

Zaniedbania administracji morskiej

Ochrona brzegu morskiego przed nadmierną ingerencją człowieka

WITOLD OLCZYK

Wybrzeże to obszar atrakcyjny turystycznie, ale także objęty szczególnym nadzorem państwa ze względu na gospodarkę morską i ochronę przyrody. Sprawują go urzędy morskie oraz właściwy minister. Samorządy lokalne chcąc podnieść walory tych obszarów planują nowe inwestycje na terenach w bezpośrednim sąsiedztwie klifów, wydm i plaż. Bywa, że zagrażają one bezpieczeństwu ludzi i mienia, mimo że powstają za zgodą urzędów morskich. Dzieje się tak dlatego, że nadmorski pas techniczny jest często w pierwszej kolejności wykorzystywany przez organy administracji morskiej do zaspokajania interesów samorządów i prywatnych inwestorów. Nieprawidłowości ujawnione przez NIK w Urzędzie Morskim w Słupsku przyczyniły się do decyzji o przygotowaniu planu likwidacji tej jednostki.

Opierając się na wynikach poprzednich kontroli, własnych obserwacjach dotyczących obszarów nadmorskich¹ oraz publikacjach autorów badających problemy

ochrony brzegu Bałtyku, NIK przeprowadziła kontrolę², która miała odpowiedzieć na pytanie: czy terenowe organy administracji morskiej wykonywały zadania

¹ Informacja o wynikach kontroli: *Ochrona brzegów morskich*, nr ewid. 143/2004/P/03/068/KKT, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK, czerwiec 2004 r. Badaniami objęto okres od 1998 r. do końca I półrocza 2003 r. Wyniki kontroli dały podstawę do ogólnie negatywnej oceny działalności administracji morskiej oraz niektórych wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony brzegów morskich w latach 1998–2003 (I półr.); Informacja o wynikach kontroli: *Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych*, nr ewid. 200/2015/P/15/099/LSZ, Delegatura NIK w Szczecinie, luty 2016 r. Ustalono, że organy administracji publicznej, kształtując ład przestrzenny i gospodarując nieruchomościami, nierzetelnie prowadziły postępowania w sprawie wydawania decyzji dotyczących warunków zabudowy, pozwoleń na budowę, jak również samowoli budowlanych. Starostwa powiatowe i większość jednostek gminnych naruszały ustawowe obowiązki w zakresie uzgodnień i porozumień z właściwymi organami administracji morskiej. Badane jednostki sporadycznie podejmowały działania nadzorcze i kontrolne w zakresie inwestycji i gospodarowania nieruchomościami.

² Informacja o wynikach kontroli: *Wykorzystanie nadmorskiego pasa technicznego do celów innych niż ochrona brzegu*, nr ew. 128/2019/P/18/031/KIN, przeprowadzonej przez Departament Infrastruktury NIK w okresie czerwiec – wrzesień 2018 r.; kontrola obejmowała lata 2014–2018 (I-VII); Informację o wynikach kontroli opublikowano 14.8.2019.



związane z wykorzystaniem pasa technicznego zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, a minister właściwy do spraw gospodarki morskiej³ sprawował nadzór nad dyrektorami urzędów morskich⁴ w tym zakresie.

Stan prawny

Funkcjonowanie obszarów uznanych za nadmorski pas techniczny i pas ochronny, zwanych łącznie pasem nadbrzeżnym, regulują: ustawa z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁵ oraz wydane na jej mocy rozporządzenie Rady Ministrów z 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic⁶. Ustawa w dziale III, rozdziale 1 w art. 38, 39, 40 określa ustrój organów administracji morskiej, ustanawiając ministra właściwego ds. gospodarki morskiej naczelnym organem administracji morskiej, a dyrektorów urzędów morskich terenowymi organami administracji morskiej. Dyrektorów UM powołuje i odwołuje Minister oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością. Wykonują oni swoje zadania przy pomocy urzędów morskich, które w drodze rozporządzenia tworzy i likwiduje Minister.

Na podstawie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib

oraz terytorialnego zakresu dyrektorów urzędów morskich⁷, powstały trzy urzędy: w Szczecinie, Słupsku i Gdyni. Organizację urzędu morskiego oraz szczegółowy zakres działania jego dyrektora określa statut nadany przez Ministra. Wśród wielu kompetencji organów administracji morskiej ustanowionych w art. 42 powołanej ustawy, z punktu widzenia tematyki kontroli, warto wymienić przede wszystkim:

- uzgadnianie decyzji w sprawie wydawania pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń na budowę dla obiektów budowlanych w polskich obszarach morskich, pasie technicznym, pasie ochronnym oraz portach i przystaniach morskich;
- budowę, utrzymywanie i ochronę umocnień brzegowych, wydmy i zalesień ochronnych w pasie technicznym;
- nakładanie grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia w trybie przewidzianym w przepisach o postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- nadzór nad obszarami Natura 2000 wyznaczonymi na polskich obszarach morskich określonych w uom i sporządzanie projektów planów ich ochrony w trybie przepisów ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Na podstawie art. 43 uom, w sprawach należących do właściwości organów administracji morskiej, rozstrzyganych w trybie postępowania administracyjnego, decyzje w pierwszej instancji wydają dyrektorzy urzędów morskich, chyba że w myśl

³ Dalej: Minister.

⁴ Dalej także: dyrektorzy UM lub DUM.

⁵ Dz.U. nr 32 z 1991 r. poz. 131, ze zm., dalej również: uom.

⁶ Dz.U. nr 89 poz. 820, dalej: rozporządzenie w sprawie pasa.

⁷ Dz.U. nr 98 z 1991 r. poz. 438, ze zm.

przepisu szczególnego organem właściwym w pierwszej instancji jest minister zajmujący się gospodarką morską. Przepisy art. 36 ustawy o obszarach morskich definiują pojęcie pasa nadbrzeżnego jako obszaru lądowego przyległego do linii brzegu morskiego. W skład pasa nadbrzeżnego wchodzi:

1. Pas techniczny: obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego o szerokości od 10 do 1000 m w kierunku lądu. Jest to strefa wzajemnego oddziaływania morza oraz lądu i podlega szczególnej ochronie, mającej na celu utrzymanie brzegu morskiego w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa (w tym w szczególności przeciwpowodziowego) oraz ochrony środowiska.

2. Pas ochronny: obszar bezpośrednio przyległy do granic pasa technicznego o szerokości od 100 do 2500 m od granicy pasa technicznego. W wypadku utraty obszaru pasa technicznego (np. w związku z działaniem sił natury), jego zadania tymczasowo przejmuje pas ochronny.

Pas nadbrzeżny przebiega wzdłuż wybrzeża morskiego. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia w sprawie pasa, określiła minimalną i maksymalną szerokość pasa technicznego oraz ochronnego, a także sposób wyznaczania ich granic, kierując się uwarunkowaniami lokalnymi, rzeźbą terenu, formą jego zabudowy oraz uwzględniając oddziaływanie żywiołu morskiego. Na podstawie art. 36 ust. 5 uom, dyrektor właściwego urzędu morskiego, w drodze zarządzenia, określa:

- granice pasa technicznego, po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwych rad gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej – po zasięgnięciu

opinii tych jednostek oraz wyznacza granice pasa technicznego w terenie;

- granice pasa ochronnego w uzgodnieniu z właściwym wojewodą i właściwymi radami gmin, a na terenach zarządzanych przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej – po zasięgnięciu opinii tych jednostek.

Pomimo zasadniczego przeznaczenia pasa technicznego do ochrony brzegu i środowiska, art. 37 ust. 1 daje możliwość wykorzystania tego pasa do innych celów niż wymieniony w art. 36 ust. 2 pkt 1. Może to nastąpić za zgodą właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, wydaną w drodze decyzji, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania.

Przepisy art. 37 ust. 2 i 2a zabraniają tworzenia obwodów łowieckich na obszarze pasa technicznego oraz podejmowania określonych czynności i działań szkodliwych, stwarzających zagrożenie dla jego bezpieczeństwa. Na podstawie art. 37 ust. 3, decyzje dotyczące pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, takie jak m.in. pozwolenia wodnoprawne, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzje o pozwoleniu na budowę oraz w sprawie zmian w zalesianiu, zadrzewianiu, a także projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego województwa – wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego.

Istotne dla omawianych zagadnień jest także ustanowienie wieloletniego



„Programu ochrony brzegów morskich”⁸, zgodnego z wymogami dla takich programów wskazanymi w art. 80 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁹. Przyjęto go na lata 2004–2023 ustawą z 28 marca 2003 r.¹⁰ Zadania realizowane w ramach Programu określa art. 2 ustawy. Należy do nich m. in.: budowa, rozbudowa i utrzymywanie systemu ochrony brzegów morskich przed erozją morską i powodzią od strony morza oraz monitorowanie brzegów morskich, a także wykonywanie czynności, prac i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego na całej długości polskiego wybrzeża. Program jest nadzorowany przez Ministra, a realizowany przez dyrektorzy urzędów morskich (art. 3 – odpowiednio ust. 1 i 2). Zgodnie z art. 4 ust. 1, Program jest finansowany z budżetu państwa oraz ze środków pozabudżetowych. Maksymalny limit wydatków budżetu państwa, będący skutkiem finansowym ustawy, wynosi 911 000 tys. zł. Nie obejmuje on środków na realizację projektów z udziałem środków europejskich. Planowane nakłady z budżetu państwa nie mogą być w poszczególnych latach mniejsze niż 34 000 tys. zł (art. 4 ust. 2 i 3 ustawy). Polska otrzymuje także dofinansowanie z UE na ochronę wybrzeża, jednak środki te nie zawsze będą tak duże jak w ostatnich dwóch perspektywach finansowych. W sytuacji nieodpowiedzialnego gospodarowania w pasie technicznym, z budżetu państwa trzeba będzie przeznaczać coraz większe środki na zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Przepisy prawne dają więc dyrektorom urzędów morskich bardzo silną pozycję w planowaniu przestrzennym obszarów przybrzeżnych. To z kolei powinno gwarantować utrzymanie pasa nadbrzeżnego, a w szczególności technicznego w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Dlatego należy ograniczyć jego pozostałe funkcje.

Wytyczenie granic pasa technicznego

Podstawowe znaczenie dla osiągnięcia powyższych celów miało wytyczenie granic pasa technicznego, czyli obszaru będącego pod szczególnym nadzorem organów administracji morskiej. Zadanie to dyrektorzy UM wykonali w różny sposób: siłami pracowników UM lub zlecając je podmiotom zewnętrznym. Różnie interpretowano też przepisy rozporządzenia w sprawie pasa. Skutki popełnionych przy tym błędów i zaniedbań są wciąż odczuwane, a mogą się stać także powodem zdarzeń mających wpływ na bezpieczeństwo ludzi. Dotyczy to zwłaszcza obszaru administrowanego przez DUM w Słupsku.

Tego rodzaju błędów nie popełnili DUM w Gdyni i w Szczecinie. Natomiast firma realizująca zadanie dla DUM w Słupsku błędnie wyliczyła szerokości pasa technicznego dla wybrzeża klifowego i wdmowego, stosując § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie pasa, który stanowi, że: „Granice pasa technicznego wyznacza się, uwzględniając... na brzegach utrwalonych

⁸ Dalej: Program lub pobm.

⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

¹⁰ Ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”.

budowlami hydrotechnicznymi tworzącymi linię brzegu morskiego, obszar obejmujący te budowle wraz z pasem terenu o łącznej szerokości 10 m albo większej, jeżeli wynika to z odrębnych przepisów”. Przyjęto wtedy błędnie, że ma to związek ze wszystkimi hydrotechnicznymi budowlami morskimi, takimi jak: opaski brzegowe, gabiony (konstrukcje oporowe, które wzmacniają strome elementy terenu i zapobiegają osuwaniu ziemi czy skał), falochrony, ostrogi brzegowe. Taką błędną interpretację przyjęto nawet w miejscach, gdzie gabiony i np. betonowe opaski brzegowe wybudowano na plaży u podnóża wydmy od strony morza lub u podnóża klifu między linią brzegową a podstawą wydmy i klifu. W takich przypadkach dokonano obliczenia zakładanych szerokości pasa technicznego od linii brzegowej stosując minimalne szerokości 10 metrów. W efekcie wytyczono granicę pasa technicznego, np. na koronie wydmy (Mielno) lub na krawędzi klifu (np. w Ustroniu Morskim). Prawidłowa interpretacja tego przepisu powinna skupiać się na sformułowaniu: „na brzegach utrwalonych budowlami hydrotechnicznymi tworzącymi linię brzegu morskiego”, tzn. wtedy, gdy opaska brzegowa lub inna hydrotechniczna budowla morska stanowi *stricte* linię brzegową, tj. linię lądu i wody. W rezultacie Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku umożliwił powstanie promenady w Mielnie na koronie wydmy oraz szeregu kilkukondygnacyjnych budynków betonowych w Ustroniu Morskim w odległości od 3 do 5 metrów od krawędzi klifu. Prawidłowe obliczenie granicy pasa technicznego powinno w powyższych przypadkach nastąpić na podstawie przepisu dla brzegu wydmowego, zawartego w § 2

ust. 1 pkt 1 rozporządzenia: „na brzegach wydmowych: plażę, pierwszy wał wydmy i pas terenu za tym wałem o szerokości od 20 m do 200 m, licząc od odlądowego podnóża wału wydmowego” oraz dla brzegu klifowego na podstawie przepisu zawartego w § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia: „na brzegach klifowych: plażę, podnóże klifu, stok klifowy i pas terenu o szerokości od 10 m do 100 m, licząc od górnej krawędzi stoku”.

W przypadku Ustronia Morskiego linia brzegu jest w miejscu łączenia się plaży i wody, a budowle hydrotechniczne w postaci umocnień klifu (opaska brzegowa, narzuty z gwiazdobłoków, itp.) występują u podnóża zbocza klifowego. Podobnie w Mielnie – umocnienia z gwiazdobłoków wykonano u podnóża wydmy na plaży.

Mając na uwadze, że DUM w Słupsku administruje linię brzegową o długości około 171 km, a według rodzajów brzegu wymienionych w rozporządzeniu, na 101 km (59% linii brzegowej administrowanej przez DUM w Słupsku) wybrzeża wydmowego (wydma, pas wydmy, zbocze wydmy), na 40 km (23,4% linii brzegowej) wybrzeża klifowego i 35 km (20,6%) wybrzeża zabudowanego budowlami hydrotechnicznymi, problem nieprawidłowego wytyczenia granic pasa technicznego może dotyczyć aż 141 z około 500 kilometrów polskiego wybrzeża morskiego.

Ponadto ww. przepisy rozporządzenia w sprawie pasa dają możliwość przyjęcia większych szerokości niż minimalne, ale wszyscy dyrektorzy UM przeważnie stosowali szerokości minimalne, co w ocenie NIK było błędne.

Należy dodać, że linia brzegowa i obszar pasa technicznego podlegają dynamicznym zmianom. DUM w Gdyni i w Szczecinie



reagowali na nie, dokonując zmian granic pasa technicznego w zależności od potrzeb, a DUM w Słupsku, pomimo wiedzy o lokalizacjach, gdzie utracono minimalne szerokości pasa technicznego, od 2006 roku nie podejmował żadnych działań. Szczególnym przypadkiem (opisanym także poniżej) jest Jarosławiec, gdzie na przełomie lat 2010 i 2011, w wyniku działania sił natury, nastąpiło osunięcie się części klifu. Obecnie kilka posesji znajduje się na krawędzi klifu i w ogóle nie istnieje tam pas techniczny.

Opisane nieprawidłowości doprowadziły do zatwierdzenia przez gminy (w uzgodnieniu z dyrektorami UM), planów zagospodarowania przestrzennego przewidujących inwestowanie na obszarach, które w ocenie NIK, po prawidłowym i nie tak zachowawczym jak obecnie wyznaczeniu granic pasa technicznego nie mogły zostać uchwalone lub podlegałyby całemu szeregowi uwarunkowań mających na celu przede wszystkim ochronę brzegu i środowiska nadmorskiego.

Nieprecyzyjne przepisy

Sprawą, która zwróciła uwagę kontrolerów było istnienie przez kilkanaście lat stanu prawnego, który nie przewidywał precyzyjnego trybu przejmowania funkcji pasa technicznego przez pas ochronny, o czym stanowił § 1 ust. 4 rozporządzenia w sprawie pasa. Taka sytuacja sprawiła, że po osunięciu się klifu w Jarosławcu w 2011 roku, stan przejściowy (brak ponownego wyznaczenia granic pasa technicznego), trwa do dziś. Doprecyzowania wymaga część przepisów rozporządzenia w sprawie pasa.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Prezesa

Rady Ministrów o dokonanie nowelizacji przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic przez określenie warunków przejścia funkcji pasa technicznego przez pas ochronny, w przypadku utraty terenów pasa technicznego w wyniku działania żywiołu morskiego. Obecne brzmienie przepisu regulującego tę sytuację (§ 1 ust. 4) jest zbyt ogólne, ponieważ nie określa jednoznacznie sposobu przejścia funkcji utraconych terenów pasa technicznego przez część terenów pasa ochronnego oraz nie precyzuje czasu na podjęcie przez organy administracji morskiej odpowiednich działań. Należy zaznaczyć, że konsekwencją przejścia funkcji utraconych terenów pasa technicznego przez część terenów pasa ochronnego jest zasadnicza zmiana kompetencji dyrektora urzędu morskiego w zakresie: wydawania decyzji w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż zapewnienie bezpieczeństwa brzegu i ochrona środowiska (art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich) oraz przepisów porządkowych wskazanych w art. 48 powołanej ustawy. Kompetencje te w odniesieniu do pasa nadbrzeżnego dotyczą bowiem jedynie obszaru pasa technicznego. Uszczegółowienia wymaga treść § 1 rozporządzenia, dotyczącego czasowego przejmowania funkcji pasa technicznego przez pas ochronny, polegającego na dodaniu regulacji, w wyniku których:

- dyrektor urzędu morskiego będzie niezwłocznie wydawał zarządzenie o czasowym przejściu funkcji utraconych terenów pasa technicznego przez pas ochronny, wskazując

szerokość tego obszaru i długość wybrzeża, którego dotyczy stan przejściowy;

- przy zaistnieniu trwałej i nieodwracalnej utraty terenów pasa technicznego, dyrektor właściwego urzędu morskiego będzie podejmował niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu trzech lat, działania służące wyznaczeniu nowych granic pasa technicznego.

W ocenie NIK, wprowadzenie proponowanej nowelizacji usankcjonuje kompetencje dyrektora urzędu morskiego, spowoduje także niezwłoczne uregulowanie przez niego przepisów dla obszaru pasa ochronnego pełniącego przejściowo funkcje pasa technicznego oraz podjęcie działań uwzględniających nowe ukształtowanie brzegu i wyznaczenie obszaru pasa technicznego.

W Jarosławcu po osunięciu klifu „stan przejściowy” określony w § 1 ust. 4 rozporządzenia trwa już ponad osiem lat. Sytuacja ta stwarza wątpliwości co do podstaw stosowania w obszarze pasa technicznego przejętym przez pas ochronny art. 37 i 48 uom, m. in. przez podmioty planujące działalność inwestycyjno-utrzymaniową (nawet prace remontowo-modernizacyjne dotyczące obiektów na prywatnych działkach objętych pasem technicznym wymagają wyrażenia zgody przez DUM oraz stosowania przepisów porządkowych obowiązujących dla obszaru pasa technicznego). Ponadto § 1 ust. 4 rozporządzenia stanowi o możliwości przejęcia utraconych terenów pasa technicznego przez tereny pasa ochronnego o szerokości nieprzekraczającej 100 m w kierunku lądu, co powoduje dowolność stosowania tego przepisu w praktyce. Należy podkreślić, że Minister, przez kilkanaście lat obowiązywania rozporządzenia w sprawie pasa, nie przyjrzał się jak w praktyce funkcjonują przepisy,

nie podjął też żadnych działań w sprawie utraty części klifu w Jarosławcu.

Inwestycje na niewłaściwie wyznaczonym pasie technicznym

W Ustroniu Morskim zidentyfikowano dwa obiekty, które powstały po nieprawidłowym wyznaczeniu granic pasa technicznego w 2006 roku, a w związku z tym znalazły się już na obszarze pasa ochronnego, w bezpośrednim sąsiedztwie z odlądową granicą pasa technicznego. Na obszarze pasa technicznego DUM, po pierwsze, może odmówić uzgodnienia decyzji o pozwoleniu na budowę, po drugie, na obszarze pasa technicznego decyzje o pozwoleniu na budowę wydaje Wojewoda. Obydwa obiekty powstały za zgodą dyrektora UM w Słupsku.

Na obszarze pasa ochronnego pozycja dyrektora UM jest już o tyle słabsza, że może on jedynie opiniować projekt planowanej inwestycji oraz projekt decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzje o pozwoleniu na budowę w obszarze pasa ochronnego wydają organy samorządowe (a te dążą do uatrakcyjnienia turystycznego na administrowanych obszarach). Pozycja DUM jest jeszcze słabsza, gdy wcześniej nierzetelnie (nawet jeżeli nastąpiło to w sposób niezamierzony) pozytywnie zaopiniował on projekt planu zagospodarowania przestrzennego takiego obszaru.

Taki właśnie sposób postępowania doprowadził do konieczności wyrażenia przez DUM w Słupsku zgody na budowę dwóch obiektów na koronie klifu. O ile dla pierwszego budynku, który powstał przy ulicy Kościuszki w Ustroniu Morskim, wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę poprzedzono wykonaniem ekspertyzy geotechnicznej oraz poczyniono uzgodnienia



co do nieprzekraczalnej linii zabudowy w stosunku do krawędzi klifu, technologii robót fundamentowych (palowanie i zakaz budowy kondygnacji podziemnych oraz określona liczba kondygnacji naziemnych), o tyle przy ulicy Chrobrego (oddalonej w linii prostej od pierwszej lokalizacji o około 150-200 metrów, z takim samym usytuowaniem na koronie klifu), dopuszczono wykonanie kondygnacji podziemnej, nie zażądano też ekspertyzy geotechnicznej. Warunek postawiony przez dyrektora UM w Słupsku, określający wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, należy uznać za kuriozalny: „Technologię prac ziemnych i fundamentowych dobrać tak, by budowa była jak najmniej inwazyjna dla klifu nadmorskiego (zmiana stosunków wodnych, wywołanie osuwisk)”. Ponieważ inwestycje zostały oprostowane przez organizacje mieszkańców, spowodowało to unieważnienie części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Szczecinie¹¹, w związku z zaskarżeniem uchwały Rady Gminy Ustronie Morskie dotyczące uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹².

Niedopełnieniem obowiązków był brak kontroli realizacji warunków stawianych inwestorom przez DUM w decyzjach zezwalających na wznoszenie obiektów w pasie technicznym. Nie zrobił tego żaden z trzech DUM w okresie objętym kontrolą (2014–2018, I połowa). Dodatkowo,

Minister nie sprawował należytego nadzoru nad zadaniami wykonywanymi przez dyrektorów UM. Minister przeprowadził jedną kontrolę prawidłowości wyznaczenia pasa technicznego i to akurat w UM w Gdyni i w Szczecinie, czyli tam, gdzie zadanie zrealizowano prawidłowo. Nie nadzorowano sposobu reagowania na zmiany linii brzegowej, a Minister nie kontrolował także decyzji dotyczących wydania zgody na trwałe wielkogabarytowe inwestycje powstające w pasie technicznym.

Kończąc wątek budowlany usytuowanych na klifie w Ustroniu Morskim należy dodać, że na podstawie przepisu art. 12 pkt 3 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, zlecono przeprowadzenie kontroli doraźnych Wojewódzkiemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego¹⁴ w Szczecinie dwóch obiektów budowlanych na koronie klifu w Ustroniu Morskim (jedna inwestycja była w trakcie realizacji i jedna zakończona). Inspektorzy WINB w Szczecinie przeprowadzili kontrolę inwestycji zrealizowanych na działkach nr 232 przy ul. Chrobrego 35 w Ustroniu Morskim oraz na działkach nr: 234/4, 234/6, 234/8 przy ul. Kościuszki. W przypadku drugiej inwestycji, stwierdzono przekroczenie wysokości budynku o 0,94 m, w sytuacji gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa wysokość na maksymalnie 10,5 m.

Przy ulicy Chrobrego 35 inwestycja powstała wprawdzie zgodnie z otrzymanym

¹¹ Dalej: WSA.

¹² Dalej: mpzp.

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

¹⁴ Dalej: WINB.

pozwoleniem na budowę, ale w ocenie NIK dokonano swobodnego odstępstwa i naruszenia od założeń mpzp. Dla tej lokalizacji mpzp przewiduje budynki czterokondygnacyjne. Tymczasem według pisma WINB: ...zgodnie z zatwierdzoną dokumentacją techniczną nad 4 kondygnacją znajdują się:

- zaprojektowany został ogólnodostępny taras widokowy, skomunikowany z obiektem klatką schodową oraz windą osobową;
- pokoje – sypialnie (nazwane w projekcie antresolami), do których prowadzą z mieszkania na niższej kondygnacji schody wewnętrzne zabiegowe; mieszkania zlokalizowane na najwyższych kondygnacjach są lokalami dwupoziomowymi;
- kotłownia”.

Pomimo tych ustaleń NIK nie posiada informacji, żeby WINB w Szczecinie lub Wojewoda Zachodniopomorski podjęli jakiegokolwiek działania w stosunku do podmiotów odpowiedzialnych za wskazane odstępstwa (Informacja o wynikach kontroli została przekazana do tych organów).

Wielkogabarytowe inwestycje a koszty zadań w ramach Programu

Ratowaniu wybrzeża morskiego miał służyć wieloletni „Program ochrony brzegów morskich”. Wskazano w nim m.in. inwestycje służące ochronie brzegów morskich wzdłuż klifu w Ustroniu Morskim. W latach 2014–2017 na odcinku od km 319 do km 324 wydano 11,7 mln zł na umocnienia brzegowe (przebudowa opaski brzegowej) i sztuczne zasilanie brzegu. Ponadto, w ramach środków unijnych z programu „Ochrona brzegów morskich Półwyspu Koszalińskiego”, na odcinku km 253,8–345,4 9 (w tym prace w Ustroniu

Morskim w km 319-324), wydatkowano na cały program 84,9 mln zł. Tymczasem w latach 2008–2018 Dyrektor UM w Słupsku dokonywał w formie uzgodnień mpzp oraz decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów w pasie ochronnym i w pasie technicznym, na odcinkach wybrzeża klifowego objętego ustawą pobm (3-15 metrów od krawędzi klifu), które przewidywały znaczne inwestycje w budownictwo wielkogabarytowe. Taki stan stwierdzono w Ustroniu Morskim właśnie od 319 do 324 km wybrzeża.

Także na obszarze administrowanym przez UM w Gdyni w przypadku trzech z pięciu lokalizacji (lub w ich sąsiedztwie), tj. w Jastrzębiej Górze i Sopocie (dwa stanowienia), uzgodniono projekty decyzji o pozwoleniu na budowę na terenie pasa technicznego w latach 2014–2018 (I-VII), gdzie występowały uszkodzenia brzegu morskiego, a UM zainwestował środki w zabezpieczenie brzegu morskiego.

Minister nie prowadził analizy wydawanych przez DUM decyzji dotyczących zgody na wykorzystanie pasa technicznego na cele inne niż na utrzymanie brzegów zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Chodzi zwłaszcza o wieloletnie inwestycje komercyjne i ich wpływ na gospodarność i celowość wydatków inwestycyjnych ze środków publicznych na zabezpieczanie brzegu morskiego. Coroczna analiza planowanych przedsięwzięć związanych z ochroną brzegów morskich skupiała się na realizacji założeń pobm, w ramach którego przed rokiem 2003 dokonano waloryzacji każdego odcinka brzegu pod kątem wartości pasa nadbrzeżnego i obszarów zagrożonych ze względu na wykorzystanie gospodarcze. Program w znacznym stopniu



skupiał się także na odtworzeniu lub modernizacji dawnych zabezpieczeń brzegowych istniejących od lat 70. i 80. Inwestycje ochronne były realizowane na odcinkach wymagających interwencji wskazanych wprost w pobm, niezależnie od sposobu wydawania decyzji przez DUM w trybie art. 37 uom.

Podobnie nie analizowano planów inwestycji dotyczących ochrony brzegów morskich i modernizacji obszarów nadbrzeżnych współfinansowanych ze środków UE w ramach projektów wieloletnich (głównie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020)¹⁵. Również w tym wypadku inwestycje prowadzono niezależnie od sposobu i lokalizacji decyzji wydawanych przez DUM w trybie art. 37 uom (dopuszczających inwestowanie w pasie technicznym lub w jego bezpośrednim sąsiedztwie).

Brak jednolitych przepisów porządkowych

Dyrektorzy urzędów morskich wprowadzili przepisy porządkowe zarządzeniami w sprawie ochrony terenów pasa technicznego. Przyjęte zasady egzekwowania przepisów porządkowych i monitorowania porządku oraz siły i środki przeznaczone dla osiągnięcia tego celu były zróżnicowane w poszczególnych UM. Jedynie w minimalnym stopniu współdziałało z innymi służbami przy prewencyjnym patrolowaniu pasa technicznego, różne były też nakłady

na siły porządkowe, zwłaszcza w szczycie sezonu turystycznego oraz zabezpieczenia utrudniające niekontrolowane eksploatawanie terenów ochronnych w pasie technicznym. Kontrole pracowników w UM w Gdyni i Szczecinie były skuteczne; zapewniały ochronę brzegu morskiego oraz przyrody od strony lądowej. Natomiast w UM w Słupsku 28 pracowników na odcinku 171 km wybrzeża wykonywało (poza innymi regulaminowymi zadaniami), czynności związane z ochroną pasa nadbrzeżnego, właściwym jego użytkowaniem i kontrolą nienaruszalności terenów i granic pasa technicznego. Obowiązujący w UM w Słupsku regulamin przewidywał patrolowanie pasa technicznego jedynie w godzinach pracy urzędu, tj. w dni powszednie od 7.00 do 15.00. W okresie letnim (od 15 czerwca do 31 sierpnia), były prowadzone tak zwane dyżury letnie w co drugą sobotę w godz. 10.00–18.00.

W UM w Słupsku organizacja patrolowania pasa technicznego była, zdaniem NIK, nieskuteczna na części administrowanego przez Urząd wybrzeża. Dyrektor UM w Słupsku nie zapewniał np. właściwej ochrony wydym. Na dewastację pasa wydymowego narażona była zwłaszcza plaża zachodnia w Ustce. Przeprowadzone oględziny i obserwacje kontrolerów w dni wolne i w godzinach popołudniowych wskazywały na masowe korzystanie z wydym przez turystów (dzikie przejścia, obozowiska wśród traw porastających

¹⁵ Urząd Morski w Szczecinie realizował 2 projekty wydatkując 64 574,30 tys. zł na odcinkach brzegu o łącznej długości 7,13 km; Urząd Morski w Gdyni realizował 3 projekty wydatkując 22 042,30 tys. zł na odcinkach brzegu o łącznej długości 5,98 km; Urząd Morski w Słupsku realizował 5 projektów wydatkując 355 854,00 tys. zł na odcinkach brzegu o łącznej długości 25,37 km.

wydmym, wyrzucanie śmieci, palenie tytoniu). Powiadomili o tym dyrektora UM, przedstawiając dokumentację fotograficzną. Dyrektor wyjaśnił, że rozważano wygrodzenie tego obszaru, ale szkody w ogrodzeniu na plaży wschodniej w Ustce spowodowały, że odstąpiono od tego zamiaru. Jednocześnie w lipcu 2018 r. nie wystawiono żadnego mandatu, a jedynie dokonano 10 pouczeń oraz zwiększono liczbę tablic ostrzegawczo-informacyjnych o zakazie chodzenia po wydmach. Z obserwacji kontrolerów wynika, że np. na obszarze Mierzei Wiślanej, wygrodzenie plaży siatką przynosi pożądane efekty, wyrabia w turystach nawyk kierowania się do wyznaczonych wejść na plażę, a szkody w tym ogrodzeniu są minimalne. Pomimo regularnego patrolowania pasa technicznego przez pracowników służb ochrony wybrzeża na obszarze UM w Słupsku, kontrolerzy NIK stwierdzili 6 przypadków zainstalowania bez zgody DUM sezonowych obiektów usługowo-handlowych. W trakcie kontroli zlokalizowano także 5 tymczasowych obiektów budowlanych o charakterze usługowym, których użytkownicy samowolnie zwiększyli zajmowany obszar pod działalność gospodarczą na plaży. Wobec sprawców naruszeń nie zastosowano kar pieniężnych¹⁶ przewidzianych w art. 56 pkt 9a uom.

Dyrektor UM w Słupsku nie podjął skutecznych działań mających na celu rozwiązanie problemu związanego z istnieniem przejść łączących plażę

z nieruchomościami prywatnymi. Nie były one ogólnie dostępne i nie zostały oznakowane od strony plaży jako prowadzące do prywatnych posesji, co wprowadzało w błąd plażowiczów. W złym stanie technicznym była część schodów łączących te przejścia z plażą. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra, w odpowiedzi na jedną ze skarg turystów odnośnie do prywatnych zejść na plażę: „wszystkie zejścia na plażę powinny mieć charakter publiczny”. W wyniku analizy dokumentacji związanej z załatwieniem skargi oraz przeprowadzenia oględzin w miejscowości Gąsiki zlokalizowano 10 takich przejść. Sześć z osiemnastu poddanych oględzinom przejść od strony plaży kończyło się schodami, które zgodnie z art. 3 pkt. 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁷, są budowlami.

Z informacji uzyskanych od Wojewody Zachodniopomorskiego i od WINB w Szczecinie w okresie ostatnich 5 lat nie występowało o decyzje w sprawie wyrażenia zgody na takie budowle. Należy domniemywać, że obiekty te nie posiadają także wymaganych przepisami prawa budowlanego ksiąg obiektu oraz nie mają przeprowadzanych przeglądów technicznych. Dyrektor UM w Słupsku, mimo wiedzy o złym stanie technicznym części tych obiektów, nie powiadamiał właściwego WINB w Szczecinie o zagrożeniu dla bezpieczeństwa ludzi.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku – pomimo wskazanego powyżej

¹⁶ Na podstawie art. 56 pkt 9a uom, karze pieniężnej podlega ten, kto wykorzystuje pas techniczny do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska bez zgody dyrektora urzędu morskiego albo wykorzystuje pas techniczny niezgodnie z warunkami określonymi przez dyrektora urzędu morskiego.

¹⁷ Dalej: Prawo budowlane.



stanowiska Ministra oraz polecenia wydanego przez dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej w MGMiZŚ w sprawie uporządkowania stanu prawnego i faktycznego kwestii prywatnych przejść na plażę, które powinny być zlikwidowane, chyba że właściciele nieruchomości zgodzą się na ich publiczny charakter – nadal wydawał zgody na budowę nowych „prywatnych” zejść na plażę w Gąskach.

Współpraca poszczególnych DUM z organami samorządu terytorialnego nie została jednolicie uregulowana. Powoduje to brak jednoznacznej odpowiedzialności podmiotu zobowiązanego do ponoszenia kosztów związanych z występowaniem zdarzeń losowych typowych wyłącznie dla obszaru wybrzeża morskiego. Należały do nich przypadki wyrzucania na brzeg np. martwych zwierząt i ich utylizacji, odpadów organicznych i chemicznych ze statków morskich oraz badania ich wpływu na bezpieczeństwo ludzi i środowiska. Na przykład niektóre gminy partycypują w utylizowaniu martwych zwierząt, a inne zdecydowanie odmawiają. Należy podkreślić, że Sanepid zamyka plażę w przypadkach ich zanieczyszczenia, np. parafiną wyrzucaną ze statków, koszty koniecznych wówczas badań laboratoryjnych są bardzo wysokie, a gminy wymagają od UM szybkiego doprowadzenia plaż do stanu umożliwiającego ich użytkowanie przez turystów. Brak jednoznacznych rozwiązań stwarza zagrożenia dla ludzi i środowiska oraz wprowadza chaos organizacyjny w zarządzaniu pasem technicznym. Jak już wspomniano, UM odrębnie kształtują też przepisy porządkowe. Na przykład na pewnym obszarze amatorskie poszukiwanie metali lub bursztynu jest dozwolone, bez stosownej zgody DUM,

a w innej części wymagana jest decyzja w tej sprawie. Podobnie przedstawia się problem udzielania zgody przez niektórych dyrektorów UM na budowę zejść na plażę z prywatnych posesji. Ich budowa wiąże się z ingerencją w roślinność wydmową i może spowodować znaczące osłabienie tych, które zabezpieczają wydmę lub klif. Ponadto, po upływie czasu, takie przejścia wymagają napraw, o które właściciele nie zawsze dbają. Bywa więc, że zagrażają bezpieczeństwu ludzi.

Niezgodne z przepisami gospodarowanie nieruchomościami

Stwierdzono przypadki (ponownie UM w Słupsku) oddawania nieruchomości Skarbu Państwa położonych w pasie nadbrzeżnym, przyjętych w trwały zarząd, do odpłatnego wykorzystania na działalność komercyjną. Zawierano wówczas umowy dzierżawy, co nie znajdowało uzasadnienia w przepisach uoim i statutu UM w Słupsku, a także w decyzjach starostów ustanawiających trwały zarząd na rzecz tego Urzędu, których celem (zgodnym z wnioskiem Dyrektora UM w Słupsku) było wykonywanie wskazywanych we wniosku zadań ustawowych. Przy oddawaniu w dzierżawę takich działek, DUM w Słupsku nie stosował trybu przetargowego, a nawet nie podawał do publicznej wiadomości informacji o możliwości wydzierżawienia nieruchomości. W zawieranych umowach stosowano stawki minimalne, określone w zarządzeniu wewnętrznym Urzędu, które znacząco odbiegały od stawek stosowanych przez gminy nadmorskie. Podkreślenia wymaga, że załatwianie spraw związanych z zawieraniem i realizacją umów zwiększało zakres obowiązków pracowników, co mogło negatywnie

wpływać na wykonywanie zadań ustawowych urzędu, zwłaszcza przy brakach kadrowych (według stanu na koniec czerwca 2018 r. brakowało 25% pracowników). Działania związane z oddawaniem do odpłatnego korzystania nieruchomości przyjętych w trwałą zarząd NIK oceniła jako nierzetelne, niecelowe i niegospodarne.

Otoczenie naukowo-badawcze

Jednocześnie w przestrzeni publicznej funkcjonowały przez te wszystkie lata publikacje naukowe przedstawiające wyniki badań nad problematyką ochrony brzegów morskich zarówno w Polsce, jak i na świecie. W roku 2009 Państwowy Instytut Geologiczny wydał „Zasady dokumentowania geologiczno-inżynierskich warunków posadowienia obiektów budownictwa morskiego i zabezpieczeń brzegu morskiego”, w którym już na wstępie wskazuje się na właściwe rozpoznanie warunków geologiczno-inżynierskich, m.in. dla projektowania, zabudowy i realizacji inwestycji wzdłuż strefy brzegowej. W dalszej części omawiane są poszczególne rodzaje brzegu morskiego występujące na polskim wybrzeżu i zagrożenia powodowane specyfiką ich budowy.

Inne godne uwagi opracowanie to raport dr. Tomasza Łabuza¹⁸, w którym już na wstępie autor stwierdza, że: „Nie należy powielać błędów popełnionych w Europie Zachodniej, gdzie lekcje dewastacji przyrody są powoli odrabiane. Obecnie, np. w Wielkiej Brytanii, Belgii czy Holandii

zdarza się wyburzać całe hotele zlokalizowane zbyt blisko brzegu. Niszczy się obca dla wybrzeża roślinność antropogeniczną, w zamian wyznaczając coraz więcej obszarów chronionych i rezerwatów, w oparciu o które rozwija się turystyka przyjazna środowisku”. Autor przytacza także wyniki dotyczące zagrożenia polegającego na podnoszeniu się poziomu mórz. W ostatnich dziesięcioleciach notuje się stały wzrost poziomu Morza Bałtyckiego. Średni poziom, liczony dla Świnoujścia za ostatnie 200 lat, odzwierciedla tendencję wzrostową poziomu wody w Bałtyku o 0,1 cm rocznie. Jednocześnie omawiając różne typy brzegu autor zauważa, że specyficzna i bardzo zróżnicowana budowa geologiczna klifu poddawana jest oddziaływaniu morza. Rozwarstwienie skał oraz nachylenie warstw materiału stanowiącego budulec klifu, decyduje zarówno o kształcie jego ściany, jak i tempie zachodzących na nim procesów erozyjnych. Dodatkowym czynnikiem jest przepuszczalność wody przez skałę; woda przesiąkając przez grunt (najczęściej po intensywnych opadach) może wywołać destabilizację klifu.

Te ogólnie dostępne opracowania powinny być znane organom administracji morskiej. Zawarte w nich wyniki badań empirycznych powinny uświadamiać decydentom, że nie ma stuprocentowej pewności, iż ściany klifu, np. w Ustroniu Morskim, będą obronione przed naporem morza, ocieplaniem się klimatu, coraz

¹⁸ Raport pt.: *Sposoby ochrony brzegów morskich i ich wpływ na środowisko przyrodnicze polskiego wybrzeża Bałtyku*, wyd. 2013 r.; dr Tomasz Łabuz z Uniwersytetu Szczecińskiego od 15 lat bada nadmorskie wydmę. W ramach projektu naukowego dofinansowanego w programie „Lider” Narodowego Centrum Badań i Rozwoju chce opracować kompleksową mapę zmian i procesów zachodzących na wydmach całego polskiego wybrzeża.



częstszymi ekstremalnymi zjawiskami przyrodniczymi (sztormy, ulewne deszcze, etc.). Tym większą uwagę należy przywiązywać do ochrony tego rodzaju brzegu przed nieodpowiedzialną ingerencją człowieka. Prowadzenie wycinkowych badań służących określeniu możliwości przeprowadzenia danej inwestycji należy uznać za niewystarczające. Także popularne zabezpieczenia polegające na zastosowaniu technologii palowania zapewniają ochronę tylko tej inwestycji, a naruszenie stabilności klifu może spowodować osunięcie jego fragmentów w sąsiednich lokalizacjach.

Podsumowanie

Kluczowe w kontroli NIK było ustalenie, że obszar zarządzania nadmorskim pasem technicznym jest przez organy administracji morskiej wykorzystywany w pierwszej kolejności do zaspokajania interesów lokalnych samorządów i prywatnych inwestorów. Stwierdzono także brak skutecznego nadzoru przez Ministra nad podległą mu administracją morską, co doprowadziło

do niejednolitego stosowania przez dyrektorów UM przepisów i nierzetelnego wykonywania zadań, nieprzestrzeganie prawa lub stosowanie błędnych praktyk. Natomiast działania pozastatutowe Dyrektora UM w Słupsku, polegające na prowadzeniu swoistej gospodarki biznesowo-turystycznej na działkach w pasie nadmorskim, oddawanych temu urzędowi w trwałe zarząd do realizacji celów statutowych, potęgowały występujące nieprawidłowości.

Wyniki obecnej kontroli potwierdzają problemy sygnalizowane we wcześniejszych kontrolach NIK. Brakuje uporządkowanej, przemyślanej oraz zgodnej z prawem gospodarki morskiej i przestrzennej na wybrzeżu, a organy administracji morskiej nie wypracowały rozwiązań pozwalających skutecznie chronić obszar nadmorskiego pasa technicznego.

WITOLD OLCZYK

Departament Infrastruktury NIK

Słowa kluczowe: ochrona brzegu morskiego, urząd morski, nadmorski pas techniczny, nadmorski pas ochronny, program ochrony, siły natury, gospodarka morska, organy administracji morskiej

ABSTRACT

Protection of Coast from Excessive Human Interference – Improper Activities of the Maritime Administration

The development of tourism leads to coastal environment devastation and, consequently, to growing costs of its regeneration. The key management competences at the seaside lie with the Directors of Maritime Offices. Their protective measures would allow for reducing disadvantageous trends. Having this in mind, NIK decided to examine whether maritime offices realised their responsibilities related to the use of the coastal strip in compliance with the safety and environmental requirements.

Key words: seashore protection, maritime office, technical coastal strip, coastal protective strip, conservation program, forces of nature, maritime economy, maritime administration