



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 410.007.06.2015

P.15.099

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

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

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P.15.099 - Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
<i>Kontrolerzy</i>	Ewa Róg, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93662 z dnia 29.04.2015 r. Sławomir Żudro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93663 z dnia 29.04.2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1–4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Koszalinie, ul. Raclawicka 13, 76-620 Koszalin <sup>1</sup> .
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marian Hermanowicz, Starosta Koszaliński <sup>2</sup> od 4.12.2014 r. W okresie od 29.10.2010 r. do 4.12.2014 r. Starostą Koszalińskim był Roman Szewczyk. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-6)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>3</sup>, wykonywanie przez Starostę w latach 2013-2015 (do 31.03.)<sup>4</sup> zadań administracji architektoniczno-budowlanej, dotyczących realizowanych inwestycji w pasie ochronnym oraz zarządzanie nieruchomościami w pasie nadbrzeżnym.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Prawidłowo były wykonywane zadania administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie realizowanych inwestycji na terenie pasa ochronnego, w tym wydawanie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej położonych na tym obszarze oraz działania związane z przyjmowaniem zgłoszenia robót budowlanych, które nie wymagały decyzji o pozwoleniu na budowę.

Sprzedaż i udostępnianie nieruchomości zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym odbywały się z zachowaniem wymogów określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>, poza 3 niżej wskazanymi przypadkami.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- wydaniu 6 decyzji o pozwoleniu na budowę (z 20 badanych), bez uzgodnienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Słupsku<sup>6</sup>, mimo obowiązku określonego w art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>7</sup>,
- wydzierżawieniu 2 nieruchomości (z 6 udostępnionych w badanym okresie) i użyczeniu 1 nieruchomości (z 3 badanych) bez porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego, wymaganym na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy ogn.

<sup>1</sup> Dalej: Starostwo.

<sup>2</sup> Dalej: Starosta.

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

<sup>4</sup> W uzasadnionych przypadkach, mających znaczenie dla kontrolowanej działalności, badane były również sprawy z lat wcześniejszych oraz niezakończone do 31.03.2015 r.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm., dalej: ustawa ogn.

<sup>6</sup> Dalej: Dyrektor Urzędu Morskiego.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 934 ze zm., dalej: ustawa o obszarach morskich.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej i leśnej.

##### 1.1. Inwestycje prowadzone w pasie ochronnym.

W latach 2013-2015 (I kwartał) do Starostwa wpłynęły łącznie 442 wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji zlokalizowanych w pasie ochronnym, na podstawie których Starosta wydał łącznie 385 decyzji.

Największa ilość wydanych decyzji dotyczyła budownictwa mieszkaniowego (domy jednorodzinne i budownictwo zagrodowe) - odpowiednio 51, 57 i 2.

Liczba przyjętych wniosków i wydanych decyzji, z podziałem na rodzaje inwestycji przedstawiała się następująco:

Rodzaje inwestycji	2013 r.		2014 r.		2015 r. (do 31.03.)	
	liczba wniosków	liczba decyzji	liczba wniosków	liczba decyzji	liczba wniosków	liczba decyzji
zabudowa mieszkaniowa	62	51	63	57	8	2
domy letniskowe	19	18	16	16	0	0
obiekty produkcyjne	0	0	0	0	0	0
obiekty usługowe i handlowe	20	18	57	48	13	6
duże obiekty handlowe (pow. 400 m <sup>2</sup> )	0	0	3	3	0	0
stacje benzynowe	0	0	0	0	0	0
stacje telefonii komórkowej	0	0	1	0	1	0
zabudowa mieszkaniowa wraz z obiektami usługowymi i handlowymi	10	9	16	13	6	0
Inne	59	56	81	77	14	11
<b>Razem:</b>	<b>170</b>	<b>152</b>	<b>237</b>	<b>214</b>	<b>42</b>	<b>19</b>

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

##### 1.2. Prawdliwość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Szczegółową analizą objęto 20 losowo wybranych wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>8</sup>, w tym 10 decyzji dotyczących budynków mieszkalnych i letniskowych oraz 10 decyzji dotyczących obiektów usługowych i handlowych.

Analiza wykazała, że decyzje te zostały wydane wnioskodawcom spełniającym warunki określone w art. 32 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>9</sup>, po spełnieniu przez inwestorów wymagań wynikających z art. 32 ust.1 pkt 2 ww. ustawy. Do wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę inwestorzy dołączyli komplet dokumentów, stosownie do wymogów określonych w art. 33 Prawa budowlanego. Przyjmowane wnioski podlegały weryfikacji pod względem formalnym, co potwierdzali pracownicy Starostwa poprzez złożony na wniosku podpis.

<sup>8</sup> Badaniem objęto decyzje o pozwoleniu na budowę o numerach: AB/765/2014, AB/228/2014, AB/259/2015, AB/216/2015, AB/213/2013, AB/57/2015, AB/56/2015, AB/89/2014, AB/488/2013, AB/587/2014, AB/141/2014, AB/551/2014, AB/355/2013, AB/78/2015, AB/159/2015, AB/123/2015, AB/264/2014, AB/187/2014, AB/138/2015, AB/116/2015.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., dalej: Prawo budowlane.

Projekty budowlane stanowiące załącznik do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę spełniały wymagania określone w art. 43 ust. 1-3 Prawa budowlanego oraz odpowiadały warunkom wynikającym z rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego<sup>10</sup>. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę pracownicy Starostwa dokonywali analizy merytorycznej złożonych materiałów, w tym m.in. spełnienia wymagań określonych w decyzjach o warunkach zabudowy, które stanowiły element przedkładanej dokumentacji projektowej. Spośród 20 badanych dokumentacji dotyczących pozwolenia na budowę, 20 wydanych zostało w oparciu o ustalenia wynikające z decyzji o warunkach zabudowy. Na etapie weryfikacji merytorycznej złożonych dokumentów, pracownicy Starostwa sprawdzali, czy osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, tj. autorzy przedkładanych projektów budowlanych posiadali stosowne uprawnienia, tj. realizowali obowiązki wynikające z art. 81 ust. 3 Prawa budowlanego. W odniesieniu do wszystkich badanych decyzji o pozwoleniu na budowę, autorzy załączonych do wniosków projektów budowlanych legitymowali się stosownymi uprawnieniami budowlanymi. W objętych kontrolą 20 decyzjach nie stwierdzono, aby zawarte w nich rozstrzygnięcia zawierały cechy dowolności, tj. w podobnych sprawach (np. w odniesieniu do budownictwa jednorodzinnego, domów letniskowych, obiektów handlowo-usługowych), orzekano w podobny sposób.

Objęte badaniem decyzje o pozwoleniu na budowę zostały wydane w terminie do dwóch miesięcy od daty złożenia wniosku, tj. zgodnie z art. 35 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>11</sup>, a ich kopie przesyłane były do Wójta Gminy Mielno, który wydawał w tych sprawach decyzje o warunkach zabudowy.

Stosownie do art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich, 14 na 20 objętych kontrolą decyzji o pozwoleniu na budowę zostało wydanych po uzgodnieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego. Na kopiach 10 badanych decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów handlowych lub usługowych, zamieszczono adnotację o pobraniu opłaty skarbowej. Opłatę naliczono stosownie do postanowień określonych w załączniku nr 1 do ustawy z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>12</sup>, w należnej wysokości. W przypadku decyzji dotyczących budownictwa mieszkaniowego, stosownie do art. 2 ust.1 pkt 2 ww. ustawy, inwestorzy byli zwolnieni z opłat skarbowych, co odnotowano na kopiach wydanych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 9-68)

Badanie zgodności kopii decyzji o warunkach zabudowy znajdujących się w aktach Starostwa z dokumentacją dotyczącą 20 ww. wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę wykazało, że były one zgodne z oryginałami decyzji wydanymi przez Wójta Gminy Mielno.

(dowód: akta kontroli str. 69-149)

### **1.3. Prawdliwość wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej i leśnej.**

Dane dotyczące liczby wniosków i liczby wydanych decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej w latach 2013, 2014 i 2015 (I kwartał), położonych w pasie nadbrzeżnym przedstawiono w tabeli:

L.p.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.	2015 r.
1.	Wnioski o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej	10	8	2
2.	Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej	10	8	2
3.	Decyzje zmieniające wcześniej wydane decyzje w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej	6	7	0

(dowód: akta kontroli str. 150)

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej Kpa.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1628 ze zm.

W okresie objętym kontrolą Starosta wydał łącznie 20 decyzji<sup>13</sup> zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej położonych w pasie ochronnym. Decyzje te dotyczyły łącznej powierzchni 3,3651 ha, z tego w 2013 r. wyłączeniem objęto grunty o powierzchni 2,2175 ha, w 2014 r. – 0,9977 ha, a w I kwartale 2015 r. – 0,1499 ha.

Wnioski o wyłączenie gruntów z użytkowania rolniczego składane były na obowiązujących w Starostwie drukach. Do wniosków załączono: decyzję o warunkach zabudowy, projekt zagospodarowania działki, wykaz zmian gruntowych sporządzony przez uprawnionego geodetę na podstawie projektu zagospodarowania działki, poszczególnych użytków na działce wraz z mapą wprowadzonych zmian, wypis z rejestru gruntów, oświadczenie o terminie faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, oświadczenie o cenie rynkowej gruntu. W przypadku niekompletności wniosku, wnioskodawcy pisemnie wzywani byli do ich uzupełniania. We wszystkich 20 postępowaniach, decyzje o wyłączeniu z użytkowania rolniczego gruntów wydawane były przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, z zachowaniem terminów określonych w art. 35 Kpa. W przypadkach, kiedy wyłączenia gruntów nie dotyczyły przeznaczenia ich na cele budownictwa mieszkaniowego (11 wyłączeń), w decyzjach ustalana była wysokość opłaty rocznej za wyłączenie, którą wnioskodawca zobowiązany był wnieść przez okres 10 lat, w terminie do 30 czerwca każdego roku. Wysokość opłaty rocznej ustalono stosownie do postanowień określonych w art. 12 ust. 7 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>14</sup>. We wszystkich analizowanych postępowaniach, Starosta pisemnie zawiadamiał o wszczęciu postępowania administracyjnego, które zakończone było wydaniem decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 152-159)

#### 1.4. Zgłoszenia robót budowlanych, które nie wymagały decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zestawienie przyjętych w Starostwie w latach 2013 – 2015 (I kwartał) zgłoszeń robót budowlanych, dla których zgodnie z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, nie jest wymagane wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę przedstawiono w tabeli:

Rodzaj robót budowlanych	2013 r.		2014 r.		2015 r.	
	wnioski	zgłoszenia	Wnioski	zgłoszenia	wnioski	zgłoszenia
Roboty budowlane wg art. 29 ust. 1 (bez pkt. 12)	71	65	86	78	19	9
Roboty budowlane wg art. 29 ust. 1 pkt. 12 obiekty tymczasowe	91	76	122	109	37	26
Roboty budowlane wg art. 29 ust. 2	63	60	57	42	16	11
<b>RAZEM</b>	<b>225</b>	<b>201</b>	<b>265</b>	<b>229</b>	<b>72</b>	<b>46</b>

(dowód: akta kontroli str. 8)

Szczegółową analizą objęto 15 zgłoszeń robót budowlanych<sup>15</sup>, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, w tym 3 zgłoszenia, w stosunku do których Starosta nałożył w drodze decyzji obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę<sup>16</sup>.

W Starostwie obowiązywał przyjęty wzór zgłoszenia robót budowlanych, które nie wymagały uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę. W każdym z badanych zgłoszeń, inwestorzy określili rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz wskazali termin ich rozpoczęcia, o czym stanowi art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 30 ust. 2-4, do objętych analizą zgłoszeń dołączono projekty zagospodarowania

<sup>13</sup> Decyzje o numerach: OŚ.6124.92.2013, OŚ.6124.144.2013, OŚ.6124.65.2013, OŚ.6124.27.2013, OŚ.6124.406.2013, OŚ.6124.407.2013, OŚ.6124.472.2013, OŚ.6124.475.2013, OŚ.6124.526.2013, OŚ.6124.491.2013, OŚ.6124.38.2014, OŚ.6124.69.2014, OŚ.6124.74.2014, OŚ.6124.68.2014, OŚ.6124.280.2014, OŚ.6124.298.2014, OŚ.6124.340.2014, OŚ.6124.312.2014, OŚN.6124.9.2015, OŚN.6124.51.2015.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.

<sup>15</sup> AB.6743.238.2013, AB.6743.267.2015, AB.6743.844.2014, AB.6743.1023.2014, AB.6743.1020.2014, AB.6743.886.2014, AB.6743.979.2014, AB.6743.799.2014, AB.6743.84.2013, AB.6743.281.2013, AB.6743.34.2023, AB.6743.175.2013, AB.6743.266.2014, AB.6743.311.2014, AB.6743.618.2014

<sup>16</sup> W latach 2013 – 2015 (I kwartał) Starosta w 3 przypadkach nałożył w drodze decyzji obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę, w odniesieniu do robót objętych zgłoszeniem. Dotyczyło to zgłoszeń oznaczonych: AB.6743.618.2014, AB.6743.311.2014, AB.6743.266.2014.

działek, wymagane uzgodnienia, szkice i rysunki. Spośród 12 zgłoszeń, w stosunku do których Starosta zgodnie z art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego w terminie 30 dni nie zgłosił sprzeciwu, 5 dotyczyło budowy parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup>, 4 - tymczasowych pawilonów handlowych niepołączonych trwale z gruntem, posadowionych na okres do 120 dni, 1 - budowy wiaty do grillowania wraz z zagospodarowaniem placu zabaw dla dzieci, 2 - prac remontowych. Wszystkie objęte badaniem zgłoszenia zawierały określone terminy planowanego rozpoczęcia zgłaszanych robót i wpłynęły do Starostwa przed wskazanymi terminami.

(dowód: akta kontroli str. 166-169)

W odniesieniu do 3 zgłoszeń robót budowlanych, Starosta w drodze decyzji nałożył obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę. Przedmiotowe zgłoszenia dotyczyły:

- zmiany funkcji użytkowej obiektu (zgłoszenie AB.6743.266.2014) oraz przebudowy ścian działowych; stosownie do postanowień art. 71 ust. 5 pkt 1 ustawy Prawo budowlane taki zakres robót wymaga uzyskania pozwolenia na budowę,
- przebudowy wewnętrznych ścian działowych (zgłoszenie AB.6743.311.2014), wymiany glazury, terakoty, malowaniu ścian i sufitów; stosownie do postanowień art. 3 pkt 7a w związku z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane opisany zakres robót wymaga uzyskania pozwolenia na budowę,
- rozbudowy stacji bazowej telefonii komórkowej (zgłoszenie AB.6743.618.2014); zakres robót objętych zgłoszeniem nie mieścił się w katalogu określonym w art. 29 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 168–169)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku 6 decyzji o pozwoleniu na budowę oznaczonych AB/765/2014, AB/228/14, AB/138/2015, AB/355/2013, AB/587/2014, AB/488/2013 nie dokonano ich uzgodnienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego, czym naruszono przepisy art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich.

(dowód: akta kontroli str. 27–32, 39–41, 57-65)

W złożonych wyjaśnieniach Starosta stwierdził, że: *brak uzgodnień z Dyrektorem Urzędu Morskiego w przypadku sześciu wskazanych spraw wynikał z przeoczenia obowiązku uzgodnienia przez osoby rozpatrujące przedmiotowe sprawy. Powyższe było przedmiotem nadzoru dyrektora Wydziału Architektury i Budownictwa, który wskazał wszystkim upoważnionym do wydawania decyzji pracownikom konieczność dokonywania uzgodnień stosownie do art. 37 ust. 3 ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich RP i administracji morskiej, jednocześnie wprowadzając jako szablon do stosowania „pismo do Urzędu Morskiego w Słupsku”, z poleceniem jego stosowania przez wszystkich pracowników.*

(dowód: akta kontroli str.160-165)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W toku kontroli ustalono, że czynności polegające na weryfikacji wniosków o wydanie pozwolenia na budowę, przygotowaniu projektu decyzji w tej sprawie, występowaniu o uzgodnienia, a także wydawanie z upoważnienia Starosty tych decyzji były dokonywane przez tego samego pracownika<sup>17</sup>. W ocenie NIK mechanizm taki przesądza o skupieniu nadmiaru kompetencji w rękach jednego urzędnika, bowiem nie zachowano co najmniej zasady „dwóch par oczu”.

W złożonych wyjaśnieniach w tej sprawie Starosta stwierdził m.in., że: *Dyrektor Wydziału Architektury i Budownictwa poprzez elektroniczny wgląd do dokumentacji akt sprawy „e-DOK” posiada możliwość kontroli wydawanych orzeczeń. Dyrektor tego Wydziału weryfikował pracę podległych mu pracowników w zakresie wydawanych zezwoleń, poprzez wydawane drogą poczty a-mail zalecenia. Wynikiem krytycznej weryfikacji orzeczeń wydawanych przez pracowników są również ustalone przez Dyrektora w 2014 r. szablony*

<sup>17</sup> Pracownikom Wydziału Architektury i Budownictwa przypisano zadania m.in. w zakresie wydawania pozwoleń na budowę z podziałem na poszczególne gminy, tj. dany pracownik prowadził sprawy wynikające z jego zakresu czynności, związane z terenem konkretnej gminy.

dokumentów, unifikujące postępowanie w sprawach budowlanych. Ponadto Dyrektor Wydziału brał czynny udział w procesie merytorycznej „weryfikacji negatywnej wniosków” poprzez udział w procesie wydawania decyzji odmownych i rozpatrywaniu odwołań w trybie art. 132 Kpa, tj. przed przekazaniem ich do rozpatrzenia przez organ II instancji. Ww. przypadki spraw podlegały ponadto kontroli formalno-prawnej przez radców prawnych zatrudnionych w tut. Starostwie.

(dowód: akta kontroli str. 160)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## **2. Zarządzanie nieruchomościami zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym.**

### **2.1. Liczba, powierzchnia oraz sposób zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa i zasobu powiatowego.**

2.1.1. Powierzchnia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na terenie Powiatu Koszalińskiego<sup>18</sup> wynosiła na dzień: 31.12.2013 r. 1965,3115 ha, 31.12.2014 r. - 1888,4302 ha, 31.03.2015 r. - 1883,5247 ha, z czego w pasie technicznym powierzchnia ta wynosiła 540,2070 ha, bez zmian w ww. okresie, a w pasie ochronnym na dzień 31.12.2013 r. 55,7749 ha, a na 31.12.2014 r. i 31.03.2015 r. - 51,1785 ha.

Powierzchnia zasobu nieruchomości Powiatu wynosiła na dzień: 31.12.2013 r. 435,8262 ha, 31.12.2014 r. i 31.03.2015 r. - 430,5097 ha, z czego w pasie technicznym odpowiednio 0,2951 ha i 0,3281 ha, a w pasie ochronnym odpowiednio: 1,4136 ha i 1,3773 ha.

(dowód: akta kontroli str. 172)

Według stanu na 31.03.2015 r. łącznie powierzchnia zasobów nieruchomości Skarbu Państwa i Powiatu na terenie pasa nadbrzeżnego wynosiła 593,0909 ha. Nieruchomości te były przeznaczone na: zieleń - 381,7897 ha, cele budowlane - 15,2399 ha, drogi - 1,9726 ha i inne 194,0887 ha.

(dowód: akta kontroli str. 172)

Starostwo posiadało zasady wynajmowania i wydzierżawiania nieruchomości na czas oznaczony do 3 lat określone uchwałą Zarządu Powiatu<sup>19</sup> oraz zasady zbywania i udostępniania nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, określone uchwałą Rady Powiatu<sup>20</sup>. Zasady te dotyczyły nieruchomości stanowiących mienie Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 173-179)

Zasady dotyczące zbywania i udostępniania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa nie były unormowane.

Na pytanie w sprawie zasad stosowanych w praktyce, w szczególności przy ustalaniu czynszu dzierżawnego, Starosta wyjaśnił, że każda sprawa wymagała indywidualnego postępowania ze względu na znaczne zróżnicowanie poszczególnych nieruchomości pod względem powierzchni, położenia, przeznaczenia, stopnia zainwestowania, a także ze względu na małą liczbę spraw w tym zakresie. Wysokość czynszu dzierżawnego również określano indywidualnie, z uwzględnieniem takich czynników jak stawki miejscowe, ustalone przez gminy oraz Dyrektora Urzędu Morskiego, stawki obowiązujące w poprzednich umowach. W przypadku kolejnego wydzierżawienia danej nieruchomości brano pod uwagę wysokość deklarowanych nakładów w przedmiot dzierżawy - bez prawa ich zwrotu po rozwiązaniu umowy, analizowano również stawki stosowane w sąsiednich powiatach.

<sup>18</sup> Dalej: Powiat.

<sup>19</sup> Uchwała Nr 247/09 Zarządu Powiatu w Koszalinie z dnia 6.05.2009 r. w sprawie wynajmowania i wydzierżawiania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Koszalińskiego na czas oznaczony do 3 lat.

<sup>20</sup> Uchwała Nr XXII/248/09 Rady Powiatu w Koszalinie z dnia 23.04.2009 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata, na czas nieoznaczony oraz zawierania kolejnych umów.

Projekty umów wieloletnich, wraz z proponowaną stawką czynszu, były wysyłane Wojewodzie Zachodniopomorskiemu<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 181)

Starostwo sporządziło plany wykorzystania zasobów nieruchomości Skarbu Państwa zgodnie z wymogami art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy ogn. Plany zostały opracowane na lata 2012-2014 i 2015-2017. Aktualny plan ustalony zarządzeniem Starosty<sup>22</sup> zawierał:

- zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu Skarbu Państwa oraz powierzchni zasobu oddanych w użytkowanie wieczyste,
- prognozę dotyczącą:
  - udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu,
  - wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu,
  - wpływów z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu,
  - aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz trwałego zarządu,
- program zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa, w którym m.in. zaplanowano sprzedaż 15 nieruchomości, w tym 4 zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym i dzierżawę 43 nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 183-200)

Starosta wyjaśnił, że przy planowaniu nieruchomości do sprzedaży kierował się zaawansowaniem przygotowania nieruchomości do sprzedaży, tj. m.in. uregulowaniem prawnego stanu nieruchomości, posiadaniem wyceny, uzgodnieniami w zakresie sprzedaży (w przypadku współwłaścicieli), a także zainteresowaniem nieruchomością wyrażanym wnioskami o nabycie. W przypadku nieruchomości zabudowanych w pasie nadbrzeżnym, brano pod uwagę zły stan techniczny infrastruktury nieruchomości, wymagający nakładów finansowych oraz obciążenia budżetowe z tytułu zobowiązań podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 205)

2.1.2. W okresie kontrolowanym Starosta udostępnił nieruchomości Skarbu Państwa Gminie Mielno na podstawie:

- porozumienia zawartego 27.04.2012 r. wspólnie z Urzędem Morskim, udzielającego Gminie zgodę na korzystanie w okresie od 27.04.2012 r. do 26.04.2014 r. z terenów pasa technicznego, tj. plaż morskich, przejść na plaże, promenady nadmorskiej oraz terenów nieleśnych pasa technicznego, znajdujących się w granicach administracyjnych Gminy, do celów związanych z organizacją wypoczynku oraz działalności handlowo-usługowej związanej z sezonem turystyczno-wypoczynkowym, z dopuszczeniem zawierania przez Gminę umów dzierżawy z osobami trzecimi. W porozumieniu nie określono powierzchni nieruchomości ani nie zawarto wykazu działek objętych zgodą. Z porozumienia wyłączono wydmy ochronne, tereny wydzierżawione i użyczone przez Urząd Morski (do czasu wygaśnięcia umów) oraz grunty zajęte przez Spółkę z o.o. F(...) z siedzibą w Szczecinie;

(dowód: akta kontroli str. 208-211)

- umowy użyczenia, zawartej 31.10.2013 r. na okres od 31.10.2013 r. do 31.12.2024 r., dotyczącej bezpłatnego użyczenia nieruchomości stanowiącej część działek 300/2, 1/12, 1/26 i 56/9 o łącznej powierzchni 1,0200 ha, na potrzeby przebudowy przejść na plaże w Mielnie, przy ul. Orła Białego, Chmielnej i Mickiewicza wraz z odcinkiem promenady nadmorskiej;

(dowód: akta kontroli str. 212-213)

- umowy dzierżawy, zawartej 30.04.2014 r. w sprawie wydzierżawienia Gminie na okres od 1.05.2014 r. do 30.04.2017 r. nieruchomości zlokalizowanych w Łazach, Mielnie, Mielenku, Sarbinowie i Gąskach obejmujących obszary plaż morskich, zejść na plażę, promenad nadmorskich oraz terenów nieleśnych pasa technicznego, z wyłączeniem wydym, gruntów leśnych, morskich wód wewnętrznych oraz terenów objętych innymi

<sup>21</sup> Dalej: Wojewoda.

<sup>22</sup> Zarządzenie nr 6/2015 Starosty Koszalińskiego z dnia 9.01.2015 r. w sprawie ustalenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na lata 2015-2017.

umowami, o łącznej powierzchni 101,0935 ha. Czynnosc dzierżawny ustalony został w kwocie 10.109,35 zł + VAT rocznie. Wydierżawione nieruchomości zostały przeznaczone do celów związanych z organizacją wypoczynku oraz działalnością handlowo-usługową. Gmina została uprawniona do oddania nieruchomości w poddzierżawę pod warunkiem przekazywania Staroście umów poddzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 214-219)

## **2.2. Sprzedaż i udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa i zasobu w pasie nadbrzeżnym.**

2.2.1. W okresie kontrolowanym, na obszarze pasa nadbrzeżnego Starosta:

- w 2014 r. sprzedał osobom fizycznym jedną nieruchomość gruntową o pow. 0,0032 ha w Mielnie – w trybie bezprzetargowym, na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej;

(dowód: akta kontroli str. 221)

- w 2014 r. przekazał w formie darowizny Związkowi Ochotniczych Straży Pożarnych RP w Warszawie jedną nieruchomość o pow. 4,4932 w Łazach, z przeznaczeniem na cele statutowe związane z prowadzoną działalnością pożytku publicznego;

(dowód: akta kontroli str. 224-231)

- użyczył 3 nw. nieruchomości o łącznej pow. 3,0335 ha na okres od 3 do 11 lat, w tym jedną zabudowaną budynkami hangaru i sanitariatu:

- w 2013 r. jednostce Powiatu Koszalińskiego, reprezentowanej przez Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Koszalinie<sup>23</sup> - nieruchomość zabudowaną złożoną z 2 działek o pow. 1,4135 ha, położoną w Unieściu, z przeznaczeniem na działalność statutową PZD i Gminie Mielno – część 4 działek o pow. 1,0200 ha z przeznaczeniem na przebudowę przejść na plażę w Mielnie oraz przebudowę i remont promenady nadmorskiej,

- w 2014 r. – Mieleńskiemu Stowarzyszeniu Dobroczynnemu „Pokolenie dla Pokolenia” w Mielnie<sup>24</sup> część plaży o pow. 0,6000 ha, z przeznaczeniem na potrzeby realizacji zadań statutowych, w szczególności realizacji celów związanych z upowszechnianiem kultury fizycznej i sportu wśród dzieci, młodzieży i osób starszych poprzez organizację gier terenowych i zabaw sportowych z wykorzystaniem plaży. W umowie użyczenia przewidziano prawo biorącego do używania do oddania przedmiotu użyczenia w dzierżawę osobom trzecim (§ 3 ust. 6) oraz dopuszczono możliwość lokalizacji działalności gospodarczej (§ 5 ust. 14);

(dowód: akta kontroli str. 232-240)

- wydierżawił 6 nieruchomości o łącznej pow. 103,7211 ha, w tym 2 zabudowane budynkami kolonijno-wczasowymi i sanitariatami:

- w 2013 r. – 3 nieruchomości o pow. 0,7504 ha,

- w 2014 r. – 3 nieruchomości o pow. 102,9707 ha, w tym 2 zabudowane.

Wszystkie nieruchomości były wydierżawione w trybie bezprzetargowym, na okres od 2 do 10 lat.

(dowód: akta kontroli str. 222-223)

Ponadto w badanym okresie obowiązywało 8 umów udostępnienia, zawartych przed 2013 r., w tym:

- 7 umów dzierżawy zawartych na okresy od 2 do 15 lat lub na czas nieoznaczony, dotyczących nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 3,4401 ha, stanowiących zasób Skarbu Państwa, w tym z przeznaczeniem na usługi turystyczne i parkingowe – 5 nieruchomości o pow. 3,3759 ha, usługi inne – 2 nieruchomości o pow. 0,0642 ha,
- 1 umowa użyczenia na 2013 rok nieruchomości w Mielnie o pow. 1,0600 ha, stanowiącej zasób Powiatu, Stowarzyszeniu z przeznaczeniem na prowadzenie Domu Pomocy Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 241-243)

---

<sup>23</sup> Dalej: PZD.

<sup>24</sup> Dalej: Stowarzyszenie.

Nieruchomość w Unieściu o pow. 1,4135 ha została użyczona PZD, na okres od 28.02.2013 r. do 27.02.2016 r. na potrzeby działalności statutowej na podstawie umowy zawartej 14.03.2013 r., w treści której Dyrektor PZD oświadczył, że przyjmuje przedmiot umowy w użyczenie i będzie go wykorzystywał zgodnie z jego właściwościami i przeznaczeniem określonym w umowie użyczenia.

(dowód: akta kontroli str. 237-240)

Pismem z 26.03.2013 r. Dyrektor PZD zwrócił się do Starosty z prośbą o zgodę na oddanie w dzierżawę na okres do 27.02.2016 r. użyczonej nieruchomości w Unieściu. Starosta wyraził zgodę na wydzierżawienie przedmiotowej nieruchomości i wskazał, że dochody uzyskane z tytułu dzierżawy winny zostać przeznaczone na działalność statutową PZD.

Po otrzymaniu zgody Starosty, Dyrektor PZD skierował w dniu 2.04.2013 r. do Zarządu Powiatu wniosek o zgodę na rozpoczęcie procedury przetargowej na oddanie w dzierżawę nieruchomości w Unieściu oraz o akceptację wywoławczej stawki czynszu w wysokości 10.000 zł brutto płatnej rocznie. Na posiedzeniu w dniu 22.05.2013 r. Zarząd Powiatu wyraził zgodę na rozpoczęcie procedury przetargowej.

(dowód: akta kontroli str. 244-247)

Na pytanie w sprawie przesłanek udzielenia zgody na wydzierżawienie ww. nieruchomości Starosta odpowiedział, powołując się na oświadczenie Dyrektora PZD, że na użyczonej nieruchomości PZD prowadził następującą działalność statutową: składował urządzenia i materiały sprzętowane z dróg, garażował ciężki sprzęt w trakcie wykonywania prac na terenie Gminy Mielno, składował materiały do bieżącego utrzymania dróg (polbruk, tłuczeń, mieszanki solno-piaskowe). Starosta wyraził przypuszczenie, że poprzedni Starosta wyraził zgodę na wydzierżawienie nieruchomości, ponieważ *miał prawdopodobnie na względzie możliwość pogodzenia działalności PZD, realizowanej ze względu na specyfikę głównie poza sezonem turystycznym, z możliwością pozyskania dodatkowych dochodów z tytułu dzierżawy, a przede wszystkim przeniesienia na dzierżawcę kosztów podatkowych związanych z utrzymaniem tej nieruchomości, z uwagi na ograniczone środki finansowe w budżecie przekazywane w latach 2013-2014 przez Wojewodę na regulację zobowiązań podatkowych. Należy przypuszczać, iż działania Starosty oparte były o wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8.06.2001 r. I SA/Po 972/00 potwierdzający, iż art. 712 Kodeksu cywilnego dopuszcza możliwość oddania użyczonej rzeczy, za zgodą użyczającego osobie trzeciej, a fakt ten nie zmienia umowy użyczenia.*

(dowód: akta kontroli str. 203-204)

W dniu 10.04.2015 r. pracownicy Starostwa przeprowadzili oględziny nieruchomości użyczonej PZD i stwierdzili, że na jej terenie były zlokalizowane domki drewniane. W związku z wynikami oględzin Starosta 23.04.2015 r. skierował do PZD pismo wzywające do przedłożenia kopii umów z podmiotami, którym wydzierżawiono użyczoną nieruchomość, a także dokumentów określających stan techniczny i pozwolenia na użytkowanie budynków posadowionych i domków zlokalizowanych na tej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 248-253)

W odpowiedzi Dyrektor PZD przekazał m.in. kopię umowy dzierżawy nieruchomości zawartej 15.05.2013 r. pomiędzy Powiatem Koszalińskim – PZD a T(...) Sp. z o.o. w Niemczynie Spółką Komandytową z siedzibą w Dębolicach na okres od 15.05.2013 r. do 27.02.2016 r. za czynsz dzierżawny 10.100 zł brutto rocznie. Dzierżawa dotyczyła nieruchomości będącej przedmiotem użyczenia. W umowie ustalono, że nieruchomość będzie wykorzystywana na prowadzenie usług turystycznych wraz z usługami towarzyszącymi, tj. na prowadzenie pola namiotowego oraz do świadczenia innych usług towarzyszących. Jednocześnie Dyrektor PZD oświadczył, że nie posiada innych umów w zakresie korzystania z nieruchomości oraz, że nie będzie wnosił o przedłużenie umowy użyczenia. Do odpowiedzi nie załączono dokumentów dotyczących stanu technicznego budynków ani pozwoleń na ich użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 254-257)

Pismem z 15.05.2015 r. skierowanym do Dyrektora PZD Starosta wniósł o rozwiązanie umowy dzierżawy i zobowiązał do uregulowania stanu prawnego wszystkich obiektów budowlanych posadowionych na nieruchomości. Ponadto 25.05.2015 r. (tj. w toku kontroli

NIK) Starosta przekazał Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego<sup>25</sup> informację o braku zgody na posadowienie domków.

(dowód: akta kontroli str. 204, 258)

Na pytanie dlaczego w umowie użyczenia nieruchomości w Sarbinowie na rzecz Stowarzyszenia, przewidziano prawo do oddania przedmiotu użyczenia w dzierżawę osobom trzecim oraz dopuszczono możliwość lokalizacji działalności gospodarczej Starosta odpowiedział, że miało to na celu umożliwienie pozyskania środków własnych na wkłady w projekty służące mieszkańcom Domu Pomocy Społecznej tj. „Rewitalizacja terenów zielonych Domu Pomocy Społecznej wraz z wyposażeniem w infrastrukturę sportową (siłownia zewnętrzna) i elementy małej architektury” oraz „Realizacja inwestycji polegającej na budowie pięciu torów do minigolfa”. W 2014 r. Stowarzyszenie uzyskało z dzierżawy 24,3 tys. zł, z czego 17,8 tys. zł wykorzystano jako wkład własny w projekty, a pozostałe środki pozostały na rachunku Stowarzyszenia w celu prefinansowaniu tych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 204-205, 207)

2.2.2 W badanym okresie na obszarze pasa nadbrzeżnego nie wystąpiły przypadki nabywania gruntów w okresie poprzedzającym uchwalenie lub zmianę miejscowych planów, a następnie – już po zmianie planu – sprzedaży tych gruntów po cenach wyższych.

(dowód: akta kontroli str. 263)

### **2.3. Przestrzeganie ustalonych warunków sprzedaży i udostępniania nieruchomości.**

2.3.1. Badanie dokumentacji wszystkich transakcji sprzedaży, darowizny, dzierżawy, użyczenia dotyczących nieruchomości zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym, dokonanych w latach 2013-2015 (I kwartał) wykazało, że:

- podstawą wszczęcia procedury sprzedaży był wniosek właściciela działki przyległej i zgoda Wojewody na zbycie nieruchomości,
- sprzedaż nieruchomości była uzgodniona z Dyrektorem Urzędu Morskiego,
- nieruchomości przewidziane do sprzedaży lub dzierżawy były ujmowane w wykazach zawierających elementy określone w art. 35 ust. 2 ustawy ogn,
- informacje o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub udostępniania były każdorazowo podawane do publicznej wiadomości,
- wartość sprzedanej i darowanej nieruchomości była ustalona na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych,
- akta dzierżaw nie zawierały dokumentów wskazujących na wykonanie czynności sprawdzających zgodność korzystania z dzierżawionych nieruchomości z warunkami umów,
- w analizowanych umowach udostępniania nieruchomości, interes Skarbu Państwa został zabezpieczony m.in. poprzez: zobowiązanie dzierżawcy do użytkowania przedmiotu dzierżawy zgodnie z określonym w umowie przeznaczeniem, określenie sankcji z tytułu nieterminowych wpłat ustalonego czynszu, obciążenie dzierżawcy kosztami ubezpieczenia, podatku od nieruchomości, opłat lokalnych i innych obciążeń publiczno-prawnych oraz zapewnienie prawa do przeprowadzania w każdym czasie kontroli przedmiotu dzierżawy, pod kątem przestrzegania postanowień zawartych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 266-282, 472-479)

Umowy dzierżaw, w okresie kontrolowanym, były zawierane w trybie bezprzetargowym. Starosta wyjaśnił, że przyjęcie bezprzetargowego trybu wydzierżawiania było uzasadnione następującymi okolicznościami:

- działka [...] <sup>26</sup> w Sarbinowie - umowa zawarta w okresie kontrolowanym stanowiła kontynuację wcześniejszej umowy zawartej w 2011 r. w trybie zaproszenia do złożenia oferty. Zawierając kolejną umowę uwzględniono możliwość obciążenia dzierżawcy dalszym ponoszeniem kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości, m.in. z tytułu podatku od nieruchomości oraz postępowaniem toczącym się przed

<sup>25</sup> Dalej: PINB.

<sup>26</sup> Wyłączono dane. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz.U. z 2014 r., poz. 782 (zwanej dalej uodip). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie z wniosku dotychczasowego dzierżawcy o zwrot nieruchomości;

- działka [...] <sup>27</sup> w Sarbinowie – początkowa nieruchomość została wydzierżawiona w 2012 r. na 3 lata w wyniku przetargu ustnego nieograniczonego. W 2014 r. dzierżawca złożył wniosek o przedłużenie umowy dzierżawy na okres 10 lat, ze względu na złożony wniosek o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego RYBY 2007-2013 projektu polegającego na przeprowadzeniu kapitalnego remontu budynków zlokalizowanych na nieruchomości i ich wyposażeniu. Wniosek został pozytywnie oceniony, jednak otrzymanie dofinansowania zostało uwarunkowane prawem do dysponowania nieruchomością przez 10 lat. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, Starosta wystąpił do Wojewody o wyrażenie zgody na 10-letnią dzierżawę na rzecz dotychczasowego dzierżawcy ze stawką czynszu ustaloną w wyniku przetargu. Zarządzeniem nr 355/2014 Wojewoda wyraził zgodę na zawarcie 10-letniej umowy dzierżawy z dotychczasowym dzierżawcą;
- działka [...] <sup>28</sup> w Mielnie – dzierżawca zadeklarował zagospodarowanie gruntu stanowiącego pas zieleni, poprzez urządzenie publicznego zejścia na plażę dostępnego dla wszystkich, a nie tylko klientów dzierżawcy. W tej sytuacji Skarb Państwa uzyskał przychody z niewykorzystanego gospodarczo terenu, który zyskał na atrakcyjności;
- część działki [...] <sup>29</sup> w Mielnie – dzierżawca wcześniej użytkował ten teren na podstawie umowy zawartej z Urzędem Morskim. Przy zawieraniu aktualnie obowiązującej umowy uwzględniono lokalizację nieruchomości, która leży naprzeciwko lokalu, będącego własnością dzierżawcy i poniesienie przez niego nakładów na zagospodarowanie nieruchomości;
- część działki [...] <sup>30</sup> w Pleśni – dzierżawca – jednostka samorządu terytorialnego, od wielu lat użytkował nieruchomość na podstawie umowy zawartej z Urzędem Morskim i poniósł nakłady na remont i modernizację bazy, służącej organizacji obozów wypoczynkowych dzieci i młodzieży;
- plaże morskie, zejścia na plaże, promenady nadmorskie oraz tereny nieleśne pasa technicznego zostały wydzierżawione dla Gminy Mielno w wykonaniu wytycznych Wojewody, które miały na celu stworzenie jednolitych i transparentnych zasad wydzierżawiania plaż w województwie zachodniopomorskim.

(dowód: akta kontroli str. 181-182, 261-262, 458-459)

Na pytanie w sprawie sposobu informowania, przed przystąpieniem do postępowań, przyszłych nabywców i użytkowników nieruchomości o warunkach i ograniczeniach korzystania z nieruchomości położonych w pasie nadbrzeżnym, wynikających np. z założeń Studium, przepisów ochrony przyrody, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uzgodnień z Dyrektorem Urzędu Morskiego, itp., Starosta odpowiedział, że obowiązek przekazywania ww. informacji nie został określony w przepisach ustawy ogn. Potencjalni nabywcy, użytkownicy lub dzierżawcy mają dostęp na zasadach ogólnych do ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego. Informacje o przeznaczeniu nieruchomości i ewentualnych ograniczeniach zamieszczane są w wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę. W przypadku nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego, zasady ograniczeń i warunków korzystania były wymieniane w treści umów. Ponadto w szczególnych przypadkach, korespondencja pomiędzy Starostą a Urzędem Morskim dotycząca warunków udostępniania nieruchomości była kierowana do wiadomości zainteresowanych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 206)

---

<sup>27</sup> Wyłączono dane. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej

<sup>28</sup> Wyłączono dane. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej

<sup>29</sup> Wyłączono dane. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej

<sup>30</sup> Wyłączono dane. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na wydzierżawieniu (2) i użyczeniu (1) nieruchomości zlokalizowanych w pasie technicznym, stanowiących działkę [...] w Mielnie, część działki [...] w Mielnie, część działki [...] w Sarbinowie, bez porozumienia z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej, mimo obowiązku określonego w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy ogn.

(dowód: akta kontroli str. 232, 268, 272)

Starosta wyjaśnił, że brak porozumień był spowodowany przeoczeniem pracowników rozpatrujących przedmiotowe sprawy. W związku z powyższym ustaleniem, w dniu 19.05.2015 r. (tj. w toku kontroli NIK) wystąpiono do Urzędu Morskiego o uzgodnienie zawartych umów. Jednocześnie Starosta poinformował, że w trakcie przygotowywania zestawień na potrzeby niniejszej kontroli, stwierdzono, że działka [...] której część została objęta umową dzierżawy, faktycznie pozostaje w trwałym zarządzie Urzędu Morskiego, w związku z czym, podjęte zostały działania mające na celu regulację stanu prawnego dzierżawy pomiędzy aktualnym dzierżawcą a Skarbem Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 261)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### **3. Nadzór i kontrola nad prawidłowością wykorzystania udostępnianych nieruchomości zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym.**

#### **3.1 Egzekwowanie warunków wykorzystania udostępnianych nieruchomości.**

Badanie wszystkich 9 zawartych w latach 2013-2015 (I kwartał) umów dzierżawy i użyczenia nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa ochronnego wykazało, że dokumentacja tych umów nie zawierała materiałów wskazujących na prowadzenie czynności sprawdzających zgodność wykorzystywania nieruchomości z przeznaczeniem określonym w umowach, z wyjątkiem kontroli nieruchomości użyczonej PZD, którą opisano w punkcie 2.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 232, 266-282)

Starosta wyjaśnił, że udostępnione nieruchomości były sprawdzane w zakresie zgodności ich wykorzystywania z warunkami umów. Ponieważ nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, nie sporządzono notatek służbowych.

(dowód: akta kontroli. str. 263)

W toku kontroli przeprowadzono oględziny w zakresie zgodności użytkowania z przeznaczeniem określonym w umowach użyczenia i dzierżawy 5 nw. nieruchomości:

- a) część działki 307/4 o pow. 0,6000 ha w Sarbinowie, stanowiącą plażę, użyczoną Mieleńskiemu Stowarzyszeniu Dobroczyńnemu „Pokolenie Dla Pokolenia” na podstawie umowy zawartej 6.05.2014 r., z przeznaczeniem na potrzeby realizacji zadań statutowych,
- b) działka 292 o pow. 1,0014 ha w Sarbinowie, wydzierżawiona na podstawie umowy zawartej 29.08.2014 r., z przeznaczeniem na cele prowadzenia usług parkingowych i turystycznych,
- c) działka 295 o pow. 0,8758 w Sarbinowie, wydzierżawiona na podstawie umowy zawartej 1.08.2014 r., z przeznaczeniem na prowadzenie usług turystycznych,

<sup>31</sup> Wyłączono dane. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej

<sup>32</sup> Wyłączono dane. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej

<sup>33</sup> Wyłączono dane. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej

<sup>34</sup> Wyłączono dane. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej

Opis stanu  
faktycznego

- d) część działki 301/2 o pow. 156 m<sup>2</sup> w Mielnie, wdzierżawiona S(...) Sp. z o.o. w Mielnie na podstawie umowy zawartej 15.05.2013 r. na utrzymanie posadowionego na niej tarasu,
- e) część działki 300/2 o pow. 448 m<sup>2</sup>, wdzierżawiona firmie F(...) Sp. z o.o. w Mścicach na podstawie umowy zawartej 30.04.2013 r., z przeznaczeniem na przejście i dojeście na plażę.

Nie stwierdzono wykorzystywania ww. nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 283-290, 457)

### **3.2. Dochodzenie należności z tytułu sprzedaży i udostępnienia nieruchomości.**

Badanie wszystkich 7 umów sprzedaży i dzierżawy zawartych w okresie kontrolowanym, wykazało, że w 5 przypadkach zapłata ceny sprzedaży lub czynszu dzierżawnego były wniesione w terminach ustalonych w umowach. W 2 przypadkach niedokonania zapłaty czynszu w terminie, do dzierżawców skierowano wezwania do zapłaty i naliczono odsetki za zwłokę. W dniu badania, zaległości z tytułu dzierżaw nieruchomości w pasie nadbrzeżnym wynosiły 13,24 zł i dotyczyły jednego dzierżawcy.

(dowód: akta kontroli str. 291)

### **3.3. Skargi i doniesienia w sprawach dotyczących prawidłowości wykorzystania nieruchomości.**

W okresie objętym kontrolą w prowadzonym w Starostwie „Rejestrze skarg i wniosków” odnotowano łącznie 22 skargi, z których żadna nie dotyczyła zagadnień gospodarowania nieruchomościami w pasie nadbrzeżnym.

(dowód: akta kontroli str. 292-296)

W 1 przypadku Straż Gminna w Mielnie stwierdziła nieporządek i zaśmiecenie na działce 1/28 w Mielnie stanowiącej własność Skarbu Państwa, w związku z czym Komendant Straży 16.04.2014 r. wydał polecenie usunięcia chwastów, zanieczyszczeń i innych śmieci oraz zwrócił uwagę na brak zabezpieczenia nieruchomości i wynikające z tego niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 297)

Przedmiotowa nieruchomość stanowiąca były ośrodek wczasowy Polskich Kolei Państwowych została przejęta przez Starostę w październiku 2012 r. – po 13 latach od likwidacji ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 304-305)

W dniu 2.07.2014 r. Starosta wystąpił do Wojewody o wyrażenie zgody na rozbiórkę obiektu budowlanego znajdującego się na działce i o przyznanie środków finansowych na ten cel, a w dniu 3.07.2014 r. do PINB o podjęcie czynności mających na celu sprawdzenie, czy zachodzą przesłanki wszczęcia postępowania w trybie art. 67 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 298-299)

W związku z poleceniem Komendanta Straży Gminnej, teren został oznakowany tablicami zakazującymi wstępu, a miejsca niebezpieczne zostały zabezpieczone i oznakowane tablicami ostrzegającymi przed zagrożeniami. Wykonano również roboty zabezpieczające obiekty budowlane, zbiornik bezodpływowy i studzienki kanalizacyjno-deszczowe.

(dowód: akta kontroli str. 300-301)

Kontrola obiektów zlokalizowanych na działce, przeprowadzona w lipcu 2014 r. przez PINB wykazała, że straciły one właściwości użytkowe i istniały przesłanki do jego rozbiórki w trybie art. 28-31 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 302-303)

Starosta dokonał zgłoszenia rozbiórki obiektów budowlanych niewymagających pozwolenia na rozbiórkę, a właściwy organ wyznaczony przez Wojewodę nie wniósł sprzeciwu.

(dowód: akta kontroli str. 306-307)

W związku z ustaleniem, na podstawie zebranych informacji, kosztu rozbiórki w przedziale od 19.356 zł do 170.107 zł, Starosta wystąpił do Wojewody o dotację w kwocie 19.356 zł i w takiej wysokości dotacja została przyznana w dniu 13.05.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 308-309)

### **3.4. Zakresy działania i obowiązki pracowników zajmujących się planowaniem, gospodarką przestrzenną i gospodarowaniem nieruchomościami.**

Wydawanie decyzji dotyczących pozwoleń na budowę oraz prowadzenie spraw związanych z rozpatrywaniem zgłoszeń o zamiarze budowy, rozbiórki lub wykonywania robót budowlanych nieobjętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę należało do zadań Wydziału Architektury i Budownictwa wykonywanych przez 10-12 pracowników. W okresie kontrolowanym nastąpiły trzykrotne zmiany na stanowisku dyrektora Wydziału, zatrudniono 2 nowych pracowników i rozwiązano umowy o pracę z 2 pracownikami.

Zakresy obowiązków pracowników wykonujących zadania objęte niniejszą kontrolą obejmowały m.in.

- prowadzenie spraw związanych z zatwierdzaniem projektów budowlanych oraz wydawaniem pozwoleń na budowę,
- przenoszenie pozwoleń na budowę na rzecz innego podmiotu,
- rozpatrywanie wniosków o zmianę decyzji o pozwoleniu na budowę,
- rozpatrywanie zgłoszeń wykonania określonego obiektu lub robót budowlanych, nie wymagających pozwolenia na budowę lub rozbiórkę, lecz objętego obowiązkiem zgłoszenia,
- przesyłanie kopii decyzji o pozwoleniu na budowę organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,

(dowód: akta kontroli str. 310-336)

Sprawy związane z gospodarowaniem nieruchomościami, w tym wydzierżawianie, wynajmowanie, oddawanie w użytkowanie wieczyste, oddawania w trwałe zarząd, sprzedaż, darowizna należały do zadań Wydziału Rozwoju i Gospodarki Nieruchomościami, a od 1.07.2014 r. przez Wydział Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami i były wykonywane przez 5 pracowników.

Zadania pracowników prowadzących sprawy gospodarki nieruchomościami obejmowały m.in.:

- orzekanie w sprawach ustanowienia trwałego zarządu, przekazywania trwałego zarządu między jednostkami, naliczania i aktualizowania opłat z tytułu trwałego zarządu,
- przygotowanie lub opiniowanie dokumentów do wyrażenia przez organ zgody na oddawanie nieruchomości przez jednostki organizacyjne w najem, dzierżawę, użyczenie,
- wydawanie decyzji na przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
- naliczenie i aktualizowanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego

(dowód: akta kontroli str. 310-336)

W kartach opisu stanowisk pracy poszczególnych pracowników, szczegółowo opisano zadania, obowiązki, nadane uprawnienia i pełnomocnictwa oraz zakres odpowiedzialności.

Ciągłość wykonywania zadań w przypadku nieobecności pracowników zapewniono poprzez uregulowanie w kartach opisu stanowiska pracy zasad zastępstwa, tj. wskazanie kogo zastępuje dany pracownik i przez kogo jest zastępowany.

(dowód: akta kontroli str. 337-352)

### **3.5. Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.**

3.5.1. Obowiązujące w okresie kontrolowanym procedury i zasady kontroli zarządczej zostały wprowadzone zarządzeniem Starosty nr 13/2011 z dnia 3.03.2011 r., wydanym na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>35</sup> oraz komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 353-366)

<sup>35</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>36</sup> Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84.

Dyrektorzy Wydziałów wymienionych w punkcie 3.4 realizujących zadania objęte niniejszą kontrolą złożyli, zgodnie z wymogami ww. zarządzenia, oświadczenia o stanie kontroli zarządczej oraz informacje dotyczące zarządzania ryzykiem za lata 2013 i 2014.

(dowód: akta kontroli str. 367-385)

Starosta wyjaśnił, że kontrola zarządcza w Starostwie, w tym w zakresie objętym niniejszą kontrolą, dotyczy następujących etapów:

- wstępny – obejmujący czynności wyprzedające, tj. ustalenia czy dana sprawa należy do właściwości Starostwa oraz ustalenie pracownika, który zgodnie z zakresem czynności oraz posiadanymi kwalifikacjami powinien procedować sprawę. Pracownicy zajmujący się sprawami nieruchomości zostali zapoznani z obowiązującym w Starostwie kodeksem etyki, posiadają elektroniczny dostęp do przepisów prawa oraz uczestniczyli w szkoleniach podwyższających kwalifikacje zawodowe,
- bieżący – obejmujący wszystkie czynności dokonywane w trakcie załatwianej sprawy, tj. stosowanie odpowiednich przepisów prawa, analiza aktualnego orzecznictwa, konsultacje prawne, stosowanie wewnętrznych procedur, np. obowiązek uzyskania akceptacji radcy prawnego w przypadku spraw załatwianych negatywnie. Akta sprawy zawierające propozycję załatwienia sprawy podlegały weryfikacji Dyrektora Wydziału, a następnie były przedstawiane Staroście lub Zarządowi Powiatu,
- następczy – obejmujący działania związane z zakończeniem procedowania, tj. dokonanie ostatecznego sprawdzenia oraz zatwierdzenie czynności poprzez podpisanie umowy, wydanie decyzji, dokonanie wydatku, ustalenie i egzekwowanie dochodu lub sporządzenie sprawozdań i statystyk. Na tym etapie, na podstawie raportów wygenerowanych przez wdrożony w Starostwie system elektronicznego obiegu dokumentów, Dyrektor Wydziału prowadzi analizy, m.in. liczby spraw załatwianych przez poszczególnych pracowników, czasu realizacji określonych zadań, liczby spraw do załatwienia na poszczególnych stanowiskach.

Realizacja czynności w ramach ww. etapów była przedstawiana w informacjach dotyczących zarządzania ryzykiem oraz informacjach o stanie kontroli zarządczej składanych przez Dyrektorów Wydziałów. Analiza informacji była wykorzystywana przy planowaniu audytów wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 264-265)

3.5.2. Działalność Starosty w zakresie gospodarowania nieruchomościami była przedmiotem 2 kontroli zewnętrznych przeprowadzonych przez pracowników Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie<sup>37</sup>:

- W listopadzie 2014 r. kontrolą objęto zagadnienia związane z gospodarowaniem nieruchomością Skarbu Państwa stanowiącą działkę 310 w obrębie Gąski i stwierdzono następujące nieprawidłowości:
  - nieskuteczny nadzór nad ww. mieniem, skutkujący nieuprawnionym korzystaniem z gruntów Skarbu Państwa przez osoby trzecie,
  - nieuzasadnioną zwłokę w podjęciu działań w celu przejęcia bezumownie użytkowanego gruntu Skarbu Państwa,
  - bezzasadne odstąpienie od waloryzacji czynszu dzierżawnego za 2012 r.

W związku z przedstawionymi ustaleniami, Wojewoda negatywnie ocenił działalność Starosty w kontrolowanym zakresie i zalecił podjęcie działań w celu zwiększenia skuteczności sprawowania nadzoru właścicielskiego nad mieniem Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 386-398)

- W styczniu 2015 r. przeprowadzono kontrolę gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w okresie od lutego 2012 r. do stycznia 2015 r., która stwierdziła nieprawidłowość i uchybienia polegające na:
  - doręczaniu pism małżonkom będącymi współużytkownikami wieczystymi w jednej przesyłce, tj. niezgodnie z art. 40 § 1 Kpa,
  - ustalaniu wysokości opłaty rocznej za trwałe zarząd w odrębnej decyzji w wyniku przeprowadzenia odrębnego postępowania, a nie stosownie do art. 45 ust. 2 pkt 7 ustawy ogn – w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu,

<sup>37</sup> Dalej: ZUW.

– niezłałatwianie spraw w terminie określonym w art. 35 Kpa.

Działalność Starosty w kontrolowanym zakresie Wojewoda ocenił pozytywnie z nieprawidłowością i uchybieniami i zalecił doręczać pisma stronom w sposób zgodny z art. 40 § 1 Kpa, bezwzględnie stosować przepis art. 45 ust. 2 ustawy ogn dotyczący elementów jakie powinna zawierać decyzja o ustanowieniu trwałego zarządu i przepisy Kpa dotyczące terminów załatwiania spraw.

(dowód: akta kontroli str. 399-430)

W odpowiedzi udzielonej 25.05.2015 r. Starosta poinformował Wojewodę, że pracownicy Wydziału Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami zostali zobowiązani do bezwzględnego przestrzegania przepisów Kpa i ustawy ogn, w celu wyeliminowania nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych podczas kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 431)

W latach 2013-2015 (I kwartał) nie było audytu w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 441-456)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W świetle ustaleń niniejszej kontroli, wdrożone procedury kontroli zarządczej nie zapewniły zgodności kontrolowanej działalności z przepisami prawa, ponieważ wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz wydzierżawianie i użyczanie nieruchomości w pasie technicznym bez uzgodnienia i porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego naruszało przepisy ustaw o obszarach morskich i gospodarce nieruchomościami.

2. Kontrole przeprowadzone przez pracowników: ZUW w 2014 r. i Starostwa w 2015 r. wykazały nieuprawnione korzystanie z gruntów Skarbu Państwa przez osoby trzecie oraz wykorzystywanie niezgodnie z umową nieruchomości udostępnionej przez PZD poprzez posadowienie domków drewnianych przez dzierżawcę, bez zgody PZD i Starosty. Tym samym wykazano nieskuteczne mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie zarządzania mieniem Skarbu Państwa.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>38</sup>, wnosi o:

dokonywanie uzgodnień i porozumień z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Słupsku w przypadkach wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę i udostępniania nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa ochronnego.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla Starosty Koszalińskiego, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust.1 i 2 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 Szczecinie.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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 dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku 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.

Szczecin, dnia            lipca 2015 r.

Kontroler  
Sławomir Żudro  
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie  
Dyrektor