



LGD.430.4.2023

Nr ewid. 115/2023/P/23/052/LGD

Informacja o wynikach kontroli

## OCHRONA BRZEGÓW MORSKICH NA PÓŁWYSPIE HELSKIM

DELEGATURA W GDAŃSKU

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim

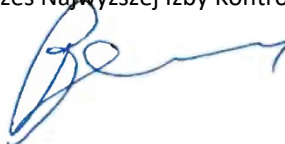
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku



Tomasz Staboszowski

**Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 29. 12. 2023 r.

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ</b> .....	<b>5</b>
<b>1. WPROWADZENIE</b> .....	<b>6</b>
<b>2. OCENA OGÓLNA</b> .....	<b>7</b>
<b>3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI</b> .....	<b>9</b>
<b>4. WNIOSKI</b> .....	<b>30</b>
<b>5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI</b> .....	<b>32</b>
5.1. Planowanie i realizacja zadań zapewniających ochronę brzegu morskiego na Półwyspie Helskim .....	32
5.1.1. Rozpoznanie i realizacja potrzeb w zakresie zapewnienia ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim.....	32
5.1.2. Realizacja „Programu ochrony brzegów morskich” w zakresie Półwyspu Helskiego.....	36
5.1.3. Utrzymanie budowli ochrony brzegu morskiego usytuowanych w pasie technicznym wybrzeża Półwyspu Helskiego .....	36
5.1.4. Wyznaczenie granic pasa technicznego i pasa ochronnego na Półwyspie Helskim .....	39
5.2. Nadzór, kontrola i egzekwowanie przestrzegania wymogów dotyczących wykorzystania pasa nadbrzeżnego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego .....	40
5.2.1. Prowadzenie kontroli .....	40
5.2.2. Prowadzenie postępowań administracyjnych .....	55
5.2.3. Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego .....	62
5.2.4. Egzekucja obowiązków nałożonych postanowieniami i decyzjami administracyjnymi w związku z nieprawidłowymi działaniami na obszarze pasa technicznego Półwyspu Helskiego.....	63
5.2.5. Postępowanie z petycjami oraz ze skargami i z wnioskami.....	64
5.2.6. Współdziałanie z innymi organami administracji publicznej .....	64
5.2.7. Planowanie działań związanych z ochroną obszarów Natura 2000 obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego.....	69
5.3. Kształtowanie i prowadzenie przez gminy polityki przestrzennej na terenie pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego oraz określanie sposobu i warunków jego zagospodarowania .....	72
5.3.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego .....	72
5.3.2. Zagospodarowanie i zabudowa terenów położonych w pasie nadbrzeżnym nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego .....	79
5.4. Prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących wykorzystania pasa technicznego i brzegu morskiego na Półwyspie Helskim i gospodarowanie nieruchomościami zlokalizowanymi na obszarze pasa nadbrzeżnego tego Półwyspu .....	82
5.4.1. Wydawanie decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.....	83
5.4.2. Wydawanie pozwoleń na budowę i przyjmowanie zgłoszeń budowy w sprawach obiektów i robót budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie .....	85
5.4.3. Gospodarowanie przez burmistrzów nieruchomościami zlokalizowanymi na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego .....	87

<b>6. ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>92</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	92
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	99
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	112
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	114
6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli.....	115
6.6. Stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli.....	117
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury .....	120
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska .....	121

Zdjęcia na okładce:

© Piotr; Robert; Michał; Sebastian – stock.adobe.com

## WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>brzeg morski</b>	Linia brzegowa oraz obszar lądowy i morski bezpośrednio do niej przyległy;
<b>pas nadbrzeżny</b>	Obszar lądowy przyległy do linii brzegu morskiego, w skład, którego wchodzi pas techniczny i pas ochronny;
<b>pas ochronny</b>	Obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego;
<b>pas techniczny</b>	Obszar wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu przeznaczony do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska;
<b>plan miejscowy</b>	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy;
<b>pole kempingowe</b>	Teren, na których zlokalizowane były m.in. przyczepy kempingowe, bez względu na to czy i jak został wpisany do ewidencji obiektów hotelarskich lub innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie;
<b>Prawo budowlane</b>	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.);
<b>Prawo wodne</b>	Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.);
<b>„Program ochrony brzegów morskich”</b>	Program ustanowiony ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. z 2016 r. poz. 678);
<b>ustawa o obszarach morskich RP</b>	Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 960, ze zm.);
<b>ustawa o ochronie przyrody</b>	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.);
<b>ustawa o odpadach</b>	Ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz. U. z 2023 r. 1587, ze zm.);
<b>ustawa o gospodarce nieruchomościami</b>	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.);
<b>ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623)
<b>ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</b>	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977, ze zm.);
<b>ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku</b>	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 2023 r. poz. 1094, ze zm.);
<b>ustawa o usługach hotelarskich</b>	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1944).

## 1. WPROWADZENIE

### Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji rządowej i samorządowej zapewniły skuteczną ochronę brzegów morskich na Półwyspie Helskim?

### Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo, rzetelnie i skutecznie planowano i realizowano zadania zapewniające ochronę brzegu morskiego na Półwyspie Helskim?

2. Czy prawidłowo, rzetelnie i skutecznie nadzorowano, kontrolowano i egzekwowano przestrzeganie wymogów dotyczących wykorzystania pasa nadbrzeżnego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego?

3. Czy prawidłowo kształtowano i prowadzono politykę przestrzenną na terenie pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego oraz określono sposób i warunki jego zagospodarowania?

4. Czy organy administracji rządowej prawidłowo prowadziły postępowania administracyjne dotyczące wykorzystania pasa technicznego i brzegu morskiego na Półwyspie Helskim, a organy administracji samorządowej prawidłowo gospodarowały nieruchomościami zlokalizowanymi na obszarze pasa nadbrzeżnego tego Półwyspu?

### Jednostki kontrolowane

Urząd Morski w Gdyni  
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku  
Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku  
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku  
Urząd Miasta Helu  
Urząd Miejski w Jastarni  
Urząd Miejski we Władysławowie

### Okres objęty kontrolą

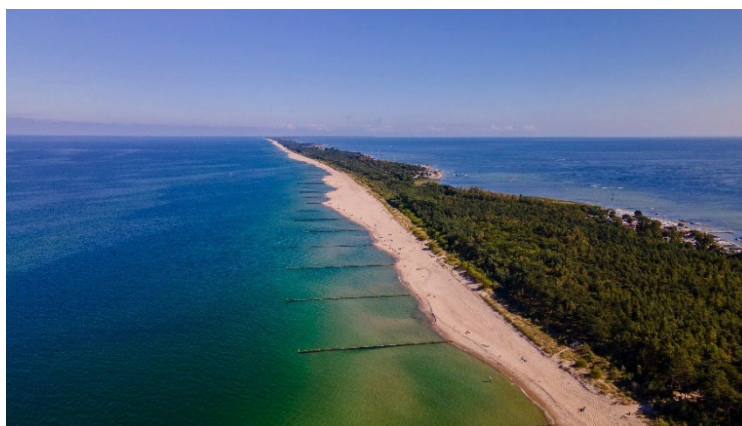
Lata 2020–2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem

Półwysep Helski, to niewielki – o długości 36 km i powierzchni 32,3 km<sup>2</sup>, odcinek na północy Polski, w kształcie charakterystycznej kosi, otoczonej z jednej strony wodami otwartego morza, a z drugiej strony wodami Zatoki Puckiej<sup>1</sup>. Jego szerokość jest zmienna i w najwęższym miejscu, w rejonie Chałup ma zaledwie ok. 100 m, a w najszerszym, w miejscowości Hel ponad 3 km<sup>2</sup>.

Jest obszarem o szczególnych walorach krajobrazowych i przyrodniczych.

Zdjęcie nr 1

Fragment Półwyspu Helskiego z lotu ptaka



Źródło: <https://stock.adobe.com>.

W celu ochrony jego zasobów środowiskowych został objęty różnego rodzaju formami ochrony przyrody m.in. wchodzi w skład Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, który został utworzony w 1978 r. jako jeden z pierwszych Parków Krajobrazowych w Polsce. Jego obszar objęty jest Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000, tj. specjalnym obszarem ochrony siedlisk Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) i obszarem specjalnej ochrony ptaków Zatoka Pucka (PLB220005).

Zagrożeniem dla tego cennego przyrodniczo obszaru była z jednej strony postępująca erozja brzegu powodująca zwiększenie zagrożenia powodziowego od strony morza<sup>3</sup>, a z drugiej strony intensywne użytkowanie rekreacyjne<sup>4</sup>, wynikające z jego położenia i zróżnicowanych przestrzennie walorów przyrodniczo-krajobrazowych unikatowych w skali kraju. Na Półwyspie Helskim zlokalizowanych było dziewięć pól kempingowych na odcinku od Władysławowa do Chałup<sup>5</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę pn. „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej” (P/13/141) obejmującą okres od 2011 r. do 2013 r., która wykazała m.in. nieskuteczność ochrony brzegów morskich Półwyspu Helskiego przed niedopuszczalną ingerencją w tamtejsze środowisko naturalne.

Dostrzegając ryzyka związane z oddziaływaniem morza i człowieka na brzeg morski Półwyspu Helskiego, Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy podjęła realizację kontroli, której celem było sprawdzenie czy organy administracji rządowej i samorządowej zapewniły skuteczną ochronę brzegów morskich na Półwyspie Helskim w latach 2020–2023.

<sup>1</sup> Kierownik Zadania: Lidia Kruk-Dowgiałło, Zbiornicze sprawozdanie z analizy dostępnych danych i przeprowadzonych inwentaryzacji przyrodniczych (zebranie i analiza wyników inwentaryzacji, materiałów niepublikowanych i opracowań publikowanych, przydatnych do sporządzenia projektów planów) Zatoka Pucka (PLB 220005), [www.umgdy.gov.pl](http://www.umgdy.gov.pl) [dostęp z 25 października 2023 r.].

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Załącznik do uchwały nr 67 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia „polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” z dnia 16 lipca 2019 r. (M.P. poz. 794).

<sup>4</sup> Kierownik zadania: Lidia Kruk-Dowgiałło, *op. cit.*

<sup>5</sup> Ibidem.

## 2. OCENA OGÓLNA

### Skuteczna ochrona brzegów morskich przed oddziaływaniem morza, ale nie człowieka

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni podejmował w ramach posiadanych zasobów kadrowych i finansowych wystarczające działania dotyczące skutecznej ochrony brzegu morskiego Półwyspu Helskiego przed oddziaływaniem morza. Niemniej jednak skontrolowane organy administracji rządowej i samorządowej nie podejmowały wystarczająco skutecznych działań w celu zapewnienia jego ochrony przed nieuprawnioną działalnością człowieka.

Planowanie i realizowanie zadań dotyczących ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim w zakresie dostosowanym do zasobów finansowych i kadrowych Urzędu Morskiego w Gdyni z uwzględnieniem ich pilności i ważności zapewniło wystarczający monitoring stanu brzegu, odbudowę plaż, wydmy i budowli jego ochrony oraz utrzymanie zbadanych budowli w co najmniej zadowalającym stanie technicznym.

Niemniej jednak w ocenie Najwyższej Izby Kontroli w celu zapewnienia ochrony brzegów morskich, o unikatowych walorach przyrodniczo-krajobrazowych cennego przyrodniczo Półwyspu Helskiego niezbędne było również podjęcie aktywnych i skutecznych działań w zakresie nadzoru i kontroli nad wykorzystywaniem obszarów obejmujących brzegi do prowadzenia działalności gospodarczej dotyczącej m.in. wynajmowania miejsc na ustawianie namiotów i przyczep kempingowych. Działania te powinny podjąć skontrolowane organy administracji rządowej zobowiązane m.in. do ochrony brzegów, ochrony przyrody na tych terenach oraz nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem Prawa budowlanego jak i organy administracji samorządowej, które gospodarowały tymi terenami. Wsparciem działań i skuteczności poszczególnych organów powinna być ich ścisła współpraca w tym zakresie.

Tymczasem nadzór nad wykorzystaniem pasa technicznego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego sprawowany poprzez m.in. prowadzone kontrole, nałożone grzywny, doprowadzenie do usunięcia m.in. tymczasowych obiektów budowlanych szkół sportów wodnych, handlowych i domków kempingowych, prace nad aktualizacją linii brzegu<sup>6</sup> i planowanie zabezpieczenia przeciwpowodziowego pól kempingowych nie był w pełni skuteczny. Kontrolowane organy nie wykorzystywały w wystarczającym stopniu przysługujących im uprawnień w tym zakresie. Rezultatem czego było, dopuszczenie do nieuprawnionego wykonywania robót ziemnych polegających na nawiezieniu i nasypianiu ziemi, w tym na brzeg morski na ośmiu polach kempingowych i zlokalizowania m.in. przyczep kempingowych na powiększonych obszarach powstałych poza linią brzegu przy ośmiu polach, w tym siedmiu, na których stwierdzono również powyższe roboty. Dopuszczono także do zlokalizowania w pasie technicznym, w tym na polach kempingowych obiektów m.in. szkół sportów wodnych, handlowych i usługowych bez wymaganej zgody lub zgłoszenia i przyczep kempingowych z naruszeniem umów dzierżawy (w miejscach do tego nieprzeznaczonych), na terenie niezgłoszonym do ewidencji, przekraczające zgłoszoną liczbę stanowisk obozowania lub na kempingach nieprawidłowo ogrodzonych.

Ponadto, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli dla wzmocnienia ochrony przyrody tych terenów niezbędne było ustanowienie wymaganych planów zadań ochronnych i planów ochrony dla obszarów Natura 2000 obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędne było również objęcie przepisami prawa procesu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko od momentu jego powstania do jego legalizacji (wobec zaniechania jej przeprowadzenia przed jego rozpoczęciem), aby możliwe było m.in. uwzględnienie jego skutków na środowisko powstałych również w tym okresie a nie jedynie w przyszłości po jego legalizacji.

<sup>6</sup> Ustalonej decyzją Wojewody Gdańskiego z 12 marca 1997 r.

W zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego podejmowano prawidłowe działania, w tym oceniono aktualność studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (w wyniku, których ustalono, że były częściowo nieaktualne) i planów miejscowych (w różnym stopniu obejmujących pas nadbrzeżny). Zbadane plany miejscowe uzgodniono i przekazano do zaopiniowania właściwym organom. Natomiast na obszarach nieobjętych planami miejscowymi wszystkie zbadane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydano po uzgodnieniu z właściwymi organami, ale w przypadku części z nich stwierdzono nieprawidłowości dotyczące terminowości ich wydawania.

Prawidłowo przeprowadzono objęte kontrolą postępowania administracyjne dotyczące budowy w pasie technicznym Półwyspu Helskiego. Ponadto na ogół prawidłowo przeprowadzono zbadane postępowania administracyjne dotyczące zgody na jego wykorzystanie. Prawidłowo gospodarowano nieruchomościami w pasie nadbrzeżnym tego Półwyspu, poza zawarciem części umów bez porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, jednej umowy dzierżawy bez zgody rady gminy i błędów dotyczących niektórych wykazów nieruchomości. Ponadto w umowach poddzierżawy zawarto zapisy niezgodne z zakazem obowiązującym w Nadmorskim Parku Krajobrazowym dotyczące lokalizacji obiektów budowlanych, przedmiotem lub przeznaczeniem umowy dzierżawy.



### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

<p><b>Zapewnienie monitoringu brzegów morskich Półwyspu Helskiego</b></p>	<p>W celu rozpoznawania potrzeb w zakresie zapewnienia ochrony brzegu morskiego Półwyspu Helskiego w Urzędzie Morskim w Gdyni prowadzono monitoring strefy brzegowej, w tym na podstawie danych uzyskanych metodą lotniczego skanowania laserowego oraz ortofotomapy<sup>7</sup> wraz z wyznaczeniem profili poprzecznych brzegu morskiego<sup>8</sup>. Ponadto pracownicy tego Urzędu dokonywali w terenie oceny stanu plaż, wydmy i lasów, w tym po sztormach określając ubytki i możliwości odbudowy wałów wydmy oraz zniszczeń w lasach ochronnych pasa technicznego. [str. 32–33]</p>
<p><b>Realizacja „Programu ochrony brzegów morskich”</b></p>	<p>Zadania dotyczące ochrony brzegu morskiego sfinansowano m.in. ze środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację „Programu ochrony brzegów morskich”. Wydatki na realizację tego Programu w Urzędzie Morskim w Gdyni w latach 2020–2022 wyniosły łącznie 51,5 mln zł (w poszczególnych latach kolejno 14,6 mln zł, 18,6 mln zł i 18,3 mln zł), w tym Półwyspu Helskiego dotyczyło co najmniej<sup>9</sup> 19,1 mln zł, tj. 37 % (w poszczególnych latach kolejno 6,1 mln zł, 6,3 mln zł i 6,7 mln zł), z tego:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 18,3 mln zł na roboty czerpalno-refulacyjne w rejonie Władysławowo-Jurata, zasilając brzeg morski łącznie ok. 0,5 mln m<sup>3</sup> materiału piaszczystego pobranego z obszarów morskich;</li> <li>– 0,8 mln zł na wjazd technologiczny dla służb Urzędu Morskiego w Gdyni w celu zapewnienia poruszania się samochodów służb oraz ciężkiego sprzętu potrzebnego do budowy ochrony wydmy oraz prowadzenia gospodarki leśnej;</li> <li>– na monitoring brzegu morskiego na podstawie danych uzyskanych metodą lotniczego skanowania laserowego oraz ortofotomapy wraz z wyznaczeniem profili poprzecznych brzegu morskiego<sup>10</sup>;</li> <li>– na okresowe kontrole stanu technicznego budowli umocnienia brzegu<sup>11</sup>.</li> </ul> <p>[str. 32–36]</p>
<p><b>Kwestia kontynuacji „Programu ochrony brzegów morskich”</b></p>	<p>Realizację „Programu ochrony brzegów morskich” przewidziano na lata 2004–2023. Projekt zmiany ustawy dotyczącej Programu przekazany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 3 stycznia 2023 r. przewidywał wydłużenie realizacji Programu do 2026 r. oraz waloryzację minimalnej kwoty rocznych kosztów do 44,8 mln zł (z 34,0 mln zł w obowiązującym Programie). Co najmniej do 24 października 2023 r. nowelizacja ustawy ustanawiającej ten Program nie została uchwalona, jak też w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów<sup>12</sup> oraz na stronach Rządowego Centrum Legislacji<sup>13</sup> nie zamieszczono projektu takiej nowelizacji. [str. 36]</p>

<sup>7</sup> Obraz powierzchni terenu, powstały w wyniku przetworzenia zdjęć lotniczych lub satelitarnych.

<sup>8</sup> Analiza ukształtowania dna morskiego oraz wszystkich elementów strefy brzegowej, naturalnych lub sztucznych, które mają wpływ na utrzymanie brzegu morskiego.

<sup>9</sup> Dla niektórych zadań nie można wyodrębnić wydatków dotyczących tylko Półwyspu Helskiego.

<sup>10</sup> Łączne wydatki na ten cel wyniosły 2,8 mln zł i dotyczyły monitoringu obszarów portowych i brzegów całego wybrzeża będącego we właściwości Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni.

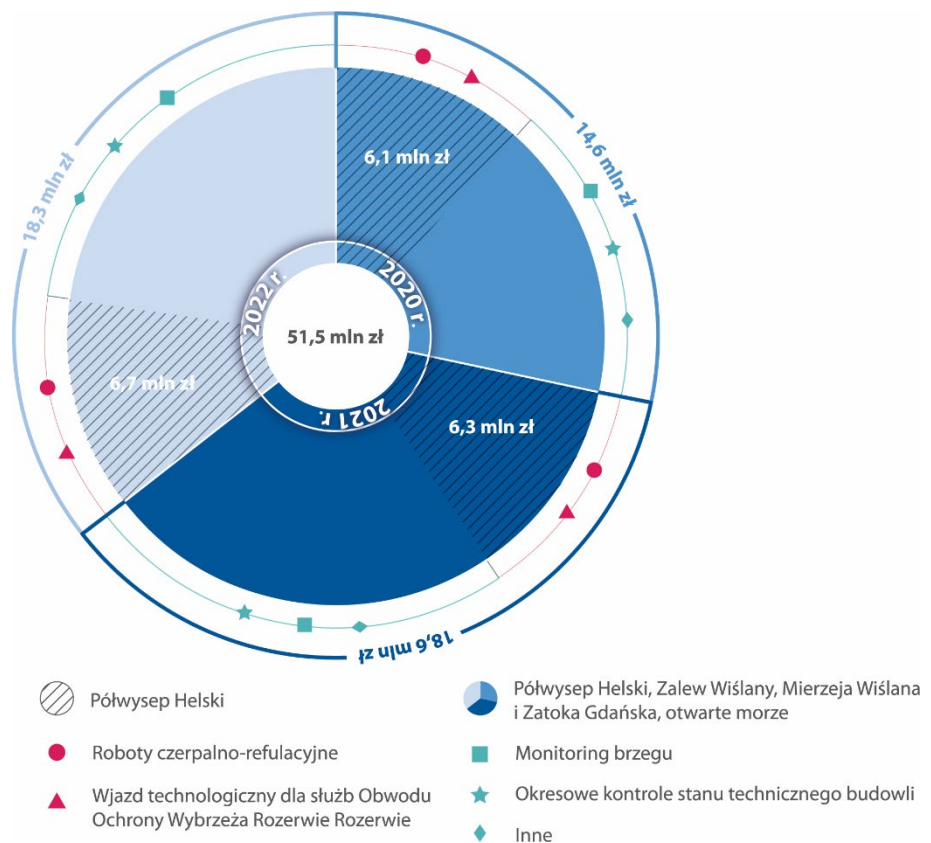
<sup>11</sup> Łączne wydatki na ten cel wyniosły 0,1 mln zł i dotyczyły wszystkich takich budowli będących w gestii Urzędu Morskiego w Gdyni.

<sup>12</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/wplip-rm> [dostęp z 24 października 2023 r.].

<sup>13</sup> RPL Strona Główna ([legislacja.gov.pl](https://legislacja.gov.pl)) [dostęp z 24 października 2023 r.].

Infografika nr 1

Skala i rodzaj zadań zrealizowanych w ramach „Programu ochrony brzegów morskich”



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Zadania realizowane poza „Programem ochrony brzegów morskich”**

Ponadto zadania dotyczące ochrony brzegów morskich na Półwyspie Helskim realizowano poza powyższym Programem, na które w Urzędzie Morskim w Gdyni w latach 2020–2022 poniesiono wydatki w łącznej kwocie 71,6 mln zł, z tego:

- 48,9 mln zł na projekt pn. „Ochrona brzegów morskich w rejonie Półwyspu Helskiego” dofinansowany ze środków z budżetu Unii Europejskiej, Funduszu Spójności, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, z tego zadanie pn.:
  - „Odbudowa ostróg zabezpieczających brzeg morski Półwyspu Helskiego” (35,6 mln zł), polegające na budowie ostróg na odcinku 12 km od Władysławowa do Kuźnicy i rozbiórce pali drewnianych, stanowiących konstrukcję starych, istniejących ostróg brzegowych;
  - „Odbudowa opaski brzegowej w miejscowości Kuźnica” (5,8 mln zł);
  - „Monitoring rejonu Półwyspu Helskiego” (7,5 mln zł), obejmujące zainstalowanie w strefie brzegowej urządzeń monitorujących falowanie i prądy przybrzeżne, celem pozyskiwania informacji o potencjalnych zagrożeniach wynikających z sytuacji meteorologicznych i stanu morza, które miały być podstawą podejmowania działań mających na celu ochronę strefy brzegowej tego obszaru. W efekcie powstała publicznie dostępna na stronie internetowej – <https://polskibrzeg.ibwpan.gda.pl/>, platforma z aktualnym monitoringiem hydrograficznym w rejonie Półwyspu Helskiego, na której dostępne były m.in. aktualne prędkości wiatru, wysokość fali i prędkość prądów morskich;
- 22,7 mln zł (15,4 mln zł w ramach projektu dofinansowanego ze środków z budżetu Unii Europejskiej i 7,3 mln zł ze środków budżetu państwa przeznaczonych na działalność bieżącą Urzędu Morskiego w Gdyni) na roboty czerpalno-refulacyjne zasilające brzeg morski ok. 0,8 mln m<sup>3</sup> materiału piaszczystego pobranego z obszarów morskich. [str. 33–34]

**Ograniczenia  
w realizacji zadań**

W związku z ograniczeniami finansowymi i podjęciem decyzji o większej przydatności i konieczności wykonania innych zadań, monitoring brzegów w 2020 r. nie obejmował wyznaczenia profili poprzecznych od strony Zatoki Puckiej (w km 38,5–71,5), a spośród zaplanowanych na lata 2020–2023 (do 31 marca) zadań dotyczących ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim nie zrealizowano sztucznego zasilania brzegu w Jastarni (na km H 55,20–54,70) i odbudowy ostróg w rejonie Kuźnicy (na km H ok. 11,9–12,3).

Niemniej jednak trwały prace nad zabezpieczeniem przeciwpowodziowym powyższych miejscowości (Jastarni i Kuźnicy). Przy czym w przypadku Kuźnicy spotkało się to z protestem mieszkańców, co do formy zabezpieczenia (m.in. murku żelbetowego) w obawie o zmianę charakteru miejscowości – negatywny wpływ na zrównoważony rozwój jako miejscowości turystycznej. Urząd Morski w Gdyni planował niniejsze obawy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu ostatecznej decyzji o realizacji zabezpieczenia.

Natomiast w przypadku Jastarni, Urząd Morski w Gdyni planował budowę wydmy ze stałym trzonem wraz z ułożeniem plaży w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, a nie w ramach „Programu ochrony brzegów morskich”, który na tym odcinku przewidywał tylko umocnienia brzegowe. Zmiany dotyczące formy ochrony brzegów morskich sygnalizowane przez Urząd Morski w Gdyni zostały uwzględnione w projekcie zmiany ustawy ustanawiającej Program. [str. 35]

**Naturalne metody  
ochrony brzegu  
morskiego**

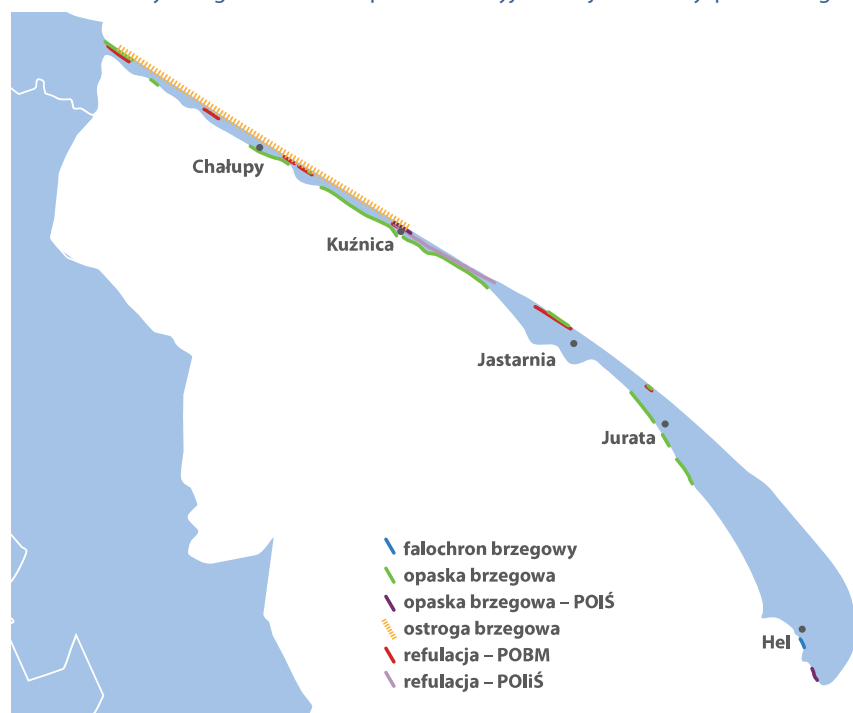
Stabilność linii brzegowej, zachowanie naturalnego charakteru wybrzeża wydmowego i zabezpieczenie jego zaplecza przed powodzią od strony wód morskich zapewniano poprzez naturalne metody ochrony, w tym odbudowę zniszczonych wałów wydmowych, wybudowanie/odbudowanie płotków wydmotwórczych, wykładanie chrustu wydmotwórczego oraz sadzenie m.in. trawy wydmotwórczej. [str. 34]

**Formy ochrony  
brzegu morskiego  
Półwyspu Helskiego**

Półwysep Helski chroniony był 20 budowlami umocnienia brzegu będącymi w gestii Urzędu Morskiego w Gdyni, z tego dwoma falochronami, 16 opaskami brzegowymi, umocnieniem Cypla Helu składającym się z trzech odcinków (dwóch stanowiących oczepy żelbetowe i jednego stanowiącego narzut kamienny wraz z kładką spacerową) oraz ostrogami. Ponadto niektóre odcinki brzegu morskiego utrzymywano metodą sztucznego zasilania. [str. 36]

**Infografika nr 2**

Budowle ochrony brzegów morskich i prace refulacyjne w rejonie Półwyspu Helskiego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie mapy Urzędu Morskiego w Gdyni.

**Kontrole stanu technicznego budowli ochronnych brzegu**

Choć wszystkie objęte badaniem budowle ochronne brzegu morskiego Półwyspu Helskiego terminowo poddano okresowym kontrolom stanu technicznego, stan techniczny ośmiu budowli był zadowalający<sup>14</sup>, a w przypadku jednej (składającej się z trzech odcinków) stan techniczny dwóch odcinków był zadowalający, a jednego dobry, w protokołach z kontroli sformułowano wnioski i zalecenia pokontrolne, które pomimo ich powtarzania w protokołach z kolejnych kontroli, nie zostały zrealizowane. [str. 37–38]

**Utrzymanie odcinków brzegu morskiego sztucznie zasilonych**

W przypadku sztucznie zasilonych odcinków brzegu morskiego, przed przystąpieniem do sztucznego zasilania oraz po jego zakończeniu pomiary wykonano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Natomiast w celu określenia wielkości ubytku materiału zasilającego, oceny trwałości wykonanej ochrony oraz określenia, czy zachodzi potrzeba kontynuowania zasilania i w jakim terminie, podjęto inne działania aniżeli przewidywały to przepisy, uznając je za wystarczające i właściwsze, bez ponoszenia dodatkowych, zbędnych nakładów finansowych. Urząd Morski w Gdyni złożył uwagę do projektu nowelizacji przepisów w tym zakresie<sup>15</sup>, które miały na celu urealnienie przepisów dotyczących pomiarów trwałości sztucznego zasilania. [str. 38–39]

**Granice pasa nadbrzeżnego**

Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni określił zarządzeniami granice pasa nadbrzeżnego (pasa technicznego i pasa ochronnego) na całej długości Półwyspu Helskiego. [str. 39]

**Nieuprawnione roboty ziemne na polach kempingowych**

Oddziaływanie morza na brzeg nie było jedynym czynnikiem wpływającym na stan brzegów morskich. Niemniej ważnym zagrożeniem dla stanu brzegu morskiego była antropopresja, czyli wpływ człowieka na środowisko. Choć pracownicy Urzędu Morskiego w Gdyni, w latach 2020–2023 (do 31 marca) prowadzili kontrole dotyczące pasa technicznego Półwyspu Helskiego i ochrony brzegu morskiego w tym rejonie, to jednak wobec stwierdzenia, bez zgody Dyrektora tego Urzędu m.in. nawiezenia i nasypiania ziemi<sup>16</sup> na terenach ośmiu pól kempingowych Półwyspu Helskiego<sup>17</sup>, w tym na brzeg morski, nie wszczęto postępowań administracyjnych w celu ewentualnego wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 57 ustawy o obszarach morskich RP. Do wymierzenia i ustalenia powyższej kary z uwzględnieniem zakresu naruszenia, powtarzalności naruszeń lub korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszenia uprawniony był Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni. [str. 40–42, 55–58]

**Roboty ziemne na polach kempingowych prowadzone od lat**

Nawożenie i nasypywanie ziemi na Półwyspie Helskim na terenach przyległych do pól kempingowych miało miejsce już w latach wcześniejszych, w tym w latach 2006–2011, tj. co najmniej 17 lat temu, co opisano w informacji o wynikach kontroli NIK nr P/13/141 „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej”. „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.<sup>18</sup> przybyło (względem prawnej linii brzegu morskiego z 1997 r.) łącznie 7,12 ha obszarów lądowych (plaż)”<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Na skali ocen obejmującej stan: dobry, zadowalający, niezadowalający, awaryjny.

<sup>15</sup> Według stanu co najmniej na 24 października 2023 r. projekt zmiany przepisów nie został ujęty w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów oraz na stronach Rządowego Centrum Legislacji.

<sup>16</sup> Piasku, w tym worków z piaskiem, żwiru, innego materiału ziemnego.

<sup>17</sup> Siedmiu w gminie Władysławowo i jednym w gminie Jastarnia.

<sup>18</sup> Pomiary wykonano w dniach 15–19 lipca 2013 r.

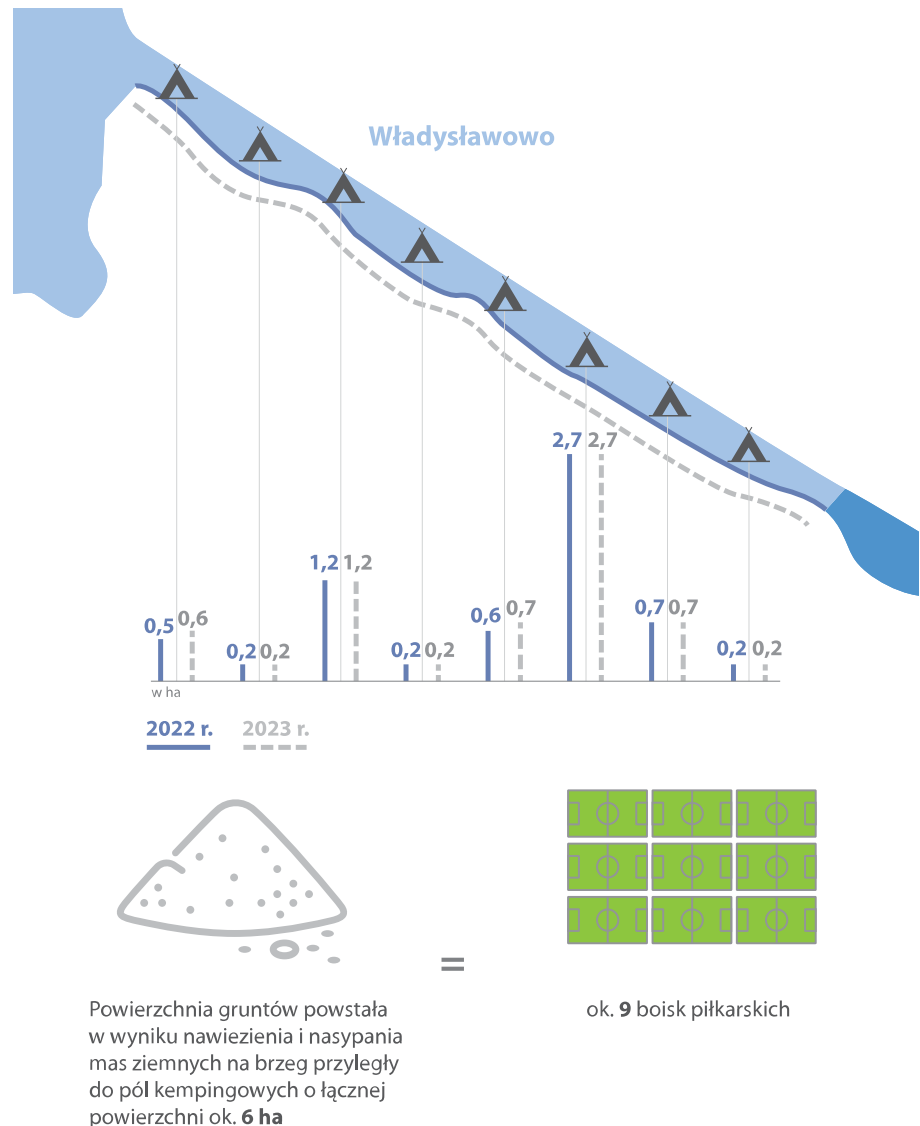
<sup>19</sup> Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej – Najwyższa Izba Kontroli (nik.gov.pl), str. 23, [dostęp z 6 października 2023 r.].

**Skala powiększenia terenów przy polach kempingowych**

Podobną jak w wyniku powyżej wspomnianych pomiarów wykonanych w 2013 r. powierzchnię gruntów poza linią brzegu ustaloną w 1997 r. stwierdzono również w trakcie niniejszej kontroli. Bowiem wobec uprzednio ustalonej powierzchni ok. 7 ha, w trakcie niniejszej kontroli stwierdzono, że łączna orientacyjna powierzchnia gruntów przyległych do ośmiu pól kempingowych poza linią brzegu ustaloną w 1997 r. wynosiła ok. 6 ha (ok. 6,2 ha<sup>20</sup> i ok. 6,5 ha<sup>21</sup>), tj. ok. dziewięciu boisk piłkarskich<sup>22</sup> (na poszczególnych polach od 0,2 ha do 2,7 ha). Natomiast na jednym z pól przed linią brzegu ustaloną w 1997 r. znajdowały się grunty pokryte morskimi wodami wewnętrznymi o łącznej orientacyjnej powierzchni ok. 0,9 ha i ok. 0,8 ha<sup>23</sup>. [str. 57–58]

Infografika nr 3

Skala gruntów przyległych do ośmiu pól kempingowych poza linią brzegu ustaloną w 1997 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

<sup>20</sup> Względem przebiegu linii brzegu ustalonym w trakcie pomiarów wykonanych w 2022 r.

<sup>21</sup> Względem przebiegu linii brzegu projektowanym w 2023 r.

<sup>22</sup> Przy założeniu powierzchni jednego boiska wynoszącej 0,7 ha.

<sup>23</sup> Kolejno, względem pomiarów wykonanych w 2022 r. oraz projektowanym w 2023 r. przebiegiem linii brzegu.

**Skala przesunięcia linii brzegu ustalonej w 1997 r.**

**Nieuprawnione wykorzystywanie gruntów Skarbu Państwa**

**Potrzeba weryfikacji działań Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni**

Powiększenie powierzchni gruntów za linię brzegu ustaloną w 1997 r. spowodowało przesunięcie linii brzegu nawet o prawie 90 m<sup>24</sup>. Natomiast zajęcie gruntów przez wody spowodowało przesunięcie linii brzegu w głąb lądu o ok. 36 m<sup>25</sup>. [str. 57–58]

Poza powiększeniem powierzchni gruntów poza linię brzegu ustaloną w 1997 r., ponownie, tj. tak samo jak w wyniku kontroli NIK nr P/13/141, stwierdzono ich nieuprawnione wykorzystywanie do m.in. posadawiania obiektów, w tym przyczep kempingowych i podestów, a w Urzędzie Morskim w Gdyni nie podejmowano (poza pismami do właścicieli czterech pól kempingowych) działań mających na celu zaprzestanie naruszania prawa własności Skarbu Państwa oraz dochodzenia wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie tych terenów. Tym samym nie egzekwowano uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do tych terenów i nie korzystano z ochrony prawnej przysługującego Urzędowi Morskiemu w Gdyni trwałego zarządu tymi gruntami. [str. 42, 57–58]

Stwierdzenie m.in. powyższych nieprawidłowości w Urzędzie Morski w Gdyni wskazuje na potrzebę weryfikacji działań Dyrektora tego Urzędu w zakresie obejmującym brzegi morskie Półwyspu Helskiego na terenach pól kempingowych.

Mapa nr 1 i 2

Zmiana przebiegu linii brzegu ustalonej w 1997 r. na jednym z pól kempingowych i obiekty zlokalizowane na powiększonej powierzchni



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie mapy Urzędu Morskiego w Gdyni (u góry) i dostępnej na <https://sipam.gov.pl/geoportel> [dostęp z 22 sierpnia 2023 r.] – mapę wykonano w sierpniu 2022 r. (u dołu).

<sup>24</sup> Względem pomiaru z 2022 r. oraz planowanym w 2023 r. jej przebiegiem o kolejno ok. 86 m i ok. 88 m.  
<sup>25</sup> Względem pomiaru z 2022 r. oraz planowanym w 2023 r. jej przebiegiem.

<b>Skala działek poza ustaloną linią brzegu</b>	<p>Grunty poza linią brzegu ustaloną w 1997 r. obejmowały<sup>26</sup> działki ewidencyjne, które w całości albo w części znajdowały się poza tą linią i zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków ich właścicielami były osoby fizyczne, gmina lub Skarb Państwa, w tym których trwały zarząd przysługiwał Urzędowi Morskiemu w Gdyni. [str. 57]</p>
<b>Stan prawny gruntów poza ustaloną linią brzegu</b>	<p>W związku z m.in. powstaniem gruntów poza linią brzegu ustaloną w 1997 r., Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni miał trudności z wykazaniem, że tereny poza tą linią były obszarami morskimi, nad którymi przysługiwał mu zarząd, o którym mowa w Prawie wodnym. Dla powyższych gruntów nie ustanowiono trwałego zarządu Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, nie dokonano aktualizacji ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych. Zatem, wygrany przez Skarb Państwa – Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni i Skarb Państwa – starostę puckiego, w 2018 r., na skutek apelacji Skarbu Państwa – Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, proces sądowy o wydanie i zaprzestanie naruszeń dotyczącego nieruchomości zajętej pod przyczepy kempingowe, wiaty, budynki drewniane, ogrodzenia, pomosty, chodniki, położonej na obszarze wód wewnętrznych Zatoki Puckiej leżących m.in. na granicy prawnej linii brzegu, poprzedzony był długotrwałym i czasochłonnym postępowaniem.</p>
<b>Aktualizacja ustalonej linii brzegu</b>	<p>W związku z powyższym oraz ujawnieniem w wyniku modernizacji ewidencji gruntów i budynków wykonanej przez starostę puckiego, nowych działek, w tym prywatnych w pasie technicznym, w celu urealnienia kwestii własnościowych i administracyjnych gruntów oraz przebiegu linii brzegu i działek, w Urzędzie Morskim w Gdyni podjęto decyzję o aktualizacji linii brzegowej ustalonej w 1997 r.</p> <p>Umowę na opracowanie i dostarczenie, do 31 sierpnia 2019 r., dokumentacji geodezyjnej z tym związanej zawarto 19 października 2018 r. Niemniej jednak umowę rozwiązano z winy wykonawcy wraz z naliczeniem kar umownych. Termin realizacji kolejnej umowy w tym zakresie zawartej 21 czerwca 2022 r., upływał 29 września 2023 r. [str. 56–58]</p>
<b>Roboty ziemne skutkujące zniszczeniami w świecie roślinnym i zwierzęcym</b>	<p>Działalność na terenach pól kempingowych była przedmiotem postępowania prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w Gdańsku w sprawie spowodowania w okresie od stycznia 2006 r. do czerwca 2011 r. zniszczeń w świecie roślinnym i zwierzęcym w znacznych rozmiarach poprzez wykonywanie, bez wymaganego pozwolenia, robót budowlanych polegających na nanoszeniu materiału ziemnego i powiększaniu plaż zatokowych na terenach dzierżawionych przez osoby prowadzące siedem pól kempingowych zlokalizowanych na Półwyspie Helskim na terenach objętych ochroną ze względów przyrodniczych i krajobrazowych, co przedstawiono w informacji o wynikach kontroli NIK nr P/13/141.</p> <p>Z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2016 r. i 2017 r. w związku z postępowaniami wszczętymi przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego na żądanie Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Gdańsku wynikało, że roboty ziemne polegające na powiększaniu obszarów plaż przez nawożenie i rozplanowywanie materiału ziemnego, a także podniesieniu rzędnej terenu nie stanowiły robót budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego. Niemniej jednak, pomimo upływu ponad ośmiu lat<sup>27</sup> od wniesienia w 2015 r. przez Prokuraturę Okręgową w Gdańsku aktu oskarżenia dotyczącego śledztwa prowadzonego w powyższej sprawie, postępowanie nie zostało zakończone – w 2023 r. sąd wyznaczył termin rozprawy. [str. 61–62]</p> <p>Ponadto „...z opinii specjalistów z zakresu ochrony środowiska z 2014 r., sporządzonej na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku<sup>28</sup> 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</p>

<sup>26</sup> Według stanu na 24 sierpnia 2023 r.

<sup>27</sup> Według stanu na 18 października 2023 r. otrzymania informacji o aktualnym stanie sprawy.

<sup>28</sup> Sporządzonej w związku z prowadzonym postępowaniem.

**Brak kontroli  
Regionalnej Dyrekcji  
Ochrony Środowiska  
w Gdańsku**

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)...”<sup>29</sup>.

Tymczasem w latach 2020–2023 (do 31 marca) w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku nie planowano i nie przeprowadzono na Półwyspie Helskim kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne, o której mowa w art. 123 ustawy o ochronie przyrody. Powyższego nie realizowano pomimo otrzymywanych od innych organów i podmiotów<sup>30</sup> lub osób fizycznych informacji o działaniach ingerujących w środowisko przyrodnicze obszaru Natura 2000, w tym działaniach, które mogły prowadzić do degradacji tego obszaru, choć otrzymane informacje zweryfikowano. Takich podstaw nie znaleziono również w wyniku monitoringu przeprowadzonego w 2020 r. z pracownikami Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych Oddziału Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, w wyniku, którego stwierdzono m.in. wykonywanie robót ziemnych. Natomiast jedyne wszczęte w latach 2020–2023 (do 31 marca) postępowanie administracyjne dotyczące naruszeń przepisów o ochronie przyrody na obszarach obejmujących brzegi Półwyspu Helskiego, prowadzone w sprawie wstrzymania prac ziemnych i budowlanych na terenie obszaru Natura 2000 Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) dotyczących nawiezienia piachu, wyrównania terenu oraz wykonania instalacji i podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych umorzono jako bezprzedmiotowe – wobec niestwierdzenia by doszło do zniszczenia siedliska przyrodniczego.

[str. 43–44, 58–59]

**Brak niektórych  
narzędzi  
zapewniających  
ochronę obszarów  
Natura 2000**

Na obszarach Natura 2000 Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku (na obszarach lądowych) i Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni (na obszarach morskich) mogli wydać nakaz natychmiastowego wstrzymania działań i podjęcia działań naprawczych w przypadku podjęcia na tym obszarze działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 bez wymaganego zezwolenia, uzgodnienia lub decyzji. Uprawnienie takie przewidziano również dla przedsięwzięć, które były sprzeczne z ustaleniami planu zadań ochronnych lub planu ochrony. Tymczasem, dla obszarów Natura 2000 obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego, tj. Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) oraz Zatoka Pucka (PLB220005) właściwe organy nie ustanowiły<sup>31</sup> takich planów, tj.:

- minister właściwy do spraw środowiska, nie ustanowił planów ochrony, pomimo otrzymania ich projektów od Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni pismem z 24 czerwca 2015 r., tj. ponad osiem lat temu. Dyrektor powyższego Urzędu opracował projekty w związku z porozumieniami zawartymi z Dyrektorem Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, 14 października 2010 r., z uwagi m.in. na to, iż większość obszarów stanowiły obszary morskie, nad którymi sprawował nadzór, a mniejszą obszary lądowe nadzorowane przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku.
- W informacji Minister Klimatu i Środowiska<sup>32</sup> wskazała m.in., że opóźnienia wynikły z: konieczności aktualizacji wiedzy przyrodniczej o ww. obszarach; zmian dotyczących przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000; korekt granic oraz konieczności opracowania celów ochrony adekwatnie do wymogów stawianych przez Dyrektywę Siedliskową<sup>33</sup>;
- Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku, nie ustanowił planów zadań ochronnych dla części lądowych tych obszarów, pomimo upływu

<sup>29</sup> Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej - Najwyższa Izba Kontroli (nik.gov.pl), str. 23, [dostęp z 6 października 2023 r.].

<sup>30</sup> Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pucku, Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, Policji, Urzędu Morskiego w Gdyni.

<sup>31</sup> Co najmniej do 17 lipca 2023 r.

<sup>32</sup> Zawartej w piśmie z 9 maja 2023 r. otrzymanym w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>33</sup> 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 206 z 22.7.1992, str. 7, ze zm.).



ponad dziewięciu lat temu (w 2014 r.) w przypadku obszaru Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) i blisko 13 lat temu (w 2010 r.) w przypadku obszaru Zatoka Pucka (PLB220005) terminu na ich ustanowienie. W związku z brakiem planów ochrony, nie miały zastosowania przepisy art. 28 ust. 11 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym planu zadań ochronnych nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części dla którego ustanowiono plan ochrony.

Pogodzenie zapewnienia ochrony obszarów Natura 2000, bezpieczeństwa przeciwpowodziowego oraz aktywności człowieka na tych obszarach było trudne, czego przykładem może być apel Rady Miasta Jastarnia z 27 stycznia 2014 r. do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów i Parlamentarzystów z Ziemi Gdańskiej<sup>34</sup> dotyczący projektów powyższych planów ochrony. W apelu wskazano m.in., że „...projektowane zmiany spowodują ograniczenie możliwości egzystowania przez mieszkańców... w rzeczywistości zamknięcie Zatoki Puckiej dla większości obecnych form aktywności człowieka na tym obszarze ...całkowitej likwidacji rybołówstwa nadzatkowego i odebrania mieszkańcom kolejnego źródła utrzymania, jakim jest turystyka, licznej zaś rzeszy turystów zabiorą możliwość korzystania z aktywnego wypoczynku, na jednym z najatrakcyjniejszych w Europie dla sportów wodnych akwenie...”.

Niemniej jednak wobec nieustanowienia planów ochrony ani planów zadań ochronnych obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni i Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku byli pozbawieni tych narzędzi w celu ochrony niniejszych obszarów. Plany te bowiem powinny być ustanowione kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000. [str. 69–72]

#### Lokalizacja obiektów w pasie technicznym

Pomimo, iż pracownicy Urzędu Morskiego w Gdyni prowadzili kontrole pasa technicznego związane z lokalizacją na jego obszarze obiektów budowlanych, w tym tymczasowych, to jednak dopuszczono do zlokalizowania:

- 28 obiektów<sup>35</sup> (z 41 badanych), w tym szkół sportów wodnych<sup>36</sup> i dotyczących działalności handlowej lub usługowej bez zgody Dyrektora tego Urzędu, o której mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP;
- wbrew warunkom określonym w decyzjach Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni wydanych na podstawie powyższego przepisu m.in.:
  - o kontenerów na prowadzenie działalności handlowej lub handlowo-magazynowej, domków kempingowych i obiektów szkół sportów wodnych (określonych w ośmiu decyzjach)<sup>37</sup> bez uzgodnienia dokładnej lokalizacji z przedstawicielami Urzędu oraz zgłoszenia terminu ich montażu, a po upływie terminu w jakim mogły być ustawione nie zostały zdemontowane;
  - o szkół sportów wodnych i namiotu gastronomicznego (określonych w dwóch decyzjach), pomimo że Wojewoda Pomorski wniósł sprzeciw wobec zamiaru ich budowy a także szkoły windsurfingu i obiektów na prowadzenie działalności handlowej lub usługowej (określonych w siedmiu decyzjach)<sup>38</sup>, pomimo że inwestorzy nie zgłosili Wojewodzie Pomorskiemu budowy lub wykonywania innych robót budowlanych ani nie złożyli do Wojewody Pomorskiego wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, podczas gdy zgodnie z zapisami decyzji, realizacja zamierzenia wymagała spełnienia procedur określonych Prawem budowlanym. [str. 42–43]

<sup>34</sup> <https://bip.jastarnia.pl/dokumenty/2241> [dostęp z 25 października 2023 r.], załączony m.in. do interpelacji poselskiej z 3 marca 2014 r.

<https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0E68D1E4&view=null> [dostęp z 25 października 2023 r.].

<sup>35</sup> Na siedmiu polach kempingowych.

<sup>36</sup> Windsurfingu lub kitesurfing.

<sup>37</sup> Łącznie ok. 37 obiektów na dwóch polach kempingowych.

<sup>38</sup> Łącznie ok. 23 obiekty.

<b>Organy administracji budowlanej</b>	<p>Pomimo, iż Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni w decyzjach zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż trzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska wskazywał obowiązek spełnienia dla danego zamierzenia procedur określonych Prawem budowlanym to organami odpowiedzialnymi za kontrole przestrzegania przepisów tej ustawy byli Wojewoda Pomorski oraz Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego.</p>
<b>Kontrole tymczasowych obiektów budowlanych</b>	<p>W latach 2020–2023 (do 31 marca) w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku nie planowano i nie prowadzono (poza jednymi oględzinami przeprowadzonymi 21 stycznia 2021 r.) kontroli obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowych obiektów budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego, pomimo iż m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– w wyniku powyższych oględzin stwierdzono nierozebanie na dwóch działkach we Władysławowie obiektów objętych 12 zgłoszeniami budowy obiektów tymczasowych<sup>39</sup>;</li> <li>– w wyniku przeprowadzonych postępowań egzekucyjnych w związku z powyższymi oględzinami, obiekty zostały rozebrane. [str. 44–45]</li> </ul>
<b>Kontrole samowoli budowlanych</b>	<p>Natomiast kwestie dotyczące samowoli budowlanych należały do Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Kontroli przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego w sprawach obiektów i robót budowlanych na terenie pasa technicznego oraz w portach morskich zlokalizowanych na obszarze Półwyspu Helskiego, w latach 2020–2023 (do 31 marca) pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku przeprowadzili łącznie 19, z tego:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 11 (58 %) podjęto na podstawie skarg, wniosków i zawiadomień od innych organów lub podmiotów, w tym jedną na polu kempingowym,</li> <li>– osiem (42 %) podjęto z własnej inicjatywy, w tym:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ trzy planowe – dwie budów związanych z bezpośrednią ochroną brzegu<sup>40</sup> i jedną utrzymania mola w Jastarni (pomostu spacerowo-cumowniczego),</li> <li>○ trzy dotyczyły sprawdzenia wykonania obowiązku rozbiórki na terenach dwóch pól kempingowych stwierdzonych w latach poprzednich samowoli budowlanych (wiaty drewnianej, dwóch obiektów kontenerowych i tablic reklamowych).</li> </ul> </li> </ul> <p>Poza powyższymi czterema kontrolami doraźnymi pól kempingowych na Półwyspie Helskim, w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gdańsku nie planowano kontroli takich pól, pomimo że przeprowadzone kontrole dotyczyły nieprawidłowości, a także stwierdzenia w związku z poprzednią kontrolą NIK nr P/13/141 samowoli budowlanej dotyczącej nielegalnego wzniesienia na jednym z pól kempingowych 69 obiektów budowlanych. Ponadto w odniesieniu do obiektów zidentyfikowanych w trakcie niniejszej kontroli NIK na wybranych polach<sup>41</sup>, Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wskazał brak możliwości udzielenia wiążącej odpowiedzi co do legalności tych obiektów. [str. 45–49]</p>
<b>Nieuzasadnione przerwy w postępowaniach dotyczących samowoli budowlanych</b>	<p>W toku dwóch zbadanych postępowań administracyjnych (dotyczących samowolnego wykonania opaski brzegowej na wysokości jednego z pól kempingowych i samowolnej przebudowy budynku na terenie Portu Morskiego Hel) prowadzonych w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gdańsku wystąpiły nieuzasadnione okresy niepodejmowania działań, wynoszące od 92 do 357 dni. [str. 60–61]</p>

<sup>39</sup> W tym kontenery na prowadzenie działalności handlowej, handlowo-magazynowej, domki kempingowe, obiekty szkółek sportów wodnych (windsurfingu lub kitesurfingu).

<sup>40</sup> Kontrole dotyczące budowy: „Systemu ostróg na północnym brzegu Półwyspu Helskiego (km 0,0–12,3)” oraz „Przebudowy falochronu zachodniego w Porcie Jastarnia wraz z remontem umocnienia brzegu od nasady falochronu zachodniego do pomostu postojowego rybaków oraz remontem urządzeń cumowniczych na pomoście rybaków”.

<sup>41</sup> Takich jak w szczególności: sauna, podesty drewniane poziomujące teren przed przyczepami kempingowymi, pomosty i pomosty pływające z miejscami postoju dla skuterów wodnych, wiaty i inne obiekty wykorzystywane przez szkoły windsurfingu.

**Samowola budowlana, a „samowola środowiskowa”**

Postępowanie dotyczące samowolnego wykonania opaski brzegowej na wysokości jednego z pól kempingowych (będące efektem podjętej przed 2020 r. współpracy pomiędzy m.in. Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Gdańsku i Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego) trwało ponad cztery lata<sup>42</sup> (wszczęto je 21 marca 2019 r.). W niniejszej sprawie Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego podejmował działania w celu ustalenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko lub obszar Natura 2000. Ostatecznie nałżył na inwestora obowiązek przedłożenia do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku wniosku o ustalenie czy taki obowiązek istnieje. Pomimo przedłużenia terminu inwestor nie złożył wniosku, w związku z powyższym decyzją z 23 sierpnia 2023 r.<sup>43</sup> Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego nakazał inwestorowi wykonanie rozbiórki umocnienia brzegu w postaci narzutu kamiennego i „palisady” drewnianej w linii brzegowej Zatoki Puckiej Wewnętrznej. [str. 60–61]

**Brak regulacji w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku**

W ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku brak było regulacji dotyczących kwestii związanych z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i oceną oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 w przypadku zrealizowanych i realizowanych przedsięwzięć. Ponadto brak było instrumentów prawnych dotyczących sankcji za brak takich ocen, w tym, gdy nie wpłynął wniosek inwestora o zbadanie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, wraz z dokumentami, do których złożenia został zobowiązany przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, o czym mowa powyżej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa potrzebę objęcia przepisami prawa procesu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko od momentu jego powstania do jego legalizacji (wobec zaniechania jej przeprowadzenia przed jego rozpoczęciem). Bowiem w obowiązującym stanie prawnym proces zalegalizowania obejmuje skutki wpływu przedsięwzięcia na środowisko w przyszłości, ale nie obejmuje skutków, które już miały miejsce, od czasu jego powstania. [str. 59–61]

**Kontrole prowadzone przez burmistrzów**

Uprawnienia kontrolne dotyczące lokalizacji obiektów oraz w zakresie ochrony środowiska przysługiwały również burmistrzom, w tym w ramach kontroli przestrzegania warunków umów dzierżawy udostępnionych nieruchomości. Na terenach wszystkich objętych kontrolą gmin prowadzono kontrole w powyższym zakresie. W gminie Hel kontrole dotyczące wykorzystania terenu zgodnie z przeznaczeniem, utrzymaniem czystości i porządku miały charakter bieżący, polegały na lustracji dzierżawionego terenu przez pracowników Urzędu Miasta Helu oraz funkcjonariuszy Straży Miejskiej podczas codziennych patroli. W wyniku kontroli nie stwierdzono gospodarowania nieruchomością niezgodnie z postanowieniami zawartych umów. W przypadku gminy:

- Jastarnia w wyniku trzech z 12 kontroli (których przedmiotem było prowadzenie na wydzierżawionym terenie: wypożyczalni i szkółek wodnych, placów zabaw, punktów sprzedaży, parkingu) nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast w wyniku dziewięciu stwierdzono naruszenie zakazu stawiania tablic o treści „plaża prywatna”, odgradzania terenu plaży oraz posadowienia na dzierżawionym gruncie (przeznaczonym na parking)
  - kontenerów ze sprzętem sportowym, materiał ziemny, zniszczenie roślinności brzegowej oraz opony i inne odpady (gałęzie, elementy metalowe) – nieprawidłowości zostały usunięte;
- Władysławowo w wyniku kontroli m.in. czterech pól kempingowych w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami, jedna nie wykazała nieprawidłowości, nieprawidłowości stwierdzone na jednym polu zostały usunięte (w tym opony i inne odpady (gałęzie, elementy metalowe)), a w przypadku zidentyfikowanych odpadów (w tym materiału ziemnego) na terenie dwóch obiektów nie sprawdzono, czy zostały one usunięte, co mogło

<sup>42</sup> Według stanu na dzień zakończenia kontroli w jednostce, tj. 3 sierpnia 2023 r.

<sup>43</sup> Po zakończeniu kontroli NIK.

skutkować tym, że w przypadku ich nieusunięcia nie podejmowano działań, w tym zmierzających do wydania przez burmistrza decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów ich usunięcie z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. [str. 49–52]

### Nieprawidłowości niewykryte przez kontrole burmistrzów

Niemniej jednak kontrole burmistrzów nie wykryły, stwierdzonej w trakcie kontroli NIK, na terenach dwóch pól kempingowych nieuprawnionej lokalizacji obiektów, w tym:

- przyczep kempingowych, domków turystycznych, drewnianej wiaty na sprzęt do surfowania i namiotu w miejscach niedozwolonych postanowieniami umowy dzierżawy – w gminie nie skorzystano z uprawnienia do kontroli realizacji przez dzierżawcę tego pola postanowień umów dzierżawy;
- przyczep kempingowych, na terenach, które zgodnie z umową dzierżawy przeznaczone były na pole biwakowe, a zgodnie z art. 36 pkt 8 ustawy o usługach hotelarskich pole biwakowe jest obiektem niestrzeżonym, umożliwiającym nocleg w namiotach. [str. 50–51]

### Kempingi, pola biwakowe i inne obiekty hotelarskie

Spośród objętych kontrolą dziewięciu pól kempingowych<sup>44</sup>, dwa zostały wpisane do ewidencji prowadzonej przez Marszałka Województwa Pomorskiego i zaszeregowane jako kempingi. Tym samym obowiązywały je wymagania określone dla tego typu obiektów, w tym dotyczące ogrodzenia i minimalnej powierzchni jednego stanowiska. Z pozostałych siedmiu obiektów, sześć zostało ujętych w ewidencjach prowadzonych przez burmistrzów<sup>45</sup>, tj. ewidencji innych obiektów, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie (jako pole namiotowe, baza sportów wodnych i turystyki, obiekt świadczący usługi hotelarskie na polu namiotowym i w pokojach gościnnych, czy domki i przyczepy), które podlegały mniej szczegółowym wymaganiom niż kempingi, w tym nie dotyczyły ich wymagania wskazane powyżej. W przypadku dwóch z tych obiektów, przedsiębiorcy ubiegali się<sup>46</sup> o zaszeregowanie ich obiektów jako kemping i nadanie kategorii, niemniej jednak ostatecznie procedury te nie zakończyły się wpisem do ewidencji takich obiektów. [str. 52–54]

#### Zdjęcie nr 2

Przykład pola kempingowego i lokalizacji na nim obiektów od strony Zatoki Puckiej za roślinnością ochronną



Źródło: zdjęcie NIK wykonane w trakcie kontroli – 16 czerwca 2023 r.

<sup>44</sup> Ośmiu w gminie Władysławowo i jednego w gminie Jastarnia.

<sup>45</sup> Jeden obiekt nie został ujęty ani w ewidencji prowadzonej przez Marszałka Województwa Pomorskiego ani prowadzonej przez właściwego burmistrza.

<sup>46</sup> Przed 2020 r.

Zdjęcie nr 3

Przykład lokalizacji obiektów na polu kempingowym tuż nad brzegiem Zatoki Puckiej



Źródło: zdjęcie NIK wykonane w trakcie kontroli – 16 czerwca 2023 r.

**Duża koncentracja  
m.in. przyczep  
kempingowych**

Spośród objętych kontrolą ośmiu obiektów, na ich terenach w latach 2020–2022 znajdowało się co najmniej od 110 do 380 jednostek mieszkalnych takich jak m.in.: przyczepy kempingowe, domki typu holenderskiego, kampery, bez stałych budynków bazy noclegowej. [str. 54]

Mapa nr 3

Przykład pola kempingowego i zlokalizowanych na nim obiektów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sipam <https://sipam.gov.pl/geoportal> [dostęp z 22 sierpnia 2023 r.] – mapę wykonano w sierpniu 2022 r.

**Nieprawidłowości  
i brak kontroli  
w zakresie usług  
hotelarskich**

W żadnym z objętych kontrolą urzędów gmin nie przeprowadzono kontroli spełniania przez obiekty hotelarskie i inne obiekty, w których świadczone są usługi hotelarskie zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego wymagań, o których mowa w art. 35 ustawy o usługach hotelarskich na podstawie art. 40 ust. 3 powyższej ustawy. Tymczasem w trakcie kontroli NIK przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim we Władysławowie stwierdzono obiekt niezgłoszony do ewidencji, przekroczenie liczby stanowisk obozowania w czterech obiektach (przekroczenie o od 20 do 280 obiektów) oraz dwa kempingi, które były ogrodzone z trzech stron, zamiast z czterech (brak ogrodzenia od strony Zatoki Puckiej). [str. 52–55]

<b>Grzywny w drodze mandatu karnego</b>	<p>W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu Morskiego w Gdyni za naruszenia na obszarze pasa technicznego Półwyspu Helskiego i pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku za naruszenia na terenie portu na Półwyspie Helskim nałożyli łącznie 18 mandatów karnych na łączną kwotę 7,8 tys. zł, z tego pracownicy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urzędu Morskiego w Gdyni łącznie 17 mandatów na łączną kwotę 7,3 tys. zł, z tego 11 na łączną kwotę 2,3 tys. zł za zaśmiecanie lub zniszczenie terenu, rozpalenie ogniska w miejscu niedozwolonym, wjazd pojazdu w pas techniczny bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, za przebywanie na terenie objętym pracami hydrotechnicznymi, chodzenie po falochronie oraz sześć na łączną kwotę 5,0 tys. zł za niszczenie lub uszkodzenie urządzeń służących do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkich umocnień lub roślinności ochronnej;</li> <li>- Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, jeden mandat na kwotę 0,5 tys. zł za wykonanie robót budowlanych na terenie portu niezgodnie ze zgłoszeniem. [str. 62–63]</li> </ul>
<b>Postępowanie egzekucyjne w administracji</b>	<p>Prowadzone w okresie objętym kontrolą postępowanie egzekucyjne w administracji dotyczące nakazu rozbiórki drewnianego, piętrowego budynku z tarasem, zlokalizowanego od strony Zatoki Puckiej, w powyższym okresie, Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego prowadził prawidłowo. Postępowanie egzekucyjne było niezakończony od około sześciu lat – nakaz rozbiórki wydano 30 sierpnia 2010 r., w 2017 r. nałożono grzywny w celu przymuszenia w łącznej kwocie 216,6 tys. zł (po 72,2 tys. zł na każdą z trzech zobowiązanych stron). W okresie objętym kontrolą po zwróceniu akt sprawy przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, podejmowano działania w celu wystawienie tytułów wykonawczych. [str. 63]</p>
<b>Petycje, skargi i wnioski</b>	<p>W latach 2020–2023 (do 31 marca) do objętych kontrolą urzędów nie wpłynęły petycje i wnioski dotyczące naruszeń w zakresie wykorzystania pasa nadbrzeżnego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego. Wpłynęła jedna skarga, skierowana do Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Skargę rozpatrzono prawidłowo. [str. 64]</p>
<b>Współdziałanie organów</b>	<p>Współdziałanie organów objętych kontrolą w zakresie nieuprawnionych działań na terenie pasa nadbrzeżnego i brzegów morskich Półwyspu Helskiego polegało na wymianie informacji o podejrzeniu nieprawidłowości, które na ogół weryfikowano, w tym w wyniku kontroli doraźnych. [str. 40–42, 64–69]</p>
<b>Współdziałanie w zakresie pól kempingowych</b>	<p>W ramach współpracy, Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni i Burmistrz Władysławowa podejmowali działania w celu wykonania nowych i utrzymania istniejących trzcinowisk na odcinkach wzdłuż pól kempingowych na Półwyspie Helskim. [str. 40–42, 64]</p>
<b>Niewykorzystane albo nierzetelnie wykorzystane informacje</b>	<p>W Urzędzie Miejskim Jastarnia nie podjęto działań w celu załatwienia sprawy, o której poinformował Nadmorski Park Krajobrazowy dotyczącej użytkowania terenu niezgodnie z planem miejscowym (tj. wykonanie robót budowlanych polegających na wykonaniu ogrodzenia i ustawieniu obiektów tymczasowych – kontenery magazynowe i przyczepy) i naruszenia przepisów ustawy o odpadach (tj. stwierdzono nasypyany gruz, ziemię z kamieniami i ceramiczne resztki budowlane).</p> <p>Ponadto, w powyższym Urzędzie nierzetelnie sporządzono wniosek do Urzędu Morskiego w Gdyni, w sprawie odbudowania na polu kempingowym wydmy przy użyciu piasku plażowego w związku z pismem Urzędu Morskiego w Gdyni informującym o ułożonych workach z piaskiem i ziemią, które negatywnie oddziałują na brzeg morski, zawnioskowaniu o doprowadzenie brzegu do stanu umożliwiającego bezpieczną jego ochronę, a także proponującego użycie piasku plażowego w celu odbudowy wydmy. W powyższej sprawie również Nadmorski Park Krajobrazowy informował o wykorzystaniu odpadów do wykonania nasypu oraz o zlokalizowaniu przyczep kempingowych. Wniosek złożony w terminie stwarzającym ryzyko, że Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni nie wyda decyzji umożliwiającej wykonanie prac objętych wnioskiem w terminie tam wskazanym, co spowodowało, że prace te nie zostały wykonane. [str. 64–65]</p>

**Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy**

Uwzględnienie uwarunkowań wynikających z równoważenia m.in. zasad i warunków ochrony brzegu morskiego oraz działalności człowieka, tj. przyjmując ład przestrzenny<sup>47</sup> i zrównoważony rozwój<sup>48</sup> za podstawę kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów miejscowych należało do zadań własnych gminy.

**Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin**

Każda z gmin położonych na Półwyspie Helskim posiadała obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania. Niemniej jednak studia te uchwalone zostały przez rady gmin około 20 lat temu<sup>49</sup> (w 2002 r., 2003 r. i 2005 r.) i jak wynikało z analiz przeprowadzonych w urzędach tych gmin były częściowo nieaktualne w powodu m.in. rozwoju przestrzennego gmin, rozwoju infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i portowej oraz zmiany obowiązujących przepisów.

Prace nad aktualizacją studium prowadzono w gminie Władysławowo<sup>50</sup>. Niemniej jednak zgodnie z nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie 24 września 2023 r.<sup>51</sup> studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy zostanie zastąpione planem ogólnym. Zgodnie z art. 65 ust. 1 powyższej ustawy studia te zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r. W związku z zapowiadanymi zmianami, w gminie Hel i w gminie Jastarnia uznano, że przystąpienie do sporządzenia kompleksowej zmiany/aktualizacji studium nie było zasadne. [str. 72–76]

**Różny stopień objęcia pasa nadbrzeżnego planami miejscowymi**

Planami miejscowymi w:

- przypadku gminy Władysławowo objęto cały pas nadbrzeżny Półwyspu Helskiego zlokalizowany na terenie tej gminy, tj. ok. 176 ha na długości ok. 15,9 km pasa technicznego;
- gminie Jastarnia objęto ok. 380 ha pasa nadbrzeżnego, tj. ok. 50,2 % jego powierzchni na terenie tej gminy (757 ha) na długości ok. 12,8 km pasa technicznego, tj. ok. 40,5 % jego długości w tej gminie (31,6 km) i 8,8 km pasa ochronnego;
- gminie Hel objęto ok. 14 ha pasa nadbrzeżnego, tj. ok. 0,7 % jego powierzchni na terenie tej gminy (2094 ha) na długości ok. 0,3 km pasa technicznego, tj. 1,3 % jego długości w tej gminie (23,1 km).

Brak objęcia pozostałych obszarów pasa nadbrzeżnego w gminie Jastarnia i gminie Hel planami miejscowymi spowodowane było względami finansowymi, a planami obejmowano obszary, z którymi wiązano plany inwestycyjne.

<sup>47</sup> Ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

<sup>48</sup> Rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

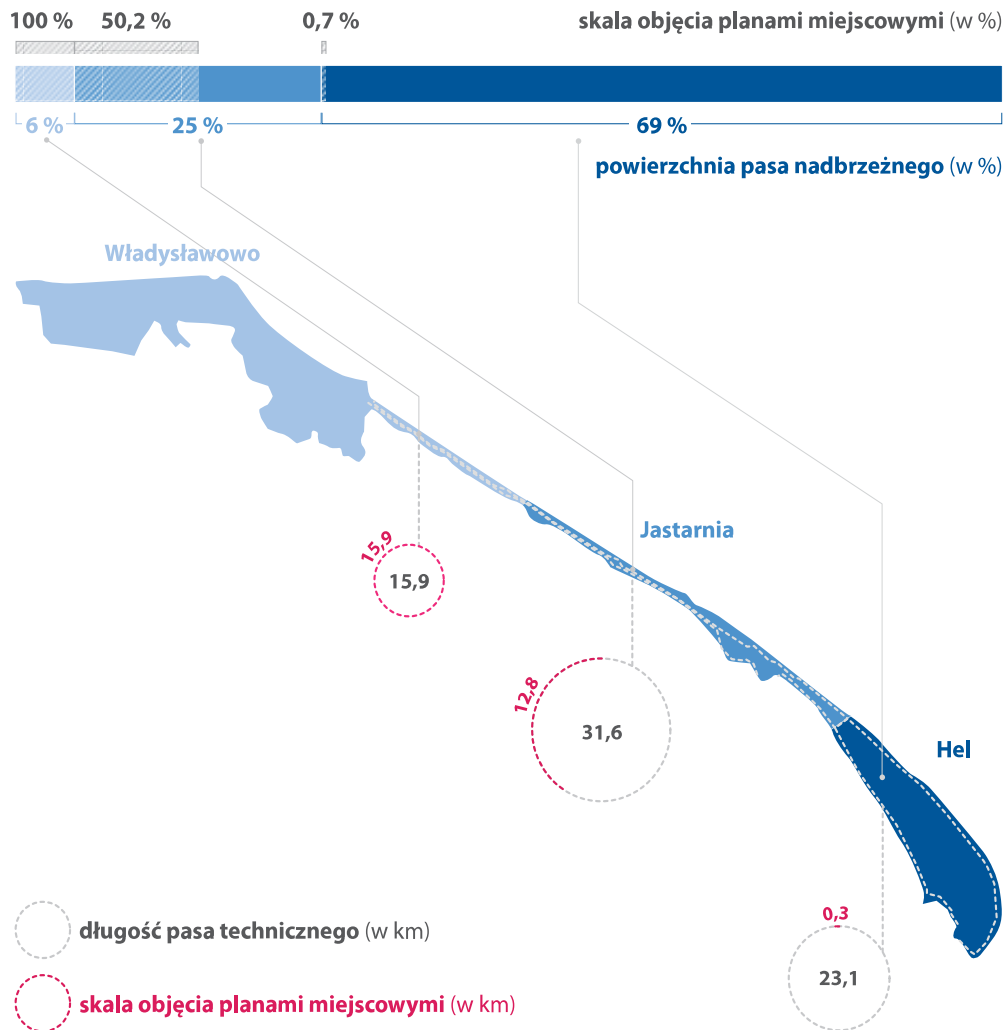
<sup>49</sup> Według stanu na dzień zakończenia kontroli w poszczególnych urzędach gmin, tj. 20 lipca 2023 r., 31 sierpnia 2023 r. i 12 września 2023 r.

<sup>50</sup> Od 2018 r., według stanu na 24 lipca 2023 r. jego projekt został przygotowany do ponownego wyłożenia do publicznego wglądu.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Infografika nr 4

Skala pasa nadbrzeżnego (pasa technicznego i pasa ochronnego) Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na terenach poszczególnych gmin oraz objęcia go planami miejscowymi



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[str. 73]

**Zapisy dotyczące pasa nadbrzeżnego w dokumentach planistycznych**

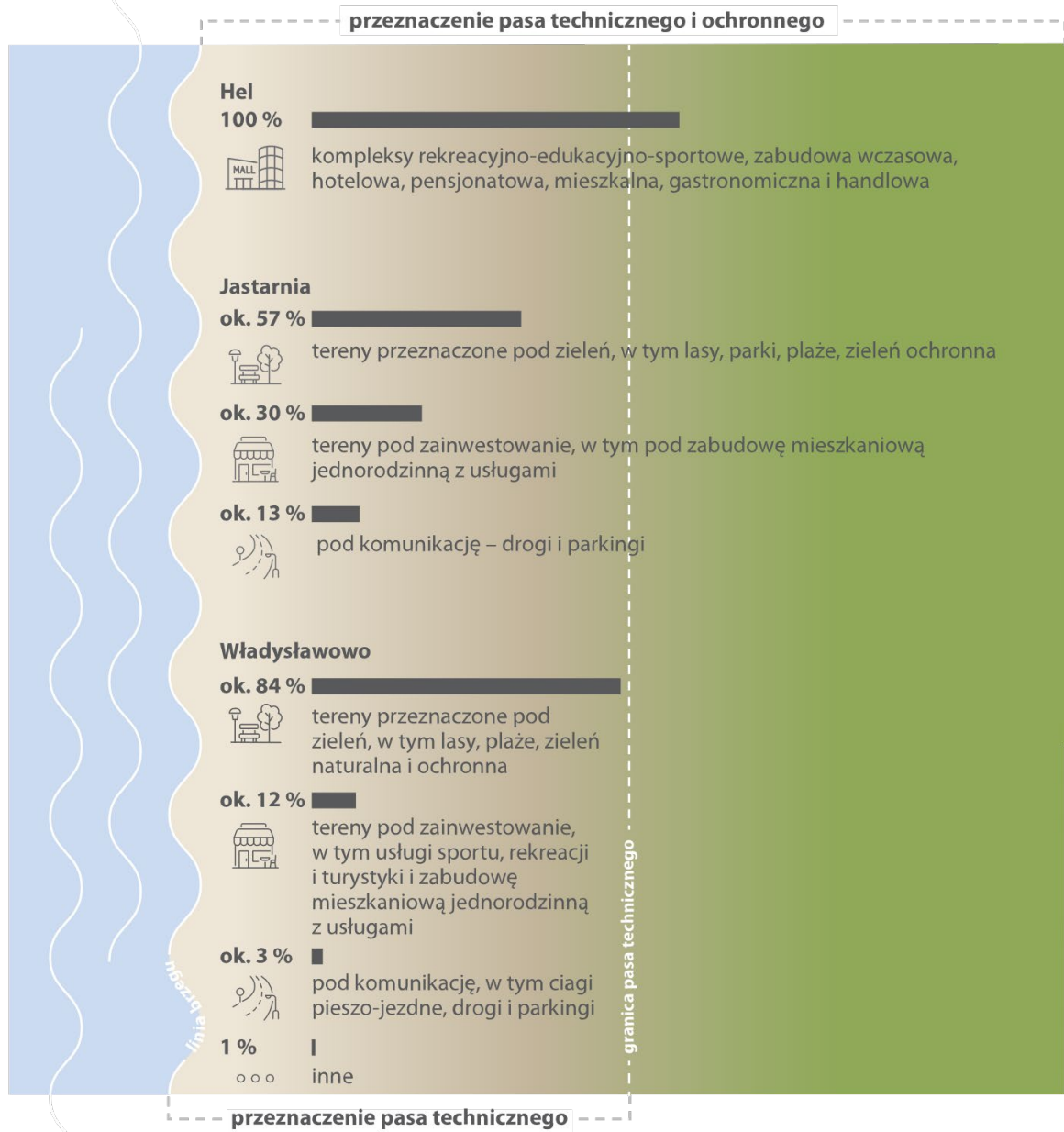
W studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania wszystkich gmin na Półwyspie Helskim zawarto postanowienia dotyczące m.in. obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów szczególnych, w tym ustawy o ochronie przyrody oraz w zakresie pasa nadbrzeżnego na podstawie przepisów ustawy o obszarach morskich RP, jak również główne funkcje gmin oraz cele i kierunki zagospodarowania przestrzennego. [str. 76-77]

W planach miejscowych gminy Hel obejmujących pas nadbrzeżny tereny przeznaczono pod kompleksy rekreacyjno-edukacyjno-sportowe, zabudowę wczasową, hotelową, pensjonatową, mieszkalną, gastronomiczną i handlową. W przypadku gminy Jastarnia i gminy Władysławowo najwięcej terenów w planach miejscowych przeznaczono pod zieleń, w tym lasy, plaże, następnie na tereny pod zabudowę, w tym usługi sportu, rekreacji i turystyki oraz zabudowę mieszkaniową jednorodziną z usługami oraz pod komunikację, w tym drogi i parkingi. [str. 78-79]



Infografika nr 5

Przeznaczenie terenów pasa nadbrzeżnego w planach miejscowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Prawidłowe procedowanie dokumentów planistycznych gmin**

Objęty kontrolą projekt aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Władysławowo oraz projekty objętych badaniem we wszystkich trzech gminach łącznie siedmiu planów miejscowych, prawidłowo uzgodniono i przekazano do zaopiniowania właściwym organom, a projekty uchwał dotyczących powyższych planów miejscowych prawidłowo przedstawiono Wojewodzie Pomorskiemu. [str. 79]

**Sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu**

W przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następowało w drodze wydanej przez burmistrza decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W latach 2020–2023 (do 31 marca) do burmistrzów wpłynęło łącznie 106 (64 do Burmistrza Helu i 24 do Burmistrza Jastarni) wniosków o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla terenów położonych w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego, z tego:

- 83 (64 do Burmistrza Helu i 19 do Burmistrza Jastarni), tj. 78 % dotyczyło ustalenia warunków zabudowy, a 23 (18 do Burmistrza Helu i pięć do Burmistrza Jastarni), tj. 22 % ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego;

- 103 (81 do Burmistrza Helu i 22 do Burmistrza Jastarni), tj. 97 % dotyczyły pasa ochronnego, a dwa (po jednym do obydwu Burmistrzów), tj. 2 % pasa technicznego. Jeden wniosek (do Burmistrza Jastarni) dotyczył zarówno pasa technicznego jak i pasa ochronnego. [str. 79–80]

**Terminowość  
rozpatrywania  
wniosków**

Spośród 34 objętych badaniem wniosków o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla terenów położonych w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego, 20 rozpatrzono terminowo<sup>52</sup>, 10 nieterminowo<sup>53</sup> (zwłoka wynosiła od 17 do 338 dni)<sup>54</sup>, w tym w przypadku jednego wystąpiły nieusprawiedliwione okresy niepodjęcia działań w jego rozpatrywaniu<sup>55</sup> (najdłuższy wynosił 681 dni), a w przypadku czterech nie upłynął termin na ich rozpatrzenie. Ponadto, w łącznie 21 sprawach<sup>56</sup> nie zawiadomiono stron o niezatawieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu zatawienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. [str. 80–81]

**Prawidłowe uzgodnienie  
decyzji o warunkach  
zabudowy  
i zagospodarowania  
terenu**

Wszystkie 27 objęte badaniem decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>57</sup> wydano po uzgodnieniu z właściwymi organami (Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Gdańsku i Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie). [str. 81–82]

**Zgody  
na wykorzystanie  
pasa technicznego  
Półwyspu Helskiego**

Wykorzystywanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego na przedsięwzięcia lub inwestycje powodujące trwałą lub czasową zmianę zabudowy, zagospodarowania lub ukształtowania terenu zarówno objęte planami miejscowymi jak i te, dla których wydano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ale również niepowodujące powyższych zmian, wymagały zgody Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni.

Spośród rozpatrzonych w latach 2020–2023 (do 31 marca) łącznie 339 wniosków o wydanie takiej zgody dotyczących Półwyspu Helskiego:

- większość - 324, tj. 96 % rozpatrzono pozytywnie dla wnioskodawców. Najwięcej decyzji pozytywnych - blisko połowa, tj. 49 % (160 decyzji - w poszczególnych latach 49, 59, 46 i sześć) dotyczyło ustawienia obiektów tymczasowych/sezonowych<sup>58</sup>, następnie, tj. 36 % (118 - w poszczególnych latach 34, 37, 35 i 12) zgody na wjazd samochodów, rozpalenie ogniska lub zorganizowanie imprezy okolicznościowej;
- 15, tj. 4 % negatywnie i dotyczyły głównie, tj. w 67 % (10 decyzji) braku zgody na palenie ogniska na plaży w związku m.in. ze zbyt bliską lokalizacją od lasu lub miejsc zadrzewionych i zalesionych, tj. na podstawie art. 30 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o lasach<sup>59</sup>. [str. 82–83]

**Potrzebna analiza  
przyczyn licznych zgód**

W związku z powyższym, choć ustanowienie wymogu uzyskania zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska wskazywałoby na szczególny charakter tego terenu i intencję jego ochrony, to jednak stwierdzono, że wydawane zgody były liczne. Zatem zasadna wydaje się analiza przyczyn tego stanu oraz obowiązujących w tym zakresie regulacji, w celu ustalenia czy zapewniały dokonanie oceny i wykazanie, że jego wykorzystanie zagraża bezpieczeństwu i ochronie środowiska brzegu albo wymagały uproszczeń służących zmniejszeniu zaangażowania organu i zainteresowanych podmiotów w wydanie pozytywnych decyzji.

<sup>52</sup> Po 10 w obydwu Urzędach.

<sup>53</sup> Osiem w Urzędzie Miasta Helu i dwa w Urzędzie Miejskim w Jastarni.

<sup>54</sup> W przypadku Urzędu Miasta Helu od 23 do 110 dni, a w przypadku Urzędu Miejskiego w Jastarni 17 i 338 dni.

<sup>55</sup> W Urzędzie Miasta Helu.

<sup>56</sup> 13 w Urzędzie Miasta Helu i ośmiu w Urzędzie Miejskim w Jastarni.

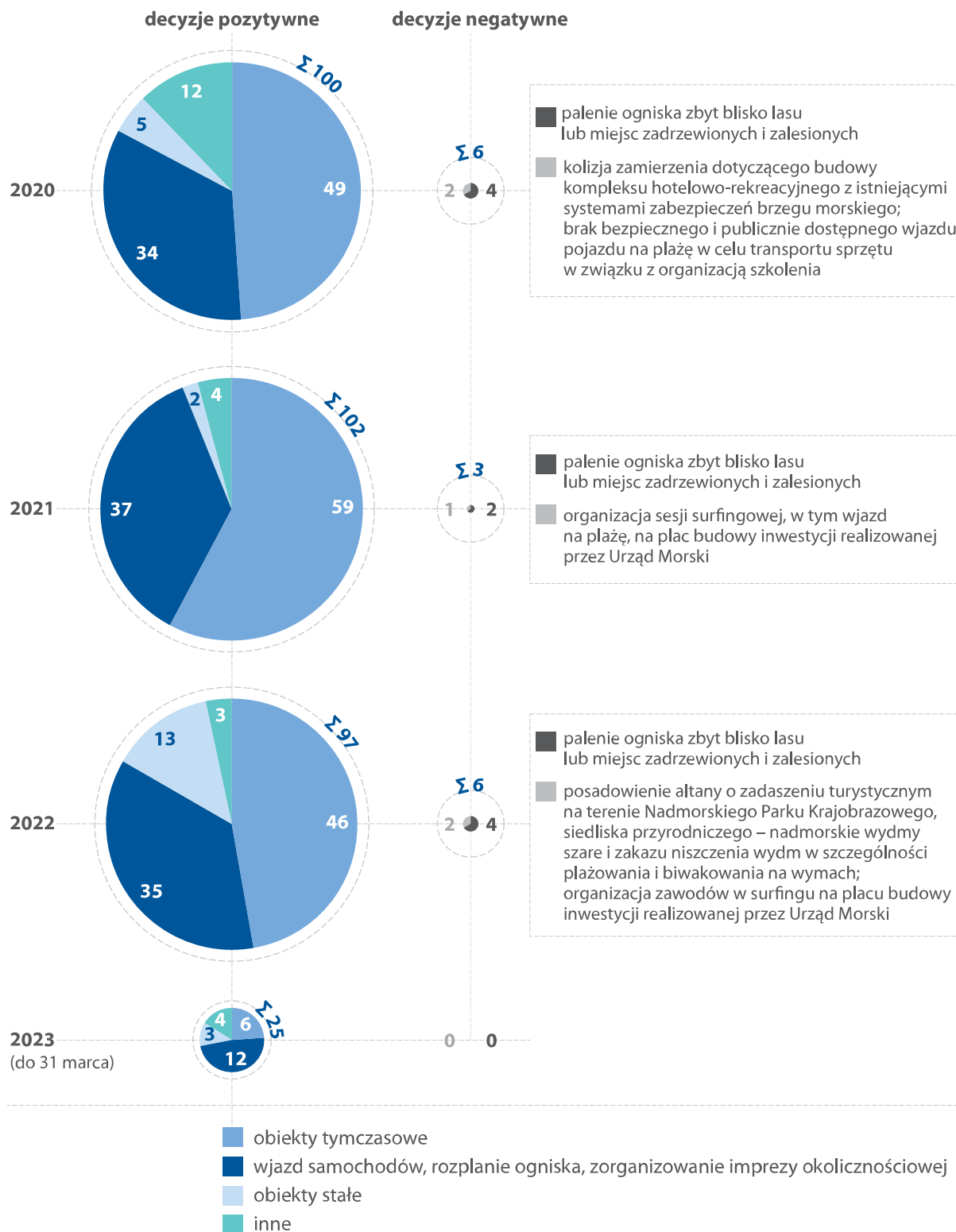
<sup>57</sup> 15 w Urzędzie Miasta Helu i 12 w Urzędzie Miejskim w Jastarni.

<sup>58</sup> W tym obiektów szkółek windsurfingowych, kitesurfingowych, w tym wiat i stojaków na sprzęt, obiektów handlowo-usługowych i gastronomicznych, w tym kontenerowych.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, ze zm.).

Infografika nr 6

Skala i rodzaj decyzji w sprawie wykorzystania pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Prawidłowość wydawania zgody na wykorzystanie pasa technicznego**

Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni terminowo wydał objęte badaniem 12 decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, poprzez ustawienie obiektów tymczasowych.

Powyższe decyzje wydano na podstawie kompletnej dokumentacji, z wyjątkiem czterech. W decyzjach określono warunki wykorzystania pasa technicznego, niemniej jednak w ośmiu nie określono ograniczenia w czasie dla takiego wykorzystania. [str. 84]

W przypadku robót budowlanych, w tym w pasie technicznym można je rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, chyba że zgodnie z Prawem budowlanym zwolnione są z takiego obowiązku i wystarczy zgłoszenie budowy lub robót budowlanych. Choć w niektórych przypadkach, nie było wymagane ani pozwolenie na budowę ani zgłoszenie.

**Rozpatrywanie wniosków i zgłoszeń dotyczących budowy**

Wojewoda Pomorski w latach 2020–2023 (do 31 marca) wydawał terminowo i na podstawie kompletnych wniosków wszystkie (cztery) decyzje o pozwoleniu na budowę na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego. Terminowo również rozpatrywał kompletne wnioski skontrolowanych (48) zgłoszeń budowy lub wykonania innych robót budowlanych w tym pasie. [str. 85–86]

**Rejestry wymagane Prawem budowlanym**

Ponadto Wojewoda Pomorski prowadził wymagane przepisami Prawa budowlanego rejestry, w tym wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszeń budowy. Niemniej jednak stwierdzono, że spośród 16 objętych badaniem wniosków, dane z 11 wprowadzono do rejestru i przesłano drogą elektroniczną do organu wyższego stopnia po upływie od 13 do 98 dni od otrzymania wniosku, co miało wpływ na aktualność danych w tym zakresie publikowanych na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu obsługującego Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. [str. 86–87]

**Wymiana informacji z organem nadzoru budowlanego**

W celu zapewnienia wymiany informacji z organem nadzoru budowlanego Wojewoda Pomorski realizując ustawowy obowiązek przekazywał Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego kopie prawomocnych decyzji o pozwoleniu na budowę, ale jedną (z 10 skontrolowanych) umarżającą postępowanie przekazał, po upływie 146 dni od jej uprawomocnienia się. [str. 87]

**Gospodarowanie nieruchomościami przez burmistrzów**

Na terenie pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego Burmistrzowie posiadali kompetencje i obowiązki w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Niemniej jednak porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, wymagała sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste, a na obszarze pasa technicznego również oddanie w użytkowanie, najem lub dzierżawę.

Spośród umów wymagających powyższego porozumienia, w latach 2020–2023 (do 31 marca) w gminach objętych kontrolą obowiązywało łącznie 141 umów udostępnienia nieruchomości (w Jastarni – 121, we Władysławowie – 15, w Helu – pięć) oraz zawarto 37 umów sprzedaży (w Helu – 21, w Jastarni – 14, we Władysławowie – dwie). Z tytułu powyższych umów w latach 2020–2022 gminy uzyskały roczne dochody od 0,8 mln zł do 5,0 mln zł. Przy czym najwięcej w gminie Jastarnia i Władysławowo z tytułu umów dzierżawy (od 0,8 mln zł do 2,9 mln zł rocznie), a w gminie Hel z tytułu sprzedaży (od 2,8 mln zł do 5,0 mln zł rocznie).

Z objętych badaniem, we wszystkich trzech urzędach gmin, łącznie 64 umów (24 dzierżawy, sześciu poddzierżawy, jednej użyczenia i 33 sprzedaży), nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego, 42<sup>60</sup> zawarto w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, a 22 (sprzedaży nieruchomości zlokalizowanych w pasie ochronnym) bez takiego porozumienia<sup>61</sup>. [str. 87–89]

<sup>60</sup> Pięć (z 26) w Urzędzie Miasta w Helu, siedem (z ośmiu) w Urzędzie Miejskim we Władysławowie i 30 (wszystkie) w Urzędzie Miejskim w Jastarni.

<sup>61</sup> 21 w Urzędzie Miasta w Helu i jedną w Urzędzie Miejskim we Władysławowie na łączną kwotę 10 782,2 tys. zł.

### **Zapisy umów naruszające zakaz i postanowienia umów**

Postanowienia powyższych umów nie naruszały m.in. zapisów planów miejscowych, przepisów dotyczących ochrony przyrody i wymogów dotyczących pasa technicznego określonych w ustawie o obszarach morskich RP. Niemniej jednak w trzech umowach poddzierżawy zawarto zapisy naruszające zakaz obowiązujący na terenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, tj. dopuszczono możliwość realizacji „jakiegokolwiek obiektu budowlanego”, podczas gdy dopuszczalne było lokalizowanie sezonowych obiektów budowlanych o powierzchni zabudowy do 150 m<sup>2</sup>. Ponadto w trzech umowach poddzierżawy<sup>62</sup> zawarto zapisy naruszające postanowienia umowy dzierżawy w zakresie przedmiotu i przeznaczenia dzierżawionych nieruchomości.

[str. 89–90]

### **Tryb gospodarowania nieruchomościami**

Nieruchomości objęte 48 umowami, udostępniono i sprzedano z zachowaniem trybów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, z wyjątkiem wydzierżawienia jednej bez uprzedniej zgody rady gminy oraz nieprawidłowego podania do publicznej wiadomości czterech wykazów nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy lub zbycia, w tym w trzech nieokreślenia również wszystkich wymaganych elementów.

[str. 90–91]

---

<sup>62</sup> Których łączny czynsz wynosił 40,1 tys. zł.

## 4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli kierując się potrzebą zapewnienia skutecznej ochrony brzegów morskich na Półwyspie Helskim przed erozją i powodzią od strony morza oraz działalnością człowieka powodowaną wykorzystywaniem terenów je obejmujących w celach rekreacyjnych oraz dostrzegając konieczność podjęcia działań usprawniających w tym zakresie i możliwości zmiany obowiązujących regulacji prawnych, kieruje systemowe wnioski do Ministra Infrastruktury oraz Ministra Klimatu i Środowiska:

### Minister Infrastruktury

Realizując kompetencje naczelnego organu administracji morskiej, zweryfikowanie wskazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowych działań lub zaniechań Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w zakresie reagowania na nieuprawnioną działalność człowieka na terenach pól kempingowych obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego.

### Minister Klimatu i Środowiska

- 1) Poddanie analizie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku w celu objęcia przepisami prawa procesu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko od momentu jego powstania do jego legalizacji (wobec zaniechania jej przeprowadzenia przed jego rozpoczęciem), bowiem w obowiązującym stanie prawnym proces zalegalizowania przedsięwzięcia obejmuje skutki wpływu przedsięwzięcia na środowisko w przyszłości, ale nie obejmuje skutków, które już miały miejsce, od czasu jego powstania.
- 2) Dokonanie przeglądu stanu prac nad opracowaniem dla obszarów Natura 2000: Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) oraz Zatoka Pucka (PLB220005) planów zadań ochronnych w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku i planów ochrony w Ministerstwie Klimatu i Środowiska oraz zapewnienie ich ustanowienia.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli kieruje wnioski do kierowników jednostek kontrolowanych:

### Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni

- 1) Zapewnienie skutecznego nadzoru i kontroli nad obszarami obejmującymi brzegi morskie Półwyspu Helskiego przed:
  - nieuprawnioną lokalizacją obiektów budowlanych,
  - czynami zagrożonymi wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej,
  - naruszaniem prawa własności Skarbu Państwa w odniesieniu do gruntów objętych trwałym zarządzeniem Urzędu Morskiego w Gdyni.
- 2) Zapewnienie skutecznych mechanizmów monitorowania potrzeby:
  - aktualizacji ustalonej linii brzegu morskiego,
  - ustanawiania albo wygaszania trwałego zarządu dla gruntów pokrytych wodami morskimi,
  - aktualizacji ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych, w celu zapewnienia narzędzi wspierających dochodzenie praw właścicielskich Skarbu Państwa i wynikających z trwałego zarządu Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni nad gruntami w obrębie pól kempingowych Półwyspu Helskiego.
- 3) Przeprowadzenie analizy i oceny czy przyjęte w Urzędzie Morskim w Gdyni zasady oraz obowiązujące regulacje prawne zapewniały dokonanie oceny i wykazanie, że wykorzystanie (w zakresie innym niż lokalizacja obiektów stałych) pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska zagraża bezpieczeństwu i ochronie środowiska brzegu albo wymagały uproszczeń.
- 4) Zacieśnienie współpracy w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością człowieka na terenach pól kempingowych Półwyspu Helskiego z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Gdańsku, Wojewodą Pomorskim, Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego i organami samorządów gmin Półwyspu Helskiego w celu wsparcia działań poszczególnych organów w tym zakresie i poprawy skuteczności tego nadzoru i kontroli.

<b>Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku</b>	Wzmocnienie nadzoru nad obszarami Natura 2000 obejmującymi brzegi morskie Półwyspu Helskiego poprzez planowanie i realizowanie kontroli na polach kempingowych tam zlokalizowanych.
<b>Wojewoda Pomorski</b>	Zwiększenie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowych obiektów budowlanych zlokalizowanych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego.
<b>Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego</b>	Wzmocnienie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego, w szczególności na terenie pól kempingowych.
<b>Burmistrzowie</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Bieżące sprawowanie nadzoru nad wykorzystywaniem wydierżawionych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego nieruchomości w sposób zgodny z zawartymi umowami.</li> <li>2) W przypadku sprzedaży nieruchomości zlokalizowanych w pasie ochronnym Półwyspu Helskiego uzyskiwanie wymaganego porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni.</li> <li>3) Zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w celu poprawy terminowości prowadzonych postępowań w sprawie wydawania decyzji o warunkach zabudowy w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego.</li> </ol>

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

W Urzędzie Morskim w Gdyni planowano i realizowano zadania zapewniające ochronę brzegu morskiego na Półwyspie Helskim w zakresie określonym w wewnętrznych regulacjach oraz w ramach posiadanych zasobów finansowych i kadrowych. Prawidłowo realizowano „Program ochrony brzegów morskich” w zakresie dotyczącym tego obszaru. Terminowo przeprowadzono okresowe kontrole stanu technicznego objętych badaniem budowli ochrony brzegu morskiego w tym rejonie. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niezrealizowania w przypadku dziewięciu obiektów budowlanych wniosków i zaleceń pokontrolnych określonych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego, a w przypadku jednego z nich zrealizowanie jednego wniosku z opóźnieniem. Ponadto w przypadku odcinków brzegu morskiego sztucznie zasilonych, przed przystąpieniem do sztucznego zasilania oraz po jego zakończeniu pomiary wykonano zgodnie z obowiązującymi przepisami. Natomiast w celu określenia wielkości ubytku materiału zasilającego, oceny trwałości wykonanej ochrony oraz określenia, czy zachodzi potrzeba kontynuowania zasilania i w jakim terminie, podjęto inne działania aniżeli przewidywały to przepisy.

#### 5.1.1. Rozpoznanie i realizacja potrzeb w zakresie zapewnienia ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim

**Odpowiedzialność za sprawy związane z ochroną brzegu morskiego**

Prowadzenie spraw związanych z ochroną brzegu morskiego, w tym rozpoznawanie i realizowanie potrzeb w tym zakresie, należało do zakresu działania Inspektoratu Ochrony Wybrzeża Urzędu Morskiego w Gdyni. W skład tego Inspektoratu wchodził właściwy terytorialnie dla Półwyspu Helskiego<sup>63</sup> Obwód Ochrony Wybrzeża w Rozewiu, w tym jego Obchody Chałupy i Hel, które administrowały w terenie brzegiem morskim Półwyspu Helskiego.

**Prowadzenie monitoringu brzegów morskich**

W latach 2020–2023<sup>64</sup> w Urzędzie Morskim w Gdyni potrzeby w zakresie zapewnienia ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim rozpoznawano poprzez:

- monitoring brzegów morskich na podstawie danych uzyskanych metodą lotniczego skanowania laserowego LIDAR<sup>65</sup> oraz ortofotomapy wraz z wyznaczeniem profili poprzecznych brzegu morskiego. Łączne wydatki na ten cel wyniosły 2770,6 tys. zł<sup>66</sup> i zostały sfinansowane ze środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie „Programu ochrony brzegów morskich”, w tym:
  - w 2020 r. wykonano monitoring brzegów morskich na podstawie danych uzyskanych metodą lotniczego skanowania laserowego LIDAR i ortofotomapy dla całego Półwyspu Helskiego oraz wyznaczono profile poprzeczne brzegu morskiego dla wybranych odcinków (głównie od strony otwartego Morza Bałtyckiego, z pominięciem terenów od strony Zatoki Puckiej)<sup>67</sup>. Profili poprzecznych brzegu w km 38,5–71,5,

<sup>63</sup> O długości brzegu morskiego 71,5 km, z własnym kilometrażem brzegu morskiego 0–71,5 km.

<sup>64</sup> Według stanu na 18 kwietnia 2023 r.

<sup>65</sup> *Light Detection and Ranging*. Metoda pomiaru odległości poprzez oświetlenie celu światłem laserowym i pomiar odbicia za pomocą czujnika.

<sup>66</sup> W poszczególnych latach 2020–2022 kolejno 930,8 tys. zł, 1036,9 tys. zł i 802,9 tys. zł.

<sup>67</sup> W zakresie Półwyspu Helskiego profile poprzeczne wyznaczono w km 0–38,5, tj. 38,5 km, co stanowiło 53,8 % długości linii brzegowej Półwyspu Helskiego. Wyznaczenia profili poprzecznych brzegu nie dokonano w zakresie Półwyspu Helskiego w km 38,5–71,5, tj. na długości 33 km, co stanowiło 46,2 % długości linii brzegowej Półwyspu Helskiego.



tj. od strony Zatoki Puckiej nie wyznaczono z uwagi na<sup>68</sup> ograniczenia finansowe oraz uwzględniając to, iż:

- abrazyjność brzegu od strony otwartego morza na odcinku 0,0–38,5 km była znacznie większa niż od strony Zatoki Puckiej na km ok. 38,5 do 71,5 i wymagała znacznych działań w ramach ochrony brzegów morskich, występował tam wydmowy rodzaj brzegu morskiego i główną formą jego ochrony było sztuczne zasilanie, które w latach 2020–2022 wyniosło ok. 1 mln m<sup>3</sup> oraz system ostróg. Pomiary batymetryczne dla tych przedsięwzięć były kluczowe do wyciągnięcia wniosków dotyczących zmian dna morza, a w efekcie prawidłowego wyboru działań w przyszłych latach;
- na odcinku 38,5–71,5 km główną formą ochrony były opaski brzegowe wybudowane na linii brzegowej płytkiej zatoki. Dodatkowo wzdłuż brzegowy ruch rumowiska był wiele niższy niż nad otwartym morzem. W obszarze lądowym Półwyspu Helskiego od strony Zatoki Puckiej w latach 2020–2022 nie stwierdzono trendu w przybywaniu albo ubywaniu łądu;
  - w 2021 r. i w 2022 r. wykonano monitoring brzegów morskich na podstawie danych uzyskanych metodą lotniczego skanowania laserowego LIDAR, ortofotomapy oraz profili poprzecznych brzegu morskiego dla całego Półwyspu Helskiego;
  - okresowe kontrole stanu technicznego budowli umocnienia brzegu. Łączne wydatki na ten cel wyniosły 110,7 tys. zł<sup>69</sup> i zostały sfinansowane ze środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie „Programu ochrony brzegów morskich”;
  - oceny szkód sztormowych, polegających na określeniu ubytków wałów wydmowych oraz zniszczeń dokonanych w lasach ochronnych pasa technicznego. W latach 2020–2023 (do 31 marca) wystąpiły cztery udokumentowane sztormy (16–10 stycznia 2022 r., 20–21 stycznia 2022 r., 28–30 stycznia 2022 r. i 17–21 lutego 2022 r);
  - ocenę możliwości odbudowy wałów wydmowych wydm białych zabranych przez fale sztormowe w oparciu o szerokość plaży oraz ilość materiału piaszczystego pozostałego w obrębie plaży.

### Zadania dotyczące ochrony brzegów morskich

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

- zrealizowano projekt pn. „Ochrona brzegów morskich w rejonie Półwyspu Helskiego”, dofinansowany w 15 % ze środków z budżetu Unii Europejskiej, Funduszu Spójności, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020<sup>70</sup>. Projekt obejmował m.in. realizację zadania pn.:
  - „Odbudowa ostróg zabezpieczających brzeg morski Półwyspu Helskiego”. Zakres rzeczowy zadania polegał na budowie 135 ostróg na odcinku 12 km od Władysławowa do Kuźnicy i obejmował rozbiórkę poprzez wrywanie i utylizację 12 184 istniejących pali drewnianych, stanowiących konstrukcję 110 starych, istniejących ostróg brzegowych. Zadanie realizowano w okresie od 30 października 2018 r. do 28 września 2022 r. Łączne wydatki poniesione na jego realizację wyniosły 49 196,3 tys. zł<sup>71</sup>;
  - „Odbudowa opaski brzegowej w miejscowości Kuźnica”. Zakres rzeczowy zadania obejmował odbudowę umocnienia brzegu pomiędzy wejściami na plażę nr 32 i 34 oraz fragmentu odsłoniętej opaski brzegowej na odcinku ok. 100 m w kierunku wejścia na plażę nr 31. Obudowę umocnienia brzegu wykonano przy użyciu kamieni łamanych, które utworzyły kamienną skarpe. Niniejsze prace wynikały

<sup>68</sup> Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni zawartych w piśmie z 30 maja 2023 r. i 7 sierpnia 2023 r.

<sup>69</sup> W poszczególnych latach 2020–2022 kolejno 41,1 tys. zł, 34,6 tys. zł i 35,0 tys. zł.

<sup>70</sup> Oś priorytetowa II Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu Działanie 2.1 Adaptacja do zmian klimatu wraz zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska Typ 2.1.6 Zabezpieczenie brzegów morskich zagrożonych erozją.

<sup>71</sup> W poszczególnych latach 2018–2023 (do 31 marca) kolejno 8758,5 tys. zł, 3136,0 tys. zł, 10 894,6 tys. zł, 9792,5 tys. zł, 14 900,5 tys. zł, 1714,2 tys. zł.

z uszkodzenia przez sztorm w 2019 r., istniejącej od 1996 r., zmodernizowanej w 1998 r. opaski gabionowej, w szczególności koszy gabionowych, które zostały zdeformowane. Zadanie realizowano w okresie od 23 marca 2022 r. do 15 grudnia 2022 r. Łączne wydatki poniesione na jego realizację wyniosły 5790,9 tys. zł<sup>72</sup>;

- o „Monitoring rejonu Półwyspu Helskiego”. Zakres rzeczowy zadania obejmował zainstalowanie w strefie brzegowej urządzeń monitorujących (wraz z systemem teleinformatycznym) falowanie i prądy przybrzeżne. Jego celem było opracowanie kompleksowego systemu pozyskiwania informacji o potencjalnych zagrożeniach wynikających z sytuacji meteorologicznych i stanu morza, które będą podstawą podejmowania działań mających na celu ochronę strefy brzegowej tego obszaru. W efekcie powstała publicznie dostępna na stronie internetowej, platforma z aktualnym monitoringiem hydrograficznym w rejonie Półwyspu Helskiego. Zadanie realizowano w okresie od 30 grudnia 2021 r. do 14 grudnia 2022 r.<sup>73</sup> Łączne wydatki poniesione na jego realizację wyniosły 7503,2 tys. zł<sup>74</sup>;
- wykonano roboty czerpalno-refulacyjne o łącznej wartości 41 010,3 tys. zł<sup>75</sup>, z tego 18 321,8 tys. zł<sup>76</sup> ze środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie „Programu ochrony brzegów morskich”, 7316,5 tys. zł<sup>77</sup> ze środków budżetu państwa przeznaczonych na działalność bieżącą Urzędu Morskiego w Gdyni oraz 15 372,0 tys. zł<sup>78</sup> w ramach projektu współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. Prace wykonano na długości łącznie ok. 8,5 km brzegu morskiego Półwyspu Helskiego zasilając brzeg morski w sumie 1354,1 tys. m<sup>3</sup> materiału piaszczystego pobranego z obszarów morskich/urobku;
- wykonano wjazd technologiczny dla służb Obwodu Ochrony Wybrzeża Rozerwie. Wjazd wykonano w km 12,3 i służył do poruszania się samochodów służb oraz ciężkiego sprzętu potrzebnego do budowy ochrony wydm oraz prowadzenia gospodarki leśnej. Zadanie realizowano w latach 2020–2022. Łączne wydatki poniesione na jego realizację wyniosły 817,8 tys. zł<sup>79</sup> i zostały sfinansowane ze środków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie „Programu ochrony brzegów morskich”.

**Naturalne metody  
ochrony brzegów  
morskich**

Ponadto w wyniku ciągłego monitoringu brzegu (w km 0,3–23,0 i 35,5–36,24) wykonywanego przez nadzorców Obchodów Ochrony Wybrzeża Chałupy i Hel zidentyfikowano straty sztormowe w postaci ubytków miąższości plaż w wymiarze 1791,6 tys. m<sup>3</sup> piasku oraz wałów wydmy białych w wymiarze 43,8 tys. m<sup>3</sup> piasku, w wyniku czego zidentyfikowano potrzebę odbudowy wałów wydmy białych na odcinku 2,1 km i budowy nowych wydmy na odcinku 3,6 km. W rezultacie czego odbudowano zniszczone wały wydmy, wybudowano/odbudowano płotki wydmy na łącznej długości 5,7 km, wyłożono chrust wydmy na powierzchni 122,6 tys. m<sup>3</sup>, posadzono trawę wydmy (piaskownicę zwyczajną) i posadzono 3,4 tys. sadzonek rokitnika zwyczajnego. Odbudowa wydmy białych była priorytetowym działaniem Inspektoratu Ochrony Wybrzeża w Urzędzie Morskim w Gdyni, ponieważ dzięki tej miękkiej, naturalnej metodzie ochrony udało się osiągnąć stabilność linii brzegowej, zachować naturalny charakter wybrzeża wydmy i zabezpieczyć zaplecze przed powodzią od strony wód morskich, gdyż wały wydmy pełnią również funkcję wałów przeciwpowodziowych<sup>80</sup>.

<sup>72</sup> Całość wydatków poniesiono w 2022 r.

<sup>73</sup> Utrzymanie systemu zaplanowano na 36 miesięcy od uruchomienia w pełni funkcjonalnego systemu.

<sup>74</sup> Całość wydatków poniesiono w 2022 r.

<sup>75</sup> W poszczególnych latach 2020–2023 kolejno 10 445,7 tys. zł, 8769,2 tys. zł i 21 795,4 tys. zł. Od 1 stycznia 2023 r. do 31 marca 2023 r. nie poniesiono wydatków na ten cel.

<sup>76</sup> W poszczególnych latach 2020–2022 kolejno 6123,7 tys. zł, 5774,7 tys. zł i 6423,4 tys. zł.

<sup>77</sup> W 2020 r. – 4322,0 tys. zł, w 2021 r. – 2994,5 tys. zł.

<sup>78</sup> W 2022 r.

<sup>79</sup> W poszczególnych latach kolejno 17,0 tys. zł, 481,0 tys. zł i 319,8 tys. zł.

<sup>80</sup> Jak wyjaśnił Główny Inspektor Inspektoratu Ochrony Wybrzeża w Urzędzie Morskim w Gdyni.

<b>Niezrealizowane zadania</b>	<p>Spośród zaplanowanych na lata 2020–2023 (do 31 marca) zadań dotyczących ochrony brzegu morskiego na Półwyspie Helskim dwóch nie zrealizowano, tj.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– odbudowy ostróg w rejonie Kuźnicy na km H ok. 11,9–12,3 (polegającej na wydłużeniu odbudowanych ostróg do podstawy wydmy), z powodu braku środków z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, które zostały wykorzystane na pokrycie roszczeń wykonawcy zadania pn. „Odbudowa ostróg zabezpieczających brzeg morski Półwyspu Helskiego”<sup>81</sup>;</li> <li>– sztucznego zasilenia brzegu w Jastarni (na km H 55,20–54,70, polegającego na odbudowie plaży w ilości ok. 30 tys. m<sup>3</sup>), z powodu braku środków własnych<sup>82</sup>.</li> </ul> <p>W sprawie zabezpieczenia przeciwpowodziowego Kuźnicy w Urzędzie Morskim w Gdyni uzyskano postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku o obowiązku sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, którego opracowanie planowano zlecić w 2024 r. W latach 2020–2021 nie realizowano inwestycji ze względu na opór mieszkańców, co do zmiany charakteru miejscowości, co zostanie wzięte pod uwagę przy podejmowaniu ostatecznej decyzji o realizacji stałego zabezpieczenia bądź odstąpienia od niego. Natomiast w kwestii zabezpieczenia przeciwpowodziowego Jastarni procedowano uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych i trwało sprawdzanie dokumentacji projektowej m.in. przedmiary i program funkcjonalno-użytkowy<sup>83</sup>.</p>
<b>Wyniki raportów sztormowych</b>	<p>Z raportów sztormowych (dotyczących sztormów w dniach 16–10 stycznia 2022 r., 20–21 stycznia 2022 r., 28–30 stycznia 2022 r., i 17–21 lutego 2022 r.) wynikało, że stwierdzono ubytki plaż na niektórych odcinkach brzegu, a mimo to nie wykonano na nich sztucznego zasilenia. Część z tych odcinków objęta była „Programem ochrony brzegów morskich”, a część nie. Nie wykonano sztucznego zasilenia, ponieważ w przypadku części odcinków odbudowano system ostróg brzegowych, innych, ponieważ środki wystarczyły na odcinki usytuowane bliżej terenów zurbanizowanych oraz o mniejszej szerokości Półwyspu Helskiego i planowano tam inne działania (polski odpowiednik holenderskiego projektu Sand Engine<sup>84</sup>), a jeszcze na innych ze względu na dużą stabilność brzegu i pilniejszą ochronę brzegów morskich od strony otwartego morza<sup>85</sup>.</p>
<b>Planowane zmiany w „Programie ochrony brzegów morskich”</b>	<p>W związku z pracami nad nowelizacją „Programu ochrony brzegów morskich” w Urzędzie Morskim w Gdyni podejmowano działania, aby częściowo zmienić formę ochrony i kilometrów brzegów morskich ujętych w tym Programie<sup>86</sup>.</p> <p>Zmiany dotyczące form ochrony brzegów morskich sygnalizowane przez Urząd Morski w Gdyni zostały uwzględnione w pierwszej wersji projektu zmiany ustawy do ustawy ustanawiającej „Program ochrony brzegów morskich”<sup>87</sup>. Natomiast w kwestii poszerzenia linii brzegowej objętej ochroną, w związku z pilnością procedowania nowelizacji, z uwagi na termin zakończenia Programu, wobec nieuzyskania zgody Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, co wydłużyłoby okres procedowania nowelizacji i niewypracowania wspólnego stanowiska w zakresie odstąpienia od jej przeprowadzenia, przy zgodzie Urzędów Morskich powzięto decyzję o zawężeniu zmian zgłaszanych do nowelizacji ustawy<sup>88</sup>.</p>

<sup>81</sup> Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni w piśmie z 21 lipca 2023 r.

<sup>82</sup> Jw.

<sup>83</sup> Jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni zawartych w piśmie z 21 lipca 2023 r.

<sup>84</sup> Odłożenie dużej ilości urobku. Zakres i skala przedsięwzięcia podlegały szczegółowej analizie uwzględniającej przewidywania (modelowanie numeryczne), co to tempa i kierunku rozmywania tak powstałej struktury morfologicznej.

<sup>85</sup> Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni w piśmie z 21 lipca 2023 r.

<sup>86</sup> Jak wynikało z powyższych wyjaśnień.

<sup>87</sup> Jak wynikało z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury zawartych w piśmie z 23 sierpnia 2023 r. otrzymanym w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>88</sup> Jw.

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

#### Zrealizowane zadania

W latach 2020–2023 (do 31 marca) w ramach „Programu ochrony brzegów morskich” w zakresie Półwyspu Helskiego, w Urzędzie Morskim zrealizowano nw. zadania o łącznej wartości co najmniej 19 139,6 tys. zł (w poszczególnych latach kolejno 6140,7 tys. zł, 6255,7 tys. zł i 6743,2 tys. zł), tj.:

- „Sztuczne zasilanie w rejonie Władysławowo-Jurata” (18 321,8 tys. zł). Zadanie realizowano na podstawie umów wieloletnich na wykonywanie prac czerpalno-refulacyjnych związanych ze sztucznym zasilaniem brzegu Półwyspu;
- „Wykonanie wjazdu technologicznego OOW<sup>89</sup> Rozerwie” (817,8 tys. zł). Zadanie obejmowało zaprojektowanie i wykonanie wjazdu technologicznego dla służb OOW Rozewie w Kuźnicy oraz nadzór autorski;
- „Monitoring brzegu. Badania dotyczące ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego”, w ramach którego:
  - o wykonywano monitoring brzegu morskiego oraz obszarów portowych na podstawie danych uzyskanych metodą lotniczego skanowania laserowego oraz ortofotomapy wraz z wyznaczeniem profili poprzecznych brzegu morskiego (2770,6 tys. zł);
  - o przeprowadzono okresowe kontrole stanu technicznego budowli umocnienia brzegu (110,7 tys. zł).

Powyższe zadania wpisywały się w zadania przewidziane do realizacji w jego ramach.

#### Prace nad kontynuacją „Programu ochrony brzegów morskich”

Urząd Morski w Gdyni od dwóch lat poruszał kwestię potrzeby nowelizacji Programu na Radach Koordynacyjnych i zgłaszał potrzebę wydłużenia terminu jego realizacji<sup>90</sup>.

W Ministerstwie Infrastruktury zaplanowano kontynuację „Programu ochrony brzegów morskich”. Podjęto działania legislacyjne zmierzające do przedstawienia Radzie Ministrów zmiany ustawy do ustawy o ustanowieniu przedmiotowego programu wieloletniego. Pomimo monitu Ministra Infrastruktury przedmiotowy dokument nie został wpisany do wykazu prac legislacyjnych<sup>91</sup>.

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

#### Budowle umocnienia brzegu

Na Półwyspie Helskim zlokalizowanych było 20 budowli umocnienia brzegu będących w gestii Urzędu Morskiego (19 powstało przed 2020 r., jedna w latach 2018–2022), z tego dwa falochrony<sup>92</sup>, 16 opasek brzegowych (cztery gabionowe – z koszy gabionowych<sup>93</sup>, 11 żelbetowych<sup>94</sup> i jedna palisada drewniana z narzutem kamiennym<sup>95</sup>), umocnienie Cypla Helu składające się z trzech odcinków (dwóch stanowiących oczepy żelbetowe i jednego stanowiącego narzut kamienny wraz z kładką spacerową<sup>96</sup>) i ostrogi w km H 0,0–12,3<sup>97</sup>.

<sup>89</sup> Obwód Ochrony Wybrzeża.

<sup>90</sup> Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni w piśmie z 21 lipca 2023 r.

<sup>91</sup> Jak wynikało z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury zawartych w piśmie z 23 sierpnia 2023 r. otrzymanym w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>92</sup> Jeden we Władysławowie powstały w 1937 r. przedłużony w 1952 r. oraz uzupełniony o umocnienie *Green Terramesh* (system modułowy służący do formowania skarp i nasypów z gruntu zbrojonego porośniętego roślinnością (zielonego)) w 2008 r. oraz w Helu powstały w 1971 r.

<sup>93</sup> Dwie powstałe w 1993 r., jedna 1996 r. (zmodernizowana w 1998 r.) i jedna w latach 1996–1997.

<sup>94</sup> Powstałe w latach 1969–2003, z tego jedna w latach 1969–1971, jedna w 1970 r., jedna w latach 1970–1971 (przedłużona w 1993 r.), trzy powstałe w 1971 r., jedna w 1984 r., dwie w 1985 r., jedna w 1992 r. i jedna w 2003 r.

<sup>95</sup> Powstała w 2000 r.

<sup>96</sup> Powstała w latach 2012–2013.

<sup>97</sup> Powstała w latach 2018–2022.

**Terminowe kontrole stanu technicznego budowli ochronnych**

Badanie dokumentacji dotyczącej oceny stanu technicznego 10 budowli ochronnych brzegu morskiego Półwyspu Helskiego, wykazało m.in., że:

- wszystkie budowle, poddano w latach 2020–2022, raz w roku okresowej kontroli stanu technicznego, a część jednej z ich również kontrolom półrocznym (kontrolę taką przeprowadzono również w 2023 r.), zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Termin kolejnej rocznej kontroli, do zakończenia kontroli w Urzędzie nie upłynął, tak samo jak termin okresowej kontroli przeprowadzanej, co najmniej raz na pięć lat, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 powyższej ustawy (ostatnie takie kontrole przeprowadzono w przypadku dwóch budowli w listopadzie 2018 r., siedmiu w październiku 2019 r. i jednej w listopadzie 2019 r.);
- w przypadku jednej budowli, w protokołach z kontroli przeprowadzonej w 2020 r. i 2021 r. wskazano na brak możliwości zbadania stanu technicznego, ponieważ opaska była całkowicie zasypana piaskiem, stan obiektu oceniono jako dobry i nie wydano zaleceń pokontrolnych, a w protokole z kontroli z 2022 r. wskazano, że obiekt był częściowo objęty robotami budowlanymi, stąd brak było jednoznacznej oceny jej stanu technicznego, nie wydano zaleceń remontowych. Stan techniczny pozostałych ośmiu z dziewięciu budowli był zadowalający, a w przypadku jednej składającej się z trzech odcinków, stan techniczny dwóch z nich był zadowalający, a jednego dobry;
- w przypadku jednej budowli, w protokołach z kontroli nie sformułowano wniosków i zaleceń pokontrolnych, natomiast w przypadku dziewięciu sformułowano. Wnioski i zalecenia nie zostały zrealizowane, z wyjątkiem jednego, który zrealizowano z opóźnieniem<sup>98</sup>;
- wszystkie ww. roczne i półroczne kontrole przeprowadziły osoby posiadające, zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego, uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

**Brak realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych****Przykłady**

Zdaniem NIK zalecenia i wnioski zawarte w protokołach z kolejnych okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych powinny być realizowane w celu niedopuszczenia do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektów budowlanych.

W przypadku dziewięciu objętych badaniem obiektów budowlanych nie wykonano wniosków i zaleceń pokontrolnych określonych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego, tj. w przypadku:

- falochronu brzegowego we Władysławowie, km 0,00–1,00, nie uzupełniono ubytków powierzchniowej warstwy wyrównawczej muru oporowego, pomimo iż takie zalecenie formułowano w protokołach z kontroli co najmniej od 2013 r., a w wyniku ostatniej kontroli (10 listopada 2023 r.) nadano mu stopień pilności 3, tj. wykonanie przed następną kontrolą okresową – falochron był aktualnie zasypany piaskiem, znajdował się w wydmie; jego odkopywanie w celu uzupełnienia ubytków betonu było w ocenie Inspektoratu Ochrony Wybrzeża nieopłacalne finansowo, a dla ochrony brzegów i roślinności wydymowej, wręcz szkodliwe; niszczenie wydym jest zakazane; aktualny stan nie miał negatywnego wpływu na stan techniczny oraz bezpieczeństwo budowli; stanowił skuteczną ochronę zarówno dla samego brzegu, jak i roślinności<sup>99</sup>;
- umocnienia brzegu – Hel-Cypel m.in.: nie wykonano ekspertyzy technicznej przemieszczonego odcinka kładki, obejmującej pomiary geodezyjne oraz określenie zagrożeń wynikających z przemieszczeń,

<sup>98</sup> W zakresie umocnienia brzegu – Hel Cypel uzupełnienia uszkodzonych taśm dylatacyjnych na jednym z odcinków dokonano w 2023 r. (protokół odbioru z 28 kwietnia), podczas gdy takie zalecenie formułowano co najmniej od 2013 r., a od kontroli 31 lipca 2020 r. nadano mu stopień pilności 3, tj. wykonanie przed następną kontrolą okresową.

<sup>99</sup> Jak wyjaśnił Główny Inspektor Ochrony Wybrzeża w Urzędzie Morskim w Gdyni w piśmie z 12 września 2023 r.

pomimo iż na potrzebę takiej ekspertyzy wskazano w protokole z kontroli z 20 czerwca 2022 r., w którym również wskazano, że kładka dla pieszych – warunkowo nadaje się do użytkowania. Do czasu kolejnej kontroli okresowej należy bezwzględnie wykonać zalecenie dotyczące oceny zagrożeń wynikających z przemieszczeń konstrukcji, a w protokołach z kolejnych kontroli (10 listopada 2022 r. i 11 maja 2023 r.) zaleceniu temu nadano stopień pilności 1, tj. niezwłocznie i podtrzymano powyższą konkluzję dotyczącą użytkowania kładki dla pieszych – planowano zlecenie ekspertyzy technicznej przemieszczonego odcinka kładki we wrześniu 2023 r.; natomiast we wrześniu ubiegłego roku geodeci Urzędu Morskiego w Gdyni dokonali pomiarów geodezyjnych przemieszczeń w celu monitorowania zachodzących zjawisk oraz stanu budowli; kładka była pod stałym nadzorem służb terenowych Inspektoratu Ochrony Wybrzeża; w ocenie osób w nim zatrudnionych, posiadających uprawnienia do projektowania i kierowania robotami budowlanymi, po wykonaniu wydm na tym odcinku sytuacja w zakresie bezpieczeństwa brzegu na przedmiotowym odcinku uległa znacznej poprawie i ustabilizowała się; kładka była w stanie niezagrażającym bezpieczeństwu ludzi; w razie stwierdzenia zagrożenia dla bezpieczeństwa kładki lub kolejnych pomiarów geodezyjnych wskazujących na pogorszenie warunków eksploatacji (stanu użytkowania), dostęp do niej zostanie niezwłocznie zakazany, teren zostanie wygrodzony i oznakowany<sup>100</sup>;

- falochronu brzegowego, Hel, km 37,35–37,68, nie uzupełniono ubytków betonu, pomimo że takie zalecenie sformułowano w protokołach z kontroli od 2014 r., a w protokole z ostatniej kontroli 21 października 2022 r. nadano mu stopień pilności 3 oraz w przypadku sześciu opasek brzegowych nie uzupełniono ubytków betonu, w tym w przypadku czterech nie uzupełniono również narzutu kamiennego w miejscach ubytków, a w przypadku trzech nie uzupełniono zasypów za konstrukcją/od strony lądu, pomimo iż na powyższe wskazywano w protokołach kontroli co najmniej od 2014 r.<sup>101</sup> – uzupełnienie lokalnych ubytków zasypu kamiennego przy budowlach hydrotechnicznych planowano wykonać siłami własnymi Inspektoratu Ochrony Wybrzeża w miarę posiadanych środków finansowych (zakup kamienia) oraz mocy przerobowych; pracownicy Obwodu Ochrony Wybrzeża Rozewie skontrolowali stan brzegu morskiego po sztormach, które miały miejsce w sierpniu; wizja w terenie nie wykazała strat sztormowych brzegu w rejonie Półwyspu Helskiego, co wskazuje na prawidłowość działań w zakresie ochrony brzegów morskich<sup>102</sup>.

### Sztuczne zasilenia brzegu morskiego

W przypadku objętych badaniem pięciu odcinków brzegu morskiego Półwyspu Helskiego sztucznie zasilonych w latach 2020–2022, przed przystąpieniem do sztucznego zasilania oraz po jego zakończeniu wykonano pomiary batymetryczne i wysokościowe zgodnie z obowiązującymi przepisami. Natomiast niezgodnie z przepisami wykonano pomiary w celu określenia wielkości ubytku materiału zasilającego, oceny trwałości wykonanej ochrony oraz określenia, czy zachodzi potrzeba kontynuowania zasilania i w jakim terminie.

### Przykład

W przypadku wykonanych w latach 2020–2023 (do 31 marca) sztucznych zasilen brzegu morskiego Półwyspu Helskiego na łącznej długości ok. 8,5 km, pomiarów batymetrycznych, w przekrojach ustalonych w czasie pomiaru wyjściowego, nie powtórzono w terminie wynikającym z § 22 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r.

<sup>100</sup> Jw.

<sup>101</sup> Z wyjątkiem jednej, w przypadku której zalecenie wydano na raz pierwszy w protokole z 21 października 2022 r.

<sup>102</sup> Jak wyjaśnił Główny Inspektor Ochrony Wybrzeża w Urzędzie Morskim w Gdyni w piśmie z 12 września 2023 r.

w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych<sup>103</sup> – nie rzadziej niż co rok, w celu określenia wielkości ubytku materiału zasilającego, a także – niezgodnie z § 23 tego rozporządzenia nie dokumentowano co pół roku intensywności rozmyć i powstających ubytków materiału zasilającego, w celu dokonania oceny trwałości ochrony wykonanej poprzez sztuczne zasilenie brzegu morskiego oraz określenia, czy zachodzi potrzeba kontynuowania zasilania i w jakim terminie.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni<sup>104</sup> wynikało, że obowiązek ten realizowany był w sposób pośredni. W terenie administrowanym przez Urząd Morski w Gdyni średnio dwa razy w roku występowały sztormy, które powodowały znaczące straty w zakresie brzegów morskich. Po każdym takim zdarzeniu (czyli co najmniej dwa razy do roku) służby Inspektora Ochrony Wybrzeża miały obowiązek oszacować zakres rzeczowy i finansowy tych strat, po czym Zespół Zabezpieczenia Geodezyjnego dokonywał pomiarów w terenie, na podstawie których Urząd posiadał wiedzę, co do lokalizacji ubytków piasku oraz ich wielkości. Ten sposób działania w ocenie Urzędu Morskiego w Gdyni był wystarczający dla monitorowania trwałości wykonanych refulacji bez ponoszenia dodatkowych, zbędnych nakładów finansowych. Dodatkowo Urząd Morski w Gdyni posiadał kompleksową wiedzę jak przemieszczał się refulat. Urząd Morski w Gdyni złożył uwagę do projektu nowelizacji przepisów w tym zakresie, które miały na celu urealnienie przepisów dotyczących pomiarów trwałości sztucznego zasilania.

#### 5.1.4. Wyznaczenie granic pasa technicznego i pasa ochronnego na Półwyspie Helskim

**Na całym Półwyspie Helskim wyznaczono granice pasa nadbrzeżnego**

Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni określił zarządzeniami wydanymi w 2005 r., 2006 r., 2011 r., 2013 r. i 2019 r. granice pasa nadbrzeżnego (pasa technicznego i pasa ochronnego) na całej długości Półwyspu Helskiego. W granicach gminy Władysławowo znajdowało się ok. 15,9 km pasa technicznego, gminy Jastarni ok. 31,6 km i Gminy Hel ok. 23,1 km. Pas ochronny w przypadku Półwyspu Helskiego to obszar pomiędzy granicami pasa technicznego (wewnątrz łądu).

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

Nie stwierdzono uchybień przy zachowaniu minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i pasa ochronnego na Półwyspie Helskim. Trwała procedura zmiany i uchwalenia granic pasa technicznego na terenie gminy i miasta Jastarnia. Wykonanie projektu przebiegu nowego pasa technicznego zaplanowano po zakończeniu prac związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków gminy i miasta Jastarnia (zarządzoną przez starostę puckiego<sup>105</sup>) jak również, po zakończeniu przez Urząd Morski w Gdyni procedury ustalenia linii brzegu zleconej wykonawcy prac geodezyjnych w 2022 r. Planowany termin ogłoszenia przebiegu pasa technicznego na terenie gminy i miasta Jastarnia to koniec 2023 r.<sup>106</sup>

<sup>103</sup> Dz. U. Nr 206 poz. 1516.

<sup>104</sup> Zawarty w piśmie z 8 września 2023 r.

<sup>105</sup> Zarządzeniem nr 83/2022 Starosty Puckiego z dnia 18 sierpnia 2022 r. na podstawie m.in. art. 24a ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne z dnia 17 maja 1989 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 1990, ze zm.).

<sup>106</sup> Jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Urzędu ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni zawartych w piśmie z 13 lipca 2023 r. i 7 sierpnia 2023 r.

## 5.2. Nadzór, kontrola i egzekwowanie przestrzegania wymogów dotyczących wykorzystania pasa nadbrzeżnego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego

Objęte kontrolą organy prowadziły kontrole na obszarze pasa technicznego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości m.in. nałożono grzywny oraz doprowadzono do usunięcia obiektów i odpadów. W wyniku współpracy organów planowano zabezpieczenie przeciwpowodziowe terenów pól kempingowych. W pozostałych przypadkach polegała ona na wymianie informacji o podejrzeniu nieprawidłowości, które na ogół zweryfikowano. Niemniej jednak dopuszczono do nieuprawnionych działań, w tym wykonania robót ziemnych polegających na nawiezieniu i nasypaniu ziemi, w tym na brzeg morski, wykorzystywania gruntów poza linią brzegu ustaloną w 1997 r., zlokalizowania obiektów bez wymaganej zgody lub zgłoszenia, na terenie niezgłoszonym do ewidencji, przekraczających zgłoszoną liczbę stanowisk obozowania lub na kempingach nieprawidłowo ogrodzonych. Nie planowano i nie przeprowadzono na terenach pól kempingowych Półwyspu Helskiego kontroli w trybie art. 123 ustawy o ochronie przyrody oraz kontroli (z wyjątkiem jednej) obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowych obiektów budowlanych. Nadzór i kontrole nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego na obszarze pasa technicznego Półwyspu Helskiego nie zapewniały wykrywania i zapobiegania samowoli budowlanych na terenach pól kempingowych. W przypadku dwóch postępowań administracyjnych dotyczących samowoli budowlanych stwierdzono nieusprawiedliwione okresy niepodejmowania działań. Jedyną skargę, która wpłynęła w okresie objętym kontrolą dotyczącą naruszeń w zakresie wykorzystania pasa nadbrzeżnego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego, rozpatrzono prawidłowo. Prawidłowo sporządzono projekty planów ochrony obszarów Natura 2000: Zatoka Pucka (PLB220005) oraz Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) i przekazano je ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Natomiast nie ustanowiono planów zadań ochronnych dla części lądowej powyższych obszarów.

### 5.2.1. Prowadzenie kontroli

#### Kontrole terenów pasa technicznego

W latach 2020–2023 (do 31 marca) pracownicy Inspektoratu Ochrony Wybrzeża Urzędu Morskiego w Gdyni przeprowadzili łącznie 24 kontrole doraźne terenów Półwyspu Helskiego od strony Zatoki Puckiej (w poszczególnych latach kolejno – pięć, siedem, dziewięć i dwie), z tego:

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

#### Roboty ziemne na polach kempingowych

W wyniku ośmiu z powyższych kontroli (podjętych z własnej inicjatywy) stwierdzono wykonanie robót ziemnych, polegających m.in. na nawiezieniu i nasypaniu ziemi<sup>107</sup> na brzeg morski lub ułożeniu worków z piaskiem na brzegu na trzech polach kempingowych, z tego w przypadku:

- jednego pola, przeprowadzono łącznie pięć kontroli (dwie w 2020 r., jedną w 2021 r. i dwie w 2022 r.). W wyniku jednej z kontroli stwierdzono m.in. nasypanie piasku na długości około 30 mb, szerokości 20 mb i wysokości przy samej linii brzegowej około 1 m. O stwierdzonych działaniach, w 2022 r. poinformowano właściwy dla lokalizacji tego pola Urząd Miejski w Jastarni, wnosząc również o doprowadzenie brzegu morskiego do stanu umożliwiającego bezpieczną ochronę, w tym proponując użycie piasku plażowego z miejsca wcześniej uzgodnionego, w celu odbudowy wydmy oraz deklaracją wykonania prac biotechnicznych, mających zabezpieczyć brzeg przed erozją. Trwały dalsze

<sup>107</sup> Piasku, żwiru, innego materiału ziemnego.



- konsultacje na temat wykonania prac, ponadto w Urzędzie Morskim w Gdyni planowano zabezpieczenie przeciwpowodziowe miejscowości Jastarnia poprzez budowę wydmy ze stałym trzonem wraz z ułożeniem plaży w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko<sup>108</sup>;
- jednego pola, przeprowadzono dwie kontrole (po jednej w 2020 r. i 2021 r.). W 2021 r. za wykonywanie nielegalnych prac bez uzgodnień oraz zniszczenie roślinności ochronnej w pasie technicznym na terenie Skarbu Państwa na właściciela kempingu/sprawcę pracownik Urzędu Morskiego w Gdyni na podstawie art. 81 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń<sup>109</sup> (dalej: „Kodeks wykroczeń”) nałożył grzywnę w kwocie 1,0 tys. zł i powiadomił policję;
  - jednego kempingu, przeprowadzono jedną kontrolę (w 2023 r.), w wyniku której stwierdzono prace związane z gromadzeniem ziemi – przywieziono ok. 12 aut czteroosiowych z ziemią. W związku z powyższym, Główny Inspektor Inspektoratu Ochrony Wybrzeża Urzędu Morskiego w Gdyni zwrócił się z prośbą o wyjaśnienie sytuacji do właściciela kempingu, informując o tym m.in. Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Gdańsku Uznano, że powyższe przyniosło skutek, ponieważ zaprzestano dalszych prac.

### Brak wymogu ochrony i podjęte działania

W wyniku kontroli doraźnej i spotkania (z przedstawicielami Urzędu Miejskiego we Władysławowie i dzierżawcami pól kempingowych) 25 lutego 2022 r. w celu oszacowania strat posztormowych powstałych na polach namiotowych<sup>110</sup> zlokalizowanych m.in. na gruntach stanowiących własność gminy, stwierdzono podmycia brzegu na wszystkich sześciu polach objętych kontrolą oraz zalewanie tych pól. Kontrolę podjęto z inicjatywy Urzędu Miejskiego we Władysławowie, w związku z pismem z 28 czerwca 2021 r. informującym Urząd Morski w Gdyni m.in. o pracach ziemnych polegających na nasypianiu piasku (mas ziemnych) przy brzegu Zatoki Puckiej na terenie pięciu pól kempingowych oraz umacnianiu linii brzegowej przy wykorzystaniu opon.

Tereny, na którym zlokalizowane były powyższe pola nie były objęte „Programem ochrony brzegów morskich” i zgodnie z zapisami załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 września 2022 r. w sprawie minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz przebiegu granicznej linii ochrony brzegu morskiego<sup>111</sup> wymagany poziom bezpieczeństwa brzegu morskiego dla tych terenów wynosił 20<sup>112</sup>, co oznaczało, że jego zaplecze zabezpiecza się przed zdarzeniami sztormowymi o prawdopodobieństwie wystąpienia wynoszącym raz na 20 lat, stosowane było w szczególności dla obszarów niezainwestowanych, nieużytków, lasów, pastwisk, w których dopuszczało się cofanie linii brzegu.

Jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni<sup>113</sup>, na obszarze lądowym od strony Zatoki Puckiej w latach 2020–2022 nie stwierdzono żadnych większych przybytków, jak również ubytków lądu. Działania na tych polach miały znikomy wpływ na budowę, utrzymanie i ochronę umocnień brzegowych, wydm i zalesień ochronnych w pasie technicznym, które były głównymi zadaniami Urzędu Morskiego w Gdyni, zgodnie z art. 42 ustawy o obszarach morskich RP. Urząd Morski w Gdyni dokonywał zabiegów biotechnicznych i informacyjnych.

Urząd Miejski we Władysławowie, pismem z 27 lipca 2022 r. przedstawił propozycję wykonania nowych i utrzymania istniejących trzcinowisk na odcinkach wzdłuż pól kempingowych w celu zmniejszenia ingerencji wód morskich w obszar lądowy. Pismem z 20 stycznia 2023 r., Urząd Morski

<sup>108</sup> Jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni zawartych w piśmie z 10 lipca 2023 r.

<sup>109</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.

<sup>110</sup> Obejmujących pola, o których mowa w powyższym akapicie tiret drugie i trzecie.

<sup>111</sup> Dz. U. poz. 1998.

<sup>112</sup> Km kilometrażu brzegu morskiego – H065,10–H071,50.

<sup>113</sup> Zawartych w piśmie z 10 lipca 2023 r.

w Gdyni przedstawił swoje uwagi do tej propozycji, a sprawa była monitorowana na bieżąco w celu określenia oddziaływania na brzeg morski i była w trakcie<sup>114</sup>.

### Monitoring z Nadmorskim Parkiem Krajobrazowym

Ponadto pracownik Urzędu Morskiego w Gdyni uczestniczył w corocznie przeprowadzanym w latach 2020–2022<sup>115</sup> przez Nadmorski Park Krajobrazowy monitoring strefy brzegowej obszarów Natura 2000 na Półwyspie Helskim, w tym strefy brzegu Zatoki Puckiej przy polach kempingowych. W jego wyniku stwierdzono m.in.:

- prace ziemne polegające m.in. na nawiezieniu i nasypianiu ziemi<sup>116</sup> lub ułożeniu worków z piaskiem na terenach dotyczących łącznie ośmiu pól kempingach;
- na siedmiu polach kempingach posadowienie obiektów w odległości mniejszej niż 20 m od linii brzegu ustalonej w 1997 r.;
- w 2022 r. samowolną faszynę z wierzby na dwóch polach kempingowych;
- na ośmiu polach kempingowych obiekty, w tym przyczepy kempingowe i drewniane podesty poza linią brzegu;
- zniszczenie roślinności na pięciu kempingach, w tym w przypadku dwóch
  - w 2022 r. pracownik Urzędu Morskiego w Gdyni nałożył mandat na podstawie art. 81 Kodeksu wykroczeń, za niszczenie roślinności chroniącej brzeg wód morskich.

### Kontrole w zakresie lokalizacji obiektów tymczasowych

W latach 2020–2023 (do 31 marca) pracownicy Inspektoratu Ochrony Wybrzeża w Urzędzie Morskim w Gdyni przeprowadzili 45 kontroli dotyczących obiektów tymczasowych (w poszczególnych latach kolejno – 14, 15, 16 i zero). W trakcie kontroli inwestorzy uzgodnili z przedstawicielami tego Inspektoratu dokładną lokalizację obiektów, zgłosili termin montażu obiektów lub termin demontażu, do czego byli zobowiązani zapisami decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni zezwalającymi na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż ochronne.

Natomiast w przypadku 17 decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni zezwalających na ustawienie w pasie technicznym Półwyspu Helskiego tymczasowych obiektów budowlanych, obiekty takie ustawiono, pomimo iż inwestorzy nie zrealizowali warunków określonych w tych decyzjach.

Ponadto w wyniku oględzin przeprowadzonych podczas kontroli przez NIK na terenach pasa technicznego Półwyspu Helskiego, w tym terenów pól kempingowych oraz weryfikacji dokumentacji dotyczącej zidentyfikowanych w ich wyniku 41 wybranych obiektów ustalono, że 13 z nich usytuowano tam za zgodą Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, a 28 bez takiej zgody.

### Przykłady

Nadzór Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni nad przestrzeganiem przepisów ustawy o obszarach morskich RP w pasie technicznym Półwyspu Helskiego był nierzetelny, ponieważ:

- bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, o której mowa w art. 37 ust. 1 powyższej ustawy zlokalizowano tam 28 (z 41 badanych) obiektów zidentyfikowanych w trakcie oględzin NIK;
- w przypadku ośmiu decyzji zezwalających na ustawienie w pasie technicznym tymczasowych obiektów budowlanych, inwestorzy nie zrealizowali warunków określonych w pkt 1 lit. a i c tych decyzji, tj.: nie uzgodnili dokładnej lokalizacji obiektów z przedstawicielami Obwodu Ochrony Wybrzeża Rozewie tego Urzędu, nie zgłosili terminu ich montażu i demontażu oraz nie usunęli obiektów i nie uporządkowali terenu po zakończeniu sezonu/upływie 180 dni;

<sup>114</sup> Jak wskazał 19 maja 2023 r. Główny Inspektor Inspektoratu Ochrony Wybrzeża w Urzędzie Morskim w Gdyni.

<sup>115</sup> Również w 2023 r.

<sup>116</sup> Piasku, żwiru, innego materiału ziemnego.

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

W celu zapewnienia identyfikowania przypadków zagospodarowania pasa technicznego i lokalizacji obiektów budowlanych w pasie technicznym bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni oraz kontroli warunków określonych w wydanych decyzjach, w Urzędzie Morskim w Gdyni ustanowiono działania organizacyjne, nadzorcze i kontrole, w tym w ramach kontroli zarządczej poprzez zapisy Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego w Gdyni<sup>117</sup>, zarządzenie Nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego<sup>118</sup> (dalej: „zarządzenie Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego”) oraz zakresy obowiązków. Dodatkowo pracownicy Inspektoratu Ochrony Wybrzeża i Wydziału Zabezpieczenia Geodezyjnego tego Urzędu byli wyposażeni w sprzęt umożliwiający dojazd oraz dokonanie stosownych pomiarów i mapowania<sup>119</sup>.

Zdaniem NIK, pomimo podjęcia w Urzędzie powyższych działań, nie zapewniono adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w powyższych kwestiach.

### Kontrole Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku

**Brak planowych kontroli Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku**

W latach 2020–2023 (do 31 marca 2023 r.) w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku nie planowano i nie przeprowadzono na Półwyspie Helskim kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne, o której mowa w art. 123 ustawy o ochronie przyrody.

Planowanie kontroli na lata 2020–2023 dokonano w oparciu o zapisy art. 77 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody, gdzie przedmiotami kontroli są: ogrody botaniczne, ogrody zoologiczne, ośrodki i azyle dla zwierząt<sup>120</sup>.

**Podjęmowane działania**

Pracownicy Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, w związku z informacjami o podejrzeniu degradowania obszaru Natura 2000 (od osób fizycznych, innych organów i podmiotów):

- przeprowadzili oględziny w związku z wszczętym 1 czerwca 2022 r. postępowaniem w sprawie wstrzymania prac ziemnych i budowlanych. Postępowanie było poprzedzone wnioskiem Policji z 7 marca 2022 r. o przeprowadzenie kontroli, dotyczącej nawiezienia piachu, zasypania fragmentu szuwar i wyrównania terenu, a także wkopaniu dwóch instalacji na terenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego. Postępowanie umorzono wobec niestwierdzenia, że doszło do zniszczenia siedliska przyrodniczego;
- przeprowadzili inspekcję w rezerwacie przyrody „Helskie Wydmy” w związku z pismem z Urzędu Morskiego w Gdyni z 20 stycznia 2023 r. dotyczącym poruszania się po rezerwacie przyrody poza wyznaczonymi

<sup>117</sup> Stanowiącego załącznik do Zarządzenia Wewnętrznego Nr 24 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego w Gdyni, ze zm.

<sup>118</sup> Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 64 poz. 1443.

<sup>119</sup> Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni w piśmie z 1 września 2023 r.

<sup>120</sup> Jak wyjaśniła Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku w piśmie z 23 maja 2023 r.

**Monitoring  
z Nadmorskim  
Parkiem  
Krajobrazowym**

szlakami. W wyniku inspekcji dokonano uzgodnień z Nadleśnictwem Wejherowo w kwestii modernizacji ścieżki w tym rezerwacie i zawiadomiono Policję o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego na obszarze rezerwatu.

Ponadto pracownik Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku uczestniczył w monitoringu strefy brzegowej obszarów Natura 2000 na Półwyspie Helskim, w tym strefy brzegu Zatoki Puckiej przy polach kempingowych, prowadzonym przez Nadmorski Park Krajobrazowy w dniach 18–19 czerwca 2020 r.<sup>121</sup> W związku z notatką<sup>122</sup> sporządzoną po przeprowadzonym monitoringu Wydział Zapobiegania i Naprawy Szkód w Środowisku nie dostrzegł podstaw prawnych do wszczęcia i prowadzenia postępowań na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>123</sup> (dalej: „ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku”).

Do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku wpłynęła również notatka służbowa dotycząca wizji terenowej przeprowadzonej na polach kempingowych na Półwyspie Helskim z 15 kwietnia 2021 r. przeprowadzonej przez pracowników Nadmorskiego Parku Krajobrazowego przy udziale przedstawiciela Urzędu Morskiego w Gdyni<sup>124</sup>. Naczelnik Wydziału Zadrzewień i Ochrony Gatunkowej oraz Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku wyjaśnili<sup>125</sup>, że ww. monitoring nie zidentyfikował naruszeń z zakresu ochrony gatunkowej. W Wydziale nie prowadzono postępowań na podstawie ww. materiału. Pracownicy tego Wydziału nie brali udziału w ww. monitoringu w latach 2021 i 2022. Spowodowane to było wzrastającym obciążeniem pracowników wynikającym ze zwiększającej się liczby spraw wpływających do rozpatrzenia w Wydziale oraz przypisaniem do Wydziału kompetencji związanych z realizacją zadań wynikających z ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych<sup>126</sup> bez zwiększenia zatrudnienia, dużą rotacją pracowników, a także faktem, że monitoring brzegów Zatoki Puckiej odbywał się poza procedurą administracyjną, w ramach współpracy z Nadmorskim Parkiem Krajobrazowym i Urzędem Morskim w Gdyni.

**Kontrole przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego**

**Kontrole prowadzone  
przez Wojewodę  
Pomorskiego**

W badanych latach w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku nie planowano kontroli przestrzegania przepisów Prawa budowlanego w sprawach obiektów i robót budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie, w tym kontroli tymczasowych obiektów budowlanych, z wyjątkiem jednych oględzin przeprowadzonych 21 stycznia 2021 r.

<sup>121</sup> Monitoring odbył się również z udziałem pracownika Urzędu Morskiego w Gdyni.

<sup>122</sup> Z której wynikało, że: na pięciu polach kempingowych stwierdzono wykonywanie robót ziemnych polegających m.in. na nawiezieniu i nasypaniu ziemi, narzutu z kamieni albo ułożeniu worków z piaskiem, na czterech polach kempingowych – zniszczenie roślinności, na trzech polach kempingowych – na brzegu morskim opony lub składowisko odpadów zielonych; na siedmiu polach kempingowych – drewniane podesty.

<sup>123</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2187.

<sup>124</sup> Na terenie pól kempingowych stwierdzono: składowanie odpadów zielonych w postaci gałęzi, gruzu, starych opon, ogłowioną topolę czarną, nawiezienie piasku na nasypaną we wcześniejszych latach plażę oraz nasypanie wału z piasku wzdłuż plaży, na długości co najmniej 250 m, zasypanie trzcinowiska materiałem ziemnym oraz odpadami zielonymi (gałęzie) na powierzchni 80 m<sup>2</sup>, nawiezienie piasku na nasypaną we wcześniejszych latach plażę, na pow. co najmniej 800 m<sup>2</sup>, nawiezienie piasku na usypany we wcześniejszych latach nasyp na powierzchni co najmniej 5600 m<sup>2</sup>, nasypanie piasku, żwiru i innego materiału innego na nasyp wykonany w 2019 r. o wymiarach 20 m x 7 m, w obrębie którego zniszczony został fragment szuwaru nadzatkowego 15 m x 7 m, dwa nasypy z piasku, żwiru i innego materiału ziemnego o pow. 30 m<sup>2</sup> i 100 m<sup>2</sup>, stwierdzono ogrodzenie, które uniemożliwia swobodny dostęp do linii brzegowej, nawiezienie piasku na nasypaną we wcześniejszych latach plażę oraz worki z piaskiem, a także umocnienie z kamieni i płyt betonowych.

<sup>125</sup> W pismach z 6 lipca 2023 r.

<sup>126</sup> Dz. U. 2023 poz. 1589.

Ogłędziny przeprowadzili pracownicy Wydziału Infrastruktury Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, dotyczyły zgłoszeń budowy obiektów tymczasowych, w wyniku czego stwierdzono nierozebanie na dwóch działkach we Władysławowie obiektów objętych 12 zgłoszeniami.

### Przykład

Nadzór i kontrola Wojewody Pomorskiego nad przestrzeganiem przez inwestorów obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce – w terminie określonym w zgłoszeniu, ale nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu, tymczasowych obiektów budowlanych, nie był wystarczający, ponieważ:

- nie planowano i nie prowadzono takich kontroli (z wyjątkiem jednorazowych ogłędzin 21 stycznia 2021 r.) ani innych działań w celu ustalenia czy inwestorzy dopełnili powyższego obowiązku, pomimo wynikającego z art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego uprawnienia do dokonywania kontroli przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami Prawa budowlanego, a także pomimo obowiązku kontroli rozbiórek obiektów tymczasowych określonych w zakresach obowiązku wszystkich pracowników Oddziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej Wydziału Infrastruktury Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku oraz ośmiu pracowników Oddziału Budownictwa Specjalnego tego Wydziału;
- nie dokonywano weryfikacji (w trakcie rozpatrywania zgłoszeń budowy takich obiektów i po upływie terminu określonego w zgłoszeniach) rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce, pomimo, iż istnienie takiego obiektu w miejscu, którego dotyczy zgłoszenie budowy tymczasowego obiektu budowlanego stanowiło przesłankę wniesienia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej sprzeciwu na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 3 Prawa budowlanego;
- nie weryfikowano i nie egzekwowano od inwestorów zawartego w objętych badaniem zaświadczeniach stwierdzających brak podstaw do wniesienia sprzeciwu zapisu o poinformowaniu pisemnie Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku o fakcie rozebrania tymczasowych obiektów budowlanych lub przeniesienia w inne miejsce po upływie okresu zadeklarowanego w zgłoszeniu.

### Kontrole Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego

W latach 2020–2023 (do 31 marca) pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku przeprowadzili 19 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego w sprawach obiektów i robót budowlanych na terenie pasa technicznego oraz w portach morskich zlokalizowanych na obszarze Półwyspu Helskiego. W poszczególnych latach liczba kontroli wyniosła kolejno: cztery, osiem, pięć i dwie. Udział tych kontroli w łącznej liczbie przeprowadzonych kontroli<sup>127</sup> przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego w poszczególnych latach oraz w I kwartale 2023 r. wyniósł odpowiednio: 2,2 %, 3,4 %, 2,1 % oraz 3,5 %.

Spośród 19 kontroli przeprowadzonych na obszarze Półwyspu Helskiego (w tym trzy planowe, tj. 16 % i 16 doraźnych, tj. 84 %):

- osiem podjęto z własnej inicjatywy (trzy kontrole były kontrolami planowymi, trzy dotyczyły sprawdzenia wykonania obowiązku rozbiórki na terenach dwóch pól kempingowych, a dwie dotyczyły sprawdzenia aktualnego stanu obiektu),
- 11 na podstawie skarg, wniosków i zawiadomień od innych organów lub podmiotów, z tego:
  - o trzy kontrole przeprowadzono w związku z podaniami złożonymi przez właścicieli, dzierżawców i użytkowników wieczystych terenów (posesji),
  - o dwie kontrole przeprowadzono w związku z pismami Urzędu Morskiego w Gdyni,

<sup>127</sup> W 2020 r. przeprowadzono 79 kontroli, w 2021 r. – 236, w 2022 r. – 238, a w I kwartale 2023 r. – 58.

### Przedmiot i efekty kontroli

- o trzy kontrole w związku z podaniami dotyczącymi wątpliwości w zakresie przestrzegania prawa złożonymi przez osoby fizyczne,
- o trzy kontrole w związku z pismami Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, w tym na terenie pola kempingowego (w jednej z tych spraw pismo złożył także Burmistrz Jastarni).

Przeprowadzone kontrole dotyczyły:

- budów związanych z bezpośrednią ochroną brzegu – dwie kontrole planowe, które wykazały nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dzienników budów oraz treści prowadzonych planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia – uczestników procesu budowlanego pouczono w zakresie zasad prowadzenia dziennika budowy;
- utrzymania mola w Jastarni – kontrola planowa, w wyniku której zobowiązano zarządcę do podjęcia działań mających na celu wykonanie zabezpieczenia antykorozyjnego pali stalowych pomostu spacerowego i odnotowanie tych robót w kolejnych protokołach kontroli rocznej i pięcioletniej;
- sprawdzenia wykonania rozbiórki samowolnie wzniesionych obiektów (wiaty drewnianej, dwóch obiektów kontenerowych, tablic reklamowych, pomostu rekreacyjnego, tymczasowego obiektu budowlanego o funkcji szkoły sportów wodnych) – sześć doraźnych kontroli sprawdzających, w wyniku których potwierdzono wykonanie rozbiórki powyższych obiektów;
- samowoli budowlanych w aspekcie wykonania: robót drogowych oraz konieczności sprawdzenia legalności budynków funkcyjnych ośrodka wypoczynkowego, samowolnej przebudowy budynku i zainstalowania na nim mikroinstalacji wytwarzającej energię elektryczną i dwóch budynków (domów pływających tzw. hausbootów) oraz pomostu – trzy kontrole doraźne, w wyniku których:
  - o ustalono konieczność doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem wykonanych robót drogowych oraz konieczność sprawdzenia legalności budynków funkcyjnych ośrodka wypoczynkowego<sup>128</sup>,
  - o w przypadku samowolnej przebudowy budynku na terenie portu i zainstalowania na nim mikroinstalacji wytwarzającej energię elektryczną:
    - wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie samowolnej przebudowy budynku, następnie wydano postanowienie w trybie przepisów art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego nakładające na inwestora obowiązek dostarczenia ekspertyzy technicznej wykonanych robót; po spełnieniu obowiązku sprawę zakończono wydaniem decyzji o stwierdzeniu braku podstaw do nałożenia, w trybie art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem,
    - wszczęto postępowania administracyjne w sprawie samowolnego zainstalowania (bez wymaganego zgłoszenia) na dachu budynku mikroinstalacji odnawialnego źródła energii; następnie wydano postanowienie w trybie przepisów art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego nakładające na inwestora obowiązek dostarczenia oceny technicznej wykonanych robót; Inwestor dostarczył ocenę techniczną, która wymagała przeprowadzenia dalszego postępowania wyjaśniającego; sprawę zakończono wydaniem decyzji o stwierdzeniu braku podstaw do zastosowania przepisów art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego;
  - o wszczęto trzy postępowania administracyjne dotyczące dwóch budynków<sup>129</sup> (domów pływających) oraz odrębnie dla samowolnie wykonanego pomostu na terenie Portu Jastarnia; ustalono wykonanie rozbiórki jednego z pływających domów; wydano decyzję w trybie przepisów art. 105 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks

<sup>128</sup> Trwało postępowanie wyjaśniające.

<sup>129</sup> Dla każdego oddzielnie.

postępowania administracyjnego<sup>130</sup> (dalej: „k.p.a.”) o umorzeniu postępowania w sprawie rozebranego budynku, wydano dwa postanowienia o wstrzymaniu budowy w trybie przepisów art. 48 ust. 1 i ust. 3 Prawa budowlanego w związku z samowolnym wzniesieniem pomostu i budynku;

- sprawdzenia stanu faktycznego: samowolnie wykonanej wiaty i obiektu o funkcji usługowej (po pożarze), składającego się ze specjalistycznych kontenerów – dwie kontrole doraźne, w wyniku których ustalono aktualny stan obiektów, w przypadku wiaty sprawa rozpatrywana była w WSA w Warszawie, a w kwestii drugiego obiektu składającego się ze specjalistycznych kontenerów, którego inwestor korzystał z możliwości jakie dawały przepisy art. 37a Prawa budowlanego (tj. z możliwości złożenia wniosku o pozwolenie na budowę tymczasowego obiektu budowlanego), a po wydaniu ostatecznej decyzji w sprawie rozstrzygnięcia złożonego wniosku – bez pozytywnego zakończenia dla inwestora, sprawa rozbiórki obiektu leżała w kompetencjach organu administracji architektoniczno-budowlanej) – stwierdzony stan faktyczno-prawny nie obligował Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego do podejmowania dalszych działań;
- sprawdzenia legalności: zmiany sposobu użytkowania budynku (z chłodni na pensjonat), wykonania ciągu komunikacyjnego w postaci schodów, wykonania umocnienia brzegu morskiego na terenie jednego z pól kempingowych, wzniesienia obiektu o funkcji usługowej składającego się ze specjalistycznych kontenerów – cztery kontrole doraźne, w wyniku których nie stwierdzono nielegalności powyższych działań;
- oględzin w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego dotyczącego wykonania robót drogowych doprowadzających do powstania toru kartingowego na terenie parkingu – kontrola doraźna, w wyniku której dokonano ustaleń pozwalających na wydanie rozstrzygnięcia nakazującego przywrócenie stanu pierwotnego.

Wszystkie zawiadomienia innych organów i informacje od osób fizycznych zawierające żądania przestrzegania prawa (pozostające w kompetencjach Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego) w swojej istocie dotyczyły samowoli budowlanych (faktycznych bądź sugerowanych) i były przedmiotem kontroli doraźnych prowadzonych przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku i nie były brane pod uwagę przy sporządzaniu planów kontroli.

### **Brak planowania kontroli obiektów budowlanych na polach kempingowych**

W rocznych planach kontroli Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku na lata 2020–2023 nie uwzględniono żadnej planowej kontroli dotyczącej obiektów zlokalizowanych na terenach pól kempingowych funkcjonujących na terenie Półwyspu Helskiego.

Jak wynikało z wyjaśnień Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego<sup>131</sup>:

- nie kontrolowano powyższych terenów, ponieważ nie posiadano odpowiednich sił i środków<sup>132</sup> na wykonywanie takich kontroli, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnego wykonywania zadań określonych przepisami art. 83 ust. 3 Prawa budowlanego, dotyczących m.in. całego pasa technicznego województwa pomorskiego, wszystkich portów i przystani morskich na tym terenie, w tym dwóch o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Port Gdynia i Port Gdańsk), dróg wojewódzkich, krajowych, obiektów hydrotechnicznych dolnej Wisły i jej dorzecza, obiektów połączenia wodnego Zatoka Gdańska – rzeka Elbląg, Portu Lotniczego Gdańsk, obiektów i budów na terenach zamkniętych (wojskowych i kolejowych);

<sup>130</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

<sup>131</sup> Zawartych w pismach z 29 maja 2023 r. i 27 czerwca 2023 r.

<sup>132</sup> Dla przykładu podano, że ostatnie postępowanie dotyczące samowoli budowlanej w związku z poprzednią kontrolą NIK zakończono po ok. siedmiu latach (w październiku 2013 r. wykonano oględziny, w marcu 2014 r. przeprowadzono kompleksową kontrolę, rozbiórka nastąpiła w lutym 2021 r.).

- w toku planowania kontroli na poszczególne lata uwzględniano zamierzenia inwestycyjne kluczowe dla gospodarki kraju, wytyczne Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego dotyczące kontroli obiektów związanych z gospodarką ściekami oraz obiekty, w których prowadzona była wielkoskalowa działalność gospodarcza. W planach przewidziano także kontrole utrzymania obiektów w związku z ewentualnymi przypadkami występowania niekorzystnych zjawisk pogodowych i w całym kontrolowanym okresie prowadzono kierunkowe kontrole utrzymania wałów przeciwpowodziowych. Natomiast w odniesieniu do terenu Półwyspu Helskiego brano pod uwagę bardzo niekorzystne zjawiska abrazji morskiej i cyklicznie natężające się zjawiska sztormowe nieustannie oddziałujące na brzegi Półwyspu Helskiego oraz powstające rzadziej, ale najbardziej niebezpieczne zjawiska powstawania torosów lodowych (pchania siłą wiatru kry lodowej, która niszczy każdą przeszkodę na swojej drodze), które są charakterystyczne dla akwenu Zatoki Puckiej. W toku planowania kontroli brano pod uwagę realizowane budowy, obejmujące większe rejon osłony brzegów Półwyspu Helskiego, które podlegały sukcesywnym kontrolom w trakcie ich realizacji. Ponadto mając względnie bezpieczeństwo użytkowania obiektów związanych z ruchem turystycznym oraz niekorzystne zjawiska przyrodnicze podjęto kierunkowe działania kontrolne dotyczące utrzymania obiektów typu mola morskie. W 2022 r. przeprowadzono kontrole mola w Sopocie i mola w Gdańsku Brzeźnie. Natomiast na 2023 r. zaplanowano kontrole mol na południowym brzegu Półwyspu Helskiego. Działania te będą kontynuowane z uwagi na to, że kilkanaście lat temu zjawisko torosów, które wystąpiło na Zatoce Puckiej, zniszczyło konstrukcję mola w Pucku. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie wydawał wytycznych i zaleceń dotyczących kontroli (i sposobu ich przeprowadzenia) obiektów i budów w pasie technicznym oraz w portach i przystaniach morskich oraz służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie a działania realizowano na podstawie przepisów Prawa budowlanego, z uwzględnieniem tego, że mogły one dotyczyć tylko robót i obiektów budowlanych na terenie pasa technicznego brzegu morskiego, portów i przystani morskich;
- w kwestii obiektów zidentyfikowanych w trakcie kontroli NIK na terenie trzech pól kempingowych i stwierdzonego tam usytuowania obiektów budowlanych takich jak w szczególności: sauna, podesty drewniane poziomujące teren przed przyczepami kempingowymi, pomosty i pomosty pływające z miejscami postoju dla skuterów wodnych, wiaty i inne obiekty wykorzystywane przez szkoły windsurfingu, w celu ustalenia, czy obiekty te były obiektami legalnie zbudowanymi na podstawie zgłoszenia lub pozwolenia na budowę, czy też mogły stanowić samowolę budowlaną (lub być obiektami zgłoszonymi jako tymczasowe, które nie zostały rozebrane/usunięte w terminie wynikającym ze zgłoszenia), należałoby szczegółowo przeanalizować przyjęte przez Wojewodę Pomorskiego zgłoszenia wykonania budów na terenie wykazanych pól bądź wydanych przez ten organ pozwoleń na budowę, a następnie przeprowadzić szczegółową kontrolę wykazanych obiektów budowlanych pod kątem ich legalności. Dopiero wynik tych czynności pozwoliłby na udzielenie wiążącej odpowiedzi co do legalności ww. obiektów. Wiedzę o występowaniu tych obiektów na terenie jednego z kempingów uzyskano dopiero po przeprowadzeniu oględzin przez kontrolerów NIK. Ostatnia kompleksowa kontrola obiektów budowlanych na tym polu została przeprowadzona w listopadzie 2014 r. w związku z pismem Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku informującym o nieprawidłowościach na jego terenie. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono samowolne wzniesienie wiaty o konstrukcji drewnianej o wymiarach w rzucie 12,30 x 12,35 m, przylegającej do ściany zewnętrznej budynku recepcji od strony wód Zatoki Puckiej, której inwestorem była spółka zarządzająca kempingiem. W wyniku wszczętego w tej sprawie postępowania administracyjnego inwestor rozebrał przedmiotową wiatę.



- Ponadto właściciel posesji oraz jej użytkownik nie wylegitymowali się dokumentami dotyczącymi wzniesienia tymczasowych obiektów budowlanych w postaci: dwóch metalowych kontenerów<sup>133</sup>, dwóch obiektów o konstrukcji drewnianej z dachem dwuspadowym stromym krytym gontem (ślady oddziaływania warunków atmosferycznych świadczyły, iż obiekty te były użytkowane od bardzo wielu lat)<sup>134</sup>;
- ostatnie doraźne kontrole pozostałych dwóch pól kempingowych podlegających ww. oględzinom zostały przeprowadzone wiosną 2019 r. i jesienią 2021 r. Częstotliwość tych doraźnych kontroli wynikała z powiadomień (pism) podmiotów zewnętrznych. Ostatnie kompleksowe kontrole trzech innych pól kempingowych zlokalizowanych na terenie Półwyspu Helskiego zostały przeprowadzone w 2013 r. (dwa kempingi) i w 2014 r. (jeden kemping). Ostatnie doraźne kontrole sześciu kempingów (nie podlegających oględzinom) przeprowadzono: w 2014 r. (trzy kempingi), w 2015 r. (jeden kemping), w 2018 r. (jeden kemping), w 2021 r. (jeden kemping).

### Przykład

Nadzór Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego w zakresie wskazanym w art. 81 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, na terenie pól kempingowych zlokalizowanych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego nie zapewniał wykrywania i zapobiegania powstawaniu na tym terenie samowoli budowlanych.

W kontrolowanym okresie nie planowano a tym samym i nie przeprowadzono planowych kontroli pól kempingowych zlokalizowanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego, pomimo że:

- przeprowadzone w tym okresie cztery kontrole doraźne dotyczyły nieprawidłowości, w tym samowoli budowlanych stwierdzonych w latach poprzednich – w wyniku kontroli potwierdzono wykonanie rozbiórki;
- w związku z poprzednią kontrolą NIK nr P/13/141 wszczęto 12 postępowań administracyjnych w wyniku, których stwierdzono samowole budowlane dotyczące nielegalnego wzniesienia na jednym z pól kempingowych (średniej wielkości) 69 obiektów budowlanych;
- Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wskazał na brak możliwości udzielenia wiążącej odpowiedzi co do legalności obiektów zlokalizowanych na wybranych polach zidentyfikowanych w trakcie kontroli NIK.

Ograniczenie nadzoru na ww. terenie do kontroli doraźnych, o częstotliwości zależnej od interwencji podmiotów zewnętrznych, powodowało niewielką możliwość ujawnienia samowoli budowlanej na terenach pól kempingowych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego i dotyczyło to także obiektów zidentyfikowanych w trakcie oględzin przeprowadzonych w ramach niniejszej kontroli.

### Kontrole zmiany zagospodarowania terenu

**Nie stwierdzono zmiany zagospodarowania terenu**

W objętych kontrolą urządach gmin, w latach 2020–2023 (do 31 marca), nie stwierdzono zmiany zagospodarowania terenu na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na terenach tych gmin, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Burmistrzowie nie wydali decyzji na podstawie art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. nakazujących właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, a w przypadku jej niedokonania nakazującej przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania. Nie prowadzili również postępowań egzekucyjnych dotyczących egzekucji powyższych obowiązków.

<sup>133</sup> Obiekty te zostały rozebrane na podstawie decyzji z 14 czerwca 2016 r.

<sup>134</sup> Obiekty te zostały rozebrane na podstawie decyzji z 14 czerwca 2016 r. i 13 lipca 2016 r.

### Kontrole przestrzegania warunków umów udostępnionych nieruchomości

Burmistrzowie wszystkich objętych kontrolą gmin prowadzili kontrole przestrzegania warunków umów udostępnionych nieruchomości na terenie Półwyspu Helskiego.

#### Bieżące kontrole w Helu

W gminie Hel z własnej inicjatywy prowadzono kontrole dotyczące wykorzystania terenu zgodnie z przeznaczeniem, utrzymaniem czystości i porządku. Kontrole miały charakter bieżący, polegały na lustracji dzierżawionego terenu przez pracowników Urzędu oraz funkcjonariuszy Straży Miejskiej podczas codziennych patroli. W wyniku kontroli nie stwierdzono gospodarowania nieruchomością niezgodnie z postanowieniami zawartych umów, ale kontrole nie zostały udokumentowane.

#### Skala i efekty kontroli w Jastarni

Pracownicy Urzędu Miejskiego w Jastarni w latach 2020–2023 (do 31 marca) przeprowadzili łącznie 12 kontroli<sup>135</sup> korzystania, w tym przestrzegania warunków umów, z udostępnionych nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego gminy. Kontrole przeprowadzono z inicjatywy: własnej (10), wspólnej z Urzędem Morskim w Gdyni (jedna) oraz osoby prywatnej (jedna).

#### Przykład

Kontrole przeprowadzone przez pracowników Urzędu Miejskiego w Jastarni dotyczyły umów dzierżawy, których przedmiotem było prowadzenie na wydzierżawionym terenie: wypożyczalni i szkółek wodnych, placów zabaw, punktów sprzedaży, parkingu.

Spośród 12 kontroli w wyniku:

- dziewięciu nie stwierdzono użytkowania terenu niezgodnie z umową;
- trzech stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zakazu stawiania tablic o treści „plaża prywatna”, odgradzania terenu plaży oraz posadowienia na dzierżawionym gruncie (przeznaczonym na parking) – kontenerów ze sprzętem sportowym – nieprawidłowości zostały usunięte.

#### Niewykryte nieprawidłowości w Jastarni

Niemniej jednak oględziny terenów objętych pięcioma umowami dzierżawy, pod kątem przestrzegania warunków tych umów, przeprowadzone przez kontrolera NIK w obecności pracownika Urzędu Miejskiego w Jastarni, wykazały, że w trzech przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości (wypożyczalnia i szkółka sprzętu wodnego oraz prowadzenie parkingu), a w dwóch przypadkach (prowadzenie działalności pola kempingowego) stwierdzono naruszenie postanowień umów. W okresie obowiązywania tych umów, tj. w latach 2019–2023 nie skorzystano z uprawnienia do kontroli realizacji przez dzierżawcę pola kempingowego postanowień ww. umów.

#### Przykład

W przypadku dwóch umów dzierżawy, którymi gmina Jastarnia oddała w dzierżawę na 10 lat, położone w Jastarni nieruchomości (o łącznej powierzchni 27 371 m<sup>2</sup>) w trakcie oględzin NIK stwierdzono, że dzierżawca naruszał postanowienia ww. umów, tj.:

- § 7 ust. 4 i 5 umowy z 22 marca 2019 r., zgodnie z którym dzierżawca był zobowiązany do ograniczenia użytkowania terenu wokół schronu w promieniu 20 m od schronu oraz w pasie 3,5 m od ogrodzenia dzierżawionej działki od strony północnej (zakaz sytuowania jakichkolwiek obiektów, w tym przyczep kempingowych, namiotów i innych obiektów, w podanej odległości od schronu i ogrodzenia) – oględziny wykazały, że odległość obiektów (m.in. przyczep kempingowych, domków turystycznych) od ogrodzenia działki od strony północnej była mniejsza niż 0,5 m (niekiedy nawet poniżej 0,2 m), a obiektów wokół schronu (m.in. drewnianej wiaty na sprzęt do surfowania) – kilka centymetrów od jego ściany od strony północnej;

<sup>135</sup> Jedną w 2020 r., sześć w 2021 r. i pięć 2022 r. (w I kw. 2023 r. nie przeprowadzano takich kontroli).

### Skala i efekty kontroli we Władysławowie

- § 7 ust. 2 i 3 umowy z 14 sierpnia 2019 r., zgodnie z którym dzierżawca był zobowiązany do ograniczenia użytkowania terenu w pasie 3,5 m od ogrodzenia dzierżawionej działki od strony północnej (zakaz sytuowania jakichkolwiek obiektów, w tym namiotów, w podanej odległości od ogrodzenia) – oględziny wykazały, że na polu namiotowym odległość jednego namiotu znajdującego się na pierwszej parceli po lewej stronie od strony północnej była mniejsza niż 1 m od ogrodzenia działki od tej strony.

Pracownicy Urzędu Miejskiego we Władysławowie w latach 2020–2023 (do 31 marca) przeprowadzili:

- pięć planowych kontroli zgodności sposobu użytkowania terenu z postanowieniami zawartych umów dzierżawy (czterech dotyczących terenów przeznaczonych na prowadzenie pól kempingowych i jednej dotyczącej pola biwakowego);
- cztery kontrole pól kempingowych w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami.

### Przykłady

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędu Miejskiego we Władysławowie w zakresie:

- zgodności sposobu użytkowania terenu z postanowieniami zawartych umów dzierżawy stwierdzono, że:
  - o nieruchomości były użytkowane jako pola kempingowe, co w przypadku jednego obiektu było niezgodne z przeznaczeniem określonym w umowie dzierżawy, którym było pole biwakowe. Ponadto oględziny przeprowadzone przez NIK i pracowników Urzędu wykazały na terenie ww. obiektu m.in. przyczepy kempingowe, podczas gdy zgodnie z art. 36 pkt 8 ustawy o usługach hotelarskich pole biwakowe jest obiektem niestrzeżonym, umożliwiającym nocleg w namiotach. W sprawie użytkowania obiektu niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie dzierżawy Urząd nie podjął żadnych działań, w tym nie wystosował do dzierżawcy wynikającego z umowy pisemnego wezwania w tej sprawie;
  - o na dzierżawionym terenie znajdowały się obiekty budowlane w związku, z którymi wystąpiono do dzierżawców o wyjaśnienia i przedłożenie dokumentacji ich dotyczącej celem ujawnienia obiektów w ewidencji gruntów;
- ochrony środowiska i gospodarki odpadami w przypadku jednej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, w przypadku pozostałych stwierdzono: zniszczenie roślinności brzegowej oraz opony i inne odpady (gałęzie, elementy metalowe); materiał ziemny w trzcinowisku; nasycenie mas ziemnych w linii brzegowej oraz odpady w postaci gałęzi i biomasy w zachodniej części pola.

Z wyjaśnień Kierownik Referatu Środowiska i Gospodarki Odpadami Urzędu Miejskiego we Władysławowie wynikało, że prowadzący jeden obiekt usunął stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości. Natomiast nie sprawdzono, czy odpady stwierdzone na terenie dwóch pozostałych obiektów zostały usunięte, co mogło skutkować tym, że w przypadku ich nieusunięcia nie podejmowano działań, w tym zmierzających do wydania decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, tj. nakazującej posiadaczowi odpadów ich usunięcie z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

Ponadto pracownicy Urzędu Miejskiego we Władysławowie w latach 2020–2023 (do 31 marca) przeprowadzili m.in.:

- planowe kontrole stanu nieruchomości (przeznaczonych na prowadzenie działalności usługowo-handlowej oraz parkingu) po upływie okresu dzierżawy – w wyniku, których stwierdzono, że ich stan został przywrócony do stanu sprzed okresu dzierżawy;

- kontrole nieruchomości, w wyniku których stwierdzono, że ich stan został przywrócony do stanu sprzed okresu dzierżawy;
- oględziny pięciu pól kempingowych i pola biwakowego w związku z zawiadomieniem przez dzierżawców o zniszczeniach w infrastrukturze spowodowanych działaniem wody, w wyniku których stwierdzono częściowe zalanie nieruchomości oraz zniszczenie brzegu od strony Zatoki Puckiej. W wyniku zaistniałej sytuacji Urząd zorganizował spotkanie z udziałem dzierżawców oraz przedstawiciela Urzędu Morskiego w Gdyni mające na celu znalezienie rozwiązania pozwalającego na skuteczne zabezpieczenie brzegu od strony Zatoki.

### Kontrole obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone były usługi hotelarskie

#### Ewidencja obiektów, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie

W ewidencji, o której mowa w art. 38 ust. 3 ustawy o usługach hotelarskich, tj. innych obiektów, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie prowadzonej przez burmistrza:

- Helu, w latach 2020–2023 (do 31 marca)<sup>136</sup> znajdowały się cztery ośrodki czasowe, jedno pole namiotowe (od 2021 r.) i wynajem kolejno 201, 224, 253 i 254 pokoi;
- Jastarni, objęte umowami dzierżawy zawartymi przez gminę Jastarnia 22 marca 2019 r. i 14 sierpnia 2019 r. pole kempingowe, zostało wpisane, jako: „domki i przyczepy”;
- Władysławowa, wpisanych zostało 114 obiektów zlokalizowanych na Półwyspie Helskim w granicach administracyjnych gminy Władysławowo, świadczących usługi hotelarskie, w tym pięć pól namiotowych, jedna baza sportów wodnych i turystyki oraz jeden obiekt świadczący usługi hotelarskie na polu namiotowym i w pokojach gościnnych. Z sześciu objętych oględzinami obiektów, dwa kempingi były wpisane do ewidencji prowadzonej przez Marszałka Województwa Pomorskiego (o której mowa w art. 38 ust. 1 ustawy o usługach hotelarskich) jako kempingi, natomiast cztery do ewidencji prowadzonej przez Burmistrza, z tego jeden jako baza turystyki i sportów wodnych, dwa jako pola namiotowe oraz jeden jako pole namiotowe z pokojami gościnnymi. Ponadto do żadnej z ww. ewidencji nie został wpisany jeden obiekt świadczący usługi hotelarskie, o których mowa w art. 38 ustawy o usługach hotelarskich.

#### Przykład

Jeden obiekt nie został wpisany do ewidencji prowadzonej przez Marszałka Województwa Pomorskiego, o której mowa w art. 38 ust. 1 ustawy o usługach hotelarskich ani ewidencji prowadzonej właściwego burmistrza, o której mowa w art. 38 ust. 3 tej ustawy.

W związku z prowadzeniem obiektu bez wpisu do ewidencji, Burmistrz Władysławowa wyjaśnił<sup>137</sup>, że w pierwszej kolejności wezwano podmiot prowadzący obiekt do podjęcia stosownych działań wyznaczając czternastodniowy termin do dopełnienia formalności i poinformowania o tym Urzędu, a w przypadku, jeśli przedsiębiorca nie dokona wpisu do ewidencji prowadzonej w Urzędzie lub nie poinformuje o złożeniu wniosku w Urzędzie Marszałkowskim zawiadomiony zostanie organ ścigania.

#### Przedsiębiorca podejmuje decyzję czy chce kategoryzacji obiektu

Podczas przeprowadzonych oględzin siedmiu obiektów zlokalizowanych na Półwyspie Helskim, z tego sześciu na terenie gminy Władysławowo i jednego w gminie Jastarnia stwierdzono m.in., że:

- w przypadku obiektów zlokalizowanych w gminie Władysławowo:
  - o wszystkie obiekty były ogrodzone z trzech stron (tj. od strony drogi oraz sąsiednich nieruchomości), co w przypadku dwóch kempingów było niezgodne z pkt I.1 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów

<sup>136</sup> Według stanu na 31 grudnia poszczególnych lat 2020–2022 i 31 marca 2023 r.

<sup>137</sup> W piśmie z 17 sierpnia 2023 r.

- hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie<sup>138</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie obiektów hotelarskich”),
- wjazd na teren ww. obiektów był wygradzony szlabanem, ciągi komunikacyjne były utwardzone, a tereny wyposażone w latarnie,
  - na ich terenie znajdowały się m.in.: przyczepy kempingowe z przedsionkami, podesty tarasowe, domki typu holenderskiego<sup>139</sup>, budynki bazy noclegowej<sup>140</sup>, kampery<sup>141</sup>, sklepy (spożywcze i wielobranżowe)<sup>142</sup>, usługi gastronomiczne, place zabaw<sup>143</sup>, boiska,
  - na terenie wszystkich obiektów znajdowały się sanitariaty z wydzielonymi pomieszczeniami dla kobiet i mężczyzn wyposażone m.in. w umywalki, miski ustępowe, prysznice,
  - wszystkie obiekty były wyposażone w: punkty poboru energii elektrycznej i wody, pojemniki na odpady, gaśnice, apteczki,
- w przypadku obiektów zlokalizowanych w gminie Jastarnia na jego terenie znajdowało się m.in. pole namiotowe z wyznaczonymi 24 parcelami, na którym znajdowały się namioty i przyczepy kempingowe oraz pole kempingowe ogrodzone z trzech stron (północnej, wschodniej i zachodniej, a od strony południowej była wydma i plaża), budynki, w tym recepcja, sklep, dwie toalety/łaźnie, przyczepy kempingowe, kampery, domki turystyczne, sklepy, szkółki, obiekty gastronomiczne i rekreacyjne.

### Przykłady

W sprawie wpisania obiektów jako pola namiotowe do ewidencji prowadzonej przez Burmistrza Władysławowa mimo, że obiekty te mogły spełniać wymagania dla kempingów (np. osobne sanitariaty dla kobiet i mężczyzn, punkty poboru energii elektrycznej) Sekretarz wyjaśniła<sup>144</sup>, że usługi hotelarskie mogą być świadczone zarówno w obiektach, które spełniają m.in. wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których zostały zaszeregowane jak również w innych obiektach, jeżeli spełniają one minimalne wymagania co do wyposażenia. Sekretarz wyjaśniła, że w związku z powyższym, decyzją przedsiębiorcy było, czy wystąpił o kategoryzację oraz czy dokonał zgłoszenia obiektu do ewidencji prowadzonej przez marszałka województwa czy nie, a ponadto nie było prawnej możliwości przekazania danych przedsiębiorcy, którego obiekt spełniał wymagania np. dla kempingu do właściwego miejscowo marszałka celem dokonania wpisu do ewidencji, a także nie było podstawy prawnej do odmowy dokonania wpisu takiego obiektu do ewidencji prowadzonej przez Burmistrza. Ponadto Sekretarz wyjaśniła, że przedsiębiorcy świadczący usługi hotelarskie mają obowiązek poinformowania właściwego organu o okolicznościach powodujących zmianę rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego oraz o zakończeniu świadczenia usług hotelarskich.

Z informacji Kierownika Referatu w Departamencie Turystyki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego<sup>145</sup> wynikało, że w przypadku jednego ze wskazanych w piśmie NIK obiektów zlokalizowanych w gminie Władysławowo przedsiębiorca zwrócił się o zaszeregowanie do rodzaju kempingu i nadanie kategorii. W wyniku przeprowadzonej oceny orzeczono, że obiekt nie spełniał wymagań określonych dla wnioskowanego rodzaju i kategorii. Postępowanie na wniosek strony zawieszono i wobec braku wniosku o jego odwieszenie, umorzono w całości. W przypadku dwóch kempingów, w latach 2020–2023 przeprowadzono kontrole (w jednym

<sup>138</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2166.

<sup>139</sup> Na trzech obiektach.

<sup>140</sup> Na dwóch obiektach.

<sup>141</sup> Jw.

<sup>142</sup> Na pięciu obiektach.

<sup>143</sup> Jw.

<sup>144</sup> W piśmie z 4 sierpnia 2023 r.

<sup>145</sup> Zawartej w piśmie z 4 sierpnia 2023 r., otrzymanym w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

obiekcie w 2020 r., a w drugim w 2021 r.). W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości co do przestrzegania wymagań co do wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalonych dla rodzaju i kategorii, do których obiekty zostały zarezerwowane, określonych w rozporządzeniu w sprawie obiektów hotelarskich.

Dyrektor Departamentu Turystyki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego poinformowała<sup>146</sup>, że obiekt zlokalizowany na terenie gminy Jastarnia nie był ujęty w Ewidencji Obiektów Hotelarskich, prowadzonej przez Marszałka Województwa Pomorskiego i nie posiadał stosownej decyzji w sprawie zarezerwowania do rodzaju kemping/camping i nadania kategorii, wydanej zgodnie z zapisami ustawy o usługach hotelarskich. Przedsiębiorca świadczący usługi w ww. obiekcie trzykrotnie składał wniosek do Marszałka o zarezerwowanie do rodzaju kemping/camping oraz nadanie kategorii, jednak każdy z wniosków pozostał bez rozpoznania z uwagi na niedotrzymanie terminu złożenia dokumentów określonych w wezwaniach. W latach 2020–2023 nie przeprowadzono w ww. obiekcie kontroli, o których mowa w art. 40 ust. 3 ww. ustawy.

**Skala obiektów na poszczególnych terenach**

W poszczególnych latach 2020–2022 liczba jednostek mieszkalnych<sup>147</sup> na terenie objętych kontrolą sześciu obiektów zlokalizowanych w gminie Władysławowo wynosiła<sup>148</sup> co najmniej:

- 110, 110 i 120, podczas gdy w ewidencji przewidziano 67 miejsc na ustawienie przyczep i namiotów;
- 180, 130 i 210;
- 180, 170 i 200;
- 210, 200 i 210, podczas gdy w ewidencji przewidziano 100 stanowisk;
- 130, 320 i 380;
- 120, 110 i 120, podczas gdy w ewidencji przewidziano 64 jednostki mieszkalne;
- 130, 150 i 160;
- 310, 270 i 330, podczas gdy w ewidencji przewidziano 250 stanowisk.

**Brak kontroli obiektów, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie**

W latach 2020–2023 (do 31 marca) w żadnym z objętych kontrolą urzędów gmin nie przeprowadzono kontroli spełniania przez obiekty hotelarskie i inne obiekty, w których świadczone mogły być usługi hotelarskie zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego wymagań, o których mowa w art. 35 ustawy o usługach hotelarskich na podstawie art. 40 ust. 3 powyższej ustawy.

W kwestii braku takich kontroli:

- Burmistrz Helu wyjaśnił<sup>149</sup>, że nie korzystano ze swojego uprawnienia do przeprowadzenia kontroli, gdyż nie było żadnych zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w tych obiektach. Z wyjaśnień wynikało, że obiekty, w których był świadczony wynajem miejsc noclegowych musiały spełniać pewne określone wymogi pod kątem sanitarnym, przeciwpożarowym oraz związanym z minimalnym wyposażeniem. Przedsiębiorca przed rozpoczęciem działalności wynajmu noclegów musiał zgłosić dany obiekt do ewidencji prowadzonej przez burmistrza miasta. Organ ten mógł, w razie wątpliwości co do spełnienia wymagań budowlanych, przeciwpożarowych i sanitarnych, wezwać osobę świadczącą usługi hotelarskie w tym obiekcie do udokumentowania spełnienia tych wymagań. Burmistrz nie miał powodów by kontrolować prowadzone działalności. Ponadto wyjaśnił, że Hel jest małą gminą i obiektów świadczących usługi hotelarskie było stosunkowo niewiele. Wiedza o oferowanym

<sup>146</sup> W piśmie z 24 sierpnia 2023 r., otrzymanym w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>147</sup> Takich jak m.in.: przyczepy kempingowe, domki typu holenderskiego, kampery, bez stałych budynków bazy noclegowej.

<sup>148</sup> Na podstawie ortofotomap małego zasięgu dostępnych w Systemie Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej (<https://sipam.gov.pl/>) według stanu na wrzesień 2021 r. i sierpień 2022 r. oraz ortofotomap według stanu na sierpień 2020 r.

<sup>149</sup> W piśmie z 24 maja 2023 r. i 16 czerwca 2023 r.

- w tych obiektach standardzie i panujących w nich warunkach była wiedzą powszechnie znaną. W związku z tym uznano, że nie było potrzeby prowadzenia kontroli w tym zakresie;
- z wyjaśnień Burmistrza Jastarni<sup>150</sup> wynikało, że w ww. okresie nie otrzymano zgłoszenia o nieprawidłowościach dotyczących spełniania warunków określonych ww. ustawą. Ze względu na sytuację pandemiczną, a także brak ustawowego obowiązku, kontroli z urzędu również nie przeprowadzono;
  - Sekretarz Władysławowa wyjaśniła<sup>151</sup>, że w latach 2020–2023 do Urzędu nie wpłynęły żadne petycje, skargi, wnioski, zawiadomienia/informacje od innych organów lub podmiotów, a także Urząd nie był w posiadaniu dokumentów dotyczących nieprawidłowości (w tym dotyczących wymagań, o których mowa w art. 35 ustawy o usługach hotelarskich) w funkcjonowaniu obiektów, w których świadczone były usługi hotelarskie zlokalizowane w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego.

### Przykład

Burmistrz Władysławowa w zakresie swojej właściwości miejscowej nie korzystał z przysługującego z art. 40 ust. 3 ustawy o usługach hotelarskich prawa do kontroli spełniania wymagań określonych w art. 35 ww. ustawy w stosunku do wszystkich obiektów hotelarskich oraz innych obiektów świadczących usługi hotelarskie zlokalizowanych na Półwyspie Helskim, co było nierzetelne i stwarzało ryzyko niewykrycia nieprawidłowości w przestrzeganiu wymagań określonych w załączniku nr 3 i 7 do rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich, a także mogłoby przyczynić się do wykrycia obiektu, który świadczył usługi hotelarskie bez zgłoszenia do ewidencji, przekroczenia liczby stanowisk obozowania w czterech obiektach oraz niekompletnego ogrodzenia terenu dwóch kempingów.

### Brak postępowań administracyjnych w Urzędzie Morskim w Gdyni

#### 5.2.2. Prowadzenie postępowań administracyjnych

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

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

### Przykład

W Urzędzie Morskim w Gdyni nie wszczęto postępowań administracyjnych, pomimo stwierdzenia w latach 2020–2023 (do 31 marca) popełnienia czynów skutkujących ewentualnym wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 57 ustawy o obszarach morskich RP w związku z art. 56 pkt 9 lub 9a tej ustawy, tj.:

- wykorzystywania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska bez zgody Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni:

<sup>150</sup> Zawartych w piśmie z 30 czerwca 2023 r.

<sup>151</sup> W piśmie z 14 lipca 2023 r.

- na ośmiu polach kempingowych poprzez wykonanie robót ziemnych polegających m.in. na nawiezieniu i nasypianiu ziemi<sup>152</sup> na brzeg morski lub ułożeniu worków z piaskiem na brzegu,
- na siedmiu polach kempingach posadowienia obiektów w odległości mniejszej niż 20 m od linii brzegu,
- na dwóch polach kempingach samowolnej faszyny z wierzby,
- użytkowania terenu w pasie technicznym bez udokumentowanego prawa do dysponowania terenem, o czym mowa w § 4 ust. 1 pkt 9 zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego,
- zniszczenia roślinności w pasie technicznym na trzech polach kempingowych, co było zabronione na podstawie § 4 ust. 1 pkt 5 powyższego zarządzenia.

**Przyczyny braku postępowań**

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni<sup>153</sup> wynikało, że:

- na obszarze lądowym od strony Zatoki Puckiej działania na polach miały znikomy wpływ na budowę, utrzymanie i ochronę umocnień brzegowych, wydmy i zalesień ochronnych w pasie technicznym, które były głównymi zadaniami tego Urzędu, zgodnie z art. 42 ustawy o obszarach morskich RP. Jednakże Urząd Morski w Gdyni w miarę możliwości zasobów ludzkich nadzorował przedmiotowy odcinek brzegu, czego dowodem były pisma kierowane do organów i prywatnych podmiotów już od 2007 r. oraz wystawiane mandaty. Ponadto pracownicy Inspektoratu Ochrony Wybrzeża prowadzili akcje informacyjne typu tablice edukacyjne, wolontariat, filmy edukacyjne, strona internetowa, współpraca z organizacjami przyrodniczymi, ulotki edukacyjne, które przynosiły wymierne korzyści dla ochrony brzegu niż nakładanie kar pieniężnych. Powodem tego była znikoma możliwość zidentyfikowania sprawy. Natomiast kampanie informacyjne w latach 2020–2022 osiągnęły zasięg ogólnopolski, co pośrednio skutkowało wystąpieniem dzierżawców pól kempingowych poprzez właściwą gminę z propozycją sadzenia trzciny w celu naturalnej ochrony brzegów i kanalizacji ruchu turystycznego. Dodatkowo należy wspomnieć, że w przedmiotowym okresie panowała epidemia COVID-19, która bez wątpienia utrudniała prace administracji morskiej;
- Urząd Morski w Gdyni nie występował o wcześniejsze rozwiązanie umów z dzierżawcami pól kempingowych, w związku z zapisem uzgodnień umów dzierżawy i umów, w przypadku stwierdzenia niekorzystnego wpływu działalności w polu na stan bezpieczeństwa brzegu, ponieważ w ramach monitoringu brzegu morskiego w obszarze lądowym Półwyspu Helskiego od strony Zatoki Puckiej w okresie 2020–2022 nie stwierdzono znaczącego pogorszenia stanu bezpieczeństwa brzegu, tj. nie stwierdzono żadnych większych przybytków jak również ubytków. Poza tym trwała korespondencja w sprawie poprawy zabezpieczenia brzegu poprzez nasadzenia trzciny oraz kanalizację ruchu turystycznego;
- kluczową kwestią był wygrany przez Skarb Państwa – Urząd Morski proces sądowy w sprawie o wydanie i zaprzestanie naruszania części nieruchomości Skarbu Państwa przyległej do jednego z pól kempingowych, zajętej przez przyczepy kempingowe, wiaty, budynki drewniane, ogrodzenia, pomosty, chodniki, zakończony prawomocnym wyrokiem sądu z 27 lutego 2018 r.;
- na wniosek Urzędu Morskiego w Gdyni prowadzono postępowanie administracyjne dotyczące doprowadzenia do stanu zgodności z prawem robót budowlanych polegających na wykonaniu umocnienia brzegu w postaci narzutu kamiennego i „palisady” drewnianej w linii brzegowej wód Zatoki Puckiej Wewnętrznej na terenie dotyczącym jednego z pól kempingowych, w tym plaży przyległej do działki od strony Zatoki Puckiej,

<sup>152</sup> Piasku, żwiru, innego materiału ziemnego.

<sup>153</sup> Zawartych w piśmie z 10 lipca 2023 r.



- kolejną sprawą była modernizacja ewidencji gruntów i budynków wykonana przez starostę puckiego, która ujawniła nowe działki, w tym prywatne w pasie technicznym. W związku z tym, aby urealnić stan rzeczywisty (przebiegu linii brzegu oraz działek) Urząd Morski w Gdyni prowadził działania dotyczące aktualizacji linii brzegu. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni wyjaśnił<sup>154</sup>, że na podstawie sporządzonych ortofotomap oraz pomiarów batymetrycznych prowadzonych w ramach monitoringu zmian linii brzegowej, stwierdzał potrzebę aktualizacji linii brzegowej. Sam proces aktualizacji linii brzegu morskiego, ustanawiania albo wygaszania trwałego zarządu dla gruntów pokryty wodami morskimi, aktualizacji ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych w zakresie dotyczącym tytułu prawnego do nieruchomości przysługujących Urzędowi Morskiemu w Gdyni był długotrwały i kosztowny. Wynikało to z konieczności opracowywania operatów geodezyjnych. Tutejszy Urząd corocznie uwzględniał przedmiotowe kwestie w budżecie wewnętrznym i realizował stopniowo na kolejnych odcinkach brzegu.

**Grunty poza linią brzegu ustaloną w 1997 r.**

W przypadku wszystkich ośmiu pól kempingowych zlokalizowanych w gminie Władysławowo, znajdowały się grunty poza linią brzegu ustaloną w 1997 r. Obejmowały one<sup>155</sup> co najmniej 29 działek ewidencyjnych, które w całości (15) albo w części (14) znajdowały się poza tą linią. Spośród powyższych działek, zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, właścicielami 18-tu były osoby fizyczne, sześciu gmina oraz pięciu Skarb Państwa, w tym trwały zarząd dwóch z nich przysługiwał Urzędowi Morskiemu w Gdyni.

**Powierzchnia gruntów poza ustaloną linią brzegu**

Łączna orientacyjna powierzchnia gruntów przyległych do ośmiu pól kempingowych poza linią brzegu ustaloną w 1997 r. a linią brzegu ustaloną w trakcie pomiarów dokonanych w 2022 r. oraz projektowanym w 2023 r. jej przebiegiem wynosiła<sup>156</sup> kolejno ok. 6,2 ha i ok. 6,5 ha (na poszczególnych polach od 0,2 ha do 2,7 ha). Natomiast najdalej wysunięte grunty stanowiące linię brzegu zgodnie z pomiarem z 2022 r. oraz projektowanym w 2023 r. jej przebiegiem znajdowały się ok. 86 m i ok. 88 m poza linią brzegu ustaloną w 1997 r.

**Nieuprawnione wykorzystywanie gruntów poza ustaloną linią brzegu**

Z map i pomiarów Urzędu Morskiego w Gdyni wykonanych w sierpniu 2020 r. wynikało, że na terenach dotyczących ośmiu pól kempingowych zlokalizowane były obiekty, w tym przyczepy kempingowe i drewniane podesty poza linią brzegu ustaloną w 1997 r. W związku z powyższym do właścicieli czterech z nich z Urzędu Morskiego w Gdyni skierowano pismo, informujące, „że zakres prowadzonej działalności kempingowej należy dostosować do obszaru, do którego mają Państwo tytuł prawny”. Pisma skierowano również do wiadomości do właściwego dla ich lokalizacji urzędu miasta, Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Pucku, Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Pucku, Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku i Urzędu Skarbowego w Pucku.

**Przykład**

W przypadku ośmiu pól kempingowych nie podejmowano (poza pismami do właścicieli czterech pól kempingowych) działań mających na celu zaprzestanie naruszania prawa własności Skarbu Państwa poprzez wykorzystywanie gruntów poza linią brzegu ustaloną w 1997 r. do m.in. posadawiania obiektów, w tym przyczep kempingowych i podestów oraz dochodzenia wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie tych terenów.

W pismach (z 2020 r.) poinformowano właścicieli, że zakres prowadzonej działalności kempingowej należy dostosować do obszaru, do którego posiada tytuł prawny; część przyczep kempingowych była posadowiona w miejscu,

<sup>154</sup> W piśmie z 30 sierpnia 2023 r.

<sup>155</sup> Według stanu na 24 sierpnia 2023 r.

<sup>156</sup> Zgodnie z danymi przekazanymi przez Urząd Morski w Gdyni w ramach niniejszej kontroli.

do którego nie był uprawniony i nie były to tereny dostosowane do tego typu działalności ani przeznaczone na nią w planach miejscowych, działalność skutkowałą naruszeniem przepisów architektoniczno-budowlanych, przeciwpożarowych, sanitarnych oraz podatkowych.

Powyższe działania nie były wystarczające wobec kompetencji ustawowych nadanych ministrowi do spraw gospodarki morskiej przez art. 212 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego do wykonywania praw właścicielskich wód Skarbu Państwa – w tym morskich wód wewnętrznych oraz przysługującego urzędowi morskim, na podstawie art. 260 ust. 1 Prawa wodnego, trwałego zarządu gruntów pokrytych morskimi wodami wewnętrznymi, upoważniających do podejmowania środków prawnych służących zaprzestaniu stwierdzonych naruszeń gruntów poza linią brzegu ustaloną w 1997 r. stanowiących własność Skarbu Państwa.

#### **Grunty przed ustaloną linią brzegu**

Natomiast w przypadku jednego pola kempingowego (w Jastarni), przed linią brzegu ustaloną w 1997 r. znajdowały się grunty, które pokryte były morskimi wodami wewnętrznymi. Łączna orientacyjna powierzchnia gruntów przed tą linią a linią brzegu ustaloną w trakcie pomiarów dokonanych w 2022 r. oraz planowanym przebiegiem linii brzegu ustalonym w 2023 r. wynosiła w tym przypadku kolejno ok. 0,9 ha i ok. 0,8 ha i spowodowało przesunięcie ustalonej linii o ok. 36 m w głąb lądu.

#### **Problemy z aktualizacją ustalonej linii brzegu**

W Urzędzie Morskim w Gdyni 19 października 2018 r. zawarto umowę na opracowanie i dostarczenie do 31 sierpnia 2019 r. dokumentacji geodezyjnej niezbędnej do ustalenia linii brzegu morskiego w rejonie Mierzei Helskiej. Niemniej jednak z powodu niedostarczenia w terminie kompletnej dokumentacji, pomimo licznych wezwań oraz nieprzekazania zawiadomienia o opóźnieniu, umowę rozwiązano z winy wykonawcy wraz z naliczeniem kar umownych. Kolejną umowę dotyczącą tego zadania<sup>157</sup> zawarto 21 czerwca 2022 r., z terminem realizacji do 29 września 2023 r. Główną przyczyną potrzeby aktualizacji linii brzegowej był wygrany proces sądowy w sprawie o wydanie i zaprzestanie naruszania części nieruchomości Skarbu Państwa przyległej do jednego z pól kempingowych, zajętej przez przyczepy kempingowe, wiaty, budynki drewniane, ogrodzenia, pomosty i chodniki, zakończony prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 27 lutego 2018 r.<sup>158</sup>. Powyższe postępowanie było pracochłonne i czasochłonne (powyższy wyrok zapadł na skutek apelacji Skarbu Państwa – Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, od wyroku sądu z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. akt .../13) ze względu na konieczność udokumentowania, że „przy obecnym stanie prawnym, zajęte tereny są obszarami morskimi, a nie lądowymi”, aktualizacja linii brzegowej pozwoli urealnić kwestie własnościowe oraz administracyjne gruntów<sup>159</sup>.

#### **Postępowania dotyczące ochrony przyrody**

W Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, w latach 2020–2023 (do 31 marca) wszczęto jedno postępowanie administracyjne dotyczące naruszeń przepisów o ochronie przyrody na Półwyspie Helskim. Postępowanie prowadzono w trybie art. 37 i nast. ustawy o ochronie przyrody. Zostało wszczęte z urzędu 1 czerwca 2022 r. w sprawie wstrzymania prac ziemnych i budowlanych, w związku ze stwierdzeniem podjęcia działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 obejmującego brzegi morskie Półwyspu Helskiego, na podstawie art. 37 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Po przeprowadzeniu oględzin siedliska i stwierdzeniu, że nie doszło do jego zniszczenia postępowanie zostało umorzono jako bezprzedmiotowe – decyzją z 28 września 2022 r. wobec niestwierdzenia, że doszło do zniszczenia siedliska przyrodniczego. Postępowanie przeprowadzono prawidłowo.

<sup>157</sup> Obejmującą wybrane odcinki, w tym na których zlokalizowane były pola kempingowe we Władysławowie i w Jastarni.

<sup>158</sup> Jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni zawartych w piśmie z 31 lipca 2023 r.

<sup>159</sup> Jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni zawartych w piśmie z 23 sierpnia 2023 r.

Ponadto w zakresie naruszeń przepisów o ochronie przyrody na Półwyspie Helskim, w latach 2020–2023 (do 31 marca) w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku prowadzono dwa postępowania w trybie art. 15 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku, tj. postępowanie wszczęte z urzędu:

- 28 kwietnia 2009 r. w sprawie szkody w środowisku, zawieszono postanowieniem z 8 marca 2016 r. w trybie art. 24a ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku do czasu usunięcia odpadów z miejsca składowania lub magazynowania w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym. Organem właściwym do wydania decyzji z urzędu nakazującej usunięcie odpadów z terenów stanowiących własność prywatną był właściwy wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach). Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, do dnia udzielenia wyjaśnień 24 maja 2023 r., nie powzięła informacji o usunięciu odpadów, z omawianej lokalizacji<sup>160</sup>, jednocześnie poinformowała, że mając na względzie dobro środowiska oraz interes społeczny, niezwłocznie podejmie kroki zmierzające do ustalenia czy odpady z ww. nieruchomości zostały usunięte. Sekretarz Gminy Władysławowo poinformowała<sup>161</sup>, że z akt sprawy nie wynikało, aby odpady w postaci mas ziemnych zostały usunięte. Organ nie powiadomił Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku o usunięciu odpadów, bowiem nie stwierdził ich usunięcia;
- 10 września 2010 r. w sprawie szkody w środowisku, zawieszono postanowieniem z 12 grudnia 2012 r. w trybie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. – z uwagi na konieczność ustalenia następców prawnych właścicieli nieruchomości. Organ podjął działania wynikające z art. 99 k.p.a. W toku była sprawa sądowa dotycząca regulacji stanu prawnego przedmiotowej nieruchomości – sprawa toczyła się przed Sądem Rejonowym w Wejherowie; w oparciu o przepisy dekretu<sup>162</sup> z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych<sup>163</sup>.

**Brak regulacji  
dotyczących  
„samowoli  
środowiskowej”**

Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku wyjaśniła<sup>164</sup>, że nie posiadała instrumentów prawnych w przypadku, gdy do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku nie wpływał wniosek inwestora o zbadanie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, wraz z dokumentami, do których złożenia został zobowiązany przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Zgodnie z art. 71 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach było wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa m.in. istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia. W przypadku legalizacji samowoli budowlanej organ nie mógł określić warunków dotyczących realizacji przedsięwzięcia oraz warunków do projektu budowlanego. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a ww. ustawy wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następowało przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, jak również przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wydawanych na podstawie ustawy Prawo budowlane. Przepis art. 73 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku stanowi, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczynano się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Przepisy ww. ustawy nie regulowały wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

<sup>160</sup> Postanowienie o zawieszeniu postępowania zostało doręczone Burmistrzowi Władysławowa. Z treści postanowienia wynikało, że postępowanie zawieszono, do czasu usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

<sup>161</sup> W piśmie 1 czerwca 2023 r. uzupełnionym 26 czerwca 2023 r.

<sup>162</sup> Wydanego na podstawie ustawy Krajowej Rady Narodowej z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz. U. Nr 1, poz. 1) – uchylona z dniem 20 lutego 1947 r.

<sup>163</sup> Dz. U. z 1945 r., Nr 9, poz. 45 – uchylony z dniem 7 maja 1945 r.

<sup>164</sup> W piśmie z 21 czerwca 2023 r.

dla realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia. Ponadto p.o. Zastępca Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku wyjaśniła<sup>165</sup>, że zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności, ustanowioną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>166</sup> organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, czyli podejmowały działania prawne tylko w zakresie przyznanej kompetencji. Przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, co do zasady dotyczyły planowanych przedsięwzięć. Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej w stosunku do samowoli budowlanej nie było wykluczone, jednakże stopień zaawansowania przedsięwzięcia musiałby pozwolić na ocenę skutków realizacji na środowisko. Odbywało się to na etapie postępowania legalizacyjnego prowadzonego przez organy nadzoru budowlanego, zmierzającego do legalizacji popełnionej samowoli.

### Skala postępowań dotyczących naruszeń Prawa budowlanego

W kontrolowanym okresie w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gdańsku prowadzono dziewięć postępowań administracyjnych dotyczących samowolnie wykonanych robót budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie<sup>167</sup>, z czego:

- cztery postępowania dotyczyły robót budowlanych wykonanych na terenie pasa technicznego a sprawy wszczęto w 2018 r., w 2019 r. oraz w 2020 r. i w 2021 r.;
- dwa postępowania dotyczyły robót budowlanych wykonanych na terenie Portu Morskiego Hel i zostały wszczęte w 2021 r.;
- trzy postępowania dotyczyły robót budowlanych na terenie Portu Morskiego Jastarnia i zostały wszczęte w 2023 r.

W czterech sprawach wydano ostateczne decyzje. Dotyczyły one dwóch obiektów na terenie Portu Morskiego Hel, jednego obiektu na terenie Portu Morskiego Jastarnia oraz samowolnie wykonanego umocnienia brzegu na terenie jednego z pól kempingowych.

### Długie postępowanie

W jednej sprawie (wszczętej w 2018 r.) wydano decyzję 14 grudnia 2021 r. nakazującą gminie Władysławowo przywrócenie stanu pierwotnego powierzchni parkingu, na którym funkcjonował tor kartingowy. Decyzja Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego została uchylona decyzją Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 18 lipca 2022 r. przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia. Na decyzję została złożona skarga do WSA w Warszawie. Sprawa znajdowała się w toku i co najmniej do dnia zakończenia kontroli w jednostce<sup>168</sup> Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie przesłał informacji do Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o sposobie rozstrzygnięcia tej sprawy.

### Nieuzasadnione przerwy w postępowaniach

W toku dwóch postępowań administracyjnych dotyczących: samowolnego wykonania opaski brzegowej na wysokości jednego z kempingów<sup>169</sup> oraz samowolnej przebudowy budynku w Porcie Morskim Hel, wystąpiły nieusprawiedliwione okresy niepodejmowania działań.

#### Przykłady

W toku postępowań administracyjnych prowadzonych w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gdańsku w dwóch sprawach wystąpiły nieuzasadnione okresy niepodejmowania działań, wynoszące od 92 do 357 dni, tj. w przypadku sprawy dotyczącej:

- samowolnego wykonania opaski brzegowej na wysokości jednego z pól kempingowych, wystąpiły dwa okresy niepodejmowania działań: od dnia

<sup>165</sup> W piśmie z 14 lipca 2023 r.

<sup>166</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

<sup>167</sup> Postępowania zostały wszczęte na podstawie pism i powiadomień Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, burmistrzów miast, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, osób prywatnych oraz z własnej inicjatywy.

<sup>168</sup> 3 sierpnia 2023 r.

<sup>169</sup> Podjęte w wyniku współpracy przed 1 stycznia 2020 r. pomiędzy m.in. Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Gdańsku i Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego

20 stycznia 2020 r. do dnia 17 sierpnia 2020 r. (przerwa po otrzymaniu postanowienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego do wystąpienia do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku) oraz od dnia 14 października 2020 r. do dnia 5 października 2021 r. (przerwa od uzyskania stanowiska Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku do wydania postanowienia nakładającego na inwestora obowiązek złożenia wniosku do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku);

- samowolnej przebudowy budynku na terenie Portu Morskiego Hel, wystąpił okres niepodejmowania działań od dnia 30 grudnia 2021 r. do dnia 31 marca 2022 r.

**Samowola budowlana  
a oddziaływanie  
przedsięwzięcia  
na środowisko**

W opinii Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego<sup>170</sup>:

- głównym problemem przy prowadzeniu postępowań administracyjnych w powiązaniu z przepisami Prawa budowlanego był brak jasnych powiązań pomiędzy przepisami ustawy Prawo budowlane a przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, w aspekcie związanym z przebiegiem pasa technicznego południowego brzegu Półwyspu Helskiego w rejonie obszarów Natura 2000: Zatoka Pucka (PLB220005) oraz Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032). Jego zdaniem z treści ww. ustawy nie wynikał wprost w jaki sposób ma przebiegać procedura oceny oddziaływania na środowisko zamierzeń, które były zrealizowaną samowolą budowlaną i dotyczyły już istniejącego obiektu (a nie planowanego do budowy). Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego podkreślił jednocześnie, że przed dniem 1 stycznia 2020 r. występowały przypadki odmowy zajęcia stanowiska ze strony Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, gdy obiekt budowlany był już samowolnie zbudowany;
- stosowanie w stosunku do samowolnej lekkiej zabudowy usytuowanej na pasie technicznym (wiaty itp., które są usuwane po sezonie letnim) długotrwałych procedur określonych w Prawie budowlanym, które obligowały go do podjęcia próby jej legalizacji, mogły prowadzić do bezprzedmiotowego i bezproduktywnego działania organów nadzoru budowlanego i jednocześnie umożliwiały ewentualnym inwestorom maksymalne przeciąganie w czasie wszczynanych postępowań administracyjnych pod pozorem próby legalizacji obiektu, który w założeniu inwestora, ma „przetrvwać” jedynie do końca sezonu turystycznego. Zdaniem Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, z powyższych względów, w sprawach dotyczących samowoli budowlanych i usytuowania przyczep kempingowych na pasie technicznym blisko od brzegu morskiego bardziej efektywne byłoby stosownie przepisów wynikających z: ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku, ustawy o ochronie przyrody, ustawy o obszarach morskich RP i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

**Realizacja wniosku  
NIK z kontroli  
nr P/13/141**

W związku z wnioskiem NIK sformułowanym po kontroli nr P/13/141 „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej”, dotyczącym podjęcia działań przewidzianych Prawem budowlanym w stosunku do inwestorów, którzy na siedmiu polach kempingowych położonych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego wykonali roboty budowlane, polegające na powiększaniu obszarów plaż przez nawożenie i rozplanowywanie materiału ziemnego, a także podniesieniu rzędnej terenu oraz żądaniem Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Gdańsku, Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wszczął postępowania administracyjne w sprawie „wykonania bez wymaganego pozwolenia na budowę robót budowlanych polegających na nanoszeniu materiału ziemnego i powiększaniu plaży zatokowej” na terenie kempingów położonych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego. Po zebraniu materiału dowodowego i dokonaniu szczegółowych oględzin w terenie we wszystkich sprawach dotyczących siedmiu pól kempingowych

<sup>170</sup> Zawartej w piśmie z 12 czerwca 2023 r.

nie stwierdzono żadnych oznak wykonania robót budowlanych i w trybie przepisów art. 105 § 1 k.p.a. wydano decyzje o umorzeniu w całości ww. postępowań administracyjnych. W toku dalszej procedury przedmiotowe decyzje zostały zaskarżone przez prokuraturę do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który utrzymał w mocy decyzje Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Następnie prokuratura złożyła skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który oddalił skargi Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Gdańsku na decyzje Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego dotyczące umorzenia przedmiotowych postępowań administracyjnych. Jednocześnie w uzasadnieniach do wydanych wyroków WSA stwierdził, że postępowania wyjaśniające poprzedzające wydanie przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego decyzji przeprowadzone były wyjątkowo wszechstronnie i wnikliwie, a zebrany materiał dowodowy w pełni uzasadniał zastosowanie art. 105 § 1 k.p.a.

### 5.2.3. Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego

**Grzywny za czyny karalne na obszarze pasa technicznego**

W latach 2020–2023 (do 31 marca) na obszarze pasa technicznego Półwyspu Helskiego pracownicy Urzędu Morskiego w Gdyni stwierdzili 11 czynów karalnych, o których mowa w art. 60c ustawy o obszarach morskich RP. W każdym z ww. przypadków nałożono mandat karny zaoczny, na łączną kwotę 2,3 tys. zł<sup>171</sup>, z tego w 2020 r. trzy na łączną kwotę 0,2 tys. zł, w 2021 r. sześć na łączną kwotę 1,0 tys. zł i w 2022 r. dwa łączną kwotę 1,1 tys. zł.

Informacje dotyczące danych objętych formularzami powyższych mandatów zawierały wszystkie elementy, o których mowa w § 12 ust. 2 rozporządzeniu w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego<sup>172</sup>.

Spośród 11 ww. informacji, w 10 przypadkach pracownicy Urzędu Morskiego w Gdyni przekazali je za pośrednictwem systemu teleinformatycznego właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w ciągu siedmiu dni od ich wystawienia, zgodnie z § 12 ust. 1 powyższego rozporządzenia, natomiast w jednym przypadku informację taką przekazano trzeciego dnia po upływie wymaganego terminu.

**Grzywny za niszczenie lub uszkodzenie urządzeń ochrony brzegów**

Ponadto w latach 2020–2023 (do 31 marca), pracownicy Urzędu Morskiego w Gdyni nałożyli sześć mandatów karnych na łączną kwotę 5,0 tys. zł (cztery po 1,0 tys. zł i dwa po 0,5 tys. zł) dotyczących obszaru Półwyspu Helskiego na podstawie art. 81 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto niszczy lub uszkodza urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkie umocnienia lub roślinność ochronną, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

**Grzywny za naruszenie przepisów Prawa budowlanego**

W latach 2020–2023 (do 31 marca) pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku nałożyli (w 2021 r.) jedną grzywnę w drodze mandatu karnego na podstawie przepisów art. 93 pkt 6 Prawa budowlanego w wysokości 0,5 tys. zł w związku z wykonanymi robotami budowlanymi na terenie portu niezgodnie ze zgłoszeniem.

Mandat został nałożony przez pracownika, który posiadał upoważnienie wydane przez Wojewodę Pomorskiego, zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>173</sup>. Upoważnienie zawierało wszystkie elementy, o których mowa w § 4 ww. rozporządzenia.

<sup>171</sup> W jednostkowej kwocie od 50,00 zł do 1000,00 zł.

<sup>172</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego, mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego oraz podmiotów nabywających odpłatnie formularze mandatu karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1349).

<sup>173</sup> Dz. U. Nr 174 poz. 1423.

Informację dotyczącą danych objętych formularzem mandatu karnego przekazano za pośrednictwem systemu teleinformatycznego właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego, zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego.

Nie wystąpiły przypadki odmowy przyjęcia mandatu w sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie.

#### 5.2.4. Egzekucja obowiązków nałożonych postanowieniami i decyzjami administracyjnymi w związku z nieprawidłowymi działaniami na obszarze pasa technicznego Półwyspu Helskiego

##### Egzekucja obowiązków wynikających z Prawa budowlanego

W kontrolowanym okresie w sprawach samowoli obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie toczyło się jedno postępowanie egzekucyjne w administracji. Postępowanie wszczęto 30 kwietnia 2014 r., w związku z niewykonaniem nałożonego decyzją Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 30 sierpnia 2010 r. obowiązku rozbiórki budynku o konstrukcji drewnianej o wymiarach w rzucie 6,20 x 14,50 m, piętrowego wraz tarasem od strony Zatoki Puckiej, usytuowanego na posesji w m. Jurata. W sprawie Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał postanowienie 27 września 2017 r. o nałożeniu grzywny na trzy zobowiązane osoby w wysokości po 72,2 tys. zł (łącznie 216,6 tys. zł), w celu przymuszenia do wykonania ww. obowiązku oraz postanowienie 17 października 2017 r. o odmowie wstrzymania wykonywania ww. postanowienia.

Po zakończeniu procedur odwołań sądowych, 4 kwietnia 2023 r. do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku wpłynęło pismo z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego z aktami sprawy, kopią wyroku WSA w Warszawie z 11 października 2018 r. oddalającego skargę na postanowienie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 22 listopada 2017 r. utrzymujące w mocy postanowienie Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 27 września 2017 r. oraz wyrok NSA z 6 września 2022 r. oddalający skargę kasacyjną od tego wyroku WSA. W świetle powyższego obowiązującym terminem uiszczenia ww. grzywien pozostał termin ustalony w pierwotnym postanowieniu Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, tj. do 29 grudnia 2017 r. Po zakończeniu ww. procedur sądowych grzywny nie zostały wpłacone na konto Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku. W związku z powyższym w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gdańsku podjęto dalsze działania w tej sprawie i wystąpiono do Burmistrza Jastarni o udostępnienie danych osobowych osób zobowiązanych z rejestru PESEL, które miały umożliwić wystawienie elektronicznych tytułów wykonawczych kierowanych do właściwych naczelników urzędów skarbowych.

##### Egzekucja obowiązków określonych w decyzjach innych organów

W latach 2020–2023 (do 31 marca) do Wojewody Pomorskiego nie wpłynęły dokumenty od innych organów dotyczące wymierzonych przez nie kar i nałożonych obowiązków w związku z nieprawidłowymi działaniami na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego, a podlegające przez niego egzekucji, tj. z:

- Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku kopie postanowień o wymierzeniu kary, o której mowa w art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego (wydanych na podstawie art. 59g ust. 1 powyższej ustawy, w tym w związku z art. 59i ust. 4 i 6, tj. nielegalnym użytkowaniem obiektu budowlanego);
- Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku tytuły wykonawcze dotyczące egzekucji należności niepieniężnych wynikających z niewykonania decyzji wydanych na podstawie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku lub ustawy o ochronie przyrody;
- Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w związku z niewykonaniem decyzji wydanych na podstawie ustawy o ochronie przyrody.

### 5.2.5. Postępowanie z petycjami oraz ze skargami i z wnioskami

**Skala petycji, skarg i wniosków**

W latach 2020–2023 (do 31 marca) do objętych kontrolą urzędów nie wpłynęły petycje i wnioski dotyczące naruszeń w zakresie wykorzystania pasa nadbrzeżnego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego. Natomiast wpłynęła jedna skarga – do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku.

**Prawidłowe rozpatrzenie skargi**

Skargę, pismem z 21 grudnia 2020 r. złożył Burmistrz Władysławowa. Dotyczyła budowy i sposobu użytkowania tymczasowego obiektu budowlanego przez podmiot poddzierzawiający, na działce stanowiącej własność gminy Władysławowo, usytuowanej na terenie pasa technicznego. Burmistrz wnosił o pilne udzielenie informacji o etapie rozpatrywania wniosku złożonego przez Urząd Miejski we Władysławowie, który dotyczył użytkowania tymczasowego obiektu budowlanego. Skargę rozpatrzono terminowo, tj. w ciągu 10 dni. Zawiadomienie o załatwieniu ww. skargi zawierało wszystkie wymagane elementy.

### 5.2.6. Współdziałanie z innymi organami administracji publicznej

**Współdziałanie Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni**

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

- Burmistrzem Władysławowa w zakresie propozycji Burmistrza wykonania nowych i utrzymania istniejących trzcinowisk na odcinkach wzdłuż pól kempingowych na Półwyspie Helskim. W odpowiedzi Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni zgłosił uwagi i sugestie modyfikacji otrzymanej propozycji celem zapewnienia skuteczności zaproponowanych rozwiązań uwzględniających zarówno potrzeby odpoczywających na kempingach turystów, dzierżawców kempingów, środowiska przyrodniczego jak i wykonując obowiązek zapewnienia adekwatnych do specyfiki terenu metod zabezpieczenia brzegu morskiego po odzatkowej stronie Półwyspu Helskiego;
- Kierownikiem Oddziału Nadmorskiego Parku Krajobrazowego we Władysławowie Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych w zakresie wspólnego prowadzenia monitoring pól kempingowych na jego terenie;
- Burmistrzem Jastarni w zakresie propozycji Urzędu Morskiego w Gdyni dotyczącej ochrony brzegu morskiego w rejonie jednego z pól kempingowych, gdzie w trakcie monitoringu brzegu morskiego stwierdzono ułożone worki z piaskiem i ziemią, które negatywnie oddziałują na brzeg morski. Mając na względzie dobro środowiska Urząd Morski w Gdyni zaproponował użycie piasku plażowego z miejsca wcześniej uzgodnionego, w celu odbudowy wydmy, dodając, że służby ochrony wybrzeża deklarują wykonanie prac biotechnicznych, mających zabezpieczyć brzeg morski przed abrazją.

**Nierzetelne wykorzystanie informacji w Urzędzie Miejskim w Jastarni**

W sprawie powyższego pola kempingowego w Jastarni Burmistrz Jastarni otrzymał również pismo z Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, w którym poinformowano o naruszeniu przepisów ustawy o odpadach (w tym wykorzystanie odpadów do wykonania nasypu) oraz o zlokalizowaniu przyczep kempingowych i wskazano na konieczność podjęcia pilnych działań mających na celu przywrócenie na tym terenie porządku prawnego. Burmistrz Jastarni zgodnie z sugestią Urzędu Morskiego w Gdyni wystąpił z wnioskiem o odbudowanie wydmy przy użyciu piasku plażowego, co miało umożliwić usunięcie wykorzystywanych tymczasowych zabezpieczeń. Jednak wniosek złożył w terminie stwarzającym ryzyko, że Urząd Morski w Gdyni nie wyda decyzji umożliwiającej wykonanie prac w terminie wskazanym we wniosku.



**Przykład**

W Urzędzie Miejskim w Jastarni nierzetelnie sporządzono wniosek do Urzędu Morskiego w Gdyni z 16 maja 2023 r. o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, poprzez wskazanie w nim zakresu dat na wykonanie prac (tj. uzupełnienie piaskiem linii brzegowej w miejscach ubytków powstałych na skutek abrazji) w terminie: 22–31 maja 2023 r., tj. za sześć–15 dni.

Wniosek złożono 16 maja 2023 r., podczas, gdy 22 grudnia 2022 r. (prawie pięć miesięcy wcześniej) otrzymano z Urzędu Morskiego w Gdyni pismo, w którym zawnioskowano o doprowadzenie brzegu do stanu umożliwiającego bezpieczną jego ochronę, a także zaproponowano użycie piasku plażowego w celu odbudowy wydmy. Data złożenia wniosku oraz wskazany w nim termin realizacji prac stwarzały ryzyko (mając na uwadze przepisy k.p.a. dotyczące terminów załatwiania spraw administracyjnych)<sup>174</sup>, że ww. Urząd nie wyda decyzji umożliwiającej wykonanie prac w terminie wskazanym we wniosku. Decyzja Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 29 maja 2023 r. wpłynęła do Urzędu 2 czerwca 2023 r., tj. po terminie, w którym planowano wykonanie prac, co spowodowało, że nie zostały wykonane.

**Niewykorzystane informacje w Urzędzie Miejskim w Jastarni**

Ponadto do Urzędu Miejskiego w Jastarni wpłynęło pismo z Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, w którym poinformowano o użytkowaniu terenu niezgodnie z miejscowym planem oraz o naruszeniu przepisów ustawy o odpadach i zawnioskowano o podjęcie stosownych działań, ale sprawy nie załatwiono.

**Przykład**

W Urzędzie Miejskim w Jastarni do 7 lipca 2023 r. nie podjęto działań w celu załatwienia sprawy zgłoszonej przez Nadmorski Park Krajobrazowy (wpływ do Urzędu 13 lipca 2020 r.), w którym poinformowano o:

- użytkowaniu terenu niezgodnie z miejscowym planem (tj. wykonanie robót budowlanych polegających na wykonaniu ogrodzenia i ustawieniu obiektów tymczasowych – kontenery magazynowe i przyczepy),
  - naruszeniu przepisów ustawy o odpadach (tj. stwierdzono nasypyany gruz, ziemię z kamieniami i ceramiczne resztki budowlane),
- oraz zawnioskowano o podjęcie stosownych działań i uznanie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego za pokrzywdzonego w sprawie.

**Współdziałanie Burmistrza Jastarni**

Poza powyższymi trzema pismami, które w latach 2020–2023 (do 31 marca) wpłynęły do Urzędu Miejskiego w Jastarni w związku z nieprawidłowymi działaniami w pasie nadbrzeżnym, do tego Urzędu wpłynęło jeszcze osiem pism w tym zakresie (łącznie 12), z tego:

- trzy dotyczyły przekazania zawiadomień w sprawach, o których Urząd już posiadał zawiadomienie/zgłoszenie (pisma dołączono do ww. spraw), dwa pisma dotyczyły udzielenia informacji (udzielono odpowiedzi), a jedno pismo – była to decyzja Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku o umorzeniu postępowania wszczętego w 2019 r. w związku z pismem Burmistrza;
- dwa dotyczyły zgłoszenia o składowaniu odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym (Burmistrz wydał dwie decyzje o umorzeniu postępowania administracyjnego, gdyż stało się bezprzedmiotowe – odpady usunięto).

W latach 2020–2023 (do 31 marca) Urząd Miejski w Jastarni nie wysyłał do innych organów zawiadomień (informacji) w związku z prowadzonymi przez Burmistrza Jastarni postępowaniami lub kontrolami dotyczącymi nieprawidłowych działań w pasie nadbrzeżnym.

<sup>174</sup> Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku wpływały pisma dotyczące prowadzonych przez nw. organy i podmioty postępowań lub czynności, w tym:

- w sprawie zabudowy na działce w Helu, tj. prac, które mogły prowadzić do degradacji obszaru Natura 2000 – od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pucku w 2020 r. dwa zawiadomienia o oględzinach w ramach kontroli i decyzja z 23 lutego 2021 r. o umorzeniu postępowania oraz zawiadomienie od osoby fizycznej. W sprawie skierowano pismo do: Urzędu Miasta Hel dotyczące prowadzonych postępowań w stosunku do nieruchomości, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pucku, czy prowadzone są postępowania w trybie art. 48, 49b<sup>175</sup> albo 50 Prawa budowlanego oraz do Starosty Powiatowego w Pucku w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę. W notatce z 2021 r. stwierdzono, że nie wystąpiły podstawy do wszczęcia postępowania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku;
- od Nadmorskiego Parku Krajobrazowego „do wiadomości” trzy zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 127 ustawy o ochronie przyrody i art. 171 ustawy o odpadach dotyczące pól kempingowych oraz jedno pismo „do wiadomości” skierowane do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku w przedmiocie posadowienia ogrodzenia na nieruchomości<sup>176</sup> wraz z notatką służbową dotyczącą wizji terenowej na polach kempingowych na Półwyspie Helskim – przekazano ww. pisma w sprawie umocnienia brzegu morskiego narzutem kamieni oraz płytami betonowymi na wysokości kempingu, do wykorzystania służbowego w zakresie posiadanych kompetencji Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz do Burmistrza Władysławowa w sprawie magazynowania mas ziemnych, prac ziemnych, magazynowania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych: zużyte opony, gruz oraz odpady biodegradowalne;
- od Komisariatu Policji w Juracie pismo z prośbą o informację w związku z prowadzeniem czynności wyjaśniających dotyczącymi działań na terenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego zawierające wniosek o przeprowadzenie kontroli w ramach posiadanych kompetencji w zakresie oceny naruszenia przepisów ustawy o ochronie przyrody, czynności wyjaśniające w trybie art. 54 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>177</sup> (dalej: „Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia”), w kierunku czynu z art. 127 ustawy o ochronie przyrody – udzielono odpowiedzi, że nieruchomość położona była na terenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, obszar Natura 2000 Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032), a organem właściwym do analizy potencjalnego złamania zakazów w nim obowiązujących był Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych Oddział Nadmorski Park Krajobrazowy oraz przekazano zgodnie z kompetencją do Nadmorskiego Parku Krajobrazowego. W powyższej sprawie (możliwość zniszczenia siedlisk przyrodniczych na skutek „nawiezenia piachu, zasypania fragmentu szuwaru, wyrównania terenu, a także wkopania dwóch instalacji”) Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku prowadził postępowanie wyjaśniające, celem ustalenia, czy wystąpiły przesłanki do wszczęcia postępowania, postępowanie wszczęto 1 czerwca 2022 r. i umorzono wobec stwierdzenia, że nie doszło do zniszczenia siedliska przyrodniczego;
- pismo z Urzędu Morskiego w Gdyni przekazujące zgłoszenie dotyczące kwestii poruszania się po rezerwacie przyrody poza wyznaczonymi szlakami (zaobserwowano ślady opon quadów oraz wydeptywanie wydmy – niszczone są wydmy, roślinności oraz plechy porostów) – przeprowadzono inspekcję oraz dokonano uzgodnień dotyczących modernizacji ścieżki w rezerwacie

<sup>175</sup> Uchylony z dniem 19 września 2020 r.

<sup>176</sup> Uniemożliwiającego swobodny dostęp do linii brzegowej Zatoki Puckiej.

<sup>177</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 1124 ze zm.

Helskie Wydmy<sup>178</sup> z Nadleśnictwem Wejherowo oraz skierowano pismem do Komendanta Powiatowego Policji w Pucku zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego w stosunku do rezerwatu przyrody w związku z art. 15 ust. 1 pkt 3, 5, 6, 9, 15, 18 i 20 ustawy o ochronie przyrody oraz obszaru Natura 2000 w związku z art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2.

Ponadto od osób fizycznych otrzymano:

- zawiadomienie, w którym zgłoszono ingerencję w środowisko przyrodnicze w obszarze Natura 2000 Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) polegającą na rozstawieniu obozowiska, w skład którego wchodziły scena, bar, polowa kuchnia i namioty – stwierdzono brak podstaw do wszczęcia postępowania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku, przekazano zgodnie z kompetencją do Urzędu Morskiego w Gdyni – w kontekście ewentualnego braku zgody na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż określony w art. 36 ustawy o obszarach morskich RP;
- zawiadomienie dotyczące rozbiórki tymczasowego obiektu budowlanego – przekazano zgodnie z kompetencją do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pucku.

### Współdziałanie Wojewody Pomorskiego

Z Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku wysłano m.in.:

- 26 pism do Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni informujących o zgłoszeniach robót budowlanych,
- dwa pisma do Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, z tego jedno informujące o samowoli budowlanej i jedno o ingerencji w środowisko naturalne.

### Współdziałanie Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego

W kontrolowanym okresie do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku wpłynęło od Wojewody Pomorskiego 117 zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz 10 pozwoleń na budowę w tym rejonie. Informacje zawarte w powyższych pismach wykorzystywano w działalności bieżącej i kontrolnej.

Ponadto pisma otrzymane z Urzędu Morskiego w Gdyni, od innych organów i osób, stanowiły podstawę części podjętych kontroli. Jednocześnie Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił<sup>179</sup>, że pisma Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 2020 r., skierowane do czterech osób prowadzących działalność gospodarczą w formie pól kempingowych i kempingów, które dotyczyły posadowienia (ustawienia) przyczep kempingowych poza obszarem, do którego posiadali oni tytuł prawny, nie dotyczyły w jego opinii materii działania przepisów Prawa budowlanego i nie prowadził postępowań administracyjnych dotyczących usytuowania przyczep kempingowych na wysokości ww. pól kempingowych, w pasie technicznym blisko brzegu morskiego, na terenach nie objętych planem miejscowym.

Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego nie prowadził wspólnych działań kontrolnych z innymi organami i nie występował do innych organów z pismami o potrzebie podejmowania przez te organy działań w ramach posiadanych przez nie kompetencji. Natomiast w przypadku uzyskania informacji o nieprawidłowościach dotyczących przestrzegania Prawa budowlanego, kontrole w sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie oraz na terenie portów i przystani morskich, poprzedzano zawiadomieniem kierowanym m.in. do Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni jako strony ewentualnych postępowań administracyjnych. Ponadto w ramach przekazywania i wymiany informacji Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego na bieżąco przesyłał

<sup>178</sup> 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, ze zm.).

<sup>179</sup> W piśmie z 21 czerwca 2023 r.

do Urzędu Morskiego w Gdyni i Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku pisma związane z prowadzonymi postępowaniami oraz kopie wydawanych decyzji i postanowień.

### Współdziałanie Burmistrza Helu

Do Urzędu Miasta Helu nie wpłynęły pisma od innych organów dotyczące prowadzonych przez nie postępowań w związku z nieprawidłowymi działaniami w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na terenie gminy, w tym nielegalnym jego wykorzystywaniem.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Helu zgłosił do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pucku cztery sprawy dotyczące przeprowadzenia kontroli o stwierdzenie legalności posadowienia obiektów budowlanych.

Ponadto w Urzędzie Miasta Helu podejmowano działania we współpracy z innymi organami w celu zapewnienia skutecznej ochrony brzegu morskiego, takie jak m.in.:

- spotkania z udziałem pracowników Urzędu, Urzędu Morskiego w Gdyni, Agencji Mienia Wojskowego w Gdyni oraz Uniwersytetu Gdańskiego w wyniku których na przełomie sierpnia i września 2020 r. Uniwersytet Gdański przeprowadził prace zabezpieczające teren części nabrzeża portowego, na terenie byłego portu wojennego w Helu, usytuowanego pomiędzy falochronem, a odcinkiem wału przeciwpowodziowego graniczącym z terenem działki należącej do Uniwersytetu Gdańskiego. Teren ten wraz z wałem przeciwpowodziowym w tej części portu, sukcesywnie ulegał stopniowej erozji, co mogło doprowadzić do podmycia wału przeciwpowodziowego, a w konsekwencji do przedostania się wód sztormowych na teren miasta. Dzięki tym pracom nie występowało z tego kierunku bezpośrednie zagrożenie powodziowe dla mieszkańców miasta;
- w celu zabezpieczenia ww. terenu przed dalszą degradacją podczas spotkania pomiędzy pracownikami Urzędu a Agencją Mienia Wojskowego w Gdyni, z inicjatywy Agencji postawiono w sierpniu 2020 r. ogrodzenie uniemożliwiające osobom postronnym przemieszczanie się po terenie nabrzeża portowego, w tym po wale przeciwpowodziowym;
- w związku z częstym uszkodzaniem płotu przy wale przeciwpowodziowym trzykrotnie kierowano do Dyrektora Agencji Mienia Wojskowego w Gdyni prośby o naprawę ogrodzenia otaczającego teren wału przeciwpowodziowego na terenie byłego portu wojennego w Helu, w wyniku których ogrodzenie było naprawiane.

Burmistrz Helu wyjaśnił, że gmina sprawowała kontrolę wykorzystywania brzegu morskiego i pasa nadbrzeżnego w ramach pracy Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Prowadził on stały nadzór nad stanem urządzeń technicznych i obiektów budowlanych, usytuowanych na obszarze pasa technicznego, zabezpieczających miasto przed powodzią. Z poczynionych spostrzeżeń wyciągane były wnioski, na podstawie których wypracowywane były stosowne przedsięwzięcia zapobiegające grożącemu niebezpieczeństwu, w ramach których między innymi informowane były podmioty odpowiedzialne za brzeg morski oraz obiekty budowlane w tym rejonie.

Dodatkowo Burmistrz Helu raz w roku przedstawiał radnym na sesji Rady informacje o stanie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w mieście, a także działaniach podjętych i zrealizowanych w celu zabezpieczenia brzegów morskich w minionym roku.

### Współdziałanie Burmistrza Władysławowa

W Urzędzie Miejskim we Władysławowie współdziałano z innymi organami administracji publicznej w celu:

- wyjaśnienia przeprowadzonego podziału nieruchomości<sup>180</sup> wchodzących do zasobu gminy Władysławowo i znajdujących się na jej terenie, o którym zawiadomieniem z 21 stycznia 2022 r. poinformował starosta pucki;

<sup>180</sup> W tym działek, na których znajdowały się dwa objęte oględzinami pole kempingowe i jedno pole biwakowe.

- powyższe zagadnienie było przedmiotem korespondencji z Ministerstwem Infrastruktury w 2023 r., w związku z tym, że podział nieruchomości spowodował, że ich części znalazły się za linią brzegu, tj. na obszarze morskich wód wewnętrznych;
- likwidacji samowoli budowlanych na terenie wydzierżawionym z przeznaczeniem na prowadzenia całorocznego miejsca aktywnego wypoczynku.

**Stanowisko Ministra  
Infrastruktury  
w sprawie  
koordynacji działań**

Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury<sup>181</sup> w Ministerstwie Infrastruktury nie ustanowiono koordynatora działań organów administracji rządowej, naczelnych organów państwa oraz innych organów, które wykonują swoje działania na obszarze pasa nadbrzeżnego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego. Powołanie takiego koordynatora działań zespołu przedstawicieli ww. organów nie wynikało z przepisów prawa, a minister do spraw gospodarki morskiej działał w ich obrębie. Zakres działań w zakresie gospodarki morskiej były uregulowane i prowadzone na podstawie m.in. ustawy o obszarach morskich RP. Wszelkie zaistniałe kwestie wymagające rozstrzygnięcia, a dotyczące ochrony brzegów morskich były rozwiązywane poprzez spotkania z udziałem zainteresowanych stron.

**Stanowisko Ministra  
Klimatu i Środowiska  
w sprawie  
koordynacji działań**

Z wyjaśnień Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska<sup>182</sup> wynikało m.in., że Minister Klimatu i Środowiska nie podejmował, ani nie planował podejmować, prac dotyczących koordynacji, w tym ustanowienia koordynatora działań organów administracji rządowej, naczelnych organów państwa oraz innych organów, które wykonują swoje zadania na obszarach chronionych w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000, tj. specjalnego obszaru ochrony siedlisk Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) i obszaru specjalnej ochrony ptaków Zatoka Pucka (PLB220005), w tym na obszarze pasa nadbrzeżnego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego. Obecnie przepisy ustawy o ochronie przyrody zawierały czytelne rozgraniczenie kompetencji w odniesieniu do nadzoru nad obszarami Natura 2000. Uzupełnienie powyższych regulacji stanowiły art. 42 ust. 2 pkt 30 i 31 ustawy o obszarach morskich RP.

### 5.2.7. Planowanie działań związanych z ochroną obszarów Natura 2000 obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego

Półwysep Helski objęty był obszarami Natura 2000, tj. specjalnym obszarem ochrony siedlisk Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) i obszarem specjalnej ochrony ptaków Zatoka Pucka (PLB220005), których kolejno 83 %<sup>183</sup> i 99 %<sup>184</sup> stanowił obszar morski. Nadzór nad tymi obszarami sprawował Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni (w zakresie obszarów morskich) i Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku (w zakresie obszarów lądowych).

**Porozumienie  
w sprawie planów  
ochrony**

W związku z m.in. powyższym, Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni i Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, 14 stycznia 2010 r. zawarli porozumienia, zgodnie z którymi Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni zobowiązany był do sporządzenia projektów planów ochrony dla tych obszarów. Porozumienia zawarto przed wydaniem przepisów określających tryb sporządzania oraz zakres prac dotyczących przygotowania projektu planu zadań ochronnych i projektu planu ochrony, wprowadzonych rozporządzeniami Ministra Środowiska: z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000<sup>185</sup> oraz z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000<sup>186</sup>.

<sup>181</sup> W piśmie z 23 sierpnia 2023 r. otrzymanym w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>182</sup> Zawartych w piśmie z 29 sierpnia 2023 r. otrzymanym w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>183</sup> Zgodnie z danymi zawartymi w standardowym formularzu danych (<https://n2k-ws.gdos.gov.pl/wyszukiwarkaN2k/webresources/pdf/PLH220032> [dostęp: 29 września 2023 r.]).

<sup>184</sup> Zgodnie z danymi zawartymi w standardowym formularzu danych (<https://n2k-ws.gdos.gov.pl/wyszukiwarkaN2k/webresources/pdf/PLB220005> [dostęp: 29 września 2023 r.]).

<sup>185</sup> Dz. U. Nr 34, poz. 186, ze zm.

<sup>186</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 401, ze zm.

**Brak ustanowienia planów ochrony**

Zgodnie z powyższymi porozumieniami Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni sporządził projekty planów ochrony obszaru Natura 2000 dla ww. obszarów i przekazał je pismem z 24 czerwca 2015 r. ministrowi właściwemu do spraw środowiska, który zgodnie z art. 29 ust. 3 powyższej ustawy ustanawia, w drodze rozporządzenia, plan ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części na okres 20 lat, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000.

Zastępca Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni wyjaśniła<sup>187</sup>, że Minister Środowiska pismem z 16 stycznia 2017 r. przekazał ww. projekty celem dalszego procedowania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Warszawie, z którym to Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni korespondował o stanie realizacji ww. projektów, w szczególności w sprawie aktualizacji Standardowego Formularza Danych.

Minister właściwy ds. środowiska co najmniej do dnia zakończenia kontroli nie ustanowił powyższych planów.

Minister Klimatu i Środowiska poinformowała<sup>188</sup>, że dla obszaru Natura 2000: Zatoka Pucka (PLB220005) oraz Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) trwały prace Urzędu Morskiego w Gdyni oraz Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku związane z korektą i uzupełnieniem projektów planów ochrony ww. obszarów. Opóźnienia w opracowaniu planów ochrony wynikały z konieczności aktualizacji wiedzy przyrodniczej o ww. obszarach Natura 2000; zmian dotyczących przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000; korekt granic oraz konieczności opracowania celów ochrony adekwatnie do wymogów stawianych przez Dyrektywę Siedliskową.

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

**Brak planów zadań ochronnych dla lądowych części obszarów Natura 2000**

W związku z nieustanowieniem powyższych planów nie miały zastosowania przepisy art. 28 ust. 11 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym planu zadań ochronnych nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części dla którego ustanowiono plan ochrony, o którym mowa w art. 29.

Zatem plany zadań ochronnych dla części lądowych powyższych obszarów nie zostały ustanowione, pomimo upływu ponad dziewięć lat temu (w 2014 r.) w przypadku obszaru Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) i blisko 13 lat temu (w 2010 r.) w przypadku obszaru Zatoka Pucka (PLB220005) terminu na ich sporządzenie, wynikającego z 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, tj. sześć lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków, co miało miejsce kolejno w 2008 r.<sup>189</sup> i 2004 r.<sup>190</sup>, do czego zobowiązany był Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku.

<sup>187</sup> W piśmie z 8 maja 2023 r.

<sup>188</sup> W piśmie z 9 maja 2023 r. otrzymanym w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>189</sup> Obszar Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) zatwierdzony został decyzją Komisji z dnia 13 listopada 2007 r. przyjmującą, na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG, pierwszy zaktualizowany wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, składających się na kontynentalny region biogeograficzny (notyfikowaną jako dokument nr C(2007) 5403) (2008/25/WE) (Dz.U. UE L 12 z 15.1.2008, str. 383), uchyloną 13 lutego 2009 r.

<sup>190</sup> Obszar Zatoka Pucka (PLB220005) został wyznaczony rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. Nr 229, poz. 2313, ze zm.), uchylonym z dniem 19 lutego 2011 r.

Planów nie ustanowiono, ponieważ<sup>191</sup>:

- oczekiwano na podpisanie i wejście w życie rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów ochrony dla obszaru Natura 2000 Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) oraz obszaru Natura 2000 Zatoka Pucka (PLB220005), ponieważ uwarunkowania merytoryczne i faktyczne związane z trudnościami we wskazaniu granicy między terenem lądowym i morskim<sup>192</sup> oraz wzajemne powiązania przestrzenne i funkcjonalne siedlisk gatunków wodno-błotnych oraz siedlisk przyrodniczych, wskazywały, że rozdzielenie prac na część lądową oraz morską uniemożliwiłyby kompleksową analizę zagrożeń, wskazania celów i działań ochronnych, podstawowe struktury, procesy oraz zależności między gatunkami a ich siedliskami przyrodniczymi i działalnością morza, wskazywały na konieczność wspólnego planowania działań ochronnych, uznając za konieczną całościową ochronę lokalnych ekosystemów;
- w 2022 r. w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni podjęto decyzję o rozdzieleniu dokumentów planistycznych dla ww. obszarów na część lądową (PZO) i morską (PO). Sporządzona w 2012 r. dokumentacja do planów ochrony dla ww. obszarów wymaga aktualizacji<sup>193</sup>. Materiał merytoryczny zawarty w ww. dokumentacji nie spełnia obecnych wymagań m.in. Komisji Europejskiej w zakresie obowiązku ustalenia precyzyjnych celów ochrony dla każdego obszaru Natura 2000. Szczegółowe cele działań ochronnych musiały zostać określone na poziomie wskaźników stanu ochrony odpowiadających poszczególnym parametrom stanu ochrony jako docelowe konkretne miary wskaźników wynikające z metodyki Państwowego Monitoringu Środowiska;
- dla fragmentu obszaru Natura 2000 Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) pokrywającego się granicą z obszarem rezerwatu przyrody „Helskie Wydmy” obowiązywało zarządzenie nr 25/2012 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 24 września 2012 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony rezerwatu przyrody „Helskie Wydmy”<sup>194</sup>. Plan ochrony rezerwatu przyrody zawierał zakres planu zadań ochronnych określony w art. 28 ustawy o ochronie przyrody. W związku z powyższym plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) został ustanowiony dla 108,48 ha z 26 566,43 ha (0,4 % powierzchni obszaru<sup>195</sup>);
- w przypadku obszaru Natura 2000 Zatoka Pucka (PLB220005) znaczna część obszaru znajdowała się na morzu<sup>196</sup>, a w przypadku obszaru Natura 2000 Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) tylko część. Niemniej, w związku z ww. porozumieniami, w roku 2010 ustalono, że dla obu tych obszarów sporządzone zostaną projekty planów ochrony, za których sporządzenie odpowiadać będzie Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni;
- Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku uzgodnił pismem z 7 października 2021 r. projekt uchwały Sejmiku Województwa Pomorskiego w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Nadmorskiego Parku

<sup>191</sup> Jak wyjaśniła Dyrektor Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsk w pismach z 21 kwietnia 2023 r., 8 maja 2023 r. i 10 lipca 2023 r.

<sup>192</sup> Zwłaszcza w rejonach kompleksów rozległych szuwarów przybrzeżnych lub dynamicznie narastających stożków w ujściach rzek.

<sup>193</sup> W latach prowadzenia inwentaryzacji na potrzeby dokumentacji do PO nie obowiązywały przewodniki metodyczne Państwowego Monitoringu Środowiska Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska dla części siedlisk przyrodniczych i gatunków oraz ich siedlisk. W związku z powyższym niezbędna jest aktualizacja dokumentacji do planów ochrony dla ww. obszarów uwzględniająca nowe wytyczne wynikające z zarzutów Komisji Europejskiej z 9 czerwca 2021 r. Aktualizację zaplanowano w ramach środków Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 w ramach projektu pn.: Aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringu (PZO)”. W oparciu o tę dokumentację będzie można ustanowić PZO dla obszarów Natura 2000 Zatoka Pucka (PLB220005) i Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032).

<sup>194</sup> Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 458, ze zm.

<sup>195</sup> Zgodnie z art. 28 ust. 11 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody planu zadań ochronnych nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części pokrywającego się w całości lub w części z obszarem rezerwatu przyrody, dla których ustanowiono plan ochrony uwzględniający zakres, o którym mowa w ust. 10.

<sup>196</sup> Zgodnie z art. 28 ust. 11 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody planu zadań ochronnych nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części znajdującego się w obszarach morskich.

- Krajobrazowego<sup>197</sup>, jako zgodnego z wymogami ustawy o ochronie przyrody; projekt planu ochrony z zakresem art. 28 ustawy o ochronie przyrody, w części pokrywał się z obszarami Natura 2000 Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) (56 % powierzchni obszaru) i Zatoka Pucka (PLB220005) (98,66 % powierzchni obszaru)<sup>198</sup>;
- Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku ustalił tymczasowe cele ochrony dla obszaru Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) – 19 stycznia 2023 r., po przedłożeniu do publicznej wiadomości ich projektu oraz częściowym uwzględnieniu uwag zgłoszonych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni<sup>199</sup>.

### 5.3. Kształtowanie i prowadzenie przez gminy polityki przestrzennej na terenie pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego oraz określanie sposobu i warunków jego zagospodarowania

W objętych kontrolą gminach prawidłowo kształtowano i prowadzono politykę przestrzenną na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego poprzez uchwalone studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, choć w wyniku analiz dokonanych w urzędach tych gmin ustalono, że były częściowo nieaktualne, a pas ten w różnym stopniu objęto planami miejscowymi. Dokonywano ocen aktualności studium i planów miejscowych. Projekty objętych badaniami dokumentów planistycznych prawidłowo uzgodniono i przekazano do zaopiniowania właściwym organom, a projekty uchwał dotyczących planów miejscowych przedstawiono Wojewodzie Pomorskiemu. W przypadku obszarów nieobjętych planami miejscowymi, wszystkie 27 poddane kontroli decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydano po uzgodnieniu z właściwymi organami. Niemniej jednak spośród objętych badaniami 34 wniosków w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, 20 rozpatrzono terminowo, a 10 nie, w tym w przypadku jednego wystąpiły nieusprawiedliwione okresy niepodejmowania działań w jego rozpatrywaniu. Ponadto w łącznie 21 sprawach (z 34 objętych badaniami) nie zawiadomiono stron o niezafatwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

#### 5.3.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

##### Obowiązujące studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin

- Każda z gmin położonych na Półwyspie Helskim posiadała obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, tj.:
- Władysławowo – studium uchwalone przez Radę Miejską we Władysławowie 30 stycznia 2002 r.<sup>200</sup>. Na podstawie uchwały Rady Miejskiej Władysławowa z 27 stycznia 2016 r.<sup>201</sup> procedowano zmianę tego studium;

<sup>197</sup> Zawierający wszystkie treści, zebrane w postaci załącznika nr 4 (dla obszaru PLH220032) i załącznika nr 5 (dla obszaru PLB220005) do Uchwały, odnoszące się do przedmiotów ochrony tych obszarów występujących w granicach Parku, z wyłączeniem rezerwatów przyrody, nie objętych ustaleniami tego Planu.

<sup>198</sup> Poddany ponownym konsultacjom społecznym – Ogłoszenie Dyrektora Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych o ponownym publicznym wyłożeniu projektu Planu ochrony dla Nadmorskiego Parku Krajobrazowego oraz o możliwości składania do niego uwag i wniosków z 9 lipca 2021 r.

<sup>199</sup> Zgodnie z art. 41 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku uwagi, które wpłynęły po terminie wskazanym na ich składanie pozostawia się bez rozpatrzenia. Organ rozpatrzył uwagi w trosce o rzetelność opracowywanego dokumentu.

<sup>200</sup> Uchwała Nr XLII/302/02 Rady Miejskiej we Władysławowie z dnia 30 stycznia 2002 r.

<sup>201</sup> Uchwała Nr XVIII/209/2016 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 27 stycznia 2016 r. o przystąpieniu do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Władysławowo.



- Hel – studium uchwalone przez Radę Miasta Helu 25 kwietnia 2003 r.<sup>202</sup>;
- Jastarnia – studium uchwalone przez Radę Miasta Jastarnia 28 października 2005 r.<sup>203</sup>

**Studia uchwalone  
ok. 20 lat temu**

**Skala objęcia  
pasa nadbrzeżnego  
planami  
miejscowymi gmin**

Powyższe studia uchwalono kolejno ponad 21 i 20 oraz blisko 18 lat temu<sup>204</sup>.

W granicach gminy:

- Władysławowo znajdowało się ok. 176 ha pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego, z tego 147 ha pasa technicznego i 29 ha pasa ochronnego. Długość pasa technicznego Półwyspu Helskiego na terenie tej gminy wynosiła 15,9 km;
- Jastarnia znajdowało się ok. 757 ha pasa nadbrzeżnego, z tego 416 ha pasa technicznego i 341 ha pasa ochronnego, długość pasa technicznego wynosiła ok. 31,6 km;
- Hel znajdowało się ok. 2094 ha pasa nadbrzeżnego, z tego 224 ha pasa technicznego i 1870 ha pasa ochronnego, długość pasa technicznego wynosiła ok. 23,1 km.

Pas ochronny w przypadku Półwyspu Helskiego to obszar pomiędzy granicami pasa technicznego (wewnątrz lądu).

Planami miejscowymi objęto w gminie:

- Władysławowo, cały obszar pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego – łącznie siedmioma planami (pas techniczny pięcioma, a pas ochronny sześcioma, przy czym czterema planami objęto zarówno pas techniczny jak i pas ochronny). Powyższe plany uchwalono w 2007 r., 2016 r. oraz w latach 2018–2021. W trakcie obowiązywania obecnej (2018–2023) kadencji Rady Miejskiej Władysławowa zmieniono plany miejscowe obejmujące pas nadbrzeżny Półwyspu Helskiego zlokalizowany na terenie gminy (plan uchwalony w 2006 r., został zastąpiony planem uchwalonym w 2019 r. i w 2020 r., a plan uchwalony w 2007 r., został częściowo zastąpiony w 2018 r., w 2020 r. i w 2021 r.);
- Jastarnia, ok. 380 ha pasa nadbrzeżnego, tj. ok. 50,2 % powierzchni tego pasa zlokalizowanego na terenie tej gminy (z tego ok. 120 ha pasa technicznego, tj. ok. 28,8 % tego pasa i ok. 260 ha pasa ochronnego, tj. ok. 76,2 % tego pasa) i ok. 12,8 km pasa technicznego, tj. ok. 40,5 % jego długości w tej gminie. Pas nadbrzeżny objęto łącznie 23 planami (z tego jeden plan obejmował wyłącznie tereny w granicach pasa technicznego, 12 – wyłącznie tereny w granicach pasa ochronnego, a 10 – technicznego i ochronnego). Powyższe plany uchwalono w 1997 r., 1999 r., 2001 r., 2010 r. oraz w latach 2012–2017 i 2019–2021. Z wyjaśnień Burmistrza Jastarni<sup>205</sup> wynikało m.in., że sukcesywnie, kolejne tereny gminy obejmowane były miejscowymi planami. Uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego podejmowane były w miarę potrzeb inwestycyjnych i posiadanych środków budżetowych;
- Hel, ok. 14 ha pasa nadbrzeżnego, tj. ok. 0,7 % tego pasa zlokalizowanego na terenie tej gminy (z tego ok. 12 ha pasa technicznego, tj. ok. 5,4 % i ok. 2 ha pasa ochronnego, tj. ok. 0,1 %) i 0,3 km pasa technicznego, tj. 1,3 % jego długości w tej gminie. Pas nadbrzeżny objęto łącznie sześcioma planami, z tego jeden dotyczył zarówno pasa technicznego jak i pasa ochronnego (uchwalony w 2005 r.), a pięć wyłącznie pasa ochronnego (plany uchwalono w 2001 r., 2010 r. i 2020 r.). Zastępca Burmistrza Helu wyjaśnił<sup>206</sup>, że przyczyną nie objęcia planami miejscowymi pozostałego obszaru pasa nadbrzeżnego były względy finansowe, w związku z którymi gmina uchwalala plany tylko dla tych terenów, z którymi wiązano największe plany inwestycyjne.

<sup>202</sup> Uchwała Nr VII/49/2003 Rady Miasta Helu z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Helu.

<sup>203</sup> Uchwała Nr XXXI/193/2005 Rady Miasta Jastarnia z dnia 28 października 2005 r.

<sup>204</sup> Według stanu na dzień zakończenia kontroli w poszczególnych urządach gmin.

<sup>205</sup> Zawartych w piśmie z 16 maja 2023 r.

<sup>206</sup> W piśmie z 23 maja 2023 r.

**Ocena aktualności studium i planów miejscowych gmin**

Obowiązujące studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin uchwalono ok. 20 lat temu, plany miejscowe gmin uchwalono na przestrzeni lat 1997–2021. W trakcie obecnej kadencji rad gmin (2018–2023) w gminach tych uchwalono łącznie 14 planów miejscowych lub ich zmian (w gminie Władysławowo – pięć, w gminie Jastarnia – osiem i w gminie Hel – jeden).

W latach 2020–2023 (do dnia 31 marca) do:

- Urzędu Miejskiego w Jastarni wpłynęło 10 wniosków<sup>207</sup> w sprawie zmiany planu miejscowego dla terenów położonych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na terenie gminy, z tego: pięć wniosków rozpatrzono negatywnie<sup>208</sup>, cztery pozytywnie, a w jednym przypadku rozpatrzenie wniosku przełożono do czasu uregulowania stanu prawnego wszystkich działek wnioskodawcy. W ww. okresie nie wpłynęły wnioski w sprawie sporządzenia miejscowego planu;
- do Urzędu Miasta Helu i Urzędu Miejskiego we Władysławowie nie wpłynęły żadne wnioski dotyczące sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

Z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>209</sup> wynikało, że Burmistrzowie byli zobowiązani w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych do dokonania analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i przekazania radzie gminy wyników tych analiz, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady.

Obowiązująca w okresie objętym kontrolą VIII kadencja rad gmin, obejmująca lata 2018–2023, ustawą z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego<sup>210</sup> została przedłużona do 30 kwietnia 2024 r.

W okresie objętym kontrolą jedynie Burmistrz Jastarni, w celu oceny aktualności studium i miejscowych planów, dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy (opracowanie z marca 2023 r.) i 20 kwietnia 2023 r. przekazał jej wyniki Radzie Miejskiej Jastarni.

Z wyjaśnień Burmistrza Helu<sup>211</sup> wynikało, że opracowanie analiz i przekazanie ich Radzie Miasta Helu planowane było na IV kwartał 2023 r.

Z wyjaśnień Burmistrza Władysławowa<sup>212</sup> wynikało, że przekazanie Radzie Miejskiej we Władysławowie wyników analizy planowane było w drugim półroczu 2023 r. bądź najpóźniej w I kwartale 2024 r.

Ponadto z wyjaśnień:

- Burmistrza Władysławowa<sup>213</sup> wynikało m.in., że:
  - o przyjęło się sporządzanie analizy pod koniec trwania kadencji, obejmując tym samym jak najdłuższy okres podlegający ocenie i analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy a także postępy w opracowaniu planów miejscowych i opracowaniu wieloletniego programu ich sporządzania;
  - o Burmistrz przystąpił do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nad którym intensywne prace projektowe trwały od 2018 r., mając tym samym świadomość potrzeby aktualizacji tegoż dokumentu. Dlatego bieżąca ocena aktualności wynikająca z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

<sup>207</sup> Dotyczących głównie zmiany parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów, zmiany funkcji leśnej na tereny mieszkaniowe, rezygnacji z zapisów dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego.

<sup>208</sup> Z uwagi na to, że: nieruchomości leżała w granicach obszaru wpisanego do rejestru zabytków, zwiększenie kubatury na małej powierzchni terenu spowoduje nadmierną (w stosunku do innych obiektów) dominację przestrzenną, w nowych miejscowych planach (lub zmianach) nie ustala się definicji wysokości budynku, trwają procedury legislacyjne dotyczące zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz obowiązywanie uchwalonej w 2021 r. zmiany miejscowego planu.

<sup>209</sup> W brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.

<sup>210</sup> Dz. U. poz. 2418.

<sup>211</sup> Zawartych w piśmie z 11 maja 2023 r.

<sup>212</sup> Zawartych w piśmie z 24 lipca 2023 r.

<sup>213</sup> Zawartych w piśmie z 24 lipca 2023 r.

- przestrzennym nie wniesie nowych priorytetów w tej materii, bo dezaktualizacja dokumentu została stwierdzona już wcześniej, w trakcie trwania poprzedniej kadencji;
- co do planów miejscowych obowiązujących na obszarze Półwyspu Helskiego w granicach gminy, uchwały w sprawie tychże planów zostały podjęte w okresie ostatnich lat, więc były traktowane jako aktualne i nie wymagające zmiany w pierwszej kolejności (co nie oznaczało, że w wyniku zmiany przepisów bądź realnych potrzeb w związku z ujawnieniem istotnych uwarunkowań nie zajdzie konieczność opracowania zmian bądź nowych planów w ich granicach);
  - Burmistrza Jastarni<sup>214</sup> wynikało m.in., że w odniesieniu do ustaleń studium, które w analizie uznano za nieaktualne, nie było prawnego wymogu ich aktualizacji. W związku z zapowiadaną nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która w istotny sposób wpłynie na kształt dokumentów planistycznych gmin (planowane było zastąpienie studium – planem ogólnym), przystąpienie do kompleksowej zmiany/aktualizacji studium nie było zasadne. Według projektu ww. ustawy, uchwalenie planu ogólnego gminy wymagane będzie do końca 2025 r.;
  - Burmistrza Helu<sup>215</sup> wynikało m.in., że:
    - Burmistrz co roku przygotowywał i przedstawiał Radzie Miasta Helu „Informację o obszarach gminy dla których opracowany jest i obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania oraz stan zaangażowania w procesie uaktualniania Strategii Rozwoju Miasta Hel”. Podczas omawiania tej informacji radni zapoznawani byli ze sprawami dotyczącymi planowania przestrzennego na terenie gminy, w tym stanu prac nad procedowanymi zmianami w obowiązujących miejscowych planach, co do których Rada wcześniej podejmowała uchwały o przystąpieniu do sporządzenia takich zmian oraz o występujących w tym zakresie problemach. W informacji tej zawarte były również dane o obowiązującym na terenie Helu studium;
    - Burmistrz niejednokrotnie informował radnych przy okazji prezentowania tej informacji o konieczności dokonania aktualizacji studium, w szczególności dla tzw. obszarów powojkowych, z zastrzeżeniem, że taka zmiana będzie opracowana dopiero po ostatecznym przyjęciu przez rząd i sejm planowanych zmian w systemie planowania przestrzennego, o których to planach byli informowani od kilku lat. W przypadku bowiem, gdyby w nowym systemie prawnym nie obowiązywał już taki dokument, jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (a takie informacje także się pojawiały), to środki przeznaczone na jego opracowanie zostałyby wydane niepotrzebnie. Taka informacja została radnym przekazana m.in. na sesji 26 maja 2022 r. oraz 31 maja 2023 r.

### Przykłady

Z analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy Jastarnia wynikało, iż:

- obowiązujące studium było nieaktualne w zakresie uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego i częściowo aktualne w zakresie kierunków rozwoju przestrzennego, co wynikało z rozwoju przestrzennego gminy w latach 2004–2021, rozwoju infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i portowej oraz zmiany wszystkich obowiązujących w 2004 r. przepisów;
- plany miejscowe były aktualne, gdyż ich forma oraz zakres ustaleń nie były sprzeczne z obowiązującymi przepisami i umożliwiały prowadzenie skutecznej polityki przestrzennej na obszarze gminy.

<sup>214</sup> Zawartych w piśmie z 16 maja 2023 r.

<sup>215</sup> Zawartych w piśmie z 7 lipca 2023 r.

W analizie wskazano, że ze względu na zapowiadane zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych ustaw powiązanych z planowaniem przestrzennym, pomimo braku aktualności części ustaleń studium, postuluje się nieprzystępowanie w chwili obecnej do zmiany/aktualizacji studium.

Rada Miejska Jastarni, 27 kwietnia 2023 r., podjęła uchwałę<sup>216</sup> w sprawie aktualności studium oraz planów miejscowych, w której stwierdziła, że studium jest nieaktualne w zakresie kierunków rozwoju przestrzennego i częściowo aktualne w zakresie kierunków rozwoju przestrzennego, a miejscowe plany zachowują swoją aktualność. Ponadto upoważniła Burmistrza do podejmowania działań w zakresie fragmentarycznej zmiany studium dla realizacji ważnych celów publicznych i dla innych inwestycji, uzasadnionych przestrzennie i gospodarczo.

Z uchwały Nr XVIII/209/2016 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 27 stycznia 2016 r. o przystąpieniu do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Władysławowo wynikało m.in., że:

- przeprowadzone analizy wykazały, m.in., że zapisy obowiązującego studium wymagały podjęcia czynności w celu aktualizacji w zakresie m.in. dostosowania do zmienionych przepisów, dokonania korekty przeznaczenia w zakresie rozwiązań obowiązujących planów miejscowych i skutków ich uchwalenia oraz rozważenia możliwości uwzględnienia w ustaleniach studium wniosków o zmianę przeznaczenia i zagospodarowania terenów, poprzez wyznaczenie nowych założeń urbanistycznych dla rozwoju gminy;
- opracowanie studium stanowić będzie *de facto* okazję do gruntownej weryfikacji założeń prowadzeń polityki przestrzennej, połączenia interesu publicznego z interesem prywatnym, a przede wszystkim zachowania ładu przestrzennego w myśl art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli takiego ukształtowania przestrzeni, które tworzyć będą harmonijną całość oraz uwzględni w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne;
- należy przystąpić do prac nad projektem studium, które odpowie na aktualne potrzeby, możliwości i szanse gminy Władysławowo.

#### **Pas nadbrzeżny w studiach**

W studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania wszystkich gmin zawarto postanowienia dotyczące obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów szczególnych, jak również główne funkcje gmin oraz cele i kierunki zagospodarowania przestrzennego.

#### **Przykłady**

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy:

- o Jastarnia, zapisano:
  - o „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 – pas techniczny może być wykorzystywany do innych celów za zgodą Urzędu Morskiego, który określa warunki takiego wykorzystania; wszystkie plany i projekty związane z zagospodarowaniem pasa technicznego są zatwierdzane przez organy administracji morskiej w uzgodnieniu z gminą; pas techniczny na obszarze gminy Jastarnia został ustanowiony Zarządzeniem Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni Nr 6 z 08.03.2005 r.;

<sup>216</sup> Uchwała nr LXIII/583/2023 Rady Miejskiej Jastarni w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jastarnia oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze gminy Jastarnia.

- pas ochronny obejmujący obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego; pozwolenia wodno-prawne i decyzje w sprawach budownictwa, zmian w zalesieniu, zadrzewiania, a także opracowanie i realizacja planów zagospodarowania przestrzennego w pasie ochronnym wymagają uzgodnienia właściwego terytorialnie organu administracji morskiej; pas ochronny na obszarze gminy Jastarnia obejmuje cały obszar gminy z wyłączeniem pasa technicznego, został ustanowiony Zarządzeniem Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni Nr 9 z 18.04.2005 r.”.
- Władysławowo wskazano m.in., że pas nadbrzeżny jest obszarem chronionym na podstawie ustawy o obszarach morskich RP; na ograniczenie sposobu użytkowania terenów w pasie technicznym, w trybie procedury ustalonej w tej ustawie. Ponadto wskazano m.in.:
  - w zakresie Półwyspu Helskiego: że jest to obszar preferowany do zagospodarowania ekstensywnego – brak terenu pod zabudowę; konieczne jest opracowanie planu miejscowego; poza terenem istniejącej zabudowy, docelowo ograniczone zagospodarowanie turystyczne (ograniczona liczba obiektów, wysoki standard wyposażenia); konieczne zagospodarowanie ochronne przejść na plaże (ścieżek, ławek, śmietniczek, sanitariatów) oraz możliwa lokalizacja usług bez rozszerzania zasięgu trwałej zabudowy;
  - obszary funkcjonalne, w tym:
    - od strony Zatoki Puckiej:
      - w przypadku miejscowości Chałupy istniejący obszar (wielofunkcyjny) dopuszczał lokalizowanie różnego typu obiektów usług, mieszkalnictwa, parkingów, obiektów strategicznych, rekreacji, obiektów infrastruktury, cmentarzy – w proporcjach wynikających z zapotrzebowania oraz nieuciążliwy przemysł, ale nie więcej niż na 10% obszaru (tylko w strefie wielofunkcyjnej – Władysławowo) oraz preferowane obszary (specjalnej aktywności turystycznej), które powinny być specjalnie traktowane (często wcale nie przeznaczone pod zabudowę), gdzie konieczne jest wykonanie planów miejscowych, a często opracowanie strategicznych koncepcji zagospodarowania;
      - w granicach miasta Władysławowa istniejący i preferowany obszar (rekreacja), na którym możliwa była lokalizacja różnego typu obiektów rekreacyjnych oraz obiektów usługowych związanych z obsługą rekreacji a także mieszkalnictwa, ale maksymalnie na 20 % obszaru,
      - obszar otwarty, którego przydatność była określona w bazie danych jednostek przyrodniczych, ustalenia ochrony szczegółowo opisano w uwarunkowaniach zagospodarowania przestrzennego. Wykluczono zabudowę kubaturową i siedliskową na terenach rolnych oraz na terenach otwartych;
    - od strony morza otwartego w przypadku miejscowości Chałupy i w granicach miasta Władysławowa, wyznaczono obszar – las, na którym przewidywano zagospodarowanie zgodnie z przepisami dotyczącymi lasów ochronnych możliwe dolesienia lub dopuszczenie sukcesji oraz obszar – plaża, obszar otwarty, dla którego ustalenia były takie same jak ww. przypadku obszaru otwartego;
  - że w „Studium zagospodarowania przestrzennego województwa Gdańskiego – 2000 plus” przyjmuje się cele w zakresie zagospodarowania turystycznego i ochrony środowiska przyrodniczego, w tym m.in.: zmniejszenie negatywnych skutków nadkoncentracji sezonowego ruchu turystycznego i ochrona brzegu przed nadmierną presją funkcji turystycznej oraz ochrona brzegu przed nadmierną presją funkcji turystycznej.

**Pas nadbrzeżny  
w planach  
miejscowych**

W planach miejscowych gminy Hel obejmujących pas nadbrzeżny tereny przeznaczono pod kompleksy rekreacyjno-edukacyjno-sportowe, zabudowę wczasową, hotelową, pensjonatową, mieszkalną, gastronomiczną i handlową. W przypadku gminy Jastarnia w planach miejscowych najczęściej, tj. ok. 57 % terenów przeznaczono pod zieleń, w tym lasy, parki, plaże, zieleń ochronną, następnie ok. 30 % na tereny pod zainwestowanie, w tym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami oraz ok. 13 % pod komunikację – drogi i parkingi<sup>217</sup>. W przypadku gminy Władysławowo najczęściej, tj. ok. 84 % terenów pasa technicznego w planach miejscowych przeznaczono pod zieleń, w tym lasy, plaże, zieleń naturalną i ochronną, ok. 12 % na tereny pod zainwestowanie, w tym usługi sportu, rekreacji i turystyki i zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami oraz ok. 3 % pod komunikację, w tym ciągi pieszo-jezdne, drogi i parkingi.

Spośród łącznie 37 planów miejscowych obejmujących pas nadbrzeżny Półwyspu Helskiego w 33 zawarto postanowienia dotyczącego tego pasa, natomiast w czterech nie.

**Przykłady**

W planach miejscowych dotyczących gminy:

- Hel obejmujących pas ochronny wskazano w przypadku trzech planów m.in., że obszar objęty planem położony był jest w obrębie pasa ochronnego, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego, a w dwóch z nich również, że teren jest obszarem bezpośredniego zagrożenia powodzią, natomiast w jednym, że teren położony jest w obrębie pasa ochronnego brzegu morskiego, gdzie obowiązują przepisy odrębne. W planie obejmujących pas techniczny wskazano m.in., że obszar objęty planem położony jest w obrębie pasa technicznego, który stanowi strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu i jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Wszelkie zmiany użytkowania terenu należy uzgodnić z właściwym organem administracji morskiej;
- Jastarnia w przypadku dwóch uchwał podjętych w:
  - 2020 r. wskazano m.in., że „Obszar objęty planem położony jest w pasie ochronnym brzegu morskiego – na całym obszarze obowiązują zakazy określone w przepisach odrębnych. Wszelkie zmiany sposobu zagospodarowania terenu wymagają uzyskania opinii właściwego terytorialnie organu administracji morskiej”;
  - 2021 r. poza wskazaniem m.in. ogólnych zasad i zakazów obowiązujących w pasie technicznym (oraz iż stanowi obszar szczególnego zagrożenia powodzią i niezbędne jest zastosowanie rozwiązań technicznych zabezpieczających inwestycje) i w pasie ochronnym w jednym z nich wskazano również, że „trzciniowiska, zlokalizowane w granicach pasa technicznego brzegu morskiego, wchodzi w skład systemu ochrony brzegu morskiego i podlegają ochronie zgodnie z przepisami odrębnymi” i „wszelkie zmiany sposobu użytkowania i zagospodarowania w obrębie pasa ochronnego brzegu morskiego należy uzgodnić z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej” Natomiast w drugim planie wskazano również, że „dla terenów (...) obowiązuje zakaz wyznaczania lub budowy przejść przez wydmy na brzeg Zatoki Puckiej na terenach prywatnych lub z terenów przylegających do wydmy, poza miejscami objętymi decyzją o wykorzystaniu pasa technicznego do innego celu niż określony w przepisach o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej”;

<sup>217</sup> Str. 38 „Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy Jastarnia w latach 2007–2021” stanowiącej załącznik do uchwały nr LXIII/583/2023 Rady Miejskiej Jastarni w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jastarnia oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze gminy Jastarnia.

- Władysławowo w każdym planie miejscowym wskazano, że teren był położony w obszarze danego pasa (technicznego lub ochronnego), ponadto w niektórych planach wskazano, że wszelkie zmiany użytkowania i zagospodarowania terenu należy uzgodnić z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej, podlegają zagospodarowaniu zgodnie z przepisami odrębnymi lub obowiązują ograniczenia i zakazy wynikające z przepisów odrębnych z zakresu prawa wodnego.

**Uzgadnianie i opiniowanie dokumentów planistycznych**

Objęty badaniem projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Władysławowo uzgodniono m.in. z Zarządem Województwa Pomorskiego i z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie, Dyrektorem Regionalnym Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku oraz przekazano do zaopiniowania m.in. Dyrektorowi Urzędu Morskiego w Gdyni i Dyrektorowi Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, zgodnie z art. 11 pkt 5, w tym lit. e i i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>218</sup>.

Skontrolowane projekty siedmiu planów miejscowych<sup>219</sup> przekazano do zaopiniowania m.in. Dyrektorowi Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzecie powyższej ustawy<sup>220</sup> i uzgodniono m.in. z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, Zarządem Województwa Pomorskiego i Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret piąte, dziewiąte i 10 powyższej ustawy<sup>221</sup>.

**Przekazanie Wojewodzie Pomorskiemu planów miejscowych**

Uchwały rad gmin dotyczące objętych badaniem planów miejscowych wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, Burmistrzowie przedstawili Wojewodzie Pomorskiemu w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie było przypadków stwierdzenia przez Wojewodę Pomorskiego nieważności tych uchwał.

### 5.3.2. Zagospodarowanie i zabudowa terenów położonych w pasie nadbrzeżnym nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego

**Skala i sposób rozpatrzenia wniosków w sprawie zabudowy i zagospodarowania terenu**

W latach 2020–2023 (do 31 marca), do Urzędu Miejskiego w Jastarni i Urzędu Miasta Helu wpłynęło łącznie 106 wniosków o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla terenów położonych w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego, z tego do:

- o Urzędu Miejskiego w Jastarni wpłynęły 24 wnioski dotyczące głównie zabudowy mieszkaniowej, usługowej, gospodarczej oraz budowy gazociągu, sieci wodociągowej i ciepłowniczej, z tego:
  - o 19 wniosków o ustalenie warunków zabudowy<sup>222</sup> (dziewięć w 2020 r., pięć w 2021 r., cztery w 2022 r. i jeden w 2023 r.), z tego:
    - wydano osiem decyzji o warunkach zabudowy i jedną decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy (z uwagi na brak spełnienia warunku z art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym),
    - jeden wniosek był w trakcie rozpatrywania (wpłynął w lutym 2023 r.),
    - dwa postępowania umorzono, a dwa – zawieszono,
    - jeden wniosek pozostawiono bez rozpoznania, a cztery – wycofano;

<sup>218</sup> W brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.

<sup>219</sup> Po trzy dotyczące gminy Władysławowy i gminy Jastarnia oraz jeden dotyczący gminy Hel.

<sup>220</sup> W brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.

<sup>221</sup> Jw.

<sup>222</sup> Wszystkie wnioski dotyczyły terenów położonych w pasie ochronnym.

- pięć wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>223</sup> (jeden w 2020 r., dwa w 2021 r. i dwa w 2022 r.), z tego:
  - wydano cztery decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
  - jedno postępowanie zawieszono;
- Urzędu Miasta Helu wpłynęły 82 wnioski, z tego:
  - 64 wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy<sup>224</sup> (po 19 w 2020 r. i 2021 r., 20 w 2022 r. i sześć w 2023 r.), z tego:
    - 47 rozpatrzono poprzez wydanie decyzji pozytywnych,
    - siedem nie zostało rozpatrzonych<sup>225</sup>; dwie sprawy umorzono, siedem pozostawiono bez rozpoznania z innych przyczyn<sup>226</sup>,
    - jeden rozpatrzono negatywnie tj. wydano decyzję odmawiającą ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji z powodu braku możliwości ustalenia warunków zabudowy. Wynikało to z braku zgodności z art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazującym zgodność decyzji z przepisami odrębnymi,
  - 18 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>227</sup> (odpowiednio: trzy, sześć, dziewięć, nie wpłynęły), z tego:
    - 14 rozpatrzono poprzez wydanie decyzji pozytywnych,
    - jedną sprawę zawieszono, trzy sprawy umorzono.

Do Urzędu Miejskiego we Władysławowie nie wpłynął żaden taki wniosek.

**Terminowość  
rozpatrywania  
wniosków**

Spośród 34 (22 w Urzędzie Miasta Helu i 12 w Urzędzie Miejskim w Jastarni) wniosków objętych badaniem, 20 rozpatrzono terminowo (po 10 w obydwu Urzędach), 10 nieterminowo (osiem w Urzędzie Miasta Helu i dwa w Urzędzie Miejskim w Jastarni), a w przypadku czterech nie upłynął termin na ich rozpatrzenie.

**Przykłady**

W Urzędzie:

- Miasta Helu osiem wniosków (z badanych 22) rozpatrzono<sup>228</sup> z przekroczeniem terminów określonych w k.p.a. oraz ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj.:
  - siedem wniosków rozpatrzono z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., tj. po upływie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku, a przekroczenia wynosiły odpowiednio 23, 37, 60, 61, 65, 94, 110 dni po odliczeniu czasu na dokonanie uzgodnień z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
  - jeden wniosek rozpatrzono z przekroczeniem terminu określonego w art. 51 ust. 2 w zw. z art. 64 ust 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. po upływie 90 dni od dnia złożenia wniosku (przekroczenie wynosiło 48 dni po odliczeniu czasu na dokonanie uzgodnień z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- Miejskim w Jastarni dwa postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy, zakończono z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a. Po wyłączeniu okresów niewliczanych do terminu na załatwienie sprawy administracyjnej – zwłoka wynosiła odpowiednio: 17 i 338 dni.

<sup>223</sup> Wniosek z 2020 r. dotyczył terenów położonych w pasie technicznym i ochronnym, jeden wniosek z 2022 r. dotyczył terenów położonych w pasie technicznym, pozostałe trzy wnioski – pasa ochronnego.

<sup>224</sup> Z tego 63 dotyczył terenów położonych w pasie ochronnym, a jeden dotyczył terenów położonych w pasie technicznym.

<sup>225</sup> Dla których nie zapadło żadne rozstrzygnięcie wg stanu na 31 marca 2023 r. – wnioski w trakcie procedowania, rozpatrywania.

<sup>226</sup> M.in. wycofanie wniosku, wstrzymania wniosku przez inwestora, brak możliwości wydania decyzji, brak porozumienia stron, brak uzupełnienia wniosku.

<sup>227</sup> Wszystkie dotyczyły terenów położonych w pasie ochronnym.

<sup>228</sup> Poprzez wydanie pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy.



Ponadto w przypadku jednego wniosku (objętego badaniem w Urzędzie Miasta Helu) wystąpiły nieusprawiedliwione okresy niepodejmowania działań w jego rozpatrywaniu.

#### Przykład

W Urzędzie Miasta Helu w jednej sprawie, procedowanej od 10 listopada 2020 r. (tj. przez ponad dwa lata), występowały nieusprawiedliwione okresy niepodejmowania działań, w tym najdłuższy wynosił 681 dni, wobec czego przekroczono termin dwóch miesięcy na załatwienie sprawy określony w art. 35 § 3 k.p.a.

#### Niezawiadomienie o niezakończonym w terminie

W łącznie 21 sprawach (13 w Urzędzie Miasta Helu i ośmiu w Urzędzie Miejskim w Jastarni) nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

#### Przykłady

W Urzędzie:

- Miasta Helu w 13 (z 22 badanych) sprawach dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy,
- Miejskim w Jastarni w ośmiu (z 12 badanych) sprawach (zakończonych wydaniem: sześciu decyzji o warunkach zabudowy i dwóch o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego),

nie zawiadamiano stron tych postępowań o niezakończonym w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 36 k.p.a.

#### Uzgodnianie decyzji

Wszystkie 27 objętych badaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (15 w Urzędzie Miasta Helu i 12 w Urzędzie Miejskim w Jastarni) wydano po uzgodnieniu z właściwymi organami, tj. w:

- Urzędzie Miejskim w Jastarni 12 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (osiem decyzji o warunkach zabudowy i cztery decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) wydano po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 pkt 3, 8 i 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z uwzględnieniem art. 53 ust. 5 i 5b-5d), tj. Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Gdańsku i Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Ww. organy (z wyjątkiem dwóch przypadków), terminowo przedstawiały stanowiska, a w dwóch przypadkach projekty decyzji uznano za uzgodnione wobec niezajęcia stanowiska;
- Urzędzie Miasta Helu 15 decyzji o warunkach zabudowy:
  - o we wszystkich sprawach występowało o uzgodnienie do Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni oraz Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, w wyniku których:
    - Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni do każdej ze spraw przedstawił stanowisko w wymaganym dwutygodniowym terminie, w którym bez uwag uzgodnił projekt decyzji o warunkach zabudowy,
    - do każdej ze spraw od Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku wpłynęła informacja, że organ nie zajmie stanowiska w terminie 21 dni, a tym samym wnioski należy uznać za uzgodnione,
  - o w trzech sprawach zwrócono się o uzgodnienia do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, który do każdej z ww. spraw wydał w wymaganym dwutygodniowym terminie decyzje orzekające uzgodnić projekt, natomiast w 12 sprawach nie wystąpiono o uzgodnienie.

Burmistrz Helu wyjaśnił, że nie występowało o ww. uzgodnienia, gdyż nieruchomości te nie znajdowały się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (art. 169 ust. 2 pkt 2 Prawa wodnego).

**Brak kar za zwłokę  
w wydaniu decyzji**

W latach 2020–2023 (do 31 marca) nie było przypadków wniesienia żądania wymierzenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 51 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. za niewydanie w terminie decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu).

**Postępowań  
nie zawieszano**

W latach 2020–2023 (do 31 marca) nie zawieszono, ani nie było zawieszonych – na podstawie art. 58 ust. 1, ani art. 62 ust. 1 i 1a pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dotyczących pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego (tj. gdy mogłoby zachodzić prawdopodobieństwo sprzeczności postanowień decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z projektowanymi ustaleniami planu skutkujące ewentualną koniecznością stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, jak również gdy zachodziło realne prawdopodobieństwo, że prace planistyczne nie zostaną zakończone w okresie, na jaki maksymalnie można zawiesić postępowanie).

#### 5.4. Prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących wykorzystania pasa technicznego i brzegu morskiego na Półwyspie Helskim i gospodarowanie nieruchomościami zlokalizowanymi na obszarze pasa nadbrzeżnego tego Półwyspu

---

Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni terminowo wydał objęte kontrolą decyzje zezwalające na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Niemniej jednak stwierdzono nieokreślenie w ośmiu decyzjach ograniczenia w czasie dla takiego wykorzystania, z których cztery wydano na podstawie niekompletnej dokumentacji. Wojewoda Pomorski wydawał terminowo i na podstawie kompletnych wniosków decyzje o pozwoleniu na budowę na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego. Terminowo również rozpatrywał kompletne wnioski zgłoszeń budowy lub wykonania innych robót budowlanych w tym pasie. Wojewoda Pomorski prowadził wymagane przepisami Prawa budowlanego rejestry, choć dane do nich w 11 z 16 objętych badaniem spraw wprowadzono z opóźnieniem. Ponadto przekazywał kopie objętych badaniem decyzji Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego, ale jedną z opóźnieniem. Burmistrzowie prawidłowo gospodarowali nieruchomościami zlokalizowanymi na terenie pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego, poza zawarciem 22 umów sprzedaży (z 64 objętych badaniem umów udostępnienia i sprzedaży) bez porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni. Postanowienia umów nie naruszały zapisów planów miejscowych, przepisów dotyczących ochrony przyrody i wymogów dotyczących pasa technicznego, ale w umowach poddzierżawy zawarto postanowienia niezgodne z zakazem obowiązującym na terenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego lub umową dzierżawy. Objęte badaniem nieruchomości udostępniono i sprzedano z zachowaniem trybów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, z wyjątkiem jednej umowy dzierżawy, którą zawarto bez uprzedniej zgody rady gminy i nieprawidłowości dotyczących wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy.

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

##### Skala i sposób rozpatrywania wniosków

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

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

Decyzje negatywne dla wnioskodawców dotyczyły:

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

##### Presja turystyczna, a zgody na wykorzystanie pasa technicznego

W kontekście presji turystycznej jako ryzyka dla obszarów Natura 2000 obejmujących Półwysep Helski<sup>229</sup>, wydawania w większości decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich RP oraz braku w powyższej ustawie przesłanek odmowy wydania takiej decyzji, z wyjaśnień<sup>230</sup> Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni wynika m.in., że monitorowano liczbę ustawionych na polach kempingowych zlokalizowanych na Półwyspie Helskim obiektów poprzez mapowanie, następnie dokonywano stosowanych wezwań oraz prowadzono postępowanie sądowe. Z powyższych wyjaśnień wynika również m.in., że obiekty tymczasowe w pasie technicznym pozwalały kanalizować ruch turystyczny oraz utrzymać czystość pasa technicznego, procedury na obiekty tymczasowe należy uprościć, kwestie dotyczące przesłanek odmowy były trudne do ujęcia w ramach ustawy o obszarach morskich RP, jeśli potraktujemy je jako wymienione przykładowo to tak, jako katalog zamknięty absolutnie nie. Nie podejmowaliśmy kroków w celu wprowadzenia takiej regulacji.

<sup>229</sup> Kierownik zadania: Lidia Kruk-Dowgiałło, *op. cit.*

<sup>230</sup> Zawartych w piśmie z 17 i 23 sierpnia 2023 r.

**Prawidłowość  
wydawania decyzji**

Kontrola dokumentacji dotyczącej 12 decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, poprzez ustawienie obiektów tymczasowych, wykazała, że:

- decyzje wydano przed upływem miesiąca od dnia wpływu wniosku do Urzędu Morskiego w Gdyni, zgodnie z art. 35 § 1 i 2 k.p.a.;
- decyzje wydano na podstawie kompletnych wniosków, z wyjątkiem czterech,
- we wszystkich decyzjach określono warunki wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, niemniej jednak w ośmiu decyzjach nie określono ograniczenia w czasie dla takiego wykorzystania.

**Przykłady**

W Urzędzie Morskim w Gdyni:

- cztery decyzje zezwalające na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska wydano na podstawie niekompletnej dokumentacji, tj. we wnioskach nie zawarto w zakresie niektórych obiektów (w tym mobilnych modułów, drewnianego zadaszonego podestu, kontenerów, tymczasowych drewnianych domków, wiat otwartych oraz pochylni dla osób niepełnosprawnych wraz z obiektem dla ratowników) opisu planowanych do wykonania prac/czynności oraz technologii ich przeprowadzenia wraz z określeniem użytych materiałów<sup>231</sup>, rodzaju i pełnych parametrów technicznych wznoszonych obiektów i konstrukcji, warunków lub sposobu ich posadowienia, o czym mowa w pkt 3 części B wzoru wniosku stanowiącego załącznik do rozporządzenia w sprawie wzoru wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska<sup>232</sup>;
- w ośmiu decyzjach (w tym czterech ww.) zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska nie określono terminu stanowiącego ograniczenie w czasie dla takiego wykorzystania<sup>233</sup>, pomimo że zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, pas techniczny może być wykorzystywany do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1, za zgodą właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, wydaną w drodze decyzji, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania.

<sup>231</sup> Z wyjątkiem drewnianego zadaszonego podestu i tymczasowych drewnianych domków.

<sup>232</sup> W przypadku dwóch decyzji z 2022 r., rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 24 grudnia 2019 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz wykazu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku (Dz. U. poz. 2545), obowiązującym od 1 stycznia 2020 r. i uchylonym z dniem 3 grudnia 2022 r., w przypadku dwóch decyzji z 2023 r. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 listopada 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz wykazu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku (Dz. U. poz. 2368), obowiązującym od 3 grudnia 2022 r.

<sup>233</sup> Wskazano, że zgody wydano na ustawienie obiektów np. do 180 dni, w sezonie letnim danego roku.

#### 5.4.2. Wydawanie pozwoleń na budowę i przyjmowanie zgłoszeń budowy w sprawach obiektów i robót budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie

##### Wydawanie pozwoleń na budowę

##### Skala i wyniki postępowań w sprawie pozwolenia na budowę

W latach 2020–2023 (do 31 marca) do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku wpłynęło 16 (w poszczególnych latach kolejno: trzy, jeden, osiem i cztery) wniosków o pozwolenie na budowę na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego. W badanych latach nie wpłynął żaden wniosek o wydanie pozwolenia na budowę związaną z ochroną brzegu morskiego.

W wyniku prowadzonych postępowań Wojewoda Pomorski:

- w sześciu sprawach umorzył postępowania ze względu na wycofanie wniosków przez stronę postępowania,
- pięć wniosków (na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.) pozostawił bez rozpoznania – ze względu na nieusunięcie braków przez stronę,
- jeden wniosek do dnia zakończenia kontroli w jednostce<sup>234</sup> był w trakcie rozpatrywania,
- w czterech sprawach<sup>235</sup> wydał decyzje o pozwoleniu na budowę (z tego w trzech przypadkach na podstawie planów miejscowych a w jednym decyzja dotyczyła terenu zamkniętego<sup>236</sup>),
- wszystkie wydane decyzje stały się ostateczne i prawomocne.

W badanych latach nie wystąpiły przypadki nierozpatrzenia wniosków w sprawie wydawania pozwolenia na budowę na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego lub związaną z ochroną brzegu morskiego w tym rejonie ani odmowy wydania przez Wojewodę Pomorskiego pozwolenia na budowę na tym obszarze.

##### Rozpatrywanie wniosków w sprawie pozwolenia na budowę

Wszystkie cztery wnioski, dla których wydano pozwolenia na budowę rozpatrzono w terminach od 11 do 40 dni od ich złożenia, tj. zgodnie z art. 35 i 36 k.p.a., nie wystąpiły przesłanki do wymierzenia kary, o której mowa w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego.

Decyzje wydano w terminie określonym w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego, na podstawie wniosków, do których dołączono załączniki wymagane przepisami art. 33 ust. 2 tej ustawy<sup>237</sup>. W objętych badaniem postępowaniach w sprawach dotyczących wydania pozwolenia na budowę, pozwolenia uzgodniono z Dyrektorem Urzędu Morskiego.

##### Rozpatrywanie zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych

##### Skala i wyniki zgłoszeń budowy

W latach 2020–2023 (do 31 marca) do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku wpłynęły 122 zgłoszenia budowy lub wykonania innych robót budowlanych, z tego 116 dotyczyło pasa technicznego, jedno służące ochronie brzegu morskiego i pięć na terenie morskich wód wewnętrznych.

W badanym okresie w wyniku prowadzonych postępowań Wojewoda Pomorski rozpatrzył 120 zgłoszeń, z tego:

- w dwóch przypadkach Wojewoda Pomorski jako organ administracji architektoniczno-budowlanej zaprzestał wykonywania czynności związanych z rozpatrywaniem zgłoszenia<sup>238</sup> powiadamiając o tym stronę postępowania;

<sup>234</sup> 26 lipca 2023 r.

<sup>235</sup> Z tego w: jednej w 2020 r., dwóch w 2022 r. i jednej w 2023 r.

<sup>236</sup> Dla którego zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie sporządza się miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

<sup>237</sup> W wymaganych przypadkach do wniosków dołączono: decyzje Dyrektora Urzędu Morskiego wyrażające zgodę na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż określone w art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich RP, pozwolenie wodnoprawne Dyrektora Zarządu Zlewni w Gdańsku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

<sup>238</sup> Z powodu: wycofania przez stronę wniosku i zwolnienia z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz dokonania zgłoszenia.

- w 64 sprawach nie wniesiono sprzeciwu, w 55 zgłoszono sprzeciw a jedna sprawa była w trakcie rozpatrywania;
- w 47 sprawach, na wniosek strony, wydano zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu;
- w 53 przypadkach decyzje o wniesieniu sprzeciwu stały się ostateczne i prawomocne (z tego w stosunku do dwóch nie posiadano informacji o ich prawomocności) a w dwóch przypadkach (na dzień zakończenia kontroli w jednostce<sup>239</sup>) nie posiadano informacji o odebraniu decyzji przez inwestora;
- w stosunku do czterech decyzji o wniesienie sprzeciwu, strony wniosły odwołania, w wyniku prowadzonego postępowania Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego:
  - o w jednym przypadku umorzył postępowanie z powodu cofnięcia odwołania przez stronę,
  - o w dwóch przypadkach utrzymał w mocy decyzje Wojewody Pomorskiego,
  - o w jednym przypadku stwierdził niedopuszczalność odwołania oraz uchylenie terminu do wniesienia odwołania.

### **Rozpatrywanie zgłoszeń budowy**

Badanie akt 48 spraw zgłoszeń budowy, o których mowa w art. 30 Prawa budowlanego wykazało, że w:

- 28 postępowaniach nie wniesiono sprzeciwu (w tym w 10 przypadkach zastosowano tryb milczącej zgody<sup>240</sup>) a w 20 wniesiono sprzeciw (w tym w trzech sprawach nałożono na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę);
- 37 przypadkach wezwano inwestorów do uzupełnienia braków stwierdzonych we wnioskach zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wystąpiły przypadki zgłoszenia sprzeciwu po upływie terminu, o którym mowa w art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, tj. 21 dni od doręczenia zgłoszenia oraz nierozpatrzenia zgłoszeń budowy pomimo upływu powyższego terminu.

### **Prowadzenie rejestrów, przesyłanie decyzji, kopii zgłoszeń i decyzji właściwym organom oraz zapewnienie jawności procedury wydawania pozwolenia na budowę i przyjmowania zgłoszenia**

### **Prowadzenie rejestrów wymaganych Prawem budowlanym**

W Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku prowadzono następujące rejestry:

- wniosków o pozwolenie na budowę oraz wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, który prowadzono elektronicznie w systemie informatycznym Rejestru Wniosków, Decyzji i Zgłoszeń, umożliwiającym rejestrowanie wniosków i decyzji w centralnej bazie danych w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego, za pośrednictwem interfejsu „www”. Dane wprowadzano do rejestrów w sposób umożliwiający ich publikowanie na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu obsługującego Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego<sup>241</sup>.

### **Wprowadzanie i przesyłanie danych**

Dane dotyczące wniosków o pozwolenie na budowę poddanych badaniu zostały zamieszczone w rejestrze. W 11 sprawach z 16 poddanych badaniu, dane wpisano po upływie od 13 do 98 dni od otrzymania wniosków, pomimo ciążącego na organie obowiązku wynikającego z art. 82b ust. 2 Prawa budowlanego, zgodnie z którym dane wprowadza się do rejestru i przesyła drogą elektroniczną do organu wyższego stopnia na bieżąco;

<sup>239</sup> 26 lipca 2023 r.

<sup>240</sup> Tj. Organ administracji architektoniczno-budowlanej w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniósł sprzeciwu.

<sup>241</sup> Na stronie <https://wyszukiwarka.gunb.gov.pl/> udostępniono dane dotyczące wniosków skierowanych do Wojewody Pomorskiego o pozwolenie na budowę i decyzji wydanych przez Wojewodę Pomorskiego o pozwoleniu na budowę.

- wniosków o pozwolenie na budowę, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestr zgłoszeń budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–3, dotyczący terenów zamkniętych. Rejestr ten prowadzono w postaci papierowej, dane wprowadzono w sposób czytelny, z podaniem daty wprowadzenia danych oraz czytelnym podpisem osoby wprowadzającej dane;
- zgłoszeń budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–3, przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a<sup>242</sup> oraz instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d<sup>243</sup> Prawa budowlanego, który udostępniono pod adresem <https://uwgdansk.bip.gov.pl/rejestry-wi/rejestr-zgloszen-budowy.html>.

**Przekazywanie kopii decyzji**

Badanie akt spraw, zakończonych wydaniem 10 decyzji (z tego czterech decyzji o pozwoleniu na budowę i sześciu decyzji umarzających postępowanie) wykazało, że:

- kopie czterech decyzji o pozwoleniu na budowę przekazano Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w terminie od jednego do 17 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna,
- z sześciu decyzji umarzających postępowanie, pięć zostało przekazanych powyższemu organowi przed ich uprawomocnieniem a jedna (w trakcie kontroli NIK) po upływie 146 dni od jej uprawomocnienia się.

### 5.4.3. Gospodarowanie przez burmistrzów nieruchomościami zlokalizowanymi na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego

**Skala umów udostępnienia nieruchomości w pasie nadbrzeżnym**

W latach 2020–2023 (do 31 marca) w gminie:

- Hel obowiązywała jedna umowa użyczenia (zawarta przed 2020 r.) oraz cztery umów dzierżawy (trzy zawarte w okresie objętym kontrolą i jedna przed tym okresem) dotyczące nieruchomości położonych w pasie technicznym. Cztery umowy zawarto na okres do trzech lat, a jedną powyżej trzech lat. Umowy te dotyczyły m.in. działalności rekreacyjno-sportowej oraz turystyczno-rekreacyjnej, obsługi ruchu turystycznego (w tym usług gastronomicznych), prowadzenia kąpieliska oraz wypożyczania sprzętu pływającego;
- Jastarnia obowiązywały:
  - o 77 umów dzierżawy nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego, z tego: 18 zawarto przed 1 stycznia 2020 r.<sup>244</sup>, a 59 w latach 2020–2023 (do 31 marca), odpowiednio: 27, 15, 10 i siedem. Umowy dzierżawy zawierano na okres od kilku dni do 10 lat (z wyjątkiem czterech – na czas nieokreślony) i dotyczyły przeznaczenia terenu głównie na prowadzenie: szkółek i wypożyczalni sprzętu wodnego, gastronomii, parkingów, placów zabaw dla dzieci, pola kempingowego i ładowiska,
  - o cztery umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego (wszystkie zawarto przed 1 stycznia 2020 r.<sup>245</sup>),
  - o 40 umów o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości położonych na obszarze pasa ochronnego (wszystkie zawarto przed 1 stycznia 2020 r.<sup>246</sup>),
- Władysławowo (w zakresie Półwyspu Helskiego) obowiązywało 14 umów dzierżawy i poddzierżawy nieruchomości położonych w obszarze pasa technicznego oraz jedna umowa oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w obszarze pasa ochronnego. W okresie objętym kontrolą zawarto sześć umów, w poszczególnych latach 2020–2022 kolejno

<sup>242</sup> Przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o ile nie prowadzi ona do zwiększenia obszaru oddziaływania obiektu poza działkę, na której budynek jest usytuowany.

<sup>243</sup> Wewnątrz i na zewnątrz użytkowanego budynku instalacji gazowych.

<sup>244</sup> W latach 1995–2019.

<sup>245</sup> W latach 1994–1999.

<sup>246</sup> W latach 1993–2008.

dwie, trzy i jedną umowę poddzierżawy nieruchomości położonych w pasie technicznym (trzy dotyczące przeznaczenia terenu na prowadzenie handlu obnośnego<sup>247</sup> i trzy na organizację wydarzeń sportowych). Przed 1 stycznia 2020 r. zawarto osiem umów dzierżawy (z przeznaczeniem na pięć pól kempingowych i jedno pole biwakowe<sup>248</sup> oraz jedno całoroczne miejsce aktywnego wypoczynku<sup>249</sup>) oraz jedną dotyczącą użytkowania wieczystego<sup>250</sup>.

**Skala umów sprzedaży nieruchomości w pasie nadbrzeżnym**

W latach 2020–203 (do 31 marca) w:

- Urzędzie Miasta Helu zawarto 21 umów sprzedaży nieruchomości położonych na obszarze pasa ochronnego: dziewięć w 2020 r., siedem w 2021 r., cztery w 2022 r. oraz jedną w 2023 r. (do 31 marca). Umowy dotyczyły: poprawy zagospodarowanej nieruchomości (osiem), lokali mieszkalnych (dziewięć), zabudowy mieszkalno-pensjonatowo-usługowej (dwie), budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego (jedna) oraz zabudowy mieszkaniowej z usługami i lokalami handlowymi (jedna);
- Urzędzie Miejskim w Jastarni zawarto 14 umów sprzedaży nieruchomości położonych na obszarze pasa ochronnego;
- Urzędzie Miejskim we Władysławowie zawarto dwie umowy zbycia nieruchomości położonych w pasie ochronnym, po jednej w latach 2021–2022.

W skontrolowanych urzędach gmin, w okresie objętym kontrolą nie zawarto umów sprzedaży nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego Półwyspu Helskiego.

**Dochody z tytułu umów**

W poszczególnych latach 2020–2023 (do 31 marca) z tytułu powyższych mów (udostępnienia i sprzedaży nieruchomości) osiągnięto następujące dochody, w gminie:

- Hel – kolejno 5016,3 tys. zł, 2771,0 tys. zł, 2944,3 tys. zł, 33,4 tys. zł, w tym najwięcej z tytułu sprzedaży – 5008,3 tys. zł, 2758,9 tys. zł, 2936,2 tys. zł, 33,4 tys. zł (100 %);
- Jastarnia – kolejno 3405,3 tys. zł, 4037,7 tys. zł, 2718,4 tys. zł, 1084,3 tys. zł, w tym najwięcej z tytułu dzierżawy – 2897,7 tys. zł, 2322,8 tys. zł, 1622,8 tys. zł, 446,4 tys. zł;
- Władysławowo – kolejno 795,5 tys. zł, 829,0 tys. zł, 2404,1 tys. zł, 17,7 tys. zł, w tym najwięcej w 2020 r. i 2021 r. z tytułu dzierżawy – 788,1 tys. zł, 811,4 tys. zł, a w 2022 r. i 2023 r. z tytułu sprzedaży – 1529,7 tys. zł i 17,7 tys. zł (100 %).

**Porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni**

Spośród objętych badaniem łącznie 64 umów, 42 zawarto w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a 22 bez takiego porozumienia, z tego w:

- Urzędzie Miasta Helu, z objętych badaniem 26 umów, przed zawarciem czterech umów dzierżawy oraz jednej umowy użyczenia nieruchomości położonych w pasie technicznym uzyskano wymagane porozumienia. Jednak zawarcie 21 umów sprzedaży nieruchomości położonych w pasie ochronnym odbyło się bez wymaganego porozumienia<sup>251</sup>;
- Urzędzie Miejskim w Jastarni wszystkie 30 umów (20 umów dzierżawy nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego i 10 umów sprzedaży nieruchomości położonych na obszarze pasa ochronnego), zawarto w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni,
- Urzędzie Miejskim we Władysławowie w przypadku:
  - o sześciu umów poddzierżawy nieruchomości zlokalizowanych na terenie pasa technicznego – działki, które były ich przedmiotem stanowiły własność Skarbu Państwa i zostały wydzierżawione gminie przez starostę puckiego, który uprzednio na mocy porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni uzyskał zgodę na oddanie w dzierżawę,

<sup>247</sup> Na okres ok. 1,5 miesiąca, trzech i czterech miesięcy.

<sup>248</sup> W latach 1997–1999 na okres od 14 lat do maksymalnie 30 lat.

<sup>249</sup> W 2009 r. na 19 lat.

<sup>250</sup> W 1994 r.

<sup>251</sup> Na łączną kwotę 10 664,7 tys. zł.



- jednej umowy zbycia nieruchomości zlokalizowanej w pasie ochronnym w trybie zamiany uzyskano porozumienie z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni,
- jednej umowy zbycia nieruchomości zlokalizowanej w pasie ochronnym na rzecz użytkownika wieczystego nie uzyskano porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni.

#### Przykłady

Łącznie 22 umowy sprzedaży<sup>252</sup> nieruchomości położonych w pasie ochronnym Półwyspu Helskiego zawarto bez porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, z tego:

- 21 – dziewięć w 2020 r., siedem w 2021 r., cztery w 2022 r. oraz jedną w 2023 r. (do 31 marca) Burmistrz oraz Zastępca Burmistrza Helu,
  - jedną (w 2021 r.) Burmistrz Władysławowa,
- co było niezgodne z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowił, że w odniesieniu do nieruchomości położonej na obszarze pasa ochronnego w razie jej sprzedaży wymagane jest porozumienie z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej.

#### Postanowienia umów w zakresie ochrony przyrody i pasa technicznego

W zakresie zapisów objętych badaniem umów udostępnienia i sprzedaży nieruchomości w:

- Urzędzie Miasta Helu stwierdzono, że nie naruszały przepisów dotyczących ochrony przyrody, w tym Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, Rezerwatu Przyrody „Helskie Wydmy”, zapisów wynikających z planów miejscowych<sup>253</sup>, a umowy udostępnienia również wymogów dotyczących pasa technicznego wynikających z art. 37 ust. 2 a ustawy o obszarach morskich RP i określonych w zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego;
- Urzędzie Miejskim w Jastarni, nie naruszały zapisów planów miejscowych<sup>254</sup>, przepisów dotyczących ochrony przyrody, wymogów dotyczących pasa technicznego określonych w art. 37 ust. 2a ustawy o obszarach morskich RP oraz zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego;
- Urzędzie Miejskim we Władysławowie w umowach poddzierżawy zobowiązano poddzierżawców do przestrzegania przepisów zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego, zawierającego wymogi dotyczące pasa technicznego określone w art. 37 ust. 2a ustawy o obszarach morskich RP, a w dwóch również zobowiązanie do przestrzegania przepisów dotyczących Nadmorskiego Parku Krajobrazowego.

#### Zapisy umów naruszające zakaz obowiązujący na terenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego

Ponadto spośród objętych badaniem w Urzędzie Miejskim we Władysławowie ośmiu umów (sześciu poddzierżawy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz dwóch umów zbycia działek stanowiących własność gminy wykazała), stwierdzono, że w trzech umowach poddzierżawy zawarto postanowienia dopuszczające możliwość wznoszenia jakichkolwiek obiektów budowlanych, co było niezgodne z zakazami obowiązującymi na terenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego.

#### Postanowienia umów poddzierżawy

W przypadku objętych badaniem w Urzędzie Miejskim we Władysławowie sześciu umów poddzierżawy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa stwierdzono, że:

- trzy umowy zawarto z przeznaczeniem na organizację wydarzeń sportowych, co było zgodne z postanowieniami umowy dzierżawy zawartej ze starostą puckim, natomiast w trzech umowach ich cel był inny niż umowy dzierżawy,
- w trzech umowach oddano w poddzierżawę działkę nie wyłączając obszaru przystani, co było niezgodne z umową dzierżawy zwartą ze starostą puckim

<sup>252</sup> O wartości 10 782,2 tys. zł.

<sup>253</sup> Dotyczy trzech umów sprzedaży nieruchomości zlokalizowanych w pasie ochronnym.

<sup>254</sup> Dotyczy 17 umów, z tego dziewięciu sprzedaży nieruchomości zlokalizowanych w pasie technicznym i ośmiu sprzedaży nieruchomości zlokalizowanych w pasie ochronnym.

oraz wbrew zapisom porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, a w dwóch z tych umów jako przedmiot poddzierżawy wskazano m.in. działkę, której gmina nie była dzierżawcą.

### Przykłady

W Urzędzie Miejskim we Władysławowie:

- w trzech umowach poddzierżawy nieruchomości znajdujących się terenie pasa technicznego z przeznaczeniem na organizację wydarzeń sportowych dopuszczono możliwość realizacji „jakiegokolwiek obiektu budowlanego”, podczas gdy zgodnie z postanowieniami zawartymi w § 4 ust. 2 pkt 4 w związku z § 3 pkt 8 uchwały w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego<sup>255</sup> dopuszczalne było lokalizowanie w trybie art. 29 ust. 1 pkt 12 Prawa budowlanego sezonowych obiektów budowlanych o powierzchni zabudowy do 150 m<sup>2</sup>;
- w trzech umowach poddzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczono na prowadzenie handlu obnośnego, co było niezgodne z zapisami umowy dzierżawy zawartej przez Burmistrza ze starostą puckim, zgodnie z którymi działki oddano w dzierżawę z przeznaczeniem na prowadzenie działalności o charakterze rekreacyjno-sportowym oraz gastronomicznym z możliwością poddzierżawy;
- w powyższych umowach oddano w dzierżawę działkę wraz z obszarem przystani, który zgodnie z umową dzierżawy powinien zostać wyłączony z poddzierżawy;
- w dwóch z powyższych umów wskazano m.in. działkę, której gmina nie była dzierżawcą.

### Tryb sprzedaży i udostępnienia nieruchomości

Objęte badaniem nieruchomości sprzedano i udostępniono z zachowaniem trybów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, z wyjątkiem jednego przypadku, tj. w:

- Urzędzie Miasta Helu spośród 10<sup>256</sup> zbadanych umów:
  - o dwie umowy sprzedaży zawarto po uzyskaniu wymaganej zgody rady gminy i przeprowadzeniu przetargu ustnego nieograniczonego, zgodnie z art. 37 ust. 1 i art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Postępowania zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad jawności i konkurencyjności;
  - o cztery<sup>257</sup> zawarto na okres do trzech lat w trybie bezprzetargowym, gdyż jego przeprowadzenie nie było wymagane, z tego jedną umowę zawarto bez uprzedniej zgody rady gminy, a w pozostałych trzech przypadkach taka zgoda nie była wymagana,
  - o cztery zawarto w trybie bezprzetargowym po uzyskaniu wymaganej w tym zakresie zgody rady gminy;
- Urzędzie Miejskim w Jastarni w przypadku:
  - o 10 umów sprzedaży, gmina zbyła nieruchomości w drodze bezprzetargowej, Rada Miejska Jastarni wyraziła zgodę na sprzedaż w ww. trybie na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy (w dziewięciu przypadkach) i art. 37 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy (w jednym przypadku),
  - o 20 umów dzierżawy: 13 udostępniono w drodze bezprzetargowej (w przypadkach tego wymagających Rada Miejska Jastarni, na podstawie art. 37 ust. 4 ww. ustawy, wyraziła zgodę na odstąpienie od przetargowego trybu ich zawarcia), siedem - w trybie przetargu ustnego nieograniczonego. Badane dwóch postępowań wykazało, że zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>258</sup>;

<sup>255</sup> 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, ze zm.).

<sup>256</sup> Czterech umów dzierżawy, jednej użyczenia, pięciu sprzedaży.

<sup>257</sup> Jedna umowa użyczenia oraz trzy umowy dzierżawy.

<sup>258</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2213.

- Urzędzie Miejskim we Władysławowie – zbycie dwóch nieruchomości stanowiących własność gminy Władysławowo przeprowadzono w trybie bezprzetargowym, o którym mowa w art. 37 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku ze zbyciem jednej nieruchomości w drodze zamiany, a drugiej na rzecz użytkownika wieczystego. Zbycie ww. nieruchomości zostało poprzedzone podjęciem uchwał przez Radę Miejską Władysławowa zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>259</sup> (dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”) oraz rokowaniami z nabywcami, o których mowa w art. 28 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Trzy umowy poddzierżawy zawarto po przeprowadzeniu przetargu (pisemnego nieograniczonego lub ustnego nieograniczonego), a trzy bez przetargu.

### Przykład

Burmistrz Helu 30 października 2020 r. zawarł umowę dzierżawy nieruchomości gruntowej bez gody Rady Miasta Helu, o której mowa w art. 18 ust 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Nieruchomość oddano w dzierżawę w celu zarządzania i zorganizowania kąpieliska strzeżonego z możliwością prowadzenia działalności turystyczno-rekreacyjnej.

### Wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub dzierżawy

Spośród udostępnionych i sprzedanych nieruchomości będących przedmiotem łącznie 48 umów, objęte 39 umowami ujęto w wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia i oddania w dzierżawę, z tego 35 podano do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>260</sup>, a w przypadku czterech stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie<sup>261</sup>. W przypadku dziewięciu umów nie było obowiązku sporządzania takiego wykazu, w tym, ponieważ umowy zawarto na czas oznaczony do trzech miesięcy, co było zgodne z art. 35 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami albo nie stanowiły zasobu gminy.

W wykazach (z wyjątkiem trzech<sup>262</sup>) określono elementy, o których mowa w art. 35 ust. 2 ww. ustawy.

### Przykłady

W Urzędzie Miasta Hel:

- informacji o zamieszczeniu trzech wykazów (z ośmiu zbadanych) dotyczących nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy, nie podano do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat pucki, na terenie którego położona była nieruchomość, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- w powyższych wykazach nie określono elementów, o których mowa w art. 35 ust. 2 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. zasad aktualizacji opłat a w jednym również elementów, o których mowa w art. 35 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, tj. oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości.

W Urzędzie Miasta we Władysławowie wykaz nieruchomości przeznaczonej do zbycia w trybie zamiany nie został zamieszczony na stronie internetowej Urzędu, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowił, że wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia podaje się do publicznej wiadomości m.in. poprzez jego zamieszczenie na stronie internetowej właściwego urzędu.

<sup>259</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

<sup>260</sup> Z tego dwie w gminie Władysławowo, 29 (wszystkie) w gminie Jastarnia i osiem w gminie Hel.

<sup>261</sup> Z tego jednej w gminie Władysławowo i trzech w gminie Hel.

<sup>262</sup> W gminie Hel.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie:  Czy organy administracji rządowej i samorządowej zapewniły skuteczną ochronę brzegów morskich na Półwyspie Helskim?
<b>Cele szczegółowe</b>	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy prawidłowo, rzetelnie i skutecznie planowano i realizowano zadania zapewniające ochronę brzegu morskiego na Półwyspie Helskim?</li> <li>2. Czy prawidłowo, rzetelnie i skutecznie nadzorowano, kontrolowano i egzekwowano przestrzeganie wymogów dotyczących wykorzystania pasa nadbrzeżnego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego?</li> <li>3. Czy prawidłowo kształtowano i prowadzono politykę przestrzenną na terenie pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego oraz określono sposób i warunki jego zagospodarowania?</li> <li>4. Czy organy administracji rządowej prawidłowo prowadziły postępowania administracyjne dotyczące wykorzystania pasa technicznego i brzegu morskiego na Półwyspie Helskim, a organy administracji samorządowej prawidłowo gospodarowały nieruchomościami zlokalizowanymi na obszarze pasa nadbrzeżnego tego Półwyspu?</li> </ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto siedem jednostek: Urząd Morski w Gdyni, Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Gdańsku, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, Urząd Miasta Helu, Urząd Miejski w Jastarni i Urząd Miejski we Władysławowie.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono w: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Urzędzie Morskim w Gdyni, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gdańsku i Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK);</li> <li>– Urzędzie Miasta Helu, Urzędzie Miejskim w Jastarni i Urzędzie Miejskim we Władysławowie na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).</li> </ul>
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Kontrolą objęto lata 2020–2023 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem – jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 6 kwietnia 2023 r. do 13 września 2023 r. <sup>263</sup>
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, wystąpiono o informacje w sprawach dotyczących wykorzystania pasa nadbrzeżnego na Półwyspie Helskim do Prokuratora Regionalnej w Gdańsku i Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku.  W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK pozyskano informacje m.in. od Ministra Infrastruktury, Ministra Klimatu i Środowiska i Marszałka Województwa Pomorskiego.
<b>Pozostałe informacje</b>	Kontrola pt. <i>Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim (P/23/052)</i> została podjęta z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

<sup>263</sup> Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

Do kontroli wytypowano w sposób celowych jednostki wykonujące kluczowe zadania dla ochrony brzegów na Półwyspie Helskim oraz urzędy wszystkich (trzech) miast położonych na Półwyspie Helskim.

Kontrolę realizowała Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku.

Wyniki kontroli przedstawiono w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych.

Do jednego wystąpienia pokontrolnego złożono zastrzeżenia. Spośród trzech zastrzeżeń dwa uwzględniono w części, a jedno oddalono.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 38 wniosków pokontrolnych<sup>264</sup>. Z informacji o sposobie wykonania wniosków wynika, że zrealizowano 20 wniosków, tj. 53 %, natomiast w trakcie realizacji było 13 wniosków, tj. 34 %. Dotychczas (według stanu na 17 listopada 2023 r.) nie przekazano informacji o stanie realizacji pięciu wniosków, tj. 13 %.

Finansowe skutki nieprawidłowości stwierdzone w kontroli wyniosły 10 822,3 tys. zł. Dotyczyły sprzedaży 22 nieruchomości położonych na obszarze pasa ochronnego, za łącznie 10 782,2 tys. zł, bez porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni wymaganego art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zawarcia trzech umów poddzierżawy nieruchomości o łącznej wartości 40,1 tys. zł m.in. na prowadzenie działalności innej niż określona w umowie dzierżawy.

#### Stan realizacji wniosków pokontrolnych

#### Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Morski w Gdyni	Wiesław Piotrkowski
2.		Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku	Radosław Iwiński
3.		Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	Dariusz Drelich
4.		Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku	Grzegorz Stosik
5.		Urząd Miasta Helu	Mirosław Wądołowski
6.		Urząd Miejski w Jastarni	Tyberiusz Narkowicz
7.		Urząd Miejski we Władysławowie	Roman Kuźel

<sup>264</sup> Zgodnie z prawomocnymi wystąpieniami pokontrolnymi.

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności/ opisowej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę: prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Morski w Gdyni	w formie opisowej	<p>planowanie i realizowanie zadań zapewniających ochronę brzegu morskiego na Półwyspie Helskim w zakresie określonym w wewnętrznych regulacjach oraz w ramach posiadanych zasobów finansowych i kadrowych, realizację „Programu ochrony brzegów morskich” w zakresie dotyczącym tego obszaru, terminowe przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego wybranych budowli w tym rejonie, terminowe wydanie objętych badaniem decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, prowadzenie w miarę możliwości kadrowych kontroli wykorzystania pasa technicznego Półwyspu Helskiego i ochrony brzegu morskiego w tym rejonie, nakładanie grzywien w przypadkach stwierdzenia wykroczeń, o których mowa w art. 60c ustawy o obszarach morskich RP i art. 81 Kodeksu wykroczeń, współpracowanie z innymi organami administracji publicznej, prawidłowe sporządzenie projektów planów ochrony: Zatoka Pucka (PLB220005) oraz Zatoka Pucka i Półwysp Helski (PLH220032) i przekazanie ich ministrowi właściwemu ds. środowiska</p>	<p>niewystarczający nadzór nad lokalizacją obiektów w pasie technicznym Półwyspu Helskiego oraz nad przestrzeganiem warunków określonych w decyzjach wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, niewszyczenie postępowań administracyjnych pomimo stwierdzenia na terenach pól kempingowych Półwyspu Helskiego popełnienia czynów skutkujących ewentualnym wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, niepodejmowanie działań zmierzających do zaprzestania naruszeń prawa własności Skarbu Państwa na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa w odniesieniu do gruntów objętych trwałym zarządzeniem Urzędu Morskiego w Gdyni oraz niedochodzenie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z tych terenów, niezrealizowanie w przypadku dziewięciu obiektów budowlanych wniosków i zaleceń pokontrolnych określonych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego, a w przypadku jednego z nich zrealizowanie jednego wniosku z opóźnieniem, niepowtarzanie w przypadku wykonanych sztucznych zasilen brzegu morskiego z wymaganą częstotliwością pomiarów batymetrycznych, w przekrojach ustalonych w czasie pomiaru wyjściowego oraz niedokumentowanie intensywności rozmyc i powstających ubytków materiału zasilającego, wydanie czterech decyzji zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innych celów niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska na podstawie niekompletnej dokumentacji oraz nieokreślenia w ośmiu takich decyzjach terminu na jaki zezwolono na takie wykorzystanie</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku	w formie opisowej	przeprowadzenie oględzin w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego oraz inspekcję na terenie rezerwatu Helskie Wydmy, w związku ze zgłoszonymi naruszeniami przepisów ustawy o ochronie przyrody i naruszeń na obszarach Natura 2000, udział w monitoringu przeprowadzonym przez Nadmorski Park Krajobrazowy, prawidłowe przeprowadzenie postępowania administracyjnego wszczętego w 2022 r., współpracowanie z innymi organami administracji publicznej w ramach prowadzonych spraw i postępowania administracyjnego dotyczącego naruszeń na obszarach Natura 2000	sprawowanie niewystarczającego nadzoru nad obszarami Natura 2000 na terenie Półwyspu Helskiego, co polegało na zaniechaniu planowania kontroli i nieprowadzeniu kontroli doraźnych na kempingach zlokalizowanych na Półwyspie Helskim, pomimo wpływających do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku informacji o stwierdzonej na ich terenie nieprawidłowości, niesporządzenie i nie ustanowienie planów zadań ochronnych dla części lądowej obszaru ochrony siedlisk Zatoka Pucka i Półwysp Helski (PLH220032) oraz Zatoka Pucka (PLB220005)
3.	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	w formie opisowej	wydawanie terminowo i na podstawie kompletnych wniosków decyzji o pozwoleniu na budowę na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego, terminowe rozpatrywanie kompletnych wniosków zgłoszeń budowy lub wykonania innych robót budowlanych w tym pasie, przekazywanie Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego kopii prawomocnych decyzji o pozwoleniu na budowę, prowadzenie wymaganych Prawem budowlanym rejestrów, współdziałanie z innymi organami w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy	niewprowadzanie na bieżąco do Rejestru Wniosków, Decyzji i Zgłoszeń oraz nieprzesłanie na bieżąco drogą elektroniczną organowi wyższego stopnia danych dotyczących 11 wniosków o pozwolenie na budowę, przekazanie Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego kopii prawomocnej decyzji umarzającej postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę ze zwłoką, tj. po upływie 146 dni od jej uprawomocnienia, co było niezgodne z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c Prawa budowlanego, wprowadzenie do ww. rejestru błędnej daty wycofania jednego wniosku o pozwolenie na budowę, a w przypadku jednego wniosku niewprowadzenie takiej daty wcale, sprawowanie niewystarczającego nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przez inwestorów obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowych obiektów budowlanych
4.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku	w formie opisowej	prawidłowe i rzetelne realizowanie planowych, a także doraźnych kontroli przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego w sprawach obiektów i robót budowlanych na terenie pasa technicznego oraz w portach morskich zlokalizowanych na obszarze Półwyspu Helskiego, współpracowanie z innymi organami administracji publicznej, prawidłowe realizowanie działań związanych z nakładaniem grzywien w drodze mandatu karnego oraz związanych z postępowaniem ze skargą, a także w zakresie egzekucji obowiązków nałożonych decyzją administracyjną	nieuzasadnione okresy niepodejmowania działań w toku dwóch postępowań administracyjnych, niewystarczający nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego w pasie technicznym Półwyspu Helskiego, w szczególności terenów pól kempingowych, gdyż nie planowano i nie przeprowadzano planowych kontroli na ich terenie
5.	Urząd Miasta Helu	w formie opisowej	prawidłowe kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na obszarze gminy Hel	rozpatrzenie ośmiu spraw z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a. oraz art. 51 ust. 2 w zw. z art. 64 ust 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>zapewnione m.in. przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz obowiązujące na części tego terenu miejscowe plany, zwrocenie się przy opracowywaniu planu miejscowego objętego badaniem do właściwych podmiotów o wymagane opinie i uzgodnienia, przedstawienie Wojewodzie Pomorskiemu uchwały dotyczącej ww. planu wraz z załącznikami, wydanie 15 decyzji o warunkach zabudowy po uzgodnieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, Dyrektorem Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku i Dyrektorem Regionalnym Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich, udostępnienie objętych badaniami nieruchomości stanowiących gminny zasób, zlokalizowanymi w pasie technicznym Półwyspu Helskiego w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, zawarcie w umowach dotyczących udostępniania nieruchomości zapisów nienaruszających wymogów dotyczących pasa technicznego wynikających z art. 37 ust 2a ustawy o obszarach morskich RP oraz określonych w zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego, prawidłowe wywieszenie na okres 21 dni w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej Urzędu wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy dotyczących 10 spraw, zapewnienie nadzoru, kontroli i egzekwowania wymogów dotyczących zagospodarowania terenów oraz wykorzystania nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego na terenie gminy</p>	<p>przeznaczonym, niezawiadomienie strony o niezatawieniu 13 spraw w terminie, w trybie art. 36 k.p.a., procedowanie jednej sprawy (niezakonczonej do 20 lipca 2023 r.) przez ponad dwa lata, czym przekroczone termin dwóch miesięcy określony w art. 35 § 3 k.p.a., zawarcie 21 umów sprzedaży nieruchomości położonych w pasie ochronnym bez wymaganego porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, wbrew wymogom art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieuwzględnienie w trzech wykazach wszystkich elementów wymaganych art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, niepodanie do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat pucki, na terenie którego położona była nieruchomość, informacji o zamieszczeniu trzech wykazów pomimo wymogu art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawarcie umowy dzierżawy bez wystąpienia o zgodę Rady pomimo wymogu z art. 18 ust 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym, niesporządzenie (do 29 czerwca 2023 r.) planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, pomimo wymogu art. 25 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami</p>
6.	Urząd Miejski w Jastarni	w formie opisowej	<p>prawidłowe kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej gminy Jastarnia na obszarze pasa nadbrzeżnego i określanie warunków jego zagospodarowania, dokonanie oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planów miejscowych, której wyniki przekazano Radzie Miejskiej Jastarni, uzgodnienie objętych badaniami projektów planów miejscowych oraz ich przekazanie do zaopiniowania właściwym organom, przedstawienie uchwały w sprawie planu miejscowego Wojewodzie Pomorskiemu, prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami zlokalizowanymi</p>	<p>zakończenie dwóch postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., niezawiadomienie (w ośmiu sprawach) stron tych postępowań o niezatawieniu sprawy w terminie, wraz z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaoglenia, pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 36 k.p.a., nieokreślenie (w jednej decyzji) warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikających z przepisów odrębnych, pomimo wymogu określonego w art. 54 pkt 2 ustawy</p>



Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego, sprzedaż nieruchomości położonych w pasie ochronnym oraz udostępnienie nieruchomości położonych w pasie technicznym, objętych badaniem, w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, zawarcie w tych umowach zapisów nienaruszających wymogów dotyczących pasa technicznego określonych w art. 37 ust. 2a ustawy o obszarach morskich RP oraz zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego, sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w dzierżawę, będących przedmiotem ww. umów, sprzedanie i udostępnienie nieruchomości z zachowaniem trybów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, prawidłowe zabezpieczenie interesów gminy w przypadku nieprzebiegania warunków wykorzystywania nieruchomości oraz umożliwiającej kontrolę ich przestrzegania – poprzez stosowne zapisy w umowach dzierżawy, włościwie (poza dwoma przypadkami) rozpatrywanie pism od innych organów administracji publicznej, w związku z nieprawidłowymi działaniami w pasie nadbrzeżnym</p>	<p>o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, niezamieszczenie (w dwóch decyzjach) pouczenia, o którym mowa w art. 51 ust. 2h w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, niesporządzenie (do 17 lipca 2023 r.) planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, niesprawowanie właściwego nadzoru i kontroli nad realizacją przez dzierżawcę pola kempingowego postanowień dwóch umów (z pięciu objętych badaniem), podczas gdy w trakcie oględzin NIK stwierdzono ich naruszenie, niepodjęcie do 7 lipca 2023 r. działań w celu załatwienia sprawy zgłoszonej w lipcu 2020 r. przez Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych Oddział: Nadmorski Park Krajobrazowy, nierzetelne sporządzenie wniosku do Urzędu Morskiego w Gdyni, poprzez zapisy stwarzające ryzyko, że ww. Urząd nie wyda decyzji umożliwiającej wykonanie prac objętych wnioskiem w terminie tam wskazanym, co spowodowało, że prace te nie zostały wykonane</p>
7.	Urząd Miejski we Władysławowie	<p>w formie opisowej</p>	<p>prawidłowe kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej gminy Władysławowo na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego, podjęcie działań w celu aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ustanawianie i zmienianie planów miejscowych obejmujących pas nadbrzeżny, uzgodnienie i przekazanie do zaopiniowania właściwym organom projektu aktualizacji powyższego studium oraz objętych badaniem projektów planów miejscowych, prawidłowe przedstawienie Wojewodzie Pomorskiemu projektów uchwał dotyczących powyższych planów, zawarcie jednej (z dwóch objętych badaniem) umowy zbycia nieruchomości znajdującej się w pasie ochronnym w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, zawarcie wszystkich (sześciu) objętych badaniem umów poddzierżawy za zgodą Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni udzieloną dzierżawcy, zobowiązanie w powyższych umowach poddzierżawców do przestrzegania przepisów zawartych w zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni</p>	<p>zawarcie jednej umowy zbycia nieruchomości znajdującej się w pasie ochronnym bez porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, w trzech umowach poddzierżawy, przeznaczonych nieruchomości niezgodnie z umową dzierżawy, uwzględnienie w dwóch umowach poddzierżawy działki, która nie była przedmiotem umowy dzierżawy, niewyłączenie w trzech umowach poddzierżawy z ich przedmiotu obszaru przystani zgodnie z warunkiem wskazanym w umowie dzierżawy, niezamieszczenie wykładu jednej nieruchomości przeznaczonej do zbycia na stronie internetowej Urzędu, dopuszczenie w przypadku trzech umów poddzierżawy możliwości wznoszenia jakichkolwiek obiektów budowlanych, wbrew zakazom dotyczącym Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, nie zawarcie w jednym z planów wykorzystania zasobu nieruchomości danych wymaganych art. 25 ust. 2a pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, niezapewnienie użytkownika nieruchomości objętych jedną umową dzierżawy zgodnie z jej postanowieniami, nie sprawdzenie, czy odpady, o których poinformowały inne</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego oraz zawarcie w nich postanowień na wypadek nieprzebrzeżenia warunków wykorzystania nieruchomości oraz umożliwiającej kontrole przestrzegania tych warunków, w trzech umowach poddzierżawy przeznaczanie nieruchomości zgodnie z umową dzierżawy, sporządzenie wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia, które zawierały elementy wymagane art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i podanie informacji o ich zamieszczeniu do publicznej wiadomości, zbycie obydwu objętych badaniem nieruchomości w trybie bezprzetargowym zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, sporządzenie planów wykorzystania zasobu nieruchomości, w tym jednego zawierającego wszystkie wymagane elementy, przeprowadzenie kontroli korzystania, w tym przestrzegania warunków umownych udostępnionych nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego, współdziałanie z innymi organami administracji publicznej w zakresie wyjaśnienia stanu prawnego nieruchomości wchodzących do zasobu gminy, przeciwdziałania i likwidacji samowoli budowlanej na terenie gminy</p>	<p>podmioty, których składowanie stwierdzono podczas przeprowadzonych kontroli zostały usunięte, niepodejmowanie rzetelnych działań w celu zweryfikowania przekazanych informacji na temat zagospodarowania obiektów zlokalizowanych na Półwyspie Helskim i stwierdzonych odpadów, niekorzystanie z prawa do kontroli, o których mowa w art. 40 ust. 3 ustawy o usługach hotelarskich i niewykrycie m.in. świadczenia usług hotelarskich w obiekcie nie wpisanym do właściwej ewidencji</p>

\*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

### Analiza stanu prawnego Pas nadbrzeżny

Pasem nadbrzeżnym jest obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego, w skład którego wchodzi:

- pas techniczny stanowiący strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; przeznaczony do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska (art. 36 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich RP);
- pas ochronny obejmujący obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego (art. 36 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ww. ustawy).

Pas techniczny może być wykorzystywany do innego celu niż określony w art. 36 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, za zgodą właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego, wydaną w drodze decyzji, która jednocześnie określa warunki takiego wykorzystania (art. 37 ust. 1 ww. ustawy). Zasady udzielania tej zgody określono w art. 37 ust. 1da–1g ww. ustawy).

Ponadto na obszarze pasa technicznego zabrania się:

- tworzenia obwodów łowieckich (art. 37 ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP),
- zaśmiecania i zanieczyszczania terenu (art. 37 ust. 2a pkt 1 ww. ustawy);
- bez zgody, o której mowa w art. 37 ust. 1 ww. ustawy rozpalania ogniska na plaży i używania pojazdu silnikowego lub zaprzęgowego lub motoroweru (art. 37 ust. 2a pkt 2 lit. a i b ww. ustawy);
- nie będąc do tego upoważnionym, przebywania na terenach (ogrodzonych lub oznakowanych) objętych pracami hydrotechnicznymi lub pomiarowymi, zagrożonych erozją, pożarem i innymi zdarzeniami, w szczególności skażeniami, zanieczyszczeniami lub obecnością niebezpiecznych przedmiotów (art. 37 ust. 2a pkt 3 ww. ustawy).

Kolejne zakazy na obszarze pasa technicznego określono, w wydanym przez Dyrektora Urzędu Morskiego, na podstawie art. 48 ust. 1 ww. ustawy, zarządzeniu w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego.

Granice pasa technicznego i pasa ochronnego określa dyrektor urzędu morskiego.

Uzgodnienia z dyrektorem urzędu morskiego wymagają m.in.: decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzje o pozwoleniu na budowę, projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dotyczące m.in. pasa technicznego i pasa ochronnego (art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich RP)<sup>265</sup>.

Zgodnie z art. 228 Prawa wodnego utrzymywanie brzegu morskiego polega na budowie, utrzymywaniu i ochronie umocnień brzegowych oraz utrzymywaniu wydm i zalesień ochronnych w obrębie pasa technicznego.

### Formy ochrony przyrody

Na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego oraz na obszarach morskich w tym rejonie ustanowiono formy ochrony przyrody, w tym:

- obszary Natura 2000, w tym specjalny obszar ochrony siedlisk Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032)<sup>266</sup> i obszar specjalnej ochrony ptaków Zatoka Pucka (kod obszaru PLB220005)<sup>267</sup>;
- Nadmorski Park Krajobrazowy;
- użytek ekologiczny Torfowe Kłyle;
- rezerwat przyrody „Helskie wydmy”, dla którego ustalono plan ochrony.

<sup>265</sup> W brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.

<sup>266</sup> Wyznaczony rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 października 2021 r. w sprawie specjalnego obszaru ochrony siedlisk Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) (Dz. U. z 2022 r. poz. 80).

<sup>267</sup> Określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. Nr 25, poz. 133, ze zm.).

### Zapobieganie szkodom w środowisku i naprawa szkód w środowisku

Zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku określono w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku.

Organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 7 ust.1 ww. ustawy). Organem wyższego stopnia w stosunku do regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (art. 7a ww. ustawy).

Przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska (art. 6 pkt 11 ww. ustawy).

Regionalny dyrektor ochrony środowiska dokonuje kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne na zasadach określonych w art. 123 ustawy o ochronie przyrody.

W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze (art. 9 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku). W przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do: podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego opanowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczenia lub innych szkodliwych czynników; podjęcia działań naprawczych (art. 9 ust. 2 pkt 1 i 2 ww. ustawy).

Podmiot korzystający ze środowiska uzgadnia warunki przeprowadzenia działań naprawczych z organem ochrony środowiska (art. 13 ust. 1 ww. ustawy). Uzgodnienie warunków tych działań następuje w drodze decyzji określającej m.in. stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko, zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych oraz termin rozpoczęcia i zakończenia działań naprawczych (art. 13 ust. 3 ww. ustawy). Decyzję wydaje się po zasięgnięciu opinii organów, o których mowa w art. 13 ust. 6 pkt 1-8 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku.

Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska lub w przypadku, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ww. ustawy<sup>268</sup>, podmiot korzystający ze środowiska lub władający powierzchnią ziemi nie podejmie działań zapobiegawczych lub nie uzgodni działań naprawczych, organ ochrony środowiska, wzywa go do przedłożenia w określonym terminie wniosku o uzgodnienie warunków przeprowadzenia odpowiednio działań zapobiegawczych lub naprawczych (art. 15 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy) albo w drodze decyzji, nakłada na niego obowiązek przeprowadzenia tych działań (art. 15 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy). Organ ochrony środowiska podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, lub egzekucja okazała się bezskuteczna, albo gdy z uwagi na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku jest konieczne natychmiastowe podjęcie tych działań (art. 16 pkt 1 i 2 ww. ustawy).

<sup>268</sup> Tj. gdy bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi.

Organ ochrony środowiska jest obowiązany przyjąć od każdego zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku (art. 24 ust. 1 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 24 ust. 5 ww. ustawy organ ochrony środowiska, uznając za uzasadnione zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, postanawia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2, albo w przypadkach, o których mowa w art. 16, podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze.

W przypadkach, o których mowa w art. 16 (podjęcia przez organ ochrony środowiska działań zapobiegawczych lub naprawczych), organ ochrony środowiska żąda (w drodze decyzji, o której mowa w art. 24 ust. 4 ww. ustawy) od podmiotu korzystającego ze środowiska zwrotu poniesionych przez siebie kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych (art. 23 ust. 1 ww. ustawy). Wydatki zaliczane do kosztów działań zapobiegawczych i naprawczych określono w art. 21 tej ustawy. Organ ochrony środowiska może odstąpić od żądania zwrotu całości lub części kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie został zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, lub egzekucja okazała się bezskuteczna lub gdy koszt postępowania egzekucyjnego jest wyższy niż kwota możliwa do odzyskania (art. 23 ust. 2 ww. ustawy). Roszczenia przedawniają się z upływem 5 lat od dnia zakończenia tych działań lub ustalenia sprawcy bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku (art. 23 ust. 3 ww. ustawy). Do należności z tytułu obowiązku uiszczenia kosztów działań zapobiegawczych lub naprawczych stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej, z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują organowi ochrony środowiska (art. 23 ust. 5 ww. ustawy).

Na obszarze, na którym występuje bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć na podmiot korzystający ze środowiska prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, która jest przyczyną bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, obowiązek prowadzenia pomiarów zawartości substancji w glebie, ziemi lub wodzie lub monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej (art. 20 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom).

### **Ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000**

Do zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska należy ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody, na zasadach i w zakresie określonych ustawą o ochronie przyrody (art. 131 ust. 1 pkt 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku).

Nadzór nad obszarem Natura 2000 lub obszarem znajdującym się liście proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty przekazywanej Komisji Europejskiej przez ministra właściwego do spraw ochrony środowiska, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów, sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska lub na obszarach morskich – dyrektor urzędu morskiego.

Sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 sporządza projekt planu zadań ochronnych na okres 10 lat; pierwszy projekt sporządza się w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków (art. 28 ust. 1 ww. ustawy). Dla proponowanego obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty, sprawujący nadzór może sporządzić projekt planu zadań ochronnych na okres 10 lat (art. 28 ust. 2 ww. ustawy).

Regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których

ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 zawiera m.in.: opis granic obszaru i mapę obszaru Natura 2000, identyfikację istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk będących przedmiotami ochrony, a także cel i działania ochronne ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania (art. 28 ust. 10 ww. ustawy). Plan zadań ochronnych może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony tych siedlisk przyrodniczych lub gatunków roślin i zwierząt (art. 28 ust. 5 ww. ustawy).

W art. 28 ust. 11 ww. ustawy wskazano wyjątki od obowiązku sporządzenia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 lub jego części.

Plan zadań ochronnych ustanowiony w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska traci moc w przypadku ustanowienia planu ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 28 ust. 12 ww. ustawy).

Projekt planu ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części sporządza sprawujący nadzór nad obszarem (art. 29 ust. 1 ww. ustawy).

Zakres planu określono w art. 29 ust. 8 ww. ustawy. W art. 29 ust. 9 ww. ustawy określono fakultatywne elementy zakresu zadań ochronnych, o których mowa w ust. 8 pkt 5 ww. ustawy.

Sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 sporządza i przekazuje Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, co 6 lat w odniesieniu do specjalnego obszaru ochrony siedlisk oraz co 3 lata w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków, ocenę realizacji ochrony tego obszaru, zawierającą informacje dotyczące podejmowanych działań ochronnych oraz wpływu tych działań na stan ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, a także wyniki monitorowania i nadzoru tych działań (art. 31 ww. ustawy).

Regionalny dyrektor ochrony środowiska koordynuje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania (art. 32 ust. 3 ww. ustawy).

Na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody na obszarach Natura 2000 zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami. Jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000 (art. 34 ust. 1 ww. ustawy).

Jeżeli działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszaru znajdującego się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zostały podjęte bez uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 34, lub uzgodnienia lub decyzji, o których mowa w art. 35a, regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – 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 ww. ustawy).

Jeżeli działania na obszarze Natura 2000 zostały podjęte sprzecznie z ustaleniami planu zadań ochronnych lub planu ochrony, regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, wydaje decyzję, o której mowa w ust. 1, chyba że przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wykazała brak znaczącego negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym na cele działań ochronnych określone w planie zadań ochronnych lub planie ochrony, albo mimo znaczącego negatywnego oddziaływania spełnione są przesłanki, o których mowa w art. 34 (art. 37 ust. 1 ww. ustawy).

### **Struktura i zadania administracji budowlanej**

Administracja budowlana działa w dwóch obszarach: administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Podstawowe obowiązki administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego regulują przepisy Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 Prawa budowlanego zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonują starosta, wojewoda i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Natomiast zadania nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 80 ust. 2 ww. ustawy zgodnie wykonują powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w art. 29–31. W art. 29 ust. 1 i 2 wskazano budowy, a w ust. 3 i 4 ww. ustawy roboty budowlane, które nie wymagają decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymagają zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 Prawa budowlanego. Definicje obiektu budowlanego, budynku, budowli, budowy i robót budowlanych określono w art. 3 pkt – odpowiednio – 1, 2, 3, 6 i 7 Prawa budowlanego.

Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane m.in. po uprzednim: przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku; uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów (art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego).

Decyzje o pozwoleniu na budowę, dotyczące między innymi pasa technicznego oraz pasa ochronnego, wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich RP).

Przepis art. 36 ust. 1 Prawa budowlanego wskazuje wymagania, jakie w razie potrzeby właściwy organ określa w decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż trzy lata. Rozpoczęcie albo wznowienie budowy w tych przypadkach może nastąpić po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę albo decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych (art. 37 ww. ustawy). Zgodnie z art. 38 Prawa budowlanego decyzję o pozwoleniu na budowę właściwy organ przesyła niezwłocznie wójtowi albo organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy w przypadku obiektu budowlanego lub jego części będącego w budowie albo wybudowanego: bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Jeżeli w wyniku budowy występuje

stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, w postanowieniu o wstrzymaniu budowy organ nadzoru budowlanego nakazuje bezzwłocznie: zabezpieczenie obiektu budowlanego lub terenu, na którym prowadzona jest budowa, oraz usunięcie stanu zagrożenia (art. 48 ust. 2 ww. ustawy). Pozostałe przesłanki wstrzymania robót budowlanych określono w art. 50 ust. 1 ww. ustawy.

Do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, można przystąpić (o ile nie było wymagane, zgodnie z art. 55–57 ww. ustawy uzyskanie pozwolenia na użytkowanie), po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji (art. 54 ust. 1 ww. ustawy).

Złożenie w organie nadzoru budowlanego wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie jest jednocześnie wezwaniem organu do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli. Organ nadzoru budowlanego może w pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Organ nadzoru budowlanego odmawia wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego w przypadku niespełnienia wymagań.

W rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych<sup>269</sup> określono warunki techniczne użytkowania morskich budowli hydrotechnicznych oraz szczegółowy zakres kontroli tych budowli.

### **Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne**

Podstawowym aktem prawnym, normującym sposób gospodarowania przestrzenią, jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która określa zasady m.in. kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 ust. 1).

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1).

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1).

Kwestie dotyczące planowania przestrzennego w gminie uregulowano w rozdziale 2 ww. ustawy. Elementy podlegające uwzględnianiu i określaniu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określono w art. 10. Procedura planistyczna studium została określona w art. 11. Przy czym przepisy art. 9–13 zostały uchylone ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw<sup>270</sup>, która weszła w życie w dniu 24 września 2023 r. Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta albo burmistrza uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przed podjęciem ww. uchwały, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności

<sup>269</sup> Dz. U. Nr 206 poz. 1516.

<sup>270</sup> Dz. U. poz. 1688.



przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych (art. 14 ust. 15). Procedurę planistyczną planu określono w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zasady opiniowania i uzgadniania projektu aktu planistycznego określono w art. 24. Termin opinii i uzgodnień dotyczących projektu aktu planistycznego określono w art. 25 tej ustawy. Kwestie dotyczące lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalania warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji określono w rozdziale 5 ww. ustawy.

### **Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego**

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; natomiast sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym).

Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 3, 8 i 11 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu dotyczące lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje się po uzgodnieniu z dyrektorem właściwego urzędu morskiego w odniesieniu m.in. do obszarów pasa technicznego oraz pasa ochronnego, z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – w odniesieniu do obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody innych niż położone w granicach parku narodowego i jego otuliny oraz z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich – w odniesieniu do obszarów, o których mowa w art. 169 ust. 2 pkt 2 Prawa wodnego, w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Przepisy te stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy (art. 64 ust. 1 ww. ustawy).

### **Gospodarowanie nieruchomościami**

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego określono w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z przepisami powyższej ustawy:

- gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 25 ust. 1);
- przez gminny zasób nieruchomości należy rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy (art. 4 pkt 2);
- gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego odbywa się w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12);
- z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji (art. 13 ust. 1);
- w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach morskiego pasa nadbrzeżnego wymagane jest porozumienie z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej, w razie:
  - sprzedaży, oddawania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę – na obszarze pasa technicznego (art. 19 ust. 2 pkt 1);
  - sprzedaży lub oddawania w użytkowanie wieczyste – na obszarze pasa ochronnego. (art. 19 ust. 1 pkt 2);

- w przypadku naruszenia przepisów art. 19 ust. 2, strony umowy ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych (art. 19 ust. 3);
- gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto m.in. na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu (art. 25 ust. 2);
- plany wykorzystania zasobu, opracowuje się na okres trzech lat (art. 25 ust. 2a);
- zawartość planu określono w art. 25 ust. 2a pkt 1-3;
- sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste i przeniesienie tego prawa w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej. (art. 27);
- pozostałe zasady sprzedaży i oddania w użytkowanie określono w pozostałych przepisach rozdziału 3 oraz w rozdziale 4;
- właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. (art. 35 ust. 1);
- obowiązek sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości nie dotyczy oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas oznaczony do 3 miesięcy. Wykaz sporządza się i podaje do publicznej wiadomości, jeżeli po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 miesięcy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. (art. 35 ust. 1b);
- niezbędne elementy wykazu określono w art. 35 ust. 2.

W zakresie nieruchomości, stanowiących własność Skarbu Państwa, położonych na obszarze pasa nadbrzeżnego należy zauważyć, że pas nadbrzeżny zalicza się na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju<sup>271</sup>, do strategicznych zasobów naturalnych kraju, które nie podlegają przekształceniom własnościowym.

### **Obiekty hotelarskie i inne obiekty, w których są świadczone usługi hotelarskie**

Warunki świadczenia usług hotelarskich określono w ustawie o usługach hotelarskich.

Zgodnie z art. 3 pkt 8 tej ustawy, usługi hotelarskie to krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych.

Usługi hotelowe mogą być świadczone w:

- obiektach hotelarskich, których rodzaje określono w art. 36 ustawy o usługach hotelarskich, do których należą m.in.:
  - o kempingi (campingi) – obiekty strzeżone, umożliwiające nocleg w namiotach, samochodach mieszkalnych (campobusach) i przyczepach samochodowych, przyrządzanie posiłków, parkowanie samochodów, a także świadczące usługi związane z pobytem klientów; obiekty te mogą dodatkowo umożliwiać nocleg w domkach turystycznych lub innych obiektach stałych (art. 36 pkt 4 ww. ustawy);
  - o pola biwakowe – obiekty niestrzeżone, umożliwiające nocleg w namiotach (art. 36 pkt 8 ww. ustawy);
- inne obiekty, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, w tym wynajmowane przez rolników pokoje i miejsca na ustawianie namiotów

<sup>271</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1235).

w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia, o których mowa w art. 45 pkt 4 ww. ustawy, oraz wymagania określone w art. 35 ust. 1 pkt 2 (art. 35 ust. 3 ww. ustawy).

Zaszeregowania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów dokonuje oraz prowadzi ich ewidencję marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce położenia obiektu hotelarskiego, z zastrzeżeniem, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia obiektu dokonuje zaszeregowania i prowadzi ewidencję pól biwakowych oraz prowadzi ewidencję obiektów świadczących usługi hotelarskie w rozumieniu art. 35 ust. 2 i 3 ww. ustawy (art. 38 ust. 1–3 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ww. ustawy przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich w obiekcie hotelarskim, o którym mowa w:

- art. 35 ust. 1, przedsiębiorca jest obowiązany uzyskać zaszeregowanie tego obiektu do odpowiedniego rodzaju i kategorii;
- art. 35 ust. 2, przedsiębiorca lub rolnik zamierzający świadczyć usługi hotelarskie w gospodarstwie rolnym jest obowiązany zgłosić ten obiekt do ewidencji wymienionej w art. 38 ust. 3.

Marszałek województwa może, w drodze postanowienia, zezwolić na rozpoczęcie świadczenia usług hotelarskich przez przedsiębiorcę, który otrzymał promesę, po złożeniu przez niego kompletnego wniosku o zaszeregowanie obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii. (art. 39a ust. 7).

Wymagania co do wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług dla kempingów (campingów) i pól biwakowych określono w załączniku nr 3 do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 45 ustawy o usługach hotelarskich. Minimalne wymagania co do wyposażenia innych obiektów, świadczących usługi hotelarskie, o których mowa w art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o usługach hotelarskich, określono w załączniku nr 7 do ww. rozporządzenia.

Zakres i zasady kontroli obiektów hotelarskich określono w art. 40 i 41 ustawy o usługach hotelarskich oraz w § 8–11 ww. rozporządzenia wykonawczego do ustawy o usługach hotelarskich.

Na podstawie art. 40 ust. 3 ww. ustawy marszałek województwa oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) mają prawo kontrolować, w zakresie swojej właściwości miejscowej, przestrzeganie wymagań, określonych w art. 35 tej ustawy, w stosunku do wszystkich obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. Jeżeli obiekt, pozostający poza ewidencją organu dokonującego kontroli, nie spełnia wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których został zaszeregowany, lub minimalnych wymagań dla innych obiektów świadczących usługi hotelarskie, organ kontrolujący zawiadamia organ prowadzący ewidencję obiektu.

### **Przepisy karne**

Czyny karalne na obszarze pasa technicznego określone w art. 60c ustawy o obszarach morskich RP to m.in.: zaśmiecanie lub zanieczyszczanie terenu, rozpalanie ogniska na plaży bez zgody właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego oraz używanie pojazdu silnikowego lub zaprzęgowego lub motoroweru bez uprawnienia do wjazdu albo bez zgody właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego. Zgodnie z art. 60d ust. 1 ww. ustawy orzekanie w sprawach o czyny, określone w ww. przepisie, następuje w trybie przewidzianym w przepisach ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>272</sup> (dalej: „k.p.o w.”).

Sankcje za naruszenie przepisów ustawy o ochronie przyrody określono w rozdziale 11 powyższej ustawy. Orzekanie w sprawach czynów, o których mowa w art. 127, art. 130a i art. 131 ww. rozdziału (dotyczących m.in. umyślnego

<sup>272</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1124, ze zm.

naruszania zakazów obowiązujących w rezerwach przyrody i parkach krajobrazowych oraz niszczenia siedlisk roślin lub zwierząt objętych ochroną gatunkową), następuje na podstawie przepisów k.p.o w.

Sankcje za naruszenie przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku określono w art. 28 i 29 tej ustawy, a orzekanie w sprawach o te czyny następuje również na podstawie przepisów k.p.o w.

Sankcje za naruszenie przepisów Prawa budowlanego określono w rozdziale 9 Prawa budowlanego.

Za czyny, określone w art. 91 i 91a Prawa budowlanego (w tym m.in. udaremnianie określonego ww. ustawą czynności organów administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego, oraz niespełnienie obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytych stanie technicznym lub niezapewnienia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego), przewidziano odpowiedzialność karną.

Orzekanie w sprawach o czyny, określone w art. 92 i art. 93 (dotyczące m.in. niespełniania, określonego w art. 70 ust. 1, obowiązku usunięcia stwierdzonych uszkodzeń lub uzupełnienia braków, mogących spowodować niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska, oraz wykonywania robót budowlanych w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę bądź w zgłoszeniu budowy lub rozbiórki, bądź istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu), następuje na podstawie przepisów k.p.o w. (art. 94 Prawa budowlanego).

Zgodnie z Kodeksem wykroczeń:

- kto niszczy lub uszkadza urządzenia służące do ochrony brzegów wód morskich lub śródlądowych, a w szczególności wszelkie umocnienia lub roślinność ochronną, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany (art. 81);
- kto świadcząc usługi hotelarskie używa nazw rodzajowych lub określenia kategorii obiektów hotelarskich bez decyzji lub niezgodnie z decyzją (art. 60<sup>1</sup> § 4 pkt 2), świadcząc usługi hotelarskie, używa oznaczeń, które mogą wprowadzić klientów w błąd co do rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego (art. 60<sup>1</sup> § 4 pkt 2a), wbrew obowiązkowi świadczy usługi hotelarskie w obiekcie niezgłoszonym do ewidencji (art. 60<sup>1</sup> § 4 pkt 3), świadczy usługi hotelarskie wbrew decyzji nakazującej wstrzymanie ich świadczenia (art. 60<sup>1</sup> § 4 pkt 4), podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

### **Grzywny nakładane w drodze mandatów karnych**

Zgodnie z art. 95 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach wykroczeń postępowanie mandatowe prowadzi Policja, a inne organy, gdy przepis szczególny tak stanowi. Do takich przepisów należy m.in.:

- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>273</sup>, zgodnie z którym pracownicy organów nadzoru budowlanego są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 93 Prawa budowlanego;
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 października 2002 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które pracownicy organów administracji morskiej są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, oraz zasad i sposobu wydawania upoważnień<sup>274</sup> – dotyczy odpowiedzialności za wykroczenia popełnione na obszarze morskiego pasa technicznego określone w art. 81 i art. 161 Kodeksu wykroczeń.

Na podstawie art. 60d ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP pracownicy terenowego organu administracji morskiej mają prawo do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 60a–60c ww. ustawy.

<sup>273</sup> Dz. U. Nr 174 poz. 1423.

<sup>274</sup> Dz. U. Nr 174 poz. 1429.

Powyższe grzywny stanowią dochód budżetu państwa. Organem uprawnionym do poboru należności z tytułu tych grzywien jest właściwy naczelnik urzędu skarbowego (art. 100 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia), którym zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie właściwości miejscowej naczelnika urzędu skarbowego uprawnionego do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego<sup>275</sup>, jest Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

Organ uprawniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego:

- prowadzi ewidencję formularzy mandatu karnego oraz przydzielonych serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego (art. 100 § 7 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia);
- sporządza informację dotyczącą liczby otrzymanych i wykorzystanych formularzy mandatu karnego oraz liczby przydzielonych i wykorzystanych serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego i przekazuje właściwemu miejscowo dyrektor izby administracji skarbowej (art. 100 § 10 ww. Kodeksu);
- sporządza informację dotyczącą danych objętych formularzem mandatu karnego oraz uiszczonych i nieuiszczonych grzywien i przekazuje ją za pośrednictwem systemu teleinformatycznego Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu (art. 100 § 11 ww. Kodeksu).

Sposób zaopatrywania, dystrybucji i rozliczania formularzy mandatu karnego oraz przydziału i rozliczania serii i numerów mandatów generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, tryb i szczegółowy zakres współpracy, o której mowa w art. 100 § 9 oraz tryb i terminy przekazania oraz szczegółowy zakres informacji, o których mowa w § 10 i 11, określono w rozporządzeniu w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego.

### Postępowanie egzekucyjne w administracji

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>276</sup> reguluje sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków, o których mowa w art. 2 tej ustawy oraz prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania tych obowiązków.

Zgodnie z art. 2 § 1 tej ustawy egzekucji administracyjnej podlegają następujące obowiązki:

- grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej (art. 2 § 1 pkt 2);
- należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw (art. 2 § 1 pkt 5). Do takich obowiązków należą należności przekazane do egzekucji na podstawie art. 59g ust. 3 Prawa budowlanego, tj.:
  - o kara, o której mowa w art. 59f ust. 1 ww. ustawy w związku z art. 59g ust. 1,
  - o kara, o której mowa w art. 59i ust. 4 i 6 w związku z art. 59i ust. 11;
- koszty egzekucyjne i koszty upomnienia (pkt 9a);
- obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (pkt 10).

Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególnie zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (art. 3 § 1).

<sup>275</sup> Dz. U. poz. 1977.

<sup>276</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).

Zgodnie z art. 5 § 1 ww. ustawy uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 jest: w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego – właściwy do orzekania organ I instancji (art. 5 § 1 pkt 1); w odniesieniu do grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, stanowiących dochód budżetu państwa – właściwy naczelnik urzędu skarbowego (art. 5 § 1 pkt 5).

W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy (art. 6 § 1).

Przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku (art. 6 § 1b).

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej określił, na podstawie art. 6 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w rozporządzeniu z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>277</sup>: formy działań informacyjnych, o których mowa w § 1b, przypadki, w których mogą być te działania podejmowane, oraz sposób ich ewidencjonowania, mając na względzie zapewnienie efektywności tych działań; tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności, o których mowa w § 1, mając na względzie zapewnienie terminowości i prawidłowości przesyłania zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1, a także kierowania do organu egzekucyjnego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych (art. 6 § 2 pkt 1 i 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia (art. 15 § 1 ww. ustawy).

Zastosowanie środka egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym nie stoi na przeszkodzie wymierzeniu kary w postępowaniu karnym, w sprawach o wykroczenia lub dyscyplinarnym za niewykonanie obowiązku (art. 16 ww. ustawy).

Naczelnik urzędu skarbowego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz do zabezpieczania takich należności w trybie i na zasadach określonych w dziale IV, z zastrzeżeniem § 2–8 (art. 19 § 1).

Zgodnie z art. 20, organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jest: wojewoda (pkt 1); właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji i postanowień z zakresu administracji publicznej wydawanych przez samorządowe jednostki organizacyjne (pkt 2); kierownik

<sup>277</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 2083).

wojewódzkiej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w imieniu własnym lub wojewody decyzji i postanowień (pkt 3); kierownik powiatowej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień (pkt 4).

Przepisy działu II regulują kwestie egzekucji należności pieniężnych, a działu III egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.

### 6.3. 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 2023 r. poz. 960, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. z 2016 r. poz. 678).
3. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.).
4. 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 2023 r. poz. 1094, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).
12. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1944, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.).
17. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2022 r. poz. 1124, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.).
19. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).
20. Ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz. U. z 2023 r. 1587, ze zm.).
21. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, ze zm.).
22. Ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne z dnia 17 maja 1989 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.).
23. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1589).
24. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 24 grudnia 2019 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz wykazu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku (Dz. U. poz. 2545), uchylone z dniem 3 grudnia 2022 r.
25. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 listopada 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz wykazu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku (Dz. U. poz. 2368).



26. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 października 2002 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które pracownicy organów administracji morskiej są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, oraz zasad i sposobu wydawania upoważnień (Dz. U. Nr 174 poz. 1429).
27. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 września 2022 r. w sprawie minimalnych poziomów bezpieczeństwa brzegu morskiego oraz przebiegu granicznej linii ochrony brzegu morskiego (Dz. U. poz. 1998).
28. 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).
29. Rozporządzenia 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.).
30. Rozporządzenia 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.).
31. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 października 2021 r. w sprawie specjalnego obszaru ochrony siedlisk Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) (Dz. U. z 2022 r. poz. 80).
32. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. Nr 25, poz. 133, ze zm.).
33. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 174 poz. 1423).
34. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego, mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego oraz podmiotów nabywających odpłatnie formularze mandatu karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1349).
35. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2166).
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5 poz. 46).
37. Rozporządzenie Nr 91/06 Wojewody Pomorskiego z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody „Helskie Wydmy” (Dz. U. Woj. Pom. Nr 128 poz. 2665).
38. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2213).
39. 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, ze zm.).
40. Zarządzenie Nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 64 poz. 1443).
41. 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, ze zm.).

#### 6.4. Wykaz podmiotów, 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. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Komisja Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja Infrastruktury Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja Infrastruktury Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
14. Komisja Środowiska Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
15. Minister Infrastruktury
16. Minister Klimatu i Środowiska
17. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
18. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
19. Wojewoda Pomorski
20. Marszałek Województwa Pomorskiego
21. Sejmik Województwa Pomorskiego
22. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni
23. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku
24. Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
25. Burmistrz Helu
26. Burmistrz Jastarni
27. Burmistrz Władysławowa

## 6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli

---



### Minister Infrastruktury

---

Znak pisma: DK-3.0813.1.2024  
Warszawa, 18 stycznia 2024

Pan  
**Marian Banaś**  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 4 stycznia 2024 r. znak: LGD.430.4.2023 dotyczące informacji o wynikach kontroli „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim”, przedkładam poniżej stanowisko w sprawie wskazanych przez NIK nieprawidłowych działań lub zaniechań Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w zakresie reagowania na nieuprawnioną działalność człowieka na terenach pól kempingowych obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego.

W nawiązaniu do powyższego uprzejmie informuję, że Urząd Morski w Gdyni wzmocnił nadzór nad przestrzeganiem warunków określonych w decyzjach wydanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni. Decyzje te zezwalają na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Działania urzędu polegały m.in. na zwiększeniu składu osobowego zespołu (o 1 osobę) w Inspektoracie Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego.

W dniu 9 listopada 2023 r. odbyły się kontrole zagospodarowania terenu na obszarach kempingów z udziałem przedstawicieli Gminy Władysławowo. Na podstawie dokumentacji pokontrolnej przygotowywane są stosowne pisma wraz z dokumentacją do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego i Gminy Władysławowo.

Ponadto w dniu 4 października 2023 r. miało miejsce spotkanie z przedstawicielami Gminy Władysławowo, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku oraz Nadmorskiego Parku Krajobrazowego w celu omówienia wspólnych działań prowadzących do zaprzestania bezumownego korzystania z gruntów objętych trwałym zarządkiem Urzędu Morskiego.

Jako działania ochronne brzegu w rejonie kempingów zaproponowano nasadzenia trzcinowe, jak też ustalono szczegółowo lokalizację nowych nasadzeń. W styczniu 2024 r. po dokładnym mapowaniu terenu Urząd Morski w Gdyni wystosuje propozycję planów nasadzeń trzcinowisk. Wykonanie nasadzeń pozwoli na skanalizowanie ruchu turystycznego, utrudni nielegalne roboty ziemne oraz zwiększy odporność brzegu na erozję. Powyższe działanie jest zgodne z zapisami projektu planu Natura 2000 oraz obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Władysławowo. Podczas spotkania zaznaczono również, że konieczne jest usunięcie obiektów z terenów nieprzeznaczonych do usług turystycznych.

Ponadto uprzejmie informuję, że obecnie przygotowywana jest decyzja administracyjna Urzędu Morskiego w Gdyni o ustanowieniu nowej linii brzegowej, która pozwoli na uzgodnienie stanu prawnego ze stanem istniejącym w terenie.

Z poważaniem,

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z up. Ministra Infrastruktury

**Arkadiusz Marchewka**

Sekretarz Stanu

## 6.6. Stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli

---



### Minister Klimatu i Środowiska

---

Paulina Hennig-Kloska

DOP-WŚ.082.19.2024.ML  
2979683.11692545.9419257  
Warszawa, 30-01-2024

Pan  
Marian Banaś  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na informację o wynikach kontroli „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim”, przesyłam poniżej niniejsze wyjaśnienia.

Ogólny wniosek NIK<sup>1</sup> nie precyzuje, czy dotyczy on oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzanej w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, czy oceny oddziaływania na obszary Natura 2000, ale wydaje się że obu tych ocen, skoro o decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest mowa na stronie 59, poświęconej wyjaśnieniom udzielonym przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku. W świetle tak sformułowanego wniosku NIK problematyka analizy oceny „skutków, które już miały miejsce, od czasu jego powstania”, zostanie przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska przeanalizowana w celu rozważenia konieczności podjęcia działań legislacyjnych. Trzeba jednak podkreślić, że sama prawna podstawa do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia zrealizowanego istnieje już w aktualnym stanie prawnym.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy 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 2023 r. poz. 1094, ze zm.), dalej „u.o.o.ś.”, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana jest co do zasady przed realizacją przedsięwzięć ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839, ze zm.), dalej „r.o.o.ś.”. Z kolei przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko następuje w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Na gruncie tego aktu normatywnego, etapem, w którym należy przeprowadzić ocenę jest etap planowania przedsięwzięcia, co wynika w szczególności z art. 59 ust. 1, art. 61 ust. 1, art. 71 ust. 2 i art. 72 ust. 1 u.o.o.ś. Istotą regulacji zawartych w powyższej ustawie jest określenie przeanalizowanie oraz ocena, w jak najwcześniejszej fazie, bezpośredniego i pośredniego wpływu danego przedsięwzięcia na środowisko, a także możliwości oraz sposobów zapobiegania i zmniejszania negatywnego

---

<sup>1</sup> Wniosek pokontrolny NIK dot. analizy przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku w celu objęcia przepisami prawa procesu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko od momentu jego powstania do jego legalizacji (wobec zaniechania jej przeprowadzenia przed jego rozpoczęciem), bowiem w obowiązującym stanie prawnym proces zalegalizowania przedsięwzięcia obejmuje skutki wpływu przedsięwzięcia na środowisko w przyszłości, ale nie obejmuje skutków, które już miały miejsce, od czasu jego powstania.

oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zarówno na etapie jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania, jak i likwidacji. Wynika to z prewencyjnego charakteru dyrektywy EIA<sup>2</sup>, której regulacje do polskiego prawodawstwa zostały wdrożone u.o.o.ś.

Niemniej przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko może nastąpić post factum m.in. w związku z procesem legalizacyjnym. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 4a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.), dalej „p.b.”, decyzje legalizacyjne mogą być wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami u.o.o.ś. Przepis ten określa także w jakich przypadkach przeprowadzenie oceny jest dopuszczalne, tj.: „w przypadkach, gdy ocena ta jest możliwa do przeprowadzenia z uwzględnieniem analizy rozwiązań alternatywnych przedsięwzięcia i możliwości ustalenia warunków jego realizacji w zakresie ochrony środowiska”. Spełnienie tego warunku jest kluczowe dla możliwości przeprowadzenia oceny ex post.

Konkludując, ewentualna odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie powinna być uzasadniona tym, że przedsięwzięcie nie posiada cechy przedsięwzięcia „planowanego”, ale wykazaniem w toku postępowania zaistnieniem przesłanki wskazanej w ww. przepisie p.b. Okoliczność ta podlega zindywidualizowanej analizie w toku postępowania prowadzonego przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Należy ponadto wskazać, że prowadzenie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (ale także i jego zakończenie decyzją) dla inwestycji już zrealizowanej jest dopuszczalne niezależnie od tego, czy w stosunku do tej inwestycji wszczęte zostało postępowanie legalizacyjne, co wynika m.in. z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2016 r., sygn. II OSK 76/16, LEX nr 2154235, w którym Sąd wskazał, że „jeżeli inwestycja została już zrealizowana, a inwestor ubiega się o decyzję środowiskową, to wszczęcie tzw. postępowania legalizacyjnego (prowadzonego na podstawie art. 48 i 49 p.b. przed organem nadzoru budowlanego nie stanowi okoliczności warunkującej wydanie decyzji środowiskowej. Innymi słowy, dopuszczalne jest prowadzenie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji już zrealizowanej niezależnie od tego, czy dla tej inwestycji toczy się postępowanie legalizacyjne”. W uzasadnieniu tego wyroku NSA wskazał ponadto, że „w uzyskaniu decyzji środowiskowej nie chodzi o »dopasowanie« istniejącego użytkownika do ustalanych środowiskowych uwarunkowań, lecz ustalenie tych wymogów od nowa jakoby niezależnie od stanu istniejącego, tak aby jak najlepiej zabezpieczyć środowisko przed znaczącym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko. Oznacza to, że niekoniecznie w każdym przypadku decyzja środowiskowa będzie niejako »akceptowała« stan istniejący”.

Wyjątków od zasady wydawania decyzji dla przedsięwzięć planowanych jest więcej. Dla przykładu, w sytuacji, gdy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z poprzedzającą jej wydanie oceną oddziaływania na środowisko została wydana standardowo przed realizacją przedsięwzięcia, a następnie uchylona w postępowaniu sądowym lub w nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym i zachodzi konieczność ponownego jej wydania. W kontekście powyższych rozważań, należy pamiętać, że parametry danego przedsięwzięcia (również zrealizowanego, dla którego prowadzony jest proces legalizacji) muszą spełniać kryteria/progi wskazane w r.o.o.ś., a ponadto musi zostać zapewniona możliwość przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko

---

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26/1, 28.01.2012 r., s.1-21)

w pełnym zakresie. Powyższe jest niezbędne dla realizacji celu oceny oddziaływania na środowisko, a więc określenia, analizy i oceny, w jak najwcześniejszej fazie, bezpośredniego i pośredniego wpływu danej inwestycji na środowisko wraz z określeniem możliwości i sposobów zapobiegania lub zmniejszenia negatywnego oddziaływania, zarówno na etapie realizacji, eksploatacji lub użytkowania i likwidacji.

Odnosząc się z kolei do stanu prac RDOŚ w Gdańsku dotyczących przeglądu stanu prac nad opracowaniem planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000: Zatoka Pucka i Półwysep Helski PLH220032 oraz Zatoka Pucka PLB220005, przedstawiam poniższe informacje.

W 2015 r. na zlecenie Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni sporządzona została dokumentacja „Program zarządzania dla rejonu Zatoka Pucka obszary: Zatoka Pucka i Półwysep Helski (PLH220032) oraz Zatoka Pucka (PLB220005)” Michałek M., Kruk-Dowgiatło L. i in. 2015, na potrzeby ustanowienia rozporządzeń w sprawie planów ochrony dla ww. obszarów Natura 2000. Jednak w związku z przedłużającym się procesem opracowania tych planów oraz z uwagi na nowe wytyczne wynikające z zarzutów Komisji Europejskiej z dnia 9 czerwca 2021 r., INFR(2021)2025 C(2021)2179, w sprawie obowiązku ustalenia precyzyjnych celów ochrony dla każdego obszaru Natura, konieczna stała się aktualizacja dokumentacji inwentaryzacyjnych dla tych obszarów.

W związku z powyższym w roku 2022 r. RDOŚ w Gdańsku zaplanował pozyskanie środków na aktualizację dokumentacji do planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Zatoka Pucka i Półwysep Helski PLH220032 (na części lądowej). Aktualizacja dokumentacji zostanie dokonana w ramach realizacji projektu pod roboczą nazwą „Aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringu (PZO)” w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (FEnIKS). Należy podkreślić, że dopiero na podstawie zaktualizowanej dokumentacji możliwe będzie wydanie PZO wraz ze szczegółowymi celami działań ochronnych.

Z kolei za sporządzenie projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla obszaru Natura 2000 Zatoka Pucka PLB220005 odpowiadać będzie Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, z uwagi na to, że znaczna część obszaru to obszar morski. Zgodnie z art. 28 ust. 11 pkt 4 u.o.p. planu zadań ochronnych nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części znajdującego się w obszarach morskich. Zgodnie zaś z art. 29 ust 1 uop projekt planu ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części sporządza sprawujący nadzór nad obszarem, którym na obszarach morskich jest dyrektor urzędu morskiego (art. 27 ust. 1 uop.).

Z wyrazami szacunku

Paulina Hennig-Kłoska  
Minister Klimatu i Środowiska  
Ministerstwo Klimatu i Środowiska  
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

Biuro Kontroli i Audytu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska

## 6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury

---



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAS**

LGD.430.4.2023

Warszawa, 2024-02-02

**Opinia  
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli  
do stanowiska Ministra Infrastruktury  
do Informacji o wynikach kontroli „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim”**

Uprzejmie dziękuję Panu Ministrowi za przedstawione stanowisko.

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury, zawartego w piśmie z 18 stycznia 2024 r., znak DK-3.0813.1.2024.

Z satysfakcją przyjmuję informację o podjęciu prac zmierzających do wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem warunków określonych w decyzjach zezwalających na wykorzystanie pasa technicznego Półwyspu Helskiego, podjęciu, wraz z innymi organami działań prowadzących do zaprzestania bezumownego korzystania z gruntów objętych trwałym zarządem Urzędu Morskiego w Gdyni oraz podjęcia działań mających na celu dbałość o środowisko naturalne obszarów Natura 2000. Za pozytywne uznaję również prace dotyczące ustanowienia nowej linii brzegowej, która pozwoli na uzgodnienie stanu prawnego ze stanem faktycznym.

Mam nadzieję, że zmiany te pozwolą na ostateczne wyeliminowanie ryzyka degradacji środowiska i naturalnych zasobów przyrody przez nieuprawnioną działalność człowieka na terenach pól kempingowych obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego i tym samym zapewni równowagę ekologiczną teraz i w przyszłości.

**Prezes NIK**

Marian Banas  
*/podpisano elektronicznie/*

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.



## 6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ**

LGD.430.4.2023

Warszawa, 2024-02-02

**Opinia  
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli  
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska  
do Informacji o wynikach kontroli „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim”**

Uprzejmie dziękuję Pani Minister za przedstawione stanowisko.

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska, zawartego w piśmie z 30 stycznia 2024 r., znak DOP-WŚ.082.19.2024.ML.

Z satysfakcją przyjmuję informację o podjęciu prac w celu rozważenia konieczności działań legislacyjnych dotyczących oceny skutków oddziaływania zrealizowanego przedsięwzięcia na środowisko, które już miały miejsce, od czasu jego powstania. W obowiązującym stanie prawnym proces oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko uregulowano dla przedsięwzięć planowanych. Wobec zaniechania jej przeprowadzenia możliwe było również dokonanie takiej oceny w trakcie realizacji przedsięwzięcia albo po jego zrealizowaniu, w tym w ramach postępowania legalizacyjnego prowadzonego przez organy nadzoru budowlanego. Proces zalegalizowania przedsięwzięcia obejmuje skutki wpływu przedsięwzięcia na środowisko w przyszłości, ale powinien uwzględniać również skutki dla środowiska, które wystąpiły od momentu powstania przedsięwzięcia.

Wyrażam również przekonanie, że dokonany przegląd stanu prac nad opracowaniem planów zadań ochronnych i planów ochrony dla obszarów Natura 2000 obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego pozwoli na podejmowanie dalszych działań zmierzających do jak najszybszego ich ustanowienia. Niniejsze plany powinny zapewnić utrzymanie i przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono te obszary Natura 2000.

Mam nadzieję, że podjęte działania, przedstawione w stanowisku Ministra Klimatu i Środowiska przyczynią się do zapewnienia dodatkowych instrumentów prawnych mających na celu skuteczną ochronę środowiska i naturalnych zasobów przyrody na terenach obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego i tym samym zapewnią równowagę ekologiczną teraz i w przyszłości.

**Prezes NIK**

Marian Banaś

*/podpisano elektronicznie/*

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.