

Inwestycje tuż przy plażach, na krawędziach klifów i na wałach wydym, zdarzało się nawet, że bez badań geotechnicznych. Dyrektorzy skontrolowanych urzędów morskich pozytywnie opiniowali zgody na budowę w takich wypadkach, nie troszcząc się o ochronę wybrzeża. Była to konsekwencja nieprawidłowego wyznaczania przez urzędy granic pasa technicznego. Kontrolerzy wskazali także na przypadki łamania przepisów przy wydawaniu zezwoleń na palenie ognisk na brzegu morza oraz wręczanie pouczeń zamiast mandatów turystom dewastującym wydmy. W ocenie NIK taki stan rzeczy pośrednio wynikał z nieskutecznego nadzoru nad urzędamiorskimi. Dlatego Izba wskazuje na konieczność doprecyzowania zasad współpracy administracji morskiej z organami samorządu, a także ujednolicenia i egzekwowania przepisów porządkowych na polskim wybrzeżu.

Turystyka jest obecnie jedną z najszybciej rozwijających się gałęzi gospodarki na wybrzeżu. Coraz więcej inwestycji powstaje przy samych plażach, na krawędziach klifów, na wałach wydym. Gminy prześcigają się w pomysłach zagospodarowania tych terenów. Rozległe zejścia na plażę i tarasy widokowe, utwardzone ścieżki rowerowe na koronie wydmy czy klifu to tylko niektóre przykłady nowych inwestycji. Niestety rozwój turystyki często nie uwzględnia ochrony nadmorskiej przyrody, przez co nieuchronnie prowadzi do jej dewastacji.

Poziom morza nieustannie rośnie, co wiąże się z ryzykiem zalewania lądu i postępującej erozji brzegów morskich. Nie ma gwarancji, czy te tereny uda się uratować. Natomiast z całą pewnością można stwierdzić, że wzrosną koszty ochrony wybrzeża.

Nieodpowiedzialne inwestowanie bez badań geotechnicznych na koronach klifów niesie ze sobą ryzyko katastrof budowlanych, co może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Poza tym potencjalne straty materialne mogą skutkować finansowym obciążeniem organów administracji morskiej, które będą zmuszone wypłacać odszkodowania na rzecz właścicieli nieruchomości (którzy przecież otrzymali zgodę na budowę).

Urzędy morskie powinny podejmować działania na rzecz ograniczenia tych negatywnych zjawisk (istniejących i prognozowanych). Ich dyrektorzy mają bowiem szerokie kompetencje związane z gospodarowaniem polskim wybrzeżem: podejmują decyzje w zakresie gospodarowania pasem technicznym, a także - wraz z samorządami terytorialnymi - współdecydują w sprawach związanych z gospodarowaniem pasem ochronnym.

Pas techniczny to obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego o szerokości od 10 do 1000 m w kierunku lądu. Jest to strefa wzajemnego oddziaływania morza i 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.

Pas ochronny to obszar bezpośrednio przyległy do granic pasa technicznego o szerokości od 100 do 2500 m od granicy pasa technicznego. W przypadku utraty obszaru pasa technicznego (np. w związku z działaniem sił natury), pas ochronny przejmuje jego funkcje do czasu wyznaczenia nowych granic pasa technicznego.

W praktyce jest tak, że gminy planują szereg nowych inwestycji i wywierają naciski na urzędy morskie, aby te pozytywnie opiniowały pozwolenia na budowę udzielane przez stosowne organy (np. przez wojewodę). W konsekwencji w pasie technicznym oraz w pasie ochronnym coraz częściej powstają - za zgodą urzędów morskich - nowe, duże, stałe obiekty turystyczne. Inwestycje są często realizowane nawet

2-5 m od brzegu klifu lub na koronach wydym, co nieuchronnie narusza stabilność naturalnie ukształtowanego brzegu. Jednocześnie niebotyczne kwoty przeznaczają się na wznoszenie budowli hydrotechnicznych mających na celu ochronę tych brzegów. Polska wydaje rocznie blisko 40 milionów zł w ramach krajowego programu ochrony brzegów na ochronę polskiego wybrzeża. Ponadto w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) pozyskiwane są środki unijne na ten cel, które idą w dziesiątki i setki milionów złotych. Należy wziąć pod uwagę, że dofinansowanie z programów unijnych nie będzie zawsze tak duże. Natomiast nieodpowiedzialne gospodarowanie w pasie technicznym sprawi, że z roku na rok będą rosły środki z budżetu państwa przeznaczone na zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i mienia na tych terenach.

W ostatnich latach NIK już kilkakrotnie, pod różnymi kątami, badała sprawę nadbałtyckiego pasa technicznego i ochronnego. Wyniki aktualnej kontroli wskazują, że sygnalizowane w latach ubiegłych problemy nie zostały rozwiązane, a organy administracji morskiej dotąd nie wypracowały mechanizmów pozwalających skutecznie chronić obszar nadmorskiego pasa technicznego.

Urzędy Morskie w Gdyni i w Szczecinie w większości przypadków wytyczały granice pasa technicznego zgodnie z granicami obszarów gmin i z obowiązującym w tym zakresie rozporządzeniem w sprawie pasa technicznego, a także ogłaszały je w formie zarządzeń Dyrektora UM. Poza tym od 2006 roku do połowy roku 2018 dyrektorzy tych urzędów reagowali na zmiany zachodzące na obszarze pasa technicznego i wydawali zarządzenia DUM aktualizujące granicę pasa. Natomiast Dyrektor UM w Słupsku tylko raz, w 2006 r. wytyczył granice pasa technicznego (korzystając z usług firmy zewnętrznej) na całej długości administrowanego wybrzeża. W ciągu następnych 12 lat Dyrektor UM Słupska w żaden sposób nie korygował granicy tego pasa. Niemal na połowie całej długości poddanego oględzinom brzegu (ponad 7 km), pas techniczny został źle wyznaczony (3,650 km). Nie zachowano bowiem minimalnej szerokości pasa technicznego wymaganej przepisami rozporządzenia. Dyrektor UM w Słupsku dokonał odbioru pracy od wykonawcy umowy, mimo iż była ona wykonana niezgodnie z przepisami rozporządzenia. Konsekwencją decyzji DUM w Słupsku był wydatek ponad 600 tys. zł za nieprawidłowe wyznaczenie pasa technicznego.

Słupki graniczne (wbudowane w podłoże lub opisane np. na ogrodzeniu), określające granice pasa technicznego na koronie klifu w Ustroniu Morskim (odległość granicy pasa technicznego wynosi od 0,5 m do 3 m od krawędzi klifu, a zgodnie z treścią rozporządzenia powinna wynosić min. 10 m). Nieprawidłowe wyznaczenie pasa technicznego w Ustroniu Morskim sprawiło, że w bezpośrednim sąsiedztwie klifu (od 4 do 10 m od jego krawędzi) powstawało coraz więcej inwestycji. Najczęściej były to duże, betonowe budynki. Gdyby DUM prawidłowo wyznaczył granice pasa technicznego na tym obszarze, prawdopodobnie obiekty te nigdy by nie powstały. Dyrektor urzędu morskiego może bowiem nie zgodzić się na realizację inwestycji w pasie technicznym.

Odlądową granicę pasa technicznego w Mielnie wytyczono na promenadzie nadmorskiej zbudowanej na koronie pasa wydymowego. Był to dowód na to, że granicę wyznaczono świadomie, nie zachowując minimalnej odległości 20 m od odlądowej podstawy wydmy. Brak zachowania wymaganej szerokości pasa od strony odlądowej stwierdzono też w Rowach (wydyma) i w Jarosławcu (klif).

Na przełomie lat 2010 i 2011 brzeg klifowy w Jarosławcu osunął się, a tym samym część pasa technicznego i jego granica została utracona. Jednak Dyrektor UM w Słupsku nie zrobił nic, aby umożliwić przejęcie zadań utraconego obszaru pasa technicznego przez pas ochronny. Jednocześnie należy podkreślić, że od 2003 roku, tj. od czasu wejścia w życie rozporządzenia w sprawie określania

granic pasa technicznego, Minister nie podjął działań w celu doprecyzowania przepisów w przypadku utraty obszaru pasa technicznego. Obowiązujące przepisy nie określają dokładnie, jak miałyby wyglądać i na czym polegać przejście funkcji pasa technicznego przez pas ochronny w sytuacji utraty części obszaru pasa technicznego (np. z powodu zalania przez morze czy osunięcia się klifu).

W ocenie NIK dyrektorzy urzędów morskich zbyt często określali minimalne szerokości pasa technicznego przewidziane rozporządzeniem. Takie podejście nie służy ochronie wybrzeża i może zagrażać bezpieczeństwu ludzi i mienia na klifie. Tymczasem, jak podkreśla NIK, tereny te powinny raczej służyć ochronie wybrzeża, a nie inwestowaniu dla celów komercyjnych. Zdaniem Izby optymalna ochrona wybrzeża na skontrolowanym odcinku jest możliwa, pod warunkiem że dyrektorzy urzędów morskich będą określać możliwie największe szerokości pasa technicznego.

Dyrektorzy wszystkich 3 skontrolowanych urzędów morskich - wydając decyzje i postanowienia dotyczące wykorzystania pasa technicznego - nie uwzględniali, a nawet nie zasiękali przy tym eksperckich opinii Inspektoratów Ochrony Wybrzeża (wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych własnych urzędów). Takie podejście stanowiło naruszenie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych urzędów i miało negatywny wpływ na ochronę brzegu i środowiska w pasie technicznym.

We wszystkich UM wprowadzono przepisy porządkowe na obszarze pasa technicznego zarządzanego przez te urzędy. Pracownicy UM w Szczecinie i w Gdyni skutecznie patrolowali podlegające im tereny, zapewniając bezpieczeństwo ludzi, a także ochronę środowiska od strony lądowej. Poza tym urzędy te wdrożyły i egzekwowały przepisy porządkowe w pasie technicznym na swoim obszarze. Natomiast organizacja patrolowania pasa technicznego przez UM w Słupsku była zdaniem NIK nieskuteczna. Dyrektor tamtejszego urzędu nie zapewniał np. właściwej ochrony wydm, w szczególności plaży zachodniej w Ustce. Okazało się, że odcinek 171 km wybrzeża był patrolowany tylko przez ok. 28 pracowników słupskiego urzędu, i to wyłącznie w godzinach pracy urzędu, tj. od 7.00 do 15.00. Dodatkowo w okresie letnim prowadzone były tzw. dyżury letnie w co drugą sobotę w godz. 10.00 - 18.00. Przyjęte rozwiązanie oznaczało, że w dwie pozostałe soboty miesiąca oraz we wszystkie niedziele i święta w miesiącach letnich - czyli w dni, kiedy plaża była najbardziej oblegana przez turystów - ten odcinek wybrzeża nie był patrolowany wcale. Przeprowadzone przez kontrolerów NIK oględziny potwierdzają, że na plaży w Ustce turyści masowo chodzili po wydmach, rozbijali na nich obozowiska, palili tytoń, śmiecili. Według danych z lipca 2018 r., w takich wypadkach pracownicy UM w Słupsku nie wystawiali żadnych mandatów. Ich działania sprowadzały się do wydawania pouczeń i ustawiania tablic ostrzegawczo-informacyjnych o zakazie chodzenia po wydmach. W ocenie NIK taka organizacja nie zapewniała wystarczającej ochrony wybrzeża.

Poza tym w pasie technicznym na terenie administrowanym przez UM w Słupsku ustawiono - bez zgody dyrektora urzędu - 3 obiekty budowlane: dwie budki handlowe na plaży w Mielnie i jedną przyczepę gastronomiczną na plaży w Łebie. Stwierdzono też 5 przypadków (3 w Łebie i 2 w Mielnie) zwiększenia zajmowanego obszaru pod działalność gospodarczą na plaży, w porównaniu do obszaru określonego w zgodzie wydanej przez dyrektora UM w Słupsku. Przekroczenia wynosiły od 25% (25 m²) do blisko 50% (260 m²). Takie sytuacje pokazują, że Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku nie potrafił skutecznie egzekwować przepisów ustawy o obszarach morskich RP (uom) w pasie technicznym, mimo że - jak twierdził Dyrektor - pas techniczny był codziennie patrolowany.

Dyrektor UM w Słupsku nie uregulował kwestii prywatnych przejść, łączących plażę z nieruchomościami prywatnymi. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra, wszystkie zejścia na plażę powinny mieć charakter

publiczny. W miejscowości Gąski zlokalizowano 10 przejść zapewniających dojście do plaży, które nie były ogólnie dostępne dla wszystkich użytkowników plaży i kończyły się przy zamkniętych, ogrodzonych działkach prywatnych z napisami o treści np. „zakaz przejścia”, „teren prywatny”. Przy wchodzeniu na przejścia od strony plaży nie było żadnych informacji o ich prywatnym charakterze. Sześć z 18 skontrolowanych przejść od strony plaży kończyło się schodami, które zgodnie z ustawą Prawo budowlane z 1994 r. są budowlami.

Zgodnie z art. 62 prawa budowlanego wybudowanie takich schodów w pasie technicznym wymaga wydania przez wojewodę pozwolenia na budowę, a także prowadzenia książki obiektu budowlanego i dokonywania okresowych kontroli stanu technicznego. Jak ustaliła NIK, w okresie od 2014 r. do 2018 r. wojewoda zachodniopomorski nie wydał decyzji o pozwoleniu na budowę dla schodów w miejscowości Gąski w gminie Mielno. Część z tych budowli była w złym stanie technicznym, jednak - jak wykazała kontrola NIK - nie powiadomiono o tym odpowiednich organów (w tym przede wszystkim nadzoru budowlanego). Zbadano 5 decyzji dyrektora UM w Słupsku wydanych w okresie 2014-2018 (I połowa), wyrażających zgodę na wybudowanie zejść na plażę dla prywatnych inwestorów. Decyzje te nie określały warunków wykorzystania pasa technicznego, stwierdzały jedynie, że planowana inwestycja nie wpłynie negatywnie na ochronę brzegu morskiego. Wydanie zgody na inwestycje bez określenia warunków wykorzystania pasa technicznego było niezgodne z uom.

Dyrektor UM w Słupsku pozytywnie opiniował pozwolenia na budowę w pasie ochronnym[1], nie mając pewności, czy nie wpłyną one negatywnie na bezpieczeństwo i stabilność tego obszaru - czyli niezgodnie z uom. Tak było np. w przypadku planowanej inwestycji polegającej na wzniesieniu budynku mieszkalnego z garażem podziemnym w Ustroniu Morskim, ok. 5-6 m od krawędzi klifu. W trakcie kontroli DUM w Słupsku nie przedstawił dowodów przeprowadzenia badań geologiczno-technicznych, dotyczących wpływu tej inwestycji na stan i wytrzymałość klifu. Co ciekawe, dla oddalonego o ok. 100 m budynku (w linii brzegu i z takim samym oddaleniem od krawędzi klifu) wzniesionego kilka lat wcześniej takie badania wykonywano przed podjęciem inwestycji. W ich wyniku Urząd Morski w Słupsku postawił warunki budowy na palach osadzonych w klifie, bez kondygnacji podziemnych. Natomiast w przypadku tego budynku wydano zgodę na realizację inwestycji, mimo iż obiekt nie miał badań geotechnicznych, był budowany na płycie fundamentowej, bez palowania i z kondygnacją podziemną.

Inny przykład dotyczył budynku hotelowo-usługowego z zapleczem - SPA & Wellness w Ustroniu Morskim, ok. 7-10 m od krawędzi klifu. NIK uznała za nierzetelne dostosowywanie się przez Dyrektora UM w Słupsku do potrzeb inwestora, nie bacząc na ochronę klifu.

Dyrektor UM w Słupsku oddawał w dzierżawę - w celu prowadzenia działalności komercyjnej - nieruchomości Skarbu Państwa położone w pasie nadbrzeżnym. Były to nieruchomości, które UM przyjął w tzw. trwały zarząd i powinien je wykorzystywać w celu wykonywania zadań ustawowych i działalności statutowej związanych z ochroną wybrzeża. Zawieranie umów dzierżawy nie było uzasadnione ani przepisami uom, ani zapisami statutu Urzędu. Tymczasem Dyrektor UM w Słupsku zawarł w 2015 r. umowę dzierżawy ze spółką cywilną i oddał jej część działki do odpłatnego korzystania na cele działalności gastronomiczno-handlowej. Ok. 3 lata później (2018 r.) DUM ponownie zawarł umowę dzierżawy z tą spółką, tyle że na inną część tej samej działki. Jak wykazała kontrola NIK, DUM w Słupsku zawarł umowę w trybie bezprzetargowym, nie ogłaszając nawet możliwości wydzierżawienia działki. Ponadto w zawieranych umowach dzierżawy UM zastosował stawki minimalne, określone w zarządzeniu wewnętrznym Urzędu. W ocenie Izby działania Urzędu związane z dzierżawieniem

nieruchomości przyjętych w trwały zarząd były nierzetelne, niecelowe i niegospodarne.

Do zakończenia kontroli NIK Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej nie opracował zasad współpracy organów administracji morskiej z samorządami gmin i województw. Brak określonych zasad współpracy znacznie utrudniał dyrektorom urzędów morskich skuteczne wykonywanie ich ustawowych zadań w zakresie prawidłowego administrowania obszarem pasa technicznego. Obowiązujące uregulowania prawne, w szczególności rozporządzenie w sprawie szerokości pasa technicznego, nie w pełni określały jak miałyby wyglądać przejęcie funkcji pasa technicznego przez pas ochronny. W ocenie NIK to właśnie Minister powinien takie procedury określić. Nadzór Ministra ograniczał się do rozpatrywania odwołań, skarg, wniosków i zażaleń na postanowienia DUM. W latach objętych kontrolą Minister rozpatrzył w II instancji 21 z 3331 spraw, co stanowiło zaledwie 0,6% przekazanych mu spraw. Poza tym rozpatrywał je często z opóźnieniem, średnio 30-dniowym. Minister nie analizował postanowień i decyzji DUM odnośnie wykorzystania pasa technicznego. Informacje, które Minister otrzymywał od DUM były nieprecyzyjne i niespójne, brakowało regularnych danych na temat ważniejszych inwestycji. Szef resortu gospodarki morskiej nie sprawdzał, czy dyrektorzy UM prawidłowo wydają zgodę na realizację inwestycji na terenie pasa technicznego. Nie analizował też, jak te decyzje przełożą się w przyszłości na nakłady z budżetu państwa, które trzeba będzie ponieść na zabezpieczenie brzegu w miejscach realizacji inwestycji tak, by chronić ludzi i ich mienie. Poza tym Minister nie umiał skutecznie nadzorować prawidłowości wyznaczania granic pasa technicznego przez dyrektorów. Np. nie wiedział o tym, że Dyrektor UM w Słupsku nieprawidłowo wyznaczył granice pasa technicznego, a przez następne 12 lat ich nie aktualizował, pomimo dynamicznych zmian w szerokości pasa w wyniku działania sił natury.

Kontrola NIK wykazała problem z ustaleniem zasad i odpowiedzialności w sytuacji kiedy np. morze wyrzuca na brzeg martwe zwierzęta, a także odpady organiczne czy chemiczne ze statków. W kontrolowanych urzędach nie było jasności, kto odpowiada za uprzątnięcie czy utylizację takich nieczystości i kto ma za to płacić. NIK zauważa, że brak jednoznacznych rozwiązań w tym zakresie stwarza zagrożenia dla ludzi i środowiska oraz wprowadza chaos organizacyjny. W ocenie Izby to Minister powinien wprowadzić stosowne uregulowania w tym zakresie.

WNIOSKI

NIK wnosi do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej głównie o:

- określenie granicznych warunków dopuszczalnego inwestowania w obszarach położonych na koronach klifów,
- podjęcie działań mających na celu uregulowanie współpracy terenowych organów administracji morskiej z organami samorządów gmin i województw nadmorskich w zakresie zarządzania lądowo-morską strefą przybrzeżną,
- sprawowanie przez Ministra skutecznego nadzoru nad jednolitym interpretowaniem przez dyrektorów UM przepisów ustawowych dotyczących pasa technicznego,
- ujednoczenie i systemowe uregulowanie na całym wybrzeżu zasad wdrażania i egzekwowania przepisów porządkowych.

Ponadto NIK wnosi do dyrektorów urzędów morskich o rzetelne realizowanie zadań dotyczących pasa technicznego, szczególnie mając na uwadze działania związane z ochroną wybrzeża, ograniczając jednocześnie działalność inwestycyjną człowieka.

NIK: Nieprzemysłane inwestycje dewastują pas nadmorski

Kategoria: Zarządzanie Przestrzenią

Opublikowano: czwartek, 22, sierpień 2019 10:53

Alicja Cisowska

Odsłony: 1408

Sformułowano także wniosek de lege ferenda do Prezesa Rady Ministrów o znowelizowanie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 roku w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic, poprzez określenie sposobu przejęcia funkcji pasa technicznego przez pas ochronny, w przypadku utraty terenów pasa technicznego w wyniku działania żywiołu morskiego oraz okresu trwania stanu przejściowego.

Źródło: NIK