



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-012-02/2013  
P/13/141

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku  
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk  
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05  
[lgd@nik.gov.pl](mailto:lgd@nik.gov.pl)

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/141 – „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Krzysztof Holli, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86524 z 10 września 2013 r. i nr 88842 z 17 grudnia 2013 r., 2. Rafał Wieczorkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88842 z 7 stycznia 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojewodą Pomorskim (dalej: „Wojewoda”) od 12 grudnia 2011 r. jest Ryszard Stachurski <sup>1</sup> .  (dowód: akta kontroli str. 7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> działania Wojewody: w zakresie ochrony brzegów morskich<sup>3</sup> na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej<sup>4</sup>, podejmowane w latach 2011-2013 (I półrocze), a w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody oraz ochrony przed nielegalnym wykorzystaniem tych terenów w związku z uzyskanymi informacjami, skargami i wnioskami – podejmowane w latach 2005-2013 (I półrocze).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia przede wszystkim:

- wydawanie przez Wojewodę w latach 2011-2013 (I półrocze) decyzji o pozwoleniu na budowę na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej (dalej: „decyzje o pozwoleniu na budowę”) terminowo i na podstawie kompletnych wniosków oraz przekazywanie kopii tych decyzji Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Gdańsku (dalej: „PWINB”);

<sup>1</sup> W okresie objętym kontrolą Wojewodami byli: Cezary Dąbrowski (od 26 lipca 2004 r. do 25 stycznia 2006 r.), Piotr Orłowski (od 24 stycznia 2006 r. do 26 lutego 2007 r.), Piotr Karczewski (od 26 lutego 2007 r. do 29 listopada 2007 r.), Roman Zaborowski (od 29 listopada 2007 r. do 25 października 2011 r.). Od 26 października do 11 grudnia 2011 r. Wojewodę zastępował Wicewojewoda Pomorski Michał Owczarczak.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Przepisy nie definiują wprost terminu „brzeg morski”, ale określają go przez ustalenie linii podstawowej morza terytorialnego i pasa nadbrzeżnego. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.) linię podstawową morza terytorialnego stanowi linia najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża lub zewnętrzna granica morskich wód wewnętrznych. Natomiast przepis art. 36 ust 1 i 2 pkt 1 ww. ustawy określa, że pasem nadbrzeżnym jest obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego, w skład którego wchodzi m.in. 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. W niniejszej kontroli jako brzeg morski przyjęto linię brzegową oraz obszary lądowy (pas techniczny z wyłączeniem morskich portów i przystani) i morski bezpośrednio do niej przyległe.

<sup>4</sup> Przyjęto, że Półwysep Helski obejmuje obszar mierzony od strony otwartego morza od nasady Półwyspu (na wysokości miasta Władysławowo) do 71,5 km wybrzeża (od strony Zatoki Puckiej), a Mierzeja Wiśłana – obszar mierzony od strony Zatoki Gdańskiej: od wschodniej granicy Państwa do 30 km wybrzeża, a od strony Zalewu Wiślanego: od 70 km wybrzeża (tj. od nasady Mierzei na wysokości miejscowości Kały Rybackie) do granicy wschodniej Państwa, na podstawie danych dotyczących kilometrażu wybrzeża Urzędu Morskiego w Gdyni (dalej: „Urząd”), podanych na stronie internetowej Urzędu (<http://www.umgdy.gov.pl/pium/jednostka?menuId=7972&kodJednostki=1n7srnjask2.kmw0qfask1&id=31941>).

- prawidłowe rozpatrywanie przez Wojewodę w latach 2011-2013 (I półrocze) zgłoszeń, dotyczących budowy obiektów budowlanych i robót budowlanych niewymagających pozwolenia na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej (dalej: „zgłoszenia budowy”) oraz przekazywanie (za wyjątkiem jednego przypadku) kopii tych zgłoszeń PWINB;
- podejmowanie przez Wojewodę w latach 2011-2013 (I półrocze) prawidłowych działań w celu wyegzekwowania grzywien z tytułu mandatów karnych, wystawionych przez Urząd Morski w Gdyni (dalej: „UM”) za wykroczenia popełnione na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej;
- przekazywanie przez Wojewodę w latach 2005-2013 (I półrocze) na potrzeby prowadzonych przez inne organy postępowań kopii zgłoszeń budowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, a także przekazywanie w ww. okresie PWINB otrzymanych zawiadomień w sprawie prowadzenia: robót budowlanych bez wymaganego zgłoszenia i robót powodujących szkodę w środowisku na ww. terenie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- przekazaniu PWINB kopii pięciu decyzji o pozwoleniu na budowę w okresie od 101 do 197 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne, tj. z naruszeniem przepisów art. 82 b ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>5</sup> (dalej: „Prawo budowlane”), zgodnie z którymi kopie ww. ostatecznych decyzji powinny być przekazywane organowi nadzoru budowlanego niezwłocznie;
- niepodejmowaniu przez Wojewodę działań w celu ustalania, czy obowiązek rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych po okresie, na który zostały zgłoszone, został przez inwestorów wykonany;
- udzieleniu właściwym organom odpowiedzi na sześć pism w sprawie przekazania kopii zgłoszeń budowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę – na potrzeby prowadzonych postępowań administracyjnych, a także dwóch otrzymanych zawiadomień w sprawach prowadzenia robót budowlanych: bez wymaganego zgłoszenia i powodujących szkodę w środowisku w okresie od 33 do 138 dni od dnia wpływu pisma lub zawiadomienia do Urzędu, tj. w terminie ograniczającym możliwość realizacji przez te organy wynikającego z art. 12 § 1 ustawy z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup> (dalej: „KPA”) obowiązku szybkiego załatwiania spraw.

## **1. Pozwolenia na budowę i zgłoszenia budowy na obszarach brzegów morskich Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej**

### **1.1. Pozwolenia na budowę**

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) w Urzędzie prowadzono 45 (w poszczególnych latach odpowiednio: 15, 16 i 14) postępowań, obejmujących wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. W ich wyniku Wojewoda:

- w pięciu sprawach umorzył postępowania,
- 14 wniosków pozostawił bez rozpatrzenia,
- w jednej sprawie wydał decyzję odmowną,

<sup>5</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

- w 25 sprawach (w poszczególnych latach odpowiednio w: ośmiu, siedmiu i 10 sprawach) wydał decyzje o pozwoleniu na budowę, z tego na podstawie:
  - miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: 18 decyzji (w poszczególnych latach odpowiednio: trzy, siedem i osiem decyzji),
  - decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego: cztery decyzje (trzy w 2011 r. i jedną w I półroczu 2013 r.),
  - decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego: trzy decyzje (dwie w 2011 r. i jedną w I półroczu 2013 r.).

Od ww. decyzji o pozwoleniu na budowę nie wniesiono odwołań, nie stwierdzono ich nieważności lub wydania z naruszeniem prawa.

Badanie akt spraw, zakończonych wydaniem 15 ww. decyzji (po pięć z każdego roku, dobranych celowo według osądu kontrolera) wykazało, że:

- decyzje wydano w terminie określonym w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego, na podstawie wniosków, do których dołączono załączniki wymagane przepisami art. 33 ust. 2 tej ustawy;
- kopie wszystkich decyzji przekazano PWINB, przy czym kopie 10 decyzji w okresie do 30 dni, a pozostałych pięciu w okresie od 101 do 197 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne.

W Urzędzie nie ustanowiono pisemnych zasad lub procedur w zakresie przekazywania PWINB kopii decyzji o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 8-70, 665, 667-668, 672, 677-694)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W wyniku badania akt spraw, zakończonych wydaniem 15 ww. decyzji o pozwoleniu na budowę stwierdzono m.in., że kopie pięciu z nich<sup>7</sup> przekazano PWINB w okresie od 101 do 197 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne, tj. z naruszeniem przepisów art. 82 b ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa budowlanego, zgodnie z którymi kopie ww. ostatecznych decyzji powinny być przekazywane organowi nadzoru budowlanego niezwłocznie.

Nie można uznać wyjaśnień Dyrektora Wydziału Infrastruktury Urzędu (dalej: „Dyrektor WI”) z których wynika, że odłożenie w czasie wykonania tej czynności było spowodowane koniecznością realizacji w pierwszej kolejności spraw ważniejszych (rozpatrywania zgłoszeń budowy i wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę), gdyż przekazywanie kopii ww. decyzji jest jedynie czynnością materialno-techniczną. Ponadto NIK zauważa, że w Urzędzie nie ustanowiono pisemnych zasad lub procedur w zakresie przekazywania kopii ww. dokumentacji, a – jak wynika z ww. wyjaśnień Dyrektora WI – sprawną kontrolę przestrzegania terminu jej przekazywania utrudnia brak odpowiednich narzędzi informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 10, 24-55, 58-70, 665, 667-668, 672, 677-694)

<sup>7</sup> Decyzje Nr: WI-II.7840.192.289.2011.DM z 30 czerwca 2011 r., WI-II.7840.380.400.2011.DM z 6 września 2011 r., WI-II.7840.645.65.2011.DM z 1 marca 2012 r., WI-II.7840.1.229.231.2012.MKH z 2 lipca 2012 r., WI-II.7840.572.567.2011.MW z 30 grudnia 2011 r.

Opis stanu  
faktycznego

## 1.2. Zgłoszenia budowy niewymagające pozwolenia

W latach 2011-2013 (I półrocze) w Urzędzie rozpatrywano 166 (w poszczególnych latach odpowiednio: 59, 54 i 53) zgłoszeń budowy, o których mowa w art. 30 Prawa budowlanego.

W wyniku rozpatrzenia ww. zgłoszeń Wojewoda:

- w 39 sprawach (w poszczególnych latach odpowiednio w: 12, 17 i 10 sprawach) wniósł, w drodze decyzji, sprzeciw w sytuacjach określonych przepisami art. 30 ust. 2, 5 i 6 Prawa budowlanego,
- w czterech sprawach (w 2012 r.) umorzył postępowania,
- dwa zgłoszenia (jedno w 2012 r. i jedno w I półroczu 2013 r.) pozostawił bez rozpatrzenia.

Badanie akt 17 spraw dotyczących opisanych wyżej zgłoszeń, niezakończonych wniesieniem sprzeciwu, umorzeniem postępowania lub pozostawieniem zgłoszenia bez rozpatrzenia (po pięć spraw z 2011 r. i 2012 r. oraz siedem z I półroczu 2013 r., dobranych celowo według osądu kontrolera) wykazało, że:

- wszystkie zgłoszenia dotyczyły tymczasowych obiektów budowlanych, przewidzianych do rozbiórki przed upływem 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu (art. 29 ust. 1 pkt 12 Prawa budowlanego),
- wszystkie zgłoszenia były kompletne (zawierały elementy wymagane przepisami art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego), a obszar pasa technicznego objęty ujętymi w zgłoszeniach inwestycjami został zwolniony decyzjami Dyrektora UM z zakazów wykonywania robót, wymienionych w art. 88l ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>8</sup>,
- żadne ze zgłoszeń nie wymagało wniesienia przez Wojewodę sprzeciwu lub nałożenia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę (na podstawie przepisów art. 30 ust. 6 i 7 Prawa budowlanego),
- 16 kopii zgłoszeń Wojewoda przekazał PWINB w okresie do 30 dni od dnia ich wpływu do Urzędu, a jednego zgłoszenia nie przekazał.  
(dowód: akta kontroli str. 71-76, 263-321, 419-420, 665, 667-668, 672, 677-694)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W wyniku badania akt ww. 17 spraw stwierdzono, że Wojewoda (jak wynika z wyjaśnień Wojewody – w wyniku przeoczenia) nie przekazał do PWINB kopii jednego zgłoszenia budowy<sup>9</sup>, pomimo takiego obowiązku, określonego w art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c Prawa budowlanego – kopię zgłoszenia przekazano w trakcie kontroli NIK, po ponad 31 miesiącach od daty wpływu zgłoszenia do Urzędu.  
(dowód: akta kontroli str. 71-76, 263-280, 665, 667-668, 672, 677-694)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>10</sup> działania Wojewody związane z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rozpatrywaniem zgłoszeń budowy.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

<sup>9</sup> Dotyczy sprawy Nr WI-II.7843.168.2011.GB z 21 kwietnia 2011 r.

<sup>10</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

## **2. Egzekucja grzywien i obowiązków wynikających z decyzji, dotyczących nielegalnego wykorzystywania pasa technicznego**

### **2.1. Egzekucja grzywien**

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) do Urzędu:

- wpłynęło 67 (w poszczególnych latach odpowiednio: 46, 18 i trzy) mandatów karnych na łączną kwotę 10.800,00 zł, wystawionych przez UM na podstawie art. 81 i 161 ustawy z dnia 20 maja 1997 r. – Kodeks wykroczeń<sup>11</sup> za wykroczenia popełnione na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej.

Z ww. kwoty do 3 grudnia 2013 r. zapłacono lub wyegzekwowano grzywny, nałożone 58 mandatami w całości i jednym w części, na łączną kwotę 9.097,85 zł (84%). Należności z tytułu nieuiszczonych grzywien, nałożonych dziewięcioma mandatami na łączną kwotę 1.702,15 zł, skierowano do egzekucji. Tytuły wykonawcze na ww. należności: wystawiono w okresie od 35 do 59 dni, a przekazano organom egzekucyjnym w okresie od 44 do 67 dni – od dnia wpływu mandatów do Urzędu, kierując się w tym zakresie (jak wynika z wyjaśnień Wojewody) stanowiskiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, załączonym do pisma z 22 sierpnia 2002 r. nr DP-III-744//02/GK. Z ww. stanowiska wynika m.in., że określony w przepisach § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>12</sup> obowiązek przesłania tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego bez zwłoki można uznać za zachowany, jeżeli przedłużenie terminu wysłania tytułów w prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, prowadzonym przez wojewodę nieznacznie przekroczy dwa miesiące;

- nie wpłynęły mandaty karne, wystawione przez PWINB na podstawie art. 93 pkt 6 i 9b Prawa budowlanego za wykroczenia popełnione na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej.

(dowód: akta kontroli str. 322-403, 664-666, 668-671, 675-676, 682)

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

### **2.2. Egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2011-2013 (I półrocze) do Wojewody jako organu egzekucyjnego nie wpłynęły z UM i Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „RDOŚ”) żadne tytuły wykonawcze, dotyczące egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym określonych decyzjami obejmującymi teren pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej.

(dowód: akta kontroli str. 404-409)

2. Obowiązek rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych po okresie, na który zostały zgłoszone – wybudowanych na podstawie zgłoszenia budowy, o którym mowa w art. 30 Prawa budowlanego – wynika z art. 29 ust. 1 pkt 12 tej ustawy, a więc bezpośrednio z przepisów prawa. Jeżeli inwestor uchyła się od wykonania ww. obowiązku, wówczas organem właściwym do żądania jego wykonania jest wojewoda, który jest w takim przypadku zarówno wierzycielem, jak i – zgodnie

<sup>11</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

z art. 20 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>13</sup> (dalej: „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym”) – organem egzekucyjnym, zobowiązanym do przeprowadzenia stosownego postępowania w trybie przepisów tej ustawy.

W latach 2011-2013 (I półrocze) Wojewoda nie prowadził postępowań egzekucyjnych w celu wykonania rozbiórki zgłoszonych tymczasowych obiektów budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej.

Do końca I półrocza 2013 r. minął okres, na który zgłoszono tymczasowe obiekty budowlane ujęte w 10 z 17 zgłoszeń budowy, objętych badaniem opisanym w punkcie 1.2 wystąpienia. Według stanu na 14 stycznia 2014 r.<sup>14</sup> Urząd nie posiadał wiedzy, czy inwestorzy w ww. 10 przypadkach dokonali rozbiórek tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 71-321, 404-420, 504, 665-668, 672-674, 677-694)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Mimo, że do końca I półrocza 2013 r. minął okres, na który zgłoszono tymczasowe obiekty budowlane ujęte w 10 z 17 zgłoszeń budowy objętych badaniem (obowiązek ich rozbiórki powstał w przypadku pięciu zgłoszeń ponad 27 miesięcy, a w przypadku kolejnych pięciu – ponad 15 miesięcy<sup>15</sup> przed dniem 14 stycznia 2014 r.) – do 14 stycznia 2014 r. w Urzędzie nie podejmowano działań w celu ustalenia, czy zachodzą okoliczności określone w przepisach art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym (uchylanie się zobowiązanego od wykonania obowiązku), których zaistnienie powoduje (zgodnie z ww. przepisem) powstanie po stronie wierzyciela obowiązku podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

Wprawdzie z wyjaśnień Wojewody wynika, że nie podejmował działań w celu uzyskania informacji od inwestora o wykonaniu rozbiórki tymczasowego obiektu budowlanego (w tym nie egzekwował wprowadzonego w formularzu, wypełnianym przez inwestorów dokonujących zgłoszenia zapisu, zobowiązującego do powiadamiania o rozbiórce) i nie prowadził innych czynności w celu ustalenia realizacji przez inwestora ww. obowiązku, gdyż nie otrzymał doniesień w tej sprawie, kompetencji do prowadzenia kontroli na terenie inwestycji – jako organ administracji architektoniczno-budowlanej – nie posiada, a ww. zapis na formularzu nie stanowi obowiązku wynikającego z przepisów prawa, to jednak NIK zauważa, że uzyskanie wiedzy o realizacji obowiązku rozbiórki (na przykład poprzez bieżące współdziałanie w oparciu o przepisy art. 85 Prawa budowlanego z posiadającym uprawnienia kontrolne organem nadzoru budowlanego) warunkuje ustalenie, czy po stronie Wojewody powstał obowiązek określony w przepisach art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 71-321, 404-504, 665-674, 677-694)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Wojewody w zakresie egzekucji administracyjnej objętych badaniem obowiązków, powstałych w związku z ochroną brzegów morskich na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

<sup>14</sup> To jest dnia, na który w trakcie kontroli dokonano ustaleń w powyższym zakresie.

<sup>15</sup> Termin rozbiórek przypadał w pięciu przypadkach – w sierpniu i wrześniu 2011 r. i w pięciu przypadkach – w sierpniu i wrześniu 2012 r.

### **3. Działania w zakresie ochrony brzegów morskich Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej przed nielegalnym wykorzystywaniem w związku z uzyskanymi informacjami, skargami i wnioskami**

Opis stanu faktycznego

W latach 2005-2013 (I półrocze) do Urzędu:

- wpłynęła jedna skarga<sup>16</sup> (w 2007 r. – przekazana do rozpatrzenia innemu organowi zgodnie z właściwością);
- nie wpłynęły żadne wnioski;

dotyczące ochrony brzegów morskich na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej.

Ponadto w ww. okresie do Urzędu wpłynęło m.in.:

- 26 pism od różnych podmiotów (PWINB, Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych, RDOŚ, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego w Gdańsku i Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku) w sprawie przekazania im kopii zgłoszeń budowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę – na potrzeby prowadzonych postępowań administracyjnych;
- jedno zawiadomienie w sprawie prowadzenia robót budowlanych bez wymaganego zgłoszenia i jedno – w sprawie prowadzenia robót powodujących szkodę w środowisku na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej (oba przekazane według właściwości do PWINB).

Odpowiedzi na 20 z ww. 26 pism udzielono w okresie do 30 dni od dnia ich wpływu do Urzędu. Odpowiedzi na pozostałe sześć pism oraz przekazania ww. dwóch zawiadomień dokonano w okresie od 33 do 138 dni od dnia wpływu pisma lub zawiadomienia do Urzędu.

Z wyjaśnień Wojewody wynika m.in., że w latach 2005-2013 (I półrocze) w ramach współpracy z innymi organami w zakresie ochrony środowiska i ładu przestrzennego na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej występował (w 2007 r.) do burmistrzów miast i gmin o zweryfikowanie dokonanych rozbiórek obiektów tymczasowych.

(dowód: akta kontroli str. 410-418, 505-631, 665, 667-668, 672, 677-694)

Ustalone nieprawidłowości

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

W Urzędzie, w okresie objętym badaniem, właściwym organom:

- odpowiedzi na sześć spośród ww. 26 pism w sprawie przekazania kopii zgłoszeń budowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę (na potrzeby prowadzonych postępowań administracyjnych)<sup>17</sup>;
- przekazania ww. dwóch zawiadomień w sprawach prowadzenia robót budowlanych: bez wymaganego zgłoszenia i powodujących szkodę w środowisku<sup>18</sup>;

dokonano w okresie od 33 do 138 dni od dnia wpływu pisma lub zawiadomienia do Urzędu, tj. w terminie ograniczającym możliwość realizacji przez te organy wynikającego z art. 12 § 1 KPA obowiązku szybkiego załatwiania spraw.

<sup>16</sup> Nr sprawy: WI-VIII-AP/0551/S/42/07.

<sup>17</sup> Sprawy nr: WI-II/DM/071776/09, WI-II/DM/071775/09, WI-II/DM/071774/09, WI-II/DM/071773/09, WI-II/MW/0717/13/09 i WI-II.7843.5.88.2012.ZK.

<sup>18</sup> Sprawy nr: WI-II/MW/0717/58/09 i WI-II.7843.3.70.2011.ZK.



Z wyjaśnień Wojewody wynika, że ze względu na znaczny upływ czasu nie jest możliwe ustalenie przyczyn tego stanu.

(dowód: akta kontroli str. 504-508, 512, 519-527, 665, 667-668, 672, 677-694)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działania Wojewody w zakresie ochrony brzegów morskich na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej przed nielegalnym wykorzystywaniem, podejmowane w związku z uzyskanymi informacjami i skargami.

### 4. Kontrola przestrzegania przepisów: prawa budowlanego i o ochronie przyrody na obszarze pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2005-2013 (I półrocze) pracownik Urzędu uczestniczył w jednej kontroli (przeprowadzonej w 2007 r. przez PWINB), obejmującej swoim zakresem m.in. wykonanie obowiązku rozbiórki zgłoszonych tymczasowych obiektów budowlanych na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej. Kontrolę przeprowadzono na jednym z pól kempingowym na Półwyspie Helskim, a w jej wyniku stwierdzono m.in. niewykonanie obowiązku rozbiórki tych obiektów (przeprowadzone przez pracownika Urzędu w 2009 r., w ramach wszczętego postępowania egzekucyjnego, oględziny potwierdziły wykonanie ww. obowiązku).

Z wyjaśnień Wojewody wynika, że nie prowadził w ww. okresie kontroli wykonania obowiązku rozbiórki obiektów tymczasowych, gdyż nie posiada – jako organ administracji architektoniczno-budowlanej – kompetencji do prowadzenia kontroli w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 71, 103, 179-214, 233-237, 260-321, 419-657, 665-694)

2. Wojewoda nie prowadził kontroli przestrzegania na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania jej zasobów i składników, o której mowa w art. 123 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>19</sup> (dalej: „ustawa o ochronie przyrody”) w latach 2005-2010 (do 19 lipca<sup>20</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 505-508)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Wojewoda w latach 2005-2010 (do 19 lipca) nie prowadził kontroli przestrzegania na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania jej zasobów i składników, o której mowa w art. 123 ustawy o ochronie przyrody.

J.J. (od 1 listopada do 28 czerwca 2005 r. pełniąca obowiązki Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody w Gdańsku, a od 1 stycznia 2007 r. do 14 listopada 2008 r. Wojewódzki Konserwator Przyrody w Gdańsku<sup>21</sup>) wyjaśniła, że w latach 2005-2008 (do 14 listopada) nie prowadzono ww. kontroli z powodu braków kadrowych, niejasności dotyczących zakresu przedmiotowego i podmiotowego takich kontroli oraz braku procedur ich prowadzenia. Ponadto wyjaśniła, że służby Nadmorskiego Parku Krajobrazowego i Parku Krajobrazowego Mierzeja Wiślana podległe Wojewodzie miały ustawowe uprawnienia do identyfikacji i oceny zagrożeń

<sup>19</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 627.

<sup>20</sup> To jest do dnia, do którego wojewodowie posiadali uprawnienie do przeprowadzania kontroli w powyższym zakresie. Od 20 lipca 2010 r. uprawnienie to przyznane zostało regionalnym dyrektorom ochrony środowiska.

<sup>21</sup> Stosownie do art. 93 ustawy o ochronie przyrody (uchylonego z dniem 15 listopada 2008 r. przepisami art. 150 pkt 11 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) wojewodowie do 14 listopada 2008 r. wykonywali zadania organu administracji rządowej w zakresie ochrony przyrody przy pomocy wojewódzkich konserwatorów przyrody.

i wnioskowania o podejmowanie działań w celu ich eliminowania, w związku z czym w uzasadnionych przypadkach powinny być one zgłaszane Wojewodzie w celu wszczęcia stosownych postępowań administracyjnych.

Z wyjaśnień udzielonych z upoważnienia Wojewody przez Zastępcę Dyrektora WI wynika, że nie prowadzono takich kontroli w okresie od 15 listopada 2008 r. do 19 lipca 2010 r. ponieważ uznano, że w ww. okresie mieściły się one w zakresie zadań Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 505-508, 632-657)

NIK zauważa jednak, że uprawnienia kontrolne, określone w przepisach art. 123 ustawy o ochronie przyrody, zostały przyznane regionalnym dyrektorom ochrony środowiska dopiero z dniem 20 lipca 2010 r.<sup>22</sup>.

#### Ocena częściowa

Wojewoda nie korzystał z przysługujących mu w latach 2005-2010 (do 19 lipca) uprawnień kontrolnych w zakresie przestrzegania na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania jej zasobów i składników, ograniczając się do zgłoszeń podległych mu służb, uprawnionych do identyfikacji i oceny zagrożeń w tym zakresie. Przyczynami niekorzystania w ww. okresie z przysługujących Wojewodzie uprawnień kontrolnych były: do 14 listopada 2008 r. – braki kadrowe, niejasności dotyczące zakresu przedmiotowego i podmiotowego takich kontroli oraz brak procedur ich prowadzenia, a od 15 listopada 2008 r. – błędne przyjęcie, że ww. uprawnienia przysługują Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Gdańsku<sup>23</sup>.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>24</sup>, wnosi o:

- 1) podjęcie działań organizacyjnych w celu wyeliminowania przypadków przekazywania PWINB kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę z naruszeniem art. 82 b ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa budowlanego;
- 2) podejmowanie przez Wojewodę działań w celu ustalania, czy obowiązek rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych po okresie, na który zostały zgłoszone został przez inwestorów wykonany;
- 3) podjęcie działań organizacyjnych w celu wyeliminowania przypadków przekazywania właściwym organom odpowiedzi na pisma w sprawie przekazania kopii zgłoszeń budowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, a także otrzymanych zawiadomień – w terminie ograniczającym możliwość realizacji przez te organy wynikającego z art. 12 § 1 KPA obowiązku szybkiego załatwiania spraw.

<sup>22</sup> Art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 119, poz. 804).

<sup>23</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

## 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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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        marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy:  
Krzysztof Holli  
starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*  
Rafał Wieczorkowski  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*