



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-012-03/2013
P/13/141

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/141 – „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	1. Piotr Arendt – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86530 z 18 września 2013 r. oraz nr 88849 z 20 grudnia 2013 r., 2. Anna Struzik – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86529 z 18 września 2013 r., 3. Rafał Wieczorkowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88817 z 21 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Jastarni, ul. Portowa 24, 84-140 Jastarnia.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tyberiusz Narkowicz, Burmistrz Miasta Jastarnia (dalej: „Burmistrz”). (dowód: akta kontroli str. 9-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania Burmistrza związane z ochroną brzegów morskich² w Mieście Jastarnia. Kontrolą objęto lata 2011-2013 (I półrocze), a dodatkowo lata 2005-2010 w zakresie kontroli i działań w celu ochrony brzegu morskiego przed nielegalnym wykorzystaniem.

Burmistrz przy opracowywaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących pas techniczny zwracał się do właściwych podmiotów o wymagane opinie i uzgodnienia. W wymaganych przypadkach uzyskał uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego i wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

Umowy dotyczące gospodarowania nieruchomościami położonymi w pasie technicznym, wchodzącymi w skład gminnego zasobu, nie naruszały ww. miejscowych planów oraz przepisów dotyczących ochrony przyrody. W umowach tych zawarto postanowienia zabezpieczające interesy Miasta Jastarnia w przypadku nieprzestrzegania ich warunków. W umowach dzierżawy zawarto także postanowienia umożliwiające kontrolę przestrzegania warunków gospodarowania nieruchomościami. Postanowienia umów dzierżawy uwzględniały treść wymaganych porozumień z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni (dalej: „UM”). Burmistrz podał do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy.

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

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

W przypadku stwierdzenia w wyniku kontroli nieprawidłowości w realizacji umów podejmował odpowiednie działania. Burmistrz z własnej inicjatywy podejmował działania w zakresie ochrony brzegu morskiego i współpracował w tym zakresie z innymi organami.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- przypadkach nieterminowego prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego i niezawiadomienia stron tych postępowań o opóźnieniach,
- przypadkach oddawania w dzierżawę i wieczyste użytkowanie nieruchomości położonych w pasie technicznym, wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, bez wymaganych porozumień z Dyrektorem UM,
- niezapewnieniu wystarczającej kontroli w zakresie zagospodarowania i użytkowania nieruchomości oddanych w dzierżawę i wieczyste użytkowanie, położonych w pasie technicznym, wchodzących w skład gminnego zasobu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kształtowanie ładu przestrzennego na obszarze pasa technicznego Półwyspu Helskiego

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) na terenie Miasta Jastarnia dla nieruchomości obejmujących pas techniczny obowiązywały trzy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: „miejscowe plany”).

(dowód: akta kontroli str. 11-39)

Burmistrz zwrócił się do odpowiednich organów o opinie i uzgodnienia, wymagane art. 11 i art. 17 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, dotyczące projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ww. projektów miejscowych planów.

(dowód: akta kontroli str. 65-79, 114)

Ponadto 24 czerwca 2013 r. Rada Miasta Jastarni uchwaliła kolejny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który obejmował pas techniczny⁴. Ww. uchwała weszła w życie 24 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 40-64)

Powierzchnia pasa technicznego na terenie Miasta Jastarnia wynosi około 413,5 ha, z czego powierzchnia 60,6 ha (tj. 14,7%) objęta jest miejscowymi planami. Długość pasa technicznego na terenie Miasta Jastarnia wynosi łącznie 30,8 km, z tego miejscowymi planami objęto 7,25 km, tj. 24%.

Burmistrz wyjaśnił, że miejscowe plany nie obejmują całości pasa technicznego, ponieważ o obowiązku sporządzenia planu miejscowego stanowią przepisy odrębne, a pas techniczny nie jest objęty tym obowiązkiem.

(dowód: akta kontroli str. 80-81)

W latach 2011-2013 (I półrocze) dla terenów położonych w pasie technicznym Burmistrz wydał łącznie 12 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, z tego dziewięć decyzji o warunkach zabudowy oraz trzy decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym.

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

⁴ Uchwała nr XXX/276/2013 z 24 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Jurata w gminie Jastarnia (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 3213.)

Wszystkie postępowania w sprawie wydania ww. 12 decyzji⁵ prowadzono w okresie od 70 do 462 dni. Okresy te wynikały m.in. z konieczności dokonania określonych czynności w postępowaniu, zawieszania postępowań oraz opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od Burmistrza. Na długość siedmiu postępowań⁶ wpływ miała także zwłoka w podejmowaniu czynności przez Burmistrza. W postępowaniach tych nie zawiadamiano stron o niezakończonym w wymaganym terminie.

We wszystkich wymaganych przypadkach, stosownie do art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁷ (dalej: „ustawa o obszarach morskich”) oraz art. 53 ust. 4 pkt 3 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz wydał decyzje w uzgodnieniu z Dyrektorem UM.

W jednym wymaganym przypadku, stosownie do art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸, przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 82-86)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Spośród ww. 12 decyzji, w siedmiu przypadkach (58%) postępowania zakończono po terminie 65 dni od wszczęcia postępowania, określonym w art. 51 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uwzględniając terminy przewidziane w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu, zgodnie z art. 35 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁹ (dalej: „KPA”), zwłoka w załatwieniu sprawy wynosiła odpowiednio: 8, 13, 17, 50, 138, 176 i 336 dni.

(dowód: akta kontroli str. 82-86)

Burmistrz wyjaśnił, że niezachowanie terminów wynikało m.in. z wielości prowadzonych postępowań i stopnia ich skomplikowania.

(dowód: akta kontroli str. 87-101)

2. W ww. siedmiu przypadkach nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie przewidzianym na jej załatwienie, nie podano przyczyny zwłoki i nie wyznaczono nowego terminu załatwienia sprawy, pomimo wymogu wynikającego z art. 36 KPA.

(dowód: akta kontroli str. 82-86)

⁵ Postępowania zakończone wydaniem decyzji o warunkach zabudowy: nr15/2011 z 21 kwietnia 2011 r., nr 2/2012 z 10 stycznia 2012 r., nr 30/2012 z 5 września 2012 r., nr 5/2012 z 3 lutego 2012 r., decyzja odmowna z 10 grudnia 2012 r. (dot. działki nr 2/3 w Jastarni), nr 12/2013 z 19 kwietnia 2013 r., decyzja odmowna z 2 stycznia 2013 r. (dot. działki nr 55 w Jastarni), nr 7/2013 z 19.03.2013 r. i nr 36/2011 z 15 listopada 2011 r. oraz postępowania zakończone wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego: nr 2/2011 z 16 lutego 2011 r., nr 4/2011 z 25 lipca 2011 r. i nr 7/2012 z 3 września 2012 r.

⁶ Dotyczących decyzji nr 15/2011, nr 2/2012, nr 30/2012, nr 5/2012, decyzji odmownej z 10 grudnia 2012 r., nr 12/2013 i decyzja odmownej z 2 stycznia 2013 r.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 267.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że brak zawiadomień wynikał z wielości prowadzonych postępowań i był spowodowany zaangażowaniem pracownika, który je prowadził, przede wszystkim w likwidację zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 87-101)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Burmistrza w zbadanym zakresie.

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

2.1. Zawieranie umów

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) Burmistrz zawarł 12 umów dzierżawy dotyczących nieruchomości położonych w pasie technicznym. Ponadto w okresie tym obowiązywało pięć umów dzierżawy oraz siedem umów oddania w użytkowanie wieczyste, dotyczących nieruchomości położonych w pasie technicznym, zawartych w latach wcześniejszych.

W okresie tym nie zawarto umów sprzedaży i nie obowiązywały żadne umowy użytkowania i najmu takich nieruchomości.

Jedna z ww. umów dzierżawy dotyczyła nieruchomości przeznaczonej na prowadzenie pola kempingowego i została zawarta w 2008 r. na 10 lat.

(dowód: akta kontroli str. 102-113, 115-161, 166-216, 318-323)

W ośmiu przypadkach nieruchomości oddano w dzierżawę w porozumieniu z Dyrektorem UM. W czterech przypadkach umowy nie wymagały ww. porozumień, a w 12 przypadkach¹⁰ nieruchomości oddano w dzierżawę lub użytkowanie wieczyste bez wymaganych porozumień.

(dowód: akta kontroli str. 102-113, 183, 216, 224)

Badanie 10 umów obowiązujących w trakcie kontroli NIK, w tym sześciu umów dzierżawy¹¹ i czterech umów użytkowania wieczystego¹², wykazało, że nie naruszały one zapisów miejscowych planów oraz przepisów dotyczących ochrony przyrody.

W umowach tych zawarto postanowienia zabezpieczające interesy Miasta Jastarnia w przypadku nieprzestrzegania ich warunków, a w umowach dzierżawy zawarto także postanowienia umożliwiające kontrolę przestrzegania warunków gospodarowania nieruchomościami.

Postanowienia umów dzierżawy uwzględniały treść porozumień zawartych z Dyrektorem UM.

(dowód: akta kontroli str. 102-113, 115-161)

Badanie 17 umów dzierżawy obowiązujących w latach 2011-2013 (I półrocze) wykazało, że Burmistrz ujął je w wykazach nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy i podał je do publicznej wiadomości, zgodnie z wymogiem art. 35 ustawy

¹⁰ Umowy dzierżawy: (bez numeru) z 1 stycznia 1995 r. dot. działki z przeznaczeniem na utrzymanie pasa zieleni ochronnej, nr EG-72234/116-99/2008 z 3 grudnia 2008 r. dot. pola kempingowego, nr 249EG.6845.1.99.2011 z 24 maja 2011 r., nr 271EG.6845.128.113.2011 z 9 czerwca 2011 r., EG.6845.111.101.12 z 6 czerwca 2012 r., nr EG.6845.117.95.12 z 12 czerwca 2012 r., nr EG.6845.25.13/25.13 z 20 marca 2013 r., nr EG.6845.8.13/27.13 z 20 marca 2013 r. dotyczące parkingów. Umowy użytkowania wieczystego – akty notarialne Rep. A: nr 1393/1999 z 19 marca 1999 r., nr 1402/1999 z 19 marca 1999 r., nr 4013/1999 z 6 sierpnia 1999 r. i nr 289/2000 z 28 stycznia 2000 r.

¹¹ Umowa dzierżawy: (bez numeru) z 1 stycznia 1995 r., nr EG-72243/116-199/2008, nr EG-72243-49-108/10 z 24 czerwca 2010 r. dotycząca dzierżawy boks na sprzęt rybacki, nr EG.6845.200.12/01.13 z 15 lutego 2013 r. dot. dzierżawy działki z przeznaczeniem na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, nr EG.6845.209.12/09.13 z 18.03.2013 r. dot. dzierżawy działki z przeznaczeniem na parking, nr EG.6845.03.03.2012 z 1 lutego 2012 r. dotycząca dzierżawy działki z przeznaczeniem na łódzisko.

¹² Akty notarialne Rep. A: nr 1393/1999, nr 1402/1999, nr 4013/1999 i nr 289/2000.

z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³ (dalej: „ustawa o gospodarce nieruchomościami”).

(dowód: akta kontroli str. 102-113)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Spośród ww. 24 umów obowiązujących w latach 2011-2013 (I półrocze), w 20 przypadkach oddanie nieruchomości w dzierżawę lub użytkowanie wieczyste wymagało porozumienia z Dyrektorem UM. W 12 przypadkach (tj. 60% wymaganych przypadków) nastąpiło to bez takiego porozumienia, pomimo wymogu określonego art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁴ dla nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego (przed 1 stycznia 1998 r. – art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹⁵ dla nieruchomości położonych na obszarze pasa nadbrzeżnego¹⁶).

(dowód: akta kontroli str. 87-101, 102-113)

Z wyjaśnień Burmistrza wynika m.in., że przyczynami braku porozumień było:

- w przypadku umów zawartych przez poprzedni zarząd Miasta Jastarnia: umowa dzierżawy z 1 stycznia 1995 r. (działki nr 77/2 i 78/2 arkusz mapy.32) oraz umowy użytkowania wieczystego¹⁷ (działki nr 79/3, 80/7, 8/8 i 77/6 arkusz mapy 34) zawartych w latach 1999-2000 – brak (w czasie zawierania umów) wiedzy o tym, że działki te znajdowały się w pasie nadbrzeżnym,
- w przypadku sześciu umów¹⁸ (dotyczących działek nr 8/1 i 224 arkusz mapy 1 i nr 255/9 arkusz mapy 4) zawartych w latach 2011-2013 (I półrocze) dotyczących dzierżawy trzech parkingów – brak wiedzy, że działki te znajdują się w pasie technicznym,
- w przypadku dzierżawy pola kempingowego¹⁹ – nieujęcie działki nr 10/19 arkusz mapy 4, obręb Jastarnia, w zarządzeniu Dyrektora UM określającym granice pasa technicznego, obowiązującym w dniu zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 87-101, 217-220)

W przypadku ww. umów zawartych w latach 1995-2000 r. granice pasa nadbrzeżnego określało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1993 r. w sprawie określenia granic oraz szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego²⁰. Zgodnie z § 2. ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia pas ochronny ma szerokość do 2000 m, a więc obejmował cały obszar Miasta Jastarnia.

W przypadku ww. sześciu umów zawartych w latach 2011-2013 (I półrocze), dotyczących dzierżawy trzech parkingów, nieruchomości były wymienione w zarządzeniu Dyrektora UM Nr 6 z 8 marca 2005 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie Miasta i Gminy Jastarnia (pow. Puck, woj. pomorskie)²¹.

Działka, która była przedmiotem umowy dzierżawy (10/19), powstała w wyniku podziału działki 10/2 na działki 10/18 i 10/19. Podział ten nastąpił decyzją Burmistrza nr UM/G/8437/4/96 z 5 marca 1996 r. Operat z podziału został przyjęty

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr. 102 poz. 651 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

¹⁶ Zgodnie z art. 36 ust. 1 ww. ustawy o obszarach morskich pasem nadbrzeżnym jest obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego w skład którego wchodzi pas techniczny i pas ochronny (obejmujący obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego).

¹⁷ Akty notarialne Rep. A: nr 1393/1999, nr 1402/1999, nr 4013/1999 i nr 289/2000

¹⁸ Umowy: nr 271EG.6845.128.113.2011, nr 249EG.6845.1.99.2011, nr EG.6845.111.101.12, nr EG.6845.117.95.12, nr EG.6845.25.13/25.13 i nr EG.6845.8.13/27.13.

¹⁹ Umowa nr EG.72243/116-99/2008.

²⁰ Dz. U. Nr 50, poz. 228 ze zm.

²¹ Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 30, poz. 602.

do zasobu Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Pucku 1 kwietnia 1996 r., zarejestrowany pod Nr E.141-18/96, a działka nr 10/19 została uwidoczniła w bazie ewidencji gruntów 27 kwietnia 1996 r. W treści ww. zarządzenia określającego granice pasa technicznego wg stanu ewidencyjnego z 21 lutego 2005 r. wymieniono działkę 10/18, ale nie wymieniono działki 10/19, ponieważ nie została ona ujęta na mapie ewidencyjnej gruntów. W wyniku modernizacji ewidencji gruntów i budynków wykaz działek ewidencyjnych znajdujących się w granicach pasa technicznego ujęty w obecnie obowiązującym zarządzeniu Dyrektora UM Nr 6 z 25 marca 2013 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy miejskiej Jastarnia (woj. pomorskie, powiat pucki, Obwód Ochrony Wybrzeża Rozewie) ²², uległ zmianie (m.in. wymieniono w nim działkę 10/19 arkusz mapy 4), nie powodując jednak zmiany przebiegu granic pasa technicznego. Na podstawie porównania załączników mapowych do ww. rozporządzeń w sprawie określenia granic pasa technicznego można stwierdzić, że działka 10/19 znajdowała się w granicach pasa technicznego także w dniu zawarcia umowy dzierżawy.

Wymóg uzgodnienia ww. umów potwierdził również Dyrektor UM. Nie dochowano zatem należytej staranności przy ustalaniu, czy nieruchomości znajdowały się w granicach pasa technicznego (lub nadbrzeżnego).

(dowód: akta kontroli str. 162-165, 324-328)

2.2. Kontrola i egzekwowanie postanowień umów

*Opis stanu
faktycznego*

W latach 2011-2013 (I półrocze) przeprowadzono łącznie trzy kontrole zagospodarowania i użytkowania nieruchomości, które były przedmiotem trzech umów dzierżawy. Kontrola dotycząca sposobu zagospodarowania dzierżawionego pola kempingowego przeprowadzona w 2011 r. nie wykazała nieprawidłowości. Dwie kontrole przeprowadzone w 2012 r. u dzierżawców działek przeznaczonych na ustawienie sprzętu windsurfingowego i szkółkę windsurfingową wykazały, że powierzchnia działek faktycznie zajętych przez dzierżawców była większa, niż powierzchnia działek, które były przedmiotem umów dzierżawy. Burmistrz doprowadził do zmiany ww. umów, obejmując dzierżawą całą zajmowaną powierzchnię działek.

Spośród ww. 10 umów objętych badaniem, siedem zawarto przed 2011 r., z czego trzy umowy dzierżawy²³ i cztery umowy użytkowania wieczystego. W latach 2005-2010 nie kontrolowano zagospodarowania i użytkowania nieruchomości, które były przedmiotem ww. umów.

(dowód: akta kontroli str. 102-113)

Burmistrz wyjaśnił, że przedstawiciele Urzędu brali również udział w wizjach organizowanych przez inne organy (m.in. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku – dalej: „RDOŚ” i Wojewodę Pomorskiego).

(dowód: akta kontroli str. 217-220)

Ponadto w 2008 r. przed zawarciem umowy dzierżawy pola kempingowego, w związku z upływem terminu obowiązywania umowy z poprzednim dzierżawcą, przeprowadzono oględziny pola kempingowego w celu ustalenia stanu technicznego obiektów. Oględziny wykazały m.in., że na terenie pola znajdowały się przyczepy kempingowe i były utworzone dodatkowe (tzw. „dzikie”) przejścia na plażę. W związku z powyższym, po sporządzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego zobowiązano dzierżawcę do usunięcia ww. przyczep, a umową zawartą 3 grudnia 2008 r. zobowiązano obecnego dzierżawcę do zlikwidowania „dzikich” przejść na plażę.

²² Dz. U. Woj. Pom. poz. 1823.

²³ Umowy: (bez numeru) z 1 stycznia 1995 r., nr EG-72243/116-199/2008 i nr EG-72243-49-108/10.

(dowód: akta kontroli str. 102-113, 253-266)

Badanie realizacji 10 ww. umów w zakresie zagospodarowania i użytkowania nieruchomości w siedmiu przypadkach nie wykazało nieprawidłowości; a w trzech przypadkach wykazało naruszenie postanowień umów.

(dowód: akta kontroli str. 115-139, 179-212, 267-272)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Burmistrz nie zapewnił odpowiedniej kontroli nad zagospodarowaniem i użytkowaniem wydzierżawionych nieruchomości. W latach 2011-2013 (I półrocze) przeprowadzono jedynie trzy kontrole zagospodarowania i użytkowania nieruchomości, które dotyczyły trzech umów dzierżawy (spośród 17 umów obowiązujących w ww. okresie), pomimo iż dwie z nich wykazały nieprawidłowości, a we wszystkich ww. umowach przewidziano możliwość przeprowadzenia kontroli.

Spośród 10 ww. umów objętych badaniem, kontrolą w latach 2005-2013 (I półrocze) objęto jedynie jedną umowę (przeprowadzono jedną kontrolę pola kempingowego).

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że nie skontrolowano pozostałych umów z powodu braku informacji dotyczących nieprzestrzegania postanowień ww. umów oraz braku w przepisach wymogu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 102-113, 217-220)

Badanie ww. 10 umów, w trzech przypadkach wykazało nieprawidłowości. W dwóch przypadkach nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego wykorzystywane były niezgodnie z ich przeznaczeniem, określonym w umowach, tj. wybudowano na nich budynki pomimo, że stosownie do zapisów umowy (w jednym przypadku) i protokołu stanowiącego podstawę sporządzenia aktu notarialnego (w drugim przypadku) podlegały one bezwzględnej ochronie przed zabudową obiektami kubaturowymi. W jednym przypadku na działce usytuowano obiekt budowlany (boks na sprzęt rybacki) bez zezwolenia Dyrektora UM (decyzji zwalniającej obszar z zakazu wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, o której mowa w art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne²⁴) pomimo, że zgodnie z postanowieniem § 7 pkt 2 umowy na dzierżawcy spoczywał obowiązek uzyskania takiej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 146-150, 162-165, 186-192, 207-212, 221-223, 267-278)

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Burmistrza w zbadanym zakresie.

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

*Opis stanu
faktycznego*

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

(dowód: akta kontroli str. 249-252, 273, 329-332)

W dniu 19 marca 2009 r. Burmistrz zorganizował spotkanie z udziałem

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

przedstawicieli UM, RDOŚ i dzierżawcy pola kempingowego, w związku z uwagami UM dotyczącymi zagospodarowania pola kempingowego przez dzierżawcę. Na spotkaniu przedstawiciel UM poinformował o wstrzymaniu prac związanych z niwelacją terenu i umocnieniem wydmy (zasypano naturalny wał wydmy), prowadzonych niezgodnie z zakresem uzgodnionym z Dyrektorem UM. Przedstawiciel RDOŚ zwrócił uwagę na to, że na terenie pola kempingowego wycięto krzewy. Ustalono, że istniejący wał wydmy wymaga natychmiastowej stabilizacji i biologicznego zagospodarowania poprzez nasadzenia materiałem rodzimym oraz wybudowanie płotki faszynowego. W sprawie szkód w środowisku spowodowanych przez dzierżawcę pola kempingowego RDOŚ 28 kwietnia 2009 r. wszczął postępowanie administracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 221-223, 227-248)

Burmistrz 23 lipca 2012 r. otrzymał decyzję RDOŚ w sprawie szkód w środowisku spowodowanych przez dzierżawcę pola kempingowego. Szkody polegały na zniszczeniu chronionych siedlisk przyrodniczych. Z uzasadnienia decyzji wynika, że szkody powstały na skutek robót inwestycyjno-budowlanych prowadzonych w okresie od marca 2009 r. bez wymaganych prawem pozwoleń i uzgodnień oraz nadmiernej presji turystycznej. Prace te spowodowały m.in. zniwelowanie i zniszczenie wydmy wraz z porastającą ją roślinnością (wydmę odtworzono w kwietniu 2012 r.). Dokonano m.in. poboru ziemi z brzegu Zatoki Puckiej, przewiezienia jej celem poszerzenia plaży. Usunięta została wierzchnia warstwa rodzimej gleby i nawieziony został obcy materiał ziemny, w tym gleba próchnicza. W obrębie pola kempingowego bez wymaganych uzgodnień dokonano również wycinki drzew i krzewów. Rosnąca skala frekwencji turystów oraz wydłużony czas ich przebywania na polu kempingowym podwyższają poziom zakłóceń wobec dzikich gatunków zwierząt oraz ograniczają samoodtworzenie się rodzimej roślinności. Obowiązek wykonania działań naprawczych i zapobiegawczych nałożono solidarnie na dzierżawcę i na Miasto Jastarnia jako władającego powierzchnią ziemi (na podstawie art. 12 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²⁵), ustalono bowiem, że Miasto Jastarnia wiedziało o spowodowaniu szkody (już na ww. spotkaniu 19 marca 2009 r.) ale nie dokonało zgłoszenia szkody.

Działania naprawcze i zapobiegawcze nałożone decyzją miały polegać na:

- zabezpieczeniu utworzonego w kwietniu 2012 r. wału wydmy w taki sposób, by nastąpiło odtworzenie się wydmy białej²⁶ i powstały warunki do naturalnej sukcesji siedliska w kierunku wydmy szarej²⁷ (termin wykonania do września 2015 r.),
- sukcesywnym eliminowaniu obcego siedliska wydmy szarej materiału roślinnego i prowadzeniu nasadzeń właściwej roślinności, zabezpieczeniu wytyczonych w kwietniu 2012 r. przejść na plażę,
- ograniczeniu ilości przebywających jednocześnie na polu kempingowym turystów do 326 osób (150 osób/ha),
- ograniczeniu powierzchni zajmowanej przez zabudowę stałą i tymczasową do maksymalnie 40% dzierżawionego terenu,
- zaniechaniu pobierania z dna Zatoki Puckiej i przemieszczania piasku na obszarze bezpośrednio sąsiadującym z polem kempingowym oraz operowania ciężkim sprzętem budowlanym,

²⁵ Dz. U. Nr 75, poz. 493 ze zm.

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

²⁷ Nadmorska wydma szara: siedlisko przyrodnicze, które na podstawie rozporządzenia przywołanego w przypisie poprzednim wymaga ochrony w formie wyznaczenia obszaru Natura 2000.

- nieusuwaniiu kidziny²⁸ z brzegu Zatoki Puckiej w okresie od 1 września do 15 czerwca każdego roku.

Jednocześnie decyzją nałożono na dzierżawcę oraz Miasto Jastarnia obowiązek przedłożenia RDOŚ do dnia 31 maja 2016 r. informacji o zakończeniu przeprowadzonych prac.

(dowód: akta kontroli str. 227-248)

Burmistrz wyjaśnił, że w związku z informacjami ukazującymi się w mediach w 2012 roku dotyczącymi pól kempingowych położonych na Półwyspie Helskim nie podejmował działań zmierzających do zabezpieczenia brzegu morskiego przed niewłaściwym wykorzystaniem, ponieważ było już prowadzone postępowanie przed RDOŚ. Ponadto podał, że według wiedzy Urzędu na działce oddanej w dzierżawę na pole kempingowe w tym okresie nie dochodziło do niezgodnego z umową użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 217-220)

W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z ochroną brzegów morskich były przedmiotem obrad Rady Miasta Jastarni i jej komisji, m.in.: w 2011 r. i 2013 r. odbyły się po dwa spotkania z przedstawicielami UM dotyczące ustalenia planów i potrzeb w zakresie zabezpieczenia odcinków brzegu morskiego zniszczonych w okresie zimowym.

(dowód: akta kontroli str. 87-102)

Burmistrz wyjaśnił, że Miasto Jastarnia na bieżąco współpracuje z UM w zakresie ochrony środowiska i ładu przestrzennego na obszarze pasa technicznego, m.in. w styczniu 2011 r. podczas sztormu Miasto Jastarnia zabezpieczyło brzeg morski przed abrazją na odcinku na wysokości ul. Bałtyckiej w Jastarni. Współpraca z innymi gminami dotyczy także np. udziału w konsultacjach planu ochrony obszarów Natura 2000 i spotkań z interesariuszami w grupach roboczych.

(dowód: akta kontroli str. 87-101)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Burmistrza w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

*Wnioski
pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych zapewniających:

- 1) terminowe załatwianie spraw dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego,
- 2) informowanie stron postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego o przypadkach niezakończeniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyn oraz o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy,
- 3) porozumienie z Dyrektorem UM w przypadku oddawania w dzierżawę i wieczyste użytkowanie nieruchomości położonych w pasie technicznym,

²⁸ Kidzina na brzegu morskim: siedlisko przyrodnicze, które na podstawie rozporządzenia przywołanego w przypisie poprzednim wymaga ochrony w formie wyznaczenia obszaru Natura 2000.

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- 4) systematyczną kontrolę zagospodarowania i użytkowania nieruchomości oddanych w dzierżawę i wieczyste użytkowanie, położonych w pasie technicznym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 19 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler:

Rafał Wieczorkowski
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
podpis