



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-012-06/2013

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

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 Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Jacek Żmurko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86547 z 4 października 2013 r. i nr 88864 z 7 stycznia 2014 r. 2. Rafał Wieczorkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88821 z 28 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Sztutowie, ul. Gdańska 55, 82-110 Sztutowo, (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Kochanowski, Wójt Gminy Sztutowo (dalej: „Wójt”). (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania Wójta związane z ochroną brzegów morskich² w części Mierzei Wiślanej³ znajdującej się na terenie Gminy Sztutowo (dalej: „Gmina”). 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.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wójt przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących pas techniczny zwracał się do właściwych podmiotów o wymagane opinie i uzgodnienia. Umowy dotyczące gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób, położonymi w pasie technicznym nie naruszały ww. miejscowych planów. Ponadto Wójt z własnej inicjatywy podejmował działania w zakresie ochrony brzegu morskiego.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niedostatecznym zabezpieczeniu interesów Gminy w trzech spośród pięciu obowiązujących umów dzierżawy oraz braku kontroli w zakresie zagospodarowania i użytkowania oddanych w dzierżawę nieruchomości, wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, znajdujących się w pasie technicznym.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² 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.), 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 lądu; jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Zatem jako brzeg morski należy traktować linię brzegową, obszar lądowy i morski bezpośrednio przyległy do linii brzegowej.

³ Przyjęto, że Mierzeja Wiśłana obejmuje obszar: od strony Zatoki Gdańskiej od wschodniej granicy Państwa do 30 km, a od strony Zalewu Wiślanego od 70 km (na wysokości miejscowości Kały Rybackie) do granicy wschodniej Państwa, według danych dotyczących właściwości terytorialnej Urzędu Morskiego w Gdyni podanych na stronie internetowej Urzędu Morskiego w Gdyni (<http://www.umgd.gov.pl/pium/jednostka?menuId=7972&kodJednostki=1n7snjask2.kmw0qfask1&id=31941>).

Opis stanu
faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kształtowanie ładu przestrzennego na obszarze pasa technicznego Mierzei Wiślanej

W latach 2011-2013 (I półrocze) na terenie Gminy obowiązywało łącznie sześć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: „miejscowe plany”) obejmujących 5.177 ha, tj. 81,9% powierzchni Gminy, z których trzy obejmowały pas techniczny Mierzei Wiślanej na terenie Gminy.

Wójt zwracał się do odpowiednich organów o opinie i uzgodnienia wymagane art. 17 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ dotyczące projektów ww. miejscowych planów.

(dowód: akta kontroli str. 8-161)

Powierzchnia pasa technicznego na terenie Gminy wynosi 173,2 ha, z czego powierzchnia 131,2 ha (tj. 75,7%) objęta jest obowiązującymi miejscowymi planami. Długość pasa technicznego na terenie Gminy wynosi łącznie 31,1 km, z tego miejscowymi planami objęto 25 km, tj. 80,3%, przy czym cały obszar Gminy znajdujący się na Mierzei Wiślanej⁵ został nimi objęty.

(dowód: akta kontroli str. 8-70; 309-325)

W latach 2011-2013 (I półrocze) Wójt nie wydał żadnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczącej pasa technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 8-161; 309-325)

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie kształtowania ładu przestrzennego na obszarze pasa technicznego Mierzei Wiślanej.

2. Gospodarowanie powierzonymi nieruchomościami w granicach pasa technicznego Mierzei Wiślanej stanowiącymi gminny zasób

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zawieranie umów

W latach 2011-2013 (I półrocze) Wójt zawarł trzy umowy dzierżawy⁶ dotyczące nieruchomości położonych w pasie technicznym. Ponadto w okresie tym obowiązywały dwie umowy dzierżawy⁷ dotyczące nieruchomości położonych w pasie technicznym, zawarte w latach wcześniejszych.

W okresie tym nie obowiązywały żadne umowy sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie i najem takich nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 165-265)

Wszystkie ww. umowy Wójt zawarł w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni (dalej: „UM”), wymaganych art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸, uwzględniając warunki tych porozumień.

(dowód: akta kontroli str. 165-166)

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

⁵ Licząc od 70 km długości brzegu morskiego od strony Zalewu Wiślanego do 30 km długości brzegu od strony Zatoki Gdańskiej.

⁶ Nr NE-72243/02/2011 z dnia 1.02.2011 r., nr NE.6845.63.2011 z dnia 20.10.2011 r. i nr 6845.43.2013 z dnia 3.06.2013 r.

⁷ Nr 72242-66/2003 z dnia 4.11.2003 r. i nr 72243/45/2009 z dnia 1.09.2009 r.

⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr. 102, poz. 651 ze zm.

Ww. umowy nie naruszały zapisów miejscowych planów, w tym dotyczących przeznaczenia i funkcji wskazanych w kartach terenu.

(dowód: akta kontroli str. 165-308)

Spośród ww. pięciu umów, w dwóch⁹, które dotyczyły tej samej nieruchomości, zawarto postanowienia zabezpieczające interesy Gminy w przypadku nieprzestrzegania ich warunków i umożliwiające ich kontrolę, a w trzech umowach takich postanowień nie zawarto. Ponadto w przypadku jednej umowy¹⁰, dotyczącej nieruchomości położonej w pasie technicznym, która zobowiązywała dzierżawcę do wybudowania budynku, Urząd nie zamieścił postanowień dotyczących uzgodnienia nakładów poczynionych przez dzierżawcę oraz ich rozliczenia w przypadku rozwiązania umowy.

W przypadku trzech umów¹¹, dotyczących nieruchomości położonej w pasie technicznym, sporządzono protokoły przekazania nieruchomości, określające m.in. przedmiot dzierżawy i jego opis wraz ze wskazaniem istniejących obiektów budowlanych i ich stanu, a w przypadku dwóch umów takich protokołów nie sporządzono, ponieważ (jak wyjaśnił Wójt) były one niezabudowane.

(dowód: akta kontroli str. 266-308; 332-342)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie zachowano należytej staranności przy zawieraniu trzech¹², spośród pięciu ww. umów dzierżawy. Niedostatecznie zabezpieczono interesy Gminy, ponieważ nie zamieszczono w nich postanowień o możliwości kontroli tych umów realizacji i wypowiedzenia w przypadku użytkowania dzierżawionych nieruchomości w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem. Mogło to utrudniać realizację obowiązku gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, określonego w art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 266-308)

Wójt wyjaśnił, że brak ww. zapisów wynika z przeoczenia osoby przygotowującej umowy dzierżawy i odpowiednie zapisy zostaną wprowadzone do umów aneksami.

(dowód: akta kontroli str. 327-329)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przypadku jednej¹³ z ww. umów, która zobowiązywała dzierżawcę do wybudowania nowego budynku pensjonatu, nie zamieszczono postanowień dotyczących uzgodnienia nakładów poczynionych przez dzierżawcę oraz ich rozliczenia w przypadku rozwiązania umowy.

Brak takich regulacji stwarza ryzyko konieczności zwrotu nieuzgodnionych nakładów, w szczególności w przypadku uzasadniającym rozwiązanie umowy z winy dzierżawcy, co może znacznie utrudnić wzajemne rozliczenia stron umowy.

(dowód: akta kontroli str. 226-308)

Wójt wyjaśnił, że brak ww. zapisów wynika z przeoczenia osoby przygotowującej umowy dzierżawy i odpowiednie zapisy zostaną wprowadzone aneksami.

(dowód: akta kontroli str. 327-329)

2.2. Kontrola i egzekwowanie postanowień umów

Do końca I półrocza 2013 Wójt nie kontrolował realizacji ww. umów.

(dowód: akta kontroli str. 309-325)

⁹ Nr 72243/45/2009 i Nr 6845.43.2013

¹⁰ Nr 72242-66/2003

¹¹ Nr NE-72243/02/2011, Nr NE.6845.63.2011 i Nr 72242-66/2003

¹² Nr 72243/02/2011 obowiązująca do 31 stycznia 2031 r., , Nr NE.6845.63.2011 obowiązująca do 19 października 2031 r. i Nr 72242-66/2003 obowiązująca do 31 sierpnia 2023 r.

¹³ Nr 72242-66/2003

Wójt wyjaśnił, że nadzór nad prawidłowością realizacji umów ograniczał się jedynie do kontroli terminowości płacenia czynszu.

(dowód: akta kontroli str. 313-314; 366-379)

Badanie realizacji wszystkich czterech umów dzierżawy obowiązujących w trakcie kontroli NIK w zakresie zagospodarowania i użytkowania nieruchomości:

- w przypadku trzech z ww. umów dzierżawy¹⁴ nie wykazało nieprawidłowości w zakresie użytkowania nieruchomości,
- w przypadku jednej umowy dzierżawy¹⁵ stwierdzono naruszenie postanowień umów i miejscowego planu.

(dowód: akta kontroli str. 266-308; 346-353; 354-365)

Ustalone
nieprawidłowości

Wójt nie sprawował kontroli nad zagospodarowaniem i użytkowaniem wydzierżawionych nieruchomości. Nie skontrolował żadnej z czterech ww. nieruchomości w zakresie zagospodarowania i użytkowania nieruchomości z powodu braku niepokojących sygnałów (jak wynika z wyjaśnień Wójta), pomimo, że w dwóch¹⁶ umowach przewidziano takie prawo. W przypadku umów dzierżawy¹⁷ dotyczących tej samej nieruchomości kontrola NIK wykazała naruszenie postanowień § 2 w związku z § 6 tych umów, tj. wykorzystywanie nieruchomości niezgodnie z jej przeznaczeniem, poprzez ustawienie na dzierżawionym terenie obiektów, które nie były przewidziane w umowie (przyczepy kempingowej pełniące funkcje baru oraz budynku gospodarczego trwale związanego z gruntem). Usytuowanie ww. obiektów naruszało także postanowienia miejscowego planu, w tym przeznaczenie i funkcję terenu określonych w karcie terenu¹⁸ (teren zieleni naturalnej) oraz zasady zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy (utrzymanie stanu istniejącego z możliwością zapewnienia dojścia do pomostów). W trakcie kontroli NIK dzierżawca poinformował Gminę o dokonaniu rozbiórki budynku gospodarczego i o zamiarze przeniesienia przyczepy kempingowej w lutym 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 309-321, 354-355, 360-361, 385)

Brak wpływu niepokojących sygnałów był więc niewystarczającym uzasadnieniem odstąpienia od takich kontroli, czego potwierdzeniem są ww. stwierdzone nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 309-321)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie gospodarowania powierzonymi nieruchomościami w granicach pasa technicznego Mierzei Wiślanej z powodu przypadków niezawarcia w umowach dzierżawy postanowień dotyczących odpowiedniego zabezpieczenia interesów Gminy oraz braku kontroli w zakresie zagospodarowania i użytkowania dzierżawionych nieruchomości.

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

Opis stanu
faktycznego

Do końca I półrocza 2013 r. do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi i wnioski dotyczące realizacji ww. umów dzierżawy. Ponadto w latach 2011-2013 (I półrocze) nie wpłynęły żadne skargi i wnioski dotyczące ochrony brzegu morskiego.

(dowód: akta kontroli str. 162-164; 366-367; 380-384)

¹⁴ Nr NE-72243/02/2011, nr NE.6845.63.2011 i nr 72242-66/2003

¹⁵ Nr 72243/45/2009

¹⁶ Nr 72243/45/2009 i Nr 6845.43.2013

¹⁷ Nr 72243/45/2009 i nr 6845.43.2013

¹⁸ Wskazaną w pkt. 11 karty terenu nr 38.1Zn, tj. m.in. zakazu wszelkiej zabudowy, w tym wykonywania obiektów budowlanych bez uzyskania zgody z właściwego urzędu.

Pomimo braku skarg i wniosków, w latach 2011-2013 (I półrocze) w zakresie ochrony brzegów morskich Wójt, celem zapobieżenia degradacji przez turystów wydmy zlokalizowanej w pasie technicznym, z własnej inicjatywy wyremontował sześć zejść na plażę oraz złożył wniosek o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego wykonania projektów zagospodarowania terenów przyplażowych, w tym remont innych zejść na plażę, co – według wyjaśnienia Wójta – w znacznym stopniu przyczyni się do ograniczenia zniszczeń pasa technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 309-326)

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o:

- 1) podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie w umowach dzierżawy nieruchomości położonych w pasie technicznym interesów Gminy poprzez wprowadzenie zapisów umożliwiających kontrolę ich realizacji oraz uwzględniających możliwość wypowiedzenia umów w przypadku użytkowania nieruchomości w sposób niezgodny z przeznaczeniem;
- 2) prowadzenie kontroli i egzekwowanie obowiązku przestrzegania warunków umów dzierżawy i planów zagospodarowania dotyczących użytkowania nieruchomości położonych w pasie technicznym.

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 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, dnia 13 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy:
Jacek Żmurko
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

Rafał Wieczorkowski

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis