



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-012-01/2013

P/13/141

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

[lgd@nik.gov.pl](mailto:lgd@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/13/141 – „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Gdańsku                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Kontroler                           | Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> : <ol style="list-style-type: none"><li>1. Piotr Arendt – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86517 z 5 września 2013 r. i nr 88850 z 20 grudnia 2013 r.,</li><li>2. Anna Struzik – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86518 z 5 września 2013 r.,</li><li>3. Rafał Wieczorkowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86528 z 18 września 2013 r.</li></ol> (dowód: akta kontroli str. 1-8) |
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miejski we Władysławowie, ul. Gen. J. Hallera 19, 84-120 Władysławowo (dalej: „Urząd”).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Burmistrzem Miasta Władysławowa (dalej: „Burmistrz”) od 29 listopada 2010 r. jest Grażyna Cern. Wcześniej, od 1998 r., Burmistrzem był Adam Drzeżdżon.<br>(dowód: akta kontroli str. 9)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> działania Burmistrza związane z ochroną brzegów morskich<sup>3</sup> w części Półwyspu Helskiego<sup>4</sup> znajdującej się na terenie Miasta Władysławowa. Kontrolą objęto lata 2011-2013 (I półrocze), a dodatkowo lata 2005-2010 w zakresie kontroli i działań w celu ochrony brzegu morskiego przed nielegalnym wykorzystaniem.

Burmistrz zapewnił na terenie Miasta Władysławowa systemowe kształtowanie ładu przestrzennego na obszarze pasa technicznego Półwyspu Helskiego. Pas techniczny na całej jego długości (98% jego powierzchni) został objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a przy opracowywaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ww. miejscowych planów Burmistrz zwracał się do właściwych podmiotów o wymagane opinie i uzgodnienia.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Przepisy nie definiują wprost terminu „brzeg morski”, ale określają go przez ustalenie linii podstawowej morza terytorialnego i pasa nadbrzeżnego. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.) - dalej: „ustawa o obszarach morskich” - linię podstawową morza terytorialnego stanowi linia najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża lub zewnętrzna granica morskich wód wewnętrznych. Natomiast przepis art. 36 ust 1 i 2 pkt 1 ww. ustawy określa, że pasem nadbrzeżnym jest obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego, w skład którego wchodzi m.in. pas techniczny stanowiący strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i ładu; jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Wobec powyższego, jako brzeg morski przyjęto linię brzegową oraz obszary lądowy i morski bezpośrednio do niej przyległe.

<sup>4</sup> Przyjęto, że Półwysep Helski obejmuje obszar mierzony od strony otwartego morza od nasady Półwyspu (na wysokości miasta Władysławowa) do 71,5 km wybrzeża (od strony Zatoki Puckiej) - na podstawie danych dotyczących kilometrażu wybrzeża Urzędu Morskiego w Gdyni (dalej: „UM”), podanych na stronie internetowej Urzędu (<http://www.umgdy.gov.pl/pium/jednostka?menuId=7972&kodJednostki=1n7snjask2.kmw0qfask1&id=31941>).

We wszystkich umowach dzierżawy i użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, położonych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego, Burmistrz zawarł postanowienia określające warunki ich użytkowania i zagospodarowania, a w przypadku ich nieprzestrzegania – umożliwiające rozwiązanie umów. W umowach dzierżawy zawarto także postanowienia umożliwiające kontrolę ich realizacji.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

1. Nieodpowiednim zabezpieczeniu w umowach dzierżawy pól kempingowych i pola biwakowego interesów Miasta Władysławowa w przypadku rozwiązania umów dzierżawy z winy dzierżawców.
2. Zawarcia w podpisanej w I półroczu 2013 r. umowie dotyczącej kontynuacji dzierżawy pola kempingowego postanowień dotyczących:
  - zalecenia sukcesywnego podnoszenia rzędnych terenu, niezgodnego z obowiązującymi na tym obszarze regulacjami Sejmiku Województwa Pomorskiego<sup>5</sup> i Rady Miejskiej Władysławowa<sup>6</sup>,
  - wymogu uzgadniania planów i projektów zagospodarowania nieruchomości z Dyrektorem UM na części pasa technicznego, a nie – jak to wynika z art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich i zarządzenia Dyrektora UM w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie Miasta Władysławowa<sup>7</sup> – na całym obszarze pasa technicznego.
3. Przekazaniu jednej nieruchomości w dzierżawę bez wymaganego porozumienia z Dyrektorem UM.
4. Nieodpowiednim nadzorze nad użytkowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami oddanymi w dzierżawę, w tym brak kontroli i podejmowanie nieskutecznych działań w związku z informacjami uzyskanymi od innych organów wskazującymi na nieprawidłowości w tym zakresie.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Kształtowanie ładu przestrzennego na obszarze pasa technicznego Półwyspu Helskiego

*Opis stanu  
faktycznego*

W latach 2011-2013 (I półrocze) na terenie Miasta Władysławowa obowiązywały dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego<sup>8</sup> (dalej: „miejscowe plany”) obejmujące pas techniczny Półwyspu Helskiego.

(dowód: akta kontroli str. 10-95)

Burmistrz zwrócił się do odpowiednich organów o opinie i uzgodnienia, wymagane odpowiednio art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>9</sup> i art. 17 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>10</sup>, dotyczące projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i ww. projektów miejscowych planów.

(dowód: akta kontroli str. 96-166)

<sup>5</sup> § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały Sejmiku Województwa Pomorskiego Nr 142/VII/11 z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 66, poz. 1457) – dalej: „uchwała Nr 142/VII/11 w sprawie NPK”.

<sup>6</sup> Uchwała nr V/46/2007 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy miasta Władysławowa, oznaczonego symbolem WCH-1 (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 126, poz. 2253) – dalej: „miejscowy plan WCH-1”.

<sup>7</sup> Zarządzenie Nr 9 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 13 października 2011 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie Gminy Miasta Władysławowa (województwo pomorskie, powiat pucki, Obwód Ochrony Wybrzeża Rozewie) - Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 142 poz. 2936 – dalej: „zarządzenie Nr 9 Dyrektora UM”.

<sup>8</sup> Uchwała nr XXXVIII/445/2006 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy miasta Władysławowa, oznaczonego symbolem WCH-2 (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 126, poz. 2253) – dalej „miejscowy plan WCH-2”.

<sup>9</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

Długość pasa technicznego Półwyspu Helskiego na terenie Miasta Władysławowa wynosi łącznie ok. 15,98 km. Pas techniczny na całej jego długości został objęty miejscowymi planami.

Powierzchnia pasa technicznego Półwyspu Helskiego na terenie Miasta Władysławowa wynosi około 196 ha, z czego powierzchnia 192 ha (tj. 98%) objęta jest miejscowymi planami uchwalonymi 25 stycznia 2006 r. (miejscowy plan WCH-2) i 28 lutego 2007 r. (miejscowy plan WCH-1).

Zastępca Kierownika Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Gospodarki Przestrzennej Urzędu (dalej: „Referat Gospodarki Nieruchomościami”) wyjaśnił, że wynika to z: „...rozbieżności pomiędzy linią brzegową wyznaczoną na treści map zasadniczych, a granicami ewidencyjnymi Gminy. Projektanci opracowujący plany miejscowe, granice tych planów wyznaczyli „po granicy prawnej pomiar z 08.1993 r.” wyrysowanej na mapach zasadniczych pozyskanych z Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Pucku”.

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

W latach 2011-2013 (I półrocze) Burmistrz nie wydał żadnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego dotyczącej pasa technicznego Półwyspu Helskiego na terenie Miasta Władysławowa.

(dowód: akta kontroli str. 169-170)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>11</sup> działalność Burmistrza w zbadanym zakresie.

## 2. Gospodarowanie powierzonymi nieruchomościami w granicach pasa technicznego Półwyspu Helskiego stanowiącymi gminny zasób

### 2.1. Zawieranie umów

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) obowiązywało osiem umów dzierżawy<sup>12</sup> oraz dwie umowy użytkowania wieczystego<sup>13</sup>, nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, położonych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego zawartych przed 2011 r. W trakcie obowiązywania jednej z ww. umów dzierżawy (obowiązującej do 31 grudnia 2013 r.) 25 lutego 2013 r. Burmistrz zawarł z tym samym dzierżawcą kolejną umowę dzierżawy<sup>14</sup> tej samej nieruchomości, obowiązującą od 1 stycznia 2014 r. Spośród dziewięciu ww. umów dzierżawy, siedem dotyczyło nieruchomości przeznaczonych na prowadzenie pięciu pól kempingowych (w tym jedna dotycząca przeznaczenia nieruchomości na „uzupełnienie pola kempingowego”), jedna dotyczyła nieruchomości przeznaczonych na prowadzenie pola biwakowego, a jedna dotyczyła prowadzenia miejsca aktywnego wypoczynku.

W latach 2011-2013 (I półrocze) nie zawarto umów sprzedaży i nie obowiązywały żadne umowy użytkowania i najmu nieruchomości położonych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego.

(dowód: akta kontroli str. 171-285)

<sup>11</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>12</sup> W tym sześć umów dzierżawy pól kempingowych: REP nr 4415/1997 z 29 października 1997 r., REP. nr 2573/1999 z 6 maja 1999 r., REP. nr 2673 z 12 maja 1999 r., REP. nr 3087 z 9 czerwca 1999 r., umowa nr 8226/82/2000 z 2 listopada 2000 r., umowa dzierżawy pola biwakowego (bez numeru) z 11 maja 1999 r., umowa dotycząca „uzupełnienie pola kempingowego” nr 8226/47/2008 z 24 kwietnia 2008 r., umowa dotycząca utworzenia miejsca aktywnego wypoczynku nr 8226/96/2009 z 9 listopada 2009 r.

<sup>13</sup> Umowy: REP nr 50/87 z 28 stycznia 1987 r. i REP nr 453/1990 z 17 maja 1990 r.

<sup>14</sup> Umowa dzierżawy pola kempingowego nr 94.13 z 25 lutego 2013 r.

W ośmiu przypadkach nieruchomości oddano w dzierżawę w porozumieniu z Dyrektorem UM, a w jednym przypadku bez wymaganego porozumienia<sup>15</sup>. Oddanie ww. nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie wymagało takiego porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 171-298)

Badanie 11 umów, w tym 10 obowiązujących w latach 2011-2013 (I półrocze) oraz jednej zawartej 25 lutego 2013 r. (obowiązującej od 2014 r.), wykazało że:

- a) we wszystkich jedenastu umowach zawarto postanowienia zabezpieczające interesy Miasta Władysławowa w przypadku nieprzestrzegania ich warunków, ale we wszystkich sześciu umowach dzierżawy pól kempingowych i umowie dzierżawy pola biwakowego w sposób niewystarczający zabezpieczono interesy Miasta Władysławowa w zakresie możliwości wcześniejszego rozwiązania umów.
- b) postanowienia wszystkich dziewięciu umów dzierżawy uwzględniały treść porozumień zawartych z Dyrektorem UM i umożliwiały kontrolę realizacji umów,
- c) w obu umowach użytkowania wieczystego określono przeznaczenie nieruchomości (wybudowanie na nich budynku mieszkalnego i budynku sakralnego),
- d) postanowienia wszystkich dziesięciu umów obowiązujących w latach 2011-2013 (I półrocze) w momencie ich zawierania nie naruszały przepisów o ochronie przyrody, a w przypadku obu umów zawartych w okresie obowiązywania miejscowego planu obejmującego wydzierżawione nieruchomości – nie naruszały zapisów ww. miejscowego planu, ale postanowień żadnej z pięciu umów dzierżawy pól kempingowych i umowy dzierżawy pola biwakowego nie dostosowano do obowiązujących przepisów wprowadzonych po ich zawarciu, a mianowicie:
  - zalecających dzierżawcom podnoszenie rzędnych terenu, pomimo zakazów w tym zakresie wprowadzonych uregulowaniami Wojewody Pomorskiego<sup>16</sup>, Sejmiku Województwa Pomorskiego i Rady Miejskiej Władysławowa<sup>17</sup>,
  - zobowiązujących dzierżawców do uzyskania zgody Dyrektora UM na wszystkie plany i projekty związane z zagospodarowaniem pasa nadwodnego o szerokości 20 m pomimo wprowadzenia tego wymogu dla całego pasa technicznego, wynikającego z zarządzenia Nr 9 Dyrektora UM (wcześniej – obowiązującym od 26 sierpnia 2005 r. zarządzeniem Nr 13 Dyrektora UM<sup>18</sup>)
- e) postanowienia umowy zawartej 25 lutego 2013 r. (obowiązującej od 2014 r.) zalecające dzierżawcom podnoszenie rzędnych terenu i zobowiązujące ich do uzyskania zgody Dyrektora UM na wszystkie plany i projekty związane z zagospodarowaniem pasa nadwodnego o szerokości 20 m, nie były zgodne z ww. obowiązującymi przepisami,
- f) we wszystkich siedmiu umowach dzierżawy pól kempingowych i umowie dzierżawy pola biwakowego zawarto postanowienia zobowiązujące dzierżawców do prowadzenia działalności gospodarczej na ww. nieruchomościach z zachowaniem obowiązujących przepisów sanitarnych, ochrony środowiska i przepisów ww. ustawy o obszarach morskich oraz innych związanych z prowadzoną działalnością.

(dowód: akta kontroli str. 10-34, 171-298)

<sup>15</sup> Umowa nr 8226/47/2008.

<sup>16</sup> § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Nr 55/06 Wojewody Pomorskiego z dnia 15 maja 2006 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 58, poz. 1192 ze zm.)

<sup>17</sup> Patrz przypis nr 6.

<sup>18</sup> Zarządzenie Nr 13 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 13 lipca 2005 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie Miasta i Gminy Władysławowo (pow. Puck, woj. pomorskie) – Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 77 poz. 1555 ze zm.

Badanie dokumentacji dotyczącej wszystkich sześciu umów dzierżawy dotyczących pól kempingowych i umowy dzierżawy pola biwakowego, obowiązujących w latach 2011-2013 (I półrocze), wykazało że zgodnie z wymogami odpowiednio art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>19</sup> i art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>20</sup> (dalej: „ustawa o gospodarce nieruchomościami”) działki zostały ujęte w wykazie nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy, wywieszonym w siedzibie Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 284-289, 293)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości

1. W umowie dzierżawy pola kempingowego zawartej 25 lutego 2013 r. zawarto postanowienia:

- zalecające sukcesywne podnoszenie rzędnych terenu, pomimo że przepisy § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały Nr 142/VII/11 sprawie NPK zakazują wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztorowym, przeciwpowodziowym lub przeciwoświszkowym lub budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych, a postanowienia miejscowego planu WCH-1 (obowiązującego od 7 września 2007 r.) zakazują podnoszenia rzędnych terenu powyżej stanu istniejącego, za wyjątkiem prac zabezpieczających w obrębie linii brzegowej i mających na celu odtworzenie plaży,
- zobowiązujące dzierżawców do uzyskania zgody Dyrektora UM na wszystkie plany i projekty związane z zagospodarowaniem pasa nadwodnego o szerokości 20 m, pomimo że w przypadku Miasta Władysławowa zarządzeniem Nr 9 Dyrektora UM został wyznaczony pas techniczny i zgoda taka wymagana jest (stosownie do oraz art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich) dla całego pasa technicznego (tj. szerszego obszaru), przy czym postanowieniami miejscowego planu WCH-1 wprowadzono zakaz lokalizacji wszelkich obiektów w odległości 20 m od brzegu.

(dowód: akta kontroli str. 10-34, 171-298)

Niedostosowanie postanowień ww. umowy do wymogów wynikających z tych przepisów stwarza ryzyko, że dzierżawca będzie realizował szczegółowe zalecenia i wymogi zawarte w umowie bez uwzględnienia wprowadzonych w tym zakresie powszechnie obowiązujących unormowań prawnych.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że aktualnie negocjuje z dzierżawcami szczegółowe ustalenia umów, a zmiany mają dotyczyć również postanowień, które odnoszą się do ochrony brzegu morskiego.

(dowód: akta kontroli str. 286-292, 301-306, 547-550)

2. W ww. pięciu umowach dzierżawy pól kempingowych i w umowie dzierżawy pola biwakowego, obowiązujących w latach 2011-2013 (I półrocze) a zawartych w latach 1997-2000, ich postanowienia – jak wynika z wyjaśnień Burmistrza – słabo lub w sposób dość ograniczony zabezpieczały interesy Miasta Władysławowa w kwestii możliwości wcześniejszego rozwiązania umowy, co może powodować znacznej wysokości roszczenia odszkodowawcze dzierżawców. Pomimo iż z wyjaśnień Burmistrza wynika, że w marcu 2011 r. podjął pierwsze działania naprawcze zmierzające do zmiany warunków zawartych umów, to 25 lutego 2013 r. zawarł

<sup>19</sup> Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm., obowiązującej do 31 grudnia 1997 r.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., obowiązującej do 1 stycznia 1998 r.

kolejną umowę dzierżawy pola kempingowego obowiązującą od 2014 r.<sup>21</sup> (ze względu na koniec okresu obowiązywania poprzedniej umowy<sup>22</sup>), której postanowienia – w ocenie NIK – nie zabezpieczają Miasta Władysławowa skuteczniej przed roszczeniami odszkodowawczymi w przypadku rozwiązania umowy z winy dzierżawcy, niż poprzednia umowa.

W zakresie wcześniejszego rozwiązania umowy z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy, w umowie z 25 lutego 2013 r. zawarto postanowienia, zgodnie z którymi:

- w przypadku rozwiązania umowy przez wydzierżawiającego z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy przed upływem okresu umowy (nie wymieniono tych przyczyn), dzierżawcy – podobnie jak w przypadku poprzedniej umowy (w której wymieniono te przyczyny) – nie przysługuje zwrot poniesionych nakładów,
- w przypadku rozwiązania umowy przed upływem jej obowiązywania, rozliczenie nakładów niezwiązanych trwale z przedmiotem dzierżawy nastąpi w ten sposób, że wydzierżawiający może według swego wyboru żądać przywrócenia stanu poprzedniego albo zatrzymać nakłady płacąc dzierżawcy 1/15 ich wartości (umowę zawarto na 15 lat) na dzień rozwiązania umowy ustalonej przez rzeczoznawcę powołanego przez strony – tak jak w poprzedniej umowie (przy czym w poprzedniej umowie, zawartej na 13 lat, wydzierżawiający mógł zatrzymać nakłady płacąc 1/13 ich wartości na dzień rozwiązania umowy, ustalonej przez rzeczoznawcę powołanego przez wydzierżawiającego, za każdy niewykorzystany rok dzierżawy).

(dowód: akta kontroli str. 179-191, 500-501)

3. Spośród ww. dziewięciu umów dzierżawy, zawartych lub obowiązujących w latach 2011-2013 (I półrocze), w jednym przypadku<sup>23</sup> Zastępca Burmistrza zawarł umowę dotyczącą oddania nieruchomości w dzierżawę pomimo braku porozumienia z Dyrektorem UM, wymaganego art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach morskiego pasa nadbrzeżnego wymagane jest porozumienie z właściwym terytorialnie organem administracji państwowej m.in. w razie oddania nieruchomości w dzierżawę (nieruchomość ta była przeznaczona na „uzupełnienie pola kempingowego”).

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że ww. spowodowane było najprawdopodobniej niedopatrzeniem pracownika prowadzącego sprawę.

(dowód: akta kontroli str. 286-298)

## **2.2. Kontrola i egzekwowanie postanowień umów**

*Opis stanu faktycznego*

W latach 2005-2013 (I półrocze) nie prowadzono kontroli realizacji ww. umów obowiązujących w latach 2011-2013 (I półrocze).

(dowód: akta kontroli str. 286-292, 301-306, 393-394, 498-501)

Badanie realizacji 10 ww. umów obowiązujących w latach 2011-2013 (I półrocze) wykazało m.in. że:

- w dziewięciu przypadkach nieruchomości były wykorzystywane zgodnie ich przeznaczeniem określonym w umowach, a w jednym przypadku nieruchomość była wykorzystywana niezgodnie z jej przeznaczeniem,
- w dwóch przypadkach, pomimo zakazu, dzierżawcy pól kempingowych oddali do użytkowania część nieruchomości innym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 255-260, 267-272, 301-306, 502-520, 527-534)

<sup>21</sup> Umowa dzierżawy pola kempingowego nr 94.13 z 25 lutego 2013 r.

<sup>22</sup> Umowa nr 8226/82/2000 z 2 listopada 2000 r.

<sup>23</sup> Umowa nr 8226/47/2008 z 24 lutego 2008 r.

W latach 2005-2013 (I półrocze) nie przeprowadzono żadnej kontroli realizacji umów dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, położonych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika m.in., że spowodowane to było oczekiwaniem na rozstrzygnięcia toczących się postępowań wszczętych przez inne organy. Burmistrz wyjaśnił, że wykonywanie kontroli w zakresie przestrzegania warunków umowy związanych z ochroną brzegu morskiego sprawowane jest poprzez bezpośrednie uczestnictwo przedstawicieli Miasta Władysławowa w postępowaniach prowadzonych przez właściwe kompetencyjne organy, sprawujące bezpośredni nadzór nad ochroną brzegu morskiego ale organy te nie przekazały Burmistrzowi protokołów z przeprowadzonych kontroli i oględzin, w których uczestniczył przedstawiciel Miasta Władysławowa.

(dowód: akta kontroli str. 286-292, 301-309, 445-488, 498-501, 535-541, 603-617, 621-639, 641)

Prowadzenie przez inne organy postępowań (o których mowa w pkt 3 niniejszego wystąpienia) nie uzasadniało odstąpienia od prowadzenia kontroli nieruchomości nieobjętych tymi postępowaniami oraz w zakresie, który nie należał do właściwości innych organów, np. w zakresie poddzierżawy i oddania w użytkowanie nieruchomości przez dzierżawców.

Badanie realizacji 10 ww. umów obowiązujących w latach 2011-2013 (I półrocze) wykazało m.in., że:

- a) Spośród 17 wytypowanych (na podstawie osądu kontrolera) obiektów budowlanych znajdujących się na polach kempingowych i biwakowym (po trzy obiekty na pięciu polach kempingowych i dwa na polu biwakowym), dwa na polach kempingowych nr IV i V<sup>24</sup> wybudowały podmioty, którym dzierżawcy oddali do użytkowania część nieruchomości bez wymaganej umową zgody Miasta Władysławowa<sup>25</sup>. W umowach tych wprowadzono m.in. postanowienia zakazujące bez zgody wydzierżawiającego poddzierżawiać nieruchomości lub oddać w użyczenie odpłatne i nieodpłatne – na podstawie jakiegokolwiek umowy cywilnoprawnej – osobom trzecim pod rygorem rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym po uprzednim pisemnym wezwaniu w tej sprawie.

Burmistrz wyjaśniła, że nie posiadała informacji w zakresie poddzierżawiania lub oddawania do korzystania osobom trzecim nieruchomości wydzierżawionych na pola kempingowe i w ww. przypadkach dzierżawcy nie występowali o wydanie takiej zgody. Ponadto poinformowała, że zamierza podjąć działania, celem ustalenia skali zawartych poddzierżaw przez poszczególnych dzierżawców pól kempingowych oraz planuje objąć prowadzonymi negocjacjami w sprawie zmiany warunków umów także zakres poddzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 214-234, 489-492, 502-520, 527-534)

NIK zwraca uwagę, że z pism skierowanych do dzierżawców pól kempingowych: nr III (pismo z 27 grudnia 2012 r.), nr IV (pismo z 21 grudnia 2012 r.), nr V (pismo z 27 grudnia 2012 r.) i pola biwakowego nr VI (pismo z 3 stycznia 2013 r.) dotyczących propozycji zmian postanowień umów wynika, że Burmistrz dowiedział się o poddzierżawianiu części nieruchomości już na spotkaniach z ww. dzierżawcami, które odbyły się 18 października (w przypadku pól kempingowych nr III i IV) i 8 listopada 2012 r. (w przypadku pola kempingowego nr V i pola biwakowego nr VI).

(dowód: akta kontroli str. 361-380)

<sup>24</sup> Dotyczy umów: REP. nr 2573/1999 z 6 maja 1999 r., REP. nr 2673 z 12 maja 1999 r.

<sup>25</sup> Umowy zawarte były w latach 1997-2000 przez ówczesny Zarząd Miasta Władysławowa. Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), od 27 października 2002 r. organem wykonawczym gminy jest burmistrz.

- b) Nieruchomość wydzierżawiona na utworzenie miejsca aktywnego wypoczynku była użytkowana niezgodnie z jej przeznaczeniem określonym w umowie oraz miejscowym planie. Zgodnie z postanowieniami umowy, stosownie do zapisów planu miejscowego WCH-1, na nieruchomości miało powstać sztuczne lodowisko wymienne na plac rolkowy, bar usługowo-gastronomiczny, punkt informacji turystycznej, sanitariaty, parking samochodowy, wypożyczalnia sprzętu sportowego, plac gier i zabaw oraz kino plenerowe, a teren miał zostać zagospodarowany zielenią i brukiem. W umowie tej zawarto m.in. postanowienia zakazujące zmiany przeznaczenia nieruchomości i stawiania obiektów budowlanych bez zgody Miasta Władysławowa, a wykorzystanie nieruchomości niezgodnie z jej przeznaczeniem i niezrealizowanie ww. inwestycji przewidzianych w umowie mogło być powodem jej rozwiązania ze skutkiem natychmiastowym.

Faktycznie na nieruchomości tej znajdował się m.in. tor do jazdy gokartami wybudowany przez poddzierżawcę.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „RDOŚ”) pismem z 12 lipca 2013 r. poinformował Burmistrza o prowadzonych na ww. działce pracach polegających na przebudowie istniejącego parkingu na tor gokartowy, co może spowodować niekorzystne oddziaływanie na chronione obszary Natura 2000 „Zatoka Pucka i Półwysep Helski” oraz „Zatoka Pucka”, ponieważ działka ta jest usytuowana w bezpośrednim sąsiedztwie rezerwatu przyrody „Ślone Łąki” oraz w sąsiedztwie siedlisk przyrodniczych stanowiących przedmiot ochrony ww. obszarów. W piśmie tym RDOŚ zwrócił się o zwrócenie szczególnej uwagi na realizację tego projektu i skutki jego realizacji.

Burmistrz pismami z 24 lipca i 22 sierpnia 2013 r. wystąpił do dzierżawcy o zajęcie stanowiska w ww. sprawie. W odpowiedzi dzierżawca pismem z 27 sierpnia 2013 r. poinformował Burmistrza, że podmiot, który zawarł z nim umowę dzierżawy, prowadzi na nieruchomości tymczasową działalność turystyczną (na okres 120 dni). Według wyjaśnień poddzierżawcy załączonych do ww. odpowiedzi, inwestycja nie oddziałuje niekorzystnie na środowisko (nie powoduje nadmiernej emisji spalin i hałasu) i nie jest przedsięwzięciem wymagającym oceny oddziaływania na środowisko (nie kwalifikuje się do kategorii toru wyścigowego lub próbnego wymagającego takiej oceny).

Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami Urzędu pismem z 24 września 2013 r. przekazał ww. stanowisko RDOŚ, a pismem z 2 grudnia 2013 r. poinformował inwestora, że zagospodarowanie przedmiotowej działki poprzez stworzenie „terenu o charakterze sportowo-rekreacyjnym – ekologicznego parku rozrywki (placu zabaw), na którym wytyczony mógłby zostać tor do jazdy amatorskimi gokartami” – jest sprzeczne z funkcją parkingową określoną w obowiązującym planie miejscowym.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że nie wydawał zgody na lokalizację toru gokartowego i że zamierza podjąć działania zmierzające do zapewnienia zagospodarowania przedmiotowej działki zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie planów miejscowych oraz ochrony przyrody, poprzez zobowiązanie dzierżawcy do prawidłowego wykonania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 246-259, 301-306, 386-392, 489-492, 496-497)

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Burmistrza w zbadanym zakresie.

### 3. Działania w zakresie ochrony brzegu morskiego przed nielegalnym wykorzystywaniem w związku z uzyskanymi informacjami, skargami i wnioskami.

*Opis stanu faktycznego*

W latach 2005-2013 (I półrocze) do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi i wnioski dotyczące realizacji umów obowiązujących w latach 2011-2013 (I półrocze). Ponadto w latach 2011-2013 (I półrocze) nie wpłynęły żadne skargi i wnioski dotyczące ochrony brzegu morskiego.

W okresie 2005-2013 (I półrocze) do Urzędu wpłynęły m.in. następujące pisma zawierające informacje dotyczące nielegalnego wykorzystania brzegów morskich:

– Pismem z 28 lutego 2007 r. Dyrektor UM poinformował Burmistrza o wykonywaniu przez dzierżawców pola kempingowego nr IV i pola biwakowego nr VI, prac zmieniających sposób ich zagospodarowania bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, tj. z naruszeniem art. 59 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i zwrócił się o podjęcie stosownych działań w celu rozwiązania tego problemu. Prace te polegały na nawożeniu ziemi i jej rozplantowaniu w celu podniesienia rzędnej terenu. Dodatkowo Dyrektor UM poinformował, że przygotowania do wykonania podobnych prac są prowadzone na innych polach kempingowych na Półwyspie Helskim. W związku z ww. zawiadomieniem Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami wystąpił do dzierżawców ww. pola kempingowego i pola biwakowego z pismem przypominającym o obowiązkach utrzymania dzierżawionych nieruchomości zgodnie z warunkami wynikającymi z zawartych umów.

– Dwoma pismami z 19 sierpnia 2009 r. RDOŚ, w związku z prowadzonym przez siebie postępowaniem administracyjnym dotyczącym szkody w środowisku spowodowanej działalnością dzierżawców dwóch pól kempingowych (nr II i nr IV), wnioskował do Burmistrza o rozważenie możliwości rozwiązania lub renegotjacji umów dzierżawy, aby ich uregulowania nie naruszały przepisów prawa z zakresu ochrony przyrody, ochrony środowiska oraz miejscowego planu. Jednocześnie poinformował o ujawnionych działaniach, które polegały m.in. na nadbudowie brzegu z piasku z Zatoki Puckiej (przy wykorzystaniu spychacza) i obcego materiału ziemnego, co spowodowało m.in. zniszczenie fragmentów chronionych siedlisk przyrodniczych.

W związku z powyższym, Burmistrz wystąpił do dzierżawców ww. pól kempingowych z propozycją zmiany treści umów poprzez wprowadzenie postanowień dotyczących szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu wynikających z miejscowego planu. Jeden z dzierżawców nie zgodził się na dokonanie proponowanych zmian, a drugi nie odniósł się do propozycji zmian.

– 27 grudnia 2010 r. Burmistrz otrzymał do wiadomości pismo RDOŚ w sprawie bezumownego użytkowania nadbudowanego w stosunku do naturalnej linii brzegowej terenu strefy brzegowej stanowiącego własność Skarbu Państwa, przez dzierżawców przylegających do nich pól kempingowych i pola biwakowego (w 1997 r. przez dzierżawcę pola kempingowego nr IV, w 2004 r. przez dzierżawców pola kempingowego nr II i pola biwakowego nr VI i w 2007 r. przez dzierżawców pól kempingowych nr I, III i nr V). W związku z ww. pismem Burmistrz wezwał wszystkich dzierżawców pól kempingowych do zaniechania bezumownego użytkowania gruntów Skarbu Państwa.

– Pismem z 24 sierpnia 2011 r. Prokuratura Okręgowa w Gdańsku zawiadomiła Burmistrza o wszczęciu śledztwa w sprawie spowodowania w latach 2006-2011 (do czerwca) zniszczeń w świecie roślinnym i zwierzęcym w znacznych rozmiarach poprzez wykonywanie, bez wymaganego pozwolenia, robót budowlanych

polegających na nanoszeniu materiału ziemnego i powiększaniu plaż na terenach czterech dzierżawionych pól kempingowych (nr II, nr III, nr IV, nr V) i pola biwakowego nr VI.

- 12 września 2011 r. i 30 stycznia 2012 r. Burmistrz otrzymał decyzje wydane przez RDOŚ, odpowiednio 7 września 2011 r. i 23 stycznia 2012 r., uzgadniające warunki przeprowadzenia przez dzierżawców dwóch pól kempingowych (nr II i nr IV) działań naprawczych w środowisku dotyczących chronionych siedliskach przyrodniczych. Postępowania w ww. sprawach RDOŚ wszczął 28 kwietnia 2009 r. na podstawie zgłoszenia szkody dokonanego przez Zarząd Nadmorskiego Parku Krajobrazowego (dalej: „NPK”) z 27 kwietnia 2009 r. Z uzasadnień decyzji wynika, że w wyniku przeprowadzenia przez dzierżawców robót ziemnych polegających na nadbudowie brzegu zatokowego, m.in. przy wykorzystaniu: maszyn budowlanych i piasku z dna Zatoki Puckiej (w przypadku jednego pola kempingowego) lub obcego materiału ziemnego i odpadów (w przypadku drugiego pola kempingowego) zniszczono lub uszkodzono chronione siedliska przyrodnicze. Działania naprawcze w obu przypadkach miały polegać m.in. na odtworzeniu szuwaru trzcinowego na długości minimum 50% linii brzegowej, zobowiązano dzierżawców do ograniczenia powierzchni zajmowanej przez zabudowę stałą i tymczasową do maksymalnie 40% dzierżawionego terenu, nieusuwania siedlisk kicziny<sup>26</sup> w okresie od 1 września do 15 czerwca każdego roku, lokalizowania wszelkich obiektów budowlanych w odległości nie mniejszej niż 20 m od brzegu, ograniczenia ilości przebywających jednocześnie na polu kempingowym turystów do 150 osób/ha, nieużywania ciężkiego sprzętu budowlanego i przedłożenia sprawozdań z przeprowadzonych prac odpowiednio do 31 maja i 30 września 2016 r. Ponadto na poszczególnych polach działania naprawcze miały polegać na:
  - w jednym przypadku - odtworzeniu i zabezpieczeniu nadmorskiej wydmy białej<sup>27</sup>, z rodzimego materiału piaszczystego (termin wykonania do 30 września 2013 r.) i obsadzeniu jej rodzimymi gatunkami roślin oraz zobowiązano m.in. do: zabezpieczenia wydmy przed intensywną presją turystyczną, usunięcia kamiennego fundamentu i utrzymania w należytym stanie przejść na plażę;
  - w drugim przypadku – pozostawieniu brzegu do naturalnego odtworzenia i usunięciu narzutu z płyt betonowych, kamieni i zużytych opon z obszaru linii brzegowej oraz zobowiązano m.in. do: zaniechania pobierania piasku z dna Zatoki Puckiej i z obszaru bezpośrednio sąsiadującym z polem kempingowym i używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego.

Z uzasadnień decyzji wynika także, że pracownik Urzędu brał udział w oględzinach przeprowadzonych w ramach ww. postępowań (w jednym postępowaniu w 2009 r., a w drugim – w 2010 r.).

- Pismem z 6 lipca 2012 r. RDOŚ wniósł o podjęcie przez Burmistrza pilnych działań w związku ze stwierdzeniem (w czerwcu 2012 r.) naruszeń miejscowego planu oznaczonego symbolem WCH-1 na terenie pól kempingowych, polegających na: lokalizowaniu przyczep kempingowych i obiektów budowlanych na terenach na których obowiązuje zakaz zabudowy niezwiązanej z ochroną brzegu morskiego (w tym w odległości mniejszej niż 20 m od brzegu zatoki) oraz niezachowaniu odpowiedniej powierzchni biologicznie czynnej. Referat Gospodarki Nieruchomościami przekazał kopię tego pisma Pomorskiemu

<sup>26</sup> Kiczina na brzegu morskim: siedlisko przyrodnicze, które na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 (Dz. U. z 2010 r. Nr 77 poz. 510 ze zm.) wymaga ochrony w formie wyznaczenia obszaru Natura 2000.

<sup>27</sup> Nadmorska wydma biała: siedlisko przyrodnicze, które na podstawie rozporządzenia przywołanego w przypisie nr 23 wymaga ochrony w formie wyznaczenia obszaru Natura 2000.

Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Gdańsku (dalej: „PWINB”) w celu podjęcia stosownych postępowań administracyjnych, a pismami z 25 lipca 2012 r. poinformował dzierżawców pól kempingowych o tym, że stwierdzone przez RDOŚ naruszenia miejscowego planu w zakresie użytkowania nieruchomości naruszają także postanowienia zawartych umów dzierżawy i Burmistrz zobowiązany będzie do podjęcia postępowania dotyczącego renegeacji warunków tych umów.

- 24 i 29 listopada 2011 r. Burmistrz otrzymał do wiadomości decyzje wydane przez RDOŚ 22 listopada 2011 r. w sprawie szkód w środowisku spowodowanych przez dzierżawców pola kempingowego nr III i pola biwakowego nr VI. Postępowania w ww. sprawach RDOŚ wszczął z urzędu odpowiednio 20 maja i 10 września 2010 r. W uzasadnieniach decyzji podano, że w wyniku robót ziemnych prowadzonych przez dzierżawców w okresie od czerwca 2008 r. do kwietnia 2009 r., polegających na poszerzeniu plaży przez podgarnięcie spychaczem piasku z dna akwenu Zatoki Puckiej na teren pól kempingowych, zniszczono lub uszkodzono chronione siedliska przyrodnicze. Decyzjami nałożono na dzierżawców obowiązek wykonania działań naprawczych i zapobiegawczych polegających m.in. na: odtworzeniu pasa szuwaru trzcinowego na długości minimum 50% linii brzegowej, stworzeniu warunków do rozwoju wydmy nadmorskich, ograniczeniu ilości przebywających jednocześnie na polach kempingowych turystów do 150 osób/ha, ograniczeniu powierzchni zajmowanej przez zabudowę stałą i tymczasową do maksymalnie 40% dzierżawionego terenu, zaniechaniu pobierania z dna Zatoki Puckiej i przemieszczania piasku na obszarze bezpośrednio sąsiadującym z polami kempingowymi oraz operowania ciężkim sprzętem, nieusuwania kiziny z brzegu Zatoki Puckiej w okresie od 1 września do 15 czerwca każdego roku, lokalizowaniu wszelkich obiektów budowlanych w odległości nie mniejszej niż 20 m od brzegu Zatoki Puckiej. Jednocześnie nałożono obowiązek przedłożenia RDOŚ do dnia 31 maja 2016 r. sprawozdania z przeprowadzonych prac.

Z uzasadnień decyzji wynika także, że pracownik Urzędu brał udział w oględzinach przeprowadzonych w 2011 r. w ramach ww. postępowań.

- 24 grudnia 2011 r. Burmistrz otrzymał decyzję PWINB z 12 grudnia 2011 r. nakazującą dzierżawcy pola kempingowego nr IV rozbiórkę 28 obiektów budowlanych (tzw. „domków holenderskich”) wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę, których istnienie stwierdzono w 2009 r.
- 10 kwietnia 2013 r. Burmistrz otrzymał do wiadomości decyzję wydaną przez RDOŚ 29 marca 2013 r. w sprawie wstrzymania robót ziemnych prowadzonych przez dzierżawcę pola kempingowego nr III (stwierdzonych w marcu 2012 r.), polegających na nadbudowie plaży i budowie płotków faszynowych bez uzyskania stosownych zezwoleń, które doprowadziły do zniszczenia chronionych siedlisk przyrodniczych. Postępowanie w ww. sprawie RDOŚ wszczął z urzędu 16 kwietnia 2012 r. Decyzją nakazano dzierżawcy m.in.: wstrzymanie wszelkich prac prowadzonych na nieruchomości, usunięcie faszyny oraz nasadzeń wierzbowych w celu umożliwienia naturalnego odtworzenia siedliska wydmy białej, zaprzestanie nadsypywania plaży, usunięcie przyczep kempingowych ze strefy 20 m od brzegu, wyznaczenie dwóch przejść na plażę i przedłożenie do 10 sierpnia 2013 r. protokołu odbioru przeprowadzonych prac.

Z uzasadnienia decyzji wynika, że pracownik Urzędu brał udział w oględzinach przeprowadzonych w 2012 r. w ramach ww. postępowań.

Ponadto do Urzędu wpłynęło m.in. 10 pism różnych podmiotów (RDOŚ, Komendy Policji we Władysławowie i Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku) w sprawie przekazania im informacji i dokumentów na potrzeby prowadzonych postępowań

administracyjnych i czynności. Odpowiedzi na ww. pisma udzielono w okresie do 30 dni od dnia ich wpływu do Urzędu.

W lutym 2007 r. Zastępca Burmistrza wziął udział w naradzie w sprawie możliwości utrzymania linii brzegowej i poziomu terenu w obrębie pól kempingowych na Półwyspie Helskim, które odbyło się w UM. W spotkaniu wzięli również udział przedstawiciele UM, Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, NPK. Spotkanie dotyczyło m.in. zniszczeń wybrzeża spowodowanych sztormami, cofnięcia się linii brzegowej, a także problemu podwyższania terenu przez niektórych właścicieli pól kempingowych i potrzeby ograniczenia ruchu turystycznego, w tym miejsc na polach kempingowych. Zgodnie z ustaleniami podjętymi na tym spotkaniu, Zastępca Burmistrza przekazał Dyrektorowi UM załączniki graficzne do umów dzierżawy pól kempingowych, a w styczniu 2008 r. Burmistrz zorganizował spotkanie z dzierżawcami pól kempingowych z udziałem przedstawicieli UM. Spotkanie dotyczyło m.in. stanu postępowania administracyjnego prowadzonego przez Wojewodę Pomorskiego na wniosek Dyrektora UM w sprawie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji polegającej na prowadzeniu prac zabezpieczających brzeg Zatoki Puckiej w obrębie pól kempingowych.

(dowód: akta kontroli str. 395-488, 537, 539-540, 572-692)

W grudniu 2012 r. i styczniu 2013 r. Burmistrz przedstawił dzierżawcom propozycje zmiany treści obowiązujących umów w zakresie naliczania czynszu, których dzierżawcy nie przyjęli.

(dowód: akta kontroli str. 360-382)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

Działania Burmistrza związane z uzyskiwanymi od 2007 r. od innych podmiotów informacjami dotyczącymi nielegalnego wykorzystywania brzegów morskich przez dzierżawców pól kempingowych były nieskuteczne.

Podjęte działania polegały na:

- pisemnym przypomnieniu (w 2007 r.) dzierżawcom dwóch pól kempingowych o ich obowiązkach wynikających z zawartych umów,
- pisemnym wystąpieniu (w 2009 r.) do dzierżawców dwóch pól kempingowych z propozycją zmiany treści umów poprzez wprowadzenie postanowień dotyczących szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu wynikających z miejscowego planu,
- pisemnym wezwaniu (w 2010 r.) wszystkich dzierżawców pól kempingowych do zaniechania bezumownego użytkowania gruntów Skarbu Państwa,
- pisemnym poinformowaniu (w 2012 r.) dzierżawców wszystkich pól kempingowych o tym, że stwierdzone naruszenia miejscowego planu w zakresie użytkowania nieruchomości naruszają także postanowienia zawartych umów dzierżawy i Burmistrz zobowiązany będzie do podjęcia postępowania dotyczącego renegocjacji warunków tych umów,
- prowadzeniu od 2010 r. negocjacji zmierzających do zmiany warunków umów, w tym zabezpieczenia należytego wykonywania przez dzierżawców obowiązków wynikających z charakteru wykorzystania i położenia wydzierżawianych nieruchomości m.in. w zakresie ochrony brzegu morskiego.

Działania te nie doprowadziły do zmiany umów i zaniechania przez dzierżawców nielegalnego wykorzystywania brzegów morskich w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 395-488, 572-692)

W umowach dzierżawy pól kempingowych zobowiązano dzierżawców do prowadzenia działalności gospodarczej w przedmiocie dzierżawy z zachowaniem obowiązujących przepisów sanitarnych, ochrony środowiska i przepisów ww. ustawy

o obszarach morskich oraz innych związanych z prowadzoną działalnością, a powtarzające się zaniedbania w zakresie ww. obowiązków mogą być podstawą do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym, po uprzednim pisemnym wezwaniu dzierżawcy w tej sprawie. W przypadku rozwiązania umowy z ww. powodów, dzierżawcy nie przysługują żadne roszczenia o zwrot nakładów o charakterze trwałym, które przechodzą na własność wydierżawiającego jako odszkodowanie z tytułu kary umownej za niedotrzymanie warunków umowy bez względu na wyrażoną przez wydierżawiającego zgodę na ich poniesienie.

(dowód: akta kontroli str. 179-245, 498-501)

Z wyjaśnień Burmistrza wynika m.in., że na początku kadencji przeprowadzona została analiza prawna i finansowa obowiązujących umów dzierżawy pól kempingowych, które zawierane były w okresie kadencyjnym poprzedniego Burmistrza. Ponieważ stwierdzono, że warunki tych umów wręcz rażąco odbiegają od ustaleń obowiązujących innych dzierżawców gruntów gminnych, w marcu 2011 r. podjęte zostały pierwsze działania naprawcze zmierzające do zmiany warunków zawartych umów. Umowy te zawierają niekorzystne dla Miasta Władysławowa ustalenia, zwłaszcza finansowe. Ponadto stosunkowo słabo lub w sposób dość ograniczony zabezpieczono interesy Miasta Władysławowa w kwestii możliwości wcześniejszego rozwiązania umowy, ponieważ obecne zapisy mogą powodować znacznej wysokości roszczenia odszkodowawcze dzierżawców. W podobny, czyli w mało skuteczny sposób zabezpieczono należyte wykonywanie przez dzierżawców obowiązków wynikających z charakteru wykorzystywania i położenia wydierżawianych nieruchomości, w tym w zakresie ochrony brzegu morskiego. Zatem, mając powyższe na uwadze konieczne jest kontynuowanie prowadzonych z dzierżawcami negocjacji pomimo, że procedura zmiany treści umowy zawartej w formie aktu notarialnego wymaga takiej samej formy i zgody stron tej umowy. Negocjacje te dotyczą m.in. sposobu naliczania czynszu dzierżawnego, poddzierżawy, ochrony brzegu morskiego i przestrzegania miejscowego planu WCH-1. Rozmowy były dotychczas przeprowadzane ze wszystkimi dzierżawcami łącznie, jak i indywidualnie, w terminach: 9 kwietnia 2010 r., 4 czerwca, 18 i 22 października 2012 r., 26 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 301-309, 336-356, 498-501)

Pomimo nieskuteczności ww. prowadzonych działań, dopiero 3 stycznia 2014 r. Burmistrz ogłosił zaproszenie do składania ofert na sporządzenie dokumentacji rozliczeniowej pozwalających Burmistrzowi podjąć decyzję o wcześniejszym rozwiązaniu jednej z obowiązujących umów dzierżawy pola kempingowego, w tym opinii prawnej określającej, czy wcześniejsze rozwiązanie umowy może spowodować roszczenia odszkodowawcze. W sprawie tej wpłynęła jedna oferta.

(dowód: akta kontroli str. 383-385)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Burmistrza w zbadanym zakresie.

### 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 Kontroli<sup>28</sup>, wnosi o:

- 1) kontynuowanie działań mających na celu zmianę postanowień umów dzierżawy pól kempingowych i pola biwakowego stanowiących nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu, położonych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego, w zakresie odpowiedniego zabezpieczenia interesów

<sup>28</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Miasta Władysławowa w przypadku wcześniejszego rozwiązania umowy oraz zapewnienia zgodności postanowień umów dotyczących podnoszenia rzędnej terenu i zagospodarowaniem pasa technicznego z obowiązującymi przepisami.

- 2) systematyczną kontrolę zagospodarowania i użytkowania wydierzawionych nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, położonych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego,
- 3) podjęcie skutecznych działań w celu wyegzekwowania od dzierżawców ww. nieruchomości obowiązków określonych w umowach dotyczących zagospodarowania i użytkowania.
- 4) podjęcie działań zapewniających przekazywanie nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego w dzierżawę po porozumieniu z Dyrektorem UM.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Gdańsk,      marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Kontroler:

Rafał Wieczorkowski  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*