



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.005.06.2023

Pan
Tyberiusz Narkowicz
Burmistrz Jastarni
Urząd Miejski w Jastarni
ul. Portowa 24
84-140 Jastarnia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Jastarni, ul. Portowa 24, 84-140 Jastarnia (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tyberiusz Narkowicz, Burmistrz Jastarni, od 16 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Kształtowanie i prowadzenie przez gminy polityki przestrzennej na terenie pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego oraz określanie sposobu i warunków jego zagospodarowania.2. Gospodarowanie przez burmistrzów nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób, zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego.3. Nadzór, kontrola i egzekwowanie wymogów dotyczących zagospodarowania terenów oraz wykorzystania nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 31 sierpnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem – jeśli dotyczyły działalności objętej kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Hanna Rybczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/89/2023 z 28 kwietnia 2023 r. oraz nr LGD/134/2023 z 21 sierpnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-5, 548-549)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Burmistrz prawidłowo kształtował i prowadził politykę przestrzenną Gminy Jastarnia (dalej: „Gmina”) na obszarze pasa nadbrzeżnego oraz określał warunki jego zagospodarowania. W celu oceny aktualności Studium i miejscowych planów dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, której wyniki przekazał Radzie Miejskiej Jastarni. Projekty miejscowych planów, objęte badaniem, uzgadniał oraz przekazywał do zaopiniowania właściwym organom, a uchwały w sprawie miejscowych planów przedstawiał Wojewodzie Pomorskiemu.

Burmistrz prawidłowo gospodarował nieruchomościami zlokalizowanymi na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego. Sprzedaży nieruchomości położonych w pasie ochronnym oraz udostępnienia nieruchomości położonych w pasie technicznym, objętych badaniem, dokonał w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni. Umowy nie naruszały wymogów dotyczących pasa technicznego określonych w art. 37 ust. 2a ustawy o obszarach morskich RP³ oraz zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego⁴. Burmistrz sporządził i podał do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w dzierżawę,

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

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

³ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 960).

⁴ 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).

będących przedmiotem ww. umów. Nieruchomości te sprzedano i udostępniono z zachowaniem trybów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami⁵.

Burmistrz prawidłowo zabezpieczył interesy Gminy w przypadku nieprzebrzegania warunków wykorzystywania nieruchomości oraz umożliwiające kontrolę ich przestrzegania – poprzez stosowne zapisy w umowach dzierżawy, a także właściwie (poza dwoma przypadkami) rozpatrywał pisma od innych organów administracji publicznej, w związku z nieprawidłowymi działaniami w pasie nadbrzeżnym.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zakończeniu dwóch postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a.⁶,
- niezawiadomieniu (w ośmiu sprawach) stron tych postępowań o niezłałatwieniu sprawy w terminie, wraz z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu złałatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, pomimo takiego pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 36 k.p.a.,
- nieokreśleniu (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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷,
- niezamieszczeniu (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, tj. o prawie do wniesienia złaądania wymierzenia kary pieniężnej z tytułu niewydania w terminie przez właściwy organ decyzji o warunkach zabudowy,
- niesporządzeniu (do 17 lipca 2023 r.) planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- niesprawowaniu 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,
- niepodjęciu do 7 lipca 2023 r. złałań w celu złałatwienia sprawy zgłoszonej w lipcu 2020 r. przez Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych Oddział: Nadmorski Park Krajobrazowy (dalej: „NPK”),
- nierzetelnym sporządzeniu wniosku⁸ 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.

⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2023 r. poz. 344 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2023 r. poz. 977).

⁸ Wniosek o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2023 powierzchnia pasa nadbrzeżnego (pasa technicznego i pasa ochronnego) Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na terenie Gminy wynosiła ok. 757 ha (416 ha – pas techniczny i 341 ha – pas ochronny), a jego długość¹⁰ wynosiła 31,6 km (taką samą długość miał pas techniczny i pas ochronny).

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Jastarni zostało uchwalone w 2005 r.¹¹ (dalej: „Studium”) i obowiązywało w okresie objętym kontrolą.

Według stanu na 10 maja 2023 r. dla terenu Gminy obowiązywały 23 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: „miejscowe plany”), z tego jeden plan obejmował wyłącznie tereny w granicach pasa technicznego, 12 – wyłącznie tereny w granicach pasa ochronnego, a 10 – technicznego i ochronnego.

Objęta ww. miejscowymi planami:

- powierzchnia pasa nadbrzeżnego wynosiła łącznie ok. 3,8 km² (tj. ok. 50% ogółu powierzchni tego pasa¹²), z tego: 1,2 km² – pas techniczny (ok. 30%) i 2,6 km² – pas ochronny (ok. 75%),
- długość pasa nadbrzeżnego wynosiła łącznie ok. 21,6 km (ok. 69% ogółu długości tego pasa), z tego: 12,8 km – pas techniczny (ok. 41%) i 8,8 km – pas ochronny (ok. 28%),
- liczba działek wynosiła łącznie 4272, z tego 288 w pasie technicznym i 3984 w pasie ochronnym.

Z wyjaśnień Burmistrza¹³ wynikało m.in., że sukcesywnie, kolejne tereny Gminy obejmowane były miejscowymi planami. Uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu podejmowane były w miarę potrzeb inwestycyjnych i posiadanych środków budżetowych.

(akta kontroli str. 19-42, 93-100)

2. Burmistrz, zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 Jastarni¹⁴.

Z ww. analizy wynikało m.in., że:

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Z tego: od strony Morza Bałtyckiego wynosi 16,15 km, a od strony Zatoki Puckiej 15,45 km.

¹¹ Uchwała Nr XXXI/193/2005 Rady Miasta Jastarnia z dnia 28 października 2005 r.

¹² Powierzchnia całego pasa nadbrzeżnego: 7,572 km² (pas techniczny: 4,160 km² i pas ochronny: 3,412 km²).

¹³ Wyjaśnienia z 16 maja 2023 r.

¹⁴ VIII kadencja 2018-2023.

- zawarte w Studium uwarunkowania były nieaktualne (wynikało to z: rozwoju przestrzennego Gminy w latach 2004-2021, rozwoju infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i portowej oraz zmiany wszystkich obowiązujących w 2004 r. przepisów), a kierunki zagospodarowania przestrzennego – częściowo aktualne;
- miejscowe plany były aktualne (ich forma i zakres ustaleń nie były sprzeczne z obowiązującymi przepisami i umożliwiały prowadzenie skutecznej polityki przestrzennej na obszarze gminy).

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 uchwałę¹⁵ w sprawie aktualności Studium oraz miejscowych planów, 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.

Burmistrz wyjaśnił¹⁶ m.in., że w odniesieniu do ustaleń Studium, które w analizie uznano za nieaktualne, nie było prawnego wymogu ich aktualizacji. W związku z zapowiadaną przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷, która w istotny sposób wpłynie na kształt dokumentów planistycznych gmin (planowane jest 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.

W latach 2020-2023 (do 31 marca) do Urzędu wpłynęło 10 wniosków¹⁸ w sprawie zmiany miejscowego planu dla terenów położonych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na terenie Gminy, z tego: pięć wniosków rozpatrzono negatywnie¹⁹, 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.

(akta kontroli str. 19-35, 101-180)

3. Spośród 23 miejscowych planów obowiązujących w latach 2020-2023, 21 zawierało ustalenia w zakresie dotyczącym pasa nadbrzeżnego (w dwóch nie było takich ustaleń²⁰). W uchwalonych w latach 2020-2023 czterech miejscowych planach zawarto ustalenia, tj.:

¹⁵ 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.

¹⁶ Wyjaśnienia z 16 maja 2023 r.

¹⁷ Zgodnie z informacją na stronie <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3097>, 11 lipca 2023 r. ustawę o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw przekazano Prezydentowi do podpisu.

¹⁸ Wnioski dotyczyły głównie zmiany parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów, zmiany funkcji leśnej na tereny mieszkaniowe, rezygnacji z zapisów dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego.

¹⁹ 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. zmianie miejscowego planu.

²⁰ Dotyczy miejscowych planów zatwierdzonych: uchwałą Nr XXVIII/275/97 Rady Miasta Jastarnia z 30 grudnia

- 1) w uchwale nr XVI/160/2020 Rady Miejskiej Jastarni z 30 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Kuźnica w mieście Jastarni, o treści: „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”;
- 2) w uchwale nr XXII/226/2020 Rady Miejskiej Jastarni z 24 września 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Jastarni w rejonie ulic Ogrodowej, Bałtyckiej, Abrahama, Ks. Stefańskiego i Ks. B. Sychty, o treści jak wyżej w pkt 1);
- 3) w uchwale nr XXVII/283/2021 Rady Miejskiej Jastarni z 25 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miejscowości Jurata od granicy miasta Jastarni do oczyszczalni ścieków, o treści: „1) część planu (...) znajduje się w pasie technicznym brzegu morskiego (...). Pas techniczny jest obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Pas techniczny może być wykorzystany do innych celów niż wymieniony powyżej za zgodą właściwego organu administracji morskiej, który określi warunki takiego wykorzystania na podstawie przepisów odrębnych. Ponadto pas techniczny stanowi obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe. Wartość wymaganego minimalnego poziomu bezpieczeństwa, zapewnianego na obszarze pasa technicznego, wynosi 100 lat. W związku z powyższym obowiązują na nim zakazy określone w przepisach odrębnych; 2) trzcinowiska, zlokalizowane w granicach pasa technicznego brzegu morskiego, wchodzi w skład systemu ochrony brzegu morskiego i podlegają ochronie zgodnie z przepisami odrębnymi; 3) część planu (...) znajduje się w pasie ochronnym brzegu morskiego, w związku z powyższym obowiązują za nim zakazy określone w przepisach odrębnych; 4) ze względu na szczególne zagrożenie powodzią w wyniku oddziaływania falowania podczas spiętrzeń sztormowych oraz w wyniku podniesienia się poziomu wody gruntowej, niezbędne jest zastosowanie rozwiązań technicznych zabezpieczających inwestycje przed powodzią morską do rzędnej +2,50 m n.p.m. oraz przed wzrostem poziomu wód gruntowych do rzędnej +1,25 m n.p.m.; 5) dopuszcza się realizację wałów, terp²¹ i innych przeciwpowodziowych obiektów budowlanych; 6) wszelkie zmiany sposobu użytkowania i zagospodarowania w obrębie pasa ochronnego brzegu morskiego należy uzgodnić z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej”;
- 4) w uchwale nr XXXIII/344/2021 Rady Miejskiej Jastarni z 26 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Jurata w gminie Jastarnia, o treści: „1) część planu (...) znajduje się w pasie technicznym brzegu morskiego (dalej treść jw. w pkt 3, ppkt 1); 2) część planu (...) znajduje się w pasie ochronnym brzegu morskiego (dalej treść jw. w pkt 3, ppkt 3 i 4); 4) dopuszcza się realizację wałów, terp i innych przeciwpowodziowych obiektów budowlanych, przy czym dla działek niezabudowanych znajdujących się na wysokości poniżej +2,10 m n.p.m. ustala się maksymalny poziom nasypu gruntu do rzędnej +2,10 m n.p.m., a dla działek niezabudowanych znajdujących się na wysokości +2,10 m n.p.m. i wyższej obowiązują zakazy podwyższania poziomu terenu. Obowiązuje poziom posadzki

1997 r. (Dz. Urz. Woj. Gdańskiego z 1998 r. Nr 32, poz. 121) oraz uchwałą nr XIV/147/99 Rady Miasta Jastarni z 8 października 1999 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. nr 11 poz. 79 z 2001 r.).

²¹ Sztucznie usypany pagórek, występujący głównie w terenach pozalewowych.

parteru nie wyższy niż 0,5 m nad poziomem terenu; 5) 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”.

W Studium zawarto ustalenia dotyczące pasa nadbrzeżnego, w skład którego wchodziły:

- „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.,
- 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.”.

(akta kontroli str. 24-32, 40-41, 93-100)

4. W latach 2020-2023 (do 31 marca) uchwalono cztery miejscowe plany²². Objęte badaniem projekty trzech miejscowych planów zostały, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b²³ ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzgodnione z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, Zarządem Województwa Pomorskiego i Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz zaopiniowane przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku (art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzeci ww. ustawy).

W terminie określonym przez Burmistrza ww. organy przedstawiły opinie do planów, dokonały ich uzgodnień oraz określiły warunki, na jakich uzgodnienie mogło nastąpić. Wniesione dwie uwagi do jednego projektu²⁴ zostały w nim uwzględnione.

(akta kontroli str. 43-92)

5. Objęte badaniem trzy uchwały²⁵ Rady Miejskiej Jastarni w sprawie miejscowych planów Burmistrz, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przekazał Wojewodzie Pomorskiemu wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu ich zgodności z przepisami prawnymi. Nie było przypadku stwierdzenia przez Wojewodę Pomorskiego nieważności ww. uchwał.

(akta kontroli str. 20, 33-35)

²² Dokumentacja prac planistycznych dotyczących jednej uchwały, w związku ze złożoną skargą, została przekazana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (15 lutego 2022 r.).

²³ Tiret: piąty, dziewiąty i 10.

²⁴ Dot.: dodania informacji dla inwestorów, że ewentualną wycinkę drzew należy przeprowadzić poza okresem lęgowym ptaków oraz wskazano, że rysunek projektu planu i legenda są niespójne w zakresie oznaczenia terenu obsługi komunikacji samochodowej (KS).

²⁵ Uchwały nr: XVI/160/2020 z 30 stycznia 2020 r., XXII/226/2020 z 24 września 2020 r. i XXVII/283/2021 z 25 lipca 2021 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2 Zagospodarowanie i zabudowa terenów położonych w pasie nadbrzeżnym nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2020-2023 (do 31 marca), do Urzędu wpłynęły 24 wnioski o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla terenów położonych w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego, tj.:

- 19 wniosków o ustalenie warunków zabudowy²⁶ (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;
- pięć wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego²⁷ (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.

Wnioski dotyczyły głównie zabudowy mieszkaniowej, usługowej, gospodarczej oraz budowy gazociągu, sieci wodociągowej i ciepłowniczej (nie dotyczyły tych samych lub pobliskich lokalizacji).

(akta kontroli str. 277-291, 322-330)

2. W latach 2020-2023 w Urzędzie nie obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Objęte badaniem wnioski w sprawie wydania 12 decyzji²⁸ rozpatrywano w terminie od 62 do 520 dni od dnia złożenia wniosku, co wynikało m.in. z konieczności dokonania określonych czynności przewidzianych w przepisach prawa, zawieszania postępowań oraz opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

Z wyłączeniem ww. terminów²⁹ – 10 spraw załatwiono z zachowaniem terminów, z tego: sześć – terminów, o których mowa w ustawie o planowaniu

²⁶ Wszystkie wnioski dotyczyły terenów położonych w pasie ochronnym.

²⁷ 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.

²⁸ Zakończone wydaniem decyzji o warunkach zabudowy nr: 3/2020 z 20 sierpnia 2020 r., 5/2020 z 30 października 2020 r., 1/2021 z 23 czerwca 2021 r., 2/2021 z 23 czerwca 2021 r., 3/2021 z 15 lipca 2021 r., 2/2022 z 7 lutego 2022 r., 4/2022 z 23 sierpnia 2022 r. i 1/2023 z 23 stycznia 2023 r. oraz zakończone wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nr: 1/2020 z 21 października 2020 r., 1/2021 z 25 sierpnia 2020 r., 2/2021 z 8 grudnia 2021 r. i 1/2022 z 29 listopada 2022 r.

²⁹ 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):

i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 51 ust. 2³⁰ i art. 64 ust. 1 pkt 1³¹) oraz cztery – terminów, o których mowa w art. 35 § 3 k.p.a.³², a dwie sprawy – z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a. (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

W ośmiu sprawach nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie³³, wraz z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu zakończenia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 36 k.p.a. (opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 277-279, 292-321, 331-406)

3. W latach 2020-2023 (do 31 marca), dla terenów położonych w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego, Burmistrz wydał łącznie 12 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z tego osiem decyzji o warunkach zabudowy i cztery decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzje dotyczyły lokalizacji nieobjętych miejscowymi planami.

We wszystkich wymaganych przypadkach decyzje 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.

W decyzjach, zgodnie z art. 54 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w tym w zw. z art. 64 ust. 1), określono rodzaj inwestycji oraz warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, w tym dotyczące pasa nadbrzeżnego (z wyjątkiem jednej decyzji (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości)).

Nie wystąpiły przypadki wydania decyzji odmownych dotyczących takiego samego albo podobnego wykorzystania w tych samych albo bliskich, albo podobnych lokalizacjach.

(akta kontroli str. 282-294, 322-338)

4. 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).

W dwóch decyzjach o warunkach zabudowy nie zamieszczono pouczenia, o którym mowa w art. 51 ust. 2h w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 375-385, 407-411)

5. 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

³⁰ Sprawy dotyczące decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

³¹ Sprawy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy, prowadzone na podstawie wniosków złożonych w okresie od 3 czerwca 2020 r. do 13 września 2021 r.

³² Sprawy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy, prowadzone na podstawie wniosków złożonych w okresie od 6 czerwca 2022 r. do 2 listopada 2022 r.

³³ Spośród ww. ośmiu spraw, w dwóch wprawdzie zawiadomiono strony o niezakończonym w terminie, ale po jego upływie – nie powiadomiono ponownie stron.

o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dotyczących pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 277, 280)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dwa postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy³⁴, zakończono z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a. Po wyłączeniu okresów niewliczanych do terminu na załatwienie sprawy³⁵ administracyjnej – zwłoka wynosiła odpowiednio: 17 i 338 dni.

Z wyjaśnień inspektora ds. planowania przestrzennego (osoby odpowiedzialnej za ww. nieprawidłowość³⁶) wynikało m.in., że niezachowanie terminów wynikało z dużej liczby wpływających i załatwianych spraw oraz z gromadzenia dowodów w tych sprawach, m.in. ustalenie stron postępowania właścicieli działek o nieuregulowanym stanie prawnym. Dodatkowo na czas ten wpłynęły ograniczenia w związku z pandemią i okresy urlopowe.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla niedochowania ustawowych terminów na załatwienie powyższych spraw.

(akta kontroli str. 331-339, 341, 347-352, 358-364, 529-533, 538, 541-544)

2. W ośmiu sprawach (zakończonych wydaniem: sześciu decyzji o warunkach zabudowy³⁷ i dwóch o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego³⁸), 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.

Z wyjaśnień inspektora ds. planowania przestrzennego (osoby odpowiedzialnej za ww. nieprawidłowość³⁹) wynikało, że:

- przyjęto praktykę⁴⁰, że w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego zawiera się pouczenie, zgodnie m.in. z art. 35 § 3 i 5, art. 36 § 1 k.p.a., przez co wprost wskazuje się stronie, że czas na uzgodnienia innych organów nie jest wliczany do terminów na załatwienie sprawy – wobec tego tylko w dwóch przypadkach przekroczono termin, w pozostałych zostały zachowane zgodnie z art. 35 § 5 k.p.a.;
- nie zgadza się z tym, że w każdej sytuacji, gdy upływa: w przypadku decyzji celu publicznego – 65 dni, a w przypadku decyzji o warunkach zabudowy – 2 miesiące (od 3 stycznia 2022 r. – 90 dni) od daty złożenia wniosku do dnia zakończenia postępowania, należy zawiadomić o tym stronę w trybie art. 36 k.p.a., gdyż zgodnie z art. 35 § 5 k.p.a. do terminów nie wlicza się okresów np. przewidzianych w innych przepisach na załatwienie sprawy, co oznacza, że termin dla organu na załatwienie sprawy zostaje niejako zawieszony i nie zostaje przekroczony, gdy suma okresów rzeczywistego działania organu nie

³⁴ Zakończonych wydaniem decyzji nr: 2/2021 z 23 czerwca 2021 r. i 3/2021 z 15 lipca 2021 r.

³⁵ Również na podstawie przepisów przywołanych w przypisie nr 26.

³⁶ Odpowiedzialna m.in. za przygotowanie oraz prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie ustalania warunków zabudowy (pkt 1 Zakresu czynności). Wyjaśnienia z 3 sierpnia 2023 r.

³⁷ Nr: 3/2020 z 20 sierpnia 2020 r., 5/2020 z 30 października 2020 r., 1/2021 z 23 czerwca 2021 r., 2/2021 z 23 czerwca 2021 r., 3/2021 z 15 lipca 2021 r. i 2/2022 z 7 lutego 2022 r.

³⁸ Nr: 1/2020 z 21 października 2020 r. i 2/2021 z 8 grudnia 2021 r.

³⁹ Odpowiedzialna m.in. za przygotowanie oraz prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie ustalania warunków zabudowy oraz w sprawie ustalania decyzji lokalizacyjnych dla inwestycji celu publicznego (pkt 1-2 Zakresu czynności). Wyjaśnienia z 3 sierpnia 2023 r.

⁴⁰ Po kontroli nr P/13/141 przeprowadzonej w Urzędzie.

przekracza ustawowych (brak przekroczenia terminu powoduje brak konieczności zawiadomiania o tym stronie); ponadto inspektor ds. planowania przestrzennego zacytował komentarz do art. 36 k.p.a. (autorstwa: Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A.), zgodnie z którym „obowiązek organu, o którym mowa w tym przepisie, powstaje wówczas, gdy sprawa nie została załatwiona w terminie obliczonym z uwzględnieniem przepisu art. 35 § 5⁴¹;

- w przypadku niewielkich opóźnień spowodowanych bez winy organu (np. oczekiwanie na zwrotki, nawet do 30 dni), informowanie stron oddzielnym pismem o niezakończonym terminie z przyczyn niezależnych od organu, wprowadza dodatkowe zamieszanie; często zdarza się też, że okres ten ulega wydłużeniu o zaledwie kilka dni i wysłanie zawiadomienia z art. 36 k.p.a. zbiegałoby się z załatwieniem sprawy i wydaniem decyzji, a oczekiwanie z wydawaniem decyzji do czasu odebrania takiego zawiadomienia wprowadzałoby dodatkową, zbędną zwłokę.

W ocenie NIK złożone wyjaśnienia nie uzasadniają stwierdzonego naruszenia obowiązku nałożonego art. 36 k.p.a., który nakazując organowi zawiadomienie o nowym terminie załatwienia sprawy, przewiduje podjęcie takiego działania w przypadku każdego, a nie tylko niektórych bądź wybranych przez organ przypadkach. Przedłużenie postępowania spowodowane czynnościami, o których mowa w art. 35 § 5 k.p.a. nie uwolniło organu od obowiązku informacyjnego wobec stron postępowań.

(akta kontroli str. 292-321, 331-406, 529-533, 541-544)

3. W jednej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁴², nie określono warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikających z przepisów odrębnych (tj. ustawy o obszarach morskich RP, gdyż teren objęty decyzją położony był w obszarze pasa nadbrzeżnego), pomimo wymogu określonego w art. 54 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Burmistrz (osoba odpowiedzialna – organ wydający decyzje) wyjaśnił⁴³, że wynikało to z przeoczenia i wskazał, że mimo braku tego zapisu, Urząd Morski w Gdyni uzgodnił treść decyzji bez uwag. Burmistrz wskazał, że sporządzenie projektu ww. decyzji powierzył, zgodnie z wymogami art. 5 i 50 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, urzadnicom, na podstawie umowy.

Zdaniem NIK wyjaśnienia nie uzasadniają stwierdzonego naruszenia przepisów obowiązującego prawa w zakresie treści ww. decyzji.

(akta kontroli str. 6-7, 303-306, 529-533)

⁴¹ „Z wykładni językowej art. 35 § 5 i art. 36 § 2 zdaje się wynikać, że przepisy te w zakresie, w jakim dotyczą zwłoki w załatwieniu sprawy (opóźnień z przyczyn niezależnych od organu), są logicznie sprzeczne (*Ogólne postępowanie*, 1962, s. 146). Z jednej bowiem strony do terminów załatwienia spraw nie wlicza się „okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu” (art. 35 § 5), z drugiej zaś o każdym wypadku niezakończonym terminie w razie „zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu” organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony (art. 36 § 2). Wydaje się jednak, że okresy opóźnień spowodowane z przyczyn niezależnych od organu to opóźnienia niezawinione zarówno przez organ prowadzący postępowanie, jak i przez inny organ administracji publicznej. Okresów takich opóźnień nie wlicza się do terminów załatwiania spraw administracyjnych. Natomiast zwłoka w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu prowadzącego postępowanie ma miejsce wówczas, gdy opóźnienie w załatwieniu sprawy powstaje z winy innego organu administracji publicznej, np. organu współdziałającego w trybie art. 106 § 1. Wówczas organ prowadzący postępowanie będzie obowiązany do zawiadomienia strony o zwłoce w załatwieniu sprawy z przyczyn od niego niezależnych i wskazania nowego terminu jej załatwienia”.

⁴² Nr 1/2021 z 25 sierpnia 2021 r.

⁴³ Wyjaśnienia z 2 sierpnia 2023 r.

4. W dwóch decyzjach⁴⁴ nie zamieszczono pouczenia, o którym mowa w art. 51 ust. 2h w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁵, tj. o prawie do wniesienia żądania wymierzenia kary pieniężnej z tytułu niewydania w terminie przez właściwy organ decyzji o warunkach zabudowy.

Inspektor ds. planowania przestrzennego (osoba odpowiedzialna za ww. nieprawidłowość⁴⁶) wyjaśniła, że wynikało to z przeoczenia.

(akta kontroli str. 375-385, 529-533, 541-544)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Burmistrz kształtował i prowadził politykę przestrzenną Gminy na obszarze pasa nadbrzeżnego oraz określał warunki jego zagospodarowania. W celu oceny aktualności Studium i miejscowych planów dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, której wyniki przekazał Radzie Miejskiej Jastarni. Projekty miejscowych planów, objęte badaniem, uzgadniał oraz przekazywał do zaopiniowania właściwym organom, a uchwały w sprawie miejscowych planów przedstawiał Wojewodzie Pomorskiemu. Stwierdzono jednak prowadzenie postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z naruszeniem przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz k.p.a., tj. dwa postępowania zakończono z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., w ośmiu przypadkach nie zawiadamiano stron tych postępowań o niezafatwieniu sprawy w terminie, wraz z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu zafatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, pomimo takiego pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 36 k.p.a., w jednej decyzji nie określono warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikających z przepisów odrębnych, pomimo wymogu określonego w art. 54 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w dwóch decyzjach nie zamieszczono pouczenia, o którym mowa w art. 51 ust. 2h w zw. z art. 64 ust. 1 ww. ustawy.

OBSZAR

2. Gospodarowanie przez burmistrzów nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób, zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2023 (do 31 marca) obowiązywało:
- 77 umów dzierżawy nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego, z tego: 18 zawarto przed 1 stycznia 2020 r.⁴⁷, a 59 w latach 2020-2023 (do 31 marca), odpowiednio: 27, 15, 10 i siedem,
 - cztery umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego (wszystkie zawarto przed 1 stycznia 2020 r.⁴⁸), oraz
 - 40 umów o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości położonych na obszarze pasa ochronnego (wszystkie zawarto przed 1 stycznia 2020 r., w latach 1993-2008).

⁴⁴ Nr: 4/2022 z 23 sierpnia 2022 r. i 1/2023 z 23 stycznia 2023 r.

⁴⁵ Art. 51 ust. 2h dodany został przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 września 2021 r. zmieniającej m.in. ustawę z dniem 3 stycznia 2022 r. (zgodnie z art. 64 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisy art. 51 ust. 2 stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy).

⁴⁶ Odpowiedzialna m.in. za przygotowanie oraz prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie ustalania warunków zabudowy (w tym przygotowanie decyzji) - pkt 1 Zakresu czynności. Wyjaśnienia z 3 sierpnia 2023 r.

⁴⁷ Tj. w roku: 1995 (1), 2014 (3), 2015 (1), 2016 (1), 2018 (5) i 2019 (7).

⁴⁸ Tj. w roku: 1994 (1), 1995 (1) i 1999 (2).

W ww. okresie zawarto 14 umów sprzedaży nieruchomości położonych na obszarze pasa ochronnego. Nie zawarto umów sprzedaży nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego i nie obowiązywały umowy użytkowania i najmu takich nieruchomości.

Ww. umowy (135) dotyczyły 208 działek o łącznej powierzchni 226 331 m², co stanowiło udział pasa nadbrzeżnego: 3% (pasa technicznego: 4,1%, pasa ochronnego: 1,6%). Umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości zawarto na 99 lat (z wyjątkiem trzech – na 40 lat). 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.

(akta kontroli str. 181-195)

2. Gmina, z tytułu powyższych umów, osiągnęła następujące dochody w poszczególnych latach 2020-2023 (do 31 marca), tj.:

- dzierżawa:
 - 2020 r.: 2 897,7 tys. zł, co stanowiło 8,66% udziału w dochodach ogółem i 64,14% udziału w dochodach tego typu umów,
 - 2021 r.: 2 332,8 tys. zł (odpowiednio: 6,48% i 55,79%),
 - 2022 r.: 1 622,8 tys. zł (odpowiednio: 3,98% i 44,52%),
 - 2023 r. (do 31 marca): 446,4 tys. zł (odpowiednio: 3,43% i 81,11%);
- użytkowanie wieczyste:
 - 2020 r.: 443,6 tys. zł, co stanowiło 1,33% udziału w dochodach ogółem i 49,66% udziału w dochodach tego typu umów,
 - 2021 r.: 704,9 tys. zł (odpowiednio: 1,96% i 71,91%),
 - 2022 r.: 591,5 tys. zł (odpowiednio: 1,45% i 61,64%),
 - 2023 r. (do 31 marca): 604,5 tys. zł (odpowiednio: 4,65% i 97,26%);
- sprzedaż:
 - 2020 r.: 64,0 tys. zł, co stanowiło 0,19% udziału w dochodach ogółem i 15,82% udziału w dochodach tego typu umów,
 - 2021 r.: 1 000,0 tys. zł (odpowiednio: 2,78% i 84,48%),
 - 2022 r.: 504,1 tys. zł (odpowiednio: 1,24% i 50,89%),
 - 2023 r. (do 31 marca): 33,4 tys. zł (odpowiednio: 0,26% i 45,35%).

(akta kontroli str. 181, 196-197)

3. Badanie 30 z ww. umów, tj. 22% (z tego: 20 umów dzierżawy nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego i 10 umów sprzedaży nieruchomości położonych na obszarze pasa ochronnego), wykazało, że w każdym przypadku, zgodnie z wymogiem określonym w art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, oddanie w dzierżawę i sprzedaży ww. nieruchomości dokonano w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni.

(akta kontroli str. 218-220)

4. Spośród 30 ww. umów:

- w 20 umowach dzierżawy nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego uwzględniono treść porozumień z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni. Umowy nie naruszały zapisów miejscowych planów⁴⁹, 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,

⁴⁹ Miejscowymi planami objęte były nieruchomości ujęte w dziewięciu umowach.

- w 10 umowach sprzedaży nieruchomości położonych na obszarze pasa ochronnego uwzględniono treść porozumień z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni (w czterech Dyrektor nie przedłożył warunków). Umowy nie naruszały zapisów miejscowych planów⁵⁰, ani przepisów dotyczących ochrony przyrody.
(akta kontroli str. 218-220)

5. Wszystkie nieruchomości, będące przedmiotem ww. 30 umów (z wyjątkiem jednej umowy dzierżawy na czas oznaczony do trzech miesięcy, co było zgodne z art. 35 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami), ujęto w wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia i oddania w dzierżawę oraz podano do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 35 ust. 1 ww. ustawy. W wykazach określono elementy, o których mowa w art. 35 ust. 2 ww. ustawy.

(akta kontroli str.214-217)

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

- 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),
- 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 nieograniczonego⁵¹.

Badane dwóch postępowań (przeprowadzonych w 2020 r. i 2022 r.) w celu oddania nieruchomości w dzierżawę 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 nieruchomości⁵².

(akta kontroli str. 501-502)

7. Burmistrz nie sporządził planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (szerzej opisano w sekcji Stwierdzona nieprawidłowość). Plan sporządzono w wyniku kontroli NIK i przyjęto, zarządzeniem Burmistrza, 11 lipca 2023 r.⁵³.

(akta kontroli str. 181-182, 185, 198-213)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Burmistrz nie sporządził planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z wyjaśnień Burmistrza⁵⁴ (odpowiedzialnego za ww. nieprawidłowość) wynikało, że przyczyną nieprawidłowości było to, że w praktyce Gmina realizuje gospodarkę zasobu nieruchomości na podstawie uchwały budżetowej, w której to corocznie Rada Miejska Jastarni przyjmuje planowane dochody z tego tytułu. Ponadto wyjaśnił, że taki dokument jest obecnie w opracowaniu. W trakcie kontroli NIK (17 lipca 2023 r.), zarządzeniem Burmistrza, przyjęto „Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy Jastarnia na lata 2023-2025”.

⁵⁰ Miejscowymi planami objęte były nieruchomości ujęte w ośmiu umowach.

⁵¹ Przeprowadzono trzy przetargi nieograniczone ustne (w 2019 r., 2020 r. i 2022 r.).

⁵² Dz. U. z 2021 r. poz. 2213.

⁵³ Zarządzenie Nr 186/2023 Burmistrza Jastarni z 11 lipca 2023 r. w sprawie: przyjęcia Planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2023-2025.

⁵⁴ Wyjaśnienia z 31 maja 2023 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Burmistrz prawidłowo gospodarował nieruchomościami zlokalizowanymi na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego. Sprzedaży nieruchomości położonych w pasie ochronnym oraz udostępnienia nieruchomości położonych w pasie technicznym, objętych badaniem, dokonał w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni. Umowy nie naruszały 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. Burmistrz sporządził i podał do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w dzierżawę, będących przedmiotem ww. umów. Nieruchomości te sprzedano i udostępniono z zachowaniem trybów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Stwierdzono jednak, że Burmistrz nie sporządził (do 17 lipca 2023 r.) planu wykorzystania zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3. Nadzór, kontrola i egzekwowanie wymogów dotyczących zagospodarowania terenów oraz wykorzystania nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego

3.1. Nadzór i kontrola zmiany zagospodarowania terenu

Opis stanu faktycznego

1. Z wyjaśnień Burmistrza⁵⁵ wynikało, że w latach 2020-2023 (do 31 marca) Urząd nie posiadał informacji o przypadkach podejrzenia możliwości dokonania zmiany zagospodarowania terenu na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na terenie Gminy, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

(akta kontroli str. 222-225)

2. W latach 2020-2023 (do 31 marca) Burmistrz nie wydał decyzji na podstawie art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie było również obowiązujących w ww. okresie decyzji wydanych na podstawie ww. przepisu.

(akta kontroli str. 222-226, 441-443)

3. W ww. okresie w Urzędzie nie prowadzono postępowań egzekucyjnych dotyczących egzekucji obowiązków nałożonych decyzjami, o których mowa w art. 59 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym nałożonych grzywien w celu przymuszenia lub zastosowania wykonania zastępczego.

(akta kontroli str. 222-226)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

3.2. Nadzór i kontrola nad realizacją umów udostępniania nieruchomości

Opis stanu faktycznego

1. W objętych badaniem 20 umowach dzierżawy zawarto postanowienia zabezpieczające interesy Gminy w przypadku nieprzestrzegania warunków wykorzystywania nieruchomości oraz dotyczące obowiązku zachowania nieruchomości w stanie niepogorszonym (np. umieszczając zapisy dotyczące możliwości rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym, możliwość wypowiedzenia umowy z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia, a także

⁵⁵ Wyjaśnienia z 3 lipca 2023 r.

ustalając sankcje za niezwrócenie nieruchomości w stanie niepogorszonym). W umowach zawarto również postanowienia umożliwiające kontrolę przestrzegania tych warunków przez Wydzierżawiającego.

(akta kontroli str. 221)

2. W latach 2020-2023 (do 31 marca) pracownicy Urzędu przeprowadzili łącznie 12 kontroli⁵⁶ korzystania, w tym przestrzegania warunków umów, z udostępnionych nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nabrzeżnego Gminy. Kontrole przeprowadzono z inicjatywy: własnej (10), wspólnej z Urzędem Morskim w Gdyni (jedna) oraz osoby prywatnej (jedna).

Kontrole dotyczyły umów dzierżawy, których przedmiotem było prowadzenie na wydzierżawionym terenie: wypożyczalni i szkółek wodnych, placów zabaw, punktów sprzedaży, parkingu. W wyniku dziewięciu kontroli nie stwierdzono użytkowania terenu niezgodnie z umową, a stwierdzone nieprawidłowości w trzech kontrolach⁵⁷ zostały usunięte.

(akta kontroli str. 414-440)

Oględziny terenów⁵⁸ objętych pięcioma umowami dzierżawy, pod kątem przestrzegania warunków tych umów, przeprowadzone przez kontrolera NIK w obecności pracownika Urzędu, wykazały, że w trzech przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości⁵⁹ (wypożyczalnia i szkółka sprzętu wodnego oraz prowadzenie parkingu), a w dwóch przypadkach (prowadzenie działalności pola kempingowego) stwierdzono naruszenie postanowień umów. W latach 2019-2023 Urząd nie skorzystał z uprawnienia do kontroli realizacji przez dzierżawcę pola kempingowego postanowień ww. umów (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 445-453, 459-467, 510-520)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Nadzór i kontrola nad realizacją przez dzierżawcę postanowień dwóch umów⁶⁰, którymi Gmina oddała w dzierżawę na 10 lat, położone w Jastarni nieruchomości (o łącznej powierzchni 27 371 m²), z przeznaczeniem na prowadzenie działalności pola kempingowego nie były wystarczające, ponieważ:

- 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,
 - § 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

⁵⁶ Jedną w 2020 r., sześć w 2021 r. i pięć 2022 r. (w I kw. 2023 r. nie przeprowadzono takich kontroli).

⁵⁷ Dot. zakazu stawiania tablic o treści „plaża prywatna”, odgradzania terenu plaży oraz posadzenia na dzierżawionym gruncie (przeznaczonym na parking) – kontenerów ze sprzętem sportowym.

⁵⁸ Jurata – działka nr 526, Kuźnica – cz. dz. nr: 255/9 i 8/3 oraz Jastarnia – cz. dz. nr: 10/19, 10/3 i 11.

⁵⁹ Umowy nr: EG.6845.57.20/44.20 z 29 maja 2020 r., EG.6845.23.20/118.20 z 25 września 2020 r. i EG.6845.40.22/47.22 z 12 maja 2022 r.

⁶⁰ Umowy nr: EG.6845.106.18/24.19 z 22 marca 2019 r. i EG.6845.43.19/108.19 z 14 sierpnia 2019 r.

objektów, 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;

- Urząd nie korzystał z prawa kontroli realizacji przez dzierżawcę postanowień ww. umów, określonego w § 11.

Z wyjaśnień Burmistrza⁶¹ (odpowiedzialnego za powstanie ww. nieprawidłowości) wynikało, że do dnia przeprowadzenia oględzin nie stwierdzono posadowienia obiektów w ww. odległościach, co wynikało z faktu, że w bieżącym sezonie letnim nie przeprowadzono jeszcze kontroli w tym zakresie. Poinformował również, że 26 lipca 2023 r. wezwał Dzierżawcę do przestrzegania ww. zapisów umów. Ponadto wyjaśnił, że w latach 2019-2023 Urząd nie korzystał z prawa kontroli realizacji przez Dzierżawcę postanowień umów dzierżawy, przeprowadzono inne kontrole, do których nie wytypowano Dzierżawcy.

(akta kontroli str. 445-453, 459-467, 510-528)

3.3. Kontrola obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone były usługi hotelarskie

Opis stanu faktycznego

W latach 2020-2023 (do 31 marca) nie przeprowadzono kontroli przestrzegania wymagań określonych w art. 35 ustawy o usługach hotelarskich⁶², w stosunku do obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone były usługi hotelarskie, zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego (dotyczyło to również kontroli innych obiektów, w których świadczone były usługi hotelarskie, ujętych w ewidencji prowadzonej przez Burmistrza).

Z wyjaśnień Burmistrza⁶³ 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.

(akta kontroli str. 414-417)

Objęte umowami dzierżawy z 22 marca 2019 r. i 14 sierpnia 2019 r. pole kempingowe, zostało wpisane do ewidencji innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie, prowadzonej przez Burmistrza⁶⁴, jako: „domki i przyczepy”.

Dyrektor Departamentu Turystyki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego poinformowała⁶⁵, że ww. obiekt nie jest ujęty w Ewidencji Obiektów Hotelarskich, prowadzonej przez Marszałka Województwa Pomorskiego i nie posiada stosownej decyzji w sprawie zaszeregowania 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 zaszeregowanie do rodzaju kemping/camping oraz nadanie kategorii⁶⁶, 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.

(akta kontroli str. 550-557)

⁶¹ Wyjaśnienia z 26 lipca 2023 r.

⁶² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz o usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2211, ze zm.).

⁶³ Wyjaśnienia z 30 czerwca 2023 r.

⁶⁴ Pod poz. 1097, w dniu 9 lutego 2022 r.

⁶⁵ Informacje przekazane NIK 24 sierpnia 2023 r., w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶⁶ Tj.: 30 stycznia, 11 czerwca i 30 listopada 2021 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.4. Postępowanie z petycjami oraz ze skargami i z wnioskami

Opis stanu
faktycznego

W latach 2020-2023 (do 31 marca) do Urzędu nie wpłynęły petycje, skargi, wnioski dotyczące naruszeń w zakresie wykorzystania pasa nadbrzeżnego.
(akta kontroli str. 222-229)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.5. Współdziałanie z innymi organami administracji publicznej

Opis stanu
faktycznego

W latach 2020-2023 (do 31 marca) do Urzędu wpłynęło 11 pism od innych organów administracji publicznej, w związku z nieprawidłowymi działaniami w pasie nadbrzeżnym, z tego: cztery z Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, trzy z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Gdańsku, dwa z NPK, jedno z Urzędu Morskiego w Gdyni i jedno z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego Departament Środowiska i Rolnictwa.

Spośród ww. pism:

- 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 RDOŚ 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 przypadku pisma z NPK⁶⁷ (wpływ do Urzędu 13 lipca 2020 r.), w którym poinformowano o użytkowaniu terenu (działka nr 38, obręb Jastarnia) niezgodnie z miejscowym planem oraz o naruszeniu przepisów ustawy o odpadach i zawnioskowano o podjęcie stosownych działań – do 7 lipca 2023 r. ww. sprawa nie została załatwiona (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości);
 - w przypadku pism:
 - z NPK⁶⁸ (wpływ do Urzędu 19 września 2022 r.), w którym poinformowano o naruszeniu na terenie kempingu⁶⁹ przepisów ustawy o odpadach (w tym wykorzystanie odpadów do wykonania nasypu) oraz o zlokalizowaniu przyczep kempingowych na działce nr 11 i wskazano na konieczność podjęcia pilnych działań mających na celu przywrócenie na tym terenie porządku prawnego,
 - z Urzędu Morskiego w Gdyni⁷⁰ (wpływ do Urzędu 22 grudnia 2022 r.), związanego z ww. działką, w którym poinformowano o ułożonych workach z piaskiem i ziemią, które negatywnie oddziałują na brzeg morski oraz zawnioskowano o doprowadzenie brzegu do stanu umożliwiającego bezpieczną jego ochronę, a także zaproponowano użycie piasku plażowego w celu odbudowy wydmy,
- Burmistrz wyjaśnił⁷¹ m.in., że działka nr 11 obręb 4 Jastarnia stanowi w części, której skarga dotyczyła, przedmiot dzierżawy i jest użytkowana zgodnie z celem na jaki została wydzierżawiona – ustawiono na niej rząd przyczep kempingowych. Z kolei znajdujące się na terenie nieruchomości płyty betonowe, kamienie i worki

⁶⁷ Pismo nr NPK.404.8-1.2020 z 8 lipca 2020 r.

⁶⁸ Pismo nr NPK.404.6.2022.JK z 1 września 2022 r.

⁶⁹ Działki dzierżawione, pas techniczny.

⁷⁰ Nr IOW.226.2. 2022.RM z 22 grudnia 2022 r.

⁷¹ Wyjaśnienia z 7 lipca 2023 r.

z piaskiem wykorzystano jako zabezpieczenie mienia i brzegu wydmowego przed uszkodzeniem przez wody Zatoki Puckiej. Ich ułożenie nie może być traktowane jako magazynowanie odpadów, lecz jako tymczasowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe, chroniące brzeg wydmowy od strony zatoki przy niewystarczającym zabezpieczeniu go przez służby za to odpowiedzialne. Nakazanie ich usunięcia wiązałoby się z wtargnięciem wód morskich na ląd i uszkodzenie lub odebranie przez wody sporej części terenu.

Burmistrz, zgodnie z sugestią Urzędu Morskiego w Gdyni w piśmie z 22 grudnia 2022 r., wystąpił z wnioskiem o odbudowanie wydmy przy użyciu piasku plażowego, co miało umożliwić usunięcie wykorzystywanych tymczasowych zabezpieczeń. Jednak wniosek złożył dopiero 21 kwietnia 2023 r. (kompletny wniosek – 16 maja 2023 r.⁷²), co stwarzało ryzyko, że Urząd Morski w Gdyni nie wyda decyzji umożliwiającej wykonanie prac w terminie wskazanym we wniosku (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Do Urzędu, 2 czerwca 2023 r., wpłynęła decyzja Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni⁷³, w której wyraził zgodę na wykorzystanie pasa technicznego do celów innych niż ochronne, tj. wjazd pojazdami w obszar pasa technicznego w związku z wykonywaniem uzupełnienia linii brzegowej piaskiem w miejscach ubytków powstałych na skutek abrazji w okresie do 31 maja 2023 r. Burmistrz wyjaśnił⁷⁴, że w związku z upływem terminu obowiązywania decyzji przed jej dostarczeniem oraz rozpoczęciem sezonu letniego, zaplanowano ubieganie się o uzyskanie pozwolenia na przeprowadzenie prac po sezonie.

Mając na uwadze powyższe Burmistrz wstrzymał się z działaniami dotyczącymi zgłoszenia z NPK do czasu uzyskania zgody na zastąpienie ich piaskiem i odbudowania wału wydmowego.

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

(akta kontroli str. 222-276, 441-444, 529-533)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do 7 lipca 2023 r. nie podjęto działań w celu załatwienia sprawy zgłoszonej przez NPK (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 nasypywany gruz, ziemię z kamieniami i ceramiczne resztki budowlane),oraz zawnioskowano o podjęcie stosownych działań i uznanie NPK za pokrzywdzonego w sprawie.

Z dokumentów przedłożonych do kontroli wynikało, że 14 lipca 2020 r. w Urzędzie ustalono właścicieli terenu oraz potencjalnych użytkowników.

Z wyjaśnień inspektora ds. ochrony środowiska⁷⁵ (osoby wskazanej przez Burmistrza jako odpowiedzialnej za ww. nieprawidłowość) wynikało, m.in., że w tej

⁷² Wniosek o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

⁷³ Nr E.ZD.IOW.817.156.2023.DD z 29 maja 2023 r.

⁷⁴ Wyjaśnienia z 7 lipca 2023 r.

⁷⁵ Wyjaśnienia z 16 sierpnia 2023 r.

sprawie dokonano ustalenia współwłaścicieli działki oraz dane osób opłacających podatek od nieruchomości za ww. teren, będące potencjalnymi użytkownikami nieruchomości. Dokonano również analizy dokumentów, w tym zapisów miejscowego planu, które nie wykluczają możliwości lokalizacji obiektów tymczasowych – sezonowych, czy służących celom sanitarnym. Ustalenie legalności ich usytuowania nie leży jednak w kompetencjach tutejszego organu. Dokonano również oględzin w terenie, by potwierdzić stan rzeczywisty oraz określić pilność podejmowanych działań (z dokonanych czynności w terenie nie wykonano jednak notatki służbowej, czy innej dokumentacji zdarzenia) i ustalono, że zgromadzony tam materiał to w większości ziemia i piasek niewiadomego pochodzenia. Niewielka ilość odpadów, którą można zakwalifikować do grupy odpadów budowlanych, nie zawierała odpadów niebezpiecznych, w związku z powyższym nie uznano sprawy jako pilnej. Wszczęcie działań naprawczych oraz prowadzenie dalszych czynności administracyjnych następować będzie w ramach posiadanych kompetencji i technicznych – czasowych możliwości na stanowisku ds. ochrony środowiska. Jednak ze względu na szeroki zakres obowiązków na ww. stanowisku, sprawa czasowo nie została jeszcze zakończona właściwą decyzją.
(akta kontroli str. 233-240, 529-533, 539-540, 545-547)

2. 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. Wniosek złożono 16 maja 2023 r., podczas, gdy 22 grudnia 2022 r. otrzymano od 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), 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.). Powyższe spowodowało, że ww. prace nie zostały wykonane.

Burmistrz wyjaśnił⁷⁶, że we wniosku wskazał termin realny, uwzględniający rozpoczynający się sezon letni, podczas którego wykonanie prac byłoby znacznie utrudnione, a nawet niemożliwe. Ponadto składany 16 maja 2023 r. wniosek, w formie jakiej zażądał Urząd Morski w Gdyni, był faktycznie uzupełnieniem wniosku z 21 kwietnia 2023 r.

Zdaniem NIK wskazany we wniosku termin na załatwienie sprawy stwarzał ryzyko, że nie zostanie on rozpatrzony w terminie umożliwiającym realizację prac objętych wnioskiem (co ostatecznie miało miejsce) i prace nie zostały wykonane
(akta kontroli str. 262-276, 558-559)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Burmistrz prawidłowo zabezpieczył interesy Gminy w przypadku nieprzestrzegania warunków wykorzystywania nieruchomości, oraz umożliwiające kontrolę ich przestrzegania, poprzez stosowne zapisy w umowach dzierżawy. Jednak, pomimo przeprowadzania takich kontroli i skutecznego egzekwowania usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, stwierdzono, że od 2019 r. nie przeprowadzono kontroli pola kempingowego, którego dzierżawca – jak wykazały oględziny w czasie kontroli NIK – naruszał postanowienia umów. Burmistrz właściwie

⁷⁶ Wyjaśnienia z 28 sierpnia 2023 r.

rozpatrywał pisma od innych organów administracji publicznej w związku z nieprawidłowymi działaniami w pasie nadbrzeżnym, poza dwoma przypadkami: w jednym – do 7 lipca 2023 r. nie podjęto działań w celu załatwienia sprawy zgłoszonej w lipcu 2020 r. przez NPK, a w drugim – wprawdzie podjęto działania, jednak wskazany we wniosku do Urzędu Morskiego w Gdyni termin na załatwienie sprawy stwarzał ryzyko, że nie zostanie on rozpatrzony w terminie umożliwiającym realizację prac objętych wnioskiem.

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. Terminowe prowadzenie wszystkich postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy.
2. Zawiadamianie stron postępowań o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.
3. Określanie, we wszystkich decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikających z przepisów odrębnych.
4. Zamieszczanie, we wszystkich decyzjach o warunkach zabudowy, pouczenia o prawie do wniesienia żądania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej.
5. Bieżące sprawowanie nadzoru nad wykorzystywaniem nieruchomości objętych umowami dzierżawy z 22 marca 2019 r. i 14 sierpnia 2019 r., w tym korzystanie z prawa kontroli realizacji przez dzierżawcę postanowień ww. umów.
6. Niezwłoczne załatwienie sprawy zgłoszonej przez NPK w lipcu 2020 r.
7. Niezwłoczne, ponowne złożenie do Urzędu Morskiego w Gdyni wniosku o wydanie zgody w sprawie wykorzystania pasa technicznego do innego celu niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska, zapewniającego realizację prac w terminie w nim wskazanym.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 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, dnia 5 września 2023 r.

Kontroler
Hanna Rybczyńska
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
p.o. Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis