



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.011.01.2018

P/18/031

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy 1) Maria Mieszalska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/127/2018 z 24.07.2018 r.
2) Małgorzata Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/100/2018 z 28.05.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Morski w Gdyni (dalej „Urząd”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Wiesław Piotrkowski, Dyrektor Urzędu od 20 lipca 2016 r., wcześniej Bogdan Rojek p.o. Dyrektora Urzędu (od 15 czerwca 2016 r. do 19 lipca 2016 r.), Tadeusz Hatałski, Dyrektor Urzędu (od 12 lutego 2016 r. do 18 kwietnia 2016 r.) i Andrzej Królikowski (od 1 września 2005 r. do 12 lutego 2016 r.) (dalej: „Dyrektor”)

(dowód: akta kontroli str. 5-11)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie wykorzystania pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie ocenia się działania Dyrektora dotyczące:

- wyznaczenia granic pasa technicznego i pasa ochronnego na całej długości linii brzegowej obszaru podległego Urzędowi,
- ustanowienia, wdrażania i egzekwowania przepisów porządkowych w pasie technicznym,
- podawania do publicznej wiadomości zarządzeń dotyczących wyznaczenia granic pasa technicznego i pasa ochronnego, oraz zmian w tym zakresie, a także zarządzenia porządkowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych właściwych ze względu na terytorialny zakres obowiązywania,
- uzgadniania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały przede wszystkim na:

- nieprawidłowym uzasadnieniu faktycznym, pięciu decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska i dwóch decyzji w sprawie odmowy wyrażenia zgody na powyższe,
- nieterminowym wydaniu trzech postanowień o uzgodnieniu projektu decyzji pozwolenia na budowę na terenie pasa technicznego,

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

- uniemożliwieniu stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji w postępowaniach w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska,
- nieterminowym przesłaniu do Ministra Infrastruktury i Rozwoju zażalenia na postanowienie Dyrektora Urzędu,
- nierozpatrzeniu i niezafatwieniu ponownie sprawy uchylonej w całości i przekazanej do ponownego rozpatrzenia decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określenie i wyznaczenie w terenie granic pasa technicznego i pasa granicznego na całej długości brzegu.

Opis stanu faktycznego

1.1. Terytorialny zakres działania Dyrektora Urzędu obejmuje m.in. linię brzegową o długości 349 km² oraz pas nadmorski położony w granicach województw: Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego.

Dyrektor Urzędu określił granice pasa technicznego i pasa ochronnego na całej długości linii brzegowej obszaru podległego Urzędowi.

W Urzędzie opracowano procedurę dotyczącą zasad przygotowania dokumentacji niezbędnej do wydania zarządzenia Dyrektora Urzędu w sprawie określenia granic pasa technicznego oraz granic pasa ochronnego³.

W procedurze określono: osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań, opis postępowania (m.in. rozpoczęcie postępowania, uzgodnienia wewnętrzne, uzgodnienia i opiniowanie zewnętrzne, wydanie decyzji określającej przebieg pasa nadbrzeżnego, publikację zarządzenia w dzienniku wojewódzkim) oraz dokumentację związaną z wyznaczeniem pasa nadbrzeżnego.

Pomiary geodezyjne związane z wyznaczeniem granic pasa technicznego wykonywał zespół pomiarowy Wydziału Zabezpieczenia Geodezyjnego Urzędu⁴.

(dowód: akta kontroli str. 16-18, 79-96, 128-133)

W 2015 r., z powodu stwierdzonych zmian w ukształtowaniu strefy przybrzeżnej oraz konieczności dostosowania przebiegu granic pasa technicznego do wymogów wynikających z rozporządzenia w sprawie pasa technicznego⁵, dokonano aktualizacji granic pasa technicznego na odcinkach brzegu morskiego na terenie gminy Krynica Morska od strony Zatoki Gdańskiej. Podczas wizji terenowej Inspektoratu Ochrony Wybrzeża zaobserwowano, że w obrębie 0-0.6 kilometrażu wybrzeża morskiego nastąpiły liczne ubytki w drzewostanie na obszarze pasa technicznego⁶. Projektowane poszerzenie obszaru pasa technicznego, na tym

² z czego 175 km stanowi długość wybrzeża, 72 km - Półwysep Helski i 102 km - Zalew Wiślany

³ Załącznik nr 2 do Księgi Jakości - spis procesów, procedur, instrukcji i formularzy, Procedura określenia granic pasa nadbrzeżnego PS37.PD-02

⁴ Zgodnie z § 58 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego do zakresu działania Wydziału Zabezpieczenia Geodezyjnego Urzędu należało m.in.:

- prowadzenie pomiarów geodezyjnych na potrzeby komórek organizacyjnych Urzędu, zwłaszcza zabezpieczenia potrzeb Inspektoratu Ochrony Wybrzeża i Wydziału Oznakowania Nawigacyjnego, w tym okresowych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych brzegu i oznakowania nawigacyjnego na obszarze pasa technicznego i portów administrowanych przez Urząd,
- określanie, geodezyjne wyznaczenie, aktualizacja pasa technicznego i prowadzenie dokumentacji geodezyjnej tego pasa;
- określanie, wyznaczenie, prowadzenie dokumentacji i aktualizacja granic pasa ochronnego;

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczenia ich granic (Dz. U. Nr 89, poz. 820, ze zm.) (dalej: rozporządzenie w sprawie pasa technicznego)

⁶ Las wspierał procesy ochrony brzegu morskiego stanowiąc naturalną osłonę przed wiatrem i osuwiskami, a w przypadku wystąpienia zjawiska ekstremalnego i przerwania wałów wydmyowych stanowił rezerwową powierzchnię chroniącą przed zjawiskami sztormowymi.

odcinku miało na celu włączenie nowych gruntów pokrytych lasami w obszar pasa technicznego⁷. Ponadto na odcinku 14.3 -14.5 kilometrażu wybrzeża morskiego stwierdzono występowanie wzmożonej erozji brzegu morskiego⁸ co sprawiło, że przebieg granicy pasa technicznego nie spełniał wymogów § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie pasa technicznego.

Po uzyskaniu opinii Rady Miejskiej w Krynicy Morskiej oraz Rejonowego Zarządu Infrastruktury wydano Zarządzenie nr 9 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy Krynica Morska na obszarze przyległym do Zatoki Gdańskiej⁹.

(dowód: akta kontroli str.145-153)

Badaniem objęto pięć pięćsetmetrowych odcinków pasa technicznego. W badanych lokalizacjach wyznaczenia pasa technicznego dokonano w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie pasa technicznego pod względem przewidzianych tam szerokości minimalnych i maksymalnych oraz uwarunkowań dla różnych rodzajów brzegu (wydma, brzeg płaski).

(dowód: akta kontroli str. 97-117, 1303-1330)

W latach 2014-2018 (do 30.06.) Agencja Mienia Wojskowego występowała do Urzędu z wnioskami o uzyskanie porozumienia wymaganego art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2¹⁰ ustawy o gospodarce nieruchomościami¹¹. Łącznie w latach objętych kontrolą wpłynęło do Urzędu dziewięć takich wniosków, z czego jeden złożony w 2016 r. dotyczył nieruchomości położonej w granicach pasa technicznego, a pozostałe osiem dotyczyły nieruchomości położonych w granicach pasa ochronnego.

(dowód: akta kontroli str. 314-381)

Dyrektor Urzędu pismem z 19.05.2016 r. (INZ3-MM-815-94/16) wyraził zgodę na dokonanie czynności prawnej, polegającej na sprzedaży prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa – Agencji Mienia Wojskowego, oznaczonych w ewidencji gruntów jako działki nr 3/1 o powierzchni 188m² i nr 3/2 o powierzchni 1617 m² położonych w obrębie 0009 Nowa Pasłęka, na obszarze pasa technicznego. Jednocześnie poinformował, że:

- sposób zagospodarowania ww. nieruchomości uwzględniać musi ograniczenia wynikające z faktu położenia na: obszarze pasa technicznego¹², obszarze chronionego Krajobrazu Wybrzeża Staropruskiego¹³, obszarze Natura 2000 OSO „Zalew Wiślany” (dyrektywa ptasia) i obszarze Natura 2000 SOO „Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana” (dyrektywa siedliskowa),
- dla przedmiotowego terenu nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a przeznaczenie przedmiotowych nieruchomości określone zostało w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Braniewo¹⁴.

⁷ Zmiana ta została skonsultowana z Nadleśniczym Nadleśnictwa Elbląg, który przekazał grunty Urzędowi Morskiemu w Gdyni na cele wynikające z art. 40 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788 ze zm.).

⁸ Ze względu na cofanie się wału wydmowego w stronę lądu przewidziano poszerzenie pasa technicznego na tym odcinku

⁹ Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2015 r. poz. 2172

¹⁰ W odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach morskiego pasa nadbrzeżnego wymagane jest porozumienie z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej, w razie:

1) sprzedaży, oddawania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę - na obszarze pasa technicznego;

2) sprzedaży lub oddawania w użytkowanie wieczyste - na obszarze pasa ochronnego.

¹¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

¹² w którym obowiązują przepisy Zarządzenia porządkowego nr 3 – zagospodarowanie nieruchomości położonych w granicach pasa technicznego wymaga ponadto uzyskania decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni zwalającej z zakazu określonego w art. 88 lit. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566, ze zm.)

¹³ w którym obowiązują wymogi określone w rozporządzeniu nr 38 Wojewody Warmińsko Mazurskiego z dnia 23 kwietnia 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2008 r. Nr 71, poz. 1364)

¹⁴ Zatwierdzonego uchwałą nr 74/VI/2012 Rady Gminy Braniewo z dnia 26 października 2012 r.

Z-ca Dyrektora ds. Technicznych Urzędu wyjaśniła, że nie są znane Urzędowi przypadki sprzedaży przez Agencję Mienia Wojskowego gruntów wyłączonych spod jurysdykcji Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 314-315, 345-365)

1.2. W latach 2014-2018 (do 30.06) Dyrektor Urzędu wydał sześć zarządzeń określających granice pasa technicznego dla gmin: Elbląg¹⁵, Krynica Morska od strony Zalewu Wiślanego¹⁶, Krynica Morska od strony Zatoki Gdańskiej¹⁷, Stegna¹⁸, Gdynia¹⁹ i Tolkmicko²⁰.

Urząd wyznaczył granice pasa technicznego po zasięgnięciu, wymaganych przepisami art. 36 ust. 5 pkt 1 ustawy o obszarach morskich²¹, opinii właściwych rad gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej - po zasięgnięciu opinii tych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 154-225)

Rada Miejska w Krynicy Morskiej, opiniując projekt przebiegu granic pasa technicznego na terenie Gminy Krynica Morska na obszarze przyległym do Zatoki Gdańskiej (pismo z 19.05.2015 r.), wniosła uwagi dotyczące:

- wyłączenia z terenu projektowanego pasa technicznego sześciu działek²² położonych w obrębie ewidencyjnym Krynica Morska,
- uzupełnienia oznaczenia na mapach projektu pasa technicznego od strony Zatoki Gdańskiej o granice trzech przystani morskich²³ i wyłączenie tych obszarów z terenu pasa technicznego.

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśniła, że zgłoszona uwaga dotycząca wyłączenia powyższych działek nie mogła zostać uwzględniona w związku z ochroną płaskiego, wydmowego brzegu morskiego na odcinku występującego na tym terenie.

(dowód: akta kontroli str. 206-209, 308-309)

W badanym okresie Urząd nie wyznaczał i nie aktualizował granic pasa ochronnego.

(dowód: akta kontroli str. 154-156)

Dyrektor Urzędu, w ramach uzgodnień projektów planów zagospodarowania przestrzennego, wnosił uwagi dotyczące zmiany przebiegu granicy pasa technicznego, w przypadku rozbieżności pomiędzy wrysowanym na rysunku projektu planu przebiegiem pasa a przebiegiem określonym w załączniku graficznym do zarządzenia Dyrektora Urzędu w sprawie określenia pasa technicznego.

Burmistrz Jastarni, pismem z 01.10.2014 r., wystąpił do Urzędu o uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta

¹⁵ Zarządzenie nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 3 marca 2015 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy wiejskiej Elbląg (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2015 r. poz. 845)

¹⁶ Zarządzenie nr 7 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 14 września 2016 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy Krynica Morska, na obszarze przyległym do Zalewu Wiślanego, Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2016 poz. 3170

¹⁷ Zarządzenie nr 9 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy miejskiej Krynica Morska na obszarze przyległym do Zatoki Gdańskiej, Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2015 r., poz. 2172

¹⁸ Zarządzenie nr 2 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 8 marca 2016 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy Stegna, Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2016 r., poz. 1188

¹⁹ Zarządzenie nr 10 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie Miasta Gdyni (woj. pomorskie), Dz. Urz. Woj. Pomorskiego 2017r., poz. 3890

²⁰ Zarządzenie nr 7 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 11 września 2017 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy Tolkmicko (powiat: elbląski, województwo: warmińsko-mazurskie) Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2017, poz. 3632

²¹ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2205, ze zm.)

²² dotyczy działek o numerach: nr 28/40, nr 28/41, 28/28, 28/30, 28/31 i 686/10

²³ Dotyczy przystani morskiej w Krynicy Morskiej, przystani morskiej: „Leśniczówka” w Krynicy Morskiej i przystani morskiej w Piskach (Nowa Karczma).

Jastarnia²⁴. Rozpatrując projekt planu w zakresie właściwości Dyrektora Urzędu, stwierdzono, że: południowa część terenu objętego projektem planu położona była w granicach pasa technicznego brzegu morskiego, fragment południowo-wschodni leży w granicach portu morskiego w Jastarni a pozostała część terenu objętego projektem położona była w granicach pasa ochronnego.

Postanowieniem z 28.10.2014 r. Dyrektor Urzędu uzgodnił ww. projekt wnosząc trzy uwagi²⁵ dotyczące: uściślenia zapisów miejscowego planu dla terenu położonego w pasie technicznym, w obszarze wydmy stanowiącej naturalną ochronę terenu przed działaniem morza oraz konieczności zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z zapisami obowiązującego zarządzenia Dyrektora²⁶ oraz rozporządzenia w sprawie ustalenia granicy portu morskiego w Jastarni²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 48-61, 306-307)

Burmistrz Tolkmicka, pismem z 30.04.2018 r., wystąpił do Urzędu o uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego Miasto Tolkmicko. Analiza projektu planu przedłożonego do uzgodnienia wykazała, że dokument zawierał zapisy wymagające uzupełnień i uściśleń. Stwierdzono, że część terenu objęta projektem zmiany planu obejmuje obszar portu morskiego w Tolkmicku oraz fragment pasa ochronnego brzegu morskiego. Postanowieniem z 05.06.2018 r.²⁸ Dyrektor Urzędu uzgodnił w zakresie swoich właściwości projekt zmiany przedmiotowego planu wnosząc o: usunięcie granicy pasa technicznego brzegu morskiego wrysowanego na rysunku zmiany planu w obszarze portu morskiego Tolkmicko oraz usunięcie granicy pasa ochronnego brzegu morskiego wrysowanego na rysunku zmiany planu wzdłuż granicy portu morskiego.

(dowód: akta kontroli str. 48, 62-77)

1.3. Wydane w latach objętych kontrolą Zarządzenia Dyrektora Urzędu określające granice pasa technicznego zostały ogłoszone w dziennikach urzędowych właściwych ze względu na terytorialny zakres obowiązywania.

(dowód: akta kontroli str. 154-156)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Dyrektora w latach 2014-2018 (I półrocze) w zakresie określenia granic pasa technicznego i pasa ochronnego oraz wyznaczenia tych granic w terenie na całej długości linii brzegowej obszaru podległego Urzędowi.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dyrektor Urzędu na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o obszarach morskich, wydał Zarządzenie porządkowe nr 3 z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego (dalej: „Zarządzenie porządkowe nr 3”), obowiązujące na obszarze pasa technicznego będącego w zakresie terytorialnego działania Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1286-1287)

²⁴ w rejonie ulic Mickiewicza, Nad Zatoką, Błękitnej, Portowej i Ks. Sychty

²⁵ 1) w tekście planu w § 10, w ustaleniach szczegółowych terenu wniesiono o wpisanie „obowiązuje zakaz zabudowy”,

2) na rysunku planu należy zmienić przebieg pasa technicznego brzegu morskiego poprzez wyłączenie z jego obszaru działki nr 81/2 k.m. 7,

3) na rysunku planu należy objąć granicą portu cały teren oznaczony symbolem 024 KDD

²⁶ Zarządzenie nr 9 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 18 kwietnia 2005 r. w sprawie określenia granic pasa ochronnego na terenie Miasta i Gminy Jastarnia. Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2005 r. Nr 51, poz. 997

²⁷ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie ustalenia granicy od strony łądu portu morskiego w Jastarni (Dz. U. Nr 52, poz. 628)

²⁸ Znak INZ1.2-MG-81111-07/18

2.2. Zgodnie z zapisami w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, Inspektorat Ochrony Wybrzeża wykonywał zadania w obszarze pasa technicznego rozciągającego się w woj. pomorskim i warmińsko-mazurskim. Do zakresu działania Inspektoratu należało m.in. rozpoznanie stanu brzegu i priorytetów ochrony poprzez prowadzenie jego stałego monitoringu (§ 56 ust. 1 pkt. 1 lit. b Regulaminu) jak również nadzór nad pasem technicznym oraz nakładanie kar pieniężnych, w formie decyzji administracyjnych, za naruszenie przepisów porządkowych w pasie technicznym oraz wymierzanie grzywnien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia (§ 56 ust. 1 pkt 17)²⁹.

Powyższe zadania wykonywano pod nadzorem zespołu inspektorów Inspektoratu, poprzez cztery Obwody Ochrony Wybrzeża³⁰ i 19 Obchodów Ochrony Wybrzeża³¹. Cały obszar brzegu morskiego będący we właściwości Dyrektora objęty był monitoringiem. Kierownicy Obwodów i nadzorcy Obchodów mieli przypisane w zakresie swoich obowiązków zadania do realizacji, na podstawie których można było jednoznacznie przypisać odpowiedzialność z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 118-121, 136-144, 230-269)

W Urzędzie nie opracowano planu kontroli brzegu morskiego. Lustracja pasa nadmorskiego dokonywana była przez pracowników terenowych Inspektoratu Ochrony Wybrzeża – Nadzorców Obchodów Wybrzeża, którzy w ramach swoich obowiązków służbowych wykonywali cykliczny, w ramach codziennego obchodu, przegląd terenu. Patrowania odcinków brzegu morskiego dokonywano przy użyciu pojazdów mechanicznych (motor, samochód, quad). W obwodzie Sobieszewo oraz w Trójmieście³² (ze względu na zurbanizowany teren) poruszano się również środkami transportu publicznego, natomiast w trudnym terenie (las, klif, wydmy, umocnienia brzegowe) kontrola pasa technicznego odbywała się pieszo. Dodatkowo Obwód Sztutowo wyposażono w jednostkę pływającą wspomagającą lustrację brzegów od strony Zatoki Gdańskiej i Zalewu Wiślanego.

Ponadto pracownicy Inspektoratu Ochrony Wybrzeża pomocniczo korzystali z gminnego monitoringu ogólnodostępnego w sieci internetowej (Hel, Krynica Morska, Stegna) oraz danych uzyskanych z lotniczego skanowania laserowego oraz fotoplanu zleconego przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 19, 275-277, 278-282, 285-289)

W trakcie patroli pasa technicznego sprawdzano czy nie zostały naruszone przepisy porządkowe obowiązujące w pasie technicznym, granice pasa technicznego i znaki geodezyjne. Ponadto zwracano uwagę na zmiany w ukształtowaniu terenu, wszelkie zagrożenia oraz zjawiska i zdarzenia zachodzące w strefie brzegu morskiego. Monitoring przyczyniał się również do zabezpieczenia mienia wyrzuconego przez morze.

Wyniki obchodów nadzorcy zapisywali w książkach służbowych a kierownicy Obwodów dokumentowali w formie notatek służbowych. Podczas wizji w terenie sporządzano również dokumentację fotograficzną, która przechowywana jest w Urzędzie. Wyniki obchodów oraz wszelkie sprawy związane z pasem technicznym omawiano w Urzędzie na comiesięcznych naradach kierowników obwodów.

(dowód: akta kontroli str. 134-135, 281-282)

Pracownicy Inspektoratu Ochrony Wybrzeża umieszczali ogłoszenia i tablice ostrzegawcze na terenie plaż, wydm i lasów nadbrzeżnych oraz egzekwowali

²⁹ w trybie przewidzianym w przepisach ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej

³⁰ w: Sztutowo, Sobieszewo, Rozewiu, Lubiatowie

³¹ Krynica Morska, Sztutowo, Kały Rybackie, Jantar, Frombork, Nowakowo, Gdańsk Orle, Gdynia, Gdańsk Jelitkowo, Hel, Jastarnia, Kuźnica, Chałupy, Rozewie, Karwia, Dębki, Białogóra, Lubiatowo, Stilo

³² Gdańsk, Sopot, Gdynia

naruszenie przepisów porządkowych w pasie technicznym. W badanych lokalizacjach umieszczono łącznie 147 tablic ostrzegawczych³³.

Podczas działań sprawdzających i kontrolnych pracownicy terenowi udzielali pouczeń i ostrzeżeń osobom przebywającym na terenie pasa technicznego, których zachowanie mogłoby naruszać przepisy porządkowe obowiązujące na tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 228-229)

Podczas przeprowadzonych oględzin sześciu odcinków pasa technicznego nie stwierdzono naruszenia przepisów Zarządzenia porządkowego nr 3, nie wykryto również samowoli budowlanych, dzikich i samowolnych przejść na plażę, przechodzących przez tereny wydymowe lub z umocnieniami technicznymi albo naturalnymi (zadrzewienia).

(dowód: akta kontroli str. 1331-1350)

W latach 2014-2018 (I półrocze) pracownicy Urzędu w ramach działań prewencyjnych i kontrolnych wystawili łącznie 94 mandaty na kwotę 22.500 zł, z czego: w 2014 r. - 23 mandaty na łączną kwotę 5.400 zł, w 2015 r. - 28 mandatów na kwotę 5.800 zł, w 2016 r. - 20 mandatów na kwotę 5.600 zł, w 2017 r. 20 mandatów na kwotę 5.000 zł, i w 2018 r. - trzy mandaty na kwotę 700 zł.

(dowód: akta kontroli str. 19)

Przedstawiciele służb (straży miejskiej/gminnej, straży granicznej, policji) w ramach prowadzonych z udziałem pracowników Urzędu wspólnych patroli, wystawiali mandaty w związku z naruszeniem zakazów określonych w Zarządzeniu porządkowym Nr 3.

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśniła, że Urząd nie posiada wiedzy w zakresie ilości i kwot nałożonych mandatów, ani też jaka podstawa prawna została przywołana w nakładanych mandatach.

(dowód: akta kontroli str. 307)

W latach 2014-2018 (I połowa) pracownicy Urzędu podjęli sześć działań kontrolnych po uzyskaniu powiadomień od osób trzecich.

W 2014 r. kontrola dotyczyła nielegalnego poszukiwania bursztynu na lewostronnym brzegu Wisły na odcinku ok. 600-700 m³⁴.

W 2015 r. kontrole dotyczyły:

- odpadów zgromadzonych w rejonie portu rybackiego w Kątach Rybackich³⁵,
- zalewania posesji w Suchaczu³⁶,
- niszczenia roślinności na działce w Gnieźdźewie³⁷,
- złego stanu zejścia na plażę nr 54 w Kątach Rybackich³⁸,

³³ „Chodzenie po wydmach, niszczenie roślinności, plotków faszynowych, zdejmowanie chrustu z wydmy oraz rozpalamie ognia pod karą zabronione. Urząd Morski w Gdyni” (128 szt.), Nadbrzeżny pas techniczny. Niszczenie umocnień pod karą zabronione. Urząd Morski w Gdyni” (2 szt.), Nadbrzeżny pas techniczny kopanie dołów na plaży w odległości 2 m od umocnień brzegowych i wydym pod karą zabronione. Urząd Morski w Gdyni” (4 szt.), „Przejazdy konne zabronione” (1 szt.), „Przejścia nie ma do następnego przejścia” (1 szt.), „Nadbrzeżny pas techniczny. Niszczenie umocnień pod karą zabronione. Urząd Morski w Gdyni” (1 szt.), „Uwaga, wchodzenie na umocnienia brzegowe grozi wypadkiem. Urząd Morski w Gdyni” (2 szt.), „Nadbrzeżny pas techniczny. Biwakowanie i parkowanie pojazdów mechanicznych pod karą zabronione. Urząd Morski w Gdyni” (4 szt.), „Uprawy leśne” (4 szt.)

³⁴ W wyniku kontroli ustalono, że działania odbywały się na terenie będącym poza jurysdykcją Urzędu, na gruntach Skarbu Państwa i będącym w trwałym Zarządzie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku i Państwowych Gospodarstw Leśnych Lasy Państwowe

³⁵ Kontrola w terenie wykazała, że na przedmiotowym obszarze zaobserwowano warstwę rozplantowanego gruntu w części działek wzdłuż drogi, na obszarze ok. 400 m² i nie jest możliwe wyselekcjonowanie gruntu potencjalnie obcego z gruntu rodzimego celem jego usunięcia. Działania służb ograniczono do bieżącej, ciągłej lustracji terenu i próby wyeliminowania szkodliwych działań w obrębie pasa technicznego poprzez współpracę z administracją gminy Sztutowo.

³⁶ podczas kontroli stwierdzono, teren zalewany znajduje się w pasie technicznym, w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Urząd nie planował w prac pogłębiarskich w przystani w Suchaczu i możliwości refulacji brzegu, jednak miał rozważyć rozwiązania ograniczające napływ wód sztormowych,

³⁷ Teren działki był miejscem poboru trzciny na cele jej restytucji w obszarze Półwyspu Helskiego. Wykasanie traw zlecone zostało przez Urząd Gminy Puck

- możliwej epidemii na plaży w Stegnie, Sztutowie, Jantarze i Kątach Rybackich³⁹.
(dowód: akta kontroli str. 19-47)

W sprawach dotyczących wyrażenia zgody na przeszukiwanie z wykrywaczem metalu plaż położonych w terytorialnym zakresie działania Urzędu, Inspektorat Ochrony Wybrzeża informował zainteresowanych, że Urząd nie posiada kompetencji na wydawanie zezwolenia na ww. prace i nie wydaje takich zezwoleń⁴⁰.
(dowód: akta kontroli str. 278, 283-284, 304)

2.3. Zarządzenie porządkowe Nr 3 zostało ogłoszone we właściwych miejscowo dziennikach urzędowych⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 1286-1287)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Dyrektora Urzędu w zakresie ustanowienia, wdrażania i egzekwowania przepisów porządkowych w nadbrzeżnym pasie technicznym obszaru należącego do właściwości Urzędu.

3. Rozpatrywanie przez Urząd wniosków o uzgodnienie decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawanych na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich oraz uzgadnianie przedkładanych przez organy administracji samorządowej projektów planów zagospodarowania przestrzennego.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2014-2018 (do 30.06) Inspektorat Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu uzgodnił łącznie:

- 2.348 decyzji i projektów do decyzji o pozwoleniu na budowę, z czego: 528 w 2014 r., 532 w 2015 r., 479 w 2016 r., 548 w 2017 r. i 261 do 30.06.2018 r. oraz
- 942 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z czego: 195 w 2014 r., 250 w 2015 r., 175 w 2016 r., 219 w 2017 r. i 103 do 30.06.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1358)

Dyrektor Urzędu (31.01.2018 r.) nie wydał opinii (informując o tym stronie) do wniosku o uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁴² z powodu uznania się niewłaściwym. Przedmiotowa inwestycja miała być zlokalizowana poza pasem technicznym i ochronnym, czyli poza obszarem właściwości Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1356-1357)

³⁸ Kontrola wykazała, że w związku z obsunięciem piasku powstał uskok, który wymaga zniwelowania oraz zabezpieczenia zejścia tak, aby nie następowało uszkodzenie wydm po bokach przejścia.

³⁹ Kontrole nie wykazały wylewania ścieków do morza ani zanieczyszczania fekaliami. Urząd o przedmiotowej sprawie powiadomił Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną

⁴⁰ Zgodnie z Zarządzeniem porządkowym nr 3 zabrania się bez uprzedniego zezwolenia Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w pasie technicznym: wydobywania kopalin, w szczególności piasku, żwiru, kamienia, margla, gliny, torfu, bursztynu. Według stanowiska Wydziału Prawno-Organizacyjnego w ww. Zarządzeniu mowa jest o „wydobyciu” a nie „poszukiwaniu” i Urząd w przedmiotowym zakresie nie posiada kompetencji.

⁴¹ Dz. Urz. Woj. Pomorskiego Nr 64 poz. 1443 i Dz. Urz. Warmińsko - Mazurskiego Nr 61 poz. 1024

⁴² Inwestycja drogowa pn. Projekt rozbudowy ul. Wrony w Krakowie (droga gminna klasy L) na odcinku od km 0+000.0 do km. 1+255.83 wraz z budową kanalizacji deszczowej z przyłączami, budową oświetlenia ulicznego, budową kanału technologicznego, przebudową sieci gazowej z przyłączami, przebudową sieci wodociągowej z przyłączami, przebudową sieci elektroenergetycznej z przyłączami, przebudową sieci teletechnicznej z przyłączami, rozbiórką i budową ogrodzeń oraz rozbiórką istniejących sieci uzbrojenia terenu – I etap

Na podstawie kontroli łącznie 10 postępowań administracyjnych dotyczących uzgodnienia decyzji o pozwoleniu na budowę na terenie pasa technicznego, w tym pięciu w wyniku, których Dyrektor Urzędu wydał postanowienia pozytywne⁴³ dla wnioskodawców oraz pięciu, w wyniku których wydał postanowienia, w których odmówił uzgodnienia przedmiotowych decyzji⁴⁴ ustalono, że:

- siedem postanowień wydano z zachowaniem terminu dwóch tygodni od dnia doręczenia żądania w tym zakresie, tj. zgodnie z art. 106 § 3 k.p.a.⁴⁵, a trzy z przekroczeniem tego terminu, nie informując stron o niezłaławieniu sprawy w terminie nie podając przyczyny zwłoki, i nie wskazując nowego terminu złaławienia sprawy oraz w jednym przypadku również nie pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia⁴⁶,
- trzy postanowienia pozytywne zawierały uzasadnienia, natomiast dwa nie zawierały (na podstawie art. 107 §. 4 k.p.a.). W uzasadnieniu postanowienia dotyczącego zamierzenia zlokalizowanego na klifie w Jastrzębiej Górze wskazano, iż klif jest aktywny i wszelkie prace w jego rejonie mogą w negatywny sposób wpłynąć na jego stateczność i że wymagane jest zachowanie szczególnej ostrożności dla niepogorszenia istniejących warunków gruntowych. Natomiast w przypadku jednego zamierzenia zlokalizowanego w Sopocie wskazano, iż jest zlokalizowane na terenie pasa technicznego, przeznaczenie tego pasa, informację o możliwości zwolnienia z zakazów jego dotyczących oraz o zgodności planowanego zamierzenia z planem miejscowego zagospodarowania. W drugim przypadku dotyczącym również Sopotu, wskazano że działka znajduje się w granicach pasa technicznego brzegu morskiego, inwestycja nie może wykraczać i naruszać terenu wydm otaczających,
- w odniesieniu do postanowień, w których Dyrektor odmówił uzgodnienia projektów decyzji o pozwoleniu na budowę: w dwóch przypadkach Urząd nie był właściwy do dokonania uzgodnienia⁴⁷, w dwóch przypadkach strony nie posiadały aktualnej decyzji zwalniającej z zakazów określonych w art. 81 ust. 1 ustawy Prawo wodne⁴⁸ (w tym w jednym przypadku nie została wydana decyzja zwalniająca z zakazów zawartych w art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich), i w jednym przypadku projekt budowlany nie spełniał wymogów technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 824-827, 833-834, 843-844, 852, 862-863)

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że w regulacjach wewnętrznych Urzędu nie ustalono uwarunkowań minimalnej odległości budynków (obiektów) od krawędzi klifu, ani jakie warunki w uzbrojeniu podłoża pod budynkiem powinny być spełnione w przypadku posadowienia ich na lub w pobliżu klifu, ponieważ takie warunki nie mogą być ustalone ogólnie dla każdego zamierzenia, wymogi w tym zakresie określają przepisy prawa adresowane do projektantów i inwestorów (prawo geologiczne i górnicze, prawo budowlane i związane z nimi przepisy określające warunki techniczne), a wymogi Urzędu opierają się na zlecanych (lub żądanych) ekspertyzach dla konkretnych odcinków brzegów klifowych (w przypadku realizacji określonych robót na danym odcinku lub w przypadku zaistniałych zjawisk).

(dowód: akta kontroli str. 310-315)

⁴³ Dotyczące lokalizacji w Jastrzębiej Górze, Juracie i Sopocie (trzy lokalizacje).

⁴⁴ Dotyczące lokalizacji w Helu, Gdyni, Krynicy Morskiej, Chłapowie i Swarzewie

⁴⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.).

⁴⁶ W przypadku postanowienia wydanego po 1 czerwca 2017 r.

⁴⁷ W związku ze zmianą przebiegu pasa technicznego – działka znajdowała się na terenie pasa ochronnego a tym we właściwości Starostwa Powiatowego w Pucku oraz ze względu na wystąpienie o uzgodnienie przez niewłaściwy organ – Starostę Nowodworskiego zamiast Wojewody Pomorskiego

⁴⁸ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.).

Spośród postanowień pozytywnych trzy uzgodniono bez uwag, a dwa z uwagami, wskazując warunki realizacji zamierzeń⁴⁹.

Dla każdej lokalizacji objętej postanowieniem pozytywnym dla wnioskodawcy obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w planie tym zawarto postanowienia, iż obszar znajdował się w pasie technicznym brzegu morskiego i wszelkie zmiany sposobu użytkowania i zagospodarowania terenu należy uzgodnić z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej/dyrektorem urzędu morskiego. Wydane postanowienia były zgodne z postanowieniami takiego planu, a plany zostały uzgodnione z Dyrektorem Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 805, 824-828, 833-835, 843-846, 852, 862-865)

W przypadku trzech z pięciu lokalizacji (lub ich sąsiedztwie), tj. w Jastrzębiej Górze i Sopocie (dwa postanowienia), których dotyczyły postanowienia uzgadniające projekty decyzji pozwolenia na budowę na terenie pasa technicznego w latach 2014-2018 (I-VII) wystąpiły uszkodzenia brzegu morskiego, a Urząd zainwestował środki finansowe w zabezpieczenie brzegu morskiego.

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych Urzędu wyjaśniła, że w:

– Jastrzębiej Górze w km 134,4 – 134,5 stwierdzono przemieszczenia umocnienia brzegu, wobec czego prowadzony był stały monitoring przemieszczeń umocnienia, „w latach 2014-2015 wykonano roboty mające na celu zabezpieczenie skarpy przed niekontrolowaną infiltracją wglębną wód gruntowych oraz opadowych, powodując niekontrolowane ruchy geodynamiczne, w tym osuwiskowe” o łącznej wartości ponad 1 mln zł brutto. 10 maja 2018 r. odebrano dokumentację projektową pt. „Zabezpieczenie zbocza klifu w Jastrzębiej Górze w km ok. 134,4-134,5”, a 25 czerwca 2018 r. zlecono wykonanie koreferatu do tego projektu. Uzgodniono projekt decyzji pozwolenia na budowę, ponieważ planowana inwestycja znajduje się w drugiej linii istniejącej zabudowy, w strefie poza linią potencjalnego osuwania klifu⁵⁰, z punktu widzenia ochrony brzegu morskiego, tj. podnóża klifu, brzeg jest chroniony skutecznie opaską brzegową, a dla inwestycji opracowano dokumentację geotechniczną warunków gruntowo-wodnych, w której zapisano, że nie przewiduje się niekorzystnego wpływu projektowanej zabudowy na istniejące warunki gruntowo-wodne,

– 2017 r. w Sopocie stwierdzono erozję brzegu morskiego w rejonie Mola w Sopocie i w 2017 r. wykonano we współpracy z Urzędem Miasta Sopotu refulację, której celem było odtworzenie plaż i wydmy w tym rejonie. Łączna wartość robót wyniosła 689 tys. zł, w tym wydatek poniesiony przez Urząd to 462 tys. zł brutto. Uzgodniono projekty decyzji pozwolenia na budowę, ponieważ rejon jednej inwestycji nie podlega refulacji przez Urząd, a w przypadku drugiej inwestycji Urząd nie poniósł dodatkowych kosztów na utrzymanie wydmy w jej rejonie.

(dowód: akta kontroli str. 750-753, 761-798, 825, 914-965)

3.2. W badanym okresie organy samorządu terytorialnego skierowały do Dyrektora Urzędu łącznie 318 projektów planów zagospodarowania przestrzennego celem uzgodnienia projektu planu w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, z czego w poszczególnych latach 2014-2018 (I połowa) odpowiednio: 92, 78, 63, 71 i 14.

⁴⁹ W pierwszym przypadku, iż nie dopuszcza się wykonywania robót mogących powodować drgania lub wstrząsy, wszelkie roboty budowlane należy monitorować czujnikiem drgań umieszczonym na klifie, wyniki należy przekazywać do Urzędu, a w przypadku stwierdzenia utraty stateczności klifu prace należy wstrzymać. Natomiast w drugim, dotyczącym lokalizacji w Sopocie, że roboty należy prowadzić w sposób zabezpieczający przed zniszczeniem roślinności wydmy i terenu wydmy otaczającej pawilon, taras i chodnik, poprzez wykonanie robót ze szczególną ostrożnością, nie wykluczając ręcznego sposobu ich wykonania

⁵⁰ Zgodnie z opracowaniem System Osłony Przeciwosuwiskowej SOPO Państwowego Instytutu Geologicznego Państwowego Instytutu Badawczego, na terenie objętym inwestycją nie zarejestrowano osuwisk i terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

Do 30 z ww. projektów⁵¹, tj. 9,4% Urząd zgłosił łącznie 63 uwagi⁵², a w 10⁵³ przypadkach⁵⁴, tj. 3,1% Dyrektor odmówił uzgodnienia.

W latach 2014-2018 (I połowa) w Urzędzie nie wystąpiły przypadki pozostawienia bez rozpatrzenia projektów planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani przesłanych przez organy samorządu terytorialnego.

Spośród przesłanych do zaopiniowania 10 projektów planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których Dyrektor Urzędu wydał postanowienia odmawiające uzgodnienia w zakresie swoich właściwości, w sześciu przypadkach przedmiotowe postanowienia wydano z zachowaniem terminów wyznaczonych przez strony wnioskujące o dokonanie uzgodnienia. Jeden projekt planu⁵⁵ został zaopiniowany z opóźnieniem ośmiodniowym a w stosunku do trzech planów, Urząd wystąpił, w związku z wyjątkowym nagromadzeniem spraw i koniecznością dokonania wielostronnych uzgodnień, do Burmistrza Miasta Krynica Morska⁵⁶ i Burmistrza Miasta Pucka⁵⁷ z wnioskiem o przedłużenie terminu dokonania uzgodnienia.

W badanych latach do Urzędu wpłynęło 10 wniosków (dwa w 2014 r., jeden w 2015 r., siedem w 2016 r., i jeden do 30.06.2018 r.) w sprawie uzgodnienia planu zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których Urząd nie dokonał uzgodnienia stosownie do art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁸, z powodu zlokalizowania terenów objętych planem poza obszarem pasa technicznego, pasa ochronnego oraz poza obszarem portów i przystani morskich, czyli poza terenem właściwości Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 15, 383-389)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Jeden projekt planu⁵⁹ został zaopiniowany przez Dyrektora Urzędu z opóźnieniem ośmiodniowym, w stosunku do terminu wyznaczonego przez wnioskodawcę, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zastępca Dyrektora ds. Inspekcji Morskiej wyjaśnił, że z akt sprawy trudno jest ustalić przyczyny opóźnienia a osoba prowadząca postępowanie odeszła z pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1351-1352)

2. Trzy postanowienia dotyczące uzgodnienia projektu decyzji pozwolenia na budowę na terenie pasa technicznego wydano odpowiednio 16, 18 i 67 dnia od dnia wpływu do Urzędu żądania w tym zakresie, tj. z przekroczeniem dwutygodniowego terminu na dokonanie takiego uzgodnienia, o którym mowa w art. 106 § 3 k.p.a. Ponadto nie poinformowano stron o niezłałatwieniu tych spraw w terminie, nie podano przyczyn zwłoki i nie wskazano nowego terminu ich załatwienia.

⁵¹ odpowiednio w latach objętych kontrolą: dwie, sześć, 11, sześć i pięć

⁵² odpowiednio w latach objętych kontrolą: trzy, 19, 27, siedem i siedem

⁵³ W 2014 r. do czterech, w 2015 r. do trzech i po jednym w latach 2016-2018 (do 30.06)

⁵⁴ W przypadku jednego z tych wniosków Dyrektor Urzędu wydał decyzję negatywną dla wnioskodawcy, ale po jej zaskarżeniu do Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz uchyleniu i przekazaniu przez ten organ sprawy do ponownego rozpatrzenia Dyrektor Urzędu wydał decyzję pozytywną dla wnioskodawcy. Powyższą kwestię szczegółowo opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁵ Dotyczy projektu planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego miasto Tolkmicko i fragment obrębu geodezyjnego Suchacz przesłanego przy piśmie Burmistrza Tolkmicka - Nr sprawy INZ1.2-ES-AC-8111-15/14

⁵⁶ pismem z 2014-05-05 Urząd wystąpił do Burmistrza Krynicy Morskiej z wnioskiem o przedłużenie terminu uzgodnienia przesłanych projektów planów do 14 maja 2014 r. – dot. spraw INZ1.2-ES-AC-8111-11/14 i INZ1.2-ES-AC-8111-14/14

⁵⁷ pismem z 2015-07-27 Urząd wystąpił do Burmistrza Miasta Puck z wnioskiem o przedłużenie terminu uzgodnienia przesłanych projektów planów do 20 sierpnia 2014 r. – dot. sprawy INZ1.2-MG-81150-20A/15

⁵⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm.)

⁵⁹ Dotyczy projektu planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego miasto Tolkmicko i fragment obrębu geodezyjnego Suchacz przesłanego przy piśmie Burmistrza Tolkmicka - Nr sprawy INZ1.2-ES-AC-8111-15/14

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych Urzędu wynika, że na przedłużenie terminu uzgodnień wpłynęły zmiany kadrowe, spiętrzenie liczby spraw, zmiany przepisów oraz to iż szereg spraw procedowano ustalając z projektantami niezbędne wyjaśnienia i uzupełnienia.

(dowód: akta kontroli str. 451-452, 459, 824-825, 843-846, 862-865)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie rozpatrywania wniosków i wydawania postanowień w sprawie uzgodnienia decyzji o pozwoleniu na budowę oraz uzgadniania przedkładanych przez organy administracji samorządowej projektów planów zagospodarowania przestrzennego.

4. Rozpatrywanie wniosków i wydawanie decyzji w sprawie udzielenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2014-2018 (I połowa) do Urzędu wpłynęło łącznie 2.955 wniosków w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska, w tym w poszczególnych latach 2014-2018 (I połowa) odpowiednio 574, 624, 601, 674 i 482. Spośród powyższych wniosków w przypadku łącznie 2.938, tj. 99,4% (odpowiednio 569, 623, 598, 673 i 475) wydano decyzje pozytywne dla wnioskodawców, a w przypadku 17 wniosków⁶⁰, tj. 0,6% (odpowiednio pięć, jednego, trzech, jednego i siedmiu) decyzje negatywne.

Największa liczba wniosków – 1.527⁶¹, tj. 52% dotyczyła zmiany sposobu użytkowania pasa technicznego, 1.050⁶² wniosków, tj. 35% sezonowego (tymczasowego) zagospodarowania tego pasa, a 378⁶³, tj. 13% stałego jego zagospodarowania.

(dowód: akta kontroli str. 638)

W latach objętych kontrolą, Dyrektor Urzędu, na wniosek zainteresowanych wydał łącznie 1.527 decyzji na prowadzenie działań w pasie technicznym, z czego: 1.515 pozytywnych i 12 negatywnych.

Decyzje zezwalające dotyczyły:

- prowadzenia badań naukowych - łącznie 53⁶⁴, tj. 3,5% wydanych
- nagrywania filmów - łącznie 54⁶⁵, tj. 3,6%,
- organizacji imprez okolicznościowych - łącznie 90⁶⁶, tj. 5,9%,
- rozpalenia ognisk - łącznie 78⁶⁷, tj. 5,1%,
- badania przelotu ptaków - łącznie 6⁶⁸, tj. 0,4%,
- badania zbiorowisk roślinności - łącznie 48⁶⁹, tj. 3,2%
- wjazdu samochodem – łącznie 1.130⁷⁰, tj. 74,6%

⁶⁰ W przypadku jednego z tych wniosków Dyrektor Urzędu wydał decyzję negatywną dla wnioskodawcy, ale po jej zaskarżeniu do Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz uchyleniu i przekazaniu przez ten organ sprawy do ponownego rozpatrzenia Dyrektor Urzędu wydał decyzję pozytywną dla wnioskodawcy. Powyższą kwestię szczegółowo opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁶¹ W poszczególnych latach 2014-2018 (I połowa) odpowiednio – 289, 311, 326, 334 i 267, co stanowiło ok. 50% łącznej liczby wniosków w danym roku.

⁶² W poszczególnych latach 2014-2018 (I połowa) odpowiednio – 196, 218, 219, 226 i 191, co stanowiło od 34% do 40% łącznej liczby wniosków w danym roku.

⁶³ W poszczególnych latach 2014-2018 (I połowa) odpowiednio – 89, 95, 56, 114 i 24, co stanowiło od 5% do 17% łącznej liczby wniosków w danym roku.

⁶⁴ z czego: 12 w 2014 r., 12 w 2015 r., jedna w 2016 r., 17 w 2017 r. i 11 w 2018 r. (I półrocze)

⁶⁵ z czego: 10 w 2014 r., 20 w 2015 r., 11 w 2016 r., 10 w 2017 r. i trzy w 2018 r. (I półrocze),

⁶⁶ z czego: 17 w 2014 r., 14 w 2015 r., 26 w 2016 r., 22 w 2017 r. i 11 w 2018 r. (I półrocze)

⁶⁷ z czego: 16 w 2014 r., 14 w 2015 r., 13 w 2016 r., 17 w 2017 r. i 18 w 2018 r. (I półrocze)

⁶⁸ z czego: jeden w 2014 r., jeden w 2015 r., dwa w 2016 r., jeden w 2017 r. i jeden w 2018 r. (I półrocze)

⁶⁹ z czego: 15 w 2014 r., 11 w 2015 r., 11 w 2016 r., 11 w 2017 r.

⁷⁰ z czego: 200 w 2014 r., 229 w 2015 r., 254 w 2016 r., 242 w 2017 r. i 205 w 2018 r. (I półrocze),

- odpalenia sztucznych ogni – łącznie 26⁷¹, tj. 1,7%,
- przejazdów konnych – łącznie 30⁷², tj. 2,0%

(dowód: akta kontroli str. 382, 638)

Decyzje negatywne dla wnioskodawców dotyczyły:

- w 71% (12 decyzji) niewyrażenia zgody na zmianę sposobu użytkowania pasa technicznego⁷³,
- w 29% (pięć decyzji) niewyrażenia zgody na ustawienie tymczasowych obiektów (kontenerów) na terenie pasa technicznego.

Nie wydano żadnej decyzji negatywnej dotyczącej usytuowania na terenie pasa technicznego obiektów stałych.

Uzasadnienia faktyczne decyzji, w tym ich prawidłowość oraz określone w decyzjach pozytywnych warunki ich wydania opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 638-639)

Na podstawie kontroli łącznie 10 postępowań administracyjnych dotyczących wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska, w tym pięciu w wyniku, których Dyrektor Urzędu wydał decyzje pozytywne dla wnioskodawców w tym zakresie⁷⁴ oraz pięciu, w wyniku których wydał decyzje negatywne⁷⁵ ustalono, że:

- decyzje wydano przed upływem miesiąca od dnia wpływu wniosku do Urzędu, zgodnie z art. 35 § 1 i 2 k.p.a.,
- w żadnym z postępowań, w tym zakończonych wydaniem decyzji negatywnych dla wnioskodawców przed wydaniem decyzji nie umożliwiono stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań⁷⁶,
- w żadnej z trzech decyzji wydanych po 1 czerwca 2017 r. nie zawarto pouczenia strony o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania,
- nie dokumentowano doręczenia stronom czterech decyzji negatywnych dla wnioskodawców,
- decyzje wydano z zachowaniem wewnętrznych procedur⁷⁷ w tym zakresie, z wyjątkiem nieuwzględnienia w przypadku jednego postępowania opinii Inspektoratu Ochrony Wybrzeża Urzędu, a w przypadku wszystkich (pięciu) decyzji zwalniających z zakazów obowiązujących na obszarach zagrożonych powodzią⁷⁸ niewskazania niektórych określonych we wzorze decyzji warunków takiego wykorzystania oraz niepełnego uzasadnienia decyzji w porównaniu do określonego we wzorze decyzji.

Ponadto do dnia zakończenia kontroli nie dostosowano obowiązującego w Urzędzie wzoru decyzji do:

⁷¹ z czego: 10 w 2014 r., dwa w 2015 r., pięć w 2016 r., sześć w 2017 r. i trzy w 2018 r. (I półrocze)

⁷² z czego: sześć w 2014 r., siedem w 2015 r., trzy w 2016 r., sześć w 2017 r. i osiem w 2018 r. (I półrocze)

⁷³ Niewyrażenia zgody na przejazd ok. 12 terenowych pojazdów użytkowych (UTV) – jedna decyzja, rozpalenie na plaży ogniska (10 decyzji) i biwakowanie na plaży (jedna decyzja).

⁷⁴ Dotyczących obiektów stałych w Jastrzębiej Górze, Juracie, Mechelinkach i Sopocie (dwie lokalizacje). W przypadku obiektów stałych nie wydano żadnej decyzji negatywnej.

⁷⁵ Dotyczących obiektów tymczasowych (od 120 do 180 dni) i zmiany sposobu użytkowania pasa technicznego – odpowiednio dwie i trzy decyzje.

⁷⁶ Umożliwienie stronom skorzystania z przedmiotowego prawa nie zostało uwzględnione w wewnętrznych regulacjach dotyczących wydania tego typu decyzji, a na naruszenie powyższego prawa wskazał również organ II instancji w przypadku dwóch z trzech objętych badaniem postępowań, w których wpłynęło odwołanie od decyzji Dyrektora Urzędu i zażalenie na jego postanowienie.

⁷⁷ Określonych w „Procedurze określania możliwości i warunków wykorzystania obszarów zagrożonych powodzią”, „Wydawanie zezwoleń na przejazdy konne, poruszanie samochodami, palenie ognisk w obrębie pasa technicznego” i Regulaminie Organizacyjnym.

⁷⁸ W procedurze dotyczącej sposobu użytkowania terenu nie określono wzoru decyzji.

– wprowadzonej z dniem 1 czerwca 2017 r. zmiany k.p.a. w zakresie konieczności zawierania w decyzji pouczenia strony o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania (jak wskazano powyższej wydane decyzje również nie zawierały takiego pouczenia),

– obowiązującej od 1 stycznia 2018 r. ustawy - Prawo wodne⁷⁹ – jako jedną z podstaw prawnych wydania decyzji stanowił uchylony art. 88l ust. 1 tej ustawy (w decyzjach wskazano aktualną podstawę prawną).

(dowód: akta kontroli str. 118-125, 640-749, 829-832, 836-842, 847-861, 866-880, 1288-1302)

Wydano trzy decyzje zezwalające na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska, pomimo że Inspektorat Ochrony Wybrzeża Urzędu przedstawił negatywne opinie w tym zakresie. Negatywne opinie wydano m.in. z uwagi na niewystarczającą odległość jednego zamierzenia w Jastrzębiej Górze od krawędzi klifu, a w przypadku dwóch pozostałych zamierzeń w Sopocie z uwagi na to, iż był to teren szczególnego zagrożenia powodzią. Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że opinie Inspektoratu Ochrony Wybrzeża Urzędu były brane pod uwagę, ale nie przeważały „nad obowiązującym stanem prawnym dla danej regulacji”, w przypadku obiektu zlokalizowanego na klifie „po analizie uwarunkowań, stwierdzono, że decyzja zostanie wydana, a warunki zostaną określone w postanowieniu uzgadniającym projekt decyzji pozwolenia na budowę”, natomiast dwa pozostałe zamierzenia były zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i „nie ustalono uzasadnień do odmowy wydania decyzji”.

W toku kontroli ustalono, że:

– w postanowieniu uzgadniającym projekt decyzji pozwolenia na budowę związany z powyższą inwestycją zlokalizowaną na klifie wskazano, m.in. że nie dopuszcza się wykonywania robót mogących powodować drgania lub wstrząsy, wszelkie roboty budowlane należy monitorować czujnikiem drgań umieszczonym na klifie i wyniki należy przekazywać do Urzędu, a w przypadku stwierdzenia utraty stateczności klifu prace należy wstrzymać”,

– w decyzjach zezwalających na prowadzenie prac w zakresie dwóch pozostałych zamierzeń zobowiązano inwestorów m.in. do zastosowania rozwiązań technicznych zabezpieczających inwestycję przed wzrostem poziomu wód do wskazanego poziomu⁸⁰ oraz uzgodnienia rozwiązań technicznych budowy i terminu rozpoczęcia prac z właściwym obwodem ochrony wybrzeża.

(dowód: akta kontroli str. 750-756, 829-835, 838-854)

W uzasadnieniu każdej decyzji pozytywnej dla wnioskodawcy wskazano, iż wnioskowane zamierzenie zlokalizowane było w pasie technicznym brzegu morskiego, a w czterech decyzjach również, że znajdowało się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią oraz że jego zakres nie kolidował z wymogami bezpieczeństwa. Decyzje negatywne wydano z uwagi m.in. na stwarzanie poprzez usytuowanie tymczasowych obiektów we wnioskowanym okresie istotnego zwiększenia ryzyka degradacji terenu oraz zmniejszenie jego odporności na zagrożenie powodzią, negatywny wpływ przejazdu samochodów na stan techniczny istniejących dróg, które nie były przystosowane do zwiększonego ruchu pojazdów, a w niektórych miejscach brak przejazdu lub przejazdu użytku publicznego, niedotrzymanie warunków uprzednio wydanej decyzji w zakresie tymczasowego usytuowania obiektów tymczasowych (nieusunięcie po upływie wskazanego w decyzji okresie obiektu tymczasowego), w przypadku palenia ognisk niezgodność

⁷⁹Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566, ze zm.)

⁸⁰ Zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

ich lokalizacji z art. 30 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o lasach⁸¹ lub brak zgody na powyższe właściciela i zarządcy plaży.

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że:

- w wewnętrznych regulacjach Urzędu nie określono warunków, które należy uwzględnić przy wydawaniu decyzji dotyczących wykorzystania pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska, a każdy wniosek rozpatrywany był indywidualnie, mając na uwadze m.in.: ukształtowanie terenu, zjawiska sztormowe, zjawiska osuwiskowe, ochronę przyrody, zagospodarowanie terenu, prawo do dysponowania działkami i uzasadnienie wnioskującego,
 - wobec powyższego wypracowanie katalogu warunków przy wydawaniu powyższych decyzji, przy tak złożonych sprawach, jest w praktyce nie do zrealizowania,
 - jednolitość podejmowanych decyzji w tym zakresie jest zapewniona dzięki wieloletniemu doświadczeniu pracowników Urzędu,
 - w niektórych decyzjach nie odniesiono się wprost do wpływu palenia ognisk na plaży na teren pasa technicznego. Urząd postara się rozszerzyć uzasadnienia decyzji, uwypuklając rolę ochrony lasu w systemie ochrony wybrzeża, w tym m.in. ochroną przed powodzią, osuwiskami i chroniącą glebę przed erozją.
- Prawidłowość uzasadnienia decyzji opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 310-315, 639, 750-756, 829-830, 836, 838, 847, 858)

Ustalone w pozytywnych decyzjach warunki, na jakich dopuszczono przedsięwzięcia do realizacji dotyczyły zobowiązania inwestora do pokrycia ewentualnych strat i usunięcia szkód powstałych na terenie, którego dotyczyła zgoda w związku z prowadzeniem prac oraz uporządkowania terenu po ich przeprowadzeniu (we wszystkich decyzjach), a ponadto w dwóch decyzjach zobowiązano inwestorów również do zastosowania rozwiązań technicznych zabezpieczających inwestycję przed wzrostem poziomu wód do wskazanego poziomu oraz uzgodnienia rozwiązań technicznych budowy i terminu rozpoczęcia prac z właściwym obwodzie ochrony wybrzeża. Realizacja powyższych warunków nie została sprawdzona przez pracowników Urzędu, ponieważ jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych nie było takiej potrzeby – sprawdzanie realizacji warunków, na jakich wydawano tego typu decyzje odbywała się wyjątkowo, w jednostkowych sprawach, w których warunki wykraczały poza ustalenia standardowe lub ustalono niezgodność na etapie postępowań uzgadniających np. decyzje wodnoprawne, czy pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 829-830, 836, 838, 847, 858, 914-926)

Urząd poinformował Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o ustaleniu, że nie usunięto obiektów tymczasowych po upływie okresu wskazanego w dwóch decyzjach zezwalających na usytuowanie takich obiektów na terenie pasa technicznego (nieusunięcie tych obiektów stanowiło podstawę wydania dwóch decyzji odmawiających ponownego usytuowania obiektów tymczasowych na terenie pasa technicznego⁸²) oraz powziętym na etapie wydawania decyzji podejrzeniu samowoli budowlanej polegającej na wyburzeniu obiektów stałych na terenie pasa technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 801-816, 829-831, 873-878, 894, 914-965)

⁸¹ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2017 r. poz. 788, ze zm.).

⁸² Jednej spośród pięciu objętych badaniem i jednej, od której zostało odwołanie, o którym mowa w dalszej części niniejszego wystąpienia.

W przypadku, gdy dla lokalizacji objętej decyzją obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (cztery decyzje) w planie tym zawarto postanowienia, iż obszar znajdował się w pasie technicznym brzegu morskiego i wszelkie zmiany sposobu użytkowania i zagospodarowania terenu należy uzgodnić z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej/dyrektorem urzędu morskiego.

Wydane decyzje były zgodne z postanowieniami takiego planu, a plany zostały uzgodnione z Dyrektorem Urzędu,

(dowód: akta kontroli str. 310-315, 640-641, 801-805)

Nie stwierdzono przypadków odmiennego orzekania w podobnym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 310-315, 640-641))

W przypadku trzech z pięciu lokalizacji (lub ich sąsiedztwie), tj. w Jastrzębiej Górze, Sopocie i Mechelinkach, których dotyczyły decyzje zezwalające na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska w latach 2014-2018 (I-VII) wystąpiły uszkodzenia brzegu morskiego, a Urząd zainwestował środki finansowe w zabezpieczenie brzegu morskiego. Kwestie te w przypadku inwestycji w Jastrzębiej Górze i Sopocie opisano w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia. W Mechelinkach – jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych – uszkodzenia brzegu wystąpiły w 2016 r., a w 2017 r. wykonano remont tego umocnienia o łącznej wartości ponad 119 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 750-753, 761-798)

Pomimo stwierdzenia uszkodzeń brzegu morskiego i inwestowania środków finansowych w jego umocnienie wydano decyzje zezwalające na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska, w przypadku zamierzenia w Jastrzębiej Górze i Sopocie z przyczyn opisanych w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia. Natomiast w Mechelinkach – jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych – z uwagi na to, iż decyzję wydano po wykonanym remoncie mocnienia brzegu, nie zarejestrowano⁸³ osuwisk i terenów zagrożonych osuwaniem mas ziemnych w sąsiedztwie tego terenu, zatem nie było podstaw do odmowy wydania takiej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 750-753, 761-798, 914-965)

4.2. W latach 2014-2018 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki przeprowadzenia działań w zakresie zmian w zalesianiu w pasie technicznym, natomiast złożono 41 wniosków o zmiany w zadrzewianiu, z czego: pięć w 2014 r., 13 w 2015 r., 15 w 2016 r., sześć w 2017 r. i 2 w 2018 r. (do 30.06). Wnioskującymi o przeprowadzenie powyższych zmian były m.in.: władze samorządowe, przedsiębiorstwa komercyjne i prywatne, instytucje państwowe oraz osoby fizyczne.

W badanych latach Urząd czterokrotnie wnioskował o dokonanie zmian w zadrzewianiu, z czego dwukrotnie w 2014 r., raz w 2017 r. i raz w 2018 r.

Realizując inwestycję⁸⁴, w granicach obszarów Natura 2000⁸⁵ w Krynicy Morskiej oraz związaną z tym koniecznością usunięcia roślinności, Urząd posiadał wszystkie wymagane decyzje zwalniające oraz decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia.

⁸³ Zgodnie z informacjami zawartymi w opracowaniu: System Osłony Przeciwsuwiskowej – Państwowy Instytut Geologiczny Państwowy Instytut Badawczy.

⁸⁴ „Modernizacja istniejących wałów przeciwpowodziowych oraz budowa nowych wałów i przegród przeciwpowodziowych w Krynicy Morskiej”

⁸⁵ Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana PLH280007 oraz Zalew Wiślany PLB280010

W pozostałych czterech przypadkach, Urząd nie dokonywał sprawdzenia, czy osoby prowadzące działania w obszarze Natura 2000 posiadają przedmiotowe decyzje środowiskowe.

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśniła, że w kompetencjach Urzędu nie leży wydawanie decyzji zezwalających na usunięcie roślinności a Dyrektor jedynie opiniuje projekty decyzji sporządzone przez właściwe organy.

(dowód: akta kontroli str. 274-275, 966-1285)

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków prowadzenia zmian w zadrzewianiu na obszarach parków narodowych i rezerwatów, natomiast w pięciu przypadkach działania były prowadzone na obszarze Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 275)

4.3. W latach 2014-2018 (I połowa) wpłynęły dwa odwołania⁸⁶ od decyzji Dyrektora Urzędu dotyczących wykorzystania pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska oraz jedno zażalenie na postanowienie Dyrektora Urzędu odmawiające uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy w pasie technicznym.

Na podstawie analizy powyższych spraw ustalono, że:

- odwołania wraz z aktami spraw przesłano organowi odwoławczemu (Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju) z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 133 k.p.a., natomiast zażalenie przekazano z przekroczeniem terminu,
- Minister Infrastruktury i Rozwoju uchylił w całości decyzje oraz postanowienie Dyrektora Urzędu i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia. Z uzasadnień decyzji organu odwoławczego wynika, m.in. że Dyrektor Urzędu w przypadku dwóch spraw nie dokonał oceny wpływu danej inwestycji (zamierzenia) na teren pasa technicznego oraz naruszył prawo strony do czynnego udziału w każdym stadium postępowania i umożliwienia wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a w przypadku sprawy dotyczącej wymierzenia kary pieniężnej nie ustalił sprawcy czynu⁸⁷ oraz nienależycie przywołał podstawę prawną (decyzja nie precyzowała, który z punktów Zarządzenia porządkowego nr 3 Dyrektora Urzędu został naruszony),
- po otrzymaniu powyższych decyzji rozpatrzono ponownie, zachowując terminy określone w art. 35 k.p.a., dwie sprawy, z tego w jednym przypadku Dyrektor Urzędu wydał decyzję zwalniającą od zakazu określonego w art. 88l ust. 1 ustawy – Prawo wodne, a w drugim – ponownie odmówił uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy⁸⁸. Natomiast do dnia zakończenia kontroli nie rozpatrzono trzeciej z ww. spraw, pomimo upływu ponad trzech lat od daty wydania decyzji Ministra Infrastruktury (30 kwiecień 2015 r.) o uchyleniu w całości zaskarżonej decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Dyrektora Urzędu.

Ponadto bezpośrednio⁸⁹ do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁹⁰ wpłynął wniosek o stwierdzenie nieważności postanowienia Dyrektora Urzędu o odmowie uzgodnienia projektu decyzji pozwolenia na budowę. Minister uznał skargę za bezzasadną i odmówił stwierdzenia nieważności postanowienia uznając,

⁸⁶ od decyzji odmawiającej zwolnienia od zakazu określonego w art. 88l ust. 1 ustawy – Prawo wodne dla usytuowania na terenie pasa technicznego obiektów tymczasowych (do 120 dni), oraz od decyzji wymierzającej karę pieniężną za naruszenie przepisów Zarządzenia porządkowe nr 3,

⁸⁷ Osoby, która dokonała wjazdu i zaparkowania samochodu na terenie pasa technicznego – ustalenie właściciela pojazdu nie wystarcza do ustalenia sprawcy czynu.

⁸⁸ Na postanowienie nie wpłynęło zażalenie. Ostatecznie po ponownym zwróceniu się przez Burmistrza Krynicy Morskiej do Dyrektora Urzędu o uzgodnienie projektu tej decyzji Dyrektor Urzędu uzgodnił projekt decyzji (w postanowieniu wskazano, że w projekcie decyzji uwzględniono uwagi zawarte w uprzednio wydanym postanowieniu odmawiającym uzgodnienia projektu decyzji).

⁸⁹ Do Urzędu wpłynęło jedynie rozstrzygnięcie Ministra w tej sprawie.

⁹⁰ Uprzednio Minister Infrastruktury i Rozwoju.

że Dyrektor Urzędu działał w granicach swoich kompetencji i zgodnie z przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli str. 422-429, 434, 799-800, 881-913)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przed wydaniem 10 decyzji⁹¹, w tym pięciu, w których Dyrektor udzielił zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz pięciu, w których odmówił udzielenia takiej zgody, nie umożliwiono stronom postępowań wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, czym naruszono art. 10 § 1 k.p.a.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wynika, że powyższe spowodowane było m.in. spiętrzeniem w niektórych okresach liczby wpływających wniosków na wykorzystanie pasa technicznego i koniecznością wydania corocznie bardzo wielu decyzji w tym zakresie w niezmiernie krótkim czasie w celu umożliwienia realizacji wnioskowanych przedsięwzięć w terminach wskazanych we wnioskach, a niektóre sprawy były nieskomplikowane i zachowanie tej zasady byłoby czasochłonne i niekorzystne dla stron.

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione przez NIK, gdyż wskazane powody niezastosowania omawianej zasady nie wpisywały się w katalog przesłanek uprawniających do odstąpienia od niej, a określonych w art. 10 § 2 k.p.a., tj. tylko w przypadku, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

(dowód: akta kontroli str. 640-641, 750-753, 758-759, 761-763, 914-918)

2. W żadnej z trzech decyzji wydanych po 1 czerwca 2017 r. nie zawarto pouczenia strony o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, czym naruszono art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że powyższe wynikało z przeoczenia, ale żadna ze stron nie poniosła szkody w związku z powyższą omyłką.

(dowód: akta kontroli str. 640-641, 750-753, 758-763, 836-837, 855-859, 866)

3. Niewłaściwie udokumentowano przekazanie stronom czterech decyzji, w których Dyrektor Urzędu odmówił zwolnienia z zakazów dotyczących wykorzystania pasa technicznego, pomimo że zgodnie art. 39 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy - Prawo pocztowe⁹², przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy, a w myśl art. 46 § 1 k.p.a. odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia.

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że decyzje zostały wysłane pocztą, z nadanym statusem przesyłki poleconej.

Przekazanie decyzji przesyłką poleconą, bez potwierdzenia doręczenia pisma przez odbierającego nie czyniło zadość zasadzie doręczenia decyzji za pokwitowaniem, określonej w art. 39 k.p.a.

(dowód: akta kontroli str. 641, 750-753, 758-759, 761-763, 914-926)

⁹¹ Wszystkich objętych szczegółowym badaniem, w tym pięciu dotyczących obiektów stałych, dwóch obiektów tymczasowych i trzech dotyczących zmiany sposobu użytkowania.

⁹² Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1481, ze zm.).

4. W postępowaniach zakończonych wydaniem pięciu decyzji, w których Dyrektor Urzędu wyraził zgodę na usytuowanie na terenie pasa technicznego stałych obiektów naruszono wewnętrzne regulacje w tym zakresie, tj.:

– w decyzjach nie wskazano wszystkich określonych we wzorze decyzji, ustalonym w „Procedurze określania możliwości i warunków wykorzystania obszarów zagrożonych powodzią”:

- warunków wykorzystania pasa technicznego, tj. nie zobowiązano inwestora do: uzyskania dokumentów przewidzianych w ustawie Prawo budowlane, przestrzegania wcześniej ustalonych przez tut. Urząd warunków dotyczących prowadzonej działalności oraz zgłoszenia we właściwym obwodzie ochrony wybrzeża terminu rozpoczęcia i zakończenia robót,

- elementów uzasadnienia decyzji, tj. w jednej decyzji nie wskazano, że „Planowane prace zachowują zgodność z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska i nie utrudniają ochrony przed powodzią”, a w czterech, że „planowane prace zachowują zgodność z wymogami ochrony środowiska”,

– w przypadku zamierzenia dotyczącego jednej z tych decyzji, Inspektorat Ochrony Wybrzeża Urzędu nie wydał opinii, pomimo że zgodnie z § 56 ust. 1 pkt 6 lit. a Regulaminu Organizacyjnego Urzędu do zadań tego Inspektoratu należy wydawanie opinii w sprawach należących do kompetencji Inspektoratu, w szczególności w zakresie wykorzystania pasa technicznego do celów innych niż ochronny w sprawach związanych z zabudową i zagospodarowaniem pasa technicznego.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wynika, że:

– wymienione w treści decyzji warunki wykorzystania pasa technicznego nie są określone identycznie dla każdej inwestycji, w tym warunek zgłoszenia terminu rozpoczęcia i zakończenia robót we właściwym obwodzie ochrony wybrzeża wskazywany jest w przypadku, gdy zostanie on uznany za niezbędny z uwagi na rodzaj i położenie inwestycji,

– cztery zamierzenia były zgodne z postanowieniami obowiązujących na ich terenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zatem zamierzenia nie kolidowały z warunkami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, a ich realizacja nie utrudniała ochrony przed powodzią. W przypadku piątej inwestycji (której lokalizacja nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego) z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Urzędu ds. Technicznych nie wynika dlaczego w jej uzasadnieniu nie wskazano, że „Planowane prace zachowują zgodność z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska i nie utrudniają ochrony przed powodzią”,

– przed wydaniem jednej decyzji nie uzyskano opinii Inspektoratu Ochrony Wybrzeża Urzędu, niemniej jednak inwestycja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i nie było przesłanek, aby odmówić wydania decyzji dla planowanego zamierzenia.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie stanowią wystarczającego uzasadnienia dla:

– braku wskazania w decyzjach przedmiotowych warunków wykorzystania pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska oraz elementów uzasadnienia, ponieważ skoro we wzorze decyzji wskazano konkretne warunki dla inwestora oraz elementy jej uzasadnienia to, co najmniej te warunki i elementy powinny znaleźć się w decyzji, a wzór decyzji dopuszczał również wskazanie innych warunków dla inwestora,

– niewydania przez Inspektorat Ochrony Wybrzeża Urzędu opinii, gdyż zapisy Regulaminu Urzędu nie zwalniały Inspektoratu z obowiązku wydania opinii

w przypadku, gdy dla lokalizacji wnioskowanego zamierzenia obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 118-125, 310-315, 640, 642-643, 664-675, 750-759, 829-830, 836-837, 839, 847-848, 855-859, 1288-1302)

5. Do dnia zakończenia kontroli nie zaktualizowano wzoru decyzji zwalniającej z zakazów obowiązujących na obszarach zagrożonych powodzią ustalonego w „Procedurze określania możliwości i warunków wykorzystania obszarów zagrożonych powodzią”, tj.:

- nie wprowadzono pouczenia strony o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, pomimo, że obowiązek takiego pouczenia został wprowadzony 1 czerwca 2017 r. ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁹³,
- jako jedną z podstaw prawnych wydania decyzji stanowił nadal art. 88l ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., która nie obowiązuje od 1 stycznia 2018 r.,

co zdaniem NIK stanowiło działanie nierzetelne.

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że zmiany zapisów stanowiących podstawę prawną wydanych decyzji pod koniec 2017 r. były bardzo liczne i zasadnicze, nie odnotowano żadnej decyzji wydanej z powołaniem nieaktualnego stanu prawnego, a aktualnie przygotowane są propozycje aktualizacji, lecz nieskierowane jeszcze do wprowadzenia z uwagi na zapowiedziane przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zmiany prawa wodnego (opublikowane już na stronie RCL⁹⁴).

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie stanowią wystarczającego uzasadnienia dla niezaktualizowania wzoru decyzji w zakresie wskazanych przepisów ustawy k.p.a., gdyż od dnia wejścia ich w życie upłynął ponad rok. Niezaktualizowania wzoru decyzji w zakresie przywoływania uchylonego przepisu ustawy – Prawo wodne nie usprawiedliwia – w ocenie NIK – wydawanie decyzji z właściwą podstawą prawną⁹⁵, gdyż uchylenie wskazanego przepisu nastąpiło ponad siedem miesięcy temu, a zamieszczone na stronie RCL zmiany dotyczące ustawy – Prawo wodne nie obejmowały tego zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 640, 642-643, 664-675, 750-753, 758-759)

6. Uzasadnienia faktyczne siedmiu decyzji nie spełniały wymogów, o których mowa w art. 107 § 1 i § 3 k.p.a., gdyż w uzasadnieniu:

- pięciu decyzji, w których Dyrektor Urzędu wyraził zgodę na usytuowanie na terenie pasa technicznego stałych obiektów nie wskazano faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, w tym:
 - w czterech decyzjach wskazano, że wnioskowana inwestycja zlokalizowana jest w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, planowane prace nie utrudnią ochrony przed powodzią, wskazując dodatkowo, w dwóch decyzjach, że „wniosek (...) wraz z dokumentacją, przedstawia zakres zamierzenia niekolidujący z wymogami bezpieczeństwa”, a w dwóch, że „wniosek (...) wraz z dokumentacją, przedstawia zakres zamierzenia niekolidujący z wymogami bezpieczeństwa pod względem zabezpieczenia przeciwpowodziowego”,

⁹³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

⁹⁴ Rządowe Centrum Legislacji.

⁹⁵ Spośród objętych badaniem jedna decyzja została wydana po uchyleniu art. 88l ustawy – Prawy wodne.

- w jednej decyzji wskazano, jedynie że „Wnioskowane zamierzenie zlokalizowane jest w obszarze pasa technicznego brzegu morskiego określonym zgodnie z ustawą o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej z dnia 21 marca 1991 r. Zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 1 pas techniczny stanowi strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu – jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Pas techniczny może być wykorzystywany do innego celu niż wymieniony powyżej, za zgodą właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego.”,
- dwóch decyzji, w których Dyrektor Urzędu odmówił zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochroną środowiska nie dokonano oceny wpływu wnioskowanych przedsięwzięć na teren pasa technicznego, wskazując jedynie w jednej decyzji, że nie wyraża się zgody na usytuowanie obiektów tymczasowych na terenie pasa technicznego z uwagi na to, iż nie zostały dotrzymane przez wnioskodawcę warunki uprzednio wydanej decyzji (nie usunięto poprzednio ustawionego tymczasowego obiektu), a w drugiej decyzji nie wyrażono zgody na palenie ogniska na plaży z uwagi na brak zgody na powyższe właściciela i zarządcy plaży.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wynika, że:

- w przypadku pięciu pozytywnych dla wnioskodawców decyzji nie wskazano rozbudowanych uzasadnień, ponieważ zamierzenia, których dotyczyły w czterech przypadkach były zgodne z postanowieniami obowiązujących na ich terenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a w jednym (dla którego nie ustalono takiego planu) z uzgodnionym z Dyrektorem Urzędu projektem decyzji o warunkach zabudowy, a ponadto w przypadku lokalizacji objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zamierzenia nie kolidowały z warunkami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, a ich realizacja nie utrudni ochrony przed powodzią,
- decyzję odmawiającą zgody na usytuowanie w pasie technicznym obiektów tymczasowych wydano po oficjalnym potwierdzeniu przez służby Inspektoratu Ochrony Wybrzeża Urzędu nieusunięcia obiektu tymczasowego, a od decyzji nie złożono odwołania.
- w przypadku palenia ogniska na plaży uznano, że niezbędne było uzyskanie zgody właściciela i zarządcy plaży z racji posiadanego przez niego prawa do gruntu, w celu wyeliminowania pojawienia się ewentualnego odmiennego stanowiska w tym zakresie Urzędu oraz właściciela i zarządcy plaży.

(dowód: akta kontroli str. 750, 754-756)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie stanowią wystarczającego uzasadnienia dla naruszenia wymogów dotyczących uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej. Zgodnie z:

- art. 36 ust. 2 pkt 1 i art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich 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 i może być wykorzystywany do innych celów niż wymieniony w art. 36 ust. 2 pkt 1 za zgodą właściwego organu administracji morskiej, który jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania,
- art. 88l ust. 1 i ust. 9 ustawy – Prawo wodne obowiązującej przed 1 stycznia 2018 r., tj. w okresie wydania pięciu z przedmiotowych decyzji, na obszarach

szczególnego zagrożenia powodzią zabronione było wykonywanie robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, a organem właściwym do wydania decyzji zwalniającej od powyższego zakazu był dyrektor właściwego urzędu morskiego, określając warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią, jeżeli nie utrudni to zarządzania przed powodzią.

Zatem w ocenie NIK uzasadnienie decyzji dotyczącej wykorzystania pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska powinno odnosić się do faktów dotyczących wpływu danego zamierzenia na teren pasa technicznego. Mając na uwadze zapisy art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. uzasadnienie, to powinno być wyrazem zebrania i dokonania oceny całego materiału dowodowego w sprawie w zakresie kompetencji Dyrektora Urzędu. Za zebraniem i rozważeniem materiału dowodowego w przypadku decyzji zwalniającej z zakazów dotyczących wykorzystania pasa technicznego przemawia również obowiązek wskazania w decyzji warunków takiego wykorzystania. Wskazanie jedynie, że dana inwestycja nie koliduje z wymogami bezpieczeństwa nie stanowiło takiego uzasadnienia. A zapis, o przeznaczeniu pasa technicznego i/lub że teren zamierzenia jest zagrożony powodzią przemawiał wręcz za odmiennym stanowiskiem niż wyrażenie zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż jest przeznaczony. Zastosowane uzasadnienia nie wskazywały, dlaczego organ wyraził zgodę na zwolnienie zamierzenia z zakazów obowiązujących na terenie pasa technicznego. Z prawidłowego uzasadnienia faktycznego decyzji nie zwalnia spełnienie przez dane zamierzenie warunków określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ani brak zgody innego organu, gdyż Dyrektor Urzędu winien rozpatrzyć sprawę w zakresie własnych kompetencji, a nie m.in. aktów prawa miejscowego, jakim jest taki plan. Zatem w przypadku decyzji negatywnych wskazane przesłanki odmowy wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego nie mogły same w sobie stanowić podstawy do odmowy zwolnienia z zakazów.

(dowód: akta kontroli str. 640-641, 750-757, 801-804, 817-823, 829-830, 836-839, 847-848, 855-859, 866-867, 873-880)

7. Zażalenie na postanowienie Dyrektora Urzędu z 17 marca 2014 r., które wpłynęło do Urzędu 2 kwietnia 2014 r. przesłano Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju 30 kwietnia 2014 r., tj. 20. dnia od wpływu do Urzędu, podczas gdy zgodnie z art. 133 w zw. z art. 144 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia⁹⁶, w którym otrzymał odwołanie.

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że nie są znane przyczyny uchybienia terminu przekazania zażalenia, gdyż osoba prowadząca przedmiotową sprawę nie pracuje już w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 422-429, 434, 799-800, 896-897)

8. Nie rozpatrzono i nie załatwiono ponownie sprawy dotyczącej nałożonej przez Dyrektora Urzędu kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej, uchylonej w całości i przekazanej do ponownego rozpatrzenia decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 30 kwietnia 2015 r., czym naruszono art. 35 § 1-3 i art. 104 § 1 k.p.a.

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że powyższe spowodowane było brakiem możliwości przeprowadzenia skutecznego postępowania dowodowego, polegającego na ustaleniu sprawcy czynu, za

⁹⁶ Dyrektor Urzędu nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132 k.p.a.

popelnienie którego nałożono przedmiotowa karę, na ustalenie, czego wskazał w swojej decyzji organ odwoławczy.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione, ponieważ zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej, a w myśl art. 35 § 1-3 tej ustawy organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 799-800, 898-907)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Dyrektora Urzędu w zakresie rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji w sprawie udzielenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

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 Kontroli⁹⁷, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

- 1) wzmocnienie nadzoru nad terminowym wydawaniem postanowień w sprawie uzgodnienia projektu decyzji pozwolenia na budowę na terenie pasa technicznego, a w każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie – informowanie o tym strony wraz z podaniem przyczyn niedotrzymania terminu, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy i pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia,
- 2) zawieranie w decyzjach administracyjnych prawidłowego uzasadnienia faktycznego,
- 3) umożliwienie stronom, przed wydaniem decyzji, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań,
- 4) zawieranie w decyzjach pouczenia strony o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania,
- 5) wyeliminowanie przypadków niewłaściwego doręczania decyzji administracyjnych,
- 6) wydawanie decyzji z zachowaniem wewnętrznych procedur,
- 7) zaktualizowanie wzoru decyzji zwalniającej z zakazów obowiązujących na obszarach zagrożonych powodzią,
- 8) terminowe przesyłanie do organu II instancji zażaleń na postanowienia Dyrektora Urzędu,
- 9) ostateczne załatwienie sprawy przekazanej przez organ II instancji do ponownego rozpatrzenia.

⁹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Delegatury NIK w Gdańsku.

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 Delegatury NIK 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 07 września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontroler

Małgorzata Szafran
Główny specjalista
kontroli państwowej

Małgorzata Szafran
.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Ewa Jasiurska-Kluczek
.....
podpis



41

Handwritten text, possibly a signature or name, located in the lower-left quadrant of the page.

