołań oraz zażaleń praktycznie nie ma.

(dowód: akta kontroli str. 1489-1490, 1993-2016, 2136-2156)

3. Na podstawie art. 37 ust. 1 uom, decyzję w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż ochrona brzegu wydaje dyrektor urzędu morskiego. W regulaminie organizacyjnym UMS w § 40 B pkt 11, prawo wydawania przedmiotowych decyzji przypisano Inspektoratowi Nadzoru Technicznego i Zagospodarowania Przestrzennego, co jest niezgodne z przywołanym przepisem ustawowym.

Dyrektor wyjaśnił, że: „...sformułowanie „wydaje decyzje” oznacza, że jest komórką merytorycznie właściwą do prowadzenia całego postępowania administracyjnego, zakończonego decyzją tzn. jej projektem, który zawsze podpisuje Dyrektor”.

NIK zauważa, że niezależnie od przyjętej w urzędzie interpretacji regulaminu, wskazany wyżej zapis tego aktu wewnętrznego urzędu jest nieprawidłowy.

(dowód: akta kontroli str. 13-69, 1988-1989, 2134-2135)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁷⁰, wnosi o:

1. Dokonanie 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.
2. Wyznaczanie 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.
3. Niezwłoczne podjęcie działań w celu uregulowania granic pasa technicznego po utracie jego części w Jarosławcu, w związku z osunięciem klifu.
4. Egzekwowanie od podmiotów wykorzystujących pas techniczny dla celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony

⁶⁹ Postanowienie DUMS - NP-pas-60/66-1/15, z dnia 24.04.2015 r.

⁷⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

środowiska spełnienia ustawowego wymogu posiadania decyzji DUMS, wydawanej na podstawie art. 37 ust. 1 uom.

5. Rzetelne i precyzyjne określanie 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.
6. Rzetelne i precyzyjne ustalanie warunków wykorzystania pasa technicznego przez gminy w zakresie możliwości wydzierżawiania terenów plaż i kąpielisk znajdujących się w obszarze pasa technicznego.
7. Rzetelne egzekwowanie zakazów i nakazów określonych w przepisach porządkowych obowiązujących w pasie technicznym, wprowadzonych zarządzeniami porządkowymi DUMS.
8. Podjęcie działań w celu wyeliminowania w pasie technicznym prywatnych przejść na plażę nie spełniających funkcji publicznego dostępu.
9. Powiadamianie 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.
10. Dokonanie 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.
11. Zapewnienie właściwej ochrony obszaru pasa technicznego w zakresie egzekwowania przepisów porządkowych, patrolowania, fizycznej ochrony wydm, klifów i roślinności, w szczególności w okresach natężonego ruchu turystycznego;
12. Stosowanie 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.
13. Rzetelne uzgadnianie projektów decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji realizowanych w pasie nadbrzeżnym, przy uwzględnieniu szczególnej ustawowej ochrony tego obszaru i uzgodnionych przez DUMS postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
14. Spowodowanie realizacji zadań urzędu w zakresie kontroli wewnętrznej, w szczególności poprzez zapewnienie wykonywania obowiązków zapisanych w Regulaminie organizacyjnym przez pracowników Wydziału Kontroli Wewnętrznej.
15. Dokonywanie okresowego (zaplanowanego i doraźnego) sprawdzania realizacji warunków określonych przez DUMS 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.
16. Władanie nieruchomościami w obszarze pasa nadbrzeżnego przyjętymi w trwałe zarząd z uwzględnieniem ustawowego przeznaczenia tego obszaru i zadań organu administracji morskiej, przy zapewnieniu ochrony interesu publicznego.
17. Rzetelne sporządzanie Oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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 18 października 2018r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan


podpis

***Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone
Uchwałą Nr KPK-KPO.443.061.2019
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 26 marca 2019 r.***

