



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.005.04.2023

Pan  
Grzegorz Stosik  
Pomorski Wojewódzki Inspektor  
Nadzoru Budowlanego  
  
Wojewódzki Inspektorat  
Nadzoru Budowlanego w Gdańsku  
ul. Na Stoku 50  
80-874 Gdańsk

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/052 – Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, ul. Na Stoku 50, 80-874 Gdańsk
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Stosik, Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: „Inspektor WINB”), od dnia 1 stycznia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór, kontrola i egzekwowanie przestrzegania wymogów dotyczących pasa technicznego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 3 sierpnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem – jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy o NIK <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli
Kontrolerzy	Delegatura w Gdańsku Adam Gęstwicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/79/2023 z dnia 17 kwietnia 2023 r. Maria Mieszalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/108/2023 z dnia 30 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1- 2, 25)

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

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że WINB realizował wynikające z jego kompetencji zadania w zakresie nadzoru, kontroli i egzekwowania przestrzegania wymogów dotyczących pasa technicznego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego. W rocznych planach kontroli WINB ujmowano zasadnicze przedsięwzięcia związane z kontrolą przestrzegania wymogów dotyczących pasa technicznego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego, prawidłowo i rzetelnie realizowano planowe, a także doraźne kontrole w tym zakresie. Udział tych kontroli w łącznej liczbie przeprowadzonych przez WINB kontroli przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego<sup>3</sup> w poszczególnych latach oraz w I kw. 2023 r. wynosił od 2,1% do 3,5%. Kontrole przeprowadzano na podstawie pism i powiadomień innych organów oraz z własnej inicjatywy. W toku planowania kontroli brano pod uwagę realizowane budowy, obejmujące większe rejony osłony brzegów Półwyspu Helskiego. Ponadto mając na względzie bezpieczeństwo użytkowania obiektów związanych z ruchem turystycznym oraz niekorzystne zjawiska przyrodnicze podjęto kierunkowe działania kontrolne dotyczące utrzymania obiektów typu mola morskie. Na 2023 r. zaplanowano kontrole trzech mol na południowym brzegu Półwyspu Helskiego, z których dwie zostały zrealizowane do dnia zakończenia kontroli.

WINB jako organ pierwszej instancji podejmował działania w sprawach dotyczących obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego oraz w portach i przystaniach morskich na Półwyspie Helskim i w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących samowoli budowlanych. W zakresie działań dotyczących Półwyspu Helskiego WINB współpracował z innymi organami

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

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

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ( Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.).

administracji publicznej ale jego rola i kompetencje ograniczone były do działań nadzorczych ściśle określonych w przepisach Prawa budowlanego. WINB prawidłowo realizował działania związane z nakładaniem grzywien w drodze mandatu karnego oraz związane z postępowaniem ze skargami i wnioskami a także w zakresie egzekucji obowiązków nałożonych decyzjami administracyjnymi.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieuzasadnionych okresach niepodjęcia działań w toku dwóch postępowań administracyjnych,
- niewystarczającym nadzorze i kontroli nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego na pasie technicznym Półwyspu Helskiego, w szczególności terenów pól kempingowych, gdyż nie planowano i nie przeprowadzano planowych kontroli na ich terenie.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

OBSZAR

#### **Nadzór, kontrola i egzekwowanie przestrzegania wymogów dotyczących pasa technicznego i brzegu morskiego Półwyspu Helskiego**

##### **1. Prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego w sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie**

Opis stanu faktycznego

W latach 2020-2023 (do 31 marca) pracownicy WINB 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<sup>4</sup> i dwie<sup>5</sup>. Udział tych kontroli w łącznej liczbie przeprowadzonych przez WINB kontroli<sup>6</sup> przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego w poszczególnych latach oraz w I kw. 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. 15,8% i 16 doraźnych, tj. 84,2%):

- osiem (42,1%) podjęto z własnej inicjatywy (trzy kontrole były kontrolami planowymi, trzy dotyczyły sprawdzenia wykonania obowiązku rozbiórki, a dwie dotyczyły sprawdzenia aktualnego stanu obiektu),
- 11 (57,9%) na podstawie skarg, wniosków i zawiadomień od innych organów lub podmiotów, z tego:
  - a) trzy kontrole przeprowadzono w związku z podaniami złożonymi przez właścicieli, dzierżawców i użytkowników wieczystych terenów (posesji),
  - b) dwie kontrole przeprowadzono w związku z pismami Urzędu Morskiego w Gdyni,
  - c) trzy kontrole w związku z podaniami dotyczącymi wątpliwości w zakresie przestrzegania prawa złożonymi przez osoby fizyczne,

<sup>4</sup> W tym jedną dotyczącą bezpośredniej ochrony brzegu.

<sup>5</sup> W tym jedną dotyczącą bezpośredniej ochrony brzegu.

<sup>6</sup> WINB w 2020 r. przeprowadził 179 kontroli, w 2021 r. przeprowadzono 236 kontroli, w 2022 r. 238 kontroli, a w I kw. 2023 r. 58 kontroli.

- d) trzy kontrole w związku z pismami RDOŚ w Gdańsku<sup>7</sup> (w jednej z tych spraw pismo złożył także Burmistrz Jastarni).

Przeprowadzone kontrole dotyczyły:

- budów związanych z bezpośrednią ochroną brzegu<sup>8</sup> – dwie kontrole planowe,
- utrzymania mola w Jastarni (pomostu spacerowo-cumowniczego) – kontrola planowa,
- 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,
- 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<sup>9</sup>) oraz pomostu – trzy kontrole doraźne,
- sprawdzenia stanu faktycznego: samowolnie wykonanej wiaty oraz obiektu o funkcji usługowej (po pożarze), składającego się ze specjalistycznych kontenerów – dwie kontrole doraźne,
- 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,
- oględzin w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego dotyczącego wykonania robót drogowych doprowadzających do powstania toru kartingowego na terenie parkingu – kontrola doraźna.

Ustalenia i efekty powyższych kontroli były następujące:

- dwie przeprowadzone kontrole budów wykazały nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dzienników budów oraz w zakresie treści prowadzonych planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (BIOZ); uczestników procesu budowlanego pouczono w zakresie zasad prowadzenia dziennika budowy,
- po kontroli utrzymania mola w Jastarni 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,
- w wyniku sześciu kontroli doraźnych potwierdzono wykonanie rozbiórki samowoli budowlanych w postaci: wiaty drewnianej, dwóch obiektów kontenerowych, tablic reklamowych, pomostu rekreacyjnego, tymczasowego obiektu budowlanego o funkcji szkoły sportów wodnych,
- w wyniku trzech kontroli doraźnych w zakresie samowoli budowlanych:
  - a) ustalono konieczność doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem wykonanych robót drogowych oraz konieczność sprawdzenia legalności budynków funkcyjnych ośrodka wypoczynkowego (teren ośrodka Ligi Obrony Kraju w Porcie Jastarnia)<sup>10</sup>,

<sup>7</sup> Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku.

<sup>8</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>9</sup> Tzw. hausboot.

<sup>10</sup> Trwa postępowanie wyjaśniające.

- b) 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 zastosowania przepisów art. 51 ust.1 pkt 2 Prawa budowlanego (budynek na terenie Portu Hel),
- c) 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<sup>11</sup> (budynek na terenie Portu Hel),
- d) wszczęto trzy postępowania administracyjne dotyczące dwóch budynków<sup>12</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 k.p.a. o umorzeniu postępowania w sprawie rozebranego budynku (domu pływającego), wydano dwa postanowienia w trybie przepisów art. 48 ust. 1 i ust. 3 Prawa budowlanego dotyczącego samowolnego wzniesienia pomostu i budynku (domu pływającego),
- w wyniku dwóch kontroli doraźnych ustalono aktualny stan obiektów, w szczególności dotyczący: samowolnie wykonanej wiaty (sprawa rozpatrywana w WSA w Warszawie) oraz w zakresie stanu faktycznego obiektu o funkcji usługowej (po pożarze) 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 WINB do podejmowania dalszych działań,
- w wyniku czterech kontroli doraźnych w zakresie sprawdzenia legalności, nie stwierdzono:
  - a) zmiany sposobu użytkowania budynku chłodni na pensjonat (na terenie Portu Hel),
  - b) samowolnego wykonania ciągu komunikacyjnego w postaci schodów (na granicy Portu Hel),
  - c) samowolnego wykonania umocnienia brzegu morskiego na terenie jednego z kempingów,
  - d) samowolnego wzniesienia obiektu o funkcji usługowej składającego się ze specjalistycznych kontenerów,
- w wyniku jednej kontroli związanej z oględzinami w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego dotyczącego wykonania robót drogowych doprowadzających do powstania toru kartingowego na terenie parkingu samochodowego i stanu zabudowy tej posesji, dokonano ustaleń, które pozwoliły na wydanie rozstrzygnięcia nakazującego przywrócić stan pierwotny.

<sup>11</sup> Decyzja nr WIK.7740.45.2021.PJ z dnia 19 czerwca 2023 r.

<sup>12</sup> Dla każdego oddzielnie.

Po przeprowadzonych kontrolach nie wystąpiły sprawy, które wymagały skierowania do innych organów lub do organów ścigania zawiadomienia w celu ścigania przestępstw lub wykroczeń.

(akta kontroli str. 471-474, 493-640, 641-827)

W WINB na 2020 i na 2021 r. zaplanowano po 12 kontroli budów i po 10 kontroli utrzymania obiektów budowlanych<sup>13</sup> ale nie dotyczyły one terenu Półwyspu Helskiego<sup>14</sup>.

W 2022 r. zaplanowano 12 kontroli budów i 10 kontroli utrzymania obiektów budowlanych. Jedna z zaplanowanych kontroli budowy dotyczyła przedsięwzięcia inwestycyjnego usytuowanego na brzegu Półwyspu Helskiego w pasie technicznym i dotyczyła ochrony brzegu. Przedsięwzięcie pn. „Budowa systemu ostróg na brzegu Półwyspu Helskiego (km. 0,0-12,3 Km)” realizowane było na podstawie decyzji Wojewody Pomorskiego nr WI-II-7840.1.155.2016.IR z dnia 11 sierpnia 2016 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na przedmiotową budowę Dyrektorowi Urzędu Morskiego w Gdyni.

W roku 2023 zaplanowano 12 kontroli budów i 10 kontroli utrzymania obiektów budowlanych. Jedna z zaplanowanych kontroli budów dotyczyła przedsięwzięcia inwestycyjnego związanego z ochroną brzegu Półwyspu Helskiego w Porcie Jastarnia („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” realizowanej na podstawie decyzji Wojewody Pomorskiego nr WI-II-7840.1.239.2017.MK z dnia 4 stycznia 2018 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na przedmiotową budowę Dyrektorowi Urzędu Morskiego w Gdyni. Natomiast trzy zaplanowane kontrole utrzymania obiektów budowlanych dotyczyły poniższych obiektów typu molo usytuowanych na brzegu Półwyspu Helskiego w pasie technicznym:

- 1) Molo w Jastarni,
- 2) Molo w Juracie<sup>15</sup>,
- 3) Molo jednego z ośrodków wypoczynkowych<sup>16</sup>.

W planach kontroli nie ujmowano kontroli obowiązkowych, gdyż rozpatrywanie wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, a co za tym idzie przeprowadzanie kontroli obowiązkowych odbywało się na wniosek inwestora (a nie z urzędu) i to inwestor decydował czy i kiedy uruchomi tę procedurę.

W rocznych planach kontroli WINB na lata 2020-2023 nie uwzględniono żadnej planowej kontroli dotyczącej obiektów kempingów funkcjonujących na terenie Półwyspu Helskiego<sup>17</sup>. Inspektor WINB wyjaśnił<sup>18</sup>, że WINB nie kontrolował w latach 2020-2023, czy ustawienie na polach kempingowych Półwyspu Helskiego<sup>19</sup> przyczep kempingowych i kamperów, w tym z powłokami namiotowymi oraz domków holenderskich nastąpiło na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia, do którego Wojewoda Pomorski nie wniósł sprzeciwu. Jednocześnie z jego wyjaśnień wynika, że ruch czy postój przyczep kempingowych czy kamperów

<sup>13</sup> Roczne plany kontroli WINB opracowywano w podziale na: „Plan kontroli budów na dany rok” oraz „Plan kontroli utrzymanie obiektów na dany rok”, co wynikało z odrębnych uregulowań w tym zakresie ujętych w przepisach Prawa budowlanego.

<sup>14</sup> Zasady planowania pracy w WINB zawarto w Rozdziale VII Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia wewnętrznego Nr 11/04 Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 4 października 2004 r., ze zm.

<sup>15</sup> Kontrola została przeprowadzona w kwietniu 2023 r.

<sup>16</sup> Kontrola została zaplanowana na wrzesień 2023 r.

<sup>17</sup> Pola kempingowe kontrolowano jedynie w ramach kontroli doraźnych w zakresie pojedynczych obiektów, których dotyczyły pisma i informacje od innych organów lub osób.

<sup>18</sup> Wyjaśnienia złożone w dniach: 16 i 27 czerwca 2023 r. oraz 6 lipca 2023 r.

<sup>19</sup> Na terenie Półwyspu Helskiego funkcjonowało dziewięć kempingów i pól kempingowych.

na polach kempingowych nie był regulowany przepisami Prawa budowlanego. Z jego wyjaśnień wynika, że doprowadziłoby to do konieczności dokonywania zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia na budowę przed przyjechaniem turystów tymi pojazdami na teren przedmiotowych kempingów i ich postawieniem na tych posesjach. W jego opinii posesje kempingów w swojej istocie funkcjonowania służą właśnie do postoju na nich kamperów czy przyczep kempingowych, które w cywilizowanych warunkach kempingowych winny być podłączone do mediów, w które wyposażony jest dany kemping. Natomiast odrębną kwestią jest wzniesienie (postawienie) obiektu kontenerowego w formie tzw. domku holenderskiego, które podlegało co najmniej obowiązkowi zgłoszenia jako obiekt tymczasowy lub konieczności uzyskania pozwolenia na budowę w przypadku lokowania go na stałe. W takich przypadkach działania nadzoru budowlanego były prawnie umocowane. Dodatkowo Inspektor WINB wyjaśnił, że nie kontrolowano powyższych kempingów ponieważ WINB nie posiadał odpowiednich sił i środków na wykonywanie takich kontroli, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnego wykonywania zadań określonych przepisami art. 83 ust. 3 Prawa budowlanego. Wskazał ponadto, że każde postawienie obiektu kontenerowego typu domek holenderski bez zgłoszenia bądź pozwolenia na budowę było indywidualną sprawą i każdorazowo podlegało indywidualnej ocenie w toku postępowania administracyjnego i ewentualnego dalszego postępowania przed sądami administracyjnymi.

(akta kontroli str. 641-827, 1033-1036, 1058-1075)

Jednocześnie w nawiązaniu do oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK w dniu 1 czerwca 2023 r. 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,

Inspektor WINB wyjaśnił<sup>20</sup>, że 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 kempingów 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. Jednocześnie podkreślił, że wiedzę o występowaniu tych obiektów na terenie jednego z kempingów uzyskano dopiero po przeprowadzeniu oględzin przez kontrolerów NIK. Z wyjaśnień Inspektora WINB<sup>21</sup> wynika, że ostatnia kompleksowa kontrola obiektów budowlanych na tym kempingu została przeprowadzona w miesiącu listopadzie 2014 r. w związku z pismem RDOŚ w Gdańsku informującym o nieprawidłowościach na terenie ww. kempingu. 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 przedmiotowej sprawie wszczęto postępowanie administracyjne i Inwestor rozebrał przedmiotową wiatę. Ponadto właściciel posesji (Gmina Miasta Władysławowo) oraz jej użytkownik (Spółka) nie wylegitymowali się

<sup>20</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 27 czerwca 2023 r.

<sup>21</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 3 sierpnia 2023 r.

dokumentami dotyczącymi wzniesienia tymczasowych obiektów budowlanych w postaci:

- dwóch metalowych kontenerów<sup>22</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>23</sup>.

Natomiast ostatnie doraźne kontrole pozostałych dwóch kempingów 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 kempingów 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).

(akta kontroli str. 977-987, 1041-1057, 1071-1075, 1134-1152, 1158)

Z wyjaśnień Inspektora WINB<sup>24</sup> wynika, że w toku planowania kontroli na poszczególne lata uwzględniano zamierzenia inwestycyjne kluczowe dla gospodarki kraju, wytyczne Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: „GINB”) 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 rejony osłony brzegów Półwyspu Helskiego, które podlegały sukcesywnym kontrolom w trakcie ich realizacji. Ponadto mając na względzie 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 Gdańsku Brzeźnie. Natomiast na 2023 r. zaplanowano kontrole mol na południowym brzegu Półwyspu Helskiego. Działania te będą kontynuowane przez WINB z uwagi na to, że kilkanaście lat temu zjawisko torosów, które wystąpiło na Zatoce Puckiej, zniszczyło konstrukcję mola w Pucku. GINB nie wydawał wytycznych i zaleceń dotyczących kontroli<sup>25</sup> obiektów i budów w pasie technicznym oraz w portach i przystaniach morskich oraz służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie a działania te WINB realizował 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.

Wszystkie zawiadomienia innych organów i informacje od osób fizycznych zawierające żądania przestrzegania prawa (pozostające w kompetencjach WINB)

<sup>22</sup> Obiekty te zostały rozebrane na podstawie decyzji wydanych przez WINB Nr: WIK.771.10.29.2015.LM z dnia 14.06.2016 r.

<sup>23</sup> Obiekty te zostały rozebrane na podstawie decyzji wydanych przez WINB Nr: WIK.771.10.28.2015.LM z dnia 14.06.2016 r. oraz WIK.771.10.30.2015.LM z dnia 13.07.2016 r.

<sup>24</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 29 maja 2023 r.

<sup>25</sup> I sposobu ich przeprowadzania.



w swojej istocie dotyczyły samowoli budowlanych (faktycznych bądź sugerowanych) i były przedmiotem kontroli doraźnych prowadzonych przez WINB i nie były brane pod uwagę przy sporządzaniu planów kontroli.

W przypadku kontroli doraźnych i planowych dokonywano analizy danych zgromadzonych w prowadzonych ewidencjach i dokumentacji posiadanej przez WINB i pozyskanej od innych organów. Jednocześnie Inspektor WINB w wyjaśnieniach<sup>26</sup> podkreślił, że Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni nie określił zasad w kwestii przekazywania do WINB informacji o planowanych istotnych zmianach dotyczących przebiegu granic pasa technicznego. WINB na podstawie powszechnie dostępnych danych dotyczących przebiegu pasa technicznego (i jego zmian) dokonywał analiz aktualnego przebiegu granic pasa technicznego na terenie Półwyspu Helskiego w odniesieniu do istniejącej zabudowy<sup>27</sup>. W związku z powyższym, w celu otrzymania informacji o kontrolach przeprowadzonych w obiektach wielkopowierzchniowych w 2023 r. wezwano właścicieli budynków usytuowanych na dwóch działkach w Jastarni do okazania w trybie przepisów art. 65 Prawa budowlanego prowadzonej książki obiektu budowlanego wraz ze stosownymi załącznikami. Budynki te służyły do zakwaterowania turystycznego oraz rekreacji i nie miały wpływu na ochroną brzegu morskiego.

W odniesieniu do ochrony brzegu morskiego na terenie Półwyspu Helskiego nie miały miejsca przypadki prowadzenia robót budowlanych pomimo ich wstrzymania.

(akta kontroli str. 641-827)

W WINB nie powoływano stałych lub doraźnych zespołów opiniodawczych i doradczych, których celem działania były kwestie związane z ochroną brzegów morskich na Półwyspie Helskim. Inspektor WINB wyjaśnił<sup>28</sup>, że nie było takiej potrzeby gdyż pracownicy Wydziału Inspekcji i Kontroli mimo skromnej obsady kadrowej posiadali odpowiednią wiedzę i doświadczenie w zakresie kontroli robót budowlanych na obszarze pasa technicznego na Półwyspie Helskim<sup>29</sup>.

W WINB nie opracowano specjalnych procedur dotyczących wykrywania i zapobiegania powstawania samowoli budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz w obszarze brzegu morskiego w tym rejonie. Z wyjaśnień Inspektora WINB<sup>30</sup> wynika, iż sama istota samowoli budowlanej polega na tym, że inwestor nie posiadał odpowiedniego tytułu (pozwolenia na budowę czy przyjętego bez sprzeciwu zgłoszenia) i realizował w terenie roboty budowlane, czyli działanie, które pozbawione było aspektów dopełnienia formalności w organie administracji architektoniczno-budowlanej. Jednocześnie podkreślił, że przypadki wydawania sprzeciwów przez organ administracji architektoniczno-budowlanej były indywidualnie badane w momencie wpływu tych decyzji i że w razie potrzeby podejmowane były w zależności od potrzeb działania kontrolne. Ponadto w opinii Inspektora WINB głównym aspektem wykrywania samowoli był fakt fizycznego ich wykonania w terenie, czyli na pasie technicznym, który zgodnie z przepisami art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>31</sup> jest nadzorowany przez organy administracji morskiej, czyli Urząd Morski

<sup>26</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 29 maja 2023 r.

<sup>27</sup> Przykładowo, zmiana przebiegu pasa technicznego powoduje, że obiekty budowlane, które były dotychczas nadzorowane przez powiatowy nadzór budowlany z chwilą ustalenia, że znajdują się w granicach nowo ustalonego obszaru pasa technicznego, podlegają nadzorowi sprawowanemu przez WINB.

<sup>28</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 5 maja 2023 r.

<sup>29</sup> Zgodnie z § 7 Statutu Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 84/2010 Wojewody Pomorskiego z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Gdańsku „W zależności od potrzeb Wojewódzki Inspektor może powoływać stałe lub doraźne zespoły opiniodawcze i doradcze, określając cel powołania, nazwę, skład osobowy oraz zakres i tryb działania tych organów”.

<sup>30</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 29 maja 2023 r.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2023 r. poz.960.

w Gdyni (Inspektorat Ochrony Wybrzeża). Mając powyższe na względzie WINB ściśle współpracował z Urzędem Morskim w Gdyni skąd otrzymywał bieżące informacje o nieprawidłowościach występujących na obszarze pasa technicznego oraz portów i przystani morskich usytuowanych na obszarze Półwyspu Helskiego. Ponadto o nieprawidłowościach w tym zakresie informował też RDOŚ w Gdańsku oraz Nadmorski Park Krajobrazowy. W opinii Inspektora WINB z powyższego wynikało, że nie było potrzeby opracowywania odrębnych działań mających na celu wykrywanie samowoli budowlanych na tym terenie. Ponadto obowiązujące przepisy Prawa budowlanego w aspekcie samowoli nie przewidywały stosowania odrębnych zasad w stosunku do robót, które wykonano w warunkach samowoli budowlanej na terenie pasa technicznego oraz w obszarze brzegu morskiego. W tej materii obowiązywały takie same procedury jak dla wszystkich innych przypadków dokonania samowoli budowlanej.

(akta kontroli str. 641-668, 932-935)

Z wyjaśnień Inspektora WINB<sup>32</sup> wynika, że do dnia 30 czerwca 2023 r. obowiązywały przepisy art. 31z<sup>1</sup> ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanymi nimi sytuacji kryzysowych. Z regulacji tych wynikało, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przepisy art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego nie były stosowane, a wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie złożone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli nie wydano decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, traktowano jak zawiadomienie o zakończeniu budowy, o którym mowa w art. 54 Prawa budowlanego. Z powyższego wynika, że w okresie obowiązywania tych przepisów to inwestor decydował o potrzebie uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego (co wiązałoby się z przeprowadzeniem obowiązkowej kontroli) i mógł złożyć wniosek w tej materii wskazując podstawę prawną swego żądania, czyli art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego stanowiący, że inwestor zamiast dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy mógł wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W kontrolowanym okresie w odniesieniu do obiektów budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich znajdujących się na obszarze Półwyspu Helskiego żaden taki przypadek nie wystąpił. Nie było także przypadków zakończenia procesu legalizacji samowoli budowlanej rozpatrywanej na podstawie przepisów obecnie obowiązującej ustawy Prawo budowlane i wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (na podstawie art.55 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

W kontrolowanym okresie wydano jedną decyzję<sup>33</sup> o pozwoleniu na użytkowanie, która kończyła proces legalizacji samowolnie wzniesionego budynku przed dniem 1 stycznia 1995 r., w przypadku której nie wystąpił obowiązek przeprowadzenia kontroli obowiązkowej. Natomiast w trakcie postępowania legalizacyjnego przeprowadzono wielokrotne oględziny posesji.

W kontrolowanym okresie nie wydano pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie. Nie wydano żadnej takiej decyzji, gdyż nie było złożonych wniosków inwestorskich w tej materii.

(akta kontroli str. 641-668)

<sup>32</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 29 maja 2023 r.

<sup>33</sup> Decyzja nr WIK.771.10.24.2012.MN z dnia 2 lipca 2021 r.

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

Nadzór Wojewódzkiego Inspektora 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 był niewystarczający ze względu na planowanie kontroli w sposób niezapewniający wykrywania i zapobiegania powstawaniu na ww. 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 kontrole doraźne przeprowadzone w latach 2020-2023 (do 31 marca) na podstawie podań, pism, wniosków i informacji od innych organów i osób wykazywały nieprawidłowości, a także pomimo stwierdzenia w związku z poprzednią kontrolą NIK (P/13/141) samowoli budowlanej dotyczącej nielegalnego wzniesienia na jednym z pól kempingowych 69 obiektów budowlanych<sup>34</sup>. Ograniczenie nadzoru na ww. terenie do kontroli doraźnych, o częstotliwości zależnej od interwencji podmiotów zewnętrznych<sup>35</sup>, powodowało niewielką możliwość ujawnienia samowoli budowlanej na terenach pól kempingowych<sup>36</sup> w pasie technicznym Półwyspu Helskiego i dotyczyło to także obiektów zidentyfikowanych w trakcie oględzin przeprowadzonych w ramach niniejszej kontroli<sup>37</sup>.

(akta kontroli str. 3-38, 641-827, 977-997, 1033-1036, 1041-1117, 1134-1152)

Z wyjaśnień (o podobnej treści) złożonych przez Inspektora WINB i p.o. Naczelnika Wydziału Inspekcji i Kontroli<sup>38</sup>, odpowiedzialnych na podstawie § 36 Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku<sup>39</sup> oraz zakresu obowiązków, za opracowywanie rocznych planów kontroli, wynika, że:

- ze względu na posiadane zasoby kadrowe i środki, WINB nie miał możliwości realizacji planowych, kompleksowych i corocznych kontroli pól kempingowych znajdujących się na obszarze Półwyspu Helskiego, ponieważ musiał wypełniać w sposób pełny zadania i kompetencje jakie wynikały z przepisów art. 83 ust. 3 Prawa budowlanego, dotyczące m.in. całego pasa technicznego na terenie 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 (drogi ekspresowe i autostrada A1), 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), a także lotniska. Powyższy zakres kompetencyjny powodował, iż WINB jako organ pierwszej instancji musiał wydawać decyzje i postanowienia dotyczące

<sup>34</sup> W związku z czym wszczęto 12 postępowań administracyjnych, w wyniku których rozebrano 68 obiektów. Jeden z ww. obiektów posiadał pozwolenie na budowę, którego termin wygasł. Zgodnie z przepisami organem egzekucyjnym w zakresie wykonania rozbiórki przedmiotowego obiektu jest organ administracji architektoniczno-budowlanej.

<sup>35</sup> W kontrolowanym okresie przeprowadzono cztery kontrole pól kempingowych, w tym cztery kontrole doraźne, tj. 100,0% i żadnej kontroli planowej, tj. 0,0%.

<sup>36</sup> Tereny dziewięciu kempingów i pól kempingowych, na których zidentyfikowano: stałe i tymczasowe obiekty budowlane (budynki, recepcje, wiaty, itp.), przyczepy kempingowe, kampery, pomosty oraz inne obiekty turystyczne (domki, namioty, itp.).

<sup>37</sup> Co potwierdził także Inspektor WINB w wyjaśnieniach z dnia 27 czerwca 2023 r. i z dnia 3 sierpnia 2023 r., z których wynika, że tylko szczegółowe przeanalizowanie przyjętych przez Wojewodę Pomorskiego zgłoszeń wykonania budów, bądź wydanych przez ten organ pozwoleń na budowę na terenach pól kempingowych i następnie przeprowadzenie szczegółowych kontroli obiektów budowlanych pod kątem ich legalności, pozwoliłoby na ustalenie czy obiekty znajdujące się na polach kempingowych są zbudowane legalnie czy też stanowią samowolę budowlaną.

<sup>38</sup> Wyjaśnienia złożone w dniach: 16 czerwca 2023 i 6 lipca 2023 r.

<sup>39</sup> Regulamin organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku stanowiący załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 11/04 Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 4 października 2004 r., ze zm. (zatwierdzony przez Wojewodę Pomorskiego).

prowadzonych spraw indywidualnych, które obarczone były niezwykle wysoką pracochłonnością<sup>40</sup>,

- potraktowanie w sposób szczególny terenu pól kempingowych automatycznie spowodowałby, że posiadane siły i środki musiałyby być tam zużyte kosztem innych zadań ustawowych, które nie mogły być w pełni wykonywane. W ich opinii może to wpływać na dobro gospodarki narodowej i przyjęcie takiego rozwiązania spowodowałyby istotne ograniczenie wykonywania zadań ustawowych np. w stosunku do infrastruktury drogowej czy portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w szczególności w zakresie oddawanych do użytkowania bądź utrzymania obiektów budowlanych, szczególnie ważnych dla gospodarki państwa. W celu zobrazowania zakresu kompleksowych działań kontrolnych dotyczących ww. kempingów podali oni, że w październiku 2013 r. w związku z poprzednią kontrolą NIK wykonano oględziny zabudowy jednego z kempingów a następnie w miesiącu marcu 2014 r. w oparciu o przepisy Prawa budowlanego przeprowadzono kompleksową kontrolę tego kempingu. W wyniku przeprowadzonych czynności stwierdzono nielegalne wzniesienie na tym jednym kempingu 69 obiektów budowlanych i wszczęto 12 postępowań administracyjnych, a 68 obiektów rozebrano<sup>41</sup> (a było to pole kempingowe średniej wielkości). Ostatnie postępowanie administracyjne związane z tą kontrolą dotyczyło tablicy reklamowej i zakończyło się rozbiórką obiektu i wydaniem decyzji administracyjnej w dniu 2 lutego 2021 r., czyli po około siedmiu latach,
- w rocznych planach kontroli planowano kontrole na terenie Półwyspu Helskiego, które były bezpośrednio związane z ochroną brzegu morskiego w tym rejonie i dotyczyły one w szczególności budów prowadzonych przez Urząd Morski w Gdyni oraz obiektów typu molo<sup>42</sup>,
- problem ewentualnych samowoli budowlanych na terenie pól kempingowych zlokalizowanych na pasie technicznym Półwyspu Helskiego dotyczy lekkiej zabudowy tymczasowej, z reguły o konstrukcji drewnianej, która nie ma bezpośredniego wpływu na ochronę brzegu morskiego w tym rejonie.

W zakresie nie dokonania oceny legalności i zgodności z Prawem budowlanym obiektów budowlanych zidentyfikowanych w trakcie oględzin przeprowadzonych w ramach niniejszej kontroli w pasie technicznym Półwyspu Helskiego Inspektor WINB wyjaśnił<sup>43</sup>, że tylko szczegółowe przeanalizowanie przyjętych przez Wojewodę Pomorskiego zgłoszeń wykonania budów, bądź wydanych przez ten organ pozwoleń na budowę na terenie pól kempingowych poddanych oględzinom i następnie przeprowadzenie szczegółowych kontroli obiektów budowlanych pod kątem ich legalności, pozwoliłoby na ustalenie czy obiekty znajdujące się na polach kempingowych są zbudowane legalnie czy też stanowią samowolę budowlaną.

Jednocześnie z wyjaśnień Inspektora WINB<sup>44</sup> wynika, że nie kontrolowano pól kempingowych na terenie Półwyspu Helskiego pod kątem wykonywania robót ziemnych polegających między innymi na nawiezieniu i nasypywaniu ziemi związanych z budową w tym posadawianiem na niej obiektów budowlanych gdyż w latach 2020-2023 (do 30 marca) Wojewoda Pomorski nie wydał żadnego pozwolenia na budowę na ich terenach, co w powiązaniu z prowadzonymi analizami i prawomocnymi rozstrzygnięciami sądowymi w zakresie robót ziemnych (związanymi z poprzednią kontrolą NIK) wskazywało na niewielkie ryzyko samowoli

<sup>40</sup> Dane w tym zakresie podano w części wystąpienia dotyczącej pierwszej nieprawidłowości.

<sup>41</sup> Jeden obiekt posiadał pozwolenie na budowę, którego termin wygasł. Zgodnie z przepisami organem egzekucyjnym w zakresie wykonania rozbiórki przedmiotowego obiektu jest organ administracji architektoniczno-budowlanej.

<sup>42</sup> Co zostało omówione we wcześniejszej części wystąpienia.

<sup>43</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 27 czerwca 2023 r.

<sup>44</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 6 lipca 2023 r.

w tym zakresie. W jego opinii kontrolowanie prawidłowości wykonywania budów na terenie pól kempingowych w oparciu o dokonywane zgłoszenia, które w istocie dotyczyły obiektów tymczasowych<sup>45</sup> byłoby sprzeczne z racjonalną gospodarką siłami i środkami jakimi dysponuje WINB.

Ponadto z wyjaśnień Inspektora WINB<sup>46</sup> wynika, że występował corocznie do Wojewody Pomorskiego z wnioskami o zwiększenie stanu etatowego pracowników WINB i środki finansowe na ten cel (Inspektor WINB sygnalizował braki i potrzeby WINB w tym zakresie). Działania te jednak nie przyniosły rezultatu.

(akta kontroli str. 39-470, 977-987, 992-997, 1033-1036, 1041-1117, 1063-1070, 1134-1152)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla niezapewnienia przez WINB kontroli planowych pól kempingowych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego w zakresie przestrzegania przepisów art. 81 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego na ich terenie. Przy niewielkiej liczbie przeprowadzonych w tym zakresie kontroli doraźnych (potwierdzających występowanie nieprawidłowości), nieprzewodzenie kontroli planowych pól kempingowych stwarza istotne ryzyko wystąpienia samowoli budowlanych na ich terenach.

Pomimo licznych złożonych zadań WINB o różnym stopniu skomplikowania, ważności i pracochłonności oraz sytuacji kadrowej, nadzór Wojewódzkiego Inspektora nad procesem planowania i przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów Prawa budowlanego na terenie pól kempingowych zlokalizowanych w pasie technicznym Półwyspu Helskiego był niewystarczający dla zapewnienia informacji o legalności obiektów budowlanych na tym terenie.

## **2. Prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących naruszeń przepisów Prawa budowlanego**

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie WINB prowadził dziewięć postępowań administracyjnych dotyczących samowolnie wykonanych robót budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie<sup>47</sup>, z czego:

- cztery postępowania dotyczyły robót budowlanych wykonanych na terenie pasa technicznego a sprawy wszczęto w 2018<sup>48</sup>, w 2019<sup>49</sup> oraz w 2020<sup>50</sup> i w 2021 r.<sup>51</sup>,

<sup>45</sup> Funkcjonujących przez okres do 180 dni.

<sup>46</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 3 sierpnia 2023 r.

<sup>47</sup> Postępowania zostały wszczęte na podstawie pism i powiadomień RDOŚ, burmistrzów miast, PINB, osób prywatnych oraz z własnej inicjatywy.

<sup>48</sup> Postępowanie dotyczyło samowolnego wykonania robót drogowych na terenie parkingu i doprowadzenia do wykonania toru kartingowego. Sprawa znajdowała się w toku, GINB nie odesłał akt sprawy w związku ze skargą do WSA w Warszawie.

<sup>49</sup> Postępowanie dotyczyło samowolnie wykonanego umocnienia brzegu na terenie jednego z kempingów (sprawa została zakończona).

<sup>50</sup> Postępowanie dotyczyło samowolnie wzniesionej wiaty na terenie parkingu samochodowego. Sprawa znajdowała się w toku, GINB nie odesłał akt sprawy w związku ze skargą do WSA w Warszawie.

<sup>51</sup> Postępowanie dotyczyło tymczasowego obiektu budowlanego składającego się z 16 kontenerów. Postępowanie zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia dotyczącej skarg i wniosków. W związku z tym, że GINB decyzją nr DOA.7110.470.2018.MWG z dnia 24 marca 2022 r. uchylił w całości decyzję Wojewody Pomorskiego nr WI-II.7840.1.282.2017.MM z dnia 27 kwietnia 2018 r. o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę ww. obiektu tymczasowego i umorzył postępowanie przed organem I instancji, spowodowało to konieczność rozbiórki przedmiotowych tymczasowych obiektów budowlanych (czego wyegzekwowanie należało do właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej).

- dwa postępowania dotyczyły robót budowlanych wykonanych na terenie Portu Morskiego Hel i zostały wszczęte w 2021 r.<sup>52</sup>,
- trzy postępowania dotyczyły robót budowlanych na terenie Portu Morskiego Jastarnia i zostały wszczęte w 2023 r.<sup>53</sup>

W czterech sprawach wydano ostateczne decyzje. Dotyczyły one dwóch obiektów na terenie Portu Morskiego Hel<sup>54</sup>, jednego obiektu na terenie Portu Morskiego Jastarnia<sup>55</sup> oraz samowolnie wykonanego umocnienia brzegu na terenie jednego z pól kempingowych<sup>56</sup>.

Żadna z powyższych spraw nie została przekazana do rozpatrywania przez inne organy, w tym w celu ścigania wykroczeń albo przestępstw i w toku ich prowadzenia nie nałożono kar i opłat. Natomiast w jednej sprawie (wszczętej w 2018 r.) wydano decyzję nr WIK.771.10.15.2018.LM z dnia 14 grudnia 2021 r. nakazującą Gminie Władysławowo przywrócić stan pierwotnego powierzchni parkingu, na którym funkcjonował tor kartingowy. Decyzja WINB została uchylona decyzją GINB nr DON.7100.12.2022.JSK z dnia 18 lipca 2022 r. przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia. Na decyzję GINB została złożona skarga do WSA w Warszawie. Sprawa znajdowała się w toku i do dnia zakończenia kontroli GINB nie przesłał informacji do WINB o sposobie rozstrzygnięcia tej sprawy.

Zażalenia złożono na sześć postanowień WINB. Postanowieniami GINB trzy postanowienia WINB zostały utrzymane w mocy<sup>57</sup> i trzy postanowienia zostały uchylone w całości i przekazane organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia<sup>58</sup>.

Z dokumentacji WINB i wyjaśnień Inspektora WINB<sup>59</sup> wynika, że we wszystkich przypadkach, gdy stwierdzono w latach 2020-2023 (do 31 marca) naruszenie przepisów Prawa budowlanego w sprawach obiektów i robót budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz służących ochronie brzegu morskiego, a także usytuowanych na terenie portów morskich, prowadzono stosowne postępowania administracyjne. Ponadto Inspektor WINB wyjaśnił, że w okresie tym:

- nie przeprowadzano kontroli obowiązkowych<sup>60</sup>, w związku z czym nie nakładano kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego, zgodnie z art. 59f ust.

<sup>52</sup> Sprawy dotyczące samowolnego zainstalowania mikroinstalacji odnawialnego źródła energii – urządzenia prądowręcznego na dachu budynku oraz samowolnej przebudowy budynku (sprawy zostały zakończone).

<sup>53</sup> Postępowania te dotyczyły samowolnego wykonania trzech obiektów budowlanych: 1) pływającego domu o wymiarach 12 x 3,2 m – sprawa w toku, 2) pływającego domu o wymiarach 6,5 x 3 m – sprawa zakończona, 3) pomostu o wymiarach 24,3 x 1,5 – sprawa w toku.

<sup>54</sup> Decyzja nr WIK.7740.15.2021 z dnia 24.11.2022 r. o braku podstaw do zastosowania art. 51 ust.1 pkt 2 Prawa budowlanego w odniesieniu do robót budowlanych wykonanych w budynku na terenie Portu Morskiego Hel (sprawa, w której GINB utrzymał w mocy postanowienie WINB) oraz decyzja nr WIK.7740.45.2021.PJ z dnia 19.06.2023 r. o braku podstaw do zastosowania przepisów art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego w odniesieniu do zainstalowanej bez wymaganego zgłoszenia mikroinstalacji odnawialnego źródła energii – urządzenia prądowręcznego na konstrukcji stalowej mocowanej na dachu budynku.

<sup>55</sup> Decyzja nr WIK.771.1.4.2023.LM z dnia 19.05.2023 r. o umorzeniu w całości postępowania administracyjnego w sprawie wzniesienia w warunkach samowoli budowlanej obiektu budowlanego kubaturowego – budynku o konstrukcji stalowej obitej obustronnie elementami elewacyjnymi i w środku ocieplonej, o funkcji zakwaterowania turystycznego, o wymiarach w rzucie 6,5 x 3,0 m i wysokości ca. 3,0 m od poziomu gruntu, wyposażonego od spodu w poliestrowe elementy (pływak).

<sup>56</sup> Decyzja w tej sprawie nr WIK.771.10.35.2017.LM została wydana w dniu 16 sierpnia 2023 r. i nakazywała wykonanie rozbiórki samowolnie wykonanego umocnienia brzegu w postaci narzutu kamiennego i palisady drewnianej.

<sup>57</sup> Postanowienie nr: DON.7101.147.2022.RKR z dnia 28.06.2022 r., DOR.7101.13.2023.KPI z dnia 13 lipca 2023 r., DOR.7101.40.2023.KPI z dnia 31 lipca 2023 r.

<sup>58</sup> Postanowienia nr: DON.7101.534.2019.KKL z dnia 09.01.2020 r., DON.7101.32.2021.JSK z dnia 25.05.2021 r., DON.7101.208.2021.JSK z dnia 18.06.2021 r.

<sup>59</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 12 czerwca 2023 r.

<sup>60</sup> Ze względu na przepisy art.31zy<sup>1</sup> ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych ( Dz.U. 2023 r., poz.1327 ze zm.).

2-5, art. 59g ust. 1 tego Prawa, nie odmówiono wydania pozwolenia na użytkowanie, ani też nie prowadzono postępowań w trybie art. 51 Prawa budowlanego mających na celu doprowadzenie wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem,

- nie stwierdzono przypadków użytkowania obiektów budowlanych z naruszeniem przepisów art. 54 lub art. 55 Prawa budowlanego,
- nie stwierdzono przypadków samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części,
- nie nałożono na inwestorów obowiązku uiszczenia opłaty legalizacyjnej,
- nie nałożono na zobowiązanych obowiązków określonych przepisami art. 51 ust.1 pkt 2 lub pkt 3 Prawa budowlanego,
- wydano dwa postanowienia w trybie przepisów art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego dotyczące samowolnie wykonanych obiektów budowlanych na terenie Portu Morskiego Jastarnia w ramach toczących się postępowań.

(akta kontroli str. 828-890, 1118-1133, 1159-1171)

W związku z wnioskiem NIK sformułowanym po kontroli 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 WINB wszczęły 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<sup>61</sup>. Po zebraniu materiału dowodowego i dokonaniu szczegółowych oględzin w terenie we wszystkich sprawach dotyczących siedmiu pól kempingowych WINB nie stwierdził żadnych oznak wykonania robót budowlanych i w trybie przepisów art. 105 § 1 k.p.a. wydał decyzje o umorzeniu w całości ww. postępowań administracyjnych. W toku dalszej procedury przedmiotowe decyzje zostały zaskarżone przez prokuraturę do GINB, który utrzymał w mocy decyzje WINB. Następnie prokuratura złożyła skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który oddalił skargi Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Gdańsku na decyzje GINB dotyczące umorzenia przedmiotowych postępowań administracyjnych. Jednocześnie w uzasadnieniach do wydanych wyroków WSA stwierdził, że postępowania wyjaśniające poprzedzające wydanie przez WINB decyzji przeprowadzone były wyjątkowo wszechstronnie i wnikliwie, a zebrany materiał dowodowy w pełni uzasadniał zastosowanie art. 105 § 1 k.p.a.

Ponadto z wyjaśnień Inspektora WINB<sup>62</sup> wynika, że efekt powyższych prac ziemnych dokonanych na terenach kempingów został „pochłonięty” przez morze na skutek działania sił natury, czyli abrazji morskiej.

W związku z tym, że w powyższych sprawach nie stwierdzono naruszenia przepisów Prawa budowlanego, Inspektor WINB na podstawie art. 65 k.p.a. przekazał pismo (żądanie) Prokuratora Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Gdańsku<sup>63</sup>,

<sup>61</sup> Pismem z dnia 3 marca 2014 r. sygn. akt II Pa 48/13 Prokurator Prokuratury Okręgowej w Gdańsku, zażądał w trybie przepisów art.182 i art.183 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie „wykonania bez wymaganego pozwolenia na budowę robót budowlanych polegających na nanoszeniu materiału ziemnego i powiększaniu plaży zatokowej” na terenie siedmiu pól kempingowych położonych w obrębie pasa technicznego Półwyspu Helskiego.

<sup>62</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 8 maja 2023 r.

<sup>63</sup> Za pismem nr WIK.771.10.13.2014.ZM z dnia 14.03.2017 r.

który w jego ocenie był właściwym organem do merytorycznego rozpatrzenia ww. spraw<sup>64</sup>.

W odpowiedzi Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska poinformował<sup>65</sup>, iż nie jest on organem właściwym do zajęcia stanowiska w przedmiocie wynikającym z wniosku Prokuratora Prokuratury Okręgowej sygn. akt II Pa 48/13 z dnia 3 marca 2014 r., przekazanego do WINB i że „Podanie Pana Prokuratora dotyczy bowiem wszczęcia procedury wynikającej z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, udzielenia informacji o wszystkich postępowaniach administracyjnych prowadzonych na terenie działki jednego z pól kempingowych (...)” i że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku nie jest organem właściwym do udzielenia informacji w zakresie wskazanym przez Prokuratora. Jednocześnie Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku poinformował, iż działając na podstawie art. 37 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>66</sup> wydał w dniu 29.09.2011 r. decyzję nr RDOS-Gd-PNI.6333.1.4.2011.am nakazującą wstrzymanie wszelkich prac ziemnych ingerujących w linię brzegową Zatoki Puckiej na wysokości jednego z pól kempingowych oraz podjęcie czynności w celu przywrócenia poprzedniego stanu obszaru Natura 2000 i że ta „decyzja została podtrzymana i zmieniona orzeczeniem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska nr DON-OO.6333.45.2011.SW z dnia 26.04.2013 r. oraz podtrzymana wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt II OSK 2648/14 z dnia 6 lipca 2016 r.” Ponadto poinformował, że w związku z wyrokiem NSA w dniu 24 marca 2017 r. dokonano oględzin na terenie ww. pola kempingowego w celu sprawdzenia wykonania obowiązków określonych w decyzji i że w związku z tym, że nie została ona wykonana w całości przygotowywano wnioski w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>67</sup>.

Ponadto WINB w 2015 r. na żądanie Prokuratury Okręgowej w Gdańsku, w związku ze sprawą o sygnaturze VI Ds. 34/11, przekazał organom prokuratury dokumentację ze wszystkich czynności dowodowych przeprowadzonych w postępowaniach administracyjnych wszczętych na żądanie prokuratorskie w sprawach dotyczących „wykonania bez wymaganego pozwolenia na budowę robót budowlanych polegających na nanoszeniu materiału ziemnego i powiększaniu plaży zatokowej” na posesjach siedmiu kempingów na Półwyspie Helskim.

(akta kontroli str. 39-470)

W latach 2020-2023 o wszczęciu postępowań administracyjnych WINB powiadamiał wszystkie osoby będące stronami w sprawie, a w toku prowadzonych postępowań przestrzegano zasady dotyczącej równego traktowania stron. Analiza trzech zakończonych postępowań administracyjnych wykazała, że trwały one od trzech do 18 miesięcy.

W toku dwóch postępowań administracyjnych dotyczących: samowolnego wykonania opaski brzegowej na wysokości jednego z kempingów oraz samowolnej przebudowy budynku w Porcie Morskim Hel, wystąpiły nieusprawiedliwione okresy niepodejmowania działań (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

<sup>64</sup> Wynikało to z tego, że obszar na którym wykonano prace związane z naniesieniem/przesunięciem materiału ziemnego leży na terenie obszarów Natura 2000, tj. obszaru specjalnej ochrony ptaków „Zatoka Pucka” (PLB20005) oraz obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty „Zatoka Pucka i Półwysep Helski” (PLH220032), a sprawy związane z przestrzeganiem przepisów dotyczących ochrony środowiska i negatywnym oddziaływaniem na środowisko na ww. obszarach Natura 2000 leżą w kompetencji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku.

<sup>65</sup> Pismo nr RDOS-Gd-WOC.6334.3.2017.am.1 z dnia 26 maja 2017 r.

<sup>66</sup> Dz.U. z 2023, poz.1336 ze zm.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm., ze zm.



Z wyjaśnień Inspektora WINB<sup>68</sup> dotyczących utrwalonych praktyk w zakresie rozstrzygnięcia podobnych spraw dotyczących samowoli budowlanych (w takim samym stanie faktycznym i prawnym) wynika, że w tych sprawach tryb postępowania określają przepisy Prawa budowlanego i że jest on zawsze uzależniony od stwierdzonego konkretnego stanu faktyczno-prawnego.

W opinii Inspektora WINB głównym problemem przy prowadzeniu postępowań administracyjnych w powiązaniu z przepisami Prawa budowlanego był brak jasnych powiązań pomiędzy przepisami ustawy Prawo budowlane a przepisami 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<sup>69</sup>, w aspekcie związanym z przebiegiem pasa technicznego południowego brzegu Półwyspu Helskiego w rejonie obszarów Natura 2000 (obszary: Zatoka Pucka nr PLB220005 oraz Zatoka Pucka i Półwysep Helski nr PLH 220032). Jego zdaniem z treści ww. ustawy nie wynika 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). Inspektor WINB podkreślił jednocześnie, że przed dniem 1 stycznia 2020 r. występowały przypadki odmowy zajęcia stanowiska ze strony RDOŚ w Gdańsku gdy obiekt budowlany był już samowolnie zbudowany.

W opinii Inspektora WINB, 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 obligują WINB do podjęcia próby jej legalizacji, może prowadzić do bezprzedmiotowego i bezproduktywnego działania organów nadzoru budowlanego i jednocześnie umożliwia ewentualnym inwestorom maksymalne przeciąganie w czasie wszczynanych postępowań administracyjnych pod pozorem próby legalizacji obiektu, który w założeniu inwestora, ma „przetwać” jedynie do końca sezonu turystycznego. Zdaniem Inspektora WINB, 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 z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>70</sup>,
- ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej,
- ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli str. 641- 666, 828-890, 957-959, 992-1032, 1058-1075, 1118-1133)

Postanowienia i decyzje WINB jako organu pierwszej instancji wydawane na podstawie Prawa budowlanego były przekazywane do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego bez zbędnej zwłoki, za pomocą elektronicznego systemu ePUAP, co potwierdzono na podstawie próby trzech spraw (pism) z 2023 r.

(akta kontroli str. 804-809, 828-836)

W kontrolowanym okresie nie wydano postanowień o wymierzeniu kary w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami podczas obowiązkowych kontroli obiektów budowlanych oraz z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego

<sup>68</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 12 czerwca 2023 r.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2023 r. poz.10, ze zm.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2020 r. poz.2187.

usytuowanego na obszarze pasa technicznego i portów morskich znajdujących się na terenie Półwyspu Helskiego.

(akta kontroli str. 828-836)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W toku postępowań administracyjnych prowadzonych w WINB w dwóch sprawach wystąpiły nieuzasadnione okresy niepodejmowania działań, wynoszące od 92 do 357 dni, tj. w przypadku sprawy:

- nr WIK.771.10.35.2017.LM dotyczącej samowolnego wykonania opaski brzegowej na wysokości jednego z pól kempingowych, wystąpiły dwa okresy niepodejmowania działań: od dnia 20 stycznia 2020 r. do dnia 17 sierpnia 2020 r.<sup>71</sup> (przerwa po otrzymaniu postanowienia GINB do wystąpienia do RDOŚ) oraz od dnia 14 października 2020 r. do dnia 5 października 2021 r. (przerwa od uzyskania stanowiska RDOŚ do wydania postanowienia nakładającego na inwestora obowiązek złożenia wniosku do RDOŚ),
- nr WIK.7740.15.2021.PJ dotyczącej samowolnej przebudowy budynku na terenie Portu Morskiego Hel, wystąpił okres niepodejmowania działań od dnia 30 grudnia 2021 r. do dnia 31 marca 2022 r. (przerwa od uzyskania stanowiska inwestora po wszczęciu postępowania do otrzymania pełnomocnictwa od inwestora).

(akta kontroli str. 493-501, 831-836, 992-1032, 1159-1171)

Inspektor WINB wyjaśnił<sup>72</sup>, że przyczyną ww. nieprawidłowości była zbyt mała obsada inspektorów zatrudnionych w WINB w stosunku do ustawowych zadań jakie były realizowane na podstawie przepisów art. 83 ust. 3 Prawa budowlanego i że w pierwszej kolejności musiały być rozpatrywane sprawy, których końcowe rozpatrzenie zobligowane było konkretnymi terminami ustawowymi. W kontrolowanym okresie WINB jako organ pierwszej instancji wydał - 1369 decyzji i postanowień, w tym: w 2020 r. - 494, w 2021 r. - 462, w 2022 r. - 309, a w I kwartale 2023 r. - 104. Jednocześnie Inspektor WINB wyjaśnił, że długotrwałe rozpatrywanie ww. spraw nie miało wpływu na ich merytoryczne rozstrzygnięcie i wynik postępowania, gdyż organ nadzoru budowlanego był w takich sprawach zobowiązany do umożliwienia inwestorowi przeprowadzenia legalizacji wykonanej samowolnie budowy obiektu budowlanego.

(akta kontroli str. 3-38, 831-836, 994-997)

Zdaniem NIK prowadzenie tych spraw przez WINB, związane z wieloma trudnościami, wynikającymi m.in. z konieczności rozpatrywania ich w połączeniu z przepisami Prawa budowlanego, nie uzasadnia stwierdzonych okresów niepodejmowania działań w toku prowadzonych postępowań administracyjnych.

### 3. Nakładanie grzywnien w drodze mandatu karnego za wykroczenia naruszające przepisy Prawa budowlanego

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2020-2023 (do 31 marca) pracownicy WINB nałożyli jedną grzywnę w drodze mandatu karnego na podstawie przepisów art. 93 Prawa budowlanego

<sup>71</sup> Obliczenia uwzględniają również okres od 31 marca do 16 maja 2020 r. w którym obowiązywał art. 15 zzz ustawy z 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.) dotyczący m.in. zawieszenia biegu terminów określonych przepisami prawa administracyjnego, a także art. 68 ust. 1 i 2 ustawy uchylającej ten przepis, tj. ustawy 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. poz. 374, 567, 568 i 695).

<sup>72</sup> Wyjaśnienia złożone w dniach 12 czerwca 2023 r. i 6 lipca 2023 r.

w wysokości 500,00 zł w związku z wykonanymi robotami budowlanymi na terenie Portu Morskiego Hel<sup>73</sup>. Mandat został nałożony przez pracownika, który posiadał upoważnienie nr 108/18 wydane przez Wojewodę Pomorskiego<sup>74</sup>, 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>75</sup>. Upoważnienie zawierało wszystkie elementy, o których mowa w § 4 ww. rozporządzenia.

Informację dotyczącą danych objętych formularzem mandatu karnego przekazano za pośrednictwem systemu teleinformatycznego właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego, zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 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<sup>76</sup>.

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.

W kontrolowanym okresie WINB nie nałożył opłat legalizacyjnych w sprawach samowolnie wzniesionych obiektów budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego.

W jednej sprawie dotyczącej samowolnie wzniesionego budynku kontenerowego o funkcji szkoły sportów wodnych na terenie działki usytuowanej na pasie technicznym<sup>77</sup> inwestor wyraził czynny żal za popełniony czyn i wykonał dobrowolną rozbiórkę obiektu. W związku z powyższym na podstawie przepisów art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń<sup>78</sup> w stosunku do sprawcy czynu zastosowano pouczenie.

(akta kontroli str. 891-899)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Opis stanu  
faktycznego

#### **4. Postępowanie z petycjami oraz ze skargami i z wnioskami**

W WINB procedury postępowania w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków uregulowano w Zarządzeniu Nr 11/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r.<sup>79</sup> W kontrolowanym okresie (do dnia 31 marca 2023 r.) nie wpłynęły do WINB żadne petycje dotyczące naruszeń w zakresie wykorzystania pasa technicznego Półwyspu Helskiego lub naruszeń zakazów obowiązujących na obszarach Natura 2000 obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego. Natomiast wpłynęła jedna skarga, złożona przez Burmistrza Władysławowa<sup>80</sup>, która dotyczyła budowy i sposobu użytkowania tymczasowego obiektu budowlanego przez podmiot poddzierżawiający, 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.

<sup>73</sup> Mandat karny seria Db nr 6481569 wystawiony w dniu 8 września 2021 r.

<sup>74</sup> Upoważnienie z dnia 23 kwietnia 2018 r.

<sup>75</sup> Dz. U. Nr 174 poz. 1423.

<sup>76</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1349.

<sup>77</sup> Sprawa nr WIK.7740.28.2022.MKW.

<sup>78</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2151, ze zm.

<sup>79</sup> Zarządzenie Nr 11/2018 Pomorskiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gdańsku.

<sup>80</sup> Skarga z dnia 21 grudnia 2020 r. nr RGNiGP.6871.1.2018.

Skargę rozpatrzono terminowo, tj. w okresie 10 dni. W odpowiedzi na nią, 31 grudnia 2020 r.<sup>81</sup> Inspektor WINB wyjaśnił, m.in. że: wniosek złożony w tej sprawie nie spełniał wymogów formalnych, gdyż został podpisany przez osobę, która nie posiadała stosownego pełnomocnictwa i że nie podziela opinii wnoszącego skargę w sprawie wykładni przepisów art. 37a ust. 2 Prawa budowlanego co do kwestii użytkowania obiektów wzniesionych na 180 dni oraz że nie było podstaw do podjęcia działań z urzędu ponieważ przed upływem 180 dni od dnia budowy tego obiektu Inwestor złożył wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę tego obiektu do organu administracji architektoniczno-budowlanej. Ponadto zaznaczył, „że nie jest rolą nadzoru budowlanego wkraczanie w prawa i obowiązki ciążące na właścicielu nieruchomości, wynikające z obowiązujących przepisów oraz zawartych przez niego umów” i że „Gmina ma narzędzia do doprowadzenia sytuacji faktycznej do stanu zgodności z obowiązującym prawem i przedmiotową umową”. Zawiadomienie o załatwieniu ww. skargi zawierało wszystkie wymagane elementy.

W związku ze sprawą dotyczącą tego obiektu tymczasowego i pismem z Urzędu Miejskiego we Władysławowie z dnia 4 lutego 2021 r. wnoszącym o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie legalności użytkowania tymczasowego obiektu budowlanego, WINB wydał postanowienie nr WIK.771.1.8.2021.LM z dnia 21 kwietnia 2021 r. o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie użytkowania tymczasowego obiektu budowlanego bez uzyskanego pozwolenia na budowę. Następnie GINB postanowieniem nr DON.7101.208.2021.JSK z dnia 18 czerwca 2021 r. uchylił postanowienie Inspektora WINB i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Ponadto GINB decyzją nr DOA.7110.470.2018.MWG z dnia 24 marca 2022 r. uchylił w całości decyzję Wojewody Pomorskiego nr WI-II.7840.1.282.2017.MM z dnia 27 kwietnia 2018 r. o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę ww. obiektu tymczasowego i umorzył postępowanie przed organem I instancji, co spowodowało konieczność rozbiórki przedmiotowych tymczasowych obiektów budowlanych (czego wyegzekwowanie należało do właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej).

(akta kontroli str. 471-502)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## **5. Współdziałanie z innymi organami administracji publicznej**

Opis stanu  
faktycznego

W kontrolowanym okresie do WINB 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 WINB.

Pisma z Urzędu Morskiego w Gdyni oraz pisma od innych organów i osób, stanowiły podstawę części kontroli podjętych przez WINB, co omówiono we wcześniejszej części niniejszego wystąpienia.

Jednocześnie Inspektor WINB wyjaśnił<sup>82</sup>, że pisma Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 2020 r., skierowane do czterech osób prowadzących działalność gospodarczą w formie pól kempingowych i kempingów<sup>83</sup>, 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 że WINB nie prowadził postępowań administracyjnych

<sup>81</sup> Pismo nr WIK.771.10.10.2019.LM, które zostało przesłane również do wiadomości GINB.

<sup>82</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 21 czerwca 2023 r.

<sup>83</sup> Pisma nr: DT.076.5.2020, DT.076.6.2020, DT.076.7.2020, DT.076.8.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r.

dotyczących usytuowania przyczep kempingowych na wysokości ww. pól kempingowych, w pasie technicznym blisko brzegu morskiego, na terenach nie objętych planem zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie Inspektor WINB wyjaśnił, że „ruch jak i postój przyczep kempingowych nie były regulowane przepisami Prawa budowlanego” i że „teren posesji kempingów w samej istocie funkcjonowania tych terenów polega na stawianiu na nich przyczep kempingowych, które mogą być podłączone do mediów czy stawianiu namiotów na tym obszarze”.

Zgodnie z art. 85 Prawa budowlanego współdziałanie organów nadzoru budowlanego z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami kontroli państwowej obejmuje w szczególności: uzgadnianie w miarę potrzeb planów kontroli i prowadzenie wspólnych działań kontrolnych; przekazywanie i wymianę informacji o wynikach kontroli. Plany kontroli PWINB na lata 2020-2023 nie były uzgadniane z organami administracji architektoniczno-budowlanej. Z wyjaśnień Inspektora WINB wynika, że przepisy prawa nie przewidywały takiego obowiązku.

Inspektor WINB 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, poprzedzono zawiadomieniem kierowanym m.in. do Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni jako strony ewentualnych postępowań administracyjnych<sup>84</sup>. Ponadto w ramach przekazywania i wymiany informacji Inspektor WINB na bieżąco przysyłał do Urzędu Morskiego w Gdyni i RDOŚ w Gdańsku pisma związane z prowadzonymi postępowaniami oraz kopie wydawanych decyzji i postanowień.

Z wyjaśnień Inspektora WINB wynika<sup>85</sup>, że zadania i kompetencje wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego określone zostały ściśle w przepisach Prawa budowlanego i że jego zakres zadań i kompetencji nie dawały mu możliwości kreowania polityki w zakresie sposobu ochrony brzegu morskiego na tym obszarze. Organy zewnętrzne nie zwracały się z propozycją wspólnych działań w zakresie ochrony brzegu morskiego, a ich rola z oczywistych względów (ustawowych) ograniczała się do informowania WINB o naruszeniu przepisów Prawa budowlanego. W opinii Inspektora WINB ochrona brzegów morskich na obszarze Półwyspu Helskiego należała głównie do zadań Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, a w zakresie ochrony przyrody do zadań Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku. Podkreślił jednocześnie, że biorąc pod uwagę abrazję morską, występujące czasami zjawisko torosów, fakt występowania na tych brzegach dwóch obszarów NATURA 2000 oraz ogromną popularność turystyczną terenu, wydaje się bardzo pożądane uzyskanie konsensusu pomiędzy ww. organami i gminami Władysławo, Jastarnia, Hel, co do zasad ochrony tych brzegów, a nawet należy uznać to za wręcz niezbędne.

(akta kontroli str. 936-959, 961-976, 1037-1040)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>84</sup> Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni jest organem zarządzającym przedmiotowym obszarem w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej i jego stanowisko determinuje dalsze postępowanie WINB w sprawach dotyczących obiektów budowlanych znajdujących się na pasie technicznym.

<sup>85</sup> Wyjaśnienia złożone w dniu 29 czerwca 2023 r.

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

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie w sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego oraz służących ochronie brzegu morskiego w tym rejonie toczyło się jedno postępowanie egzekucyjne, wszczęte w dniu 30 kwietnia 2014 r. Postępowanie dotyczyło wykonania 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 znajdującego się na obszarze pasa technicznego. W sprawie tej wydano postanowienie nr WIK.771.8.2.2017.MN z dnia 27 września 2017 r. o nałożeniu grzywny na trzy zobowiązane osoby w wysokości po 72,2 tys. zł<sup>86</sup>, w celu przymuszenia do wykonania ww. obowiązku oraz postanowienie WINB nr WIK.771.8.2.2017.MN z dnia 17 października 2017 r. o odmowie wstrzymania wykonywania ww. postanowienia.

Po zakończeniu procedur odwołań sądowych dotyczących tej sprawy w dniu 4 kwietnia 2023 r. do WINB wpłynęło pismo GINB z aktami sprawy dotyczącej egzekucji rozbiórki przedmiotowego budynku<sup>87</sup> wraz z kopią wyroku WSA w Warszawie sygn. akt VII SA/Wa 199/18 z dnia 11 października 2018 r. oddalającego skargę na postanowienie GINB z dnia 22 listopada 2017 r. nr DON.7101.524.2017.DRZ utrzymujące w mocy postanowienie WINB nr WIK.771.8.2.2017.MN z dnia 27 września 2017 r. oraz wyrok NSA sygn. akt II OSK 2277/19 z dnia 6 września 2022 r. oddalający skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie z dnia 11 października 2018 r. sygn. akt VII SA/Wa 199/18. W świetle powyższego obowiązującym terminem uiszczenia ww. grzywien pozostał termin ustalony w pierwotnym postanowieniu WINB czyli grzywny powinny zostać wpłacone do dnia 29 grudnia 2017 r. Po zakończeniu ww. procedur sądowych grzywny nie zostały wpłacone na konto WINB. W związku z powyższym WINB podjął dalsze działania w tej sprawie i wystąpił do Burmistrza Jastarni o udostępnienie danych osobowych osób zobowiązanych z rejestru PESEL, które umożliwią wystawienie elektronicznych tytułów wykonawczych skierowanych do właściwych naczelników urzędów skarbowych.

(akta kontroli str. 900-931, 988-991)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

## IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

- 1) Wzmocnienie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego, w szczególności na terenie pól kempingowych.
- 2) Prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących samowoli budowlanych bez nieuzasadnionych przerw.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

<sup>86</sup> Łącznie 216,6 tys. zł.

<sup>87</sup> Pismo nr DON.7101.524.2017.AGP z dnia 27 marca 2023 r.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

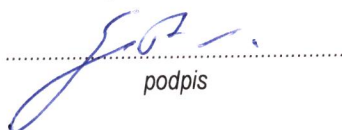
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 13 września 2023 r.

Kontroler  
Adam Gęstwicki  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

  
.....  
podpis

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

2 up.  
  
.....  
p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYKSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku  
podpis  
Ewa Duszka

