



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.002.06.2018

S/18/002/LGD

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	S/18/002/LGD „Zapewnienie bezpieczeństwa osobom korzystającym z plaż w Sopocie i Darłowie oraz przybrzeżnych obszarów wodnych”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Krzysztof Holli, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/142/2018 z 22 sierpnia 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Morski w Gdyni, ul. Chrzanowskiego 10, 81-338 Gdynia (dalej: „Urząd Morski”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Piotrkowski ¹ , Dyrektor Urzędu Morskiego (dalej: „Dyrektor”) (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² następujące zarządzenia Dyrektora, zawierały uregulowania m.in. w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobom korzystającym z przybrzeżnych obszarów wodnych³ przyległych do plaż na terenie Gminy Miasta Sopotu⁴: zarządzenie Nr 14 z dnia 17 lipca 2013 r. w sprawie warunków uprawiania żeglugi na wodach morskich w celach rekreacyjno-sportowych⁵, zarządzenie Nr 5 z dnia 20 lutego 2013 r. Przepisy portowe⁶ oraz zarządzenie Nr 9 z dnia 16 lipca 2018 r. Przepisy portowe⁷.

Kontrole w zakresie spełniania warunków określonych w zarządzeniu Nr 14 na obszarze wodnym przyległym do granic Miasta Sopotu przeprowadzała Policja. W wyniku zawiadomień otrzymanych od Policji po przeprowadzonych kontrolach, Urząd Morski wszczął dwa postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji nakładających kary pieniężne. Nałożone kary zostały wyegzekwowane. Urząd Morski prowadził natomiast kontrole w zakresie przestrzegania przepisów portowych na przybrzeżnych obszarach wodnych przyległych do granic administracyjnych Miasta Sopotu, przy czym kontrole te nie wykazały naruszeń przepisów.

¹ Od dnia 20 lipca 2016 r. W okresie wcześniejszym, objętym kontrolą, stanowisko to zajmowali: Andrzej Królikowski – od 1 września 2005 r. do 12 lutego 2016 r., Tadeusz Hatałski – od 12 lutego do 18 kwietnia 2016 r. i Bogdan Rojek – od 19 kwietnia do 19 lipca 2016 r.

² Kontrolą objęto lata 2016-2018 (do 31 sierpnia).

³ Na potrzeby kontroli przez „przybrzeżne obszary wodne” należy rozumieć obszar wód morskich przyległy do plaż w pasie nieprzekraczającym jednej mili morskiej od linii brzegu.

⁴ dalej: „Miasto Sopot” lub „Sopot”.

⁵ dalej: „Zarządzenie Nr 14 z dnia 17 lipca 2013 r.” - Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 2868.

⁶ dalej: „Zarządzenie Nr 5 z dnia 20 lutego 2013 r.” - Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1314, ze zm.

⁷ dalej: „Zarządzenie Nr 9 z dnia 16 lipca 2018 r.” - Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 2832.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przepisy ustanowione dla zapewnienia bezpieczeństwa na przybrzeżnych obszarach wodnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W badanym okresie długość plaży (brzegu morskiego) na terenie Miasta Sopotu wynosiła 4.300 m⁸. Na przybrzeżnych obszarach wodnych przyległych do granic administracyjnych Sopotu uzgodniono z Urzędem Morskim lokalizację osiemnastu pasów ruchu łączących plażę w Sopocie ze strefą pływania (dalej: „tory wodne”). Lokalizację tych torów uzgodniono z Kapitanem Portu Gdańsk⁹. Nie uzgadniano z Urzędem Morskim lokalizacji akwenów szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli str. 167-177, 239-246)

W badanym okresie Dyrektor wydał sześć decyzji¹⁰ zezwalających na wjazd pojazdów w obszar pasa technicznego¹¹ na terenie Miasta Sopotu.

(dowód: akta kontroli str. 247-287)

1.2. Dyrektor wydał następujące zarządzenia porządkowe dotyczące bezpieczeństwa i porządku na plażach i przybrzeżnych obszarach wodnych:

– zarządzenie Nr 14 z dnia 17 lipca 2013 r. dotyczące m.in. bezpieczeństwa osób uprawiających żeglugę na jednostkach pływających¹² oraz kąpiących się. Określało ono m.in., że:

- żegluga powinna odbywać się: poza akwenami zamkniętymi dla żeglugi, oznakowanymi kąpieliskami i akwenami szkoleniowymi; w strefie pływania odległej od linii brzegu nie mniej niż 0,1 Mm dla jednostek o napędzie mechanicznym;
- odbijanie i dobijanie do brzegu jednostek pływających o napędzie mechanicznym pobranych z wypożyczalni sprzętu pływającego znajdujących się na brzegu morskim (plaży) może odbywać się po specjalnie do tego wyznaczonych i oznakowanych pasach ruchu, które łączą plażę ze strefą pływania. Ich szerokość powinna wynosić minimum 25 m. Na pasach tych w odległości do 50 m od linii brzegu należy poruszać się z minimalną sterowną szybkością;
- lokalizacja i sposób oznakowania akwenów szkoleniowych oraz pasów ruchu łączących plażę ze strefą pływania wymaga uzgodnienia z najbliższym kapitanem (bosmanem) portu;
- zakazuje się wodowania jednostek pływających transportowanych pojazdami mechanicznymi w miejscach do tego nie wyznaczonych;
- zabrania się: prowadzenia jednostek pływających przez osoby w stanie wskazującym na spożycie alkoholu lub podobnie działającego środka, używania do żeglugi jednostek pływających technicznie niesprawnych i bez przypisanego wyposażenia w sprzęt ratunkowy i sygnalizacyjny;

⁸ Plaża na terenie Miasta Sopotu w badanym okresie znajdowała się w granicach właściwości terytorialnej: Kapitanatu Portu Gdańsk – 4060 m i Kapitanatu Portu Gdynia – 240 m, co wynikało z Zarządzeń: nr 25 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 25 września 1997 r. w sprawie rozszerzenia właściwości terytorialnej kapitanatów portów na przyległe akweny morskie oraz organizacyjnego podporządkowania tym kapitanatom bosmanatów portów oraz nr 28 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 22 listopada 2010 r. zmieniające ww. zarządzenie.

⁹ Kapitan Portu Gdańsk zaakceptował wszystkie z osiemnastu wniosków złożonych na lata 2016-2018 (do sierpnia) w sprawie lokalizacji pasów ruchu na obszarach wodnych przyległych do granic administracyjnych Miasta Sopotu, tj. odpowiednio: siedem, sześć i pięć wniosków.

¹⁰ Decyzje wydano dla podmiotów prywatnych.

¹¹ 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 zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2205, ze zm.) – dalej: „ustawa o obszarach morskich”. Pas techniczny obejmuje plażę.

¹² W rozumieniu § 1 ust. 2 Zarządzenia Nr 14, za jednostki pływające uważa się urządzenia pływające przeznaczone dla celów rekreacyjno-sportowych w szczególności: łodzie motorowe, łodzie żaglowe, łodzie wiosłowe, kajaki, pontony, rowery wodne, deski z żaglem, skutery wodne i kiteboard (deska ze skrzydłem).

- zabrania się zbliżania na odległość mniejszą niż 50 m m.in. do kąpielących się ludzi, oraz miejsc zabronionych dla żeglugi;
 - zabrania się holowania przez skutery wodne jednostek pływających i powietrznych oraz umieszczenia dzieci przed kierującym skuterem wodnym;
- zarządzenie Nr 5 z dnia 20 lutego 2013 r. oraz zarządzenie Nr 9 z dnia 16 lipca 2018 r.), regulujące sprawy dotyczące bezpieczeństwa ruchu statków, utrzymania porządku na obszarze morskich portów, oraz korzystania z usług portowych mających znaczenie dla bezpieczeństwa morskiego, będących w zakresie właściwości terytorialnej Urzędu Morskiego. Stosuje się je odpowiednio również m.in. na obszarze morskich przystani.

Ponadto Dyrektor wydał zarządzenie Nr 3 z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego¹³ (dalej: „zarządzenie Nr 3 z dnia 5 maja 2011”), dotyczące m.in. utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Zarządzeniem tym wprowadzono m.in. zakaz wjazdu i parkowania wszelkich pojazdów¹⁴, bez uprzedniego zezwolenia Dyrektora.

(dowód: akta kontroli str. 167-205, 319-365)

Dyrektor poinformował, że zarządzenie Nr 14 jest zarządzeniem porządkowym, które zawiera nakazy i zakazy skierowane do osób korzystających z wód morskich i nie zawiera regulacji dotyczących sposobu działania administracji morskiej.

(dowód: akta kontroli str. 247-254, 315-320)

W działalności Urzędu Morskiego w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Dyrektor ustanowił w zakresie posiadanych kompetencji przepisy porządkowe, których celem było m.in. zapewnienie bezpieczeństwa osób korzystających z plaż i przybrzeżnych obszarów wodnych.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa osobom korzystającym z plaż oraz egzekwowanie ustanowionych przepisów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na przybrzeżnych obszarach wodnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Organizację wewnętrzną oraz szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych Urzędu określono w Regulaminie Organizacyjnym¹⁵. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono:

- Pion Techniczny, w skład którego wchodził m.in. Inspektorat Ochrony Wybrzeża z podległymi Obwodami i Obchodami Ochrony Wybrzeża, do zadań którego należało m.in. wydawanie zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż związane z jego ochroną (np. na wjazd pojazdów mechanicznych); nadzór pasa technicznego oraz nakładanie kar pieniężnych, w formie decyzji administracyjnych, za naruszenie przepisów porządkowych w pasie technicznym oraz wymierzanie grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia w trybie przewidzianym w przepisach ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenie;

¹³ dalej: „zarządzenie Nr 3 z dnia 5 maja 2011”

¹⁴ Z wyjątkiem rowerów (nie dotyczy służb ratowniczych, porządkowych i specjalnych) z wyłączeniem dróg publicznych, dojazdów do prywatnych posesji lub terenów objętych całoroczną dzierżawą, na których prowadzona jest działalność czasowa, terenów jednostek wojskowych oraz terenów zamkniętych i parkingów.

¹⁵ Zarządzenie Wewnętrzne nr 17 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 8 lipca 2011 r. w sprawie wprowadzenia w życie „Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego w Gdyni”, ze zm. oraz Zarządzenie Wewnętrzne nr 37 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego w Gdyni.

- Pion Inspekcji Morskiej, w skład którego wchodził m.in. Kapitanat Portu Gdańsk i Kapitanat Portu Gdynia, do zadań których należało m.in. prowadzenie postępowań wyjaśniających w trybie postanowień ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego; nakładanie grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia w trybie przewidzianym w przepisach o postępowaniu w sprawach o wykroczenie; nakładanie kar pieniężnych w formie decyzji administracyjnych za naruszenie przepisów porządkowych. Ponadto Kapitanaty Portów ewidencjonowały, opiniowały i uzgadniały lokalizację oraz sposób oznakowania akwenów szkoleniowych, przystani oraz pasów ruchu.
(dowód: akta kontroli str. 57-64, 88, 91, 160-163, 258-259, 261-263)

2.2. W badanym okresie Urząd Morski współpracował z Policją (Komisariatem Wodnym Policji w Gdańsku i Komendą Miejską Policji w Sopocie) w zakresie egzekwowania ustanowionych przepisów dotyczących bezpieczeństwa na przybrzeżnych obszarach wodnych wzdłuż granic administracyjnych Miasta Sopotu. Policja zgłaszała stwierdzone naruszenia obowiązujących przepisów (w formie raportów lub notatek służbowych) do Kapitana Portu Gdańsk lub Kapitana Portu Gdynia w celu dalszej realizacji na drodze postępowania administracyjnego. W okresie objętym kontrolą do Urzędu Morskiego Policja przekazała dwie notatki urzędowe (w 2016 i 2018 r.), w związku ze stwierdzeniem naruszenia przepisów portowych na przybrzeżnych obszarach wodnych wzdłuż granic administracyjnych Miasta Sopotu. W wyniku otrzymanych zgłoszeń Urząd Morski przeprowadził dwa postępowania administracyjne i wydał decyzje administracyjne, którymi wymierzono kary pieniężne w łącznej kwocie 300 zł. Postępowania prowadzono w terminach określonych w art. 35 kpa¹⁶. Stwierdzone wykroczenia dotyczyły zakłócenia porządku portowego:

- wchodzenia i wychodzenia z przystani Sopot Molo bez zgody oficera dyżurnego¹⁷ oraz przepłynięcia jednostką komercyjną przez akwen zamknięty dla żeglugi w czasie zawodów pływackich¹⁸;
- poruszania się po wodach morskich statkiem komercyjnym z załogą bez ważnych dokumentów kwalifikacyjnych oraz bez dokumentu ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej na jednostce¹⁹.

Nalożone kary zostały niezwłocznie uiszczone.

(dowód: akta kontroli str. 167-238, 247-259, 288-290, 366-383)

2.3. Egzekwowanie uregulowań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na przybrzeżnych obszarach wodnych wzdłuż granic administracyjnych Miasta Sopotu realizowali pracownicy Urzędu Morskiego poprzez wyrwykowe kontrole. Pracownicy Urzędu w badanym okresie przeprowadzili 165 kontroli²⁰ w zakresie przestrzegania przepisów portowych, ustanowionych Zarządzeniami Nr 5 i Nr 9, z tego 14 kontroli wzdłuż granic administracyjnych Miasta Sopotu (nie wykazały one naruszeń obowiązujących przepisów). W wyniku ww. działań Kapitan Portu Gdańsk wymierzył łącznie 121 kary administracyjne w formie decyzji i nałożył dziewięć mandatów karnych.

(dowód: akta kontroli str. 167-170, 247-287)

Dyrektor wyjaśnił, że w latach 2016-2018 na przybrzeżnym obszarze wodnym przyległym do granic administracyjnych Miasta Sopotu nie stwierdzono naruszeń

¹⁶ ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 poz. 1257, ze zm.).

¹⁷ Naruszenie § 10 ust. 1 i § 102 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia Nr 5.

¹⁸ Naruszenie art. 60a pkt 1 ustawy o obszarach morskich.

¹⁹ Naruszenie § 64 ust. 1 pkt 4 i 9 Zarządzenia Nr 5.

²⁰ W latach 2016, 2017 i 2018 (do sierpnia) odpowiednio: 55, 54 i 56 kontroli, w tym 10 kontroli wspólnych z Policją (dwie w 2016 r. i osiem w 2017 r.).

przepisów i zasad w zakresie bezpieczeństwa, o których należałoby powiadomić inne/właściwe organy/podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 247-254, 258-259, 261-263)

2.4. W okresie objętym kontrolą Urząd Morski nie zidentyfikował zagrożeń bezpieczeństwa osób korzystających z plaży w Sopocie i przybrzeżnych obszarów wodnych przez osoby uprawiające żeglugę w celach rekreacyjno-sportowych, w tym w szczególności na deskach ze skrzydłem (kiteboard) i skuterach wodnych. Ponadto Główny Inspektor Ochrony Wybrzeża wyjaśnił, że w ww. okresie nie stwierdzono nielegalnych wjazdów pojazdów na plażę w Sopocie i że Sopockie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe posiada quad wyposażony w zestaw urządzeń emitujących sygnały świetlne i dźwiękowe, który wykorzystywany jest w sytuacjach nadzwyczajnych.

W dniu 29 sierpnia 2018 r. przeprowadzono oględziny pięciu pasów ruchu zlokalizowanych przy plaży w Sopocie, pod kątem identyfikacji zagrożeń dla osób korzystających z plaży oraz przybrzeżnych obszarów wodnych. W wyniku oględzin ustalono, że:

- wyprowadzanie z plaży jednostek pływających odbywało się z minimalną sterowną prędkością, po dwóch z pięciu oznakowanych pasach ruchu (zlokalizowanych w okolicy wejść na plażę nr 17 i 30, gdzie znajdowały się wypożyczalnie jednostek pływających), których lokalizacja była uzgodniona z Kapitanatem Portu Gdańsk;
- jednostki pływające poruszały się w wyznaczonej strefie pływania, nie stanowiąc zagrożenia dla osób korzystających z plaży oraz innych użytkowników jednostek pływających;
- zmierzona szerokość oznakowanych pasów ruchu w okolicach wejść nr: 15, 17, 19, 25 i 30 wynosiła co najmniej 25 m.

(dowód: akta kontroli str. 258-263, 291-292, 297-314)

2.5. W kontrolowanym okresie nie przeprowadzono w Urzędzie Morskim audytów i kontroli w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na przybrzeżnych obszarach wodnych wzdłuż granic administracyjnych Miast Sopotu.

(dowód: akta kontroli str. 247-254)

2.6. Dyrektor pozytywnie ocenił współpracę z Policją. W jego ocenie współpraca ta wpływa na zwiększenie bezpieczeństwa na przybrzeżnych obszarach wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 247-254)

2.7. Dyrektor poinformował, że w latach 2016-2018 nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 247-254)

W działalności Urzędu Morskiego w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Urząd Morski prowadził kontrole w zakresie przestrzegania przepisów portowych, ustanowionych Zarządzeniami Nr 5 i Nr 9 na przybrzeżnych obszarach wodnych przyległych do granic administracyjnych Miasta Sopotu. W przypadku stwierdzenia naruszeń na tych obszarach, terminowo przeprowadził postępowania administracyjne i wyegzekwował nałożone decyzjami kary.

IV. 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 Delegatury NIK w Gdańsku.

Gdańsk, dnia 26 października 2018 r.

Kontroler

Krzysztof Holli
specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

2 up.
Dyrektor

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku



Ewa Duszka

