



LGD-4101-012/2013
Nr ewid. 14/2015/P/13/141/LGD

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA BRZEGÓW MORSKICH NA PÓŁWYSPIE HELSKIM I MIERZEI WIŚLANEJ

DELEGATURA W GDAŃSKU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

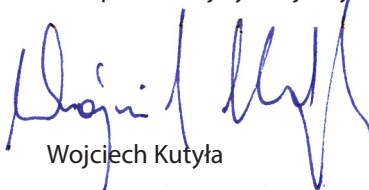
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku:
Włodzimierz Zegadło



Akceptuję:

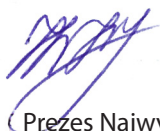
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 4.03.2015r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych oraz stanu prawnego.....	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1. Zabezpieczenie brzegów morskich przed erozją.....	17
3.2.2. Nadzór i kontrola w zakresie ochrony brzegów morskich oraz prowadzenie przez właściwe organy postępowań administracyjnych i egzekucyjnych, w tym wykorzystanie informacji o nielegalnym zagospodarowaniu brzegów morskich oraz współpracy w tym zakresie	20
3.2.3. Kształtowanie ładu przestrzennego i gospodarowanie gminnymi nieruchomościami na terenie pasa technicznego.....	33
3.2.4. Działania planistyczne dotyczące ochrony obszarów Natura 2000.....	37
4. INFORMACJE DODATKOWE	40
4.1. Przygotowanie kontroli	40
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	40
5. ZAŁĄCZNIKI	43

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)
Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)
Prawo wodne	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.)
Ustawa o gospodarce nieruchomościami	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)
Ustawa o obszarach morskich	Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.)
Ustawa o ochronie przyrody	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.)
Ustawa o środowisku	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.)
Ustawa o ustanowieniu POBM	Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. Nr 67, poz. 621)
Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.)
Dyrektor RDOŚ	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku
RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku
Inspektor WINB	Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku
WINB	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku
Wojewoda	Wojewoda Pomorski
Urząd Wojewódzki	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
Urząd Morski	Urząd Morski w Gdyni
Burmistrz	Organ wykonawczy gminy, tj. burmistrz w gminie miejskiej albo miejsko-wiejskiej lub wójt w gminie wiejskiej
Brzeg morski	Przepisy nie definiują terminu „brzeg morski”. Na potrzeby kontroli za „brzeg morski” przyjęto linię brzegową oraz obszary: lądowy (pas techniczny z wyłączeniem morskich portów i przystani) i morski, bezpośrednio do niej przyległe
Miejscowy plan	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym
Półwysep Helski	Obejmuje obszar cypla od jego nasady na wysokości miasta Władysławowo

- Mierzeja Wiślana** Obejmuje obszar cypla od jego nasady na wysokości miejscowości Kąty Rybackie do granicy wschodniej Państwa
- Natura 2000** Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000: forma ochrony przyrody, której głównym celem funkcjonowania jest zachowanie określonych typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków, które uważa się za cenne i zagrożone w skali całej Europy. Jego podstawą prawną jest dyrektywa Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 20, poz. 7 ze zm.) oraz dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE. L. z 1992 r., Nr 206, poz. 7 ze zm.), których założenia implementowano do polskiego porządku prawnego ustawą o ochronie przyrody¹
- Pas techniczny** Część pasa nadbrzeżnego (obszaru lądowego przyległego do brzegu morskiego) stanowiąca strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu, przeznaczona do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska (art. 36 ust 1 i 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich)
- Pole kempingowe** Kemping lub pole biwakowe, o których mowa art. 36 pkt 4 i 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 196)

¹ Por. <http://gdansk.rdos.gov.pl/historia-powstania>.

Temat i numer kontroli

Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej.
Numer kontroli: P/13/141.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrolę planową podjęto w związku z wnioskiem Komisji Środowiska Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach priorytetu dodatkowego kontroli NIK „Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego”.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie ochrony brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej, w tym w szczególności realizacji zadań dotyczących:

- zabezpieczenia przez Dyrektora Urzędu Morskiego brzegów morskich przed erozją;
- nadzoru i kontroli oraz prowadzenia postępowań administracyjnych i egzekucyjnych przez Wojewodę, Inspektora WINB, Dyrektora RDOŚ i Dyrektora urzędu morskiego, w tym wykorzystania informacji o nielegalnym zagospodarowaniu brzegów morskich oraz współpracy w tym zakresie;
- ładu przestrzennego oraz obrotu przez burmistrzów gminnymi nieruchomościami na terenie pasa technicznego;
- działań planistycznych związanych z ochroną obszarów Natura 2000 przez Dyrektora RDOŚ i Dyrektora Urzędu Morskiego.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. oraz działania podejmowane przed i po tym okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli, a w zakresie działalności kontrolnej i wykorzystywania informacji związanych z ochroną brzegów przez wszystkie kontrolowane organy oraz działań Dyrektora Urzędu Morskiego w zakresie realizacji potrzeb dotyczących zabezpieczenia brzegów morskich przed erozją – okres od 1 stycznia 2005 r. do 30 czerwca 2013 r.²

Czynności kontrolne

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 6 września 2013 r. do 28 kwietnia 2014 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK³ w Urzędzie Wojewódzkim, Urzędzie Morskim, RDOŚ i WINB, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, oraz na podstawie art. 2 ust. 2 tej ustawy w urzędach pięciu miast (gmin)⁴, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

² W przypadku Dyrektora RDOŚ kontrolą w ww. zakresie objęto okres od 7 listopada 2008 r., tj. od powstania RDOŚ (w związku z wejściem w życie art. 123 ust. 1 ustawy o środowisku).

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

⁴ Urzędy Miast: Jastarni, Helu, Krynicy Morskiej, Urząd Miejski we Władysławowie oraz Urząd Gminy w Sztutowie.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej przed erozją i niedopuszczalną ingerencją w ich środowisko naturalne była nieskuteczna. Zmiana przebiegu linii brzegowej⁵ następowała w sposób niekontrolowany, a zabezpieczenia przed naturalną erozją brzegów nie były w stanie powstrzymać niszczącego oddziaływania morza. Brak spójnych działań organów państwowych i samorządowych nie sprzyjał kształtowaniu ładu przestrzennego na terenie pasa technicznego wzdłuż linii brzegowej. Poważnym i dotąd nierozwiązanym problemem była kolizja celów gospodarczych, nakierowanych na rozbudowę infrastruktury turystycznej oraz celów przyrodniczych, związanych z ochroną naturalnego środowiska na Półwyspie i Mierzei.

Prowadzący pola kempingowe na Półwyspie Helskim samowolnie ingerowali w przebieg linii brzegowej od strony Zatoki Puckiej. Nasypywanie plaż w celu zwiększenia ich powierzchni użytkowej odbywało się poza wszelkimi procedurami i kontrolą i spowodowało przesunięcie linii brzegowej w głąb morza na odległość od 1,5 m do 60 m na odcinkach o łącznej długości około 3.830 m. Samowolne powiększanie powierzchni plaż (w latach 1997–2013 ogółem o 7,12 ha) doprowadziło do szkód w środowisku, m.in. zniszczenia siedlisk przyrodniczych chronionych w ramach sieci obszarów Natura 2000 poprzez ich częściowe zasypanie. Spowodowało także dewastację trzcinowisk i wydm, stanowiących naturalne bariery zabezpieczające brzegi morskie przed erozją i powodzią.

Na Mierzei Wiślanej nie stwierdzono zjawiska usypywania plaż w celu zwiększenia ich obszaru. Podobnie jak na Półwyspie Helskim, wystąpiły tam jednak przypadki nielegalnej lokalizacji obiektów w pasie technicznym, tj. bez wymaganych uzgodnień, pozwoleń, zgłoszeń lub niezgodnie z miejscowymi planami. Tego typu działania utrudniały prace organów odpowiedzialnych za utrzymanie brzegów w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, sprawujący nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy o obszarach morskich, nieskutecznie zapobiegał zmianie linii brzegowej i nielegalnej lokalizacji obiektów budowlanych na brzegach morskich. Działania Urzędu Morskiego w zakresie monitorowania przebiegu granic linii brzegu i usytuowania wybranych obiektów oraz kontroli stanu bezpieczeństwa brzegu morskiego, nie były wykonywane z należytą starannością, przez co okazały się nieskuteczne. W szczególności organ ten:

- nie wykorzystał we właściwy sposób danych i informacji zebranych w wyniku prowadzonego monitoringu, które wskazywały na nasypywanie plaż przy polach kempingowych, dopuszczając tym samym do bezprawnej zmiany przebiegu linii brzegowej i ukształtowania terenu (m.in. podwyższenie rzędnej terenu, powiększenie powierzchni plaż) na odcinkach brzegu morskiego Półwyspu. W wyniku tego nastąpiło przesunięcie linii brzegu w głąb morza na odległość od 1,5 m do 60 m, na odcinkach o łącznej długości około 3.830 m, a powierzchnia Półwyspu zwiększyła się w latach 1997–2013 r. o 7,12 ha. W konsekwencji doprowadziło to do zniszczeń siedlisk przyrodniczych chronionych w ramach obszarów Natura 2000, nad którymi

⁵ Ustalonej decyzją Wojewody Pomorskiego nr O-V-6212/3/97 z 12 marca 1997 r.

Dyrektor Urzędu Morskiego sprawuje nadzór. Szkody (w znacznych rozmiarach) w środowisku potwierdza opinia biegłych z zakresu ochrony środowiska z Uniwersytetu Gdańskiego⁶;

- badał legalność lokalizacji tylko tych obiektów budowlanych, których lokalizacja była wcześniej uzgadniana, pomijając pozostałe obiekty wybudowane w pasie technicznym, które wykorzystywano do celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Doprowadziło to do sytuacji, w której nie podejmowano działań w stosunku do obiektów powstałych bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego (34 z 41 objętych badaniem NIK obiektów budowlanych wybudowano bez takiej zgody).

Dyrektor Urzędu Morskiego niezwłocznie realizował wnioski innych organów o przekazanie informacji lub dokumentów w sprawach dotyczących ochrony brzegów morskich, natomiast nie informował organów ochrony środowiska – właściwych do dokonania oceny oddziaływania na cele ochrony Obszaru Natura 2000 – o prowadzeniu bez jego zgody prac ziemnych na pięciu polach kempingowych (ustalenia dziewięciu kontroli), i Inspektora WINB – właściwego w sprawach budowy obiektów budowlanych bez wymaganych pozwoleń lub zgłoszeń – o przypadkach wykonania bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego robót budowlanych na siedmiu polach kempingowych (ustalenia czterech kontroli). Zdaniem NIK zabrakło współpracy Urzędu Morskiego z innymi organami, polegającej na powiadamianiu ich o ustaleniach kontroli wskazujących na nieprawidłowości mieszczące się w zakresie rzeczowym działania tych organów [str. 21–26, 33].

2.2.2. Zakres planowanych działań Urzędu Morskiego dotyczących ochrony brzegów morskich był uwarunkowany ograniczonymi możliwościami finansowymi, a nie faktycznymi potrzebami. Realizacja zaplanowanych działań również nie była pełna. Z zadań ujętych w planach Urzędu Morskiego na poszczególne lata 2004–2013, nie wykonano w pełni modernizacji i budowy umocnień brzegowych na części dwóch odcinków brzegu Półwyspu oraz nie wykonywano systematycznego sztucznego zasilania plaż na trzech odcinkach tego brzegu, co poprawiłoby jego zabezpieczenie przed erozją na skutek naturalnego oddziaływania wód morskich. Niewykonanie tych zadań w planowanych latach spowodowane było ograniczeniem środków finansowych i koniecznością – zdaniem Dyrektora Urzędu Morskiego – realizacji pilniejszych potrzeb w zakresie ochrony brzegu morskiego.

W związku z pracami nad nowelizacją Programu Ochrony Brzegów Morskich, Dyrektor Urzędu Morskiego w 2010 r. zgłosił Ministerstwu Infrastruktury potrzebę objęcia ochroną w ramach ustawy o ustanowieniu POBM odcinków brzegu morskiego Półwyspu Helskiego o łącznej długości 11,55 km, ze względu na ich stan, który nie zapewniał odpowiedniego bezpieczeństwa. Do końca okresu objętego kontrolą na powyższych odcinkach nie realizowano zadań polegających na budowie lub modernizacji umocnień brzegowych albo sztucznym zasilaniu piaskiem plaży w celu jej odtworzenia, ponieważ nie zostały one objęte POBM, a tym samym nie miały zapewnionego finansowania.

W ramach utrzymania budowli ochrony brzegu morskiego Półwyspu i Mierzei, Dyrektor Urzędu Morskiego zapewnił przeprowadzanie okresowych kontroli ich stanu technicznego przez uprawnione osoby. Spośród 10 objętych analizą budowli, stan techniczny ośmiu był dobry, jednej – niezadowolający, a jednej – zły. Z powodu ograniczonych środków finansowych nie

⁶ Sporządzona w listopadzie 2014 r. na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku.

wykonano zaleceń pokontrolnych dotyczących m.in. budowli, których stan techniczny oceniono jako niezadowalający lub zły. Ponadto stwierdzono, że Dyrektor Urzędu Morskiego poddawał pięć budowli kontrolom stanu technicznego raz w roku, zamiast co pół roku [str. 17–19].

2.2.3. Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku korzystał w latach 2005–2013 (I półrocze) z uprawnień do nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei, przeprowadzając kontrole doraźne. W ich wyniku stwierdził m.in., że bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia wybudowano w pasie technicznym 136 obiektów budowlanych.

Reagując na informacje o nasypywaniu sztucznych plaż przy polach kempingowych położonych na terenie pasa technicznego Półwyspu uzyskiwane od organów działających w zakresie ochrony przyrody, Inspektor WINB podejmował działania nadzorcze. W wyniku trzech kontroli stwierdził, że na trzech polach kempingowych prowadzono jedynie roboty polegające na nawożeniu i rozplantowaniu ziemi wzdłuż linii brzegowej lub na niwelacji terenu i uznał, że roboty te nie miały charakteru robót budowlanych, gdyż nie były związane z budową konkretnego obiektu budowlanego. Tymczasem ze sporządzonych opinii geologicznych (z lipca 2012 r.) i opinii biegłego sądowego w zakresie budownictwa (z marca 2013 r.)⁷ wynika, że m.in. w latach 2006–2011 prowadzono tam prace polegające na budowie nasypów z gruntów dowiezionych i pochodzących z dna morskiego (poprzez ich nawiezenie i rozplantowanie), w wyniku czego utworzono obiekty budowlane (nasypy tworzące sztuczne plaże) przesuwające linię brzegu na odległość do 60 metrów, oraz że prace te były robotami budowlanymi w rozumieniu Prawa budowlanego. Inspektor WINB nie podzielił ww. opinii, wskazując, że w sprawach dotyczących podnoszenia pierwotnych rzędnych oraz powiększania terenu plaż właściwe są regulacje ustawy o ochronie przyrody, ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (dalej: „ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku”)⁸ i ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁹, a nie Prawa budowlanego, gdyż: działania w postaci nasypywania ziemi, piasku i innych materiałów sypkich w celu podwyższenia rzędnych i powiększania terenu oraz plaż użytkowanych przez posiadaczy pól kempingowych nie są robotami budowlanymi w rozumieniu Prawa budowlanego, tak wykonane prace ziemne nie stanowią budowli ziemnej. Chociaż obowiązujące przepisy w tym zakresie budzą wątpliwości interpretacyjne, to charakter i zakres wykonanych prac – zdaniem NIK – wykazuje cechy robót budowlanych. Proces polegający na przemieszczeniu materiału ziemnego, jego rozplantowaniu i uformowaniu nasypu (powstaniu budowli ziemnej), skutkujący nie tylko podwyższeniem rzędnej terenu, ale i zwiększeniem powierzchni terenu, co w konsekwencji doprowadza do nadbudowy w stosunku do naturalnej linii brzegowej, mieści się w definicji robót budowlanych, zawartej w art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego [str. 27–29].

2.2.4. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku w okresie od 20 lipca 2010 r. do 30 czerwca 2013 r.¹⁰ sprawował nadzór, w tym korzystał z uprawnień kontroli przestrzegania przepisów ustawy o ochronie przyrody, na obszarze brzegów morskich Półwyspu i Mierzei. Wprawdzie przeprowadzono w ww. zakresie jedynie dwie kontrole, jednak podejmowano

⁷ Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK; opinie sporządzono na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku.

⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 210 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

¹⁰ Uprawnienia kontrolne, określone w przepisach art. 123 ustawy o ochronie przyrody, zostały przyznane regionalnym dyrektorom ochrony środowiska z dniem 20 lipca 2010 r. Do tego dnia uprawnienia w tym zakresie przysługiwały wojewodom.

szereg innych działań (ogłędziny i monitoring strefy brzegowej, doraźne czynności inspekcyjne) w celu zapewnienia ochrony przed szkodami i negatywnym oddziaływaniem na środowisko na ww. terenie.

W latach 2011–2013 (I półrocze) Dyrektor RDOŚ prowadził, w przypadku stwierdzenia szkód i negatywnych oddziaływań na środowisko na terenie pasa technicznego, odpowiednie postępowania administracyjne. Stwierdzono jednak przekroczenie terminów załatwiania tych spraw (w ośmiu objętych badaniem postępowaniach). Przewlekłe prowadzenie ww. postępowania Dyrektor RDOŚ tłumaczył niewystarczającym przygotowaniem organizacyjnym i poziomem zatrudnienia w RDOŚ, w stosunku do ilości i trudności prowadzonych spraw [str. 29–30].

2.2.5. Wojewoda w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 19 lipca 2010 r.¹¹ (do 14 listopada 2008 r. – z powodu m.in. braków kadrowych, a od 15 listopada 2008 r. – z powodu błędnego przyjęcia, że ww. uprawnienia przysługują Dyrektorowi RDOŚ) nierzetelnie realizował uprawnienia w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody. Nie korzystał bowiem z ww. uprawnień, ograniczając się do weryfikacji zgłoszeń podległych służb, uprawnionych do identyfikacji i oceny zagrożeń w tym zakresie.

Nie weryfikował również wykonania obowiązku rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych po okresie, na jaki zostały zgłoszone, tłumacząc to brakiem doniesień o niewykonaniu rozbiórki i kompetencji do prowadzenia kontroli na terenie inwestycji. Zdaniem NIK nie było przeszkód, aby weryfikacji wykonania ww. obowiązku dokonywano poprzez bieżące współdziałanie z posiadającym uprawnienia kontrolne w ww. zakresie organem nadzoru budowlanego [str. 31–32].

2.2.6. W latach 2011–2013 (I półrocze) burmistrzowie podejmowali prawidłowe działania w zakresie kształtowania ładu przestrzennego na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei. Organy te występowały do właściwych podmiotów o opinie i uzgodnienia dotyczące projektów miejscowych planów obejmujących ww. tereny, a decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów nieobjętych miejscowymi planami wydawały w uzgodnieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego.

W większości przypadków w sposób niezgodny z przepisami prawa burmistrzowie dokonywali obrotu gminnymi nieruchomościami położonymi na ww. terenie. Ponad połowę (12 z 22) z podpisanych w badanym okresie umów dzierżawy lub użytkowania wieczystego ww. nieruchomości zawarto – m.in. z powodu braku staranności przy weryfikacji sytuacji prawnej nieruchomości – bez wymaganego porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego. W efekcie tej nieprawidłowości tereny pasa technicznego objęte większością ww. umów wykorzystywano (bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego) do celów innych, niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

Naruszanie obowiązujących zasad gospodarowania nieruchomościami położonymi w pasie technicznym wskazuje na kolizję lokalnych celów gospodarczych z obowiązującymi przepisami prawa. Pomijanie Dyrektora Urzędu Morskiego przy podejmowaniu decyzji o oddaniu nieruchomości w dzierżawę bądź użytkowanie wieczyste, powodowało niedopuszczalną prawem dowolność postępowania przy obrocie tymi nieruchomościami, co sprzyja powstawaniu mechanizmów korupcyjnych¹².

¹¹ To jest do dnia, do którego wojewodowie posiadali uprawnienie do przeprowadzania kontroli w powyższym zakresie.

¹² Według przyjętej w NIK definicji mechanizm korupcyjny to nieprawidłowość w działalności kontrolowanej jednostki, która powoduje lub zwiększa ryzyko korupcji.

W latach 2005–2013 (I półrocze) burmistrzowie nie zachowali należytej staranności w zapewnianiu przestrzegania przez kontrahentów warunków realizacji umów dzierżawy i użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w pasie technicznym. W jednej gminie, w trzech z pięciu umów dzierżawy nieruchomości, nie zawarto postanowień dotyczących kontroli przestrzegania warunków umów przez dzierżawców oraz zabezpieczających interesy gminy w przypadku ich nieprzebrzegania. Ponadto dwóch burmistrzów nie podejmowało działań, a jeden podejmował nieskuteczne działania, w celu ustalenia faktycznego stanu zagospodarowania i użytkowania nieruchomości objętych ww. umowami. Niepodejmowanie takich działań wyjaśniano m.in. brakiem informacji o nieprawidłowościach, brakiem wymogu ich prowadzenia i oczekiwaniem na rozstrzygnięcia toczących się postępowań wszczętych przez inne organy. Konieczność działań w ww. zakresie wykazała jednak kontrola NIK, stwierdzając przypadki wykorzystywania nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach lub miejscowych planach, usytuowania na ich terenie obiektów bez wymaganych zezwoleń lub oddania ich części innym podmiotom do użytkowania [str. 33–37].

2.2.7. Dyrektor Urzędu Morskiego w porozumieniu z Dyrektorem RDOŚ podjęli inicjatywę opracowania projektów planów ochrony obszarów Natura 2000 na Półwyspie i Mierzei. Wprawdzie przystąpiono do ich opracowania dopiero w 2010 r., ale spowodowane to było późnym wejściem w życie przepisów wykonawczych, określających tryb i zakres prac koniecznych do sporządzenia projektu planu ochrony. Na podstawie podpisanych z Dyrektorem RDOŚ porozumień, Dyrektor Urzędu Morskiego w 2011 r. zawarł umowy na dofinansowanie prac nad projektami planów, zlecił wykonanie projektów oraz ich opiniowanie. Umowy realizowano zgodnie z harmonogramami [str. 37–39].

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Działalność Dyrektora Urzędu Morskiego skupiała się przede wszystkim na zabezpieczeniu brzegów morskich Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej przed zjawiskiem erozji (na skutek naturalnego oddziaływania wód morskich). Sprawując, w ramach prowadzonego monitoringu brzegów morskich, nadzór i gromadząc dane i informacje, które wskazywały na sukcesywne nasypywanie plaż przy polach kempingowych, co spowodowało przesunięcie w głąb morza linii brzegowej na odległość od 1,5 m do 60 m (na odcinkach o łącznej długości około 3.830 m), nie podjął skutecznych działań zapobiegających temu zjawisku.

W opinii biegłych z zakresu ochrony środowiska z Uniwersytetu Gdańskiego¹³ na odcinkach brzegu morskiego Półwyspu, na których zlokalizowanych było siedem pól kempingowych, w wyniku prowadzonych robót ziemnych oraz presji turystycznej doszło do szkody w znacznych rozmiarach w: gatunkach chronionych¹⁴, siedliskach przyrodniczych wyznaczonych do ochrony w ramach

¹³ Patrz przypis nr 6.

¹⁴ Polegała ona na utracie organizmów żyjących w osadzie dna morskiego, stanowiących pokarm m.in. dla chronionych gatunków ryb i ptaków. Stwierdzono zmniejszenie liczebności niektórych gatunków ptaków, w tym występujących w obszarze Natura 2000. Równolegle zniknęły potencjalne miejsca przystankowe dla migrujących ptaków i miejsca lęgowe. Ponadto na jednym z pól kempingowych zniszczono część siedlisk gatunków roślin objętych ochroną ścisłą (mleczniaka nadmorskiego i astra solnego).

obszarów Natura 2000¹⁵, wodach¹⁶ i powierzchni ziemi¹⁷. Samo funkcjonowanie pól kempingowych kwalifikuje się jako działalność, która wyrządziła szkodę w środowisku i nadal stanowi zagrożenie dla środowiska, a działania organów administracji są nieadekwatne w stosunku do tempa rozwoju sportów wodnych. Podjęcie działań zmierzających do przywrócenia prawidłowego stanu środowiska na opiniowanych obszarach jest możliwe i konieczne z punktu widzenia przyrodniczego i prawnego, przy czym brak jest możliwości bezpośredniego przywrócenia stanu początkowego gatunków zwierząt. W stosunku do chronionych siedlisk podstawowe działania powinny polegać na usunięciu nasypanego obcego podłoża i odtworzeniu pierwotnego przebiegu linii brzegu i warunków głębokościowych, przywróceniu rodzimych roślin siedliskotwórczych (m.in. nasadzeniu trzciny) i zapewnieniu ochrony tych miejsc przed działalnością człowieka. Konieczne jest również ograniczenie funkcji pól kempingowych do granic działek przeznaczonych dla takiego sposobu użytkowania i stworzenie systemu kontroli przestrzegania limitu osobowego wykorzystywania powierzchni pól kempingowych. Do zakończenia czynności kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli nie ukończono opracowania wymaganych przepisami planów ochrony dla obszarów Natura 2000, obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej. Zdaniem NIK, sporządzenie takiego planu, a następnie jego realizacja, przyczyniłyby się do poprawy ochrony brzegów morskich. Opóźnienie w opracowaniu tych planów spowodowane było wydaniem przez Ministra Środowiska przepisów określających tryb i zakres prac koniecznych dla sporządzenia projektów tych planów, dopiero po ponad 16 miesiącach od wejścia w życie delegacji ustawowej¹⁸.

W celu poprawy funkcjonowania skontrolowanych jednostek, Najwyższa Izba Kontroli, oprócz wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, uważa za konieczne podjęcie działań przez:

- 1) **Ministra Infrastruktury i Rozwoju**, dotyczących dokonania analizy obowiązujących uregulowań prawnych i rozważenia potrzeby ich doprecyzowania w zakresie kompetencji organów, których działalność wpływa na skuteczność ochrony brzegów morskich;
- 2) **Dyrektora Urzędu Morskiego**, dotyczących ściślejszej współpracy z innymi organami państwowymi i samorządowymi, mającej na celu poprawę ochrony brzegów morskich przed nielegalną zmianą przebiegu linii brzegowej oraz usytuowaniem w pasie technicznym obiektów budowlanych;
- 3) **Burmistrzów**, dotyczących wyeliminowania mechanizmu korupcjogennego, polegającego na niedopuszczalnej prawem dowolności postępowania przy oddawaniu nieruchomości położonych w pasie technicznym w dzierżawę lub użytkowanie wieczyste, tj. bez porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego.

¹⁵ Siedliska: „Duże płytkie zatoki” (kod 1160), „Laguny przybrzeżne” (kod 1150), „Nadmorskie wydmy szare” (kod 2130), „Inicjalne stadia nadmorskich wydm białych” (kod 2110), „Nadmorskie wydmy białe” (kod 2120), „Lasy mieszane i bory na wydmach nadmorskich” (kod 2180), „Solniska nadmorskie” (kod 1330) i „Nadmorskie wrzosowiska bażynowe” (kod 2140).

¹⁶ Polegała ona na zmianie naturalnej głębokości dna i utracie organizmów żyjących w osadzie dennym. Usunięcie roślin na mniejszych głębokościach spowodowało wzrost roślinnych składników planktonu m.in. glonów, powodując spadek przezroczystości wody, blokując tym samym możliwości życia roślin na większych głębokościach, które stanowią siedliska skorupiaków i mięczaków będących pokarmem ryb.

¹⁷ Trzcinowe szuwały morskie utraciły powierzchnie zasiedlane przez drobne ryby. Zmianie uległo ukształtowanie powierzchni dna i brzegu co miało bezpośrednio wpływ na degradację chronionych siedlisk, a w efekcie spowodowało pogorszenie stanu środowiska.

¹⁸ Art. 29 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody, zobowiązujący ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, dla obszaru Natura 2000: trybu i zakresu prac koniecznych dla sporządzania projektu planu ochrony oraz trybu dokonywania zmian w planie, wszedł w życie 15 listopada 2008 r, a rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000 (Dz. U. Nr 64, poz. 401 ze zm.) weszło w życie 5 maja 2010 r.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

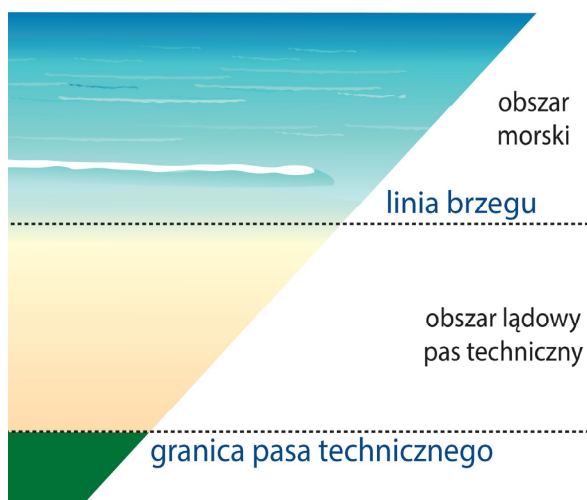
3.1 Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych oraz stanu prawnego

Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Strefa brzegowa, ważna ze względów przyrodniczych i gospodarczych, ulega erozji na skutek naturalnego oddziaływania wód morskich. Brzegi morskie Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej ze względu na swoje walory (np. Zatoka Pucka ze względu na małą głębokość, temperaturę wody i siłę wiatrów jest jednym z najlepszych akwenów do uprawiania windsurfingu i kitesurfingu w Europie) są ponadto poddawane wzrastającej presji, wynikającej z ich wykorzystaniem przez człowieka do celów turystycznych. Powstają przy nich liczne obiekty turystyczne, w tym pola kempingowe. W pasie technicznym Półwyspu funkcjonuje dziewięć pól kempingowych, w tym sześć na nieruchomościach stanowiących własność gmin. Od połowy lat 90-tych XX wieku prowadzący pola kempingowe sukcesywnie podejmują nielegalne działania inwestycyjne, zmierzające do maksymalnego wykorzystania powierzchni użytkowanych nieruchomości i sąsiadujących z nimi nieruchomości Skarbu Państwa, a także powiększania powierzchni przez nasypywanie plaż na obszarze morskim. Problemu nasypywania plaż nie zidentyfikowano dotychczas na brzegach morskich Mierzei, co może być związane z mniejszą presją turystyczną (na Mierzei funkcjonuje jedno pole kempingowe, którego obszaru dotychczas nie włączono do pasa technicznego).

Półwysep Helski z Zatoką Pucką i Mierzeja Wiślana z Zalewem Wiślanym znajdują się – odpowiednio – na terenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego (dalej: „NPK”) i Parku Krajobrazowego Mierzeja Wiślana, obszarów chronionych z uwagi na ich wartości przyrodnicze, historyczne oraz walory krajobrazowe. Ponadto, ze względu na znajdujące się na nich ostoje ptasie oraz siedliska przyrodnicze, Półwysep i Mierzeja objęte są ochroną w ramach systemu Natura 2000.

Schemat nr 1
Brzeg morski



Źródło: Opracowanie własne.

Zdjęcie nr 1
Brzeg morski



Źródło: © World travel images - Fotolia.com

Charakterystyka stanu prawnego

Do najważniejszych organów realizujących zadania związane z ochroną brzegów morskich przed niezgodną z prawem zmianą przebiegu linii brzegowej należy dyrektor urzędu morskiego, będący terenowym organem administracji morskiej. Zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy o obszarach morskich, do organów administracji morskiej należą m.in. kwestie uzgadniania decyzji w sprawie wydawania

pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń budowlanych na obszarze pasa technicznego, morskich portów i przystani, morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, jak również wszelkich innych decyzji dotyczących zagospodarowania tego pasa (pkt 10), budowy, utrzymywania i ochrony umocnień brzegowych, wydm i zalesień ochronnych w pasie technicznym (pkt 11) oraz wykonywania zadań w dziedzinie ochrony środowiska morskiego i ochrony przed powodzią zgodnie z przepisami Prawa wodnego (pkt 26a¹⁹). Art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich stanowi, że pozwolenia wodnoprawne, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzje o pozwoleniu na budowę oraz decyzje w sprawie zmian w zalesianiu, zadrzewianiu, tworzeniu obwodów łowieckich, a także projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego województwa, dotyczące pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego.

Przepisy dotyczące pasa nadbrzeżnego zawarte są w ustawie o obszarach morskich. Zgodnie z art. 36 ust. 1 tej ustawy, pasem nadbrzeżnym jest obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego. W skład pasa nadbrzeżnego wchodzi: pas techniczny – stanowiący strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz pas ochronny – obejmujący obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego (art. 36 ust. 2 ustawy o obszarach morskich). Granice pasa technicznego oraz pasa ochronnego określa, po uzgodnieniach z właściwymi podmiotami, dyrektor właściwego urzędu morskiego. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich pas techniczny może być wykorzystywany do innych celów niż wymieniony w art. 36 ust. 2 pkt 1 (utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska) wyłącznie za zgodą właściwego organu administracji morskiej, który jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania.

Realizowane na obszarze pasa technicznego roboty budowlane powinny być wykonywane zgodnie z przepisami Prawa budowlanego. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego oraz wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych Prawem budowlanym należą do obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (art. 81 ust 1 Prawa budowlanego). Do właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej należą sprawy określone w ustawie i niezastrzeżone do właściwości innych organów, w tym m.in. wydawanie pozwoleń na budowę, a także przyjmowanie zgłoszeń budowy lub robót budowlanych oraz zgłoszeń zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego. W sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich, morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, a także na innych terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego, organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji jest wojewoda. Natomiast do właściwości organów nadzoru budowlanego należą zadania i kompetencje wskazane w Prawie budowlanym, w tym m.in. kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego oraz kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej.

¹⁹ Należy zauważyć, że wykonywanie zadań w dziedzinie ochrony środowiska morskiego zostało przypisane organom administracji morskiej poprzez zmianę art. 42 ust. 2 pkt 26a ustawy o obszarach morskich dopiero 7 marca 2013 r. (art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2013 r., poz. 165).

Organem nadzoru budowlanego pierwszej instancji na terenie pasa technicznego i obszarów morskich jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (art. 83 ust. 3 Prawa budowlanego). Natomiast w stosunku do obu ww. organów funkcje organu wyższego stopnia pełni Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (art. 82 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego). Zgodnie z art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego mogą dokonywać czynności kontrolnych. Przy czym organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia mają prawo wstępu do obiektu budowlanego, jak i na teren budowy (art. 81a ust. 1 pkt 1 i 2). Upoważnień takich nie posiadają organy administracji architektoniczno-budowlanej.

W art. 3 Prawa budowlanego zawarte są definicje podstawowych pojęć używanych w przepisach tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami, przez: „obiekt budowlany” – należy rozumieć budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami oraz obiekt małej architektury (pkt 1); przez „budowlę” – należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową (pkt 3); przez „obiekt liniowy” – należy rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa naziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego (pkt 3a); a przez „roboty budowlane” – należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (pkt 7). W żadnej z ww. definicji nie została wymieniona sztucznie usypana plaża. Wprawdzie wymienione w tych definicjach obiekty i urządzenia nie stanowią katalogów zamkniętych, jednakże specyfika takiego obiektu, jak sztucznie usypana plaża, nie pozwala na jednoznaczne i nie budzące wątpliwości zaliczenie go do obiektów budowlanych, ani do budowli, ani do obiektów liniowych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, a tym samym jednoznaczne uznanie, że wszystkie roboty związane z usypywaniem sztucznych plaż, są robotami budowlanymi w rozumieniu tej ustawy. Jednak w przypadku niektórych prac, polegających w szczególności na przemieszczeniu materiału ziemnego, jego rozplantowaniu i uformowaniu nasypu (powstaniu budowli ziemnej), skutkujących nie tylko podwyższeniem rzędnej terenu, ale i zwiększeniem powierzchni terenu, co w konsekwencji doprowadza do nadbudowy w stosunku do naturalnej linii brzegowej, istnieją przesłanki do uznania tych robót za roboty budowlane w rozumieniu Prawa budowlanego.

Obszary Półwyspu Helskiego oraz Zalewu Wiślanego podlegają ochronie w ramach obszaru Natura 2000. Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jest formą ochrony przyrody, której głównym celem funkcjonowania jest zachowanie określonych typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków, które

uważa się za cenne i zagrożone w skali całej Europy. Jej podstawą prawną jest dyrektywa Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa²⁰ oraz dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory²¹, których założenia implementowano do polskiego porządku prawnego ustawą o ochronie przyrody. Nadzór nad obszarem Natura 2000, poza przypadkiem, gdy obszar Natura 2000 obejmuje w całości lub w części obszar parku narodowego²², sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska²³, a na obszarach morskich – dyrektor urzędu morskiego (art. 27a ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody na obszarach Natura 2000 nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000. Jeżeli działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 zostały podjęte bez uzyskania wymaganego zezwolenia, uzgodnienia lub decyzji, w przypadku obszaru morskiego dyrektor właściwego urzędu morskiego wydaje decyzję, w której nakazuje, w zależności od potrzeb, ich natychmiastowe wstrzymanie lub podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych (art. 37 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody).

Zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku określa ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku. W przypadku wystąpienia szkody, podmiot korzystający ze środowiska uzgadnia warunki przeprowadzenia działań naprawczych z organem ochrony środowiska (art. 13 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku).

Ustawą o ustanowieniu POBM wprowadzono wieloletni program (który ma być realizowany w latach 2004–2023) obejmujący swoim zakresem przedsięwzięcia mające na celu zabezpieczenie brzegów morskich przed zjawiskiem erozji. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy program ten jest realizowany przez dyrektorów urzędów morskich. Program jest finansowany z budżetu państwa oraz środków pozabudżetowych. Planowane szczegółowe nakłady na realizację zadań programu w latach 2004–2023 (według poziomu cen z 2001 r.) określa załącznik do ustawy. Program obejmuje zadania dotyczące m.in. budowy, rozbudowy i utrzymywania systemów zabezpieczenia przeciwpowodziowego, zapewnienia stabilizacji linii brzegowej, zapobiegania zanikowi plaż, monitorowania i badania aktualnego stanu brzegu morskiego, mające na celu wskazanie koniecznych i niezbędnych działań zmierzających do ich ratowania.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań (art. 3 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), ale odbywa się przy udziale m.in. organów odpowiedzialnych za ochronę przyrody i utrzymanie linii brzegu morskiego, opiniujących i uzgadniających projekty miejscowego planu. W przypadku braku planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 4 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy), która także podlega uzgodnieniu z tymi organami (art. 53 ust. 4 ww. ustawy).

²⁰ Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 20, poz. 7 ze zm.

²¹ Dz. U. UE. L. z 1992 r., Nr 206, poz. 7 ze zm.

²² Sprawującym nadzór nad obszarem 2000 w granicach parku narodowego jest dyrektor parku narodowego (art. 32 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody).

²³ Do 7 listopada 2008 r., tj. do dnia wejścia w życie art. 123 ust. 1 ustawy o środowisku, ww. zadania należały do właściwości wojewody.

Z uwagi na istotne znaczenie stanowiących własność Skarbu Państwa obszarów morskich z pasem nadbrzeżnym, nie podlegają one przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych (art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju²⁴). Organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta (art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), a prawa właścicielskie do wód morza terytorialnego, morskich wód wewnętrznych z wodami Zatoki Gdańskiej wykonuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (art. 11 ust. 1 Prawa wodnego). Gospodarowanie tym mieniem należy do obowiązków dyrektorów urzędów morskich, którym powierzono jego trwały zarząd (art. 14 ust. 4 w związku z art. 217 ust. 1 ww. ustawy). Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego powinno odbywać się w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jednostki samorządu terytorialnego dokonują sprzedaży gminnych nieruchomości położonych w pasie technicznym, oddają je w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę w porozumieniu z dyrektorem urzędu morskiego (art. 19 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Zabezpieczenie brzegów morskich przed erozją

Realizacja potrzeb w zakresie zabezpieczenia brzegów morskich przed erozją

W celu określenia potrzeb w zakresie ochrony brzegów morskich Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej przed erozją, w latach 2005–2013 (I półrocze) Dyrektor Urzędu Morskiego prowadził ich monitoring (m.in.: monitoring lotniczy brzegu morskiego metodą skanowania laserowego, pomiary geodezyjne profili strefy plaży oraz położenia linii brzegu, pomiary batymetryczne określające stan podbrzeża i kontrole). Potrzeby te na poszczególne lata określał w rocznych planach zadań. W planach na lata 2005–2013 (I półrocze) ujęto zadania określone w ustawie o ustanowieniu POBM oraz inne potrzeby wynikające z bieżących analiz stanu brzegów morskich, które realizował ze środków budżetu państwa przeznaczonych na POBM.

W latach 2005–2013 (I półrocze) Urząd Morski realizował wszystkie zadania ujęte w POBM w rejonie Zalewu i na wszystkich odcinkach w rejonie Półwyspu.

W związku z pracami nad nowelizacją POBM Dyrektor Urzędu Morskiego przedstawił Ministerstwu Infrastruktury²⁵ w piśmie z 19 lutego 2010 r. informację, z której wynikała potrzeba objęcia ochroną w ramach POBM następujących odcinków brzegu morskiego Półwyspu: km 36,0–36,8 (cypel Półwyspu Helskiego – miasto Hel), km 44,4–50,1 (Jurata), km 65,00–70,05 (Chałupy–Władysławowo) oraz objęcia monitoringiem i badaniami dotyczącymi ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego całego Półwyspu oraz Mierzei od strony Zatoki Gdańskiej²⁶.

Z zadań z zakresu ochrony brzegów morskich na Półwyspie i Mierzei, ujętych w rocznych planach Urzędu Morskiego na lata 2005–2013, z powodu konieczności realizacji pilniejszych potrzeb w tym zakresie, nie wykonano następujących zadań ujętych także w ustawie o ustanowieniu POBM:

²⁴ Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

²⁵ Obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

²⁶ Obowiązujący POBM obejmuje monitorowanie i badanie dotyczące ustalenia aktualnego stanu wybranych odcinków brzegu morskiego Półwyspu Helskiego. Nie obejmuje natomiast swoim zakresem brzegu morskiego Mierzei Wiślanej od strony Zatoki Gdańskiej.

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

Z przyznanych środków finansowych na realizację POBM w latach 2005–2013 (I półrocze) w rejonie Półwyspu i Zalewu Dyrektor Urzędu Morskiego nie wykorzystał:

- w 2010 r. – 517,1 tys. zł na realizację zadań w rejonie Półwyspu, m.in. z powodu ograniczenia zakresu robót związanych ze sztucznym zasilaniem w związku z niesprzyjającymi warunkami pogodowymi (zadania te zakończono w 2011 r.) i odstąpieniem od wykonania analizy potrzeb i szans poprawy stanu brzegu poprzez ostrogi na odcinku od nasady do km 4,5 z powodu trudności w znalezieniu wykonawcy;
- w 2011 r. – 185,4 tys. zł na realizację zadań w rejonie Półwyspu, z powodu niezakończenia części robót związanych z remontem i odbudową ostróg w związku z niesprzyjającymi warunkami pogodowymi (zadania te zakończono w 2012 r.);
- w I półroczu 2013 r. – 7,6 tys. zł z powodu przedłużającej się procedury uzgadniania z RDOŚ spraw dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanej budowy palisady w rejonie Piasków (rejon Zalewu).

Badanie wybranych wydatków dokonanych w latach 2011–2013 (I półrocze) wykazało, że Dyrektor Urzędu Morskiego wykorzystał środki w wysokości 2.580,1 tys. zł, otrzymane z budżetu państwa na realizację POBM, na realizację pięciu zadań z zakresu ochrony brzegów morskich innymi metodami niż określone POBM²⁷, z tego:

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

podczas gdy na tych odcinkach POBM przewidywał system przesyłowy (w przypadku km 3,39–4,12) i sztuczne zasilanie (na wszystkich ww. odcinkach).

Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu Morskiego wynika m.in., że zastosowano skuteczniejsze – w jego ocenie – techniczne metody zabezpieczeń.

²⁷ Obecnie trwają prace nad nowelizacją ustawy o ustanowieniu POBM, które obejmują m.in. zmiany zakresu zadań realizowanych w ramach POBM, uwzględniające propozycje Dyrektora Urzędu Morskiego, w tym zadania nieujęte w ustawie o ustanowieniu POBM sfinansowane w latach 2011–2013 (I półrocze) ze środków otrzymanych na realizację POBM.

Utrzymanie budowli ochrony brzegu morskiego

W rejonie Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej usytuowanych było łącznie 28 budowli ochronnych brzegu morskiego, m.in. takich jak: wały przeciwsztormowe, falochrony i opaski brzegowe. Badanie dokumentacji dotyczącej kontroli stanu technicznego dziesięciu z nich, przeprowadzonych w latach 2011–2013 (I półrocze) na zlecenie Dyrektora Urzędu Morskiego, wykazało że:

- poddawane one były w latach 2011–2013 (I półrocze) wymaganym okresowym kontrolom stanu technicznego przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane, ale w pięciu przypadkach nie poddano ich kontrolom z wymaganą częstotliwością. Dwa przeciwsztormowe wały ziemne, dwie opaski-palisady drewniane z narzutem kamiennym i okładziny skarp jednego umocnienia brzegu, poddano takim kontrolom raz w roku, pomimo że zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych²⁸ (dalej: „rozporządzenie w sprawie kontroli”), kontrole takich obiektów i okładzin skarp umocnień brzegu przeprowadza się co pół roku. Przyczyną tej nieprawidłowości było – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Urzędu Morskiego i Zastępcy Głównego Inspektora Inspektoratu Ochrony Wybrzeża (dalej: „IOW”)²⁹ – nieprecyzyjne określenie w przepisach częstotliwości kontroli takich budowli i przyjęcie, że wymóg prowadzenia kontroli co pół roku dotyczy budowli zlokalizowanych na wodach morskich. W ocenie NIK przepisy § 68 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie kontroli konkretnie wskazują częstotliwość kontroli wymienionych tam budowli. Przepisy ww. rozporządzenia nie wprowadzają od tego wyjątków, np. wyłączając z tego obowiązku budowle zlokalizowane na wodach morskich. Ponadto, zgodnie z § 3 pkt 4 lit b tego rozporządzenia, ilekroć jest w nim mowa o „budowli morskiej”, rozumie się przez to nie tylko budowlę usytuowaną na obszarach morskich, ale także w rejonie bezpośredniego kontaktu z akwenami morskimi: w tym w pasie technicznym wybrzeża morskiego oraz w portach i przystaniach morskich;
- stan techniczny ośmiu budowli był dobry, jednej niezadowolający, a jednej zły. W odniesieniu do sześciu budowli w kolejnych protokołach okresowych kontroli stanu technicznego zawarto zalecenia pokontrolne dotyczące usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków, ale nie zostały one wykonane³⁰. Główną przyczyną braku realizacji zaleceń pokontrolnych – jak wynika z wyjaśnień Głównego Inspektora IOW – było uznanie, że stan budowli nie stanowi zagrożenia, a także ograniczone środki finansowe. Niewykonanie w kolejnych latach zaleceń pokontrolnych spowodowało pogorszenie stanu technicznego jednej z ww. budowli z „dobrego” na „niezadowolający”, a innej³¹ – z „mogącego spełniać swoją funkcję” na „zły”.

²⁸ Dz. U. Nr 206, poz. 1516.

²⁹ Komórki organizacyjnej Urzędu Morskiego, której Dyrektor Urzędu Morskiego w regulaminie organizacyjnym przypisał m.in. utrzymanie budowli ochrony brzegu morskiego i dokonywanie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych usytuowanych w pasie technicznym.

³⁰ Nie wykonano m.in.: remontu konstrukcji palisady opaski-palisady drewnianej z narzutem kamiennym (brzeg Zatoki Puckiej – Chałupy) na odcinku km 69,25–69,54, uzupełnienia ubytków zaplecza konstrukcji i narzutu kamiennego oraz wymiany elementów konstrukcji opaski-palisady drewnianej z narzutem kamiennym (brzeg Zalewu Wiślanego – rejon Piasków) na odcinku km 96,30–97,05, uzupełnienia ubytków betonu w konstrukcji i zabezpieczenia antykorozyjnego klamer włączonych falochronu brzegowego (bulwar w Helu) na odcinku km H 37,35–37,68, uzupełnienia braków w narzucie i zasypu za konstrukcją wału przeciwsztormowego ziemnego (brzeg Zatoki Puckiej – Chałupy) na odcinku km H 64,037–65,14, uzupełnienia narzutu kamiennego opaski brzegowej (brzeg Zatoki Puckiej–Jastarnia–Jurata) na odcinku km H 46,00–46,57, uzupełnienia zasypu za konstrukcją i ubytków w narzucie kamiennym żelbetowej opaski brzegowej (brzeg Zatoki Puckiej–Jastarnia–Jurata) na odcinku km H 60,68–62,10.

³¹ Opaska-palisada drewniana z narzutem kamiennym (brzeg Zatoki Puckiej – Chałupy) na odcinku km 69,25–69,54.

Na odcinkach brzegu morskiego, sztucznie zasilanych w latach 2011–2012 na zlecenie Dyrektora Urzędu Morskiego, wykonano pomiary do określenia przyrostu przekroju brzegu morskiego po wykonaniu sztucznego zasilania wymagane § 22 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie kontroli. W 2012 r. wykonano pomiary w celu określenia ubytku materiału zasilającego na odcinkach zasilonych w 2011 r., wymagane § 22 ust. 3 ww. rozporządzenia. Sztuczne zasilanie brzegu morskiego polegało na wykonaniu robót czerpalno-refulacyjnych w celu odbudowy elementów brzegu morskiego (wydmy, plaży i podbrzeża) m.in. czerpanie piasku z dna morza, jego transport i odłożenie na brzeg morski oraz jego uformowanie w celu osiągnięcia wymaganego profilu.

3.2.2. Nadzór i kontrola w zakresie ochrony brzegów morskich oraz prowadzenie przez właściwe organy postępowań administracyjnych i egzekucyjnych, w tym wykorzystanie informacji o nielegalnym zagospodarowaniu brzegów morskich oraz współpracy w tym zakresie

3.2.2.1. W latach 2005–2013 (I półrocze) pracownicy Urzędu Morskiego przeprowadzili na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei m.in. 62 kontrole, z tego:

- w latach 2005–2010: 20 dotyczących odcinków pasa technicznego, na których zlokalizowane były pola kempingowe – wszystkie na Półwyspie³² (jedną na wniosek, a pozostałe z własnej inicjatywy). Czynności te wykazały m.in.: wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem części piasku przekazanego przez Urząd Morski na odbudowę brzegu prowadzącemu jedno z pól kempingowych³³, wykonanie robót ziemnych niezgodnie z zaleceniami Urzędu Morskiego (piaskiem pobranym z brzegu zatoki dokonano niwelacji terenu i poszerzenia plaży, doprowadzając do zasypania naturalnego wału wydmowego), prowadzenie robót budowlanych, w trakcie których zniszczono fragment trzcinowiska, prowadzenie bez zezwolenia Dyrektora Urzędu Morskiego budowy i modernizacji dróg dojazdowych, bezprawne użytkowanie terenów Skarbu Państwa (ustawiano na nich obiekty budowlane, przyczepy kempingowe i namioty oraz parkowano samochody) oraz przypadki prowadzenia robót ziemnych (przywożenie, składowanie, rozgarnięcie piasku, ziemi lub żwiru, niwelacja terenu, podniesienie rzędnej brzegu, uzupełnianie ubytków plaży i jej profilowanie, dosypywanie piasku na brzegu i poszerzenie plaży);
- w latach 2011–2013 (I półrocze): 42 dotyczące wybranych odcinków pasa technicznego Półwyspu i Mierzei (cztery w wyniku otrzymanych zawiadomień lub wniosków, a pozostałe z własnej inicjatywy). Spośród ww. czynności 22 dotyczyły pól kempingowych położonych w pasie technicznym Półwyspu³⁴, przy czym w jednym przypadku kontrola dotyczyła dwóch pól kempingowych, a w pozostałych przypadkach pojedynczych pól kempingowych i odcinków brzegu morskiego. Kontrole te wykazały m.in. nieprawidłowości: uszkodzenia struktury wału przeciwpowodziowego i zniszczenie roślinności (w tym trzcinowiska), a na polach kempingowych przypadki bezprawnego użytkowania terenów Skarbu Państwa (ustawiono na nich obiekty budowlane i przyczepy kempingowe) oraz przypadki prowadzenia robót ziemnych (składowania ziemi, nasypiania piasku na brzegu morskim i niwelacji terenu).

³² Z tego: po jednej w 2005 r., 2006 r. i 2008 r., osiem w 2007 r., cztery w 2009 r. i pięć w 2010 r. Z ww. kontroli 17 obejmowało pojedyncze pola kempingowe, jedna (przeprowadzona w 2009 r.) – sześć pól kempingowych, a dwie (przeprowadzone w 2010 r.) – odpowiednio sześć i osiem pól kempingowych.

³³ W notatce służbowej dokumentującej ustalenia kontroli podano, że istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania go do podniesienia rzędnej terenu.

³⁴ W poszczególnych latach odpowiednio: 15, cztery i trzy.

Dyrektor Urzędu Morskiego w latach 2011–2013 (I półrocze) przeprowadził jedno postępowanie dotyczące wykroczenia przeciwko przepisom porządkowym³⁵ na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei, które terminowo zakończył decyzją nakładającą karę. Od decyzji nie wniesiono odwołania.

Analiza dokumentacji z przeprowadzonych kontroli wykazała, że w wyniku siedmiu kontroli stwierdzono naruszenie zakazów określonych w przepisach porządkowych na ośmiu polach kempingowych położonych na terenie pasa technicznego:

- parkowania pojazdów poza oznaczonymi parkingami, przejściami i drogami oraz biwakowania na plażach i wydmach³⁶ na trzech polach kempingowych, w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2010 r.;
- użytkowania terenu w pasie technicznym bez udokumentowanego prawa do dysponowania terenem³⁷ (i jednocześnie zakazu parkowania pojazdów i prowadzenia działalności gospodarczej połączonej z lokalizowaniem obiektów budowlanych bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego³⁸) na pięciu polach kempingowych, w wyniku kontroli³⁹ przeprowadzonych: w 2011 r. (dwóch kontroli na pięciu polach kempingowych) i w 2012 r. (jednej kontroli na czterech polach kempingowych);
- wznoszenia wszelkiego rodzaju obiektów i urządzeń w nadbrzeżnym pasie technicznym i przyległym pasie wód morskich bez uzyskania zezwolenia Dyrektora Urzędu Morskiego⁴⁰ na sześciu polach kempingowych, w wyniku kontroli⁴¹ przeprowadzonych: w 2009 r. (jednej kontroli na dwóch polach kempingowych), w 2010 r. (jednej kontroli na trzech polach kempingowych), w 2010 r. (jednej kontroli na pięciu polach kempingowych i jednej – na jednym polu kempingowym).

Dyrektor Urzędu Morskiego nie wszczął w ww. przypadkach postępowań w sprawie wymierzenia kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnych za wykroczenia przeciwko ww. przepisom porządkowym, mimo takiego obowiązku określonego w art. 57 w związku z art. 56 pkt 9 ustawy o obszarach morskich.

Kontrole dotyczące lokalizacji obiektów budowlanych ograniczały się wyłącznie do obiektów, których lokalizacja była uzgadniana z Dyrektorem Urzędu Morskiego, pomijając pozostałe. Tymczasem badanie NIK 41 obiektów budowlanych zlokalizowanych w pasie technicznym wykazało, że w przypadku 34 obiektów (w tym 19 na polach kempingowych na Półwyspie) inwestorzy nie wystąpili do Dyrektora Urzędu Morskiego o zgodę na ich lokalizowanie. Przyczyną braku weryfikacji legalności lokalizacji obiektów było przekonanie Dyrektora Urzędu Morskiego, że nie ma on kompetencji ustawowych do podejmowania takich działań. Tymczasem, zgodnie z art. 49 ustawy o obszarach morskich, dyrektorzy urzędów morskich sprawują nadzór nad przestrzeganiem przepisów tej ustawy, a więc również przepisu art. 37 ust. 1 (stanowiącego, że pas techniczny może być wykorzystywany do innych

³⁵ Wprowadzonym zarządzeniem nr 3 lub zarządzeniem nr 3 z 11 maja 2001 r.

³⁶ Określonego w § 5 pkt 6 i 7 zarządzenia nr 3 z 11 maja 2001 r.

³⁷ Określonego w § 4 ust. 1 pkt 9 zarządzenia nr 3.

³⁸ Określonego § 4 ust. 2 pkt 2 i 4 zarządzenia nr 3.

³⁹ Kontrole wykazały użytkowanie terenów Skarbu Państwa (w tym m.in. poza prawną linią brzegu morskiego ustaloną w 1997 r.) bez tytułu prawnego (postawiono na nich przyczepy kempingowe).

⁴⁰ Określonego § 6 pkt 3 zarządzenia nr 3 z 11 maja 2001 r.

⁴¹ Kontrole wykazały m.in. przypadki prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie dróg dojazdowych i wybudowania m.in. domków letniskowych, wiat na sprzęt żeglarski, drewnianego pomostu.

celów niż wymieniony w art. 36 ust. 2 pkt 1 za zgodą właściwego organu administracji morskiej, który jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania). Wobec tego, nadzoru w ww. zakresie nie można ograniczać wyłącznie do weryfikacji dokonywanych lub dokonanych uzgodnień, pomijając sam obowiązek uzyskania takiej zgody. Obowiązek taki wynika również z przepisów porządkowych wprowadzonych na terenie pasa technicznego zarządzeniem nr 3, w którym Dyrektor Urzędu Morskiego przypisał odpowiednim komórkom organizacyjnym Urzędu Morskiego m.in. nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem: zakazu (bez uprzedniego zezwolenia Dyrektora Urzędu Morskiego) prowadzenia działalności gospodarczej połączonej z lokalizowaniem trwałych i tymczasowych obiektów budowlanych oraz konstrukcji w celach handlowo-usługowych, promocyjno-reklamowych, sportowych i rozrywkowych oraz wymogu spełnienia warunków określonych w decyzjach wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego i wymogów określonych Prawem budowlanym, dotyczących zagospodarowania pasa technicznego i lokalizacji obiektów i urządzeń budowlanych⁴². Za naruszenie ww. przepisów grozi kara pieniężna wymierzana przez Dyrektora Urzędu Morskiego na podstawie art. 57 w związku z art. 56 pkt 9 ustawy o obszarach morskich. Ponadto zgoda taka, stosownie do art. 30 ust. 2 i art. 32 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, wymagana jest do uzyskania pozwolenia na budowę i przy zgłoszeniu budowy obiektów budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. Obiekty budowlane wybudowane bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy, na podstawie art. 48 i 49b Prawa budowlanego, podlegają rozbiórze, przy czym w przypadku zgodności z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz gdy nie naruszają przepisów, w tym techniczno-budowlanych, mogą zostać zalegalizowane.

Dyrektor Urzędu Morskiego nie podjął czynności mających na celu powstrzymanie przypadków naruszenia prawa własności gruntów Skarbu Państwa i dochodzenie wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie tych gruntów, pomimo stwierdzenia bezprawnego ich wykorzystywania do prowadzenia działalności gospodarczej przez prowadzących pięć pól kempingowych, zlokalizowanych na terenie pasa technicznego Półwyspu, w trakcie kontroli przeprowadzonej 23 lipca i 4 sierpnia 2010 r. Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu Morskiego wynika, że przyczyną niepodjęcia czynności w ww. sprawach było oczekiwanie na rozstrzygnięcia prokuratury i sądu w dwóch innych sprawach, dotyczących takich samych nieprawidłowości, w których Dyrektor Urzędu Morskiego podjął odpowiednie działania. Zdaniem NIK niepodjęcie ww. czynności przez Dyrektora Urzędu Morskiego jako podmiotu, który sprawuje trwały zarząd nad tym terenem na podstawie art. 217 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 Prawa wodnego i gospodaruje nim na podstawie art. 14 ust. 4 tej ustawy, nie może uzasadniać oczekiwanie na rozstrzygnięcia prokuratury i sądu w innych sprawach.

Pomimo prowadzenia monitoringu brzegów morskich, w tym pomiarów linii brzegu i bieżącej kontroli (obchodów) całej linii brzegu Półwyspu, Dyrektor Urzędu Morskiego dopuścił do zmian ukształtowania tych terenów w rejonach, w których zlokalizowane są pola kempingowe (podwyższenie rzędnej terenu, powiększenie powierzchni plaż i zmiana linii brzegu), wbrew przepisom art. 88l ust. 1 pkt. 3 Prawa wodnego oraz do zagospodarowania obszaru morskich wód wewnętrznych (poprzez usypanie na tym obszarze plaż) bez zatwierdzenia przez Dyrektora Urzędu Morskiego, wymaganego art. 37 ust. 4 ustawy o obszarach morskich. Powiększenie powierzchni plaż spowodowało ingerencję w obszary chronione w ramach sieci obszarów Natura 2000⁴³

⁴² Określonego w § 4 ust. 2 pkt. 4 i § 5 zarządzenia nr 3.

⁴³ Sieć Natura 2000 obejmuje m.in. specjalne obszary ochrony ptaków: m.in. Zatoka Pucka (kod obszaru PLB220005) oraz specjalne obszary ochrony siedlisk, m.in.: Zatoka Pucka i Półwysep Helski (kod obszaru PLH220032).

poprzez ich częściowe zasypanie. Zgodnie z art. 27a ust. 2 ustawy o ochronie przyrody nadzór nad obszarem Natura 2000 na obszarach morskich sprawuje dyrektor urzędu morskiego. Dyrektor Urzędu Morskiego nie prowadził postępowań administracyjnych na podstawie art. 37 ustawy o ochronie przyrody, w sprawie działań mogących znacząco oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszar znajdujący się na liście proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty podjętych na obszarach morskich. Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu Morskiego wynika, że ustalenia przeprowadzonych kontroli wskazujące na możliwość naruszenia przepisów ustawy o ochronie przyrody nie dotyczyły obszarów morskich. Tymczasem z opinii specjalistów z zakresu ochrony środowiska z 2014 r., sporządzonej na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku wynika, że wskutek wykonywania robót polegających na nanoszeniu materiału ziemnego i powiększaniu powierzchni plaż na obszarach przyległych, na siedmiu polach kempingowych położonych na terenie pasa technicznego Półwyspu doszło na obszarach morskich do zniszczeń w świecie roślinnym i zwierzęcym o znacznych rozmiarach. M.in. zmniejszeniu uległa powierzchnia chronionego w ramach obszarów Natura 2000 siedliska „Duże płytkie zatoki” (kod 1160) i siedliska o znaczeniu priorytetowym – „Przybrzeżne laguny” (kod 1150). Zniszczeniu uległa m.in. zewnętrzna, położona najbliżej lądu strefa siedliska przyrodniczego – trzcinowiska (szacowana potencjalnej powierzchnia utraconych trzcinowisk wyniosła 6,55 ha⁴⁴ na odcinkach brzegu o łącznej długości około 2.656 m⁴⁵) oraz dno w strefie przybrzeżnej (zniszczona powierzchnia dna wskutek pobierania piasku wyniosła 3,36 ha, a zasypana powierzchnia dna – 3,43 ha⁴⁶).

Z pomiarów geodezyjnych linii brzegu morskiego dokonanych przez Urząd Morski lub na jego zlecenie w latach: 2005, 2009, 2012 i w lipcu 2013 r. wynikało, że na odcinkach pasa technicznego, na których zlokalizowanych było dziewięć pól kempingowych, do połowy lipca 2013 r.⁴⁷ przybyło (względem prawnej linii brzegu morskiego z 1997 r.) łącznie 7,12 ha obszarów lądowych (plaż). Pomiary przeprowadzone: w 2005 r. wykazały powiększenie obszaru na ośmiu polach kempingowych, w 2009 r. – dalsze powiększenie obszaru pięciu pól kempingowych, w 2012 r. – dalsze powiększenie obszaru trzech pól kempingowych, a z pomiarów wykonanych w 2013 r. wynika, że nastąpiła względna stabilizacja lub zmniejszenie powierzchni wcześniej powiększonych obszarów. Z opinii sporządzonych na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku przez specjalistę z dziedziny geologii i opinii biegłego z zakresu budownictwa wynika, że powiększenie ww. obszarów powstało m.in. w wyniku prowadzonych tam robót budowlanych.

Przyczyną nieodpowiedniego nadzoru sprawowanego przez Dyrektora Urzędu Morskiego było m.in. nierzetelne wykorzystanie informacji uzyskanych w wyniku prowadzonego monitoringu stanu brzegów morskich. Ustalenia przeprowadzonych kontroli, dotyczące robót ziemnych prowadzonych na tych terenach, w powiązaniu z wynikami ww. pomiarów, wskazywały na bardzo wysokie ryzyko nielegalnego zagospodarowania obszarów morskich przez powiększenie obszarów plaż i negatywne oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000, ale Dyrektor Urzędu Morskiego nie podjął skutecznych działań w celu wstrzymania takich robót lub działań zapobiegawczych i naprawczych.

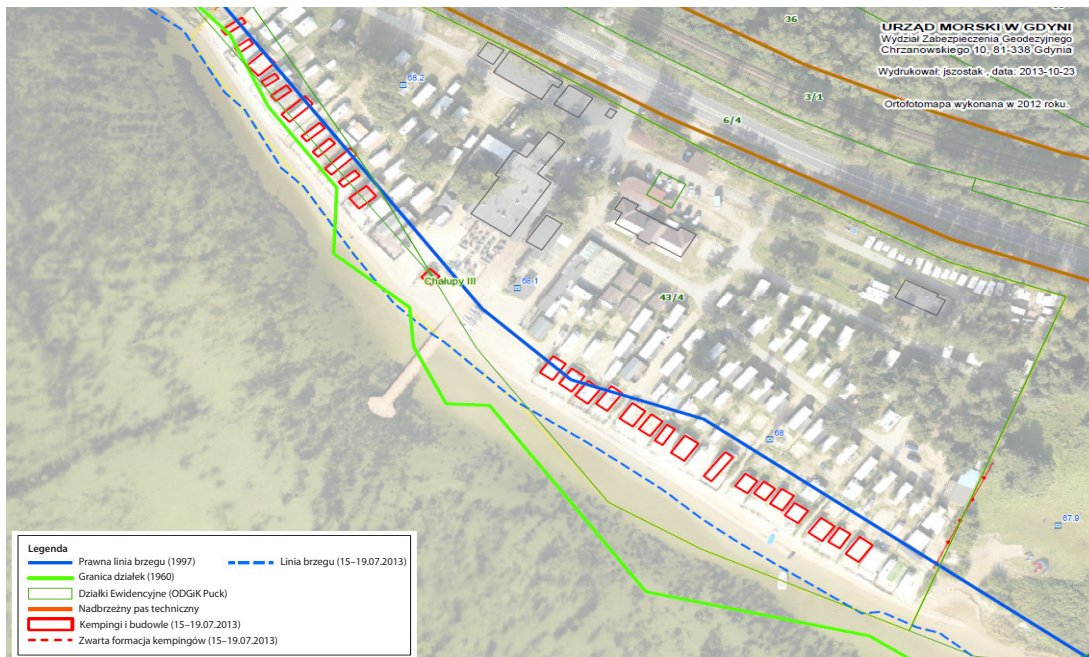
⁴⁴ Obliczona w oparciu o średnią rzeczywistą szerokość trzcinowisk w rejonie analizy wynoszącą 21,4 m.

⁴⁵ Długość linii brzegowej wyznaczono z ortofotomapy Półwyspu z 2004 r.)

⁴⁶ Określona z porównania położenia linii brzegowej w latach 2004 i 2011.

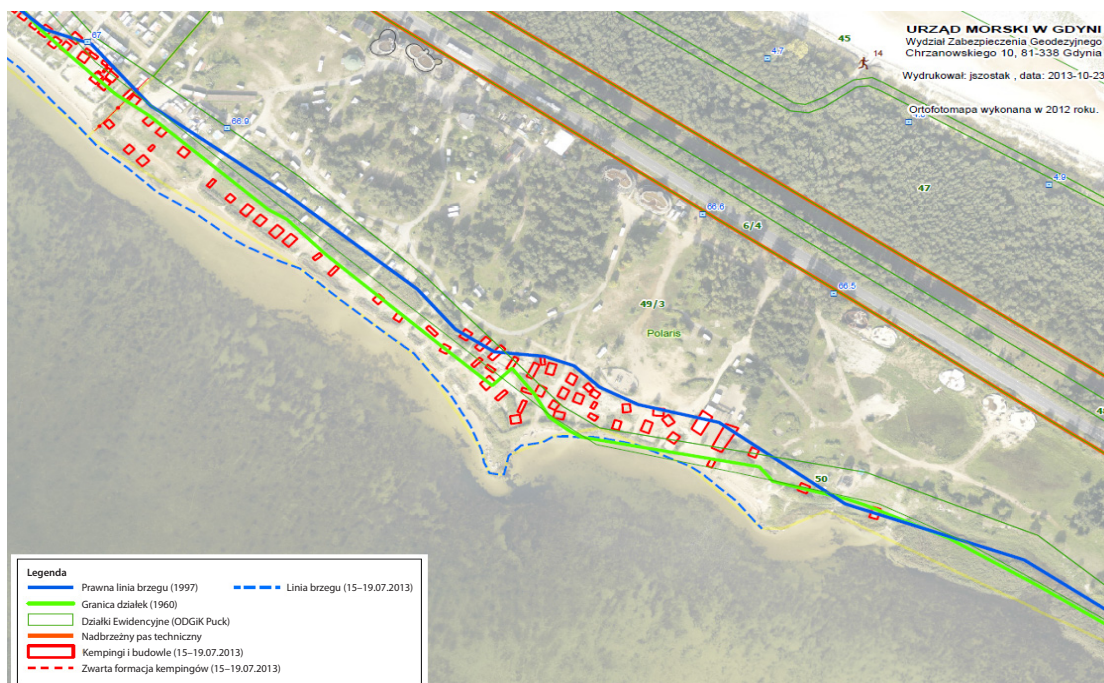
⁴⁷ Pomiary wykonano w dniach 15–19 lipca 2013 r.

Zdjęcie nr 2
Zmiana przebiegu linii brzegu na Półwyspie Helskim – Chałupy



Źródło: Urząd Morski w Gdyni.

Zdjęcie nr 3
Zmiana przebiegu linii brzegu na Półwyspie Helskim – Chałupy



Źródło: Urząd Morski w Gdyni.

Zdjęcie nr 4

Obiekt wybudowany bez wymaganych pozwoleń, częściowo na „nasypanej” plaży na Półwyspie Helskim – Chałupy (zdjęcie wykonane w trakcie kontroli – 30 października 2013 r.)



Źródło: Zdjęcie NIK.

Zdjęcie nr 5

Powyższy obiekt – zdjęcie z 27 lutego 2015 r.⁴⁸



Źródło: Zdjęcie NIK.

⁴⁸ W wystąpieniu pokontrolnym z 31 marca 2014 r. do Inspektora WINB Najwyższa Izba Kontroli zawarła wniosek o podjęcie działań przewidzianych Prawem budowlanym w stosunku do inwestorów obiektów budowlanych, których wybudowanie bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia budowy stwierdzono w wyniku kontroli NIK.

Zdjęcie nr 6

Obiekty budowlane na „nasypanej” plaży na Półwyspie Helskim – Chałupy (zdjęcie wykonane w trakcie kontroli – 30 października 2013 r.)



Źródło: Zdjęcie NIK.

Zdjęcie nr 7

Powyzsze obiekty – zdjęcie z 27 lutego 2015 r.



Źródło: Zdjęcie NIK.

3.2.2.2. W latach 2005–2013 (I półrocze) pracownicy WINB przeprowadzili na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej m.in. 19 kontroli⁴⁹, z tego:

- w latach 2005–2010: 11 kontroli czterech pól kempingowych na Półwyspie (wszystkie doraźne – sześć z własnej inicjatywy i pięć w wyniku zawiadomień innych organów), obejmujących legalność zabudowy, w tym prowadzonych robót budowlanych i wybudowania 58 obiektów budowlanych związanych z prowadzoną działalnością turystyczną (cztery kontrole obejmowały legalność budowy wszystkich obiektów budowlanych na polach kempingowych, w tym dwóch, kompleksowo skontrolowanych następnie w I półroczu 2013 r.). W wyniku ośmiu kontroli⁵⁰ stwierdzono m.in. na czterech polach kempingowych 50 obiektów budowlanych, wybudowanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia budowy oraz prowadzenie na jednym polu robót budowlanych bez wymaganego zgłoszenia budowy;
- w latach 2011–2013 (I półrocze): osiem kontroli 133 obiektów budowlanych, z tego: sześć z własnej inicjatywy, jedną w wyniku zawiadomienia RDOŚ i jedną na wniosek inwestora, w tym pięć doraźnych kontroli legalności budowy 130 obiektów na polach kempingowych Półwyspu (cztery z własnej inicjatywy i jedna w wyniku zawiadomienia RDOŚ). W wyniku czterech kontroli⁵¹ stwierdzono na trzech polach kempingowych 86 obiektów budowlanych, wybudowanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia budowy.

Badanie NIK, dotyczące legalności zabudowy na wybranych ośmiu działkach położonych w pasie technicznym Półwyspu i Mierzei, wykazało 15 obiektów budowlanych (m.in. nietrwale związane z gruntem budynki gospodarcze, pawilony i wiaty, związane z działalnością turystyczną) wybudowanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia budowy oraz niedokonanie rozbiórki trzech tymczasowych obiektów budowlanych po okresie, na który zostały zgłoszone. Niepodejmowanie systematycznych kontroli Inspektor WINB tłumaczył stałymi brakami kadrowymi.

Inspektor WINB weryfikował legalność wszystkich obiektów budowlanych zidentyfikowanych podczas kontroli przeprowadzonych w latach 2005–2013 (I półrocze) na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei. Badanie przez NIK działań podejmowanych w WINB w związku ze stwierdzeniem istnienia 25 obiektów budowlanych na wybranym polu kempingowym wykazało m.in., że spośród 22 obiektów, których legalności budowy Inspektor WINB nie potwierdził, w odniesieniu do czterech wszczął stosowne postępowania administracyjne, w przypadku 15 obiektów nie udało się ustalić danych niezbędnych do wszczęcia postępowań administracyjnych (danych inwestora i okresu powstania obiektów), a w przypadku pozostałych trzech obiektów nie wszczął postępowań administracyjnych dotyczących legalności ich budowy, mimo upływu ponad 25 miesięcy od ustalenia niezbędnych danych umożliwiających wszczęcie takiego postępowania⁵². Ponadto przez 22 miesiące (od 12 maja 2011 r. do 12 marca 2013 r.) nie podejmował żadnych czynności w odniesieniu do dziewięciu obiektów, w stosunku do których WINB nie posiadał informacji o istnieniu dokumentacji potwierdzającej legalność ich budowy oraz danych niezbędnych do wszczęcia postępowań administracyjnych. Niepodejmowanie czynności w ww. okresach spowodowane było długotrwałą nieobecnością pracownika prowadzącego sprawę i – jak wynika

⁴⁹ Badaniem kontroli przeprowadzonych w latach 2005–2010 r. objęto te, które dotyczyły pól kempingowych.

⁵⁰ Z tego: dwóch w 2007 r., jednej w 2008 r., trzech w 2009 r. i dwóch w 2010 r.

⁵¹ Przeprowadzonych w I półroczu 2013 r.

⁵² W wyniku kontroli przeprowadzonej po 25 miesiącach od ustalenia danych umożliwiających wszczęcie takiego postępowania, stwierdzono, że obiekty zostały rozebrane.

z wyjaśnień Inspektor WINB – brakiem możliwości przekazania spraw innym pracownikom z powodu zbyt małej obsady kadrowej.

W latach 2011–2013 (I półrocze) Inspektor WINB prowadził dziesięć postępowań, przede wszystkim w sprawach dotyczących budowy obiektów budowlanych niezgodnie z przepisami Prawa budowlanego, obejmujących teren pasa technicznego Półwyspu i Mierzei, z których dwa zakończył decyzjami.

Badanie akt ośmiu z ww. postępowań⁵³ wykazało, że wszystkie postępowania Inspektor WINB prowadził w okresie przekraczającym dwumiesięczny termin określony w art. 35 § 3 Kpa na załatwienie sprawy szczególnie skomplikowanej (od ponad siedmiu do ponad 45 miesięcy od ich wszczęcia). Głównymi przyczynami tak długich terminów prowadzenia postępowań były: konieczność dokonania w ich trakcie przewidzianych prawem czynności, zawieszania postępowań (z uwagi na wystąpienie okoliczności określonych w art. 97 Kpa) oraz opóźnienia spowodowane z winy stron lub z przyczyn niezależnych od Inspektora WINB. W jednym przypadku przekroczenie dwumiesięcznego terminu na załatwienie sprawy (o 11 miesięcy) wynikało z winy Inspektora WINB. Opóźnienie to Inspektor WINB uzasadniał nieobecnością pracownika prowadzącego postępowanie i brakiem możliwości jej przekazania innym pracownikom z powodu zbyt małej obsady kadrowej.

W wyniku trzech z 19 opisanych wcześniej kontroli, przeprowadzonych w związku z:

- otrzymaną od Wojewódzkiej Rady Ochrony Przyrody w Gdańsku informacją (wskazującą m.in. na dokonywanie na coraz większą skalę zmian linii brzegowej Zalewu Puckiego, powiększanie terenów pól kempingowych kosztem zniszczenia trzcinowisk oraz sztuczne formowanie (w obrębie kempingów i poza ich granicami) linii brzegowej Półwyspu przy użyciu piasku pochodzącego z dna morza, a także dowożonego czarnoziemu i gliny);
- zawiadomieniami Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody w Gdańsku (o nawożeniu materiału ziemnego i podnoszeniu rzędnej terenu na jednym z pól kempingowych) i RDOŚ (o robotach budowlanych na dwóch polach kempingowych, m.in. o nadbudowie brzegu obcym materiałem ziemnym);

Inspektor WINB stwierdził, że na trzech polach kempingowych na terenie Półwyspu prowadzono roboty polegające na nawożeniu i rozplantowaniu ziemi m.in. w celu odtworzenia linii brzegowej lub na niwelacji terenu, ale nie uznał tych prac za roboty budowlane.

Ze sporządzonych na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku⁵⁴:

- opinii geologicznych z lipca 2012 r. określających skład i okres naniesienia warstw gruntu na plażach siedmiu pól kempingowych położonych na terenie pasa technicznego Półwyspu (w tym m.in. na ww. trzech), wynika m.in. istnienie na tych polach sztucznych plaż, zbudowanych w okresie co najmniej ostatnich kilkunastu lat z nasypów złożonych z gruntów pochodzących z refulacji dna morskiego oraz z materiału pochodzącego z dowozu, a także przesunięcie linii brzegowej w stronę zatoki na odległość od 1,5 do 60 metrów;

⁵³ Z wyłączeniem jednego wszczętego w 2013 r. oraz zawieszonego w badanym okresie.

⁵⁴ Prokuratura Okręgowa w Gdańsku prowadzi postępowanie w sprawie spowodowania od stycznia 2006 r. do czerwca 2011 r. we Władysławowie, Chałupach i Jastarni zniszczeń w świecie roślinnym i zwierzęcym w znacznych rozmiarach przez wykonywanie, bez wymaganego pozwolenia, robót budowlanych polegających na nanoszeniu materiału ziemnego i powiększaniu plaż przez osoby prowadzące siedem pól kempingowych na Półwyspie. Inspektor WINB na żądanie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku wszczął postępowania administracyjne w sprawie wykonania bez wymaganego pozwolenia na budowę ww. robót budowlanych.

- opinii biegłego z zakresu budownictwa z 29 marca 2013 r. wynika, że w latach 2006–2011 na siedmiu (w tym m.in. na ww. trzech) polach kempingowych położonych na terenie pasa technicznego Półwyspu wykonano – za pomocą maszyn budowlanych – roboty budowlane w rozumieniu Prawa budowlanego, polegające na powiększaniu obszarów plaż przez przemieszczenie mas ziemnych z dna morskiego oraz nawożenie ziemi i jej plantowanie, a także podniesienie rzędnej terenu, w tym części stanowiącej wcześniej grunt pokryty wodą. W wyniku tych robót utworzono obiekty budowlane (nasypy) podlegające regulacjom Prawa budowlanego. Ich wykonanie wymagałoby uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, ale nie było to możliwe, ponieważ inwestorzy nie posiadali prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, a wykonane roboty spowodowały niedopuszczalną ingerencję w środowisko.

Według Inspektora WINB, roboty polegające na nawożeniu i rozplantowaniu ziemi wzdłuż linii brzegowej, nasypywaniu plaż i zasypywaniu brzegu morskiego nie są robotami budowlanymi, ponieważ nie są związane z budową obiektu budowlanego (budowli ziemnej), o czym przesądzają przepisy art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego definiujące pojęcie „budowla”, przepisy § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie⁵⁵ definiujące pojęcie „budowla hydrotechniczna” oraz przepisy § 2 pkt 6 i § 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie⁵⁶ definiujące pojęcie „morska budowla hydrotechniczna”.

Chociaż obowiązujące przepisy w tym zakresie budzą wątpliwości interpretacyjne, to charakter i zakres wykonanych prac – zdaniem NIK – wykazuje cechy robót budowlanych. Proces polegający na przemieszczeniu materiału ziemnego, jego rozplantowaniu i uformowaniu nasypu (powstaniu budowli ziemnej), skutkujący nie tylko podwyższeniem rzędnej terenu, ale i zwiększeniem powierzchni terenu, co w konsekwencji doprowadza do nadbudowy w stosunku do naturalnej linii brzegowej, mieści się w definicji robót budowlanych, zawartej w art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego.

3.2.2.3. Upoważnieni pracownicy RDOŚ przeprowadzili na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei kontrolę (w 2012 r.) przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania jej zasobów i składników na podstawie art. 123 ustawy o ochronie przyrody oraz kontrolę (w 2013 r.) sprawdzającą wykonanie zaleceń po ww. kontroli. Obie kontrole przeprowadzono w związku z dwoma postępowaniami, prowadzonymi w stosunku do podmiotu prowadzącego pole kempingowe na Półwyspie, dotyczącymi: szkody w środowisku (wszczęte w wyniku zawiadomienia NPK) oraz działań mogących negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszarów Natura 2000 (wszczęte z własnej inicjatywy).

Niezależnie jednak od ww. działań kontrolnych, pracownicy RDOŚ przeprowadzili: 16 oględzin pól kempingowych zlokalizowanych na terenie pasa technicznego na Półwyspie⁵⁷, monitoring strefy brzegowej w 2012 r., mający na celu, oprócz bieżącej weryfikacji stanu środowiska, m.in. zbieranie dla innych organów materiałów dokumentujących ten stan oraz cztery doraźne czynności inspekcyjne.

⁵⁵ Dz. U. Nr 86, poz. 579.

⁵⁶ Dz. U. Nr 101, poz. 645.

⁵⁷ W poszczególnych latach oględziny przeprowadzono odpowiednio: sześciokrotnie, dwukrotnie, trzykrotnie i czterokrotnie, a w I półroczu 2013 r. przeprowadzono jedno oględziny.

Ww. działania wykazały na polach kempingowych przypadki nieprawidłowości polegających m.in. na: wykonaniu robót ziemnych zagrażających lub powodujących szkody w środowisku (nagromadzenia materiału ziemnego obcego dla naturalnie występującego, usypania piaszczystych wałów, podsypywania piasku z terenu zatoki w kierunku brzegu, podwyższenia poziomu i wyrównywania terenu, powiększenia powierzchni plaży i nadbudowy brzegu morskiego, zasypania fragmentów chronionych siedlisk przyrodniczych, umocnienia brzegu płytami chodnikowymi i narzutami kamiennymi, zalegania zużytych opon w strefie brzegowej), usunięciu szuwaru trzcinowego wzdłuż brzegu, wykorzystaniu gruntów niezgodnie z miejscowym planem, pozaumownym wykorzystywaniu gruntów Skarbu Państwa do działalności kempingowej.

W przypadku stwierdzenia na obszarze brzegów morskich Półwyspu i Mierzei szkód i negatywnych oddziaływań na środowisko w latach 2011–2013 (I półrocze) Dyrektor RDOŚ prowadził odpowiednie postępowania:

- sześć postępowań dotyczących szkód w środowisku – wszystkie obejmujące zniszczenia lub uszkodzenia siedlisk przyrodniczych chronionych w ramach obszaru Natura 2000 m.in. w wyniku robót ziemnych na terenach wykorzystywanych do prowadzenia pól kempingowych w pasie technicznym na Półwyspie. Cztery z ww. postępowań wszczęto w 2009 r. po zawiadomieniu przez NPK, a dwie w 2010 r., w tym jedną po zawiadomieniu Stacji Morskiej Instytutu Oceanografii Uniwersytetu Gdańskiego (dalej: „Stacja Morska”);
- trzy postępowania dotyczące działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 na terenach wykorzystywanych do prowadzenia pól kempingowych w pasie technicznym na Półwyspie (jedno wszczęte w 2008 r. przez Wojewodę po zawiadomieniu NPK, a dwa w 2012 r. – jedno po zawiadomieniu Stacji Morskiej, a jedno w wyniku własnych działań).

Badanie akt ośmiu spośród dziewięciu ww. spraw⁵⁸ wykazało, że wszystkie postępowania Dyrektor RDOŚ prowadził w terminie przekraczającym dwumiesięczny termin przewidziany na załatwienie sprawy szczególnie skomplikowanej (od ponad 11 do 54 miesięcy od sporządzenia zawiadomień o ich wszczęciu, a w przypadku ponownego rozpatrywania spraw w wyniku uchylecia decyzji Dyrektora RDOŚ – od 3 do 14 miesięcy od otrzymania akt od GDOŚ).

Głównymi przyczynami załatwiania ww. spraw w opisanych wyżej okresach były: konieczność dokonania w ich trakcie przewidzianych prawem czynności, zawieszenie postępowania⁵⁹ oraz opóźnienia spowodowane z winy stron lub z przyczyn niezależnych od Dyrektora RDOŚ. We wszystkich ww. przypadkach NIK stwierdziła jednak niepodejmowanie jakichkolwiek działań w okresie od dwóch do ponad 12 miesięcy, co Dyrektor RDOŚ tłumaczył niewystarczającym przygotowaniem organizacyjnym i poziomem zatrudnienia w RDOŚ w stosunku do ilości i trudności prowadzonych spraw.

3.2.2.4. Wykonanie obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z decyzji (w powyższych sprawach) wydanych w latach 2011–2013 (I półrocze) przez Inspektora WINB i Dyrektora RDOŚ, nie wymagało wszczęcia przez Wojewodę egzekucji administracyjnej w ww. okresie. Decyzja wydana przez Inspektora WINB nakazująca rozbiórkę została wykonana, a w przypadku decyzji wydanych przez Dyrektora RDOŚ nakładających obowiązek wykonania

⁵⁸ Z wyjątkiem sprawy która jest przedmiotem postępowania przed WSA.

⁵⁹ Z uwagi na wystąpienie okoliczności określonych w art. 97 Kpa.

działań naprawczych lub podjęcia niezbędnych czynności w celu przywrócenia poprzedniego stanu nie zostały wykonane, ponieważ nie upłynął termin ich realizacji bądź nie były one ostateczne.

Wojewoda nie korzystał z przysługujących mu w latach 2005–2010 (do 19 lipca⁶⁰) uprawnień kontrolnych w zakresie przestrzegania na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania jej zasobów i składników, ograniczając się do przyjmowania zgłoszeń podległych mu służb NPK i Parku Krajobrazowego Mierzeja Wiślana, uprawnionych do identyfikacji i oceny zagrożeń w tym zakresie. Przyczynami niekorzystania z tych uprawnień były: do 14 listopada 2008 r.⁶¹ – jak wyjaśnił ówczesny Wojewódzki Konserwator Przyrody w Gdańsku – braki kadrowe, niejasności dotyczące zakresu przedmiotowego i podmiotowego takich kontroli oraz brak procedur ich prowadzenia, a od 15 listopada 2008 r. – błędne przyjęcie, że ww. uprawnienia przysługują Dyrektorowi RDOŚ.

Wojewoda w latach 2011–2013 (I półrocze) wydał 25 decyzji o pozwoleniu na budowę⁶² na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei. Od decyzji tych nie wniesiono odwołań, nie stwierdzono ich nieważności lub wydania z naruszeniem prawa. Badanie akt postępowań dotyczących 15 wybranych decyzji wykazało, że decyzje te wydano terminowo, na podstawie wniosków, do których dołączono wymagane załączniki. Kopie wszystkich ww. decyzji Wojewoda przekazał Inspektorowi WINB, przy czym kopie 10 decyzji w okresie do 30 dni, a pozostałych pięciu w okresie od 101 do 197 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne, pomimo że zgodnie z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa budowlanego, kopie ww. ostatecznych decyzji powinny być przekazywane organowi nadzoru budowlanego bezzwłocznie. Zwłokę tą tłumaczono koniecznością realizacji spraw ważniejszych. Przekazywanie kopii decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeń budowy jest prostą czynnością techniczną, dlatego NIK nie znajduje uzasadnienia zwłoki w przekazaniu ww. kopii decyzji wynoszącej powyżej 100 dni.

W latach 2011–2013 (I półrocze) w Urzędzie Wojewódzkim rozpatrzono 166 zgłoszeń budowy na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei. Badanie akt dotyczących 17 wybranych zgłoszeń, spośród 121 niezakończonych wniesieniem sprzeciwu, umorzeniem postępowania lub pozostawieniem zgłoszenia bez rozpatrzenia, wykazało, że wszystkie zgłoszenia dotyczyły tymczasowych obiektów budowlanych przewidzianych do rozbiórki przed upływem 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu. Wszystkie zgłoszenia były kompletne, a obszar pasa technicznego, na którym miały być realizowane zgłoszone inwestycje, został zwolniony z zakazów wykonywania robót decyzjami Dyrektora Urzędu Morskiego. Żadne ze zgłoszeń nie wymagało wniesienia przez Wojewodę sprzeciwu lub nałożenia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Kopie 16 zgłoszeń Wojewoda przekazał Inspektorowi WINB w okresie do 30 dni od dnia ich wpływu do Urzędu Wojewódzkiego, a kopię jednego, przez przeoczenie, przekazał dopiero w trakcie kontroli NIK, po ponad 31 miesiącach od daty jego wpływu, pomimo obowiązku bezzwłocznego ich przekazania, określonego w art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c Prawa budowlanego.

⁶⁰ To jest do dnia, do którego wojewodowie posiadali uprawnienie do przeprowadzania kontroli w powyższym zakresie. Od 20 lipca 2010 r. organem tym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska – na podstawie art. 123 ust. 1 i 2 ustawy o środowisku w brzmieniu nadanym art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 119, poz. 804).

⁶¹ Stosownie do art. 93 ustawy o ochronie przyrody (uchylonego z dniem 15 listopada 2008 r. przepisami art. 150 pkt 11 ustawy o środowisku) wojewodowie do 14 listopada 2008 r. wykonywali zadania organu administracji rządowej w zakresie ochrony przyrody przy pomocy wojewódzkich konserwatorów przyrody.

⁶² W poszczególnych latach wydał odpowiednio osiem, siedem i 10 decyzji.

Wojewoda w latach 2011–2013 (I półrocze) nie prowadził postępowań egzekucyjnych w celu wykonania obowiązku rozbiórki zgłoszonych tymczasowych obiektów budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei. Mimo że do końca I półrocza 2013 r. minął okres, na który zgłoszono tymczasowe obiekty budowlane ujęte w 10 z 17 zgłoszeń budowy objętych badaniem (obowiązek ich rozbiórki powstał w przypadku pięciu zgłoszeń w terminie ponad 27 miesięcy przed 14 stycznia 2014 r., a w przypadku kolejnych pięciu – ponad 15 miesięcy⁶³) – do 14 stycznia 2014 r., Wojewoda nie podejmował działań w celu ustalenia, czy zachodzą okoliczności określone w przepisach art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁴ – dalej: „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym” – (uchylanie się zobowiązanego od wykonania obowiązku), których zaistnienie powoduje (zgodnie z ww. przepisem) powstanie po stronie Wojewody obowiązku podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

Niepodjęcie ww. działań Wojewoda tłumaczył brakiem doniesień o niewykonaniu rozbiórki, brakiem możliwości egzekwowania od inwestorów informacji o dokonanej rozbiórce oraz brakiem kompetencji do prowadzenia przez niego – jako organu administracji architektoniczno-budowlanej – kontroli na terenie inwestycji. Zdaniem NIK uzyskanie wiedzy o realizacji obowiązku rozbiórki (na przykład poprzez bieżące współdziałanie w oparciu o przepisy art. 85 Prawa budowlanego z posiadającym uprawnienia kontrolne organem nadzoru budowlanego) pozwala na ustalenie, czy po stronie Wojewody powstał obowiązek określony w przepisach art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.

Rzetelność wykorzystania informacji o nielegalnym zagospodarowaniu brzegów morskich Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej oraz współpracy w tym zakresie przez organy wykonawcze gmin, Wojewodę, Inspektora WINB, Dyrektora RDOŚ i Dyrektora Urzędu Morskiego

W latach 2005–2013 (I półrocze) wpłynęło łącznie sześć skarg (cztery do Burmistrza Miasta Władysławowa, jedna do Inspektora WINB i jedna do Wojewody) oraz jeden wniosek (do Inspektora WINB⁶⁵) dotyczących nielegalnego wykorzystania brzegów morskich Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej. We wszystkich tych przypadkach organy podjęły działania w celu ich załatwienia.

Wojewoda, Dyrektor Urzędu Morskiego, Inspektor WINB, Dyrektor RDOŚ, którzy w badanym okresie otrzymali od innych podmiotów informacje lub zawiadomienia dotyczące nielegalnego wykorzystania brzegów morskich Półwyspu i Mierzei, podejmowali działania w celu ich załatwienia (m.in. przeprowadzali kontrole, wszczynali postępowania administracyjne lub przekazywali sprawy według właściwości innym organom), przy czym Wojewoda dwa otrzymane zawiadomienia przekazał według właściwości dopiero po upływie 36 i 57 dni od wpływu zawiadomienia do Urzędu Wojewódzkiego. Burmistrz Miasta Władysławowo, który otrzymywał informacje i zawiadomienia wskazujące na naruszenie postanowień umów dzierżawy pól kempingowych, kontroli nie przeprowadzał, pomimo że postanowienia umów go do tego upoważniały, a podjęte przez niego działania (m.in.: pisemne upomnienia i negocjacje) okazały się nieskuteczne.

⁶³ Termin rozbiórek przypadał w pięciu przypadkach – w sierpniu i wrześniu 2011 r. i w pięciu przypadkach – w sierpniu i wrześniu 2012 r.

⁶⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

⁶⁵ W WINB kontrolą objęto załatwianie skarg i wniosków, które wpłynęły w latach 2005–2010 i dotyczyły pól kempingowych.

Burmistrz Miasta Władysławowa i Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, do których wpłynęły wnioski innych organów o przekazanie informacji lub dokumentów, niezwłocznie je realizowali, a Wojewoda udzielił odpowiedzi na sześć (z 26 otrzymanych) wniosków o przekazanie dokumentacji na potrzeby prowadzonych postępowań dopiero po upływie od 33 do 138 dni od dnia wpływu wniosku do Urzędu Wojewódzkiego.

Późne przekazywanie przez Wojewodę pism właściwym organom oraz odpowiedzi w sprawie przekazania innym organom informacji i dokumentów uniemożliwiły realizację przez te organy wynikającego z art. 12 § 1 Kpa obowiązku szybkiego załatwiania spraw. Ze względu na znaczny upływ czasu Wojewoda nie był w stanie wskazać przyczyn ww. opóźnień.

O stwierdzonych w wyniku prowadzonych działań (m.in. kontroli, oględzin) przypadkach nielegalnego zagospodarowania brzegów Dyrektor RDOŚ i Inspektor WINB informowali właściwe organy. Dyrektor Urzędu Morskiego nie poinformował:

- Inspektora WINB, właściwego do przeprowadzenia postępowania w sprawie budowy obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia, o przypadkach prowadzenia bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego robót budowlanych polegających na modernizacji i budowie dróg dojazdowych oraz wybudowania m.in.: domków letniskowych, wiat na sprzęt żeglarski i drewnianego pomostu, stwierdzonych w trakcie czterech kontroli przeprowadzonych w latach 2009–2010 na siedmiu polach kempingowych;
- organów ochrony środowiska, właściwych do dokonania oceny oddziaływania tych działań na cele ochrony Obszaru Natura 2000, o przypadkach prowadzenia bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego prac ziemnych polegających na: nawożeniu, gromadzeniu i rozgarnięciu piasku, ziemi lub żwiru w celu zabezpieczenia brzegu morskiego, podniesienia rzędnej terenu, profilowaniu lub uzupełnianiu plaż, stwierdzonych w trakcie dziewięciu kontroli przeprowadzonych w latach 2006–2010 na sześciu polach kempingowych.

Brak zawiadomień organów ochrony środowiska i Inspektora WINB Dyrektor Urzędu uzasadnił tym, że ww. naruszenia przepisów nie są objęte kompetencjami administracji morskiej. Zdaniem NIK, rzetelność działań Dyrektora na rzecz ochrony pasa technicznego w ramach prowadzonego nadzoru wymagała jednak od niego także współpracy z innymi organami, polegającej na powiadamianiu ich o ustaleniach kontroli wskazujących na nieprawidłowości mieszczące się w zakresie rzeczowym działania tych organów.

3.2.3. Kształtowanie ładu przestrzennego i gospodarowanie gminnymi nieruchomościami na terenie pasa technicznego

Powierzchnia pasa technicznego na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej wynosi 1.479,7 ha (831,7 ha na Półwyspie i 648,0 ha na Mierzei). Miejscowymi planami objęto 443,9 ha (254,7 ha na Półwyspie i 189,2 ha na Mierzei), tj. 30,0% powierzchni pasa. W gminach Sztutowo i Władysławowo miejscowymi planami objęto – odpowiednio – 100,0% i 98,0%, a w pozostałych: 14,7% (Jastarnia), 12,9% (Krynica Morska) i 1,0% (Hel) powierzchni pasa, co burmistrzowie tłumaczyli brakiem obowiązku objęcia miejscowymi planami całej powierzchni pasa technicznego (plany takie opracowywano dla terenów zurbanizowanych i planowanych pod inwestycje) i względami finansowymi (na co wskazał Burmistrz Helu).

Burmistrzowie występowali do odpowiednich organów⁶⁶ o wymagane⁶⁷ opinie i uzgodnienia, dotyczące projektów miejscowych planów obejmujących tereny pasa technicznego, obowiązujących w latach 2011–2013 (I półrocze).

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów pasa technicznego nieobjętych miejscowymi planami wydali w ww. okresie burmistrzowie Helu i Jastarni (odpowiednio trzy i 12 decyzji) – zgodnie z art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich, tj. w uzgodnieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego.

Gospodarowanie gminnymi nieruchomościami na terenie pasa technicznego

W latach 2011–2013 (I półrocze) obowiązywało 49 umów (40 dotyczyło nieruchomości położonych na Półwyspie Helskim, a dziewięć – na Mierzei Wiślanej), na podstawie których burmistrzowie oddali w posiadanie innym podmiotom gminne nieruchomości, położone na terenie pasa technicznego Półwyspu i Mierzei (39 umów dzierżawy, w tym 18 zawartych przed 1 stycznia 2011 r. i 10 umów użytkowania wieczystego – wszystkie zawarte przed tą datą). Ponadto w ww. okresie zawarto jedną umowę (dzierżawy) takiej nieruchomości, obowiązującą od 1 stycznia 2014 r. Z ww. umów osiem dotyczyło dzierżawy nieruchomości w celu prowadzenia sześciu pól kempingowych, zlokalizowanych na terenie pasa technicznego Półwyspu⁶⁸.

Zawarcie ww. umów w 12 z 22 przypadków nastąpiło bez porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego, mimo takiego wymogu wynikającego z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (ponadto nie spełniono ww. wymogu w stosunku do 11 z 22 wymagających takiego porozumienia⁶⁹ umów, podpisanych przed 1 stycznia 2011 r.). Jedynie Wójt Gminy Sztutowo zawarł wszystkie (pięć) umowy po takim porozumieniu. Bez wymaganych porozumień wszystkie umowy zawarli Burmistrz Helu (pięć w badanym okresie i jedną przed 1 stycznia 2011 r.) i Burmistrz Miasta Krynica Morska (jedną w badanym okresie i trzy przed 1 stycznia 2011 r.). Burmistrz Miasta Jastarnia bez wymaganego porozumienia zawarł 6 z 12 umów (ponadto nie spełnił tego wymogu w stosunku do 6 z 8 umów zawartych przed 1 stycznia 2011 r.), a Burmistrz Miasta Władysławowa – jedną z dziewięciu umów (zawartą przed 1 stycznia 2011 r.). Nieprawidłowości te tłumaczono m.in. przeoczeniem, błędnym uznaniem dzierżawy za bezpłatne użyczenie, niewymagające takiego porozumienia lub brakiem wiedzy o położeniu nieruchomości w pasie technicznym. Przyczyną tych nieprawidłowości było także niezachowanie przez burmistrzów należytej staranności przy weryfikacji sytuacji prawnej nieruchomości przed ich oddaniem w dzierżawę lub użytkowanie wieczyste. W konsekwencji tej nieprawidłowości tereny pasa technicznego objęte ww. umowami⁷⁰ wykorzystywano do innych celów (m.in. na działalność turystyczno-rekreacyjną i parkingi) niż określone w art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich (utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska) bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego, wymaganej art. 37 ust. 1 tej ustawy.

⁶⁶ M.in. do: Zarządu Województwa Pomorskiego, właściwych zarządów powiatów, gminnych komisji urbanistyczno-architektonicznych, Wojewody, Dyrektora RDOŚ, Dyrektora Urzędu Morskiego, Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku.

⁶⁷ Przepisami art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.), a od 11 lipca 2003 r. – art. 17 pkt 6 i 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

⁶⁸ Jedną umowę zawarł Burmistrz Miasta Jastarnia, a siedem Burmistrz Miasta Władysławowa.

⁶⁹ Do 31 grudnia 1997 r. – na podstawie art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.), a od 1 stycznia 1998 r. – na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁷⁰ We wszystkich przypadkach w Helu, dwóch w Krynicy Morskiej, pięciu w Jastarni i jednym we Władysławowie.

Badanie 36 umów (32 dzierżawy i czterech użytkowania wieczystego) wykazało, że:

- w momencie zawarcia żadna z obowiązujących w badanym okresie umów nie naruszała miejscowych planów i przepisów dotyczących ochrony przyrody. Stwierdzono jednak, że wszystkie sześć obowiązujących w badanym okresie umów dzierżawy pól kempingowych, zawartych przez Burmistrza Miasta Władysławowa przed 1 stycznia 2011 r., zawierało postanowienia zalecające dzierżawcom podnoszenie rzędnych terenu oraz zobowiązujące ich do uzgadniania z Dyrektorem Urzędu Morskiego planów i projektów związanych z zagospodarowaniem jedynie pasa nadwodnego o szerokości 20 m. Po wprowadzeniu regulacji w tym zakresie (zakaz podnoszenia rzędnej terenu⁷¹ oraz wymóg uzgadniania planów i projektów na terenie całego pasa technicznego⁷²), postanowienia ww. umów były niezgodne z tymi regulacjami.

Burmistrz Miasta Władysławowa występował do dzierżawców z propozycjami zmian umów w celu doprowadzenia do zgodności ww. postanowień z obowiązującymi przepisami oraz prowadził negocjacje w tym zakresie, jednak działania te były nieskuteczne z powodu braku zgody dzierżawców. Ponadto – mimo prowadzenia ww. działań – 25 lutego 2013 r. podpisał z dzierżawcą kolejną (obowiązującą od 1 stycznia 2014 r.) umowę, zawierającą opisane wyżej – niezgodne z obowiązującymi przepisami – postanowienia.

Ze sporządzonych na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku opinii geologicznych (z lipca 2012 r.) określających skład i okres naniesienia warstw gruntu i opinii biegłego z zakresu budownictwa (z 29 marca 2013 r.) wynika, że na pięciu dzierżawionych polach kempingowych w latach 2006–2011 dokonano podniesienia rzędnej terenu, co wskazuje, że dzierżawcy kierowali się zawartymi w umowach zaleceniami, a nie obowiązującymi przepisami. Brak uzgodnienia lokalizacji obiektów badanych przez NIK dzierżawcy trzech pól kempingowych tłumaczyli ich odległością od linii brzegu, co potwierdza, że w tym zakresie kierowali się zawartymi w umowach zaleceniami (zobowiązującymi do uzgadniania z Dyrektorem Urzędu Morskiego planów i projektów związanych z zagospodarowaniem jedynie pasa nadwodnego o szerokości 20 m).

Zgodnie z postanowieniami umów dzierżawy, powtarzające się rażące zaniedbania m.in. w zakresie obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej w przedmiocie dzierżawy z zachowaniem obowiązujących przepisów ochrony środowiska, ustawy o obszarach

⁷¹ Wprowadzony przepisami w sprawie: Nadmorskiego Parku Krajobrazowego – § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Nr 55/06 Wojewody Pomorskiego z dnia 15 maja 2006 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 58, poz. 1192 ze zm.) i § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały Sejmiku Województwa Pomorskiego Nr 142/VII/11 z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 66, poz. 1457) – i w sprawie uchwalenia miejscowego planu – uchwała nr V/46/2007 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy miasta Władysławowa, oznaczonego symbolem WCH-1 (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 126, poz. 2253).

⁷² Stosownie do art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich zgoda taka wymagana jest dla całego pasa technicznego. Na podstawie obowiązującego od 5 czerwca 2002 r. art. 36 ust. 5 pkt. 1 ww. ustawy, granice pasa technicznego określa w drodze zarządzenia właściwy dyrektor urzędu morskiego. Od 26 sierpnia 2005 r. do 13 listopada 2011 r. granice pasa technicznego wyznaczało zarządzenie Nr 13 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 13 lipca 2005 r. w sprawie określenia granic pasa technicznego na terenie Miasta i Gminy Władysławowo (pow. Puck, woj. pomorskie) – Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 77, poz. 1555 ze zm., a od 14 listopada 2011 r. – zarządzenie Nr 9 Dyrektora Urzędu Morskiego 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. Wcześniej maksymalną szerokość pasa technicznego wyznaczało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1993 r. w sprawie określenia granic oraz szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego (Dz. U. Nr 50, poz. 228 ze zm.), a na podstawie § 3 tego rozporządzenia granice pasa technicznego wytyczał w terenie właściwy terytorialnie urząd morski.

morskich oraz innych związanych z prowadzoną działalnością, mogły być podstawą do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym. W związku z powyższym Burmistrz Miasta Władysławowa zlecił m.in. sporządzenie opinii prawnej określającej, czy wcześniejsze rozwiązanie umowy może spowodować roszczenia odszkodowawcze.

- w 33 umowach (na 36), w tym wszystkich czterech użytkownika wieczystego, ujęto postanowienia zabezpieczające interesy gmin w przypadku nieprzestrzegania warunków umów, a w 25 z 32 umów dzierżawy – również dotyczące kontroli przestrzegania tych warunków. W dwóch z trzech umów dzierżawy, podpisanych w badanym okresie przez Wójta Gminy Sztutowo, nie zawarto postanowień dotyczących kontroli przestrzegania warunków umów i zabezpieczających interesy gminy w przypadku ich nieprzestrzegania. Ww. postanowień nie ujęto również w jednej z dwóch obowiązujących w badanym okresie umów dzierżawy, zawartych przez Wójta Gminy Sztutowo przed 1 stycznia 2011 r. Wójt Gminy Sztutowo wyjaśnił, że brak ww. postanowień wynikał z przeoczenia. Postanowień dotyczących kontroli przestrzegania warunków umów nie ujęto także we wszystkich czterech umowach dzierżawy zawartych przez Burmistrza Helu, jednak nieruchomości objęta tymi umowami była publicznie dostępna, co umożliwiało bieżącą weryfikację realizacji umów.

Organy wykonawcze gmin w latach 2005–2013 (I półrocze) w większości przypadków nie podejmowały lub podejmowały nieskuteczne działania w celu ustalenia faktycznego stanu zagospodarowania i użytkowania nieruchomości objętych umowami dzierżawy lub użytkowania wieczystego obowiązujących w latach 2011–2013 (I półrocze), pomimo, że w większości umów dzierżawy zawarto postanowienia dotyczące kontroli wykonywania umów.

W dwóch gminach kontroli takich nie prowadzono, w jednej gminie przeprowadzono kontrole wykonywania tylko części umów, a działania podjęte w celu skontrolowania wykonywania pozostałych umów były nieskuteczne.

- *Pracownicy Urzędu Gminy Sztutowo nie skontrolowali wykonywania żadnej z pięciu umów dzierżawy. Tymczasem kontrola NIK wykazała, że w przypadku dwóch umów (dotyczących tej samej nieruchomości), teren był wykorzystywany niezgodnie z jego przeznaczeniem. Zidentyfikowano bowiem na nieruchomości obiekty, które nie były przewidziane w umowie (przyczepę kempingową pełniącą funkcję baru oraz budynek gospodarczy), co naruszało także postanowienia miejscowego planu.*
- *Pracownicy Urzędu Miasta Władysławowa nie skontrolowali wykonywania żadnej z dziesięciu umów dzierżawy, w tym sześciu umów dzierżawy pól kempingowych. Tymczasem kontrola NIK wykazała, że na jednej z nieruchomości, bez wymaganej umową zgody organów gminy, powstał tor gokartowy, mimo że nie przewidywała tego umowa oraz miejscowy plan⁷³. Ponadto wykazała, że część dwóch pól kempingowych została przez dzierżawców oddana innym podmiotom do używania, bez wymaganej umowami zgody organów gminy. Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że nie posiadał on wcześniej informacji o poddzierżawianiu lub oddawaniu dzierżawionych nieruchomości do korzystania osobom trzecim, jednak z pism skierowanych do dzierżawców czterech pól kempingowych (w okresie od listopada 2012 r. do stycznia 2013 r.) wynika, że Burmistrz wiedział o takich działaniach dzierżawców już w październiku i listopadzie 2012 r.*
- *Spośród czterech umów dzierżawy, pracownicy Urzędu Miasta Krynica Morska przeprowadzili kontrolę wykonywania jednej⁷⁴. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Wprawdzie podjęto działania w celu przeprowadzenia kontroli pozostałych dwóch umów, jednak z powodu nieobecności dzierżawców oraz braku dostępu do nieruchomości odstąpiono od kontroli. Nie podjęto również dalszych czynności w celu przeprowadzenia kontroli ww. nieruchomości.*

⁷³ Komenda Powiatowa Policji w Wejherowie prowadzi pod nadzorem Prokuratury Rejonowej w Pucku postępowanie w sprawie niedopełnienia obowiązków w okresie od 11 marca 2013 r. do 5 sierpnia 2014 r. poprzez niewypowiedzenie umowy dzierżawy w sytuacji gdy naruszono zapisy tej umowy, czym działano na szkodę interesu publicznego.

⁷⁴ Dotyczyła ona nieruchomości dzierżawionej na podstawie dwóch umów.

Pracownicy Urzędu Miasta Jastarnia w latach 2011–2013 (I półrocze) przeprowadzili kontrole wykonywania trzech spośród 17 umów dzierżawy, które wykazały zajęcie przez dzierżawców powierzchni działek większej od powierzchni objętej umowami⁷⁵. Dodatkowo, badanie NIK dwóch z 17 umów dzierżawy oraz czterech spośród siedmiu umów użytkowania wieczystego wykazało, że przed 2011 r. nie prowadzono kontroli wykonania tych umów. Tymczasem na nieruchomości oddanej w dzierżawę⁷⁶ usytuowano obiekt budowlany (boks na sprzęt rybacki)⁷⁷, bez zezwolenia Dyrektora Urzędu Morskiego, pomimo że zgodnie z postanowieniem umów na dzierżawcach spoczywał obowiązek uzyskania stosownej decyzji. Kontrola NIK wykazała również, że nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste na podstawie dwóch umów wykorzystywane były niezgodnie z ich przeznaczeniem, określonym w umowach, tj. wybudowano na nich budynki, pomimo że podlegały one bezwzględnej ochronie przed zabudową obiektami kubaturowymi.

Brak kontroli tłumaczono brakiem takiego obowiązku, brakiem informacji o nieprawidłowościach oraz (w przypadku nieruchomości na których zlokalizowane były pola kempingowe dzierżawione przez Miasto Władysławowo) prowadzeniem przez inne organy postępowań administracyjnych, w ramach których pracownicy urzędów gmin uczestniczyli w oględzinach. Organy wykonawcze gmin w większości przypadków nie знаły faktycznego stanu zagospodarowania i użytkowania nieruchomości oddanych w dzierżawę i użytkowanie wieczyste i nie były zainteresowane tym stanem. Jedynie Burmistrz Helu zapewnił wystarczający nadzór nad dzierżawioną nieruchomością. Nieruchomość ta była publicznie dostępna, pracownicy Urzędu Miasta Helu prowadzili jej bieżącą lustrację, a kontrola NIK nie wykazała, by jej zagospodarowanie było niezgodne z postanowieniami umów.

3.2.4. Działania planistyczne dotyczące ochrony obszarów Natura 2000

Pozytywnie oceniono działania planistyczne, dotyczące ochrony obszarów Natura 2000 na terenie Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej, podejmowane w latach 2011–2013 (I półrocze) przez Dyrektora Urzędu Morskiego i Dyrektora RDOŚ. Do opracowania projektów planów ochrony dla ww. obszarów przystąpiono niezwłocznie po wejściu w życie przepisów określających tryb i zakres prac koniecznych dla sporządzenia projektu planu ochrony⁷⁸. W celu opracowania zintegrowanych projektów planów ochrony obszarów Natura 2000 obejmujących brzegi morskie Półwyspu i Mierzei⁷⁹, Dyrektor RDOŚ zawarł 12 i 14 stycznia 2010 r. z Dyrektorem Urzędu Morskiego porozumienia w sprawie współpracy i sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000 (stroną porozumienia z 12 stycznia 2010 r. dotyczącego obszarów obejmujących teren województwa warmińsko-mazurskiego był również Dyrektor RDOŚ w Olsztynie). Zgodnie z tymi porozumieniami

⁷⁵ W tym przypadku Burmistrz Miasta Jastarnia doprowadził do odpowiedniej zmiany przedmiotu dzierżawy.

⁷⁶ W tym samym dniu zawarto umowy z dwoma dzierżawcami.

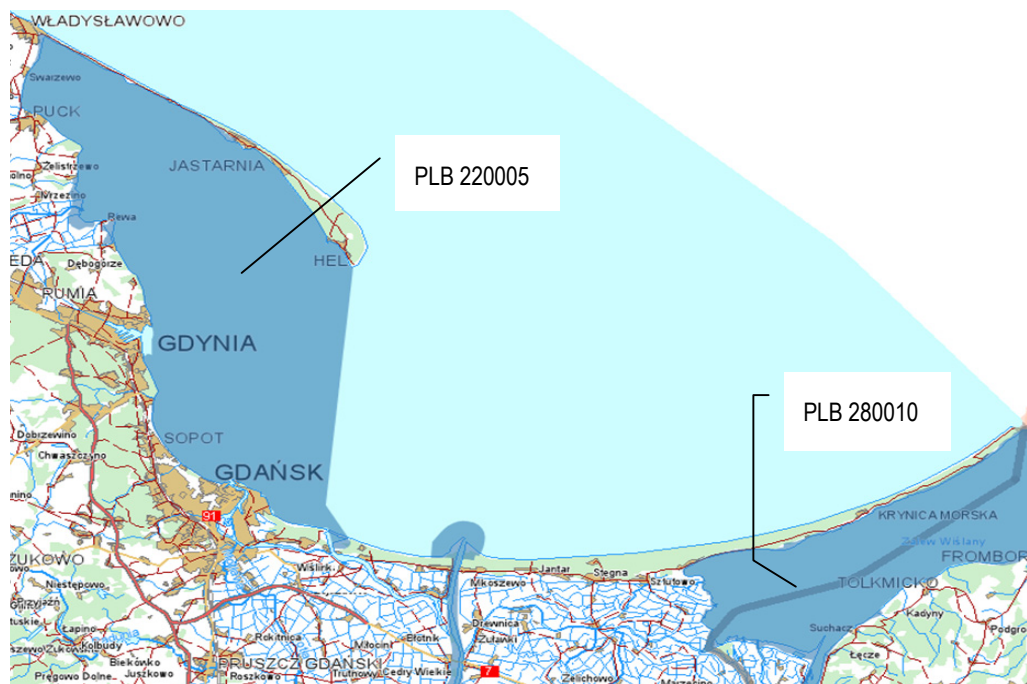
⁷⁷ Wykazały to oględziny przeprowadzone na podstawie art. 39 ust. 2a ustawy o NIK.

⁷⁸ Patrz przypis nr 18.

⁷⁹ Sieć Natura 2000 obejmuje m.in. specjalne obszary ochrony ptaków: Zatoka Pucka (kod obszaru PLB220005) i Zalew Wiślany (kod obszaru PLB280010) oraz specjalne obszary ochrony siedlisk: Zatoka Pucka i Półwysep Helski (kod obszaru PLH220032) oraz Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (kod obszaru PLH280007). Nadzór nad obszarami morskimi, dla których stosownie do art. 28 ust. 11 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody nie sporządza się planu zadań ochronnych sprawuje Dyrektor Urzędu Morskiego. Dla obszarów PLB280010 oraz PLH280007 (poza obszarami morskimi) w województwach warmińsko-mazurskim i pomorskim organami nadzorującymi są odpowiednio Dyrektorzy RDOŚ w Olsztynie i Gdańsku. Obszary zajmują: PLB220005 – 62.430,4 ha (w tym 98,0% na obszarach morskich), PLB280010 – 32.223,9 ha (w tym 93,3% na obszarach morskich), PLH220032 – 26.566,4 ha (w tym 82,1% na obszarach morskich), PLH280007 – 40.862,3 ha (w tym 73,7% na obszarach morskich).

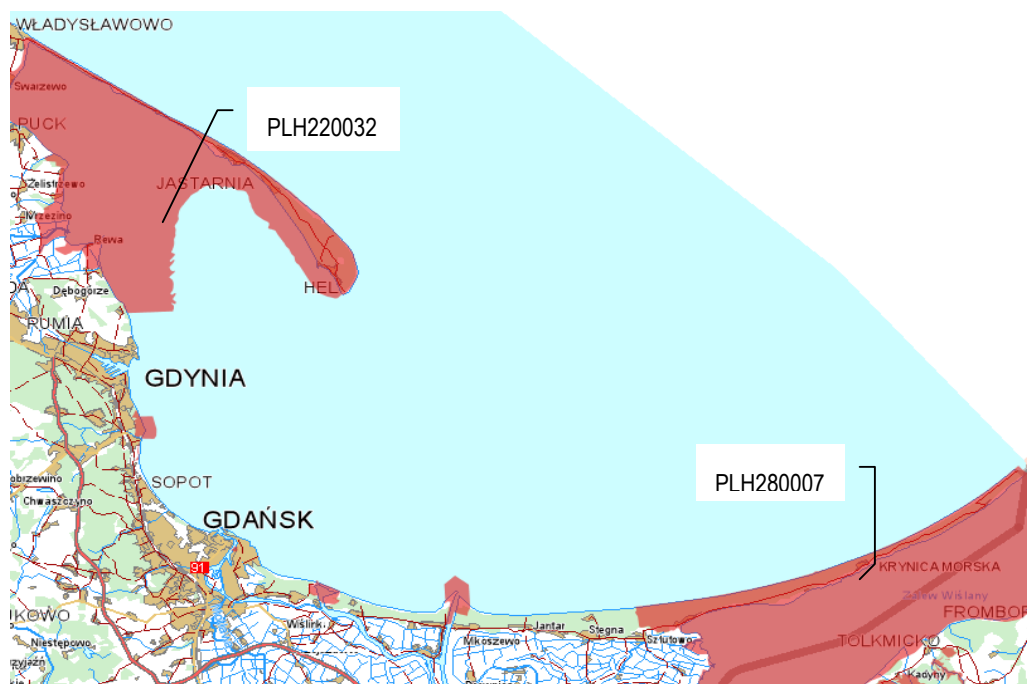
organem sporządzającym projekty planów ochrony obszarów Natura 2000 jest Dyrektor Urzędu Morskiego, do właściwości którego należy nadzór nad obszarem morskim stanowiącym największą część ww. obszarów.

Mapa nr 1
Obszary Natura 2000 – specjalne obszary ochrony ptaków



Źródło: <http://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/?extent=423723,708548,583523,787948&mapNr=1&projection=EPSG:2180&styleMask=013013013013013113>

Mapa nr 2
Obszary Natura 2000 – specjalne obszary ochrony siedlisk



Źródło: <http://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/?extent=423723,708548,583523,787948&mapNr=1&projection=EPSG:2180&styleMask=013013013013013113>

Na podstawie ww. porozumień, Dyrektor Urzędu Morskiego zawarł umowy na dofinansowanie prac nad tymi projektami planów⁸⁰, a następnie zlecił ich wykonanie⁸¹ i zrecenzowanie⁸². Realizacja ww. umów przebiegała zgodnie z założonymi harmonogramami.

RDOŚ w ramach ww. porozumień przekazała Urzędowi Morskiemu i wykonawcy ww. projektów dane dotyczące granic terytorialnych form ochrony przyrody, opiniowała metodyki prowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej, uczestniczyła w spotkaniach dotyczących prac nad projektami oraz przedkładała uwagi do sprawozdań z przebiegu tych prac.

Ponadto zarządzeniem nr 25/2012 z 24 września 2012 r.⁸³ RDOŚ w Gdańsku ustanowiła plan ochrony rezerwatu „Helskie Wydmy” obejmującego teren pasa technicznego na obszarze Zatoka Pucka i Półwysep Helski (kod obszaru PLH220032), uwzględniający zadania ochronne dla obszaru Natura 2000 w granicach rezerwatu. W przygotowaniu był projekt planu ochrony dla rezerwatu „Buki Mierzei Wiślanej”, obejmujący teren planowany do włączenia w granice pasa technicznego.

⁸⁰ Umowa z 18 stycznia 2011 r. zawarta z Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (instytucja wdrażająca) o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013. Planowany termin realizacji – 28 listopada 2014 r.

⁸¹ Umowy zawarte z Dyrektorem Instytutu Morskiego w Gdańsku: z 15 kwietnia 2011 r. na wykonanie w terminie 38 miesięcy od podpisania umowy m.in.: Programu zarządzania dla rejonu Zatoki Puckiej, Projektu planu ochrony dla obszaru „Zatoka Pucka” i Projektu planu ochrony dla obszaru „Zatoka Pucka i Półwysep Helski” i z 22 września 2011 r. na wykonanie do 31 lipca 2014 r. m.in.: Programu zarządzania dla rejonu Zalewu Wiślanego, Projektu planu ochrony dla obszaru „Zalew Wiślany”, Projektu planu ochrony dla obszaru „Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana”.

⁸² Umowa z 1 września 2011 r. zawarta z Fundacją Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.

⁸³ Zarządzenie Nr 25/2012 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 24 września 2012 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Helskie Wydmy” (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2013 r., poz. 458).

4.1 Przygotowanie kontroli

Nielegalne wykorzystywanie brzegów morskich na Półwyspie Helskim poprzez powiększanie plaż przez prowadzących pola kempingowe, powodujące niszczenie obszarów objętych ochroną przyrodniczą, jest od lat przedmiotem doniesień prasowych. Kolejnym zagrożeniem dla brzegów morskich na Półwyspie Helskim jest ich erozja w wyniku oddziaływania morza i związana z tym utrata łądu (cofanie linii brzegu i zanik plaż). Zjawisko to ma wpływ na bezpieczeństwo powodziowe tych terenów, oparty na turystyce byt ekonomiczny gmin, a także przyrodnicze środowisko sfery brzegowej. Mierzeję Wiślaną objęto kontrolą, gdyż jest obszarem podobnym do Półwyspu Helskiego pod względem geograficznym, walorów przyrodniczych i form ochrony przyrody oraz jej gospodarczego wykorzystania.

Ochrona brzegów morskich była przedmiotem kontroli NIK w 2003 r.⁸⁴ i w 2009 r.⁸⁵ Celem kontroli przeprowadzonej w 2003 r. była ocena działalności administracji morskiej w zakresie budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych oraz efektywności wykorzystania środków publicznych na ochronę brzegów morskich. Oceniono również działalność wojewodów i starostów w zakresie prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych dotyczących budowy obiektów budowlanych na terenie pasów: technicznego i ochronnego. W wyniku kontroli NIK negatywnie oceniła działalność administracji morskiej oraz niektórych wojewodów w latach 1998–2003. Celem kontroli z 2009 r. była ocena realizacji przez organy administracji morskiej POBM w latach 2004–2008, a w jej wyniku także sformułowano ocenę negatywną.

Niniejszą kontrolą objęto organy sprawujące nadzór nad terenami znajdującymi się w pasie technicznym Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej w zakresie: utrzymania i ochrony brzegów morskich, łądu przestrzennego, gospodarowania nieruchomościami, budownictwa i ochrony przyrody. W ramach poszczególnych zagadnień objętych tematyką kontroli szczególną uwagę poświęcono sprawom dotyczącym terenów, na których zlokalizowano pola kempingowe, a doboru prób do badań dokonano metodą niestatystyczną, na podstawie osądu wynikającego z doświadczenia i wiedzy kontrolerów o działalności objętej badaniem.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli wykorzystano opinie opracowane przez specjalistów z zakresu geologii, ochrony środowiska i opinie biegłego sądowego z zakresu budownictwa, dotyczące siedmiu pól kempingowych zlokalizowanych na Półwyspie Helskim, sporządzone na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku i uzyskane z tej jednostki w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK oraz informacje o wybranych nieruchomościach, uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Starosty Puckiego.

W związku z dokonanymi ustaleniami, już w trakcie kontroli kierownicy kontrolowanych jednostek podjęli działania w celu wyeliminowania stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości, m.in.:

- Burmistrz Miasta Krynica Morska uzyskał pozytywną opinię Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie umów dzierżawy nieruchomości, zawartych bez wymaganego porozumienia z tym organem oraz doprowadził do rozbiórki nielegalnie usytuowanego garażu i wiaty magazynowej;

⁸⁴ Nr P/03/068 pt. „Ochrona brzegów morskich”.

⁸⁵ Nr P/09/175 pt. „Ochrona brzegów morskich”.

- Burmistrz Miasta Władysławowa ogłosił zaproszenie do składania ofert na sporządzenie dokumentacji rozliczeniowej pozwalającej podjąć decyzję o wcześniejszym rozwiązaniu jednej z umów dzierżawy pola kempingowego, w tym opinii prawnej określającej, czy wcześniejsze rozwiązanie umowy może spowodować roszczenia odszkodowawcze;
- Wójt Gminy Sztutowo doprowadził do rozbiórki budynku gospodarczego nielegalnie wybudowanego na wydzierżawionej działce.

Wyniki przeprowadzonych kontroli zostały przedstawione w dziewięciu wystąpieniach pokontrolnych. Do dwóch wystąpień pokontrolnych zgłoszono zastrzeżenia:

- Inspektor WINB: do oceny, że jego działania nadzorcze, podejmowane w związku z uzyskiwanymi informacjami o nasypywaniu plaż na terenie pól kempingowych położonych na terenie pasa technicznego Półwyspu, były oparte na błędnej kwalifikacji prawnej, a w konsekwencji okazały się nieskuteczne. Zastrzeżenie oddalono;
- Dyrektor Urzędu Morskiego, m.in.:
 - a) do oceny, że nierzetelnie sprawował nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy o obszarach morskich w pasie technicznym Półwyspu i Mierzei, ponieważ nie sprawdzał, czy lokalizacja obiektów budowlanych w pasie technicznym była z nim uzgodniona. Zastrzeżenie oddalono;
 - b) do stwierdzenia, że nie zatwierdzał planów dotyczących nasypywania plaż na obszarze morskich wód wewnętrznych znajdujących się poza prawną granicą brzegu określoną w 1997 r. Zastrzeżenie uwzględniono, wprowadzając zmianę w treści wystąpienia wskazującą, że z wnioskami o zatwierdzenie takich planów nie występowano.

W przekazanych kierownikom jednostek wystąpieniach pokontrolnych NIK przedstawiła łącznie 30 wniosków pokontrolnych, wnosząc do:

- Dyrektora Urzędu Morskiego m.in. o: zapewnienie nadzoru nad lokalizacją obiektów budowlanych w pasie technicznym, kontynuowanie działań systemowych w celu niedopuszczenia do zmian ukształtowania terenu i linii brzegu w wyniku działalności człowieka, poddawanie z wymaganą częstotliwością okresowym kontrolom stanu technicznego budowli ochrony brzegu morskiego o konstrukcji narzutowej, nasypowej lub mieszanej oraz kontroli okładzin skarp, realizowanie zaleceń z tych kontroli, nakładanie kar pieniężnych w przypadku naruszenia przepisów porządkowych, a także powiadamianie odpowiednich organów o stwierdzonych w trakcie kontroli przypadkach podejrzeń nieprawidłowości w zakresie im podległym;
- Inspektora WINB m.in. o: wyeliminowanie przypadków przerw w podejmowaniu czynności zmierzających do ustalenia zasadności wszczęcia postępowań administracyjnych lub danych niezbędnych do ich wszczęcia, opóźnień we wszczęciu takich postępowań oraz nieterminowego ich prowadzenia, podjęcie działań przewidzianych prawem w stosunku do inwestorów, którzy wykonali roboty budowlane, polegające na powiększaniu obszarów plaż przez nawożenie i rozplantowanie materiału ziemnego i podniesienie rzędnej terenu, a także inwestorów obiektów budowlanych, których wybudowanie bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia budowy stwierdzono w wyniku kontroli NIK;
- Dyrektora RDOŚ m.in. o: wyeliminowanie przypadków niepodejmowania przez okresy trwające od jednego do kilku miesięcy jakichkolwiek działań w prowadzonych sprawach dotyczących szkód w środowisku oraz działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000;

- Wojewody m.in. o: wyeliminowanie przypadków opóźnień w przekazywaniu innym organom kopii decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszeń budowy, a także ustalanie, czy obowiązek rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych po okresie, na który zostały zgłoszone, został przez inwestorów wykonany;
- burmistrzów m.in. o: przekazywanie w dzierżawę i użytkowanie gminnych nieruchomości położonych na terenie pasa technicznego w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego, prowadzenie kontroli ich zagospodarowania i użytkowania oraz egzekwowanie przestrzegania warunków umów i miejscowych planów.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli skierowała do właściwych prokuratur rejonowych pięć zawiadomień o ustaleniach wskazujących na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstw polegających na budowie w obszarze pasa technicznego obiektów budowlanych bez wymaganych pozwoleń lub zgłoszeń. Takie działanie stanowi przestępstwo z art. 90 Prawa budowlanego.

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów, osób będących kierownikami tych podmiotów oraz ocen ogólnych kontrolowanej działalności

Lp.	Podmiot	Funkcja oraz imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena ogólna kontrolowanej działalności ⁹³
1	2	3	4
1.	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	Wojewoda Pomorski: - od 26 lipca 2004 r. do 23 stycznia 2006 r.: Cezary Dąbrowski, - od 24 stycznia 2006 r. do 25 lutego 2007 r.: Piotr Ołowski, - od 26 lutego do 28 listopada 2007 r.: Piotr Karczewski (od 26 lutego do 21 maja 2007 r. pełnił obowiązki Wojewody) - od 29 listopada 2007 r. do 25 października 2011 r.: Roman Zaborowski, - od 26 października do 11 grudnia 2011 r.: Michał Owczarczak (Wicewojewoda zastępujący Wojewodę), - od 12 grudnia 2011 r.: Ryszard Stachurski	Pozytywna mimo nieprawidłowości
2.	Urząd Morski w Gdyni	Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni: - od 12 sierpnia 2002 r. do 31 sierpnia 2005 r.: Igor Jagniszczak, - od 1 września 2005 r.: Andrzej Królikowski	Pozytywna mimo nieprawidłowości
3.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku	Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku: - od 11 maja 1999 r. do 31 grudnia 2009 r.: Krystyna Weiler, - od 1 stycznia 2010 r.: Grzegorz Stosik	Pozytywna mimo nieprawidłowości
4.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku Hanna Dzikowska	Pozytywna mimo nieprawidłowości
5.	Urząd Miejski we Władysławowie	Burmistrz Miasta Władysławowa: - do 28 listopada 2010 r.: Adam Drzeżdżon, - od 29 listopada 2010 r.: Grażyna Cern	Pozytywna mimo nieprawidłowości
6.	Urząd Miasta Jastarni	Burmistrz Miasta Jastarnia Tyberiusz Narkowicz	Pozytywna mimo nieprawidłowości
7.	Urząd Miasta Helu	Burmistrz Helu Mirosław Wądołowski	Pozytywna mimo nieprawidłowości
8.	Urząd Gminy w Sztutowie	Wójt Gminy Sztutowo Stanisław Kochanowski	Pozytywna mimo nieprawidłowości
9.	Urząd Miasta Krynica Morska	Burmistrz Miasta Krynica Morska Adam Ostrowski	Pozytywna mimo nieprawidłowości

⁸⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna

5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. Nr 67, poz. 621).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2014 r., poz. 210 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r., poz. 1619).
15. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.).
17. Dyrektywa Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. UE. L. z 2010 r., Nr 20, poz. 7 ze zm.).
18. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE. L. z 1992 r., Nr 206, poz. 7, Dz. U. UE-sp. 15-2-102 ze zm.).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r., Nr 5, poz.46).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego, oraz sposobu wyznaczania ich granic (Dz. U. Nr 89, poz. 820 ze zm.).
21. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.).
22. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich (Dz. U. Nr 98, poz. 438 ze zm.).

23. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych (Dz. U. Nr 206, poz. 1516).
24. Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 86, poz. 579).
25. Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 101, poz. 645).
26. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (Dz. U. Nr 34, poz. 186 ze zm.).
27. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000 (Dz. U. Nr 64, poz. 401 ze zm.).
28. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. Nr 25, poz. 133 ze zm.).
29. Uchwała nr 142/VII/11 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 66, poz. 1457).
30. Uchwała nr 148/VII/11 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie Parku Krajobrazowego „Mierzeja Wiślana” (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 66, poz. 1463).
31. Zarządzenie porządkowe nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 11 maja 2001 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia brzegu morskiego, wydm nadmorskich i lasów ochronnych w nadbrzeżnym pasie technicznym (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 48, poz. 543 ze zm.).
32. Zarządzenie porządkowe 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).

5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
12. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Senacka Komisja Środowiska
15. Minister Infrastruktury i Rozwoju
16. Minister Skarbu Państwa
17. Minister Środowiska
18. Minister Administracji i Cyfryzacji
19. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
20. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
21. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
22. Wojewoda Pomorski
23. Sejmik Województwa Pomorskiego
24. Marszałek Województwa Pomorskiego
25. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni
26. Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku
27. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku
28. Wójtowie i burmistrzowie gmin (miast) położonych na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej (wersja elektroniczna)