

*ujednolicony tekst wystąpienia pokontrolnego  
uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu  
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie  
Kontroli nr KPK/KPO-415-137/2014 z 25 czerwca 2014 r.*



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-012-09/2013  
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. Teresa Sawicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88809 z 11 października 2013 r. i nr 88853 z 20 grudnia 2013 r.
2. Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88831 z 26 listopada 2013r. i nr 88852 z 20 grudnia 2013 r.
3. Maria Mieszalska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88872 z 16 stycznia 2014 r.
4. Andrzej Os, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88873 z dnia 16 stycznia 2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1-4, 1315-1322)

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Morski w Gdyni, ul. Chrzanowskiego 10, 81-338 Gdynia (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Dyrektorem Urzędu (dalej: „Dyrektor”) od 1 września 2005 r. jest Andrzej Królikowski. Wcześniej, od 12 sierpnia 2002 r. do 31 sierpnia 2005 r., Dyrektorem Urzędu był Igor Jagniszczak<sup>1</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> działania Dyrektora dotyczące ochrony brzegów morskich<sup>3</sup> na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej<sup>4</sup>, podejmowane w latach 2011-2013 (I półrocze), a w zakresie kontroli i nadzoru, realizacji potrzeb i działań w zakresie ochrony brzegu morskiego przed nielegalnym wykorzystaniem – w latach 2005-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Pozytywnie ocenia się działania Dyrektora dotyczące:

- realizacji potrzeb zabezpieczenia brzegów morskich przed erozją w zakresie wynikającym z bieżących analiz stanu brzegu morskiego dostosowanym do możliwości finansowych Urzędu,

<sup>1</sup>Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej Urzędu: <http://www.umgdy.gov.pl/pium/historia/podglad?menuId=20>.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</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.) – dalej „ustawa o obszarach morskich” – 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.

<sup>4</sup> Przyjęto, że Półwysep Helski obejmuje obszar mierzony od strony otwartego morza od nasady Półwyspu (na wysokości miasta Władysławowo) do 71,5 km wybrzeża (od strony Zatoki Puckiej), a Mierzeja Wiślana obszar mierzony od strony Zatoki Gdańskiej: od wschodniej granicy Państwa do 30 km wybrzeża, a od strony Zalewu Wiślanego: od 70 km wybrzeża (tj. od nasady Mierzei na wysokości miejscowości Kały Rybackie) do granicy wschodniej Państwa, na podstawie danych dotyczących kilometrażu wybrzeża Urzędu, podanych na stronie internetowej Urzędu (<http://www.umgdy.gov.pl/pium/jednostka?menuId=7972&kodJednostki=1n7snjask2.kmw0qfask1&id=31941>).

- przeprowadzania pomiarów batymetrycznych odcinków brzegu morskiego sztucznie zasilonych w 2011 r.,
- nakładania grzywien,
- opracowania planów ochrony obszarów Natura 2000,
- załatwiania skarg dotyczących nielegalnego wykorzystania pasa technicznego,
- współpracy z innymi organami w związku z otrzymanymi od nich pismami dotyczącymi ochrony pasa technicznego przed nielegalnym wykorzystaniem.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- wydatkowanie w latach 2011-2013 (I półrocze) środków w wysokości 2.580,1 tys. zł przeznaczonych na Program ochrony brzegów morskich<sup>5</sup> (dalej: „POBM”) na realizację zadań nieobjętych tym programem,
- nieprzeprowadzenia w latach 2011-2013 (I półrocze) okresowych kontroli stanu technicznego niektórych budowli ochrony brzegu morskiego z wymaganą częstotliwością,
- nierealizowania zaleceń z okresowych kontroli stanu technicznego niektórych budowli ochrony brzegu morskiego przeprowadzonych w latach 2011-2013 (I półrocze),
- nierzetelnego nadzoru nad lokalizacją obiektów budowlanych w pasie technicznym,
- dopuszczenie do zmian ukształtowania terenu i linii brzegu w wyniku działalności człowieka bez zgody Dyrektora,
- niewymierzenia kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej za naruszenia niektórych przepisów porządkowych wydanych przez Dyrektora,
- niepowiadamiania odpowiednich organów o stwierdzonych w trakcie kontroli Urzędu przypadkach podejrzeń nieprawidłowości w zakresie im podległym.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Zabezpieczenie brzegów morskich Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej**

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie spraw związanych z ochroną brzegu morskiego, w tym:

- budowa i utrzymanie budowli ochrony brzegu morskiego,
- rozpoznanie stanu brzegu i priorytetów ochrony poprzez prowadzenie jego stałego monitoringu i wykonywanie niezbędnych opracowań naukowo-badawczych,
- opracowywanie corocznych planów w zakresie ochrony brzegu morskiego oraz dokonywanie okresowych kontroli obiektów budowlanych usytuowanych w pasie technicznym wybrzeża morskiego,

Dyrektor przypisał w Regulaminie organizacyjnym Urzędu Inspektoratowi Ochrony Wybrzeża (dalej: „IOW”).

(Dowód: akta kontroli str. 1446-1449, 1484-1485)

##### **1.1. Realizacja potrzeb w zakresie ochrony brzegów morskich**

Listę najpilniejszych działań wobec najbardziej zagrożonych odcinków brzegu morskiego zawarto w załączniku do ustawy o ustanowieniu POBM, który zawiera m.in. planowane szczegółowe nakłady na realizację zadań w latach 2004-2023.

<sup>5</sup> Wprowadzonego ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. Nr 67, poz. 621) – dalej: „ustawa o ustanowieniu POBM”.

Potrzeby Urzędu w zakresie ochrony brzegów morskich na poszczególne lata określone były w rocznych planach zadań. W planach tych na lata 2004-2013 (I półrocze) ujęto zadania określone w POBM oraz poniższe potrzeby w tym zakresie, wynikające z bieżących analiz stanu brzegów morskich, które Dyrektor realizował ze środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie POBM:

- w rejonie Zalewu Wiślanego budowę palisady (opaski brzegowej) w rejonie Piasków na odcinku km 95,6-96,3 – w latach 2012-2013 (I półrocze),
- w rejonie Półwyspu Helskiego:
  - budowę umocnienia nasady półwyspu we Władysławowie na odcinku km 0,0-1,0 od (opaska w technologii gruntu zbrojonego) – w latach 2007-2008,
  - budowę ostróg w rejonie Władysławowa na odcinku km 3,39-4,12 – w latach 2012-2013 (I półrocze),
  - remont i odbudowę ostróg na odcinku Chałupy-Kuźnica km 6,99-7,39 – w 2012 r.,
  - rozbiórkę ostróg żelbetowych na odcinku w rejonie Kuźnicy km 10,2-12,3 – w latach 2007-2008,
  - rozbiórkę ostróg żelbetowych na odcinku w rejonie Kuźnicy km 9,50-13,50 – w 2010 r.,
  - remont i odbudowę ostróg na odcinku w rejonie Kuźnicy km 9,97-10,2 – w latach 2011-2012,
  - remont ostróg na odcinku Kuźnica-Jastarnia km 13,5-20,5 – w 2011 r.,
  - likwidację zatoki erozyjnej na odcinku Kuźnica-Chałupy km H 63,55-63,65 – w 2007 r.

(Dowód: akta kontroli str. 896-897, 900-948)

W związku z pracami nad nowelizacją POBM Dyrektor przedstawił Ministerstwu Infrastruktury<sup>6</sup> w piśmie z 19 lutego 2010 r. informację, z której wynika potrzeba objęcia ochroną w ramach POBM następujących odcinków brzegu morskiego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej: km 36,0-36,8 (cypel Półwyspu Helskiego – miasto Hel), km 44,4-50,1 (Jurata), km 65,00-70,05 (Chałupy-Władysławowo) oraz objęcia monitoringiem i badaniami dotyczącymi ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego całej długości brzegu Półwyspu Helskiego oraz Mierzei Wiślanej od strony Zatoki Gdańskiej<sup>7</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 893-895, 1251-1257)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika m.in., że do określenia potrzeb w zakresie ochrony brzegów morskich służył monitoring brzegów morskich. W latach 2011-2013 (I półrocze) prowadzono monitoring brzegów morskich przy wykorzystaniu zarówno własnych zasobów, jak i usług zewnętrznych. W 2012 r. podmiot zewnętrzny wykonał monitoring lotniczy brzegu morskiego metodą skanowania laserowego. Monitoring ten posłużył m.in. do oceny stanu brzegu morskiego oraz podejmowania decyzji dotyczących wszelkich działań w pasie technicznym, w tym udzielania zgód na zagospodarowanie pasa technicznego dla celów innych, niż ochrona brzegów i projektowania przebiegu granic pasa technicznego. We własnym zakresie prowadzono bieżący nadzór nad sytuacją na brzegu poprzez terenowe służby ochrony wybrzeża, jak również dokonywano pomiarów geodezyjnych profili strefy plaży oraz położenia linii brzegu. Były prowadzone również pomiary batymetryczne określające stan podbrzeża.

<sup>6</sup> Obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

<sup>7</sup> Obowiązujący POBM obejmuje monitorowanie i badanie dotyczące ustalenia aktualnego stanu wybranych odcinków brzegu morskiego Półwyspu Helskiego. Nie obejmuje natomiast swoim zakresem brzegu morskiego Mierzei Wiślanej od strony Zatoki Gdańskiej.

Pomiary batymetryczne i geodezyjne należało opracować, aby doprowadzić je do postaci spójnej z istniejącym zasobem danych. Sporządzane raporty posztormowe i bieżące wizje terenowe służyły określeniu wielkości strat posztormowych i były podstawą dla stwierdzenia możliwości zagospodarowania plaż zgodnie z wcześniej przyjętymi ogólnymi planami. Wyniki bieżącego nadzoru sytuacji na brzegu nie podlegały opracowaniu, gdyż służyły do podejmowania działań doraźnych. Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że informacje pochodzące z monitoringu są wykorzystywane na różnych etapach planowania prac z zakresu ochrony wybrzeża.

(Dowód: akta kontroli str. 853-863)

W wyniku ww. monitoringu lotniczego opracowano numeryczny model terenu, numeryczny model pokrycia terenu i ortofotomapy, a na ich podstawie opracowano „Ocenę skuteczności systemów ochrony brzegu morskiego”.

(Dowód: akta kontroli str. 787-792,1397)

Dyrektor wyjaśnił, że w latach 2005-2013 (I półrocze) dokonywano pomiarów geodezyjnych linii brzegu (w tym: w 2005 r., 2009 r., 2012 r. i 2013 r., dotyczące odcinków, na których zlokalizowane były pola kempingowe) oraz wybranych elementów zagospodarowania przestrzennego obszarów przyległych do pól kempingowych, a ponadto odszukiwano i wznawiano znaki graniczne. W wyniku pomiarów polegających na wyznaczeniu w terenie przebiegu linii brzegu uzyskiwano informację, czy aktualny przebieg linii brzegu jest zgodny z prawną linią brzegu (ustaloną w 1997 r.<sup>8</sup>) oraz czy elementy zagospodarowania terenu (np. przyczepy kempingowe) znajdują się poza obszarem wyznaczonym przez tą linię. Analizę pomiarów wykonanych w latach 2011-2013 udokumentowano w protokołach i notatkach służbowych. Pomiar sytuacyjno-wysokościowy wykonany przy użyciu urządzeń pomiarowych, a następnie opracowany w formie cyfrowej przy użyciu dedykowanego oprogramowania wspierającego tworzenie opracowań kartograficznych, od 2009 r. umożliwił opracowanie mapy pokazującej przebieg prawnej linii brzegu względem aktualnie wykonanego pomiaru obejmującego np. przyczepy kempingowe lub aktualny przebieg linii brzegu. Poszczególne pomiary linii brzegu można porównywać wzajemnie ze sobą i/lub z ortofotomapami, a także z danymi udostępnionymi przez inne organy, np. z danymi ewidencji gruntów i budynków. Mapa z przebiegiem linii brzegu jest jednocześnie dokumentem opisującym zmiany przebiegu linii brzegu, pozwalającym na zlokalizowanie przyrostów i ubytków obszarów lądowych, również na terenach pól kempingowych zlokalizowanych na Półwyspie Helskim. Mimo, że na podstawie takiej mapy nie można jednoznacznie stwierdzić, czy zmiany powstały w wyniku działalności człowieka, czy też na skutek procesu naturalnego, to stanowi ona źródło informacji.

Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że:

- wszystkie kontrole brzegu morskiego przeprowadzane przez Urząd stanowiły element monitoringu, o którym mowa w art. 2 pkt 3 ustawy o ustanowieniu POBM,
- zlecał wykonanie ortofotomap na potrzeby monitoringu związanego z ochroną brzegów morskich od 2008 r. Naloty fotometryczne wykonano również w 2009 r., 2010 r. i 2012 r. Specyfika pomiarów fotometrycznych nie pozwala na precyzyjne określenie przebiegu linii brzegu, ale stanowi źródło informacji na temat zmian strefy przybrzeżnej w kontekście ochrony brzegu morskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 1356-1359, 1366-1380, 1399-1441)

<sup>8</sup> Ustalona decyzją Wojewody Pomorskiego nr O-V-6212/3/97 z 12 marca 1997 r.

W latach 2004-2013 (I półrocze) Urząd realizował wszystkie zadania ujęte w POBM w rejonie Zalewu Wiślanego i na wszystkich odcinkach w rejonie Półwyspu Helskiego, o łącznej wartości 70.803,3<sup>9</sup> tys. zł, co stanowiło 25,4% nakładów planowanych w POBM na te rejony (Zalew Wiślany 25,1%, Półwysep Helski 25,4%) w cenach zadań z 2001 r., w tym do końca 2010 r. – 52.346,2<sup>10</sup> tys. zł (18,8%) oraz w latach 2011-2013 (I półrocze) – 18.457,1<sup>11</sup> tys. zł (6,6%).

Dyrektor wyjaśnił, że planowane w POBM nakłady na poszczególne odcinki wynikały z analiz zawartych w Strategii Ochrony Brzegów Morskich z 2000 r., a poziom koniecznych wydatków wynikał z limitów przyznaných środków finansowych w poszczególnych latach oraz potrzeb wynikających ze stanu brzegu w danym momencie.

(Dowód: akta kontroli str. 893-897, 1251-1253)

Z zadań z zakresu ochrony brzegów morskich na Mierzei Wiślanej i Półwyspie Helskim, ujętych w rocznych planach Urzędu na lata 2004-2013, nie wykonano:

- w 2005 r. i 2011 r. – sztucznego zasilania odcinka brzegu Chałupy-Kuźnica km 4,5-9,5 (odcinek ten sztucznie zasilono w 2008 r.),
- w 2007 r. i 2009 r. – sztucznego zasilania odcinka brzegu w Kuźnicy km 9,5-13,5 (odcinek ten sztucznie zasilono w latach 2004-2006, 2008, 2010-2012),
- w latach 2005-2007 – sztucznego zasilania odcinka brzegu Jastarnia-Jurata km 20,5-23,5 (odcinek ten sztucznie zasilono w 2012 r.),
- w 2010 r. – modernizacji i budowy umocnień brzegowych na odcinku Jastarnia-Kuźnica km 50,9-59,3 (roboty takie wykonywano w latach 2006-2009),
- w 2006 r. i 2010 r. – modernizacji i budowy umocnień brzegowych na odcinku Kuźnica-Chałupy km 59,3-65,0 (roboty takie wykonywano w latach 2008-2009).

(Dowód: akta kontroli str. 898-899)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że:

- nie wykonano ww. zadań w planowanych terminach z powodu ograniczonych środków finansowych i konieczności realizacji pilniejszych potrzeb w zakresie ochrony brzegu morskiego,
- z przyznaných środków finansowych na realizację POBM Dyrektor nie wykorzystał:
  - w 2010 r. – 517,1 tys. zł na realizację zadań w rejonie Półwyspu Helskiego, z powodu ograniczenia zakresu robót związanych ze sztucznym zasilaniem w związku z niesprzyjającymi warunkami pogodowymi i odstąpieniem od wykonania opracowania dokumentacji dotyczącej systemu ostróg w związku z trudnościami w znalezieniu wykonawcy,
  - w 2011 r. – 185,4 tys. zł na realizację zadań w rejonie Półwyspu Helskiego, z powodu niezakończenia części robót związanych z remontem i odbudową ostróg w związku z niesprzyjającymi warunkami pogodowymi,
  - w 2013 r. – 7,6 tys. zł z powodu przedłużającej się procedury uzgadniania z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „RDOŚ”) spraw dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanej inwestycji,
- w zakresie ochrony brzegu morskiego Dyrektor planuje na następne lata:

<sup>9</sup> Zalew Wiślany 8.773,4 tys. zł (25,1%), Półwysep Helski 62.029,9 tys. zł (25,4%).

<sup>10</sup> Zalew Wiślany 7.516,8 tys. zł (21,5%), Półwysep Helski 44.829,4 tys. zł (18,4%).

<sup>11</sup> Zalew Wiślany 1.256,6 tys. zł (3,6%), Półwysep Helski 16.886,8 tys. zł (6,9%).

- na Mierzei Wiślanej – wykonanie systemu ochrony Krynicy Morskiej od strony Zalewu Wiślanego, rozbudowę istniejącej opaski brzegowej na brzegu Zalewu Wiślanego przed miejscowością Piaski oraz zabezpieczenie brzegu morskiego metodą zabudowy biotechnicznej,
- na Półwyspie Helskim – zabezpieczenie i utrzymanie brzegu metodą sztucznego zasilania wspomaganą budową i modernizacją innych typów umocnień brzegowych.

(Dowód: akta kontroli str. 968-975a, 1251-1257, 1354-1355)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W latach 2011-2013 (I półrocze) Dyrektor w ramach POBM wykorzystał 2.580,1 tys. zł na realizację pięciu zadań z zakresu ochrony brzegów morskich, które nie były ujęte w szczegółowym wykazie zadań POBM, co naruszało art. 4 i 5 ustawy o ustanowieniu POBM, z czego:

- 37,4 tys. zł w latach 2012-2013 (I półrocze) na budowę palisady (opaski brzegowej) w rejonie Piasków na odcinku km 95,6-96,3,
- w rejonie Półwyspu Helskiego:
  - 2.233,4 tys. zł w latach 2012-2013 (I półrocze) na budowę ostróg w rejonie Władysławowa na odcinku km 3,39-4,12,
  - 111,5 tys. zł w 2012 r. na remont i odbudowę ostróg na odcinku Chałupy-Kuźnica km 6,99-7,39,
  - 133,8 tys. zł w latach 2011-2012 na remont i odbudowę ostróg na odcinku w rejonie Kuźnicy km 9,97-10,2,
  - 64,0 tys. zł w 2011 r. na remont ostróg na odcinku Kuźnica-Jastarnia km 13,5-20,5.

(Dowód: akta kontroli str. 896-897 i 902-948)

Dyrektor wyjaśnił, że w załączniku do POBM w rubryce „zadania” są wymienione preferowane sposoby zabezpieczenia brzegów oraz podkreślił, że ochrona brzegów nie polega tylko na jednym typie umocnienia, lecz na tworzeniu, ewentualnej rozbudowie, utrzymaniu systemów ochrony brzegów. Systemy te składają się z działań biotechnicznych w połączeniu z różnymi typami umocnień brzegowych. Podał, że mając świadomość nieprecyzyjnego zapisu rodzaju możliwych do wykonania prac na danych odcinkach ujętych w POBM, w rozmowach z Ministerstwem zwracał uwagę na ten fakt. Prace nad nowelizacją ustawy trwają już kilka lat, ze względu na trudności z uzgodnieniem w konsultacjach społecznych Strategicznej Oceny Środowiskowej. Z chwilą uruchomienia procesowania nowelizacji będzie zabiegał o uwzględnienie korekty zapisów załącznika do ustawy. Ponadto z wyjaśnień Dyrektora wynika, że powyższe zadania związane były z poprawą skuteczności funkcjonowania istniejącego systemu ochrony brzegów, a do 2013 r. nie było możliwości pozyskania dodatkowych środków na ich finansowanie.

(Dowód: akta kontroli str. 968-975, 258-1260, 1347-1352)

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora, ponieważ POBM szczegółowo określał zadania, które mogły być realizowane na poszczególnych odcinkach brzegu i finansowane ze środków przeznaczonych na realizację POBM. Wobec tego brak było podstaw prawnych do realizacji zadań, które nie były w nim wymienione.

## 1.2. Utrzymanie budowli ochronnych brzegu morskiego

Badanie dokumentacji dotyczącej oceny stanu technicznego dziesięciu wybranych (na podstawie osądu kontrolera) budowli ochronnych brzegu morskiego<sup>12</sup>, spośród 28 usytuowanych na Mierzei Wiślanej i Półwyspie Helskim, wykazało m.in., że:

- we wszystkich przypadkach w latach 2011-2013 (I półrocze) budowle poddano okresowym kontrolom stanu technicznego, ale w pięciu przypadkach kontroli polegających na sprawdzeniu technicznej sprawności budowli nie przeprowadzono z wymaganą częstotliwością,
- wszystkie ww. kontrole przeprowadziły osoby posiadające, zgodnie z art. 62 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>13</sup> (dalej: „Prawo budowlane”), uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności,
- stan techniczny ośmiu budowli był dobry, a w dwóch przypadkach niezadowolający i zły,
- w stosunku do czterech budowli w protokołach z kontroli stanu technicznego przeprowadzonych w latach 2011-2013 (I półrocze) nie sformułowano zaleceń, w przypadku sześciu budowli nie wykonano zaleceń pokontrolnych, z czego w jednym przypadku dotyczących stwierdzonych uszkodzeń i uzupełnienia braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, wymagających, zgodnie z art. 70 ust. 1 Prawa budowlanego, usunięcia w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli.

(Dowód: akta kontroli str. 326-333, 471-472, 492-498)

Brzeg morski Półwyspu Helskiego zasilano sztucznie:

- w 2011 r. na odcinkach: km 0,1-0,8 i km 11,4-12,6 (gmina Władysławowo),
- w 2012 r. na odcinkach km 0,1-0,8 i km 11,8-12,3 (gmina Władysławowo) oraz km 16,0-17,0, km 18,7-19,3 i km 22,3-22,85 (gmina Jastarnia).

W latach 2011-2012 brzeg morski Mierzei Wiślanej nie był sztucznie zasilany.

Dla ww. odcinków wykonano pomiary batymetryczne oraz wysokościowe przed przystąpieniem do ich zasilania oraz po jego zakończeniu, do określenia przyrostu przekroju brzegu morskiego po wykonaniu sztucznego zasilania, wymagane § 22 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych<sup>14</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie kontroli”). W 2012 r. wykonano pomiary batymetryczne w celu określenia ubytku materiału zasilającego dla odcinków zasilonych w 2011 r., wymagane na podstawie § 22 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli.

Ubytek materiału zasilającego na odcinkach zasilonych w 2011 r. wyniósł odpowiednio: 62,5 tys. m<sup>3</sup> (dotyczy km 0,1-0,8 zasilonego w ilości 125 tys. m<sup>3</sup>) i 73,0 tys. m<sup>3</sup> (dotyczy km 11,4-12,6 zasilonego w ilości 239,2 tys. m<sup>3</sup>), a na odcinkach zasilanych w 2012 r. 52 tys. m<sup>3</sup> (dotyczy km 0,1-0,8 zasilonego

<sup>12</sup> Wał przeciwsztormowy ziemny w Kątach Rybackich (umocnienie brzegowe Zalewu Wiślanego km Z 70,00-71,10), falochron brzegowy (mur oporowy z odbijaczem fal, posadowiony na drewnianej ścianie szczelnej i na palach drewnianych) + umocnienie brzegu Green Terramesh, Władysławowo km H 0,180-0,236 H 0,00-1,00; falochron brzegowy (bulwar) Hel, km H 37,35-37,68 – 330 mb; (żelbetowy odbijacz fal oparty na palach żelbetowych oraz na ścianie stalowej typu Larsen); wał przeciwsztormowy ziemny (brzeg Zatoki Puckiej – Chałupy) km H 64,037-65,14; opaska brzegowa – brzeg Zatoki Puckiej Jastarnia-Jurata km H 46,00-46,57; 6) opaska brzegowa – brzeg Zatoki Puckiej Jastarnia-Jurata km H 60,68-62,10; opaska-palisada drewniana z narzutem kamiennym (brzeg Zatoki Puckiej Chałupy km 69,25-69,54); opaska-palisada drewniana z narzutem kamiennym (brzeg Zalewu Wiślanego – rejon Piasków km 96,30-97,05); zabezpieczenie przeciwsztormowe portu Kąty Rybackie – żelbetowy mur oporowy na winylowej ścianie szczelnej (230 mb); umocnienie brzegu w rejonie Cypla Helu km 36,2-36,6.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 206, poz. 1516.

w ilości 108,4 tys. m<sup>3</sup>) oraz 120 tys. m<sup>3</sup> (dotyczy km 16,0-17,0 zasilonego w ilości 85,0 tys. m<sup>3</sup>).

(Dowód: akta kontroli str. 334-337)

Sztuczne zasilanie brzegu morskiego dokonywane w latach 2011-2012 polegało na wykonaniu prac czerpalno-refulacyjnych w celu odbudowy brzegu. Urobek do sztucznego zasilania (piasek) pozyskiwany był z miejsc wskazanych przez Urząd (m.in. osadnik portu Władysławowo i z pól: Rozewie, Kuźnica). Prace czerpalno-refulacyjne obejmowały m.in.: montaż i demontaż rurociągów lądowych i podwodnych, czerpanie i transport urobku, formowanie odłożonego urobku, obsługę geodezyjną realizowanych prac, odbudowę ewentualnych uszkodzeń rewy w rejonie ustawienia pontonu przyłączeniowego, wykonanie pomiarów powykonawczych.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (reprezentujący organ administracji architektoniczno-budowlanej) pismem z 21 maja 2010 r.<sup>15</sup>, odpowiadając na zgłoszenie robót czerpalno-refulacyjnych związanych ze sztucznym zasilaniem celem odbudowy jednego z odcinków brzegu (dokonane przez Zastępcę Dyrektora pismem z 20 kwietnia 2010 r.) poinformował, że nie wymagają one zgłoszenia budowy. Poinformował także, że roboty ziemne związane ze sztucznym zasilaniem brzegów, nie tworzące opaski brzegowej ani innego rodzaju umocnienia brzegu, w rozumieniu art. 29 ust. 1 pkt 17 Prawa budowlanego, które nie powodują powstania obiektu budowlanego, nie stanowią robót budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego i nie wymagają zgłoszenia budowy ani decyzji o pozwoleniu na budowę.

(Dowód: akta kontroli str. 338-338a, 1159-1205, 1241-1250)

W sprawie wyrażania w latach 2005-2013 (I półrocze) zgody na wykonywanie budowli ochronnych brzegu morskiego przez inne podmioty, Dyrektor wyjaśnił, że ośmiokrotnie wyrażał zgodę na wykonanie sztucznego zasilania brzegu (odtworzenie linii brzegu) przez właścicieli lub dzierżawców (dalej: „prowadzących”) sześć pól kempingowych zlokalizowanych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego. Na wniosek prowadzących pola kempingowe, Urząd bezpłatnie wydał im piasek pochodzący z refulacji. Wyjaśnił także, że służby ochrony wybrzeża monitorowały sposób realizacji tych prac, lecz nie dokumentowały tego na piśmie i, że w wyniku tych prac przez pewien okres powierzchnia plaż była powiększona, a tym samym okresowo powodowały one zmianę linii brzegu.

W poszczególnych latach Urząd wydał piasek w ilości: 3,5 tys. m<sup>3</sup> w 2005 r. prowadzącym dwa pola kempingowe, 11,8 tys. m<sup>3</sup> w 2006 r. prowadzącym 5 pól kempingowych i 1,5-2 tys. m<sup>3</sup> w 2012 r. prowadzącemu jedno pole kempingowe.

(Dowód: akta kontroli str. 1335-1345)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Spośród 10 budowli ochronnych brzegu morskiego objętych badaniem w zakresie prowadzenia w latach 2011-2013 (I półrocze) okresowych kontroli stanu technicznego, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, w pięciu przypadkach nie przeprowadzono ich z wymaganą częstotliwością. W przypadku czterech budowli (dwóch przeciwsztormowych wałów ziemnych<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Pismo nr WI.III/GB/7113/144/10.

<sup>16</sup> Wał przeciwsztormowy ziemny w Kątach Rybackich (umocnienie brzegowe Zalewu Wiślanego km 70,00 – 71,10), wał przeciwsztormowy ziemny (brzeg Zatoki Puckiej – Chałupy) km 64,037 – 65,140.

oraz dwóch opasek – palisad drewnianych z narzutem kamiennym<sup>17</sup>) kontrole takie przeprowadzono raz w roku, pomimo że zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie kontroli obowiązków przeprowadzania tych kontroli dla falochronów narzutowych, nasypowych lub mieszanych oraz budowli ochrony brzegu morskiego o tym rodzaju konstrukcji ustala się co pół roku. W przypadku jednego umocnienia brzegu<sup>18</sup>, okresową kontrolę stanu technicznego okładzin skarp także przeprowadzono raz w roku, pomimo że zgodnie z § 68 ust. 2 ww. rozporządzenia, kontrole takie przeprowadza się także co pół roku.

(Dowód: akta kontroli str. 326-338)

Z wyjaśnień Zastępcy Głównego Inspektora IOW oraz Głównego Inspektora Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego (dalej: „INZ”) wynika, że w Urzędzie przyjęto, iż wymóg kontroli co pół roku należy czytać w kontekście całości zapisów działu III „Szczegółowy zakres kontroli budowli morskich” rozporządzenia w sprawie kontroli i dotyczy on tych budowli wymienionych w ww. § 68 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia, które są zlokalizowane na wodach morskich (poddane są stałemu, bezpośredniemu oddziaływaniu wód morskich). Budowle o omawianej konstrukcji nie mające bezpośredniego kontaktu z wodą (jedynie okresowo w okresie wydarzeń nadzwyczajnych) i ich zdaniem winny być one poddawane kontroli okresowej raz w roku, co spełnia wymogi określone w § 62 ust. 2 i § 64 ww. rozporządzenia.

Dyrektor wyjaśnił, że ww. wymóg częstotliwości szczegółowej kontroli stanowi nieprecyzyjne (co do wskazania rodzajów budowli) uszczegółowienie wymogów określonych generalnie w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

(Dowód: akta kontroli str. 476a-479, 1258-1260, 1446-1449, 1484-1485)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione, gdyż przepisy § 68 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie kontroli konkretnie wskazują częstotliwość kontroli dla wymienionych tam budowli. Przepisy ww. rozporządzenia nie wprowadzają od tego wyjątków, np. wyłączając z tego obowiązku budowle zlokalizowane na wodach morskich. Ponadto zgodnie z § 3 pkt 4 lit b tego rozporządzenia, ilekroć jest w nim mowa o „budowli morskiej”, rozumie się przez to nie tylko budowlę usytuowaną na obszarach morskich, ale także w rejonie bezpośredniego kontaktu z akwenami morskimi: w tym w pasie technicznym wybrzeża morskiego oraz w portach i przystaniach morskich.

2. Spośród 10 budowli ochronnych brzegu morskiego objętych badaniem w zakresie ich stanu technicznego:

- w jednym przypadku nie wykonano obowiązków usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, potwierdzonych przez osoby przeprowadzające okresowe kontrole stanu technicznej sprawności budowli w latach 2011-2013 (I półrocze) w protokołach z tych kontroli w formie zaleceń i wniosków wynikających z art. 70 ust. 1 Prawa budowlanego, pomimo wymogu określonego tym przepisem. Nie wykonano: uzupełnienia ubytków w narzucie kamiennym, wymiany zbutwiałych pali, uzupełnienie materiałem rodzimym zaplecza konstrukcji opaski-palisady drewnianej z narzutem kamiennym (brzeg Zalewu Wiślanego – rejon Piasków) na odcinku km 96,30-97,05, której stan techniczny oceniono jako niezadowolający,

<sup>17</sup> Opaska – palisada drewniana z narzutem kamiennym (brzeg Zatoki Puckiej Chałupy km 69,25 – 69,54) i opaska – palisada drewniana z narzutem kamiennym (brzeg Zalewu Wiślanego – rejon Piasków) km 96,30 – 97,05.

<sup>18</sup> Umocnienia brzegu Green Terramesh (okładziny skarp umocnień brzegowych) we Władysławowie km 0,180 – 0,236 H 0,00 – 1,00.

- w pięciu przypadkach nie wykonano remontów i bieżącej konserwacji obiektów zawartych w uwagach i zaleceniach w kolejnych protokołach okresowych kontroli i tak w przypadku:
  - opaski-palisady drewnianej z narzutem kamiennym (brzeg Zatoki Puckiej – Chałupy) na odcinku km 69,25-69,54 – nie wykonano remontu drewnianej konstrukcji palisady, a jej stan techniczny oceniono jako zły,
  - falochronu brzegowego (bulwar w Helu) na odcinku km H 37,35-37,68 – nie uzupełniono ubytków betonu w konstrukcji i nie zabezpieczono antykorozyjnie klamer włączonych, ale jego stan techniczny oceniono jako dobry,
  - wału przeciwsztormowego ziemnego (brzeg Zatoki Puckiej – Chałupy) na odcinku km H 64,037-65,14 – m.in. nie uzupełniono: braków w narzucie i zasypu za konstrukcją, ale jego stan techniczny oceniono jako dobry,
  - w przypadku opaski brzegowej (brzeg Zatoki Puckiej – Jastarnia-Jurata) na odcinku km H 46,00-46,57 – nie uzupełniono narzutu kamiennego, ale jej stan techniczny oceniono jako dobry,
  - opaski brzegowej (brzeg Zatoki Puckiej – Jastarnia-Jurata) na odcinku km H 60,68-62,10 – m.in. nie uzupełniono materiału zasypowego za konstrukcją i ubytków w narzucie kamiennym konstrukcji żelbetowej, ale jej stan techniczny oceniono jako dobry.

(Dowód: akta kontroli str. 326-333, 358-491, 517-578, 581-587)

Główny Inspektor IOW wyjaśnił, że stan techniczny ww. budowli nie pogarszał bezpieczeństwa chronionych odcinków i nie stanowił zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi. Wymagane naprawy opaski-palisady drewnianej z narzutem kamiennym (brzeg Zalewu Wiślanego – rejon Piasków) km 96,30-97,05 zostaną przeprowadzone w najbliższym czasie wraz z planowanym jej wydłużeniem (aktualnie Urząd oczekuje na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji). W odniesieniu do pozostałych obiektów wyjaśnił, że zalecenia pokontrolne nie musiały być natychmiastowo realizowane, a ponieważ IOW posiadał na stanie majątkowym ponad 50 budowli hydrotechnicznych, prace remontowo-naprawcze były planowane w ramach możliwości finansowych Urzędu i będą sukcesywnie wykonywane w miarę posiadanych środków.

(Dowód: akta kontroli str. 507-516b, 1446-1449, 1484-1485)

Z przepisu art. 70 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego wynika, że oceny zagrożenia wynikającego ze stwierdzonych uszkodzeń i braków dokonuje osoba przeprowadzająca okresową kontrolę stanu technicznego budowli, potwierdzając obowiązek ich usunięcia w protokole kontroli. Na właścicielu, zarządcy lub użytkowniku ciąży natomiast obowiązek usunięcia tych braków i uszkodzeń w czasie lub bezpośrednio po tej kontroli. Ponadto NIK zauważa że brak realizacji w kolejnych latach zalecanych remontów i bieżącej konserwacji powoduje sukcesywne pogorszenie stanu technicznego obiektów, czego przykładem jest zmiana oceny stanu technicznego opaski-palisady drewnianej z narzutem kamiennym (brzeg Zalewu Wiślanego – rejon Piasków) na odcinku km 96,30-97,05 z „dobrego” (w 2011 r.) na „niezadowalający” (w 2013 r.) oraz opaski-palisady drewnianej z narzutem kamiennym (brzeg Zatoki Puckiej – Chałupy) km 69,25-69,54 z „mogącego spełniać swoją funkcję” (w 2011 r.) na „zły” (w 2013 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 330-331, 427-460, 507-516b)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>19</sup> działania Dyrektora w latach 2011-2013 (I półrocze) w zakresie realizacji potrzeb dotyczących ochrony brzegów morskich oraz utrzymania budowli ochronnych brzegu morskiego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej.

## 2. Nadzór i kontrola brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej

### 2.1. Kontrole

Opis stanu  
faktycznego

Przepisy porządkowe zawierające zakazy i nakazy określonego zachowania się na terenie pasa technicznego Dyrektor określił zarządzeniem Nr 3 z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego<sup>20</sup> (dalej: „zarządzenie nr 3 z 5 maja 2011 r.”). Stosownie do § 3 ust. 1 i 2 ww. zarządzenia, nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów tego zarządzenia sprawują służby IOW i jego placówki terenowe, przy czym w odniesieniu do zgodności zagospodarowania pasa technicznego i lokalizacji obiektów i urządzeń budowlanych z warunkami określonymi w decyzjach wydanych przez Dyrektora i wymogami określonymi Prawem budowlanym – nadzór i kontrolę sprawuje INZ.

W regulaminie organizacyjnym Urzędu Dyrektor przypisał:

- IOW – m.in.: nadzór nad pasem technicznym, nakładanie kar pieniężnych w formie decyzji administracyjnych za naruszenie przepisów porządkowych w pasie technicznym, wymierzanie grzywnien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia (w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>21</sup>), prowadzenie kontroli punktów usługowo-handlowych znajdujących się w pasie technicznym, jak również udział w takich kontrolach prowadzonych przez INZ,
- INZ – m.in.: prowadzenie postępowań w sprawach udostępniania terenu, uzgadniania lokalizacji i zwalniania z zakazów dla obiektów sezonowych w pasie technicznym oraz kontrolę zgodności użytkowania tych terenów z warunkami wynikającymi z obowiązującego stanu prawnego.

(Dowód: akta kontroli str. 964-967, 1442-1487)

Zadania i obowiązki pracowników placówek terenowych IOW (Obchodów Ochrony Wybrzeża – dalej: „Obchód” – podlegających Obwodom Ochrony Wybrzeża – dalej: „Obwód”) Dyrektor określił w opisach stanowisk, zakresach obowiązków i Instrukcji dla nadzorca Obchodu Ochrony Wybrzeża (dalej: „nadzorca”).

Do zakresu obowiązków nadzorców należały m.in.:

- dozór nadbrzeżnego pasa na powierzonym terenie Obchodu celem niedopuszczenia do: zagospodarowania/zabudowy terenu bez zgody Urzędu, dokonywania zmian użytkowania i ukształtowania terenu, zmian granic pasa technicznego, naruszania przepisów porządkowych w pasie technicznym oraz utrzymania znaków geodezyjnych,
- utrzymanie w należytym stanie terenów pasa technicznego Obchodu przez dokładną znajomość terenu i procesów zachodzących w strefie brzegowej oraz potrzeb budowy nowych umocnień brzegowych, odbudowę, budowę, formowanie i stabilizację wydm nadmorskich,

<sup>19</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>20</sup> Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 64, poz.1443.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.

- ochrona terenów pasa technicznego poprzez wygradzanie terenów w miejscach szczególnie narażonych na zniszczenia i wymierzanie kar pieniężnych w formie mandatów karnych,
- systematyczna lustracja (nie określono jej częstotliwości) terenów pasa technicznego celem wykrycia zagrożeń wszelkiego rodzaju, stwierdzenia zmian/zjawisk zachodzących w dozorowanym obszarze i natychmiastowe składanie meldunków o zauważonych zagrożeniach lub zmianach,
- uczestnictwo w akcjach przeciwsztormowych, przeciwpożarowych i usuwanie skutków skażenia ekologicznego,
- bieżące prowadzenie książki służbowej, w której należy notować uwagi o zjawiskach atmosferyczno-hydrologicznych oraz wszelkich zdarzeniach zaistniałych na terenie Obchodu.

Zgodnie z Instrukcją dla nadzorczy, jest on obowiązany m.in. do systematycznego kontrolowania (nie określono częstotliwości kontroli) terenu Obchodu celem niedopuszczenia do powstania szkód w gospodarstwie wydmowo-leśnym wskutek działalności ludzkiej, zwierzęcej lub atmosferycznej. Powinien dbać o rozpowszechnianie zasad i potrzeb ochrony środowiska oraz przepisów porządkowych obowiązujących w pasie technicznym. W stosunku do osób naruszających przepisy porządkowe w sposób powodujący zniszczenia w obszarze pasa technicznego, nadzorca upoważniony jest do nałożenia kary administracyjnej zgodnie z wydanymi w tym przedmiocie przepisami.

Zgodnie z opisem stanowiska, do głównych zadań realizowanych przez nadzorcę należy stały dozór powierzonego odcinka pasa technicznego w Obchodzie i zgłaszanie kierownikowi Obwodu wszelkich zmian spowodowanych oddziaływaniem morza i działalnością ludzi w celu utrzymania pasa technicznego w stanie zgodnym z zaleceniami.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że w Urzędzie przyjęto zasadę sporządzania przez nadzorców Obchodów notatek służbowych w przypadku stwierdzenia „rażących” nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 1261-1302)

W Urzędzie nie ustalano planu kontroli dla IOW oraz INZ na lata 2005-2013 (I półrocze) i nie opracowano pisemnych zasad i procedur w zakresie dokumentowania kontroli.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika m.in., że:

- z przeprowadzonych kontroli sporządza się: „karty wyjazdu/wyjścia” (w przypadku INZ), notatki oraz protokoły (w przypadku IOW),
- kontrole prowadzone przez INZ związane są głównie z lokalizacją zabudowy sezonowej i dotyczą spełniania warunków lub ustaleń wynikających z decyzji wydawanych w związku z art. 88l ust.9 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne<sup>22</sup> (dalej: „Prawo wodne”),
- pracownicy terenowi (nadzorcy Obchodów) w ramach swoich obowiązków na bieżąco prowadzą monitoring całej linii brzegu będącej w administracji Urzędu, który był odnotowywany w dokumentach wewnętrznych Obwodu, ze szczególnym uwzględnieniem ekstremalnych zjawisk pogodowych i przestrzegania przepisów zarządzenia nr 3 z 5 maja 2011 r., a z tych czynności sporządzano raporty sztormowe i notatki,
- pracownicy merytoryczni IOW dokonują inspekcji i kontroli wynikających z wybranych spraw zgłoszonych przez pracowników terenowych,
- pracownicy IOW i INZ corocznie dokonują lustracji zabudowy sezonowej,

<sup>22</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

- pracownicy IOW podczas kontroli doraźnie korzystali z urządzenia GPS-Trimble Nomad serii 900G (które było na stanie Wydziału Zaopatrzenia Geodezyjnego Urzędu od dnia 14 czerwca 1999 r.); nadzorcy obchodów posiadali aparaty fotograficzne – nie korzystali z urządzenia GPS (urządzenie takie ma zostać zakupione na ich potrzeby w 2014 r.).

(Dowód: akta kontroli str.97-181, 196-206 i 1008-1011)

W latach 2005-2010 pracownicy IOW udokumentowali przeprowadzenie 20 kontroli odcinków pasa technicznego, na których zlokalizowane były pola kempingowe – wszystkie na Półwyspie Helskim, z tego: po jednej w 2005 r., 2006 r. i 2008 r., osiem w 2007 r., cztery w 2009 r. i pięć w 2010 r. Jedną kontrolę przeprowadzono w 2009 r. na wniosek osoby fizycznej, a pozostałe z własnej inicjatywy Urzędu. Z ww. kontroli 17 obejmowało pojedyncze pola kempingowe, jedna (przeprowadzona w 2009 r.) – sześć pól kempingowych, a dwie (przeprowadzone w 2010 r.) – odpowiednio sześć i osiem pól kempingowych. Kontrole te udokumentowano notatkami w 18 przypadkach, a w dwóch przypadkach sporządzono protokoły. Z ustaleń opisanych w ww. dokumentach wynika m.in., że:

- w 2006 r. na jednym z pól kempingowych stwierdzono wykorzystanie części piasku przekazanego przez Urząd na cele niezwiązane z ochroną brzegu morskiego (w notatce służbowej podano, że istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania go do podniesienia rzędnej terenu),
- w 2007 r.: na jednym z pól kempingowych stwierdzono prowadzenie robót ziemnych (przywożenie, składowanie, rozgarnięcie ziemi), na jednym polu kempingowym stwierdzono, że bez zgody Dyrektora prowadzono roboty budowlane polegające na budowie chodników, które doprowadziły do zniszczenia trzcinowiska, na jednym polu kempingowym stwierdzono, że bez zgody Dyrektora nawieziono piasek pochodzący z refulatu, na jednym polu kempingowym stwierdzono, że bez zgody Dyrektora nawieziono żwir w celu odbudowy brzegu morskiego,
- w 2008 r. na jednym z pól kempingowych stwierdzono, że bez zgody Dyrektora nawieziono i rozgarnięto ziemię w strefie brzegowej,
- w 2009 r.: na jednym polu kempingowym stwierdzono, że niezgodnie z zaleceniami Urzędu wykonano roboty ziemne (piaskiem pobranym z brzegu zatoki dokonano niwelacji terenu i poszerzenia plaży, doprowadzając do zsypania naturalnego wału wydmowego), na dwóch polach kempingowych stwierdzono, że prowadzono roboty ziemne polegające na profilowaniu plaży i uzupełnianiu ziemi po sztormach, a na dwóch polach kempingowych prowadzono roboty budowlane polegające na modernizacji i budowie dróg dojazdowych,
- w 2010 r.: na siedmiu polach kempingowych bezprawnie użytkowano tereny Skarbu Państwa (ustawiano na nich obiekty budowlane i przyczepy kempingowe, namioty i parkowano samochody), usunięto większość znaków granicznych, na jednym z ww. pól kempingowych dosypano piasek na brzegu, a w jednym – nawieziono piasek plażowy celem odbudowy brzegu morskiego i usypano wysoki brzeg morski.

(Dowód: akta kontroli str. 1206-1237, 1314, 1323)

W latach 2011-2013 (I półrocze) pracownicy IOW udokumentowali przeprowadzenie 30 kontroli odcinków pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej, z tego: 19 w 2011 r., pięć w 2012 r. i sześć w I półroczu 2013 r. Jedną kontrolę przeprowadzono w 2011 r. w wyniku anonimowego zawiadomienia, a pozostałe z własnej inicjatywy Urzędu. Kontrole te prowadzono z inicjatywy Urzędu i obejmowały wybrane odcinki brzegu morskiego. Spośród

ww. kontroli 22 dotyczyło pól kempingowych położonych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego, z tego 14 w 2011 r., cztery w 2012 r. i 3 w I półroczu 2013 r. W jednym przypadku kontrola dotyczyła dwóch pól kempingowych, a w pozostałych przypadkach pojedynczych pól kempingowych i odcinków brzegu morskiego. Kontrole te udokumentowano notatkami w 20 przypadkach, a w 10 przypadkach sporządzono protokoły. Z ustaleń opisanych w ww. dokumentach wynika m.in., że:

- w 2011 r.: murki podtrzymujące skarpe jednego zejścia na plażę były w złym stanie technicznym, w jednym przypadku na plaży stwierdzono zanieczyszczenie „woskową substancją”, w jednym przypadku na nieruchomości uszkodzono strukturę wału przeciwpowodziowego i zniszczono roślinność (w tym trzcinowiska), w jednym przypadku stwierdzono zniszczenie i rozebranie ogrodzenia przy wejściu na plażę, na pięciu polach kempingowych bezprawne użytkowano teren Skarbu Państwa (ustawiono przyczepy kempingowe), na jednym z ww. pól kempingowych przesunięto ogrodzenie oddzielające teren pola kempingowego od terenu Skarbu Państwa i na terenie Skarbu państwa ustawiono przyczepy kempingowe, a na jednym – usunięto takie ogrodzenie, wybudowano obiekt budowlany i składowano ziemię,
- w 2012 r.: na dwóch odcinkach brzegu stwierdzono zniszczenia w wyniku sztormu, na czterech polach kempingowych stwierdzono bezprawne użytkowanie terenów Skarbu Państwa (ustawiono na nich obiekty), na jednym z ww. pól kempingowych stwierdzono nasypianie piasku na brzegu morskim, a na jednym – prowadzenie robót ziemnych polegających na niwelacji terenu,
- w I półroczu 2013 r.: w jednym przypadku stwierdzono zły stan kontrolowanej części lasu wynikający z braku zabiegów pielęgnacyjnych, w jednym przypadku stwierdzono wypalanie trzcinowiska, na jednym polu kempingowym stwierdzono bezprawne użytkowanie terenu Skarbu państwa (ustawiono obiekty budowlane i przyczepy kempingowe).

(Dowód: akta kontroli str. 97-181, 182 i 214)

W latach 2011-2013 (I półrocze) pracownicy INZ udokumentowali przeprowadzenie dwunastu kontroli odcinków pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej (w poszczególnych latach odpowiednio: jedną, osiem i trzy kontrole). Trzy z ww. kontroli przeprowadzono w wyniku otrzymanych zawiadomień lub wniosków, a pozostałe z własnej inicjatywy. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości. W latach 2005-2010 pracownicy INZ nie udokumentowali prowadzenia kontroli odcinków pasa technicznego na których zlokalizowane były pola kempingowe.

(Dowód: akta kontroli str. 73-92, 884-884a)

Prowadzone kontrole nie obejmowały ustalenia, czy lokalizacja obiektów budowlanych w pasie technicznym była uzgodniona z Dyrektorem.

(Dowód: akta kontroli str. 1364-1365)

Badanie dokumentacji dotyczącej 24 wybranych według osądu kontrolera obiektów budowlanych usytuowanych na siedmiu wybranych polach kempingowych zlokalizowanych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego wykazało, że pięć obiektów wybudowano po uzyskaniu zgody Dyrektora, a 19

obiektów na sześciu polach kempingowych wybudowano bez zgody Dyrektora<sup>23</sup>, wymaganej art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich.

(Dowód: akta kontroli str. 184-188, 207-209, 216-318, 976-996)

Z pomiarów linii brzegu morskiego dokonanych w latach: 2005, 2009 i 2012 i w lipcu 2013 r. wynikało, że na odcinkach pasa technicznego, na których zlokalizowanych było dziewięć pól kempingowych, do połowy lipca 2013 r.<sup>24</sup> przybyło (względem linii brzegu morskiego z 1997 r.) łącznie 7,12 ha obszarów lądowych (plaż), przy czym na jednym z pól miejscowo przybyło 0,02 ha i ubyło 0,35 ha. Pomiary przeprowadzone: w 2005 r. wykazały powiększenie obszaru na ośmiu polach kempingowych, w 2009 r. – dalsze powiększenie obszaru pięciu pól kempingowych, w 2012 r. – dalsze powiększenie obszaru trzech pól kempingowych, a w pozostałych przypadkach i z pomiarów wykonanych w 2013 r. wynika, że nastąpiła względna stabilizacja lub zmniejszenie powierzchni wcześniej powiększonych obszarów.

(Dowód: akta kontroli str.1346, 1356-1359, 1399-1421)

W kontrolowanym okresie nie występowało do Dyrektora z wnioskami o zatwierdzenie planów i projektów związanych z zagospodarowaniem obszarów morskich poprzez nasypianie plaż poza prawną granicę brzegu określoną w 1997 r. Zatwierdzenie planów i projektów związanych z zagospodarowaniem obszarów morskich wód wewnętrznych wymagane jest art. 37 ust. 1 i 4 ustawy o obszarach morskich.

(Dowód: akta kontroli str. 216-318)

Z opinii sporządzonych w lipcu 2012 r. przez specjalistę z dziedziny geologii<sup>25</sup>, określających skład i okres naniesienia warstw gruntu na plażach przylegających do siedmiu z ww. dziewięciu pól kempingowych, wynika m.in., że wskutek działalności człowieka utworzono sztuczne plaże z nasypów złożonych z gruntów mineralnych pochodzących z refulacji dna morskiego oraz z materiału pochodzącego z dowozu (np. z terenów wysoczyzny). Według opinii, występowanie na plażach gruntów nasypowych oraz przypadki występowania: okruchów gruzu, osadów humusowych i nierozłożonych części roślinnych poniżej nasypów oraz liniowego przebiegu brzegu, świadczą o sztucznym ukształtowaniu aktualnej linii brzegu w wyniku prowadzonych prac ziemnych (m.in. w celu odbudowy linii brzegu po sztormach) przez użytkowników pól kempingowych. Linia brzegu została przesunięta w stronę zatoki w stosunku do granic poszczególnych nieruchomości w badanych przekrojach geologicznych od około 1,5 m do 60 m, a nadbudowa plaż kształtowała się na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat.

(Dowód: akta kontroli str. 1490-1493, 1629-1975)

Z opinii biegłego sądowego z zakresu budownictwa, sporządzonych 29 marca 2013 r.<sup>26</sup>, wynika, że ww. plaże powstały m.in. w wyniku robót budowlanych prowadzonych w latach 2006-2011, polegających na powiększaniu obszarów plaż przez nawożenie i rozplantowanie materiału ziemnego, a także podniesienie rzędnej terenu. Według ww. opinii, w wyniku tych robót utworzono obiekty budowlane (nasypy) podlegające regulacjom Prawa budowlanego, a wykonanie takich prac wymagało uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

(Dowód: akta kontroli str. 1490-1628)

---

<sup>23</sup>Nie uzgodniono budowy: żadnego z trzech wybranych obiektów na polu kempingowym M. M., dwóch spośród trzech wybranych obiektów na polu kempingowym S., żadnego z trzech wybranych obiektów na polu kempingowym E, jednego z dwóch wybranych obiektów na polu kempingowym C.VI, żadnego z trzech wybranych obiektów na polu kempingowym K., żadnego z siedmiu wybranych obiektów na polu kempingowym C III. Uzgodniono natomiast budowę wszystkich trzech wybranych obiektów na polu kempingowym M.

<sup>24</sup> Pomiary wykonano w dniach 15-19 lipca 2013 r.

<sup>25</sup> Na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku.

<sup>26</sup> Na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku.

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

1. Dyrektor nierzetelnie sprawował nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy o obszarach morskich w pasie technicznym Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej, ponieważ nie sprawdzał, czy lokalizacja obiektów budowlanych była z nim uzgodniona. Z wytypowanych do kontroli na podstawie osądu kontrolera 24 obiektów budowlanych zlokalizowanych na siedmiu polach kempingowych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego, 19 obiektów<sup>27</sup> wybudowano bez zgody Dyrektora, wymaganej art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że prowadzone kontrole nie dotyczą sprawdzenia, czy lokalizowanie obiektów w pasie technicznym (dotyczyło to również obiektów, które były widoczne na mapach od 2009 r., a pracownicy Urzędu przeprowadzali kontrole na tych polach kempingowych, na których znajdowały się te obiekty) zostało z nim uzgodnione, ponieważ nie ma kompetencji kontrolnych w tym zakresie. Prowadzone przez pracowników INZ kontrole polegają na weryfikacji dokonywanych lub dokonanych uzgodnień (uzgadnianej dokumentacji) w zakresie właściwości Urzędu, a kontrole pracowników IOW dotyczą stanu bezpieczeństwa brzegu morskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 184-188, 207-209, 216-318, 976-996, 1364-1396)

W ocenie NIK wyjaśnienie Dyrektora nie jest przekonywujące. Zgodnie z art. 49 ustawy o obszarach morskich, nadzór nad przestrzeganiem przepisów tej ustawy, a więc również przepisu art. 37 ust. 1 (stanowiącego, że pas techniczny może być wykorzystywany do innych celów niż wymieniony w art. 36 ust. 2 pkt 1 za zgodą właściwego organu administracji morskiej, który jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania), na obszarze swego działania sprawują dyrektorzy urzędów morskich. Wobec tego, nadzoru, w zakresie spełniania obowiązku uzyskania zgody na wykorzystywanie pasa technicznego do celów innych, niż wymieniony w art. 36 ust. 2 pkt 1, nie można ograniczać wyłącznie do weryfikacji przez pracowników Urzędu dokonywanych lub dokonanych uzgodnień, pomijając sam obowiązek uzyskania takiej zgody. Obowiązek taki wynika również z treści zarządzenia nr 3 z 5 maja 2011 r. Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 tego zarządzenia nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem zarządzenia sprawują służby IOW i jego placówki terenowe, a w odniesieniu do postanowień § 5 zarządzenia – INZ. Skoro więc, stosownie do treści § 4 ust. 2 pkt 4 zarządzenia, zabrania się w pasie technicznym bez uprzedniego zezwolenia Dyrektora prowadzenia działalności gospodarczej połączonej z lokalizowaniem trwałych i tymczasowych obiektów budowlanych oraz konstrukcji w celach handlowo-usługowych, promocyjno-reklamowych, sportowych i rozrywkowych, a stosownie do § 5 zarządzenia zagospodarowanie pasa technicznego i lokalizacja obiektów budowlanych, urządzeń budowlanych wymaga spełnienia warunków określonych w decyzjach wydanych przez Dyrektora oraz wymogów określonych ustawą – Prawo budowlane, to pracownicy IOW i INZ mieli obowiązek nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem również i tych przepisów zarządzenia.

2. Nadzór IOW nad odcinkami brzegu morskiego Półwyspu Helskiego, na których zlokalizowane były pola kempingowe, nie był sprawowany w odpowiedni sposób, ponieważ dopuszczono do zmian ukształtowania terenu, pomimo zakazu wynikającego z art. 88l ust. 1 pkt. 3 Prawa wodnego (zmiana ta polegała m.in. na podwyższeniu rzędnej terenu, powiększeniu powierzchni plaż i zmianie linii brzegu) oraz do zagospodarowania obszaru morskich wód wewnętrznych (poprzez usypanie na tym obszarze plaży), bez uzyskania

<sup>27</sup> Patrz przypis Nr 23.

zatwierdzenia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 i 4 ustawy o obszarach morskich. Analiza pomiarów linii brzegu morskiego dokonanych w latach: 2005, 2009 i 2012 i w lipcu 2013 r. wykazała, że na odcinkach pasa technicznego, na których zlokalizowane było dziewięć pól kempingowych, przybyło (względem linii brzegu morskiego z 1997 r.) łącznie 7,12 ha obszarów lądowych (plaż).

(Dowód: akta kontroli str.1346, 1356-1359, 1399-1421)

Z opinii sporządzonych w lipcu 2012 r. przez specjalistę z dziedziny geologii<sup>28</sup>, określających skład i okres naniesienia warstw gruntu na plażach przylegających do siedmiu z ww. dziewięciu pól kempingowych oraz z opinii biegłego sądowego z zakresu budownictwa, sporządzonych 29 marca 2013 r.<sup>29</sup>, wynika m.in., że powiększenie ww. obszarów powstało m.in. w wyniku prowadzonych tam robót budowlanych.

(Dowód: akta kontroli str. 1490-1975)

Ponadto powiększenie ww. obszarów spowodowało ingerencję w obszary chronione w ramach sieci obszarów Natura 2000<sup>30</sup>, poprzez ich częściowe zasypanie, a zgodnie z art. 27a ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>31</sup> (dalej: „ustawa o ochronie przyrody”) nadzór nad tym obszarem sprawuje Dyrektor.

## **2.2. Postępowanie administracyjne**

W latach 2011-2013 (I półrocze) przeprowadzono jedno postępowanie administracyjne w związku z wykroczeniem przeciwko przepisom porządkowym na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej, określonym w zarządzeniu nr 3 z 5 maja 2011 r. W ww. okresie nie prowadzono postępowań administracyjnych na podstawie art. 37 ustawy o ochronie przyrody. Kierownik Obwodu w Rozewiu (z upoważnienia Dyrektora) 27 lipca 2011 r., na podstawie art. 56 pkt 9 i art. 57 ustawy o obszarach morskich, wydał decyzję nakładającą karę pieniężną w wysokości 3 tys. zł za naruszenie na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego § 4 ust. 1 pkt.1 lit. a i c oraz pkt 5 i 9 zarządzenia nr 3 z 5 maja 2011 r., tj. za zniszczenie umocnienia brzegowego (budowli hydrotechnicznej), zniszczenie roślinności i użytkowanie terenu bez udokumentowanego prawa do dysponowania terenem w pasie technicznym. Kontrola przeprowadzona 14 i 16 czerwca 2011 r. wykazała, że w wyniku robót ziemnych prowadzonych przy użyciu spychacza zniwelowano teren, przerwano wał przeciwpowodziowy i zniszczono trzcinowiska. Ponadto w toku postępowania ustalono, że roboty te wykonywano bez udokumentowanego prawa do użytkowania i dysponowania terenem.

Postępowanie przeprowadzono w terminie określonym w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego<sup>32</sup> (dalej: „Kpa”). Ukarany zapłacił orzeczoną karę pieniężną i nie wniósł odwołania od ww. decyzji.

(Dowód: akta kontroli str. 98, 119, 182-183, 189, 192-193, 210-213 i 215)

Analiza dokumentacji z przeprowadzonych kontroli opisanych w pkt. 2.1 niniejszego wystąpienia wykazała, że w wyniku siedmiu kontroli stwierdzono naruszenie przepisów zarządzenia nr 3 z 5 maja 2011 r. (lub obowiązującego do 13 czerwca 2011 r. zarządzenia Nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni

<sup>28</sup> Na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku.

<sup>29</sup> Na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku.

<sup>30</sup> Sieć Natura 2000 obejmuje m.in. specjalne obszary ochrony ptaków: m.in. Zatoka Pucka (kod obszaru PLB220005) oraz specjalne obszary ochrony siedlisk, m.in.: Zatoka Pucka i Półwysep Helski (kod obszaru PLH220032).

<sup>31</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2013 r., poz.267 ze zm.

z dnia 11 maja 2001 r.<sup>33</sup> – dalej: „zarządzenie nr 3 z 11 maja 2001 r.”), ale nie wymierzono kar pieniężnych na podstawie art. 57 w związku z art. 56 pkt 9 ustawy o obszarach morskich.

(Dowód: akta kontroli str. 97-109, 120-139, 150, 158-164, 172-181, 801-807, 997-1010, 1012, 1488-1489)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W przypadku siedmiu kontroli przeprowadzonych w latach 2009-2013 (I półrocze), pomimo iż stwierdzono naruszenie przepisów zarządzenia nr 3 z 11 maja 2001 r. lub zarządzenia nr 3 z 5 maja 2011 r., Dyrektor nie wymierzył kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 57 ustawy o obszarach morskich. Stwierdzono naruszenie następujących przepisów:

- § 5 pkt 6 i 7 zarządzenia nr 3 z 11 maja 2001 r. zabraniających parkowania pojazdów poza oznaczonymi parkingami, przejściami i drogami oraz biwakowania na plażach i wydmach – kontrola przeprowadzona 4 sierpnia 2010 r. na polach kempingowych: E., P. i C. VI wykazała ustawienie przyczep kempingowych, samochodów oraz namiotów na plażach.

Na pytania o przyczyny nienażenia kar pieniężnych, Dyrektor nie udzielił wyjaśnień. W odniesieniu do ustawiania przyczep kempingowych wyjaśnił, że w przypadku braku uzgodnienia ich posadowienia, może ukarać właściciela grzywną w formie mandatu karnego, gdy niszczy ona lub uszkodza urządzenie służące ochronie brzegu morskiego, a w szczególności wszelkie umocnienia lub roślinność ochronną.

NIK zauważa, że w ww. przypadkach nie nałożono grzywnien w drodze mandatu karnego.

(Dowód: akta kontroli str. 1208, 1235-1236, 1303-1312)

- § 4 ust. 1 pkt 9 zarządzenia nr 3 z 5 maja 2011 r. zabraniającego użytkowania terenu w pasie technicznym bez udokumentowanego prawa do dysponowania terenem – kontrole przeprowadzone: 16 czerwca 2011 r. na polach kempingowych: S., K. i C. III, 17 czerwca 2011 r. na polach kempingowych P i C. VI oraz kontrola przeprowadzona 26-27 lipca 2012 r. na polach kempingowych S, P, C. II i C. VI, wykazały użytkowanie terenów Skarbu Państwa (w tym m.in. poza prawną linią brzegu morskiego ustaloną w 1997 r.) bez udokumentowanego prawa (postawiono na nich przyczepy kempingowe).

Twierdzenie Dyrektora, że nie było podstaw do wszczęcia postępowań w ww. zakresie w oparciu o przepisy zarządzenia nr 3 z 5 maja 2011 r. nie jest przekonujące. Wprowadzie pas techniczny wyznaczony zarządzeniem Nr 9 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 13 października 2011 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie Gminy Miasta Władysławowa (województwo pomorskie, powiat pucki, Obwód Ochrony Wybrzeża Rozewie)<sup>34</sup> nie obejmuje obszarów poza prawną linią brzegu, to jednak należy mieć na względzie, że zarządzenie to, określając granicę pasa technicznego, nie odnosi się do ewentualnych zmian linii brzegu morskiego. Wobec tego mają w tym przypadku zastosowanie inne przepisy dotyczące pasa technicznego, w których odniesiono się do linii brzegu morskiego. Z przepisów § 1 rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29

<sup>33</sup> Dz. Urz. Woj. Pom. nr 48 poz. 543.

<sup>34</sup> Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 142, poz. 2936

kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic<sup>35</sup> wynika, że pas techniczny obejmuje teren od linii brzegu morskiego w kierunku lądu, przy uwzględnieniu czasowych zmian linii brzegu. Natomiast zgodnie z art. 19 ust. 2 Prawa wodnego grunt powstały na skutek trwałego, naturalnego lub sztucznego odkładu na obszarach wód morza terytorialnego lub morskich wód wewnętrznych pozostaje własnością Skarbu Państwa. A zatem nie można uznać, że taki grunt nie znajduje się w granicach pasa technicznego i nie mają do niego zastosowania przepisy obowiązujące na obszarze pasa technicznego.

Ww. czyny stanowiły również naruszenie § 4 ust. 2 pkt 2 i 4 zarządzenia nr 3 z 5 maja 2011 r., zabraniających w pasie technicznym bez zgody Dyrektora parkowania pojazdów i prowadzenia działalności gospodarczej połączonej z lokalizowaniem obiektów budowlanych.

(Dowód: akta kontroli str. 97-109, 120-139, 150, 158-164, 172-181, 794-807, 997-1010, 1012, 1488-1489)

- § 6 pkt 3 zarządzenia nr 3 z 11 maja 2001 r. zabraniającego bez uzyskania zezwolenia Dyrektora wznoszenia wszelkiego rodzaju obiektów i urządzeń w nadbrzeżnym pasie technicznym i przyległym pasie wód morskich – kontrola przeprowadzona 12 marca 2009 r. na polach kempingowych: K. i P., kontrola przeprowadzona 18 maja 2010 r. na polach kempingowych: S., A., C. VI, kontrola przeprowadzona 4 sierpnia 2010 r. na polach kempingowych: A., E., P., S., C.III i kontrola przeprowadzona 6 października 2010 r. na polu kempingowym K., wykazały m.in. prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie dróg dojazdowych (kontrole przeprowadzone 12 marca 2009 r. i 6 października 2010 r.) i przypadki wybudowania m.in. domków letniskowych, wiat na sprzęt żeglarski, drewnianego pomostu (pozostałe kontrole).

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że postępowania w sprawie naruszeń przepisów dotyczących lokalizacji i realizacji zamierzeń dotyczących zagospodarowania terenu oraz budowy obiektów budowlanych, realizuje wojewoda w oparciu o kompetencje określone w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>36</sup> i Prawo budowlane, a Prawo budowlane w swoich regulacjach nie wymienia dyrektorów urzędów morskich.

Stosownie do art. 88l ust. 9 Prawa wodnego, wyłącznie dyrektor urzędu morskiego może w drodze decyzji zwolnić od zakazu wykonywania na terenie pasa technicznego robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym m. in. budowy obiektów budowlanych. Zdaniem NIK, bez weryfikacji stwierdzonego stanu faktycznego z ww. udzielonymi zwolnieniami, nie jest możliwy odpowiedni nadzór nad stosowaniem przepisów zarządzenia nr 3 w ww. zakresie.

(Dowód: akta kontroli str. 216-219, 1206-1240, 1303-1312)

### **2.3. Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego**

W latach 2011-2013 (I półrocze) za wykroczenia określone w art. 81 i 161 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń<sup>37</sup>, popełnione na obszarze pasa

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 820 ze zm.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 482 ze zm.

technicznego, pracownicy Urzędu nałożyli 67 grzywien w drodze mandatów karnych na łączną kwotę 10,8 tys. zł, z tego w kolejnych latach odpowiednio: 46 mandatów na kwotę 7,4 tys. zł, 18 mandatów na kwotę 2,85 tys. zł oraz trzy mandaty na kwotę 0,55 tys. zł. Z ww. mandatów 42 (w poszczególnych latach odpowiednio: dwa, 15 i 25 mandatów) wystawili pracownicy Obwodu Rozewie, którego obszar obejmuje Półwysep Helski, a pracownicy obwodu Sztutowo, którego obszar obejmuje Mierzeję Wiślaną, nie wystawiali w ww. okresie mandatów karnych. Pracownicy, którzy wystawiali ww. mandaty, posiadali stosowne upoważnienia wystawione przez Dyrektora na podstawie § 2 ust.1 rozporządzenia z dnia 15 października 2002 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które pracownicy organów administracji morskiej są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, oraz zasad i sposobu wydawania upoważnień<sup>38</sup>. Upoważnienia takie posiadali wszyscy pracownicy Obwodów

(Dowód: akta kontroli str. 6-32)

Wszystkie mandaty wystawione w latach 2011-2013 (I półrocze) zostały przekazane Wojewodzie Pomorskiemu.

Z wyjaśnień starszego inspektora IOW wynika, że w Urzędzie nie przechowuje się odcinków bloczków mandatowych i brak jest dokumentacji umożliwiającej ustalenie podstawy nałożenia grzywny, czy daty wystawienia mandatu, a fakt nałożenia mandatu karnego z reguły nie jest nigdzie odnotowany.

(Dowód: akta kontroli str. 33-72 i 93-96)

Na podstawie dokumentacji z kontroli przeprowadzonych w latach 2011-2013 (I półrocze) w pasie technicznym Półwyspu Helskiego ustalono, że nałożono łącznie pięć grzywien w drodze mandatów karnych na podstawie art. 81 Kodeksu wykroczeń.

(Dowód: akta kontroli str. 97-173)

Na podstawie ewidencji mandatów przekazanych do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku ustalono, że w latach 2001-2013 (I półrocze) nie wystawiano mandatów w okresach: od stycznia do kwietnia 2011 r., od lutego do maja i od września do grudnia 2012 r. oraz od stycznia do maja 2013 r.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że wykroczenia z art. 81 i 86 ww. Kodeksu wykroczeń mają miejsce głównie w okresie sezonu letniego, tj. od maja do września w czasie wzmożonego ruchu turystycznego.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 33-72 i 190-191)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowany przez Dyrektora w latach 2005-2013 (I półrocze) nadzór i kontrolę nad brzegiem morskim Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej.

### **3. Plany ochrony obszarów Natura 2000 obejmujące Półwysep Helski i Mierzeję Wiślaną.**

Opis stanu faktycznego

Dyrektor zawarł 12 i 14 stycznia 2010 r. z RDOŚ porozumienia w sprawie współpracy i sprawowania nadzoru nad obszarami Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 (stroną porozumienia z 12 stycznia 2010 r. dotyczącego obszarów obejmujących teren województwa warmińsko-mazurskiego był również RDOŚ w Olsztynie). W myśl tych porozumień organem sporządzającym projekty planów ochrony obszarów Natura 2000 i przekazującym Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”) ocenę realizacji ochrony obszarów Natura 2000 jest Dyrektor. Do właściwości

<sup>38</sup> Dz. U. Nr 174, poz.1429.

Dyrektora należy nadzór nad obszarem morskim stanowiącym największą część ww. obszarów<sup>39</sup>.

Zgodnie z ww. porozumieniami Dyrektor zobowiązany był do:

- zabezpieczenia środków finansowych w swoim budżecie na wykonanie planów ochrony lub pozyskania dofinansowania tego zadania z funduszy zewnętrznych,
- przygotowania, przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie projektów planów ochrony obszarów Natura 2000 przy współdziałaniu odpowiednio RDOŚ w Gdańsku lub Olsztynie (współdziałanie polegało na: przygotowaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia z uwzględnieniem opisu przedmiotu zamówienia w zakresie części lądowej, udzielaniu odpowiedzi na zapytania wykonawców zamówienia i udziale w pracach komisji przetargowej),
- organizacji spotkań w ramach konsultacji społecznych w sprawie planu ochrony,
- przeprowadzenia odbioru przedmiotu umowy z wykonawcą przy współdziałaniu RDOŚ w Gdańsku i Olsztynie.

Ww. porozumienia zawarto przed wydaniem przepisów określających tryb sporządzania i zakres prac w zakresie przygotowania projektu planu zadań ochronnych i projektu planu ochrony, wprowadzonych rozporządzeniami Ministra Środowiska: z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000<sup>40</sup> i z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000<sup>41</sup>.

W dniu 18 stycznia 2011 r. Dyrektor zawarł z Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (instytucja wdrażająca) umowę o dofinansowanie nr POIS.05.03.00-00-281/10-00 projektu: „Projekty planów ochrony obszarów Natura 2000 w rejonie Zatoki Gdańskiej i Zalewu Wiślanego” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Planowany całkowity koszt realizacji projektu i wysokość dofinansowania określone w ww. umowie wynosiły 3.154 tys. zł (w tym 15 % z środków budżetu państwa oraz 85 % z budżetu środków europejskich), a termin realizacji – 28 listopada 2014 r.

Dyrektor zawarł z Dyrektorem Instytutu Morskiego w Gdańsku umowy na wykonanie ww. projektu:

- umowę nr 02/IOW/POIŚ/2011 z 15 kwietnia 2011 r., na kwotę 1.509,2 tys. zł brutto, na wykonanie w terminie 38 miesięcy od podpisania umowy m.in.<sup>42</sup>: Programu zarządzania dla rejonu Zatoki Puckiej, Projektu planu ochrony dla obszaru „Zatoka Pucka” i Projektu planu ochrony dla obszaru „Zatoka Pucka i Półwysep Helski”,

<sup>39</sup> Sieć Natura 2000 obejmuje m.in. specjalne obszary ochrony ptaków: Zatoka Pucka (kod obszaru PLB220005) i Zalew Wiślany (kod obszaru PLB280010) oraz specjalne obszary ochrony siedlisk: Zatoka Pucka i Półwysep Helski (kod obszaru PLH220032) oraz Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (kod obszaru PLH280007). Nadzór nad obszarami morskimi, dla których stosownie do art. 28 ust. 11 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody nie sporządza się planu zadań ochronnych sprawuje Dyrektor Urzędu. Dla obszarów PLB280010 oraz PLH280007 (poza obszarami morskimi) w województwach warmińsko-mazurskim i pomorskim organami nadzorującymi są odpowiednio Dyrektorzy RDOŚ w Olsztynie i Gdańsku. Obszary zajmują: PLB220005 – 62.430,4 ha (w tym 98,0% na obszarach morskich), PLB280010 – 32.223,9 ha (w tym 93,3% na obszarach morskich), PLH220032 – 26.566,4 ha (w tym 82,1% na obszarach morskich), PLH280007 – 40.862,3 ha (w tym 73,7% na obszarach morskich).

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 34, poz. 186 ze zm.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 401 ze zm.

<sup>42</sup> Umowa obejmowała również m.in.: Program zarządzania dla rejonu Ujścia Wisły i projekt planu ochrony dla obszaru „Ujście Wisły” oraz „Ostoja w Ujściu Wisły”.

- umowę nr 14/IOW/POIŚ/2011 z 22 września 2011 r., na kwotę 1.131,3 zł brutto, na wykonanie do 31 lipca 2014 r. m.in.: Programu zarządzania dla rejonu Zalewu Wiślanego, Projektu planu ochrony dla obszaru „Zalew Wiślany”, Projektu planu ochrony dla obszaru „Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana”,

a 1 września 2011 r. zawarł z Fundacją Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego umowę nr 12/IOW/POIŚ/2011, na kwotę 141,45 tys. zł brutto, której przedmiotem były recenzje pisemne i ustne opinie ww. projektów planów ochrony i programów zarządzania obszarami Natura 2000.

Realizacja ww. umów przebiegała zgodnie z założonymi harmonogramami.

(Dowód: akta kontroli str. 586-788)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzone w okresie objętym kontrolą działania Dyrektora związane z planowaniem ochrony obszarów Natura 2000, obejmujących Półwysep Helski i Mierzeję Wiślaną.

#### **4. Działania w zakresie ochrony pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej przed nielegalnym wykorzystywaniem w związku z uzyskanymi informacjami, skargami i wnioskami**

Opis stanu faktycznego

W latach 2005-2013 (I półrocze) do Urzędu wpłynęły łącznie cztery skargi dotyczące nielegalnego wykorzystania pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej, z czego: po jednej – w 2007 r. i 2008 r. oraz dwie – w 2010 r. W ww. okresie nie wpłynęły wnioski w ww. zakresie.

Skargi dotyczyły:

- zniszczenia brzegu, w wyniku prowadzonych robót przy budowie mola spacerowego w Jastarni,
- zniszczenia roślinności w Piaskach przy wejściu na plażę,
- degradacji środowiska na polach kempingowych Półwyspu Helskiego,
- poruszania się samochodami po plaży i wydmach oraz nieprawidłowej gospodarki ściekowej przez osoby prowadzące działalność w dwóch obiektach gastronomicznych w Krynicy Morskiej.

We wszystkich ww. przypadkach podejmowano odpowiednie działania w celu załatwienia skarg. Wszystkie ww. skargi załatwiono w terminie miesiąca od daty ich wpływu i zawiadomiono skarżących o sposobie ich załatwienia, zgodnie z art. 237 § 1 i 3 Kpa.

(Dowód: akta kontroli str. 864-885, 1020-1071)

Ponadto w ww. okresie (od 2009 r.) do Urzędu wpłynęło m.in. 61 pism od różnych podmiotów (m.in. RDOŚ, PWINB, Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Gdańsku, GDOŚ, organów jednostek samorządu terytorialnego) przekazujących zawiadomienia (w tym o przeprowadzeniu dowodu z oględzin), postanowienia i decyzje wydawane w związku z prowadzonymi przez te organy postępowaniami administracyjnymi, zawiadomienia o prowadzonych pracach ziemnych, zawiadomienie o bezumownym użytkowaniu gruntów Skarbu Państwa będących w zarządzie Dyrektora oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli i wszczęcie postępowania. Wszystkie ww. pisma dotyczyły pól kempingowych zlokalizowanych na Półwyspie Helskim.

W związku z otrzymanymi ww. pismami, podejmowano właściwe działania, tj. m.in. pracownicy Urzędu uczestniczyli w oględzinach, przekazywali wymagane informacje i dokumenty oraz prowadzili kontrole.

(Dowód: akta kontroli str. 1323-1334)

Dyrektor wyjaśnił, że w latach 2011-2013 (I półrocze), w związku z działaniami polegającymi na dosypywaniu terenu na wysokości kempingów u nasady Półwyspu Helskiego, podjęto działania o charakterze prewencyjnym, polegające na wzmożonym monitoringu terenu (inspekcje terenowe, pomiary geodezyjne obiektów, linii brzegowej, pozyskanie dokumentacji zdjęciowej z lotu śmigłowcem) oraz pogłębiono współpracę z innymi organami i instytucjami. W przypadku wykrycia naruszeń warunków wykorzystywania pasa technicznego podejmowano odpowiednie kroki kolejno w odniesieniu do poszczególnych pól kempingowych. Aby rozwiązać wszelkie wątpliwości, co do granic terenu Skarbu Państwa, przeprowadzono procedurę wznowienia znaków granicznych, a następnie ogrodzono teren Skarbu Państwa (5 kwietnia 2011 r. – w Chałupach wzdłuż granicy pomiędzy działką nr 50 a Zatoką Pucką).

(Dowód: akta kontroli str. 853-863)

W związku z pozyskaniem w wyniku kontroli (o których mowa w pkt. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) informacji o nielegalnych działaniach na obszarze pasa technicznego w latach 2005-2013 (I półrocze), oprócz działań opisanych w pkt. 2.2. i 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Dyrektor zawiadamsiał Prokuraturę Rejonową w Pucku o podejrzeniu popełnienia przestępstw polegających na:

- 27 maja 2011 r. – przesunięciu znaków granicznych oraz uczynieniu niezdatnym do użytku ogrodzenia wzdłuż działki nr 50 (przesławienia ogrodzenia), stwierdzonych w wyniku kontroli pola kempingowego S. przeprowadzonych 22 i 27 kwietnia 2011 r.,
- 12 lipca 2011 r. – zniszczeniu ogrodzenia wzdłuż działki nr 50, stanowiącego własność Skarbu Państwa (rozebrania ogrodzenia) stwierdzonego w wyniku kontroli przeprowadzonej 6 lipca 2011 r. na polu kempingowym P.,
- 18 lipca 2012 r. – nieopuszczeniu, wbrew żądaniu Dyrektora, miejsca położonego wzdłuż działki ewidencyjnej nr 50 wzdłuż brzegu Zatoki Gdańskiej przez prowadzących pola kempingowe P. i S. oraz uczynienia przez prowadzącego pole kempingowe P. niezdatnym do użytku ogrodzenia postawionego wzdłuż ww. działki, stanowiących własność Skarbu Państwa.

Za wyjątkiem sprawy nieopuszczenia terenu przez prowadzącego pole kempingowe S., dochodzenia Prokuratury Rejonowej w Pucku zostały umorzone. Dyrektor 27 czerwca 2013 r. złożył pozwy do Sądu Rejonowego w Wejherowie o wydanie nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa (obszar działki nr 50 oraz obszar przyległy do niej od strony Zatoki Gdańskiej, który stanowi wody morskie) i zaprzestanie jej naruszania oraz o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie w latach 2011-2012 z tej nieruchomości przez prowadzącego pole kempingowe S.

(Dowód: akta kontroli str. 97-103, 793-852, 1206-1209)

W przypadku 13 kontroli w trakcie których stwierdzono: bezprawne wykorzystywanie gruntów Skarbu Państwa (dwie z ww. kontroli), prowadzenie bez zgody Dyrektora prac ziemnych polegających na: nawożeniu, gromadzeniu i rozgarnięciu piasku, ziemi lub żwiru w celu zabezpieczenia brzegu morskiego, podniesienia rzędnej terenu, profilowania lub uzupełniania plaż (10 z ww.

kontroli) oraz prowadzenie bez zgody Dyrektora robót budowlanych (cztery z ww. kontroli), Dyrektor nie podjął odpowiednich działań.

(dowód: akta kontroli str. . 216-219, 1206-1240, 1211, 1214-1221, 1231, 1235-1236, 1303-1312)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że w zakresie ochrony środowiska i ładu przestrzennego na obszarze pasa technicznego współpraca Urzędu z innymi organami, stosownie do art. 37 ust. 3 i 4 oraz art. 42 ust. 2 pkt 10 ustawy o obszarach morskich, odbywała się poprzez uzgadnianie: pozwoleń wodnoprawnych, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji w sprawie zmian w zalesianiu, zadrzewianiu, tworzeniu obwodów łowieckich a także projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego województwa - dotyczących pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, jak również poprzez zatwierdzanie, w uzgodnieniu z właściwymi gminami nadmorskimi, planów i projektów związanych z zagospodarowaniem morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego. W ww. sprawach prowadzone były postępowania zakończone wydaniem odpowiedniego postanowienia. W latach 2011-2012 przeprowadzono rocznie ok. 1.700 takich postępowań, z czego ok. 35-40% dotyczyło ochrony środowiska i ładu przestrzennego w obrębie pasa technicznego na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej.

(Dowód: akta kontroli str. 853-863)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor nie podjął czynności mających na celu zaprzestanie naruszania prawa własności Skarbu Państwa i dochodzenie wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie tego terenu pomimo stwierdzenia bezprawnego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa do prowadzenia działalności gospodarczej przez prowadzących pięć pól kempingowych zlokalizowanych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego (pola kempingowe: K., S., P., C. VI, C. III, E. i A) w trakcie kontroli przeprowadzonej 23 lipca i 4 sierpnia 2010 r. Ponadto Dyrektor nie zawiadomił Starosty Puckiego o bezumownym wykorzystaniu gospodarowanych gruntów Skarbu Państwa. Z ustaleń kontroli nie wynika, czy nieprawidłowości te wystąpiły na gruntach zarządzanych przez Dyrektora<sup>43</sup>, czy gospodarowanych przez Starostę Puckiego<sup>44</sup>.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że bezumowna dzierżawa gruntów Skarbu Państwa jest przedmiotem prac Prokuratury (w związku ze złożonymi przez Dyrektora zawiadomieniami o podejrzeniu przestępstw przez prowadzących pola kempingowe P i S.) i do czasu wydania przez Prokuraturę lub sąd orzeczenia w sprawie Dyrektor nie ma ustalonego stanowiska w tej sprawie. W wyjaśnieniach Dyrektor nie podał przyczyn niepowiadomienia o bezprawnym wykorzystywaniu gruntów Skarbu Państwa Starosty Puckiego.

W ocenie NIK karnoprawna kwalifikacja (przez Prokuraturę i sąd) działań podmiotów bezumownie korzystających z gruntów Skarbu Państwa nie wpływa na uprawnienia Dyrektora jako podmiotu, który sprawuje trwały zarząd nad tym terenem na podstawie art. 217 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 Prawa wodnego,

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 26 ustawy o obszarach morskich do organów administracji morskiej należą m.in. sprawy zarządu gruntami pokrytymi morskimi wodami wewnętrznymi.

<sup>44</sup> Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

do dochodzenia zaprzestania naruszania prawa własności Skarbu Państwa i wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie tego terenu.

(Dowód: akta kontroli str. 98-99, 101-102, 120-137, 150, 172-181, 322, 325 i 997-1007, 1208, 1235-1236, 1303-1312)

2. Dyrektor nie zawiadomił organów ochrony środowiska właściwych do dokonania oceny oddziaływania tych działań na cele ochrony Obszaru Natura 2000 o przypadkach prowadzenia bez zgody Dyrektora prac ziemnych polegających na: nawożeniu, gromadzeniu i rozgarnięciu piasku, ziemi lub żwiru w celu zabezpieczenia brzegu morskiego, podniesienia rzędnej terenu, profilowaniu lub uzupełnianiu plaż, stwierdzonych w trakcie kontroli przeprowadzonych 7 czerwca 2006 r., 26 lutego, 1 marca 2007 r. i 5 sierpnia 2009 r. na polu kempingowym P., 4 stycznia 2007 r. i 24 marca 2010 r. na polu kempingowym S., 20 i 27 września 2007 r. na polu kempingowym K., 16 maja 2008 r. na polu kempingowym E., 12 marca 2009 r. na polach kempingowych C. VI i C. III.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że naruszenia przepisów o ochronie przyrody w odniesieniu do łądu nie są objęte bezpośrednimi kompetencjami administracji morskiej.

(Dowód: akta kontroli str. 1206-1209, 1211, 1214-1221, 1231, 1303-1312)

3. Dyrektor nie zawiadomił PWINB właściwego do przeprowadzenia postępowania sprawie budowy obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia, na podstawie na art. 48-50 Prawa budowlanego o przypadkach prowadzenia bez zgody Dyrektora robót budowlanych polegających na modernizacji i budowie dróg dojazdowych oraz wybudowania m.in.: domków letniskowych, wiat na sprzęt żeglarski, drewnianego pomostu) stwierdzonych w trakcie kontroli przeprowadzonych: 12 marca 2009 r. na polach kempingowych K. i P., 18 maja 2010 r. na polach kempingowych S., A., C. VI, 4 sierpnia 2010 r. na polach kempingowych A., E., P., S., C. III i 6 października 2010 r. na polu kempingowym K.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że Prawo budowlane nie wymienia dyrektorów urzędów morskich wśród organów właściwych w sprawie naruszeń przepisów dotyczących lokalizacji i realizacji zamierzeń dotyczących zagospodarowania terenu oraz budowy obiektów budowlanych.

(Dowód: akta kontroli str. 216-219, 1206-1240, 1303-1312)

Zdaniem NIK rzetelność działań Dyrektora na rzecz ochrony pasa technicznego w ramach prowadzonego nadzoru wymagała od niego także współpracy z innymi organami, polegającej na powiadamianiu ich o ustaleniach kontroli wskazujących na nieprawidłowości mieszczące się w zakresie rzeczowym działania tych organów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Dyrektora w badanym okresie w zakresie ochrony pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej przed nielegalnym wykorzystywaniem w związku z uzyskanymi informacjami i skargami.

## 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>45</sup>, wnosi o:

<sup>45</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82.

- 1) podjęcie działań w celu zapewnienia właściwych źródeł finansowania zadań dotyczących ochrony brzegów morskich, nieujętych w POBM,
- 2) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego budowli ochrony brzegu morskiego o konstrukcji narzutowej, nasypowej lub mieszanej oraz kontroli okładzin skarp, z częstotliwością wymaganą odpowiednio § 68 ust. 1 pkt 3 i § 68 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli,
- 3) realizację zaleceń z okresowych kontroli stanu technicznego,
- 4) zapewnienie nadzoru nad lokalizacją obiektów budowlanych w pasie technicznym,
- 5) kontynuowanie działań systemowych w celu niedopuszczenia do zmian ukształtowania terenu i linii brzegu w wyniku działalności człowieka bez zgody Dyrektora,
- 6) nakładanie kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej w przypadkach naruszenia przepisów porządkowych wydanych przez Dyrektora,
- 7) powiadamianie odpowiednich organów o stwierdzonych w trakcie kontroli Urzędu przypadkach podejrzeń nieprawidłowości w zakresie im podległym.

## 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 Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Gdańsk, dnia 28 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku