



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-012-07/2013  
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](mailto:lgd@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/141 – „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej”.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy

1. Jacek Żmurko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86547 z 4 października 2013 r. i nr 88363 z 7 stycznia 2014 r.
2. Rafał Wieczorkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88820 z 28 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Miasta Krynica Morska ul. Górników 15, 82-120 Krynica Morska.

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Adam Ostrowski, Burmistrz Miasta Krynica Morska (dalej: Burmistrz”).

(dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działania Burmistrza związane z ochroną brzegów morskich<sup>2</sup> w Mieście Krynica Morska. Kontrolą objęto lata 2011-2013 (I półrocze), a dodatkowo lata 2005-2010 w zakresie kontroli i działań w celu ochrony brzegu morskiego przed nielegalnym wykorzystaniem.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Burmistrz przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących pas techniczny zwracał się do właściwych podmiotów o wymagane opinie i uzgodnienia. Umowy dotyczące gospodarowania nieruchomościami położonymi w pasie technicznym, wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości, nie naruszały ww. miejscowych planów. W umowach tych zabezpieczono interesy Miasta Krynica Morska poprzez zamieszczenie w nich postanowień dotyczących możliwości kontroli realizacji tych umów oraz możliwości wypowiedzenia umów w przypadku naruszenia ich warunków. Ponadto Burmistrz w zakresie ochrony brzegów morskich współpracował z innymi podmiotami i podejmował działania z własnej inicjatywy.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na wydzierżawieniu (na podstawie czterech umów dzierżawy) terenów położonych w pasie technicznym bez wymaganego porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni (dalej; „UM”) oraz niezapewnieniu odpowiedniej kontroli w zakresie zagospodarowania i użytkowania oddanych w dzierżawę nieruchomości, znajdujących się w pasie technicznym, wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości.

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

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Kształtowanie ładu przestrzennego na obszarze pasa technicznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) na terenie Miasta Krynica Morska obowiązywało łącznie siedem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: „miejscowy plan”) obejmujących 539,54 ha, tj. 4,6 % powierzchni Miasta Krynica Morska, z których pięć obejmowało pas techniczny.

Burmistrz zwrócił się do odpowiednich organów o opinie i uzgodnienia wymagane art. 17 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup> wymagane w sześciu przypadkach oraz art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>4</sup> wymaganym w jednym przypadku, dotyczące projektów ww. miejscowych planów.

(dowód: akta kontroli str. 6-52)

Powierzchnia pasa technicznego na terenie Miasta Krynica Morska wynosi 448,2 ha, z czego 57,9 ha (tj. 12,9 %) objęta jest obowiązującymi miejscowymi planami. Długość pasa technicznego na terenie Miasta Krynica Morska wynosi łącznie 46,4 km, z tego miejscowymi planami objęto 13,4 km, tj. 28,9 %.

(dowód: akta kontroli str. 6-52; 59-61)

Miejscowe plany sporządzono dla terenów zurbanizowanych. Burmistrz wyjaśnił, że w związku z art. 14 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma obowiązku objęcia planami całej powierzchni gminy z wyjątkiem przypadków, w których wymagają tego przepisy odrębne.

(dowód: akta kontroli str. 59-61)

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

(dowód: akta kontroli str. 59-61)

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

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Burmistrza w zakresie kształtowania ładu przestrzennego na obszarze pasa technicznego.

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

##### 2.1. Zawieranie umów

W latach 2011-2013 (I półrocze) Burmistrz zawarł jedną umowę dzierżawy dotyczącą nieruchomości położonej w pasie technicznym (umowa nr GKN 6845-86/2013 z 21 czerwca 2013 r. dotycząca części działki 87/29). Ponadto w okresie tym obowiązywały trzy umowy dzierżawy nieruchomości położonych w pasie technicznym, zawarte w latach wcześniejszych: nr GKN 72243-7/2010 z 19 stycznia 2010 r. dotycząca m.in. tej samej części działki 87/29, zawarta z tym samym dzierżawcą oraz umowy nr GKN 72243-139/2010 z 27 sierpnia 2010 r. i GKN 72243-77/2010 z 28 kwietnia 2010 r., dotyczące różnych części działki nr 87/27, zawarte z dwoma innymi dzierżawcami.

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

(dowód: akta kontroli str. 66-118)

<sup>3</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm. (dotyczy planu – uchwała nr XXIV/177/00 z 30 sierpnia 2000 r.).

Oddanie ww. nieruchomości w dzierżawę odbyło się bez wymaganego porozumienia z Dyrektorem UM.

(dowód: akta kontroli str. 66-118; 121)

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

W umowach tych zawarto postanowienia zabezpieczające interesy Miasta Krynica Morska w przypadku nieprzestrzegania ich warunków i umożliwiające kontrolę ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 66-118)

W przypadku nieruchomości będących przedmiotem ww. umów nie sporządzono protokołów ich przekazania bądź innych dokumentów określających stan ich zagospodarowania, ponieważ – jak wyjaśnił Burmistrz – nieruchomości te były w posiadaniu dzierżawców już wcześniej, a z uwagi na specyfikę terenu nie było do nich dostępu. Według wyjaśnienia Burmistrza nieruchomości te zostały wydzierżawione z przeznaczeniem na tereny zielone oraz rekreacyjne i dlatego nie było potrzeby sporządzania dodatkowych dokumentów potwierdzających stan terenu.

(dowód: akta kontroli str. 66-118; 122-124)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Wszystkie ww. umowy Burmistrz zawarł bez wymaganego porozumienia z Dyrektorem UM, pomimo wymogu art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup> (dalej: „ustawa o gospodarce nieruchomościami”), zgodnie z którym w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach morskiego pasa nadbrzeżnego wymagane jest porozumienie z właściwym terytorialnie organem administracji państwowej m.in. w razie oddania nieruchomości w dzierżawę - na obszarze pasa technicznego.

Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia.

O stosowne porozumienia Burmistrz wystąpił 14 października 2013 r., tj. w trakcie kontroli NIK, i odpowiednio w dniach 22 i 25 listopada 2013 r. uzyskał pozytywną opinię w sprawie czterech ww. dzierżaw.

(dowód: akta kontroli str. 66-118; 121; 124; 186-187)

## 2.2. Kontrola i egzekwowanie postanowień umów

Do końca I półrocza 2013 r. przeprowadzono kontrolę realizacji jednej z ww. umów<sup>6</sup>. Przeprowadzono ją w sierpniu 2011 r. i nie wykazała ona nieprawidłowości. Ponadto w listopadzie 2011 r. podjęto działania w celu przeprowadzenia kontroli realizacji pozostałych dwóch<sup>7</sup> umów obowiązujących w 2011 r., ale z powodu nieobecności dzierżawców i braku możliwości dostępu do nieruchomości – odstąpiono od kontroli, przy czym w jednym przypadku<sup>8</sup> (w którym było to możliwe) dokonano oględzin nieruchomości (ze znacznej odległości) i nie stwierdzono nieprawidłowości. Ww. kontrolę i przeprowadzone czynności udokumentowano notatkami służbowymi.

(dowód: akta kontroli str. 122-138)

Badanie realizacji umów dzierżawy w zakresie zagospodarowania i użytkowania nieruchomości:

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>6</sup> Przeprowadzoną 29 sierpnia 2011 r. w przypadku umowy nr GKN 72243-7/2010 z 19 stycznia 2010 r.

<sup>7</sup> Przeprowadzonych 24 listopada 2011 r. w przypadku umów nr GKN 72243-139/2010 z 27 sierpnia 2010 r. i nr GKN 72243-77/2010 z 28 kwietnia 2010 r.

<sup>8</sup> Dla umowy nr GKN 72243-77/2010

- potwierdziło ustalenia dotyczące dwóch ww. umów dzierżawy, w stosunku do których odstąpiono od kontroli;
- w przypadku pozostałych dwóch umów dzierżawy, które dotyczyły tej samej nieruchomości położonej w pasie technicznym, wykazało jej wykorzystywanie niezgodnie z warunkami umowy.

(dowód: akta kontroli str. 66-118; 121; 145-163, 169-177)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Wójt nie zapewnił odpowiedniej kontroli nad zagospodarowaniem i użytkowaniem wydzierżawionych nieruchomości. Spośród trzech nieruchomości skontrolowano tylko jedną w 2011 r. pomimo, że wszystkie ww. umowy zawierały postanowienia umożliwiające przeprowadzenie takiej kontroli. Wprawdzie podejmowano działania w celu przeprowadzenia kontroli pozostałych nieruchomości, ale tylko w 2011 r. i odstąpiono od nich z powodu braku dostępu oraz nie podjęto już dalszych czynności w celu ich przeprowadzenia.

Ponadto przeprowadzając ww. kontrolę (która nie wykazała nieprawidłowości), nie sprawdzono sposobu użytkowania usytuowanego na nieruchomości garażu co mogło mieć wpływ na jej wyniki. Niniejsza kontrola wykazała, że dzierżawca naruszył postanowienia § 4 w związku z § 2 umów GKN 6845-86/2013 i nr GKN 72243-7/2010 ponieważ wykorzystywał nieruchomość niezgodnie z jej przeznaczeniem (tj. na cele inne, niż rekreacyjne, poprzez wybudowanie na dzierżawionej nieruchomości budynku garażu wykorzystywanego jako magazyn na narzędzia). Ponadto na nieruchomości dzierżawca postawił także wiatę magazynową, której część (27m<sup>2</sup>) znajdowała się na sąsiedniej gminnej nieruchomości, która nie była przedmiotem dzierżawy.

Ww. nieprawidłowości wskazują na zasadność okresowej kontroli realizacji umów dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 66-118; 121; 124-138)

Burmistrz wyjaśnił, że nie planowano dalszych kontroli realizacji umów z uwagi na to, że są to umowy wieloletnie, a nie otrzymywał żadnych informacji wskazujących na korzystanie z nich przez dzierżawców w sposób niezgodny z warunkami zawartymi w umowach. Burmistrz wyjaśnił również, że dostęp do dzierżawionych nieruchomości możliwy jest jedynie przez prywatne nieruchomości dzierżawców lub od strony Zalewu Wiślanego, ale nie ma możliwości przeprowadzenia kontroli od tej strony z powodu braku odpowiedniego sprzętu pływającego.

(dowód: akta kontroli str. 142-146; 169-173)

W trakcie kontroli NIK Burmistrz wezwał dzierżawcę do przywrócenia stanu nieruchomości do zgodnego z postanowieniami umowy przez usunięcie ww. obiektów, a kontrola przeprowadzona przez pracowników Urzędu potwierdziła wykonanie rozbiórki ww. obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 151-163; 182-185)

Działania podjęte w 2011 r. w celu przeprowadzenia kontroli pozostałych dwóch dzierżawionych nieruchomości były nieskuteczne ponieważ podjęto je w niewłaściwym okresie (w listopadzie).

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza prowadzenie takich kontroli w ww. okresie jest utrudnione z powodu nieobecności właścicieli działek przylegających.

(dowód: akta kontroli str. 122-138)

Burmistrz wyjaśnił, że kontrole są lub mogą być wykonywane w trakcie obecności właścicieli działek przylegających, tj. zasadniczo w okresie od maja do połowy września, ale w tym okresie ich nie podjęto ze względu na czynności związane

z innymi obowiązkami, w tym m.in. wzmożonymi pracami związanymi z krótkookresowymi (sezonowymi) dzierżawami.

(dowód: akta kontroli str. 142-144)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Burmistrza w zakresie gospodarowania powierzonymi nieruchomościami w granicach pasa technicznego z powodu wydzierżawienia nieruchomości bez wymaganego porozumienia z Dyrektorem UM oraz niezapewnieniu odpowiedniej kontroli w zakresie zagospodarowania i użytkowania oddanych w dzierżawę nieruchomości.

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

Opis stanu faktycznego

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

(dowód: akta kontroli str. 53-56; 176-181)

Pomimo braku skarg i wniosków, w latach 2005-2013 (I półrocze) Burmistrz podejmował działania w zakresie ochrony brzegu morskiego:

- na wniosek UM opiniował projekt granic dla morskiej przystani w Krynicy Morskiej i uzgadniał przebieg pasa technicznego ;
- z własnej inicjatywy podejmował działania w celu ochrony terenów Miasta Krynica Morska zagrożonych cyklicznie powodzią (tj. przy wzroście stanu wód Zalewu Wiślanego), co doprowadziło do uwzględnienia budowy wałów przeciwpowodziowych w planach inwestycyjnych UM i podjęcia działań związanych z przygotowaniem jej realizacji;
- wyremontował cztery zejścia na plażę.

(dowód: akta kontroli str. 57-64)

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

### **IV. Wnioski**

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>9</sup>, wnosi o zapewnienie:

- 1) porozumienia z Dyrektorem UM przed oddawaniem w dzierżawę nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu, położonych w pasie technicznym,
- 2) skutecznej kontroli realizacji umów dzierżawy terenów 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.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Gdańsk, dnia 17 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy:

Jacek Żmurko  
starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*

Rafał Wieczorkowski  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*