



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.005.01.2023

Pan  
Wiesław Piotrkowski  
Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni  
Urząd Morski w Gdyni  
ul. Chrzanowskiego 10  
81-338 Gdynia

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/052 „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim”

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Morski w Gdyni, ul. Chrzanowskiego 10, 81-338 Gdynia (dalej: „Urząd Morski”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Piotrkowski, Dyrektor Urzędu, od 20 lipca 2016 r. (dalej: „Dyrektor Urzędu Morskiego”)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Planowanie i realizacja zadań zapewniających ochronę brzegu morskiego na Półwyspie Helskim.</li><li>2. Wydawanie decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.</li><li>3. Nadzór i kontrola nad wykorzystaniem pasa nadbrzeżnego i ochroną brzegu morskiego Półwyspu Helskiego.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 12 września 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem – jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Maria Mieszalska, główny specjalista kontroli państwowe, upoważnienie do kontroli nr LGD/71/2023 z 5 kwietnia 2023 r.</li><li>2. Krzysztof Holli, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/77/2023 z 13 kwietnia 2023 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-8)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą, w Urzędzie Morskim planowano i realizowano zadania zapewniające ochronę brzegu morskiego na Półwyspie Helskim w zakresie określonym w wewnętrznych regulacjach oraz w ramach posiadanych zasobów finansowych i kadrowych. Prawdopodobnie realizowano „Program ochrony brzegów morskich”<sup>3</sup> w zakresie dotyczącym tego obszaru. Terminowo przeprowadzano okresowe kontrole stanu technicznego wybranych budowli w tym rejonie. Objęte badaniem decyzje zezwalające na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, wydano terminowo. Pracownicy Urzędu Morskiego prowadzili w miarę możliwości kadrowych kontrole wykorzystania pasa technicznego Półwyspu Helskiego i ochrony brzegu morskiego w tym rejonie. W przypadku stwierdzenia wykroczeń, o których mowa w art. 60c ustawy o obszarach morskich RP<sup>4</sup> i art. 81

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Ustanowiony ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. z 2016 r. poz. 678).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 960, ze zm.).

Kodeksu wykroczeń<sup>5</sup> nakładali grzywny. Współpracowali z innymi organami administracji publicznej w celu zapewnienia skutecznej ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim. Prawidłowo sporządzono projekty planów ochrony: Zatoka Pucka (PLB220005) oraz Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) i przekazano je ministrowi właściwemu ds. środowiska.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- niewystarczającego nadzoru nad lokalizacją obiektów w pasie technicznym Półwyspu Helskiego oraz nad przestrzeganiem warunków określonych w decyzjach wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska,
- niewszczywania postępowań administracyjnych pomimo stwierdzenia na terenach pól kempingowych Półwyspu Helskiego popełnienia czynów skutkujących ewentualnym wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej przez Dyrektora Urzędu Morskiego,
- niepodejmowania działań zmierzających do zaprzestania naruszeń prawa własności Skarbu Państwa na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa w odniesieniu do gruntów objętych trwałym zarządem Urzędu Morskiego oraz niedochodzenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tych terenów,
- niezrealizowania w przypadku dziewięciu obiektów budowlanych wniosków i zaleceń pokontrolnych określonych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego, a w przypadku jednego z nich zrealizowanie jednego wniosku z opóźnieniem,
- niepowtarzania w przypadku wykonanych sztucznych zasileń brzegu morskiego z wymaganą częstotliwością pomiarów batymetrycznych, w przekrojach ustalonych w czasie pomiaru wyjściowego oraz nie dokumentowania intensywności rozmyć i powstających ubytków materiału zasilającego,
- wydania czterech decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska na podstawie niekompletnej dokumentacji oraz nieokreślenia w ośmiu takich decyzjach terminu na jaki zezwolono na takie wykorzystanie.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Planowanie i realizacja zadań zapewniających ochronę brzegu morskiego na Półwyspie Helskim**

##### **1.1 Rozpoznanie i realizacja potrzeb w zakresie zapewnienia ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim**

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie spraw związanych z ochroną brzegu morskiego, w tym rozpoznawanie i realizowanie potrzeb w tym zakresie, zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego<sup>7</sup>, należało do zakresu działania Inspektoratu Ochrony Wybrzeża Urzędu Morskiego (dalej: „IOW”). W skład IOW wchodził

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r., poz. 2151, ze zm.).

<sup>6</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> Stanowiącego załącznik do Zarządzenia Wewnętrznego Nr 24 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego w Gdyni, ze zm.

m.in. właściwy terytorialnie dla Półwyspu Helskiego<sup>8</sup> Obwód Ochrony Wybrzeża w Rozewiu, w tym jego Obchody Chałupy i Hel, które administrowały w terenie brzegiem morskim Półwyspu Helskiego.

(akta kontroli str. 9-109, 775-825)

W latach 2020-2023<sup>9</sup> w Urzędzie Morskim potrzeby w zakresie zapewnienia ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim rozpoznawano poprzez:

– monitoring brzegów morskich na podstawie danych uzyskanych metodą lotniczego skanowania laserowego LIDAR<sup>10</sup> oraz ortofotomapy<sup>11</sup> wraz z wyznaczeniem profili poprzecznych brzegu morskiego<sup>12</sup>. Łączne wydatki na ten cel wyniosły 2770,6 tys. zł i zostały sfinansowane ze środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie „Programu ochrony brzegów morskich” (dotyczyły całego wybrzeża będącego we właściwości Dyrektora Urzędu Morskiego, nie tylko Półwyspu Helskiego)<sup>13</sup>, w tym:

○ w 2020 r. wykonano monitoring brzegów morskich na podstawie danych uzyskanych metodą lotniczego skanowania laserowego LIDAR i ortofotomapy dla całego Półwyspu Helskiego oraz wyznaczono profile poprzeczne brzegu morskiego dla wybranych odcinków (głównie od strony otwartego Morza Batyckiego, z pominięciem terenów od strony Zatoki Puckiej)<sup>14</sup>. Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w kwestii braku wyznaczenia w 2020 r. profili poprzecznych brzegu w km 38,5-71,5, tj. od strony Zatoki Puckiej, wyjaśniła<sup>15</sup> że zakres zamówienia zlecono biorąc pod uwagę ograniczenia finansowe oraz uwzględniając to, iż:

- abrazyjność brzegu od strony otwartego morza na odcinku 0,0-38,5 km była znacznie większa niż od strony Zatoki Puckiej na km ok. 38,5 km do km 71,5 i wymagała znacznych działań w ramach ochrony brzegów morskich,
- na odcinku 0,0-38,5 km występował wydmowy rodzaj brzegu morskiego i główną formą jego ochrony było sztuczne zasilanie, które w latach 2020-2022 wyniosło ok. 1 mln m<sup>3</sup> oraz system ostróg. Pomiary batymetryczne dla tych przedsięwzięć były kluczowe do wyciągnięcia wniosków dotyczących zmian dna morza, a w efekcie prawidłowego wyboru działań w przyszłych latach,
- na odcinku 38,5-71,5 km główną formą ochrony były opaski brzegowe wybudowane na linii brzegowej płytkiej zatoki. Dodatkowo wzdłuż brzegowy ruch rumowiska był wiele niższy niż nad otwartym morzem.

Ponadto Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśniła, że w obszarze lądowym Półwyspu Helskiego od strony Zatoki Puckiej w latach 2020-2022 nie stwierdzono trendu w przybywaniu albo ubywaniu łądu;

○ w 2021 r. i w 2022 r. wykonano monitoring brzegów morskich na podstawie danych uzyskanych metodą lotniczego skanowania laserowego LIDAR, ortofotomapy oraz profili poprzecznych brzegu morskiego dla całego Półwyspu Helskiego. Niniejsze działania zaplanowano również do realizacji w 2023 r.

<sup>8</sup> O długości brzegu morskiego 71,5 km, z własnym kilometrażem brzegu morskiego 0-71,5 km.

<sup>9</sup> Według stanu na 18 kwietnia 2023 r.

<sup>10</sup> Light Detection and Ranging. Metoda pomiaru odległości poprzez oświetlenie celu światłem laserowym i pomiar odbicia za pomocą czujnika.

<sup>11</sup> Obraz powierzchni terenu, powstały w wyniku przetworzenia zdjęć lotniczych lub satelitarnych.

<sup>12</sup> W celu oceny stanu brzegu morskiego poprzez analizę ukształtowania dna morskiego oraz wszystkich elementów strefy brzegowej, naturalnych lub sztucznych, które mają wpływ na utrzymanie brzegu morskiego.

<sup>13</sup> W poszczególnych latach 2020-2022 wydatki wyniosły kolejno 930,8 tys. zł, 1036,9 tys. zł i 802,9 tys. zł.

<sup>14</sup> W zakresie Półwyspu Helskiego profile poprzeczne wyznaczono w km 0-38,5, tj. 38,5 km, co stanowiło 53,8% długości linii brzegowej Półwyspu Helskiego. Wyznaczenia profili poprzecznych brzegu nie dokonano w zakresie Półwyspu Helskiego w km 38,5-71,5, tj. na długości 33 km, co 46,2% długości linii brzegowej Półwyspu Helskiego.

<sup>15</sup> W piśmie z 30 maja 2023 r. uzupełnionym 7 sierpnia 2023 r.

(umowę w tym zakresie zawarto na lata 2021-2023, termin wykonania umowy w 2023 r. to – do 31 sierpnia 2023 r.);

- okresowe kontrole stanu technicznego budowli umocnienia brzegu. Łączne wydatki na ten cel (obejmujące wszystkie budowle będące w gestii Urzędu Morskiego, nie tylko zlokalizowane na Półwyspie Helskim) wyniosły 110,7 tys. zł<sup>16</sup>, i zostały sfinansowane ze środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie „Programu ochrony brzegów morskich”. Kontrole zaplanowano również w 2023 r. (umowę w tym zakresie zawarto na lata 2020-2023);
- oceny szkód sztormowych, polegających na określeniu ubytków wałów wydmowych oraz zniszczeń dokonanych w lasach ochronnych pasa technicznego. W latach 2020-2023 (do 31 marca) wystąpiły cztery udokumentowane sztormy (16-10 stycznia 2022 r., 20-21 stycznia 2022 r., 28-30 stycznia 2022 r., i 17-21 lutego 2022 r);
- ocenę możliwości odbudowy wałów wydmowych wydm białych zabranych przez wały sztormowe w oparciu o szerokość plaży oraz ilość materiału piaszczystego pozostałego w obrębie plaży.

(akta kontroli str. 8-110, 775-1095, 1260-1282)

W ramach ochrony brzegów morskich na Półwyspie Helskim w latach 2020-2023 (do 31 marca):

- zrealizowano projekt pn. „Ochrona brzegów morskich w rejonie Półwyspu Helskiego”, dofinansowany w 15% ze środków z budżetu Unii Europejskiej, Funduszu Spójności, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020<sup>17</sup>. Projekt obejmował m.in. realizację zadania pn.:
  - „Odbudowa ostróg zabezpieczających brzeg morski Półwyspu Helskiego”. Zakres rzeczowy zadania polegał na budowie 135 ostróg na odcinku 12 km od Władysławowa do Kuźnicy i obejmował rozbiórkę poprzez wrywanie i utylizację 12 184 istniejących pali drewnianych, stanowiących konstrukcję 110 starych, istniejących ostróg brzegowych oraz wykonanie 135 nowych ostróg o długości 100 m każda, w około stumetrowym rozstawie. Zadanie realizowano w okresie od 30 października 2018 r. do 28 września 2022 r. Łączne wydatki poniesione na jego realizację wyniosły 49 196,3 tys. zł<sup>18</sup>;
  - „Odbudowa opaski brzegowej w miejscowości Kuźnica”. Zakres rzeczowy zadania obejmował odbudowę umocnienia brzegu pomiędzy wejściami na plażę nr 32 i 34 oraz fragmentu odsłoniętej opaski brzegowej na odcinku ok. 100 m w kierunku wejścia na plażę nr 31. Obudowę umocnienia brzegu wykonano przy użyciu kamieni łamanych, które utworzyły kamienną skarpe. Niniejsze prace wynikały z uszkodzenia przez sztorm w 2019 r., istniejącej od 1996 r., zmodernizowanej w 1998 r. opaski gabionowej, w szczególności koszy gabionowych, które zostały zdeformowane. Zadanie realizowano w okresie od 23 marca 2022 r. do 15 grudnia 2022 r. Łączne wydatki poniesione na jego realizację wyniosły 5790,9 tys. zł<sup>19</sup>;
  - „Monitoring rejonu Półwyspu Helskiego”. Zakres rzeczowy zadania obejmował zainstalowanie w strefie brzegowej urządzeń monitorujących (wraz z systemem teleinformatycznym) falowanie i prądy przybrzeżne. Jego celem było opracowanie kompleksowego systemu pozyskiwania informacji o potencjalnych zagrożeniach wynikających z sytuacji meteorologicznych

<sup>16</sup> W poszczególnych latach 2020-2022 – kolejno 41,1 tys. zł, 34,6 tys. zł i 35,0 tys. zł.

<sup>17</sup> Oś priorytetowa II Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu Działanie 2.1 Adaptacja do zmian klimatu wraz zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska Typ 2.1.6 Zabezpieczenie brzegów morskich zagrożonych erozją.

<sup>18</sup> W poszczególnych latach 2018-2023 (do 31 marca), kolejno 8758,5 tys. zł, 3136,0 tys. zł, 10 894,6 tys. zł, 9792,5 tys. zł, 14 900,5 tys. zł, 1714,2 tys. zł.

<sup>19</sup> Całość wydatków poniesiono w 2022 r.

i stanu morza, które będą podstawą podejmowania działań mających na celu ochronę strefy brzegowej tego obszaru. W efekcie powstała publicznie dostępna na stronie internetowej – <https://polskibrzeg.ibwpan.gda.pl/>, platforma z aktualnym monitoringiem hydrograficznym w rejonie Półwyspu Helskiego, na której dostępne były m.in. aktualne prędkości wiatru, wysokość fali i prędkość prądów morskich. Zadanie realizowano w okresie od 30 grudnia 2021 r. do 14 grudnia 2022 r.<sup>20</sup> Łączne wydatki poniesione na jego realizację wyniosły 7503,2 tys. zł<sup>21</sup>;

- wykonano roboty czerpalno-refulacyjne o łącznej wartości 47 433,8 tys. zł<sup>22</sup>, z tego 24 745,3 tys. zł<sup>23</sup> ze środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie „Programu ochrony brzegów morskich”, 7316,5 tys. zł<sup>24</sup> ze środków budżetu państwa przeznaczonych na działalność bieżącą Urzędu Morskiego oraz 15 372,0 tys. zł<sup>25</sup> w ramach projektu współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2022. Prace wykonano łącznie na długości łącznie ok. 8,5 km brzegu morskiego Półwyspu Helskiego zasilając brzeg morski łącznie 1354,1 tys. m<sup>3</sup> materiału piaszczystego pobranego z obszarów morskich/urobku;
- wykonano wjazd technologiczny dla służb OOW<sup>26</sup> Rozerwie. Wjazd wykonano w km 12,3 i służył do poruszania się samochodów służb oraz ciężkiego sprzętu potrzebnego do budowy ochrony wydm oraz prowadzenia gospodarki leśnej. Zadanie realizowano w latach 2020-2022. Łączne wydatki poniesione na jego realizację wyniosły 817,8 tys. zł<sup>27</sup> i zostały sfinansowane ze środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie „Programu ochrony brzegów morskich”.

Ponadto w wyniku ciągłego monitoringu brzegu (w km 0,3-23,0 i 35,5-36,24) wykonywanego przez nadzorców Obchodów Ochrony Wybrzeża Chałupy i Hel zidentyfikowano straty sztormowe w postaci ubytków miąższości plaż w wymiarze 1791,6 tys. m<sup>3</sup> piasku oraz wałów wydmowych wydm białych w wymiarze 43,8 tys. m<sup>3</sup> piasku, w wyniku czego zidentyfikowano potrzebę odbudowy wałów wydmowych wydm białych na odcinku 2,1 km i budowy nowych wydm na odcinku 3,6 km. W rezultacie czego odbudowano zniszczone wały wydmowe, wybudowano/odbudowano płotki wydmotwórcze na łącznej długości 5,7 km, wyłożono chrust wydmotwórczy na powierzchni 122,6 tys. m<sup>3</sup>, posadzono trawę wydmotwórczą (piaskownicę zwyczajną) i posadzono 3,4 tys. sadzonek rokitnika zwyczajnego. Jak wyjaśnił Główny Inspektor IOW odbudowa wydm białych była priorytetowym działaniem IOW, ponieważ dzięki tej miękkiej, naturalnej metodzie ochrony oddawało się osiągnąć stabilność linii brzegowej, zachować naturalny charakter wybrzeża wydmowego i zabezpieczyć zaplecze przed powodzią od strony wód morskich, gdyż wały wydmowe pełnią również funkcję wałów przeciwpowodziowych.

(akta kontroli str. 775-1259, 1283-1284, 1826, 2017-2018, 2467-2474)

<sup>20</sup> Utrzymanie systemu zaplanowano na 36 miesięcy od uruchomienia w pełni funkcjonalnego systemu.

<sup>21</sup> Jw.

<sup>22</sup> W poszczególnych latach kolejno 10 445,7 tys. zł, 8769,3 tys. zł i 12 846,8 tys. zł. Od 1 stycznia 2023 r. do 31 marca 2023 r. nie poniesiono wydatków na ten cel. Jak wyjaśniła (w piśmie z 21 lipca 2023 r.) Zastępca Dyrektora ds. Technicznych prace zlecono na podstawie lustracji terenowej terenu. Następnie pomiary sporządzone przez wykonawcę potwierdziły potrzebę wykonania robót.

<sup>23</sup> Kolejno 6123,7 tys. zł, 5774,7 tys. zł i 12 846,8 tys. zł. Jak wyjaśniła (w piśmie z 21 lipca 2023 r.) Zastępca Dyrektora ds. Technicznych prace zlecono na podstawie lustracji terenowej terenu. Następnie pomiary sporządzone przez wykonawcę potwierdziły potrzebę wykonania robót.

<sup>24</sup> Kolejno 4322,0 tys. zł, 2994,5 tys. zł.

<sup>25</sup> W 2022 r.

<sup>26</sup> Obwód Ochrony Wybrzeża.

<sup>27</sup> W poszczególnych latach kolejno 17,0 tys. zł, 481,0 tys. zł i 319,8 tys. zł

Spółród zaplanowanych na lata 2020-2023 (do 31 marca) zadań dotyczących ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim dwóch nie zrealizowano, tj.:

- odbudowy ostróg w rejonie Kuźnicy na km H ok. 11,9-12,3 (polegającej na wydłużeniu odbudowanych ostróg do podstawy wydmy – szacunkowy koszt wynosił ok. 2 ml zł), z powodu – jak wyjaśniła<sup>28</sup> Zastępca Dyrektora ds. Technicznych – braku środków z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, które zostały wykorzystane na pokrycie roszczeń wykonawcy zadania pn. „Odbudowa ostróg zabezpieczających brzeg morski Półwyspu Helskiego”. W kwestii realizacji tego zadania uzyskano postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „RDOŚ”) o obowiązku sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, którego opracowanie planowano zlecić w 2024 r. W latach 202-2021 nie realizowano inwestycji ze względu na opór mieszkańców, co do zmiany charakteru miejscowości, co zostanie wzięte pod uwagę przy podejmowaniu ostatecznej decyzji o realizacji stałego zabezpieczenia bądź odstąpienia od niego;
- sztucznego zasilania brzegu w Jastarni (na km H 55,20-54,70, polegającego na odbudowie plaży w ilości ok. 30 tys. m<sup>3</sup> – szacunkowy koszt ok. 2 ml zł), ponieważ jak wyjaśniła<sup>29</sup> Zastępca Dyrektora ds. Technicznych – z powodu braku środków własnych. Jak wyjaśnił Kierownik IOW<sup>30</sup> pilniejszym zadaniem było podczyszczenie torów podejściowych małych i średnich portów. Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że procedowano uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych dla przedsięwzięcia pn. „Zabezpieczenie przeciwpowodziowe Jastarni” i trwało sprawdzanie dokumentacji projektowej m.in. przedmiary i program funkcjonalno-użytkowy.

(akta kontroli str. 971-993, 1097-1119, 1285-1334, 2436-2438)

Z raportów sztormowych (dotyczących sztormów w dniach 16-10 stycznia 2022 r., 20-21 stycznia 2022 r., 28-30 stycznia 2022 r., i 17-21 lutego 2022 r.) wynika, że stwierdzono ubytki plaż na nw. odcinkach, a mimo to nie wykonano na nich sztucznego zasilania, tj. w:

- km H 10,00-11,70 (10 500 m<sup>3</sup>, 17 850 m<sup>3</sup>, 11 900 m<sup>3</sup>). Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśniła<sup>31</sup>, że na odcinku tym nie wykonano sztucznego zasilania, ponieważ odbudowano system ostróg brzegowych;
- km H 16,10-17,20 (24 750 m<sup>3</sup>, 55 000 m<sup>3</sup>, 66 000 m<sup>3</sup>) i w km H 16,00-16,7 (10 500 m<sup>3</sup>). Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśniła<sup>32</sup>, że na odcinku tym nie wykonano sztucznego zasilania, ponieważ środki wystarczyły na odcinki usytuowane bliżej terenów zurbanizowanych oraz o mniejszej szerokości Półwyspu Helskiego. Urząd Morski na podstawie opinii technicznej dotyczącej abrazji na odcinku km H 10,0-12,3 wykonanej przez IBW PAN, zdecydował się na wykonanie w tym obszarze polskiego odpowiednika holenderskiego projektu Sand Engine. Polegałyby to na odłożeniu dużej ilości urobku. Zakres i skala przedsięwzięcia podlegały szczegółowej analizie uwzględniającej przewidywania (modelowanie numeryczne), co to tempa i kierunku rozmywania tak powstałej struktury morfologicznej;
- km H 51,20-51,40 (5400 m<sup>3</sup>) i km H 54,80-55,30 (2500 m<sup>3</sup>, 3000 m<sup>3</sup>, 4500 m<sup>3</sup>), objętych tak samo odcinki wskazane w powyższych dwóch tiretach „Programem ochrony brzegów morskich” oraz w km H 35,70-36,20 (10 500 m<sup>3</sup>, 6000 m<sup>3</sup>, 10 000 m<sup>3</sup>, 30 000 m<sup>3</sup>) objęte częściowo tym Programem oraz w km H 52,30-52,70 (2400 m<sup>3</sup>, 3600 m<sup>3</sup>, 8000 m<sup>3</sup>) nieobjętych tym Programem. Zastępca Dyrektora

<sup>28</sup> W piśmie z 21 lipca 2023 r.

<sup>29</sup> W piśmie z 21 lipca 2023 r.

<sup>30</sup> W piśmie z 4 sierpnia 2023 r.

<sup>31</sup> W piśmie z 21 lipca 2023 r.

<sup>32</sup> W piśmie z 21 lipca 2023 r.

ds. Technicznych wyjaśniła<sup>33</sup>, że na odcinkach tych nie wykonano sztucznego zasilania ze względu na dużą stabilność brzegu i pilniejszą ochronę brzegów morskich od strony otwartego morza.

Na powyższych odcinkach zapewnione było położenie brzegu po odwodnej stronie granicznej linii ochrony brzegu morskiego określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 1d ustawy o obszarach morskich RP.

Z wyjaśnień<sup>34</sup> Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych wynika, że Urząd Morski podejmował w związku z pracami nad nowelizacją „Programu ochrony brzegów morskich” działania, aby częściowo zmienić formę ochrony i kilometrąż brzegów morskich ujętych w tym Programie.

W przypadku jednego z powyższych odcinków objętych „Programem ochrony brzegów morskich” stwierdzono wykonanie robót ziemnych, polegających m.in. na nawiezieniu i nasypaniu ziemi, w celu uzupełnienia i odbudowania wyrw w wydmie po jesienno-zimowych sztormach oraz zabezpieczenia przed podbieraniem brzegu i plaży<sup>35</sup>.

Z wyjaśnień<sup>36</sup> Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych wynika, że ponieważ w powyższym Programie umocnienie brzegowe było jedyną formą ochrony brzegu morskiego na tym odcinku, Urząd Morski nie miał możliwości wykonania tam sztucznego zasilania. Jednakże planowano w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wybudowanie zabezpieczenia przeciwpowodziowego miejscowości Jastarnia, gdzie uzgodniona koncepcja przewidywała budowę wydmy ze stałym trzonem wraz z ułożeniem plaży. 14 kwietnia 2023 r. Urząd Morski złożył wniosek do RDOŚ o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla tego przedsięwzięcia. 30 czerwca 2023 r. RDOŚ zawiadomił Urząd Morski o wszczęciu postępowania administracyjnego w tej sprawie.

(akta kontroli str. 775-791, 971-1012, 1096, 1120-1339, 2328-2371)

Z notatki służbowej z 1 marca 2022 r. sporządzonej w wyniku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Urzędu Morskiego 25 lutego 2022 r. z inicjatywy Urzędu Miejskiego we Władysławowie, w związku z pismem z 28 czerwca 2021 r. informującym Urząd Morski m.in. o pracach ziemnych polegających na nasypaniu piasku (mas ziemnych) przy brzegu Zatoki Puckiej na terenie pięciu pól kempingowych oraz umacnianiu linii brzegowej przy wykorzystaniu opon<sup>37</sup>, wynika że stwierdzono podmycia i ubytki brzegu na wszystkich objętych kontrolą sześciu polach kempingowych.

Tereny, na którym zlokalizowane były powyższe pola nie były objęte „Programem ochrony brzegów morskich” i zgodnie z zapisami załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 września 2022 r. w sprawie minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz przebiegu granicznej linii ochrony brzegu morskiego<sup>38</sup> wymagany poziom bezpieczeństwa brzegu morskiego dla tych terenów wynosił 20<sup>39</sup>, co oznaczało, że jego zaplecze zabezpiecza się przed zdarzeniami sztormowymi o prawdopodobieństwie wystąpienia wynoszącym raz na 20 lat, stosowane było w szczególności dla obszarów niezainwestowanych, nieużytków, lasów, pastwisk, w których dopuszczano się cofanie linii brzegu. Z wyjaśnień<sup>40</sup>

<sup>33</sup> W piśmie z 21 lipca 2023 r.

<sup>34</sup> W piśmie z 21 lipca 2023 r.

<sup>35</sup> Co szczegółowo opisano w pkt 3.1 i 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>36</sup> W piśmie z 10 lipca 2023 r.

<sup>37</sup> Co szczegółowo opisano w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>38</sup> Dz. U. poz. 1998.

<sup>39</sup> Km kilometrążu brzegu morskiego - H065,10 - H071,50.

<sup>40</sup> Z 10 lipca 2023 r.



Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych wynika, że na obszarze lądowym od strony Zatoki Puckiej w latach 2020-2022 nie stwierdzono żadnych większych przybytków, jak również ubytków łądu. Działania na tych polach miały znikomy wpływ na budowę, utrzymanie i ochronę umocnień brzegowych, wydmy i zalesień ochronnych w pasie technicznym, które były głównymi zadaniami Urzędu Morskiego, zgodnie z art. 42 ustawy o obszarach morskich RP. Urząd Morski dokonywał zabiegów biotechnicznych i informacyjnych.

Jak wskazał<sup>41</sup> Główny Inspektor IOU, Urząd Miejski we Władysławowie, pismem z 27 lipca 2022 r. przedstawił propozycję wykonania nowych i utrzymania istniejących trzcinowisk na odcinkach wzdłuż pól kempingowych w celu zmniejszenia ingerencji wód morskich w obszar lądowy. Pismem z 20 stycznia 2023 r., Urząd Morski przedstawił swoje uwagi do tej propozycji, a sprawa była monitorowana na bieżąco w celu określenia oddziaływania na brzeg morski i była w trakcie.

(akta kontroli str. 1877-1887, 2328-2371)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## 1.2 Realizacja „Programu ochrony brzegów morskich” w zakresie Półwyspu Helskiego

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2020-2023 (do 31 marca) w ramach „Programu ochrony brzegów morskich” w zakresie Półwyspu Helskiego, w Urzędzie Morskim zrealizowano cztery zadania o łącznej wartości 22 020,9 tys. zł, z tego w poszczególnych latach kolejno 7112,6 tys. zł, 7327,2 tys. zł i 7581,1 tys. zł, tj.:

- „Wykonanie wjazdu technologicznego OOW<sup>42</sup> Rozerwie”. Zadanie obejmowało m.in. zaprojektowanie i wykonanie wjazdu technologicznego dla służb OOW Rozewie w Kuźnicy oraz nadzór autorski. Zadanie realizowano w latach 2020-2022. Łączne wydatki poniesione na jego realizację wyniosły 817,8 tys. zł, z tego w poszczególnych latach kolejno 17,0 tys. zł, 481,0 tys. zł i 319,8 tys. zł. Zadanie wpisywało się w pkt 3.2. załącznika do ustawy ustanawiającej „Program ochrony brzegów morskich”;
- „Sztuczne zasilanie w rejonie Władysławowo-Jurata”. Zadanie realizowano w latach 2020-2022 na podstawie umów wieloletnich na wykonywanie prac czerpalno-refulacyjnych związanych ze sztucznym zasilaniem brzegu Półwyspu. Łączne wydatki poniesione na jego realizację wyniosły 18 321,8 tys. zł, z tego w poszczególnych latach kolejno 6123,7 tys. zł, 5774,7 tys. zł i 6423,4 tys. zł. Zadanie wpisywało się w pkt 3.1 i 3.2. załącznika do ustawy ustanawiającej powyższy Program, tj. sztuczne zasilanie; umocnienia brzegowe na odcinku Władysławowo – Kuźnica (od nasady półwyspu do km 9,5) i Kuźnica – Jurata (km 9,5-23,5). Realizację zadania przewidziano również w 2023 r.;
- „Monitoring brzegu. Badania dotyczące ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego”, w ramach którego:
  - o wykonywano monitoring brzegu morskiego oraz obszarów portowych na podstawie danych uzyskanych metodą lotniczego skanowania laserowego oraz ortofotomapy wraz z wyznaczeniem profili poprzecznych brzegu morskiego. Łączne wydatki poniesione na jego realizację (obejmujące monitoring całego wybrzeża będącego we właściwości Dyrektora Urzędu Morskiego<sup>43</sup>) wyniosły 2770,6 tys. zł, z tego w poszczególnych latach kolejno 930,8 tys. zł, 1036,9 tys. zł i 802,9 tys. zł. Monitoring przewidziano do realizacji również w 2023 r.;

<sup>41</sup> 19 maja 2023 r.

<sup>42</sup> Obwód Ochrony Wybrzeża.

<sup>43</sup> Nie było możliwe podanie wydatków dla poszczególnych odcinków.

- o przeprowadzono okresowe kontrole stanu technicznego budowli umocnienia brzegu. Łączne wydatki poniesione na jego realizację (obejmujące wszystkie budowle będące we właściwości Dyrektora Urzędu Morskiego<sup>44</sup>) wyniosły 110,7 tys. zł, z tego w poszczególnych latach kolejno 41,1 tys. zł, 34,6 tys. zł i 35,0 tys. zł. Przeglądy zaplanowano również w 2023 r.;

Powyższe zadania wpisywały się w pkt 3.9 załącznika do ustawy ustanawiającej Program – Półwysep Helski (od nasady półwyspu do km 71,5) monitoring i badania dotyczące ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego oraz art. 2 pkt 3 tej ustawy – monitorowania brzegów morskich, a także wykonywania czynności, prac i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego na całej długości polskiego wybrzeża.

(akta kontroli str. 775-780, 1285-1298, 1826)

Realizację „Programu ochrony brzegów morskich” przewidziano na lata 2004-2023. Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśniła<sup>45</sup>, że Kancelaria Rady Ministrów procedowała nowelizację tego Programu na lata 2024-2027. Urząd Morski od dwóch lat poruszał przedmiotową kwestię na Radach Koordynacyjnych i zgłaszał potrzebę wydłużenia Programu.

(akta kontroli str. 1285-1294)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### 1.3 Utrzymanie budowli ochrony brzegu morskiego usytuowanych w pasie technicznym wybrzeża Półwyspu Helskiego

Opis stanu  
faktycznego

Na Półwyspie Helskim zlokalizowanych było 20 budowli umocnienia brzegu będących w gestii Urzędu Morskiego (19 powstało przed 2020 r., jedna w latach 2018-2022), z tego dwa falochrony<sup>46</sup>, 16 opasek brzegowych (cztery gabionowe – z koszy gabionowych<sup>47</sup>, 11 żelbetowych<sup>48</sup> i jedna palisada drewniana z narzutem kamiennym<sup>49</sup>), umocnienie Cypla Helu składające się z trzech odcinków (dwóch stanowiących oczepy żelbetowe i jednego stanowiącego narzut kamienny wraz z kładką spacerową<sup>50</sup>) i ostrogi w km H 0,0-12,3<sup>51</sup>.

(akta kontroli str. 781-791, 1013-1014, 1340-1380)

Badanie dokumentacji dotyczącej oceny stanu technicznego 10 budowli ochronnych brzegu morskiego<sup>52</sup>, wykazało m.in., że:

- wszystkie budowle, poddano w latach 2020-2022, raz w roku okresowej kontroli stanu technicznego, a część jednej z ich również kontrolom półrocznym (kontrolę taką przeprowadzono również w 2023 r.), zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego<sup>53</sup>. Termin kolejnej rocznej kontroli, do zakończenia kontroli (12

<sup>44</sup> Jw.

<sup>45</sup> W piśmie z 21 lipca 2023 r.

<sup>46</sup> Jeden we Władysławowie powstały w 1937 r. przedłużony w 1952 r. oraz uzupełniony o umocnienie Green Terramesh (system modułowy służący do formowania skarp i nasypów z gruntu zbrojonego porośniętego roślinnością (zielonego)) w 2008 r. oraz w Helu powstały w 1971 r.

<sup>47</sup> Dwie powstałe w 1993 r., jedna 1996 r. (zmodernizowana w 1998 r.) i jedna w latach 1996-1997.

<sup>48</sup> Powstałe w latach 1969-2003, z tego jedna w latach 1969-1971, jedna w 1970 r., jedna w latach 1970-1971 (przedłużona w 1993 r.), trzy powstałe w 1971 r., jedna w 1984 r., dwie w 1985 r., jedna w 1992 r. i jedna w 2003 r.

<sup>49</sup> Powstała w 2000 r.

<sup>50</sup> Powstałe w latach 2012-2013.

<sup>51</sup> Powstałe w latach 2018-2022.

<sup>52</sup> Falochron brzegowy + umocnienie brzegu Green Terramesh, km H 0,180-0,236, 0,00-1,00; opaska brzegowa gabionowa, Kuźnica km 11,80-12,40, umocnienie brzegu w rejonie Cypla Helu, km 36,2-36,6, falochron brzegowy, Hel, km H 37,35-37,68, opaska brzegowa Jurata, km H 46,00-46,57; opaska brzegowa Jurata, km H 46,98-48,28, opaska brzegowa Jurata, km H 55,20-56,00, opaska brzegowa Kuźnica, km H 56,00-57,00, opaska brzegowa Kuźnica, km H 57,06-59,32, opaska brzegowa Kuźnica, km H 59,29-60,01.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r., poz. 682, ze zm.).

września 2023 r.) nie upłynął, tak samo jak termin okresowej kontroli przeprowadzanej, co najmniej raz na pięć lat, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 powyższej ustawy (ostatnie takie kontrole przeprowadzono w przypadku dwóch budowli w listopadzie 2018 r., siedmiu w październiku 2019 r. i jednej w listopadzie 2019 r.);

- w przypadku jednej budowli, w protokołach z kontroli przeprowadzonej w 2020 r. i 2021 r. wskazano na brak możliwości zbadania stanu technicznego, ponieważ opaska była całkowicie zasypiana piaskiem, stan obiektu oceniono jako dobry i nie wydano zaleceń pokontrolnych, a w protokole z kontroli z 2022 r. wskazano, że obiekt był częściowo objęty robotami budowlanymi, stąd brak było jednoznacznej oceny jej stanu technicznego, nie wydano zaleceń remontowych. Stan techniczny pozostałych ośmiu z dziewięciu budowli był zadowalający<sup>54</sup>, a w przypadku jednej składającej się z trzech odcinków, stan techniczny dwóch z nich był zadowalający, a jednego dobry;
- w przypadku jednej budowli, w protokołach z kontroli nie sformułowano wniosków i zaleceń pokontrolnych, natomiast w przypadku dziewięciu sformułowano. Wnioski i zalecenia nie zostały zrealizowane, z wyjątkiem jednego, który zrealizowano z opóźnieniem (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości);
- wszystkie ww. roczne i półroczne kontrole przeprowadziły osoby posiadające, zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego, uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

(akta kontroli str. 781-791, 1013-1014, 1381-1459, 1781- 1826, 2443-2450)

W przypadku objętych badaniem pięciu odcinków brzegu morskiego Półwyspu Helskiego sztucznie zasilonych w latach 2020-2022, przed przystąpieniem do sztucznego zasilania oraz po jego zakończeniu wykonano pomiary batymetryczne oraz wysokościowe, zgodnie z § 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>55</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie kontroli”). Niemniej jednak po upływie roku nie powtórzono dla tych odcinków<sup>56</sup> pomiarów batymetrycznych w celu określenia wielkości ubytku materiału zasilającego, do czego zobowiązywał § 22 ust. 3 powyższego rozporządzenia, a także nie dokumentowano intensywności rozmyć i powstających ubytków materiału zasilającego co pół roku, w celu dokonania oceny trwałości ochrony wykonanej poprzez sztuczne zasilenie brzegu morskiego oraz określenia, czy zachodzi potrzeba kontynuowania zasilania i w jakim terminie, do czego zobowiązywał § 23 w związku z § 68 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 1285-1339, 1781- 1826, 2443-2450)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W przypadku dziewięciu nw. obiektów budowlanych nie wykonano wniosków i zaleceń pokontrolnych określonych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego, a w przypadku jednego z nich jeden wniosek wykonano z opóźnieniem, tj. w przypadku:
  - falochronu brzegowego we Władysławowie, km 0,00-1,00, nie uzupełniono ubytków powierzchniowej warstwy wyrównawczej muru oporowego, pomimo iż takie zalecenie formułowano w protokołach z rocznych kontroli

<sup>54</sup> Na skali ocen obejmującej stan: dobry, zadowalający, niezadowalający, awaryjny.

<sup>55</sup> Dz. U. Nr 206 poz. 1516.

<sup>56</sup> Tak samo jak w przypadku pozostałych sztucznych zasileni wykonanych w latach 2020-2022 na Półwyspie Helskim na łącznej długości ok. 8,5 km.

- stanu technicznego z 19 października 2020 r., 15 listopada 2021 r., 10 listopada 2022 r. (w wyniku ostatniej kontroli nadano mu stopień pilności 3, tj. wykonanie przed następną kontrolą okresową<sup>57</sup>) oraz pięcioletniej 7 listopada 2018 r., w którym wskazano, że takie zalecenie było również w poprzedniej kontroli w 2013 r. i nie zostało wykonane,
- umocnienia brzegu – Hel-Cypel:
    - o nie wykonano ekspertyzy technicznej przemieszczonego odcinka kładki, obejmującej pomiary geodezyjne oraz określenie zagrożeń wynikających z przemieszczeń, pomimo iż na potrzebę takiej ekspertyzy wskazano w protokole z kontroli z 20 czerwca 2022 r., w którym również wskazano, że kładka dla pieszych – warunkowo nadaje się do użytkowania. Do czasu kolejnej kontroli okresowej należy bezwzględnie wykonać zalecenie dotyczące oceny zagrożeń wynikających z przemieszczeń konstrukcji, a w protokołach z kolejnych kontroli (10 listopada 2022 r. i 11 maja 2023 r.) zaleceniu temu nadano stopień pilności 1, tj. niezwłocznie i podtrzymano powyższą konkluzję dotyczącą użytkowania kładki dla pieszych;
    - o nie uzupełniono narzutu kamiennego na odcinku umocnienia typu B, zasypu filtracyjnego za konstrukcją na odcinku B oraz nie zabezpieczono narzutu przed dalszym wymywaniem, pomimo że takie zalecenie formułowano w protokołach z półrocznych i rocznych kontroli 31 lipca 2020 r., 26 listopada 2020 r., 22 czerwca 2021 r., 8 września 2021 r., 20 czerwca 2022 r., 10 listopada 2022 r. i 11 maja 2023 r., gdzie nadano mu stopień pilności 3 oraz pięcioletniej z 6 listopada 2018 r., w którym wskazano, że takie zalecenie było również w poprzedniej kontroli w 2013 r.;
    - o uzupełnienia uszkodzonych taśm dylatacyjnych na odcinku B dokonano w 2023 r. (protokół odbioru z 28 kwietnia), podczas gdy takie zalecenie formułowano w protokołach z półrocznych i rocznych kontroli z 31 lipca 2020 r., 26 listopada 2020 r., 22 czerwca 2021 r., 8 września 2021 r., 20 czerwca 2022 r. i 10 listopada 2022 r., gdzie nadano mu stopień pilności 3 oraz pięcioletniej 6 listopada 2018 r., w którym wskazano, że takie zalecenie było również w poprzedniej kontroli w 2013 r. i nie zostało wykonane,
  - falochronu brzegowego, Hel, km 37,35-37,68, nie uzupełniono ubytków betonu, pomimo że takie zalecenie sformułowano w protokołach z rocznych kontroli z 26 listopada 2020 r., 24 listopada 2021 r. i 21 października 2022 r., a w protokole z ostatniej kontroli nadano mu stopień pilności 3 oraz pięcioletniej z 16 października 2019 r., w którym wskazano, że takie zalecenie było również w poprzedniej kontroli w 2014 r. i nie zostało wykonane,
  - sześciu opasek brzegowych nie uzupełniono ubytków betonu<sup>58</sup>, w tym w przypadku czterech<sup>59</sup> nie uzupełniono również narzutu kamiennego w miejscach ubytków, a w przypadku trzech<sup>60</sup> nie uzupełniono zasypów za konstrukcją/od strony lądu, pomimo iż na powyższe wskazywano w protokołach z rocznych kontroli z poszczególnych lat 2020-2022 (z wyjątkiem nieuzupełnienia zasypu za jedną z opasek, na co po raz pierwszy wskazano w protokole z 21 października 2022 r.), a w protokołach z ostatnich kontroli nadano im stopień pilności 3 oraz pięcioletniej z 16

<sup>57</sup> Skala obejmowała, stopień pilności: 4 (wykonanie zaleceń można zaplanować w następnych latach), 3 (wykonanie przed następną kontrolą okresową), 2 (wykonanie zaleceń pilne (w terminie 3 miesięcy)) i 1 (wykonanie zaleceń niezwłocznie).

<sup>58</sup> Km H: 46,00-46,57, 46,98-48,28, 55,20-56,00, 56,00-57,00, 57,06-59,32, 59,29-60,01.

<sup>59</sup> Km H: 46,00-46,57, 46,98-48,28, 56,00-57,00, 59,29-60,01.

<sup>60</sup> Km H: 55,20-56,00, 56,00-57,00, 57,06-59,32.

października 2019 r., w którym wskazano, że zalecenia były również w poprzedniej kontroli w 2014 r. i nie zostały wykonane.

Osoby odpowiedzialne Główny Inspektor IOW<sup>61</sup>, Zastępca Dyrektora ds. Technicznych<sup>62</sup> i Dyrektor Urzędu Morskiego<sup>63</sup> złożyły wyjaśnienia<sup>64</sup>, o takiej samej treści, z których wynika, że:

- falochron we Władysławowie km 0,00 ÷ 1,00 był aktualnie zasypany piaskiem, znajdował się w wydmiu. Była to hybrydowa forma ochrona brzegu morskiego realizowana przez Urząd Morski. Stanowiła skuteczną ochronę zarówno dla samego brzegu, jak i roślinności. Odkopywanie falochronu w celu uzupełnienia ubytków betonu było w ocenie IOW nieopłacalne finansowo, a dla ochrony brzegów i roślinności wydmowej, wręcz szkodliwe. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że niszczenie wydmi jest zakazane. Ponadto, aktualny stan nie miał negatywnego wpływu na stan techniczny oraz bezpieczeństwo budowli;
- planowano zlecenie ekspertyzy technicznej przemieszczonego odcinka kładki w miesiącu wrześniu 2023 r. Natomiast we wrześniu ubiegłego roku geodeci Urzędu Morskiego dokonali pomiarów geodezyjnych przemieszczeń w celu monitorowania zachodzących zjawisk oraz stanu budowli. Kładka była pod stałym nadzorem służb terenowych IOW. W ocenie osób zatrudnionych w IOW, posiadających uprawnienia do projektowania i kierowania robotami budowlanymi, po wykonaniu wydmi na tym odcinku sytuacja w zakresie bezpieczeństwa brzegu na przedmiotowym odcinku uległa znacznej poprawie i ustabilizowała się. Kładka była w stanie nie zagrażającym bezpieczeństwu ludzi. W razie stwierdzenia zagrożenia dla bezpieczeństwa kładki lub kolejnych pomiarów geodezyjnych wskazujących na pogorszenie warunków eksploatacji (stanu użytkowania), dostęp do niej zostanie niezwłocznie zakazany, teren zostanie wygradzony i oznakowany;
- w sierpniu 2023 r. przeprowadzono procedurę przetargową na wykonanie remontu umocnienia brzegu w Helu km H 36,250 -36,550; umowa z Wykonawcą zostanie podpisana we wrześniu;
- procedurę przetargową na naprawę dylatacji umocnienia brzegowego na odcinku km 36,55 ÷ 36,25 ogłoszono w 2022 r., jednak nie wpłynęła żadna oferta. W związku z tym, ponowiono procedurę. Wpłynęła jedna oferta. Naprawę dylatacji wykonano w 2023 r. (protokół odbioru z dnia 28 kwietnia 2023 r.). Okres realizacji robót uwarunkowany był warunkami atmosferycznymi, tj. stanem morza oraz falowaniem;
- uzupełnienie lokalnych ubytków zasypu kamiennego przy budowach hydrotechnicznych planowano wykonać siłami własnymi IOW w miarę posiadanych środków finansowych (zakup kamienia) oraz mocy przerobowych;
- służby terenowe IOW, tj. pracownicy Obwodu Ochrony Wybrzeża Rozewie, skontrolowały stan brzegu morskiego po sztormach, które miały miejsce w sierpniu. Wizja w terenie nie wykazała strat sztormowych brzegu w rejonie Półwyspu Helskiego, co wskazuje na prawidłowość działań IOW w zakresie ochrony brzegów morskich.

<sup>61</sup> W związku z § 61 ust. 1 pkt 1 lit. a Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego, zgodnie z którym do zakresu działania IOW należało m.in. prowadzenie spraw związanych z ochroną brzegu morskiego, w tym budowa i utrzymanie budowli ochrony brzegu morskiego nadzór pasa technicznego.

<sup>62</sup> Nadzorująca wykonywanie zadań przez IOW, zgodnie z § 11 w związku z § 4 ust. 2 pkt 4 lit. a Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego.

<sup>63</sup> Kierujący pracą Urzędu Morskiego oraz nadzorujący i koordynujący całokształt jego działalności, zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego.

<sup>64</sup> Kolejno w piśmie z 12 września 2023 r., 8 września 2023 r. i 12 września 2023 r.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia, dla niezrealizowanych, powtarzanych w protokołach z kolejnych okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych wniosków i zaleceń pokontrolnych. Ich realizacja powinna być zapewniona w celu niedopuszczenia do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 9-109, 781-791, 822-825, 1013-1014, 1340- 1459, 1781- 1829, 2443-2450)

2. W przypadku wykonanych w latach 2020-2023 (do 31 marca) sztucznych zasilenń brzegu morskiego Półwyspu Helskiego na łącznej długości ok. 8,5 km, pomiarów batymetrycznych, w przekrojach ustalonych w czasie pomiaru wyjściowego, nie powtórzono w terminie wynikającym z § 22 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli – nie rzadziej niż co rok, w celu określenia wielkości ubytku materiału zasilającego, a także – niezgodnie z § 23 tego rozporządzenia nie dokumentowano co pół roku intensywności rozmyć i powstających ubytków materiału zasilającego, w celu dokonania oceny trwałości ochrony wykonanej poprzez sztuczne zasilenie brzegu morskiego oraz określenia, czy zachodzi potrzeba kontynuowania zasilania i w jakim terminie.

Osoby odpowiedzialne Główny Inspektor IOW<sup>65</sup>, Zastępca Dyrektora ds. Technicznych<sup>66</sup> i Dyrektor Urzędu Morskiego<sup>67</sup> złożyły wyjaśnienia<sup>68</sup> o takiej samej treści, z których wynika, że w ocenie Urzędu Morskiego obowiązek ten realizowany był w sposób pośredni. W terenie administrowanym przez Urząd Morski średnio dwa razy w roku występowały sztormy, które powodowały znaczące straty w zakresie brzegów morskich. Po każdym takim zdarzeniu (czyli co najmniej dwa razy do roku) służby IOW miały obowiązek oszacować zakres rzeczowy i finansowy tych strat, po czym Zespół Zabezpieczenia Geodezyjnego dokonywał pomiarów w terenie, na podstawie których Urząd posiadał wiedzę, co do lokalizacji ubytków piasku oraz ich wielkości. Ten sposób działania w ocenie Urzędu Morskiego był wystarczający dla monitorowania trwałości wykonanych refulacji bez ponoszenia dodatkowych, zbędnych nakładów finansowych. Dodatkowo Urząd morski posiadał kompleksową wiedzę jak przemieszczał się refulat.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia, nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla naruszenia obowiązków w tym zakresie, nałożonych przepisami obowiązującego prawa.

(akta kontroli str. 9-109, 822-825, 1285-1339, 1781- 1829, 2443-2450)

#### **1.4 Wyznaczenie granic pasa technicznego i pasa ochronnego na Półwyspie Helskim**

Opis stanu faktycznego

Administracyjnie teren Półwyspu Helskiego podzielony był pomiędzy trzy gminy: Władysławowo, Jastarnię i Hel. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni określił zarządzeniami wydanymi w 2005 r., 2006 r., 2011 r., 2013 r. i 2019 r. granice pasa nadbrzeżnego (pasa technicznego i pasa ochronnego) na całej długość Półwyspu

<sup>65</sup> W związku z § 61 ust. 1 pkt 1 lit. a Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego, zgodnie z którym do zakresu działania IOW należało m.in. prowadzenie spraw związanych z ochroną brzegu morskiego, w tym budowa i utrzymanie budowli ochrony brzegu morskiego nadzór pasa technicznego.

<sup>66</sup> Nadzorująca wykonywanie zadań przez IOW, zgodnie z § 11 w związku z § 4 ust. 2 pkt 4 lit. a Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego.

<sup>67</sup> Kierujący pracą Urzędu Morskiego oraz nadzorujący i koordynujący całokształt jego działalności, zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego.

<sup>68</sup> Kolejno w piśmie z 12 września 2023 r., 8 września 2023 r. i 12 września 2023 r.

Helskiego<sup>69</sup>. W granicach Gminy Władysławowo znajdowało się ok. 15,9 km<sup>70</sup> pasa technicznego, Gminy Jastarnia ok. 31,6 km<sup>71</sup> i Gminy Hel ok. 23,1 km<sup>72</sup>. Pas ochronny w przypadku Półwyspu Helskiego to obszar pomiędzy granicami pasa technicznego (wewnątrz łądu).

(akta kontroli str. 1460-1464)

W latach 2020-2023 (do 31 marca) Dyrektor Urzędu Morskiego nie zmienił przebiegu granic pasa nadbrzeżnego na Półwyspie Helskim. Ostatnia zmiana granic tego pasa dotyczyła pasa technicznego na terenie Gminy Hel i miała miejsce w 2019 r.

Z wyjaśnień<sup>73</sup> Zastępcy Dyrektora Urzędu ds. Technicznych, wynika że nie stwierdzono uchybień przy zachowaniu minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego na Półwyspie Helskim. Trwała procedura zmiany i uchwalenia granic pasa technicznego na terenie Gminy i Miasta Jastarnia. Wykonanie projektu przebiegu nowego pasa technicznego zaplanowano po zakończeniu prac związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków Gminy i Miasta Jastarnia (zarządzoną przez Starostę Puckiego<sup>74</sup>) jak również, po zakończeniu przez Urząd Morski procedury ustalenia linii brzegu zleconej wykonawcy prac geodezyjnych w 2022 r. Planowany termin ogłoszenia przebiegu pasa technicznego na terenie Gminy i Miasta Jastarnia to koniec 2023 r.

(akta kontroli str. 1460-1470)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą, w Urzędzie Morskim planowano i realizowano zadania zapewniające ochronę brzegu morskiego na Półwyspie Helskim w zakresie określonym w wewnętrznych regulacjach oraz w ramach posiadanych zasobów finansowych i kadrowych. Prawidłowo realizowano „Program ochrony brzegów morskich” w zakresie dotyczącym tego obszaru. Terminowo przeprowadzano okresowe kontrole stanu technicznego wybranych budowli w tym rejonie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczy niezrealizowania w przypadku dziewięciu obiektów budowlanych wniosków i zaleceń pokontrolnych określonych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego, a w przypadku jednego z nich zrealizowanie jednego wniosku z opóźnieniem oraz niepowtarzania w przypadku wykonanych sztucznych zasileń brzegu morskiego z wymaganą częstotliwością pomiarów batymetrycznych, w przekrojach ustalonych

<sup>69</sup> Granice pasa nadbrzeżnego na terenie Gminy Hel określono zarządzeniem Nr 2 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 4 czerwca 2019 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy miejskiej Hel (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 2848) i zarządzeniem Nr 4 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie określenia granic pasa ochronnego na terenie Gminy Miasta Hel (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 41 poz. 822). Granice pasa nadbrzeżnego na terenie Gminy Jastarnia określono zarządzeniem Nr 6 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie gminy miejskiej Jastarnia (woj. pomorskie, powiat pucki, Obwód Ochrony Wybrzeża Rozewie) (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1823) i zarządzeniem Nr 9 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 18 kwietnia 2005 r. w sprawie określenia granic pasa ochronnego na terenie Miasta i Gminy Jastarnia (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 51 poz. 997). Granice pasa nadbrzeżnego na terenie Gminy Władysławowo określono 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) (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 142 poz. 2936) i zarządzeniem Nr 7 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 22 maja 2006 r. w sprawie określenia granic pasa ochronnego na terenie Gminy Miasta Władysławowa (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 62 poz. 1275).

<sup>70</sup> 7,9 km od strony morza i 8,0 km od strony Zatoki Puckiej.

<sup>71</sup> 16,2 km od strony morza i 15,4 km od strony Zatoki Puckiej.

<sup>72</sup> 13,2 km od strony morza i 9,9 km od strony Zatoki Puckiej.

<sup>73</sup> 13 lipca 2023 r. i 7 sierpnia 2023 r.

<sup>74</sup> Zarządzeniem nr 83/2022 Starosty Puckiego z dnia 18 sierpnia 2022 r. na podstawie m.in. art. 24a ust.1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne z dnia 17 maja 1989 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 1990, ze zm.).

w czasie pomiaru wyjściowego oraz nie dokumentowania intensywności rozmyć i powstających ubytków materiału zasilającego.

OBSZAR

## **2. Wydawanie decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska**

Opis stanu faktycznego

W latach 2020-2023 (do 31 marca) do Urzędu Morskiego wpłynęły łącznie 363 wnioski w sprawie wykorzystania pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, z tego w poszczególnych latach tego okresu kolejno 109, 114, 114 i 26. Łącznie 339 wniosków, tj. 93% zostało rozpatrzonych, z tego 324, tj. 96% poprzez wydanie decyzji pozytywnych dla wnioskodawców, a 15 wniosków, tj. 4% poprzez wydanie decyzji negatywnych dla wnioskodawców. Wszystkie decyzje były ostateczne i prawomocne.

Decyzje pozytywne dla wnioskodawców dotyczyły głównie zgody na wykorzystanie pasa technicznego poprzez ustawienie obiektów tymczasowych/sezonowych<sup>75</sup> – łącznie 160, z tego w poszczególnych latach 49, 59, 46 i sześć oraz na wjazd samochodów, rozpalenie ogniska i zorganizowanie imprezy okolicznościowej – łącznie 118, z tego w poszczególnych latach 34, 37, 35 i 12.

Decyzje negatywne dla wnioskodawców dotyczyły:

- głównie, tj. w 67% (10 decyzji) braku zgody na palenie ogniska na plaży w związku m.in. ze zbyt bliską lokalizacją od lasu lub miejsc zadrzewionych i zalesionych, tj. na podstawie art. 30 pkt 3 ust. 1 i 2 ustawy o lasach<sup>76</sup>,
- braku zgody na organizację dwóch wydarzeń obejmujących m.in. lokalizację sprzętu z nimi związanego oraz wjazd samochodów na plażę, ponieważ planowane zamierzenia były zlokalizowane na placu budowy inwestycji realizowanej przez Urząd Morski,
- braku zgody na jednorazowy wjazd pojazdu na plażę, z uwagi na obszar wyjazdu przez m.in. przejazd kolejowy użytku niepublicznego, który służył wyłącznie celom technicznym i statutowym do ochrony brzegu morskiego,
- kolizji zamierzenia z istniejącymi systemami zabezpieczeń brzegu morskiego, co doprowadzi do ich osłabienia,
- usytuowania zamierzenia na terenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, siedliska przyrodniczego – nadmorskie wydmy szare i zakazu niszczenia wydym w szczególności plażowania i biwakowania na wymach, o czym mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b i c zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego<sup>77</sup>.

(akta kontroli str. 775-780, 1471-1540, 1548-1594)

Na podstawie kontroli postępowań administracyjnych dotyczących łącznie 12 decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, poprzez ustawienie obiektów tymczasowych, ustalono, że:

<sup>75</sup> Wydawane przez pracowników Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego (dalej: „INZ”).

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1356, ze zm.).

<sup>77</sup> Zarządzenie Nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 64 poz. 1443).



- decyzje wydano przed upływem miesiąca od dnia wpływu wniosku do Urzędu Morskiego, zgodnie z art. 35 § 1 i 2 k.p.a.<sup>78</sup>,
- decyzje wydano na podstawie kompletnych wniosków, z wyjątkiem czterech<sup>79</sup> (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
- we wszystkich decyzjach określono warunki wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, niemniej jednak w ośmiu decyzjach nie określono jednoznacznie terminu w jakim zezwolono na ustawienie obiektów (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 1629-1670, 1736-1780, 2451-2455)

W kontekście:

- zidentyfikowanej presji turystycznej jako ryzyka dla obszarów Natura 2000 obejmujących Półwysep Helski<sup>80</sup>,
- wydawania w większości decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich RP – na 339 decyzji wydanych w latach 2020-2023 (do 31 marca), w tym 185 w zakresie zabudowy i zagospodarowania, 324, tj. 96%, w tym 183, tj. 99% w zakresie zabudowy i zagospodarowania były pozytywne,
- braku w powyższej ustawie przesłanek odmowy wydania decyzji zezwalającej na wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

Z wyjaśnień<sup>81</sup> Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych wynika, że obiekty tymczasowe w pasie technicznym pozwalały kanalizować ruch turystyczny oraz utrzymać czystość pasa technicznego, kwestie dotyczące przesłanek odmowy były trudne do ujęcia w ramach ustawy o obszarach morskich RP, jeśli potraktujemy je jako wymienione przykładowo to tak, jako katalog zamknięty absolutnie nie. Nie podejmowaliśmy kroków w celu wprowadzenia takiej regulacji.

(akta kontroli str. 1281-1282, 2382-2388)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Cztery decyzje<sup>82</sup> zezwalające na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska wydano na podstawie niekompletnej dokumentacji, tj. we wnioskach nie zawarto w zakresie niektórych obiektów (w tym mobilnych modułów, drewnianego zadaszonego podestu, kontenerów, tymczasowych drewnianych domków, wiat otwartych oraz pochylni dla osób niepełnosprawnych wraz z obiektem dla ratowników) opisu planowanych do wykonania prac/czynności oraz technologii ich przeprowadzenia

<sup>78</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775, ze zm.).

<sup>79</sup> Z 6 kwietnia 2022 r., 14 kwietnia 2022 r., 15 marca 2023 r. i 23 marca 2023 r.

<sup>80</sup> W dokumencie pn.: „Zbiornicze sprawozdanie z analizy dostępnych danych i przeprowadzonych inwentaryzacji przyrodniczych (zebranie i analiza wyników inwentaryzacji, materiałów niepublikowanych i opracowań publikowanych, przydatnych do sporządzenia projektów planów) Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH 220032) w ramach Zadania pn.: „Opracowanie projektów planów ochrony obszarów Natura 2000 w rejonie Zatoki Gdańskiej i Zalewu Wiślanego” ([https://www.umgdy.gov.pl/wp-content/uploads/2014/09/IOW\\_POiS\\_ZPIPH\\_9.04.pdf](https://www.umgdy.gov.pl/wp-content/uploads/2014/09/IOW_POiS_ZPIPH_9.04.pdf)) i „Prognozie oddziaływania na środowisko Projektu Planu Urządzenia Lasu Lasów Urzędu Morskiego w Gdyni na okres: 01. 01. 2017 – 31. 12. 2026 zatwierdzonym decyzją Ministra Środowiska z 23 czerwca 2017 r. ([https://www.umgdy.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/IOW\\_PUL\\_POOS.pdf](https://www.umgdy.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/IOW_PUL_POOS.pdf)).

<sup>81</sup> Zawartych w piśmie z 17 i 23 sierpnia 2023 r.

<sup>82</sup> Z 6 kwietnia 2022 r., 14 kwietnia 2022 r., 15 marca 2023 r. i 23 marca 2023 r.

wraz z określeniem użytych materiałów<sup>83</sup>, rodzaju i pełnych parametrów technicznych wnoszonych obiektów i konstrukcji, warunków lub sposobu ich posadowienia, o czym mowa w pkt 3 części B wzoru wniosku stanowiącego załącznik do rozporządzenia w sprawie wzoru wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska<sup>84</sup>.

Osoby odpowiedzialne:

- inspektor w INZ<sup>85</sup>, starszy specjalista w INZ<sup>86</sup>, Zastępca Dyrektora ds. Technicznych<sup>87</sup> złożyli wyjaśnienia<sup>88</sup> takiej samej treści, z których wynika, że w przypadku dwóch decyzji<sup>89</sup> zezwolono na wykorzystanie pasa technicznego do celów inne niż ochronne, tj. dla usytuowania zaplecza szkółki windsurfingu lub kitesurfingu<sup>90</sup> z podaniem parametrów obiektów takich jak we wnioskach. Dla lokalizacji obiektów tymczasowych (do 180 dni) istotne znaczenie miało określenie powierzchni zajęcia pasa technicznego, a nie kubatura obiektów. W kwestii tymczasowych drewnianych domków, wiat i trapów zejściowych<sup>91</sup> do wody, starszy specjalista w INZ i Zastępca Dyrektora ds. Technicznych złożyli wyjaśnienia<sup>92</sup> takiej samej treści, z których wynika, że zezwolono na ustawienie trzech tymczasowych domków drewnianych o wym. 9,04 m x 3,24 m (każdy) oraz dwóch wiat otwartych o wym. 9,98 m x 3 m stanowiących zaplecze dla szkółki windurfiingowej szkolącej dzieci. W kwestii pochylni dla osób niepełnosprawnych wraz z obiektem dla ratowników<sup>93</sup> inspektor w INZ i Zastępca Dyrektora ds. Technicznych złożyli wyjaśnienia<sup>94</sup> takiej samej treści, z których wynika, że zezwolono na powyższe o wym. 5 x 6 m;
- Główny Inspektor INZ<sup>95</sup> złożył wyjaśnienia<sup>96</sup>, z których wynika, że zgody przygotowali pracownicy zespołu gospodarki gruntami realizujących równoległe zadania z tego zakresu (regulowanie dysponowania terenem i uzgadnianie na rzecz gmin nadmorskich planów zagospodarowania plaż). Dysponując danymi z omawianego zakresu oraz bieżącymi uzgodnieniami komórki IOW decyzje przygotowane były w zakresie niezbędnych warunków wynikających z oceny stanu miejsca objętego danym wnioskiem i udokumentowanych danych. Decyzje wydawano w specyficznym reżimie czasowym (przedsezonowe spiętrzenia wniosków, wnioski były wypełniane błędnie lub nieprawidłowo, wymagały czasochłonnych uzupełnień),

<sup>83</sup> Z wyjątkiem drewnianego zadaszonego podestu i tymczasowych drewnianych domków.

<sup>84</sup> W przypadku decyzji z 6 kwietnia 2022 r., 14 kwietnia 2022 r., rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 24 grudnia 2019 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz wykazu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku (Dz. U. poz. 2545), obowiązującym od 1 stycznia 2020 r. i uchylonym z dniem 3 grudnia 2022 r., w przypadku decyzji z 15 marca 2023 r. i 23 marca 2023 r. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 listopada 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz wykazu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku (Dz. U. poz. 2368), obowiązującym od 3 grudnia 2022 r.

<sup>85</sup> W zakresie przygotowania projektu decyzji z 14 kwietnia 2022 r. i 15 marca 2023 r.

<sup>86</sup> W zakresie przygotowania projektu decyzji z 6 kwietnia 2022 r. i 23 marca 2023 r.

<sup>87</sup> Nadzorująca wykonywanie zadań przez INZ, zgodnie z § 11 w związku z § 4 ust. 2 pkt 4 lit. b Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego

<sup>88</sup> Kolejno w piśmie z 12 września 2023 r., 31 sierpnia 2023 r., 6 września 2023 r.

<sup>89</sup> Z 6 i 14 kwietnia 2023 r.

<sup>90</sup> Dotyczy mobilnych modułów, drewnianego zadaszonego podestu i kontenerów.

<sup>91</sup> Decyzji z 23 marca 2023 r.

<sup>92</sup> W powyższych pismach.

<sup>93</sup> Decyzji z 15 marca 2023 r.

<sup>94</sup> W powyższych pismach.

<sup>95</sup> W związku z organizowaniem i nadzorowaniem pracy podległego zespołu pracowników, o czym mowa w § 16 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Morskiego.

<sup>96</sup> W piśmie z 26 lipca 2023 r.

a w latach 2020-2022 dodatkowo w sytuacji bardzo dużych ograniczeń wynikających z pandemii (choroby, praca zdalna).

Z wyjaśnień<sup>97</sup> Dyrektora Urzędu Morskiego<sup>98</sup> wynika, że w Urzędzie Morskim ustanowiono działania organizacyjne, nadzorcze i kontrole, w tym w ramach kontroli zarządczej w celu zapewnienia wydawania wszystkich decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska na podstawie kompletnych wniosków. Działania te ustanowiono poprzez Regulamin Organizacyjny Urzędu Morskiego, zarządzenie Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego oraz zakresy obowiązków pracowników przygotowujących przedmiotowe decyzje. Dodatkowo z wyjaśnień wynika, że wydawaniem decyzji zajmowały się osoby z wieloletnim doświadczeniem, które zajmowały się kwestiami gruntowi, potwierdził że ich wiedza mogła wynikać z innych procedur urzędowych (umów dzierżawy, poddzierżawy) oraz corocznie sprawozdawał do Wojewody dane dotyczące przedmiotowej kwestii.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia, a przyjęte mechanizmy nie były w pełni skuteczne dla wydania decyzji na podstawie kompletnej dokumentacji. W wyjaśnieniach wskazano po dwa parametry dotyczące niektórych obiektów, podczas, gdy zgodnie z pkt 3 części B wzoru wniosku stanowiącego załącznik do rozporządzenia w sprawie wzoru wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska należało wskazać co najmniej opis planowanych do wykonania prac/czynności oraz technologii ich przeprowadzenia wraz z określeniem użytych materiałów, rodzaju i parametry techniczne wznoszonych obiektów i konstrukcji, w szczególności kubaturę<sup>99</sup>, zestawienie powierzchni, wysokość, długość i szerokości<sup>100</sup> oraz warunki<sup>101</sup> i sposobów ich posadowienia.

(akta kontroli str. 9-109, 1629-1670, 1736-1780, 2451-2455)

2. W ośmiu decyzjach<sup>102</sup> zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska nie określono terminu stanowiącego ograniczenie w czasie dla takiego wykorzystania<sup>103</sup>, pomimo że zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, pas techniczny może być wykorzystywany do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1, za zgodą właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, wydaną w drodze decyzji, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania.

<sup>97</sup> Zawartych w piśmie z 11 września 2023 r.

<sup>98</sup> Kierujący pracą Urzędu Morskiego oraz nadzorujący i koordynujący całokształt jego działalności, zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego.

<sup>99</sup> Dotyczy tylko decyzji z 2022 r.

<sup>100</sup> Dotyczy tylko decyzji z 2023 r.

<sup>101</sup> Dotyczy tylko decyzji z 2022 r.

<sup>102</sup> Z 3 marca 2020 r., 27 marca 2020 r., 1 marca 2022 r., 6 kwietnia 2022 r., 14 kwietnia 2022 r., 15 marca 2023 r., 21 marca 2023 r. i 23 marca 2023 r.

<sup>103</sup> Wskazano, że zgody wydano na ustawienie obiektów np. do 180 dni, w sezonie letnim danego roku.

Osoby odpowiedzialne inspektor w INZ<sup>104</sup>, starszy specjalista w INZ<sup>105</sup>, Główny Inspektor INZ<sup>106</sup>, Zastępca Dyrektora ds. Technicznych<sup>107</sup> złożyli podobne wyjaśnienia<sup>108</sup>, z których wynika, że w momencie wydawania decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego wskazywanie dokładnego terminu było niezasadne z uwagi na złożoną procedurę uzyskiwania dalszych pozwoleń, w tym przyjęcia zgłoszenia przez Wojewodę. Obiekty tymczasowe mogły być lokalizowane na okres 180 dni i taki zapis znajdował się w wydanych decyzjach.

Wyjaśnienia Dyrektora Urzędu Morskiego<sup>109</sup> w kwestii działań organizacyjnych, nadzorczych i kontrolnych, w tym w ramach kontroli zarządczej w celu zapewnienia wskazywania we wszystkich decyzjach terminu w jakim zezwolono na takie wykorzystanie, były takie same jak w powyższej nieprawidłowości nr 1.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla nieokreślenia w decyzji zezwalającej na wykorzystanie pasa technicznego do celów inne niż ochronne ograniczenia w czasie dla takiego wykorzystania, ponieważ zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, w decyzji należy określić warunki takiej zgody. Wskazane zapisy nie były wystarczająco jednoznaczne. Termin wykorzystania terenu pasa technicznego był jednym z warunków wykorzystania.

(akta kontroli str. 9-109, 1607-1608, 1611-1612, 1623-1624, 1629-1672, 1736-1780, 2451-2455)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą, objęte badaniem decyzje zezwalające na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, wydano terminowo. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na wydaniu czterech decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska na podstawie niekompletnej dokumentacji oraz nieokreślanie w ośmiu takich decyzjach ograniczenia w czasie dla takiego wykorzystania.

#### OBSZAR

### **3. Nadzór i kontrola nad wykorzystaniem pasa nadbrzeżnego i ochroną brzegu morskiego Półwyspu Helskiego**

#### **3.1 Prowadzenie kontroli**

#### Opis stanu faktycznego

W latach 2020-2023 (do 31 marca) pracownicy IOW przeprowadzili łącznie 24 kontrole doraźne terenów od strony Zatoki Puckiej (w poszczególnych latach kolejno – pięć, siedem, dziewięć i dwie), z tego:

- 16 (w poszczególnych latach kolejno – trzy, pięć, siedem i jedną), tj. 74% z własnej inicjatywy związanej z bieżącą lustracją terenu,
- siedem (w latach 2020-2022 – po dwie i w 2023 r. (do 31 marca) – jedną), tj. 26%, na podstawie otrzymanych zgłoszeń/informacji telefonicznych lub e-mailowych.

<sup>104</sup> W zakresie przygotowania projektu decyzji z 27 marca 2020 r., 14 kwietnia 2022 r., 15 marca 2023 r. i 21 marca 2023 r.

<sup>105</sup> W zakresie przygotowania projektu decyzji z 3 marca 2020 r., 1 marca 2002 r., 6 kwietnia 2022 r. i 23 marca 2023 r.

<sup>106</sup> W związku z organizowaniem i nadzorowaniem pracy podległego zespołu pracowników, o czym mowa w § 16 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Morskiego.

<sup>107</sup> Nadzorująca wykonywanie zadań przez INZ, zgodnie z § 11 w związku z § 4 ust. 2 pkt 4 lit. b Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego

<sup>108</sup> Kolejno w piśmie z 12 września 2023 r., 31 sierpnia 2023 r., 26 lipca 2023 r., 6 września 2023 r.

<sup>109</sup> Kierujący pracą Urzędu Morskiego oraz nadzorujący i koordynujący całokształt jego działalności, zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego.

W wyniku ośmiu z powyższych kontroli (podjętych z własnej inicjatywy) stwierdzono wykonanie robót ziemnych, polegających m.in. na nawiezieniu i nasypaniu ziemi<sup>110</sup> na brzeg morski lub ułożeniu worków z piaskiem na brzegu na trzech polach kempingowych, z tego w przypadku:

- jednego pola, przeprowadzono łącznie pięć kontroli (dwie w 2020 r. (27 kwietnia i 11 maja), jedną w 2021 r. (13 kwietnia) i dwie w 2022 r. (26 lipca i 30 listopada)) w wyniku, których stwierdzono:
  - nasypanie piasku na długości około 30 mb, szerokości 20 mb i wysokości przy samej linii brzegowej około 1 m, zasypanie kręgów betonowych wypełnionych piaskiem, na długości około 10 mb, szerokości 5 mb i wysokości 0,5 m. W notatce służbowej z tej kontroli stwierdzono wykonanie ww. prac w celu uzupełnienia i odbudowania wyryw w wydmy po jesienno-zimowych sztormach;
  - uzupełnienie zabranego przez wodę terenu poprzez nawiezienie piasku żwirowego czym zabezpieczono dalszą degradację plaży i odtworzenie poprzedniej linii brzegowej;
  - ułożenie worków z piaskiem na długości 35-40 mb i wysokości 0,7-1,2 m, co „na chwilę obecną” zabezpieczyło dalszą degradację plaży i odtworzenie poprzedniej linii brzegowej;
  - ułożenie worków z piaskiem i ziemią o wysokości ok. 0,7-1,2 m – jak podejrzewano – w celu (w przekonaniu dzierżawcy pola kempingowego) zabezpieczenia dalszego podbierania brzegu i plaży).

W związku z powyższym Główny Inspektor IOW w piśmie z 22 grudnia 2022 r. skierowanym do właściwego dla lokalizacji tego pola urzędu miejskiego, wskazał że w trakcie monitoringu brzegu w rejonie kempingu stwierdzono ułożone worki z piaskiem i ziemią, które negatywnie oddziałują na brzeg morski oraz zwrócił się z wnioskiem o doprowadzenie brzegu morskiego do stanu umożliwiającego bezpieczną jego ochronę. Ponadto w piśmie wskazano, że mając na względzie dobro środowiska, Urząd Morski proponuje użycie piasku plażowego z miejsca wcześniej uzgodnionego, w celu odbudowy wydmy, natomiast służby ochrony wybrzeża deklarują wykonanie prac biotechnicznych, mające zabezpieczyć brzeg przed erozją.

Burmistrz powyższej gminy wystąpił do Dyrektora Urzędu Morskiego wnioskiem z 16 maja 2023 r. (w trakcie niniejszej kontroli NIK) o zgodę na uzupełnienie linii brzegowej łącznie 600 m<sup>3</sup> piasku, na co decyzją z 29 maja 2023 r. (w trakcie niniejszej kontroli) otrzymał zgodę. Niemniej jednak prace te nie zostały wykonane i w trakcie oględzin dokonanych w ramach niniejszej kontroli NIK – 16 czerwca 2023 r. stwierdzono ponownie prowadzenie/wykonywanie robót ziemnych w tym obszarze. Jak wynika z wyjaśnień<sup>111</sup> Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych trwały dalsze konsultacje na temat wykonania prac po okresie wakacyjnym.

Odcinek, na którym zlokalizowane było powyższe pole objęty był „Programem ochrony brzegów morskich” i przewidywano na nim realizację zadań dotyczących umocnień brzegowych. Kwestie działań dotyczących zmian w tym Programie oraz planowanych zadań związanych z wybudowaniem zabezpieczenia przeciwpowodziowego miejscowości Jastarnia (obejmującego m.in. tereny powyższego pola), opisano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego;

- jednego pola, przeprowadzono dwie kontrole (8 stycznia 2020 r. i 2 kwietnia 2021 r.). W wyniku pierwszej z nich stwierdzono: wysypanie żwiru i czarnoziemiu

<sup>110</sup> Piasku, żwiru, innego materiału ziemnego.

<sup>111</sup> Z 10 lipca 2023 r.

w pasie technicznym najprawdopodobniej w celu wyrównania linii brzegowej, a w wyniku drugiej wyrównanie koparko-ładowarką nawiezioną ziemią oraz podsypanie istniejącej wydmy. Ponadto w wyniku kontroli w 2021 r. stwierdzono zniszczenie roślinności (wierzby kaspijskiej i trawy). W 2021 r. za wykonywanie nielegalnych prac bez uzgodnień oraz zniszczenie roślinności ochronnej w pasie technicznym na terenie Skarbu Państwa na właściciela kempingu/sprawcę pracownik Urzędu Morskiego na podstawie art. 81 Kodeksu wykroczeń nałożył grzywnę w kwocie 1,0 tys. zł i powiadomił policję;

- jednego kempingu, w wyniku jednej kontroli (przeprowadzonej 7 marca 2023 r.) stwierdzono prace związane z gromadzeniem ziemi – przywieziono ok. 12 aut czteroosiowych z ziemią – najprawdopodobniej w celu powiększenia powierzchni pola kempingowego. W związku z powyższym pismem z dnia 20 marca 2023 r. Główny Inspektor IOW zwrócił się z prośbą o wyjaśnienie sytuacji do właściciela kempingu, RDOŚ i właściwej dla lokalizacji tego kempingu gminy i uznano. Ponieważ zaprzestano dalszych prac, że powyższe przyniosło skutek.

(akta kontroli str. 8-109, 219- 234, 266-268, 775-780, 1877-1889, 1935-1999, 2019-2021, 2328-2388)

W wyniku jednej kontroli doraźnej, podjętej 25 lutego 2022 r. z inicjatywy Urzędu Miejskiego we Władysławowie, w związku z pismem z 28 czerwca 2021 r. informującym Urząd Morski m.in. o pracach ziemnych polegających na nasypaniu piasku (mas ziemnych) przy brzegu Zatoki Puckiej na terenie pięciu pól kempingowych oraz umacnianiu linii brzegowej przy wykorzystaniu opon, w celu oszacowania strat posztormowych powstałych na polach namiotowych<sup>112</sup> zlokalizowanych na gruntach stanowiących własność gminy stwierdzono podmycia brzegu na wszystkich sześciu polach objętych kontrolą oraz zalewanie tych pól. Kwestie dotyczące ochrony brzegu w tym rejonie opisano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1877-1886, 1957-1958, 1967-1999, 2019-2021, 2328-2388)

W wyniku pozostałych kontroli doraźnych podjętych z własnej inicjatywy stwierdzono m.in.:

- zniszczenie roślinności na wysokości apartamentowców w miejscowości Jurata. W wyniku czego złożono doniesienie na policję o popełnieniu przestępstwa,
- zorganizowanie masowej imprezy bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego, zniszczenie roślinności, zaśmiecenie i zanieczyszczenie pasa wydmowego. W wyniku kontroli na osobę odpowiedzialną za zorganizowanie imprezy nałożono dwa mandaty karne, na podstawie art. 60c ustawy o obszarach morskich RP i art.81 Kodeksu wykroczeń, w łącznej kwocie 2,0 tys. zł. W wyniku ponownej kontroli ustalono, że ukarany nie podporządkował się do zaleceń.

(akta kontroli str. 773-774, 1877-1889, 1935-1999)

W wyniku kontroli podjętych na podstawie otrzymanych zgłoszeń/informacji stwierdzono m.in.: potrzebę, przycięcia roślin (pozwolono na przycięcie i nadzorowano jego wykonanie), połamane, obalone słupków z siatką leśną w wejściu na plażę, organizację wydarzenia wraz z polem namiotowym w pasie technicznym (uczestników pouczono).

(akta kontroli str. 1877-1889, 1935-1999)

Z pomiarów wykonanych w sierpniu 2020 r. wynikało, że na terenach dotyczących ośmiu pól kempingowych zlokalizowane były obiekty, w tym przyczepy kempingowe i drewniane podesty poza linią brzegu ustaloną decyzją Wojewody Gdańskiego z 12 marca 1997 r. (dalej: „prawna linia brzegu”). W związku z powyższym do właścicieli

<sup>112</sup> Obejmujących pola, o których mowa w powyższym akapicie tire drugie i trzecie.

czterech z nich skierowano pismo (z 27 sierpnia 2020 r.), w którym poinformowano, że zakres prowadzonej działalności kempingowej należy dostosować do obszaru, do którego posiadają tytuł prawny; część przyczep kempingowych była posadowiona w miejscu, do którego nie byli uprawnieni i nie były to tereny dostosowane do tego typu działalności ani przeznaczone na nią w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, działalność skutkowała naruszeniem przepisów architektoniczno-budowlanych, przeciwpożarowych, sanitarnych oraz podatkowych. Niniejsze pismo skierowano również do wiadomości do właściwego dla ich lokalizacji urzędu miasta, Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Pucku, Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Pucku, Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, RDOŚ i Urzędu Skarbowego w Pucku.

Na poszczególnych polach, poza prawną linią brzegu zlokalizowane były co najmniej cztery, pięć (na dwóch polach), sześć, 17, 46, 60 i 122 obiekty, w tym przyczepy kempingowe lub drewniane podesty.

(akta kontroli str. 2000-2016, 2022-2072, 2213, 2273-2275, 2423)

Ponadto pracownik Urzędu Morskiego uczestniczył w corocznie przeprowadzanym w latach 2020-2022<sup>113</sup> przez Nadmorski Park Krajobrazowy (dalej: „NPK”) monitoringu strefy brzegowej obszarów Natura 2000 na Półwyspie Helskim, w tym strefy brzegu Zatoki Puckiej przy polach kempingowych. W wyniku, którego stwierdzono m.in.:

- prace ziemne polegające m.in. na nawiezieniu i nasypianiu ziemi<sup>114</sup> lub ułożeniu worków z piaskiem na terenach dotyczących łącznie ośmiu pól kempingach, z tego na:
  - dwóch polach niniejsze stwierdzono w każdym roku, w tym w 2021 r. na jednym polu<sup>115</sup> nawiezienie piasku na powierzchni co najmniej 800 m<sup>2</sup>, nasypianie piasku na powierzchni co najmniej 5600 m<sup>2</sup>, nasypianie piasku, żwiru i innego materiału ziemnego o wymiarach 20 m x 7 m, w obrębie którego zniszczony został fragment szuwaru nadzatkowego o wymiarach 15 m x 7 m i dwa nasypy piasku, żwiru i innego materiału ziemnego o powierzchni 30 m<sup>2</sup> i 100 m<sup>2</sup>, a na drugim nawiezienie piasku i worki z piaskiem,
  - trzech polach w dwóch latach, z tego na:
    - dwóch w 2020 r. i 2022 r., z tego na jednym<sup>116</sup> stwierdzono nasyp ziemny na powierzchni w poszczególnych latach kolejno ok. 500 m<sup>2</sup> i ok. 300 m<sup>2</sup>, a na drugim nasypianie piachu, w tym w 2020 r. na długości ok. 20 m,
    - jednym w 2020 r. i 2021 r., w tym w 2021 r. nawiezienie piasku oraz nasypianie wału z piasku wzdłuż plaży na długości co najmniej 250 m i zniszczenie (zasypianie) fragmentu trzcinowiska materiałem ziemnym oraz odpadami zielonymi (gałęzie) na powierzchni 80 m<sup>2</sup>,
  - trzech w jednym roku, z tego na jednym w 2021 r., gdzie stwierdzono wzdłuż plaży worki z piaskiem oraz umocnienie z kamieni i płyt betonowych i na dwóch w 2022 r., w tym na jednym stwierdzono nasypianie ziemi pod posadowienia podestów, a na drugim nasypianie piasku ze żwirem na powierzchni co najmniej 250 m<sup>2</sup> oraz nasypianie piachu i ziemi pod posadowienie podestów,
- na siedmiu polach kempingach posadowienie obiektów w odległości mniejszej niż 20 m od prawnej linii brzegu,
- w 2022 r. samowolną faszynę z wierzby na dwóch polach kempingowych,

<sup>113</sup> Również w 2023 r. – 11 i 12 lipca.

<sup>114</sup> Piasku, żwiru, innego materiału ziemnego.

<sup>115</sup> Roboty na tym polu stwierdzono również w wyniku jednej kontroli przeprowadzonej z własnej inicjatywy przez pracowników Urzędu Morskiego.

<sup>116</sup> Roboty na tym polu stwierdzono również w wyniku łącznie pięciu kontroli przeprowadzonych z własnej inicjatywy przez pracowników Urzędu Morskiego.

- na ośmiu polach kempingowych obiekty, w tym przyczepy kempingowe i drewniane podesty poza linią brzegu,
- zniszczenie roślinności na pięciu kempingach, w tym w przypadku dwóch – w 2022 r. pracownik Urzędu Morskiego nałożył mandat na podstawie art. 81 Kodeksu wykroczeń, za niszczenie roślinności chroniącej brzeg wód morskich.  
(akta kontroli str. 198-217, 773-774, 2227-2265)

Ponadto w latach 2020-2023 (do 31 marca) pracownicy IOW przeprowadzili 45 kontroli dotyczących obiektów tymczasowych (w poszczególnych latach kolejno – 14, 15, 16 i zero). W trakcie 45 kontroli inwestorzy uzgodnili ze starszym nadzorcą Ochrony Wybrzeża Obwodu Ochrony Wybrzeża w Rozewiu dokładną lokalizację obiektów, w trakcie 43 zgłosili termin montażu obiektów, a 22 również termin demontażu, do czego byli zobowiązani zapisami decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego zezwalającymi na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż ochronne.  
(akta kontroli str. 8-109, 775-780, 1877-1934)

W Urzędzie nie ustalono, że w przypadku 17 decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego zezwalających na ustawienie w pasie technicznym Półwyspu Helskiego tymczasowych obiektów budowlanych, inwestorzy nie zrealizowali warunków określonych w tych decyzjach (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 1595-1744, 1847-1853, 2382-2376, 2382-2388)

W 2021 r. do Urzędu Morskiego wpłynęły dwie decyzje Wojewody Pomorskiego wnoszące sprzeciw wobec zamiaru/zgłoszenia wykonania robót budowlanych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego poprzedzonych decyzjami Dyrektora Urzędu Morskiego wyrażającymi zgodę na takie roboty. Pracownicy INZ i IOW nie podjęli działań w związku z tymi decyzjami, pomimo prośby Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych o sprawdzenie czy obiekt stoi/kontroli w terenie (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 1703-1727, 1731-1744, 1847-1853, 2382-2376, 2382-2388)

W wyniku oględzin przeprowadzonych podczas niniejszej kontroli na terenach pasa technicznego Półwyspu Helskiego, w tym terenów pól kempingowych oraz weryfikacji dokumentacji dotyczącej zidentyfikowanych w ich wyniku 41 wybranych obiektów, ustalono że 13 z tych obiektów usytuowano tam za zgodą Dyrektora Urzędu Morskiego, zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, a 28 bez takiej zgody (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 775-780, 1847-1853, 2022-2112, 2382-2376, 2382-2388)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nadzór nad realizacją warunków określonych w decyzjach zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich RP, nie był wystarczający, ponieważ nie ustalono, że w przypadku:
  - ośmiu decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego<sup>117</sup> zezwalających na ustawienie w tym pasie łącznie 37 tymczasowych obiektów budowlanych<sup>118</sup>, inwestorzy nie zrealizowali warunków określonych w pkt 1 lit. a i c tych decyzji, tj.: nie uzgodnili dokładnej lokalizacji obiektów z przedstawicielami Obwodu

<sup>117</sup> Trzech z 17 lutego 2020 r., po jednej z 3 marca 2020 r., 5 marca 2020 r., 6 marca 2020 r., 23 marca 2020 r. i 27 marca 2020 r.

<sup>118</sup> W 2020 r. Zgodnie z informacją z 19 lipca 2023 r. z Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku otrzymaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przedstawiciele Wojewody Pomorskiego, stwierdzili w wyniku oględzin w dniu 27 stycznia 2021 r. niewykonanie w terminie obowiązku demontażu tych obiektów.



Ochrony Wybrzeża Rozewie, nie zgłosili terminu ich montażu i demontażu oraz nie usunęli obiektów i nie uporządkowali terenu po zakończeniu sezonu/upływie 180 dni,

- dwóch decyzji<sup>119</sup>, tymczasowe obiekty zostały ustawione w tym pasie, pomimo że Wojewoda Pomorski wniósł sprzeciw wobec takiego zamiaru, a w przypadku siedmiu decyzji<sup>120</sup>, obiekty ustawiono, pomimo że inwestorzy nie zgłosili Wojewodzie Pomorskiemu budowy lub wykonywania innych robót budowlanych ani nie złożyli do Wojewody Pomorskiego wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, podczas gdy zgodnie z zapisami decyzji, realizacja zamierzenia wymagała spełnienia procedur określonych ustawą Prawo budowlane (zgłoszenie do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku).

Osoby odpowiedzialne:

- Główny Inspektor INZ<sup>121</sup>, udzielił wyjaśnień<sup>122</sup>, z których wynika, że pracownicy INZ realizowali zadania określone ustawą o obszarach morskich RP i związanymi z nią przepisami wykonawczymi oraz ustaloną organizacją Urzędu Morskiego. Dyrektor Urzędu Morskiego nie był organem ujęty w Pawie budowlanym i nie dysponował narzędziami prawnymi przewidzianymi tą ustawą. Kwestie dotyczące obiektów niewymagających pozwolenia na budowę rozpatrywane były przez organ architektoniczno-budowlany z uwzględnieniem wymogu posiadania przez podmiot zgłaszający decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich RP. W przypadku odmowy przez ten organ przyjęcia zgłoszenia organami nadzorującymi i egzekwującymi dalsze postępowanie były wyłącznie organy architektoniczno-budowlane i nadzoru budowlanego (w przypadku obszaru pasa technicznego – Wojewoda i WINB). Dyrektor Urzędu Morskiego nie posiadał uprawnień do kontroli lub egzekwowania naruszeń w tym zakresie. Kontrola zgodności użytkowania (zagospodarowania) terenu pasa technicznego z warunkami wynikającymi z ustalonego w decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego stanu wymogów, realizowana była zgodnie z ustaleniami wewnętrznymi w oparciu o współpracę z terenowymi służbami IOW. Istotny był również fakt braku uprawnień pracowników INZ do egzekwowania naruszeń wymogów tych decyzji. Uprawnienia te posiadały służby IOW;
- Główny Inspektor IOW<sup>123</sup> (w zakresie dotyczącym tiret pierwsze) i Zastępca Dyrektora ds. Technicznych<sup>124</sup>, udzielili takich samych wyjaśnień<sup>125</sup>,

<sup>119</sup> Z 6 maja 2021 r. i 24 czerwca 2021 r.

<sup>120</sup> Jednej z 15 czerwca 2020 r., dwóch z 23 czerwca 2020 r., jednej z 24 czerwca 2020 r., dwóch z 3 lipca 2020 r., jednej z 15 lipca 2020 r.

<sup>121</sup> W związku z § 62 ust. 1 pkt 15 i 26 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Morskiego, zgodnie z którym do zakresu działania INZ należała kontrola realizacji warunków i ustaleń decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż określony w art. 36 ustawy o obszarach morskich RP w zakresie zabudowy i zagospodarowania oraz kontrolowanie zgodności użytkowania terenów z warunkami wynikającymi z obowiązującego stanu prawnego oraz § 5 zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego w związku z § 3 ust. 2 tego zarządzenia, z którego wynika, że INZ sprawował nadzór i kontrolę nad wymogiem spełniania warunków określonych w decyzjach wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego oraz wymogów określonych Prawem budowlanym w odniesieniu do zagospodarowania pasa technicznego i lokalizacji obiektów budowlanych, urządzeń budowlanych.

<sup>122</sup> W piśmie z 26 lipca 2023 r.

<sup>123</sup> W związku z § 61 ust. 1 pkt 18 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego, zgodnie z którym do zakresu działania IOW należał m.in. nadzór pasa technicznego.

<sup>124</sup> Z związku ze sprawowaniem nadzoru nad wykonywaniem zadań przez INZ i IOW.

<sup>125</sup> Główny Inspektor IOW w piśmie z 4 sierpnia 2023 r., Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w piśmie z 10 lipca 2023 r. i 17 sierpnia 2023 r.

z których wynika, iż pracownicy Urzędu Morskiego zgodnie z zakresem obowiązków odnosili się wyłącznie do decyzji wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego.

Ponadto z wyjaśnień<sup>126</sup> Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych udzielonych w zastępstwie za Dyrektora Urzędu Morskiego<sup>127</sup>, wynika że w Urzędzie Morskim w celu zapewnienia kontroli warunków określonych w decyzjach wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego ustanowiono działania organizacyjne, nadzorcze i kontrole, poprzez zapisy Regulaminu Organizacyjnego, zarządzenie Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego oraz stosowane zakresy obowiązków. Takich działań nie ustanowiono w celu zapewnienia kontroli wymogów określonych Prawem budowlanych ze względu na brak ustawowych uprawnień i obowiązków do kontroli i egzekwowania naruszeń w tym zakresie.

Zdaniem NIK obowiązek nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem warunków określonych w decyzjach wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego wynikał z zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego (§ 3 ust. 2 i § 5), a obowiązek kontroli realizacji warunków i ustaleń tych decyzji – z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego (§ 62 ust. 1 pkt 15). Niezależnie zatem od nieposiadania przez Dyrektora Urzędu Morskiego kompetencji organu administracji budowlanej, w kompetencjach Dyrektora pozostawał nadzór i kontrola nad przestrzeganiem warunków określonych w ww. decyzjach, zwłaszcza w sytuacji nadania uprawnień w tym zakresie pracownikom Urzędu. W związku z powyższym przyjęte działania nie były wystarczające, co może świadczyć o nie w pełni skutecznej kontroli zarządczej.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkim inwestorom, których nie zrealizowali warunków określonych w pkt 1 lit. a i c decyzji z 2020 r., dla takich samych obiektów ponownie wydano decyzje zezwalające na wykorzystanie pasa technicznego do celów inne niż ochronne (wszystkim ponownie w 2021 r., a dwóm ponownie również w 2022 r.). Zgody ponownie (w 2022 r. i 2023 r.) wydano również obu inwestorom, którzy ustawili obiekty pomimo sprzeciwu oraz czterem, którzy nie zgłosili budowy Wojewodzie Pomorskiemu (trzem ponownie w 2021 r. oraz wszystkim w 2022 r.).

(akta kontroli str. 9-109, 775-807, 824-825, 1581-1584, 1595-1744, 1847-1853, 1877-1934, 2382-2376, 2382-2388)

2. Pracownicy INZ i IOW nie podjęli działań w związku z otrzymanymi dwoma decyzjami Wojewody Pomorskiego<sup>128</sup> wnoszącymi sprzeciw wobec zamiaru/zgłoszenia wykonania robót budowlanych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego poprzedzonych decyzjami Dyrektora Urzędu Morskiego<sup>129</sup> wyrażającymi zgodę na takie roboty, pomimo prośby Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych o sprawdzenie czy obiekt stoi/kontroli w terenie.

Osoby odpowiedzialne:

<sup>126</sup> Zawartych w piśmie z 1 września 2023 r.

<sup>127</sup> Kierującego pracą Urzędu Morskiego oraz nadzorującego i koordynującego całokształt jego działalności, zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego.

<sup>128</sup> Z 2 lipca 2021 r. i 11 sierpnia 2021 r.

<sup>129</sup> Z 18 lutego 2021 r., 6 maja 2021 r., 24 czerwca 2021 r. i 15 marca 2022 r.

- Główny Inspektor INZ<sup>130</sup>, wyjaśnił<sup>131</sup> że otrzymane do wykorzystania w zakresie właściwości Dyrektora Urzędu Morskiego decyzje skierowane były do organu posiadającego uprawnienia wynikające z Prawa budowlanego (Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego),
- Główny Inspektor IOW<sup>132</sup> i Zastępca Dyrektora ds. Technicznych<sup>133</sup>, złożyli takie same wyjaśnienia<sup>134</sup>, iż pracownicy Urzędu Morskiego zgodnie z zakresem obowiązków odnosili się wyłącznie do decyzji wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego.

Zdaniem NIK, istnienie w tej sprawie kompetencji organów nadzoru budowlanego (sprzeciw Wojewody Pomorskiego otrzymał zarówno Dyrektor Urzędu Morskiego jak i Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku) nie wykluczał kompetencji Dyrektora Urzędu Morskiego dotyczących sprawowania nadzoru i kontroli nad pasem technicznym. Ponadto na wymóg zgłoszenia zamiaru realizacji zamierzenia Wojewodzie wskazano w decyzjach Dyrektora Urzędu Morskiego.

W wyniku kontroli NIK stwierdzono, że w przypadku powyższych decyzji, ponownie wydano w kolejnym latach (w 2022 r. i 2023 r.) zgody na ustawienie takich obiektów.

(akta kontroli str. 9-109, 775-807, 824-825, 1581-1584, 1703-1727, 1731-1744, 1847-1853, 2382-2376, 2382-2388)

3. Nadzór nad lokalizacją obiektów w pasie technicznym Półwyspu Helskiego nie był wystarczający, ponieważ spośród 41 wytypowanych w trakcie oględzin do kontroli obiektów tam zlokalizowanych, 28 powstało bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego, o której mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP. Zgodnie z art. 49 tej ustawy nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy sprawują na obszarze swego działania dyrektorzy urzędów morskich.

Osoby odpowiedzialne: kierownik Obwodu Ochrony Wybrzeża Rozewie<sup>135</sup>, Główny Inspektor IOW<sup>136</sup> i Zastępca Dyrektora ds. Technicznych<sup>137</sup>, udzieliły podobnych wyjaśnień<sup>138</sup>, z których wynika że Urząd Morski po przeprowadzonych oględzinach przeprowadził kontrolę obiektów, dokonał mapowania obiektów nieposiadających zgody Dyrektora Urzędu Morskiego i wezwał właścicieli do stosownych działań.

<sup>130</sup> W związku z poleceniem wynikającym z dekretacji decyzji Wojewody Pomorskiego, § 62 ust. 1 pkt 26 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego, zgodnie z którym do zakresu działania INZ należy m.in. kontrola zgodności użytkowania terenów z warunkami wynikającymi z obowiązującego stanu prawnego oraz § 5 zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego w związku z § 3 ust. 2 tego zarządzenia, zgodnie z którym INZ sprawuje nadzór i kontrolę nad wymogiem spełnienia warunków określonych w decyzjach wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego oraz wymogów określonych Prawem budowlanym w zakresie zagospodarowania pasa technicznego i lokalizacji obiektów budowlanych, urządzeń budowlanych.

<sup>131</sup> W piśmie z 26 lipca 2023 r.

<sup>132</sup> W związku z § 61 ust. 1 pkt 18 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu do zakresu działania IOW należał m.in. nadzór pasa technicznego.

<sup>133</sup> Sprawująca nadzór nad wykonywaniem zadań przez INZ i IOW.

<sup>134</sup> Kolejno w piśmie z 4 i 17 sierpnia 2023 r.

<sup>135</sup> Do którego zadań zgodnie z zakresem czynności należał m.in. nadzór nad zagospodarowaniem pasa nadbrzeżnego.

<sup>136</sup> Do obowiązków, którego należało m.in. nadzorowanie zadań będących w kompetencji do IOW, do których zgodnie z § 61 ust. 1 pkt 18 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego należał m.in. nadzór pasa technicznego.

<sup>137</sup> Nadzorująca wykonywanie zadań przez IOW.

<sup>138</sup> Kierownik Obwodu Ochrony Wybrzeża Rozewie i Główny Inspektor IOW 4 sierpnia 2023 r., Zastępca Dyrektora ds. Technicznych 28 czerwca 2023 r. i 17 sierpnia 2023 r.

Ponadto z wyjaśnień<sup>139</sup> Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych udzielonych w zastępstwie za Dyrektora Urzędu Morskiego<sup>140</sup>, wynika że w Urzędzie Morskim w celu zapewnienia identyfikowania przypadków zagospodarowania pasa technicznego i lokalizacji obiektów budowlanych w tym pasie bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego ustanowiono działania organizacyjne, nadzorcze i kontrole, w tym w ramach kontroli zarządczej poprzez zapisy Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego, zarządzenie Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego oraz stosowane zakresy obowiązków. Dodatkowo pracownicy IOW i Wydziału Zabezpieczenia Geodezyjnego byli wyposażeni w sprzęt umożliwiający dojazd oraz dokonanie stosownych pomiarów i mapowania. Urząd Morski przeprowadził kontrolę obiektów, zmapował je i wezwał właścicieli do stosownych działań.

Zdaniem NIK, przyjęte mechanizmy nie były wystarczające, co może świadczyć o nie w pełni skutecznej kontroli zarządczej, ponieważ nie zapobiegły stwierdzonym przypadkom zlokalizowania w pasie technicznym Półwyspu Helskiego obiektów bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego.

(akta kontroli str. 9-109, 775-807, 824-825, 1847-1853, 2022-2112, 2382-2376, 2382-2388)

### 3.2 Prowadzenie postępowań administracyjnych

Opis stanu faktycznego

W latach 2020-2023 (do 31 marca) w Urzędzie nie prowadzono postępowań administracyjnych dotyczących:

- wykroczeń na Półwyspie Helskim przeciwko przepisom zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego ani wykorzystywania pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego albo wykorzystywania tego pasa niezgodnie z warunkami określonymi przez Dyrektora Urzędu Morskiego, tj. postępowań dotyczących Półwyspu Helskiego na podstawie art. 57 ustawy o obszarach morskich RP w związku z art. 56 ust. 9 lub 9a tej ustawy<sup>141</sup>,
- wydania decyzji nakazującej natychmiastowe wstrzymanie lub podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych na obszarach morskich obszarów Natura 2000 obejmujących Półwysep Helski, tj. postępowań na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody<sup>142</sup>.

(akta kontroli str. 8-109, 775-780, 1471-1478, 1541)

Niemniej jednak w wyniku przeprowadzonych w latach 2020-2023 (do 31 marca) kontroli podjętych z własnej inicjatywy pracowników Urzędu Morskiego, monitoringu z NPK lub pomiarów dokonanych, o czym mowa w pkt 3.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, stwierdzono czyny podlegające administracyjnej karze pieniężnej na podstawie art. 57 ustawy o obszarach morskich RP w związku z art. 56 pkt 9 lub 9a tej ustawy i nie wszczęto postępowań administracyjnych w tych sprawach (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Stwierdzono:

<sup>139</sup> Zawartych w piśmie z 1 września 2023 r.

<sup>140</sup> Kierującego pracą Urzędu Morskiego oraz nadzorującego i koordynującego całokształt jego działalności, zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego.

<sup>141</sup> Ogółem, tj. w odniesieniu do całego terytorialnego zakresu działania Dyrektora Urzędu Morskiego w latach 2020-2023 (do 31 marca) prowadzono jedno postępowanie na podstawie art. 57 ustawy o obszarach morskich RP dotyczące pasa nadbrzeżnego i brzegu morskiego.

<sup>142</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2023 r. poz. 1336). Takich postępowań nie prowadzono w ogóle, tj. w odniesieniu do całego terytorialnego zakresu działania Dyrektora Urzędu Morskiego.

- wykorzystywanie pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego, tj.:
  - na ośmiu polach kempingach<sup>143</sup> roboty ziemne polegające m.in. na nawiezieniu i nasypianiu ziemi na brzeg morski lub ułożenie worków z piaskiem na brzegu,
  - na siedmiu polach kempingach<sup>144</sup> posadowienie obiektów w odległości mniejszej niż 20 m od prawnej linii brzegu (wymóg ten wynikał z umów dzierżawy zawartych przez gminę, a uzgodnionych w 1997 r. przez pracownika Urzędu Morskiego (z upoważnienia Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni)<sup>145</sup>,
  - na dwóch polach kempingach samowolne faszyny z wierzby,
- w pasie technicznym użytkowanie terenu bez udokumentowanego prawa do dysponowania terenem, o czym mowa w § 4 ust. 1 pkt 9 zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego,
- w pasie technicznym na trzech polach kempingowych zniszczenie roślinności, co było zabronione na podstawie § 4 ust. 1 pkt 5 powyższego zarządzenia.

Z wyjaśnień<sup>146</sup> Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych wynika, że:

- na obszarze lądowym od strony Zatoki Puckiej działania na polach miały znikomy wpływ na budowę, utrzymanie i ochronę umocnień brzegowych, wydmy i zalesień ochronnych w pasie technicznym, które były głównymi zadaniami Urzędu Morskiego, zgodnie z art. 42 ustawy o obszarach morskich RP. Jednakże Urząd Morski w miarę możliwości zasobów ludzkich nadzorował przedmiotowy odcinek brzegu, czego dowodem były pisma kierowane do organów i prywatnych podmiotów już od 2007 r. oraz wystawiane mandaty. Ponadto pracownicy IOW prowadzili akcje informacyjne typu tablice edukacyjne, wolontariat, filmy edukacyjne, strona internetowa, współpraca z organizacjami przyrodniczymi, ulotki edukacyjne, które przynosiły wymierne korzyści dla ochrony brzegu niż nakładanie kar pieniężnych. Powodem tego była znikoma możliwość zidentyfikowania sprawcy. Natomiast kampanie informacyjne w latach 2020-2022 osiągnęły zasięg ogólnopolski, co pośrednio skutkowało wystąpieniem dzierżawców pól kempingowych poprzez właściwą gminę z propozycją sadzenia trzciny w celu naturalnej ochrony brzegów i kanalizacji ruchu turystycznego. Dodatkowo należy wspomnieć, że w przedmiotowym okresie panowała epidemia Covid-19, która bez wątpienia utrudniała prace administracji morskiej;
- Urząd Morski nie występował o wcześniejsze rozwiązanie umów z dzierżawcami pól kempingowych, w związku z zapisem uzgodnień umów dzierżawy i umów, w przypadku stwierdzenia niekorzystnego wpływu działalności w polu na stan bezpieczeństwa brzegu, ponieważ w ramach monitoringu brzegu morskiego w obszarze lądowym Półwyspu Helskiego od strony Zatoki Puckiej w okresie 2020-2022 nie stwierdzono znaczącego pogorszenia stanu bezpieczeństwa brzegu, tj. nie stwierdzono żadnych większych przybytków jak również ubytków. Poza tym trwała korespondencja w sprawie poprawy zabezpieczenia brzegu poprzez nasadzenia trzciny oraz kanalizację ruchu turystycznego;
- kluczową kwestią był wygrany przez Skarb Państwa – Urząd Morski proces sądowy w sprawie o wydanie i zaprzestanie naruszania części nieruchomości Skarbu Państwa przyległej do jednego w pól kempingowych, zajętej przez

<sup>143</sup> Z łącznie dziewięciu, z tego ośmiu we Władysławowie i jednym w Jastarni.

<sup>144</sup> We Władysławowie.

<sup>145</sup> Dotyczy pięciu z sześciu pól objętych takimi umowami we Władysławowie. Pozostałe dwa pola we Władysławowie nie były objęte umowami dzierżawy, ponieważ większość ich terenów stanowiły tereny prywatne.

<sup>146</sup> Z 10 lipca 2023 r.

przyczepy kempingowe, wiaty, budynki drewniane, ogrodzenia, pomosty, chodniki, zakończony prawomocnym wyrokiem sądu z 27 lutego 2018 r.;

- na wniosek Urzędu Morskiego prowadzono postępowanie administracyjne dotyczące doprowadzenia do stanu zgodności z prawem robót budowlanych polegających na wykonaniu umocnienia brzegu w postaci narzutu kamiennego i „palisady” drewnianej w linii brzegowej wód Zatoki Puckiej Wewnętrznej na terenie dotyczącym jednego z pól kempingowych, w tym plaży przyległej do działki od strony Zatoki Puckiej,
- kolejną sprawą była modernizacja ewidencji gruntów i budynków wykonana przez Starostę Puckiego, która ujawniła nowe działki, w tym prywatne w pasie technicznym. W związku z tym, aby urealnić stan rzeczywisty (przebiegu linii brzegu oraz działek) Urząd Morski prowadził działania dotyczące aktualizacji linii brzegu. Dyrektor Urzędu Morskiego wyjaśnił<sup>147</sup>, że Urząd Morski na podstawie sporządzonych ortofotomap oraz pomiarów batymetrycznych prowadzonych w ramach monitoringu zmian linii brzegowej, stwierdzał potrzebę aktualizacji linii brzegowej. Sam proces aktualizacji linii brzegu morskiego, ustanawiania albo wygaszania trwałego zarządu dla gruntów pokryty wodami morskimi, aktualizacji ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych w zakresie dotyczącym tytułu prawnego do nieruchomości przysługujących Urzędowi Morskiemu był długotrwały i kosztowny. Wynikało to z konieczności opracowywania operatów geodezyjnych. Tut. Urząd corocznie uwzględniał przedmiotowe kwestie w budżecie wewnętrznym i realizował stopniowo na kolejnych odcinkach brzegu.

(akta kontroli str. 773-774, 1260-1282, 1471-1478, 1830-1846, 1854-1870, 2017-2021, 2213, 2227-2275, 2328-2423)

W przypadku wszystkich ośmiu pól kempingowych zlokalizowanych we Władysławowie, poza prawną linią brzegu znajdowały się grunty. Obejmowały one co najmniej 29 działek ewidencyjnych, które w całości (15) albo w części (14) znajdowały się poza tą linią. Spośród powyższych działek, zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, właścicielami 18-tu były osoby fizyczne, sześciu gmina oraz pięciu Skarb Państwa, w tym trwały zarząd dwóch z nich przysługiwał Urzędowi Morskiemu.

Łączna orientacyjna powierzchnia gruntów poza prawną linią brzegu a linią brzegu ustaloną w trakcie pomiarów dokonanych w 2022 r. oraz planowanym brzegiem linii brzegu ustalonym w 2023 r. wynosiła kolejno ok. 6,2 ha i ok. 6,5 ha (na poszczególnych polach od 0,2 ha do 2,7 ha). Natomiast najdalej wysunięte grunty stanowiące linię brzegu zgodnie z pomiarem z 2022 r. oraz zaplanowaną w 2023 r. znajdowały się ok. 86 m i ok. 88 m poza prawną linią brzegu.

Ponadto w przypadku jednego pola kempingowego (w Jastarni), przed prawną linią brzegu znajdowały się grunty, które pokryte były morskimi wodami wewnętrznymi. Łączna orientacyjna powierzchnia gruntów przed prawną linią brzegu a linią brzegu ustaloną w trakcie pomiarów dokonanych w 2022 r. oraz planowanym brzegiem linii brzegu ustalonym w 2023 r. wynosiła w tym przypadku kolejno ok. 0,9 ha i ok. 0,8 ha. Natomiast najdalej wysunięta linia brzegu zgodnie z pomiarem z 2022 r. oraz zaplanowaną w 2023 r. znajdowała się ok. 36 m poza gruntami.

Z wyjaśnień<sup>148</sup> Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych wynika, że 19 października 2018 r. zawarto umowę na opracowanie i dostarczenie do 31 sierpnia 2019 r. dokumentacji geodezyjnej niezbędnej do ustalenia linii brzegu morskiego w rejonie Mierzei Helskiej. Niemniej jednak z powodu niedostarczenia w terminie kompletnej

<sup>147</sup> W piśmie z 30 sierpnia 2023 r.

<sup>148</sup> Z 31 lipca 2023 r.

dokumentacji, pomimo licznych wezwań oraz nieprzekazania zawiadomienia o opóźnieniu, umowę rozwiązano z winy wykonawcy wraz z naliczeniem kar umownych<sup>149</sup>. Kolejną umowę dotyczącą tego zadania<sup>150</sup> zawarto 21 czerwca 2022 r., z terminem realizacji do 29 września 2023 r. Główną przyczyną potrzeby aktualizacji linii brzegowej był wygrany proces sądowy w sprawie o wydanie i zaprzestanie naruszania części nieruchomości Skarbu Państwa przyległej do jednego z pól kempingowych, zajętej przez przyczepy kempingowe, wiaty, budynki drewniane, ogrodzenia, pomosty i chodniki, zakończony prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 27 lutego 2018 r. Ponieważ – jak wyjaśniła<sup>151</sup> Zastępca Dyrektora ds. Technicznych – powyższe postępowanie było pracochłonne i czasochłonne (powyższy wyrok zapadł na skutek apelacji Skarbu Państwa – Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, od wyroku sądu z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. akt .../13) ze względu na konieczność udokumentowania, że „przy obecnym stanie prawnym, zajęte tereny są obszarami morskimi, a nie lądowymi”, aktualizacja linii brzegowej pozwoli urealnić kwestie własnościowe oraz administracyjne gruntów.

(akta kontroli str. 1854-1870, 2000-2014, 2019-2021, 2213, 2227-2423)

W przypadku ośmiu pól kempingowych, na których w wyniku pomiarów przeprowadzonych w sierpniu 2020 r. oraz monitoringu prowadzonego z NPK 18 czerwca 2020 r. oraz 4 i 22 lipca 2022 r., o czym mowa w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, nie podejmowano (poza pismami z 27 sierpnia 2020 r. do właścicieli czterech pól kempingowych) działań mających na celu zaprzestanie naruszania prawa własności Skarbu Państwa poprzez wykorzystywanie gruntów poza prawną linią brzegu do m.in. posadawiania obiektów, w tym przyczep kempingowych i podestów oraz dochodzenia wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie tych terenów (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 1854-1870, 2000-2014, 2019-2021, 2213-2423, 2456-2466)

W uzgodnieniach siedmiu umów dzierżawy pól namiotowych/campingowych/kempingu, z tego dotyczących łącznie sześciu pól, dokonanych w 1997 r. (13 lutego i 29 lipca), w których wyrażono zgodę na dzierżawę terenów na 30 lat oraz jednego pola, dokonanych 12 grudnia 2018 r. i 22 lipca 2019 r., w wyniku których wyrażono zgodę na dzierżawę terenu na okres 10 lat/do 21 marca 2029 r. na prowadzenie kempingu, nie zawarto postanowień dotyczących granicy (i ewentualnych jej zmian) od strony morza dzierżawionych terenów, pomimo iż część z tych terenów znajdowała się na granicy morza i lądu/ na granicy gruntów pokrytych wodami i gruntów przyległych do tych wód, tj. postanowień dotyczących linii brzegu oraz iż dzierżawione tereny podlegają aktualizacji/zmianie w związku z aktualizacją tej linii (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

W przypadku kempingu, co do uzgodnień, którego dokonano w 2018 r. i 2019 r. część jednej z działek będących przedmiotem dzierżawy, zgodnie z nieprawomocną decyzją Dyrektora Urzędu Morskiego z 14 lipca 2023 r. stanowiła własność Skarbu Państwa, zgodnie z art. 211 ust. 2 i art. 216 ust. 1 Prawa wodnego<sup>152</sup>.

(akta kontroli str. 1854-1876, 2213-2226, 2389-2392, 2439-2442, 2456-2466)

W latach 2020-2023 (do 31 marca) na Półwyspie Helskim:

- stwierdzono wykroczenia przeciwko przepisom § 4 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 Zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego, tj. rozpalenie ogniska w miejscu

<sup>149</sup> Nota księgową z 30 marca 2020 r.

<sup>150</sup> Obejmującą wybrane odcinki, w tym na których zlokalizowane były pola kempingowe we Władysławowie i w Jastarni.

<sup>151</sup> 23 sierpnia 2023 r.

<sup>152</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478).

- niedozwolonym, wjazd pojazdu w pas techniczny bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego oraz przebywanie na terenie objętym pracami hydrotechnicznymi, chodzenie po falochronach, za które nałożono na podstawie art. 60c pkt 2-4 ustawy o obszarach morskich RP, w drodze łącznie 11 mandatów karnych, grzywny na łączną kwotę 2250,00 zł;
- pracownicy Urzędu Morskiego stwierdzili cztery przypadki wykorzystania pasa technicznego bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego, z tego:
    - o dwa pożary w Jastarni (od strony otwartego Morza Bałtyckiego), z tego jeden 22 lipca 2021 r. na wydmy w km 20,0 (zanim pożar został ugaszony przez Ochotniczą Straż Pożarną spaleni uległa wierzchnia warstwa gleby na powierzchni 20 m<sup>2</sup>, jak wyjaśnił Główny Inspektor IOW – przyczyny pożaru nie udało się ustalić), a drugi 6 kwietnia 2022 r. w lesie w km 17,0 (zanim pożar został ugaszony przez Ochotniczą Straż Pożarną spaleni uległa wierzchnia warstwa gleby na powierzchni 10 m<sup>2</sup>, jak wyjaśnił Główny Inspektor IOW – przyczyną pożaru było nielegalne rozpalenie ogniska w lesie ochronnym, sprawców nie udało się ustalić),
    - o dwa przypadki zniszczenia roślinności wydmowej na terenie pasa technicznego, w Juracie, od strony Zatoki Puckiej, z tego jeden 31 marca 2021 r., a drugi 7 kwietnia 2021 r. Drugi przypadek ustalono wraz z technikami policji z Komisariatu Policji w Juracie. Lustracji terenu z policjantami dokonano z inicjatywy pracownika Urzędu Morskiego w związku ze stwierdzonym poprzednim przypadkiem zniszczeń. W wyniku powyższego złożono na policję doniesienie o przestępstwie<sup>153</sup>.

(akta kontroli str. 773-774, 1471-1484, 1542-1547)

W § 4 ust. 1 pkt 4, ust. 2 pkt 2 i 4 zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 48 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP określono czyny podlegające administracyjnej karze pieniężnej wymierzonej przez Dyrektora Urzędu Morskiego, na podstawie art. 57 ustawy o obszarach morskich RP w związku z art. 56 pkt 9 tej ustawy, które podlegały również karze grzywny na podstawie art. 60c pkt 1-3 powyższej ustawy, do nakładania, której uprawnieni byli pracownicy Urzędu Morskiego, na podstawie art. 60d ust. 2 tej ustawy (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 1471-1478, 1854-1870, 2424-2435)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nie wszczęto postępowań administracyjnych, pomimo stwierdzenia w latach 2020-2023 (do 31 marca) popełnienia czynów skutkujących ewentualnym wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 57 ustawy o obszarach morskich RP w związku z art. 56 pkt 9 lub 9a tej ustawy, tj.:
  - wykorzystywania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego:
    - o na ośmiu polach kempingowych roboty ziemne polegające m.in. na nawiezieniu i nasypaniu ziemi<sup>154</sup> na brzeg morski lub ułożeniu worków z piaskiem na brzegu – niniejsze stwierdzono w odniesieniu do jednego pola kempingowego w trakcie siedmiu kontroli<sup>155</sup>, dwóch

<sup>153</sup> Niniejszą sytuację opisano również w pkt 3.1.

<sup>154</sup> Piasku, żwiru, innego materiału ziemnego.

<sup>155</sup> Trzech w 2020 r. (dwóch podjętych z własnej inicjatywy 27 kwietnia i 11 maja i jednej z NPK 19 czerwca), jednej w 2021 r. (podjętej z własnej inicjatywy 13 kwietnia) i trzech w 2022 r. (dwóch podjętych z własnej inicjatywy 26 lipca i 30 listopada i jednej z NPK 4 lipca).



- o w trakcie czterech kontroli<sup>156</sup>, jednego w trakcie trzech kontroli<sup>157</sup>, jednego w trakcie dwóch kontroli<sup>158</sup> i trzech w trakcie jednej kontroli<sup>159</sup>,
- o na siedmiu polach kempingach posadowienia obiektów w odległości mniejszej niż 20 m od linii brzegu – niniejsze stwierdzono w trakcie trzech kontroli<sup>160</sup>,
- o na dwóch polach kempingach samowolnej faszyny z wierzby – niniejsze stwierdzono w wyniku jednej kontroli<sup>161</sup>,
- użytkowania terenu w pasie technicznym bez udokumentowanego prawa do dysponowania terenem, o czym mowa w § 4 ust. 1 pkt 9 zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego,
- zniszczenia roślinności w pasie technicznym na trzech polach kempingowych<sup>162</sup>, co było zabronione na podstawie § 4 ust. 1 pkt 5 powyższego zarządzenia.

Osoby odpowiedzialne: kierownik Obwodu Ochrony Wybrzeża Rozewie<sup>163</sup>, Główny Inspektor IOW<sup>164</sup>, Zastępca Dyrektora ds. Technicznych<sup>165</sup> i Dyrektor Urzędu Morskiego<sup>166</sup>, udzieliły podobnych wyjaśnień<sup>167</sup>, z których wynika że nie wszczęto postępowań, ponieważ nie było możliwości zidentyfikowania sprawcy. Czy był nim właściciel działki, dzierżawca, użytkownik kempingu czy właściciel przyczepy. Ponadto pracownicy Urzędu Morskiego nie mieli prawa wejścia na teren prywatnej własności, co dodatkowo utrudniało wszelkie działania. Dyrektor Urzędu Morskiego wyjaśnił również, że przedmiotowe działania nie oddziaływały negatywnie na stan linii brzegowej. Jednakże Urząd Morski usiłował rozwiązać przedmiotową kwestię poprzez działania zaradcze we współpracy z Gminą Władysławowo m.in. poprzez nasadzenie trzcinowisk wzdłuż linii brzegowej w ustalonym z Gminą zakresie. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych w tym celu odbyły się spotkania robocze z przedstawicielami Urzędu powyższej Gminy w efekcie czego pracownicy tego Urzędu przekazali 27 lipca 2022 r. propozycję wykonania nowych i utrzymania istniejących trzcinowisk na odcinkach wzdłuż pól kempingowych na Półwyspie Helskim<sup>168</sup>.

Zdaniem NIK, wobec powzięcia przez organ informacji o działaniach zawierających znamiona czynów podlegających administracyjnej karze pieniężnej wymierzanej przez Dyrektora Urzędu Morskiego, na organie tym spoczywał obowiązek wszczęcia w tej sprawie postępowania administracyjnego. Nie sposób

<sup>156</sup> Jednego w trakcie dwóch kontroli w 2020 r. (jednej przeprowadzonej z NPK 19 czerwca i jednej z własnej inicjatywy 8 stycznia) i dwóch w 2021 r. (jednej przeprowadzonej z NPK 14 kwietnia i jednej z własnej inicjatywy 2 kwietnia), a drugiego w trakcie po jednej kontroli w latach 2020-2023 (trzech z NPK 26 czerwca 2020 r., 14 kwietnia 2021 r. i 12 lipca 2022 r. i jednej z własnej inicjatywy 7 marca 2023 r.).

<sup>157</sup> Podjętych z NPK 19 czerwca 2020 r., 14 kwietnia 2021 r. i 12 lipca 2022 r.

<sup>158</sup> Podjętych z NPK 19 czerwca 2020 r. i 12 lipca 2022 r.

<sup>159</sup> Jednego podjętej z NPK 14 kwietnia 2021 r. i dwóch podjętej z NPK 4 lipca 2022 r.

<sup>160</sup> Przeprowadzonych z NPK 19 czerwca 2020 r. oraz 4 i 12 lipca 2022 r.

<sup>161</sup> Przeprowadzonej z NPK 12 lipca 2022 r.

<sup>162</sup> Na jednym polu w wyniku monitoringu z NPK 18 czerwca 2020 r. i 4 lipca 2022 r., na jednym w wyniku monitoringu z NPK 14 kwietnia 2021 r. i na jednym w wyniku monitoringu z NPK 18 czerwca 2020 r.

<sup>163</sup> Do którego zadań zgodnie z zakresem czynności należało m.in. wymierzanie kar pieniężnych w formie decyzji administracyjnych za naruszenie przepisów porządkowych obowiązujących w pasie technicznym.

<sup>164</sup> Do obowiązków, którego należał m.in. nadzór nad wydawaniem przez IOW decyzji (zezwoleń, pozwoleń) i nakładanie kar pieniężnych w formie decyzji administracyjnych za naruszenie przepisów porządkowych.

<sup>165</sup> Nadzorująca wykonywanie zadań przez IOW.

<sup>166</sup> Kierujący pracą Urzędu Morskiego oraz nadzorującego i koordynującego całokształt jego działalności.

<sup>167</sup> Kierownik Obwodu Ochrony Wybrzeża Rozewie 4 sierpnia 2023 r., Główny Inspektor IOW 4 sierpnia 2023 r., Zastępca Dyrektora ds. Technicznych 28 czerwca 2023 r. i 17 sierpnia 2023 r. i Dyrektor Urzędu Morskiego 30 sierpnia 2023 r.

<sup>168</sup> Niniejszą kwestię opisano w pkt 1.1. i 3.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

zgodzić się też z przedstawioną w wyjaśnieniach opinią o braku uprawnień pracowników Urzędu Morskiego do wstępu na grunty stanowiące własność osób fizycznych, których dotyczyła część stwierdzonych ww. działań lub obiektów, wobec ustalenia, że popełnienie przedmiotowych czynów stwierdzono właśnie w wyniku kontroli i monitoringu przeprowadzonych przez pracowników Urzędu Morskiego upoważnionych do nakładania mandatów za czyny karalne na obszarze pasa technicznego, zgodnie z art. 60c ustawy o obszarach morskich RP. Ponadto prawo własności jako prawo podmiotowe podlega, zgodnie z art. 5 oraz art. 140 Kodeksu cywilnego<sup>169</sup> ograniczeniom, w tym wynikającym z nadzoru sprawowanego nad przestrzeganiem przepisów ustawy o obszarach morskich RP przez dyrektora urzędu morskiego na obszarze swego działania, w trybie którego czyny określone m.in. w art. 56 pkt 9 i 9a podlegają sankcjom wymierzonym przez dyrektora urzędu morskiego. Dostrzegając zatem starania w celu wykonania nowych i utrzymania istniejących trzcinowisk wzdłuż pól kempingowych, NIK stwierdza, że ich podejmowanie nie może stanowić wystarczającego usprawiedliwienia odstąpienia od wszczęcia w tej sprawie postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 9-109, 775-801, 806-807, 824-825, 1471-1478, 1854-1870, 1935-2014, 2019-2072, 2213-2327, 2382-2423)

2. W przypadku ośmiu pól kempingowych nie podejmowano (poza pismami do właścicieli czterech pól kempingowych<sup>170</sup>) działań mających na celu zaprzestanie naruszania prawa własności Skarbu Państwa poprzez wykorzystywanie gruntów poza prawną linią brzegu do m.in. posadawiania obiektów, w tym przyczep kempingowych i podestów oraz dochodzenia wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie tych terenów, nie egzekwując tym samym swoich uprawnień właścicielskich i nie korzystając z ochrony prawnej przysługującego jej trwałego zarządu tymi gruntami.

Z wyjaśnień<sup>171</sup> Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych wynika, że od 2007 r. Urząd Morski informował stosowne organy o sytuacjach zachodzących na przedmiotowych obszarach, czego przykładem było pismo z 27 sierpnia 2020 r.

Powyższe pismo dotyczyło poinformowania właściciela pola kempingowego, że zakres prowadzonej działalności kempingowej należy dostosować do obszaru, do którego posiada tytuł prawny; część przyczep kempingowych była posadowiona w miejscu, do którego nie był uprawniony i nie były to tereny dostosowane do tego typu działalności ani przeznaczone na nią w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, działalność skutkowałą naruszeniem przepisów architektoniczno-budowlanych, przeciwpożarowych, sanitarnych oraz podatkowych.

Z wyjaśnień<sup>172</sup> Dyrektora Urzędu Morskiego wynika, że organ nie miał możliwości zidentyfikowania sprawcy. Czy był nim właściciel działki, dzierżawca, użytkownik kempingu. W tym miejscu należy wspomnieć, że pracownicy Urzędu Morskiego nie mieli prawa wejścia do prywatnej własności. Natomiast przedmiotowe działania nie oddziaływały negatywnie na stan linii brzegowej. Jednakże Urząd Morski usiłował rozwiązać przedmiotową kwestię poprzez działania zaradcze we współpracy z Gminą Władysławowo, między innymi przez wykonanie trzcinowisk wzdłuż linii brzegowej. Dodatkowo należy wspomnieć, że trwały prace

<sup>169</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r., poz. 1610, ze zm.).

<sup>170</sup> Pisma z 27 sierpnia 2020 r.

<sup>171</sup> Zawartych w piśmie z 17 sierpnia 2023 r.

<sup>172</sup> Zawartych w piśmie z 30 sierpnia 2023 r.

dotyczące zaktualizowania linii brzegowej w celu urealnienia kwestii własnościowych i administracyjnych w przedmiotowym obszarze.

Zdaniem NIK powyższe działania nie były wystarczające wobec kompetencji ustawowych nadanych ministrowi do spraw gospodarki morskiej przez art. 212 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego do wykonywania praw właścicielskich wód Skarbu Państwa – w tym morskich wód wewnętrznych oraz przysługującego urzędowi morskim, na podstawie art. 260 ust. 1 Prawa wodnego, trwałego zarządu gruntów pokrytych morskimi wodami wewnętrznymi<sup>173</sup>, upoważniającego do podejmowania środków prawnych służących zaprzestaniu stwierdzonych naruszeń gruntów poza linią prawną brzegu stanowiących własność Skarbu Państwa, na co bez wpływu pozostaje aktualizacja prawnej linii brzegu dotycząca istniejącego stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 9-109, 775-807, 824-825, 1581-1584, 1854-1870, 1935-2014, 2019-2072, 2213-2327, 2382-2376, 2382-2392, 2456-2466)

3. W uzgodnieniach z 12 grudnia 2018 r. i 22 lipca 2019 r., pomiędzy Urzędem Morskim, a gminą planującą oddać w dzierżawę nieruchomości położone na obszarze pasa technicznego, w wyniku których wyrażono zgodę na dzierżawę, na okres 10 lat/do 21 marca 2029 r., gruntów na prowadzenie kempingu, nie zawarto postanowień dotyczących granicy (i ewentualnych jej zmian) od strony morza dzierżawionych terenów, pomimo iż część jednej z działek objętych tą dzierżawą znajdowała się na granicy morza i lądu/na granicy gruntów pokrytych wodami i gruntów przyległych do tych wód, tj. postanowień dotyczących linii brzegu oraz iż dzierżawione tereny podlegają aktualizacji/zmianie w związku z aktualizacją tej linii.

Dyrektor Urzędu Morskiego wyjaśnił<sup>174</sup>, że w uzgodnieniach nie zawarto postanowień dotyczących granicy (i ewentualnie jej zmian) od strony morza dzierżawionych terenów, gdyż fakt ustalania linii brzegu przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni wynikał z przepisów nadrzędnych, tj. art. 220 Prawa wodnego. Ustanowienie nowej linii brzegu skutkuje zmianami w ewidencji gruntów. Fakt ten wydawał się tut. Urzędowi oczywisty, natomiast w świetle przekazanych wątpliwości fakt ten będzie uwzględniany w przyszłych uzgodnieniach. Zapisy przywołanej ustawy (art. 223 ust 1, 2) stanowiły zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i Urzędu Morskiego na skutek trwałego, naturalnego odkładu na obszarach morskich. Zapisy te stanowiły bowiem, że jeżeli wody morza terytorialnego lub morskie wody wewnętrzne zajmą trwale grunt niestanowiący własności właściciela wód, grunt ten z mocy prawa staje się własnością właściciela wód. Dotychczasowemu właścicielowi gruntu przysługuje odszkodowanie od właściciela wód na zasadach przyjętych w Kodeksie cywilnym, więc nie można tegoż właściciela pozbawić przysługujących mu uprawnień ustawowych umową cywilnoprawną. W Urzędzie Morskim nie było przepisów wewnętrznych/zaleceń kontrolnych określających zakres (elementy) przedmiotowego uzgodnienia. Zawarte w uzgodnieniach zapisy sformułowane były w oparciu o ustalony stan formalno-prawny oraz uzyskane opinie wewnętrznych komórek.

Zdaniem NIK, w konsekwencji braku w uzgodnieniach wskazanych zapisów nie zabezpieczono właściwie interesów Skarbu Państwa na wypadek zajęcia dzierżawionych terenów przez grunty powstałe na skutek trwałego, naturalnego

<sup>173</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 5 ustawy o obszarach morskich RP morskimi wodami wewnętrznymi są wody znajdujące się pomiędzy linią brzegu morskiego ustaloną zgodnie z przepisami Prawa wodnego a linią podstawową morza terytorialnego. Linia podstawowa została określona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowego przebiegu linii podstawowej, zewnętrznej granicy morza terytorialnego oraz zewnętrznej granicy strefy przyległej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 183).

<sup>174</sup> W piśmie z 30 sierpnia 2023 r.

lub sztucznego odkładu na obszarach morskich wód wewnętrznych albo zajęcia gruntów przez morskie wody wewnętrzne, co stwarzało ryzyko utrudnienia dochodzenia praw Skarbu Państwa do tych terenów. Określenie przez Dyrektora Urzędu Morskiego granicy wydzierżawianych gruntów przyległych do wód było celowe w przypadku uzgodnień dotyczących przedmiotowych umów ze względu na potencjalną zmianę granic dzierżawionych terenów w związku z aktualizacją linii brzegu skutkującą decyzją z 14 lipca 2023 r. Dyrektora Urzędu Morskiego (nieprawomocną<sup>175</sup>) dotyczącą przejścia gruntów na własność Skarbu Państwa, zgodnie z art. 211 ust. 2 i art. 216 ust. 1 Prawa wodnego.

(akta kontroli str. 9-109, 775-780, 824-825, 1581-1584, 1854-1876, 2213-2226, 2389-2423, 2439-2442, 2456-2466)

4. W zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego określono czynny podlegające administracyjnej karze pieniężnej wymierzanej przez Dyrektora Urzędu Morskiego, na podstawie art. 57 ustawy o obszarach morskich RP w związku z art. 56 pkt 9 tej ustawy, tj.:
- zaśmiecanie i zanieczyszczania terenu (§ 4 ust. 1 pkt 4),
  - rozpalanie ognisk (§ 4 ust. 2 pkt 4),
  - wjazd i parkowanie wszelkich pojazdów, z wyjątkiem rowerów (nie dotyczy służb ratowniczych, porządkowych i specjalnych) z wyłączeniem dróg publicznych, dojazdów do prywatnych posesji lub terenów objętych całoroczną dzierżawą, na których prowadzona jest działalność wczasowa, terenów jednostek wojskowych oraz terenów zamkniętych i parkingów (§ 4 ust. 2 pkt 2), które podlegały również karze grzywny na podstawie art. 60c kolejno pkt 1-3 powyższej ustawy, do nakładania, której uprawnieni byli pracownicy Urzędu Morskiego, na podstawie art. 60d ust. 2 tej ustawy, czym naruszono art. 48 ust. 1 tej ustawy upoważniającej dyrektora urzędu morskiego do ustanawiania przepisów porządkowych zawierających zakazy lub nakazy określonego zachowania w zakresie nieuregulowanym w przepisach.

Osobami odpowiedzialnymi za powyższe byli Główny Inspektor IOW<sup>176</sup>, Zastępca Dyrektora ds. Technicznych<sup>177</sup> i Dyrektor Urzędu Morskiego<sup>178</sup>.

Główny Inspektor IOW i Zastępca Dyrektora ds. Technicznych, złożyli takie same wyjaśnienia<sup>179</sup>, z których wynika, że zarządzenie Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego nie było merytorycznie sprzeczne z ustawą o obszarach morskich RP. Aktualizacja powyższego zarządzenia była na etapie przygotowywania przez IOW. Nie dokonano jego aktualizacji ze względu na reorganizację Urzędu Morskiego związaną z likwidacją Urzędu Morskiego w Słupsku oraz epidemią Covid-19. Rozpoczęcie wdrażania nowego zarządzenia planowane było po zakończeniu kontroli NIK i otrzymaniu ostatecznego raportu w celu wdrożenia ewentualnych wniosków. Z wyjaśnień<sup>180</sup> Dyrektora Urzędu Morskiego, wynika że Urząd Morski w przypadku zaleceń NIK dokonana stosownych zmian. Główny Inspektor IOW, Zastępca Dyrektora ds. Technicznych i Dyrektor Urzędu Morskiego wyjaśnili również, że doktryna

<sup>175</sup> Według stanu na 12 września 2023 r.

<sup>176</sup> Mając na względzie § 16 ust. 2 pkt 15 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego, zgodnie z którym kierownicy komórek organizacyjnych są odpowiedzialni za podejmowanie inicjatyw w zakresie przygotowania projektów wewnętrznych aktów normatywnych oraz aktów prawa miejscowego.

<sup>177</sup> Nadzorująca wykonywanie zadań przez IOW.

<sup>178</sup> W związku z § 5 ust. 3 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego, zgodnie z którym do wyłącznej kompetencji Dyrektora Urzędu należy akceptacja ostatecznej wersji opracowywanych przez Urząd aktów normatywnych oraz opiniowanych przez Urząd projektów aktów normatywnych o randze ustawy, rozporządzenia.

<sup>179</sup> W pismach z 2 czerwca 2023 r.

<sup>180</sup> Zawartych w piśmie z 30 sierpnia 2023 r.

jak i orzecznictwo dopuszczały możliwość podwójnego karania. Administracyjna kara pieniężna z samej swojej istoty różni się od sankcji karnej wymierzanej za popełnienie wykroczenia (art. 60c ustawy o obszarach morskich RP). Kara wymierzana za wykroczenie (art. 60c ustawy o obszarach morskich RP) ma charakter represyjny, stanowi odpłatę za popełniony czyn zabroniony, pełni funkcję sprawiedliwościową i zapobiegawczą, jej celem jest ukaranie sprawcy. Natomiast administracyjna kara pieniężna jest w orzecznictwie definiowana jako dolegliwość stosowana przez organ administracji publicznej za naruszenie normy prawa administracyjnego. Powstanie odpowiedzialności administracyjnej związane jest wyłącznie z zaistnieniem zdarzenia, które kwalifikowane jest ustawą jako naruszenie obowiązujących norm prawnych. Przypisanie odpowiedzialności sprowadza się zatem wyłącznie do ustalenia, czy konkretne zdarzenie wyczerpuje znamiona oznaczone w ustawie i pozostaje w związku przyczynowym z zachowaniem konkretnego podmiotu. Odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny i pełni w szczególności funkcję prewencyjną. Sankcja administracyjna jest wymierzana za naruszenie obowiązku wynikającego z prawa administracyjnego. Jest ona środkiem mającym na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z prawa. Ma też zniechęcać do naruszania obowiązków i skłaniać do zapobieżenia dalszemu lub powtórnemu naruszaniu określonych obowiązków w przyszłości.

Zdaniem NIK, obowiązywanie wskazanych zapisów w zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego stanowiło naruszenie upoważnienia ustawowego (art. 48 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP), dopuszczającego do ustanawiania przez dyrektora urzędu morskiego przepisów porządkowych w zakresie nieuregulowanym w przepisach. Ponadto zdaniem NIK, choć administracyjne kary pieniężne mogły być nakładane niezależnie od odpowiedzialności karnej, to jednak nie za ten sam czyn, nie o takim samym charakterze i służące ochronie tych samych dóbr. Choć charakter obydwu kar może różny, to jednak we wskazanych przypadkach sprowadzał się w istocie do „odpłaty” za naruszenie wskazanych zakazów i służył ochronie pasa technicznego przed dokonywaniem wskazanych działań. Zatem wobec ustawowego określenia czynów podlegających karze grzywny nakładanej pracownikom Urzędu Morskiego, wskazanie tych samych czynów jako podlegających administracyjnej karze pieniężnej w zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego, powodowało iż w systemie źródeł prawa istniały dwie normy prawne dotyczące takich samych czynów, przewidujące sankcje nakładane przez ten sam organ, co stwarzało ryzyko dwukrotnego pociągnięcia do odpowiedzialności za popełnienie tego samego czynu, podczas gdy zgodnie z zasadą procesową *ne bis in idem* (łac. nie dwa razy w tej samej sprawie), nie należy prowadzić postępowania w tej samej sprawie, wobec tej samej osoby, jeśli sprawa ta została już rozstrzygnięta.

(akta kontroli str. 9-109, 824-825, 1854-1870, 2424-2435)

### 3.3 Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego

Opis stanu faktycznego

W latach 2020-2023 (do 31 marca)<sup>181</sup> na obszarze pasa technicznego Półwyspu Helskiego pracownicy Urzędu Morskiego stwierdzili 11 czynów karalnych, o których mowa w art. 60c ustawy o obszarach morskich RP. W każdym z ww. przypadków nałożono mandat karny zaoczny, na łączną kwotę 2250,00 zł, z tego w:

<sup>181</sup> W okresie od 1 stycznia do 31 marca 2023 r. nie stwierdzono czynów karalnych na obszarze pasa technicznego Półwyspu Helskiego, o których mowa w art. 60c ustawy o obszarach morskich RP.

- 2020 r. trzy mandaty karne na łączną kwotę 200,00 zł (dwa po 50,00 zł i jeden na 100,00 zł);
  - 2021 r. sześć mandatów karnych na łączną kwotę 1000,00 zł (cztery po 200,00 zł i dwa po 100,00 zł);
  - 2022 r. dwa mandaty karne na łączną kwotę 1050,00 zł (1000,00 zł i 50,00 zł).
- (akta kontroli str.111-116, 140-167, 773-780)

Każda z informacji o 11 nałożonych w kontrolowanym okresie mandatach karnych za wykroczenia z art. 60c ustawy o obszarach morskich RP zawierała wszystkie elementy, o których mowa w § 12 ust. 2 w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego<sup>182</sup>.

Spośród 11 ww. informacji, w 10 przypadkach Urząd Morski przekazał je za pośrednictwem systemu teleinformatycznego właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w ciągu siedmiu dni od ich wystawienia, co było zgodne z § 12 ust. 1 rozporządzenie w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego. W jednym przypadku informację przekazano za pośrednictwem systemu teleinformatycznego właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego trzeciego dnia po upływie wymaganego terminu (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 111-116, 140-167, 773-774)

Ponadto w latach 2020-2023 (do 31 marca), pracownicy Urzędu Morskiego nałożyli sześć mandatów karnych na łączną kwotę 5000,00 zł dotyczących obszaru Półwyspu Helskiego na podstawie art. 81 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto niszczy lub uszkadza urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkie umocnienia lub roślinność ochronną, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

(akta kontroli str. 773-774)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Spośród 11 nałożonych w kontrolowanym okresie mandatów karnych za wykroczenia z art. 60c ustawy o obszarach morskich RP, w jednym przypadku<sup>183</sup> informację o mandacie karnym zaocznym przekazano za pośrednictwem systemu teleinformatycznego właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego trzeciego dnia<sup>184</sup> po upływie wymaganego terminu – określonego w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego. Informacji nie przekazał w terminie siedmiu dni od jego wystawienia pracownik, który nałożył mandat karny – Starszy Nadzorca Ochrony Wybrzeża IOW/ Obwód Ochrony Wybrzeża w Rozewiu.

Jak wyjaśnił Główny Inspektor IOW, pracownik nakładający mandat karny nie przekazał go w terminie z powodu absencji. Dodał, że na czas nieobecności pracownika zastępował go Kierownik Obwodu lub wskazany przez Niego pracownik. Ponadto stwierdził, że w związku z dłuższą absencją pracownika Kierownik Obwodu Ochrony Wybrzeża w Rozewiu przejął sprawę i przekazał mandat karny dnia 2 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 110, 147-161, 773-774)

<sup>182</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego, mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego oraz podmiotów nabywających odpłatnie formularze mandatu karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1349).

<sup>183</sup> Dotyczy mandatu karnego wystawionego dnia 23 lipca 2021 r.

<sup>184</sup> Przekazano dnia 2 sierpnia 2021 r.

### 3.4 Postępowanie z petycjami oraz ze skargami i z wnioskami

Opis stanu faktycznego

Do Dyrektora Urzędu Morskiego nie wniesiono w kontrolowanym okresie petycji, skarg i wniosków dotyczących pasa nadbrzeżnego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego.

Zasady i tryb przyjmowania, rejestrowania oraz załatwiania skarg, wniosków i petycji został określony w rozdziale 10 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego. Ponadto na stronie internetowej Urzędu Morskiego określono godziny przyjęć interesantów w zakresie przyjmowania skarg i wniosków oraz petycji. Sprawy skarg i wniosków określa również Procedura ISO dot. załatwiania skarg i wniosków o numerze PS17.PD-02.

(akta kontroli str. 9-139)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

### 3.5 Współdziałanie z innymi organami administracji publicznej

Opis stanu faktycznego

Urząd Morski w badanym okresie w celu zapewnienia skutecznej ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim współdziałał z innymi organami administracji publicznej:

- Burmistrzem Władysławowa w zakresie propozycji Burmistrza<sup>185</sup> wykonania nowych i utrzymania istniejących trzcinowisk na odcinkach wzdłuż pól kempingowych na Półwyspie Helskim. W odpowiedzi Dyrektor Urzędu<sup>186</sup> zgłosił uwagi i sugestie modyfikacji otrzymanej propozycji celem zapewnienia skuteczności zaproponowanych rozwiązań uwzględniających zarówno potrzeby odpoczywających na kempingach turystów, dzierżawców kempingów, środowiska przyrodniczego jak i wykonując obowiązek zapewnienia adekwatnych do specyfiki terenu metod zabezpieczenia brzegu morskiego po odzatkowej stronie Półwyspu Helskiego<sup>187</sup>;
- Kierownikiem Oddziału Nadmorskiego Parku Krajobrazowego we Władysławowie Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych w zakresie wspólnego prowadzenia monitoring pól kempingowych na jego terenie, co udokumentowano notatkami służbowymi<sup>188</sup>;
- Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „RDOŚ w Gdańsku”) w zakresie wydania na wniosek Dyrektora Urzędu<sup>189</sup> decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Zabezpieczenie przeciwpowodziowe m. Kuźnica, gm. Jastarnia” oraz niezbędnej w tym zakresie dokumentacji. Postępowanie w trakcie procedowania;
- Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Gdańsku w zakresie zawiadomienia o zakończeniu budowy<sup>190</sup> pn: „Budowa systemu ostróg na brzegu Półwyspu Helskiego” (km 0,0-12,30) – budowa zakończona w 2022 r.;
- Wojewodą Pomorskim, Burmistrzem Jastarni i Starostą Powiatu Puckiego w zakresie zgłoszenia zamiaru budowy<sup>191</sup> pn: „Odbudowy opaski brzegowej brzegu morskiego w Kuźnicy” – budowa zakończona w 2022 r.;

<sup>185</sup> Pismo RGNiGP.680.4.2021.TS z dnia 27 lipca 2022 r.

<sup>186</sup> Pismo IOW1.790.18.2022.MZ z dnia 20 stycznia 2023 r.

<sup>187</sup> W związku ze stwierdzeniem w wyniku kontroli przeprowadzonych z własnej inicjatywy robót ziemnych na dwóch polach, w przypadku jednego z nich o niniejszym poinformowano m.in. RDOŚ i właściwą gminę, a drugiego policję, co szczegółowo opisano w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>188</sup> Notatki służbowe z dnia: 26 czerwca 2020 r., 15 kwietnia 2021 r., 23 kwietnia 2021 r., 12 lipca 2022 r., 13 lipca 2022 r.,

<sup>189</sup> Wniosek z dnia 20 maja 2022 r.

<sup>190</sup> Zawiadomienie z dnia 12 stycznia 2023 r.

<sup>191</sup> Z dnia 28 sierpnia 2020 r.

- Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego w zakresie zawiadomienia o zakończeniu budowy<sup>192</sup> pn: „Budowa wjazdu technologicznego dla służb Obwodu Ochrony Wybrzeża Rozewie – wejście nr 34 Kuźnica” – budowa zakończona w 2022 r.;
- Burmistrzem Jastarni w zakresie propozycji Urzędu Morskiego<sup>193</sup> dotyczącej ochrony brzegu morskiego w rejonie jednego z kempingów, gdzie w trakcie monitoringu brzegu morskiego stwierdzono ułożone worki z piaskiem i ziemią, które negatywnie oddziałują na brzeg morski. Mając na względzie dobro środowiska Urząd Morski zaproponował użycie piasku plażowego z miejsca wcześniej uzgodnionego, w celu odbudowy wydmy, dodając że służby ochrony wybrzeża deklarują wykonanie prac biotechnicznych, mających zabezpieczyć brzeg morski przed abrazją.<sup>194</sup> Zastępca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśniła<sup>195</sup>, że w powyższym przypadku stwierdzono również negatywne oddziaływanie sąsiadującej opaski brzegowej Urzędu Morskiego;
- z policją m.in. w przypadkach opisanych w pkt 3.1 i 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że Dyrektor Urzędu realizując zadanie opracowania projektu planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych części Zatoki Gdańskiej współdziałał z ustalonymi organami (zawiadomienia, publikacje, konsultacje), co obejmuje zakres działań dotyczących skutecznej ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim. W 2020 r. opublikował ogłoszenie (prasa, BIP) o przystąpieniu do opracowywania projektu planu zagospodarowania przestrzennego i powiadomił o możliwości składania wniosków do planu. W tym samym roku zawiadomił wskazane ustawowo organy w art. 37e ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy o obszarach morskich o przystąpieniu do sporządzania projektu planu. Dodała, że w latach 2020 – 2022 Urząd zorganizował 3 spotkania konsultacyjne oraz przeprowadził dwukrotnie procedurę uzgodnień/opiniowania projektu planu celem uwzględnienia w planie interesów wielu sektorów, przy jednoczesnym zachowaniu wymogów ochrony środowiska i zapewnieniu bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz przeciwpowodziowego.

(akta kontroli str. 8-109, 174-268, 775-780, 806-807, 824-825)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### **3.6 Planowanie działań związanych z ochroną obszarów Natura 2000 obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego**

Opis stanu  
faktycznego

Dyrektor Urzędu zgodnie z porozumieniami z dnia 14 stycznia 2010 r. zawartymi z RDOŚ w Gdańsku w sprawie współpracy i sprawowania nadzoru nad obszarem Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 Zatoka Pucka (PLB220005) oraz Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032), sporządził projekty planów ochrony obszaru Natura 2000 dla ww. obszarów i zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przekazał je Ministrowi Środowiska dnia 24 czerwca 2015 r. (Pismo Dyrektora Urzędu Nr IOW-MZ-7800-N-10/15).

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że Minister właściwy ds. środowiska nie ustanowił ani nie przekazał Urzędowi rozporządzeń w sprawie planów ochrony dla obszarów Natura 2000: Zatoka Pucka (PLB220005) oraz Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032). Dodała że Minister Środowiska przekazał

<sup>192</sup> Z dnia 21 lipca 2022 r.

<sup>193</sup> Pismo nr 8906.2022/W (IOW.226.2.2022.RM) z dnia 22 grudnia 2022 r.

<sup>194</sup> Niniejsza kwestię szczegółowo opisano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>195</sup> W piśmie z 10 lipca 2023 r.



ww. projekty planów celem dalszego procedowania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Warszawie (dalej: „GDOŚ”), który to korespondował z Dyrektorem Urzędu o stanie realizacji ww. projektów planów, w szczególności w sprawie aktualizacji Standardowego Formularza Danych<sup>196</sup>.

Minister Klimatu i Środowiska w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK poinformowała, że dla obszaru Natura 2000: Zatoka Pucka (PLB220005) oraz Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) trwają obecnie prace Urzędu oraz RDOŚ w Gdańsku związane z korektą i uzupełnieniem projektów planów ochrony ww. obszarów. Opóźnienia w opracowaniu planów ochrony wynikają z koniecznością aktualizacji wiedzy przyrodniczej o ww. obszarach Natura 2000; zmian dotyczących przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000; korekt granic oraz konieczności opracowania celów ochrony adekwatnie do wymogów stawianych przez Dyrektywę Siedliskową.

(akta kontroli str. 168-178, 279-772)

Projekty planów ochrony dla obszaru Natura 2000 dla Zatoka Pucka (PLB220005) i Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032), przekazane Ministrowi Środowiska sporządzono prawidłowo w trybie §2 Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000<sup>197</sup> oraz zgodnie z zakresem prac koniecznych dla sporządzenia projektu planu z §3 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 269-767)

Stwierzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu Morskiego prowadzili w miarę możliwości kadrowych kontrole wykorzystania pasa technicznego Półwyspu Helskiego i ochrony brzegu morskiego w tym rejonie. W przypadku stwierdzenia wykroczeń, o których mowa w art. 60c ustawy o obszarach morskich RP i art. 81 Kodeksu wykroczeń nakładali grzywny. współpracowali z innymi organami administracji publicznej w celu zapewnienia skutecznej ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim. Prawidłowo sporządzono projekty planów ochrony: Zatoka Pucka (PLB220005) oraz Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) i przekazano je ministrowi właściwemu ds. środowiska. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. niewystarczającego nadzoru nad lokalizacją obiektów w pasie technicznym Półwyspu Helskiego oraz przestrzeganiem warunków określonych w decyzjach wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego, niewszczywania postępowań administracyjnych pomimo stwierdzenia na terenach pól kempingowych Półwyspu Helskiego czynów skutkujących ewentualnym wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej przez Dyrektora Urzędu Morskiego, nie podejmowania działań zmierzających do zaprzestania naruszeń prawa własności Skarbu Państwa na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, objętych trwałym zarządzeniem Urzędu Morskiego oraz nie dochodzenie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tych terenów.

<sup>196</sup> Pismo GDOŚ nr DZP-WP.6323.2.2021.AL z dnia 6 kwietnia 2021 r., odpowiedź Dyrektora Urzędu nr IOW.8103.191.2021.MZ z dnia 8 lipca 2021 r. Pismo GDOŚ nr DZP-WP.6323.2.2021.AL.7 z dnia 3 listopada 2022 r., odpowiedź Dyrektora Urzędu nr 798.2022/W (IOW1.795.2.2022.MZ) z dnia 18 listopada 2022 r. Pismo GDOŚ nr DZP-WP.6323.2.2021.AL5 z dnia 24 maja 2022 r., odpowiedź Dyrektora Urzędu nr 3111.2023/W (IOW1.795.2.2022.MZ) z dnia 3 czerwca 2022 r. Pismo GDOŚ nr DZP-WP.6323.2.2021.AL.8 z dnia 17 stycznia 2023 r., odpowiedź Dyrektora Urzędu nr 1027.2023/W (IOW1.795.2.2022.MZ) z dnia 3 lutego 2023 r.

<sup>197</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 64, poz. 401.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Realizowanie wniosków i zaleceń pokontrolnych formułowanych po kontrolach okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych.
2. Dokonywanie, w przypadku wykonanych sztucznych zasileń brzegu morskiego powtarzania z wymaganą częstotliwością, pomiarów batymetrycznych, w przekrojach ustalonych w czasie pomiaru wyjściowego oraz dokumentowanie intensywności rozmyć i powstających ubytków materiału zasilającego.
3. Wydawanie wszystkich decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska na podstawie kompletnej dokumentacji, a także określanie w takich decyzjach ograniczenia w czasie dla takiego wykorzystania.
4. Wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem warunków określonych w decyzjach wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz nad lokalizacją obiektów w pasie technicznym Półwyspu Helskiego.
5. Wszczywanie postępowań administracyjnych w przypadkach stwierdzenia na terenach pól kempingowych Półwyspu Helskiego popełnienia czynów skutkujących ewentualnym wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej przez Dyrektora Urzędu Morskiego.
6. Podejmowanie działań zmierzających do zaprzestania naruszeń prawa własności Skarbu Państwa w odniesieniu do gruntów objętych trwałym zarządem Urzędu Morskiego oraz dochodzenie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tych terenów.
7. Przedkładanie w ramach uzgodnień umów dzierżawy terenów położonych w pasie technicznym, warunków korzystania z obszaru tego pasa, z postanowieniami dotyczącymi granicy morza i lądu.
8. Zmianę zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego w zakresie dotyczącym czynów zakazanych ustawowo podlegających karze grzywny.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 13 września 2023 r.

Kontroler  
Maria Mieszalska  
główny specjalista kontroli  
państwowej



.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku  
p.o. Wicedyrektor  
Ewa Duszka

2 cp.

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku

  
.....  
Ewa Duszka  
podpis