



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.005.07.2023

Roman Kužel
Burmistrz Władysławowa
Urząd Miejski we Władysławowie
ul. gen. Józefa Hallera 19
84-120 Władysławowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/052 Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski we Władysławowie, ul. gen. Józefa Hallera 19, 84-120 Władysławowo (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Kuźel, Burmistrz Władysławowa, od 8 grudnia 2014 r. (dalej: Burmistrz)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Kształtowanie i prowadzenie przez gminy polityki przestrzennej na terenie pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego oraz określenie 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	Lata 2020-2023 (do dnia zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli 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
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Maria Mieszalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/85/2023 z 24 kwietnia 2023 r.2. Marta Gajewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/101/2023 z 23 maja 2023 r. <p>(akta kontroli str.1-4, 152-153, 496-498)</p>

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Burmistrz prawidłowo kształtował i prowadził politykę przestrzenną Gminy Władysławowo (dalej: Gmina) na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego, podjął działania w celu aktualizacji Studium oraz ustanawiał i zmieniał miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące pas nadbrzeżny. Projekt aktualizacji Studium oraz projekty objętych badaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego prawidłowo uzgodniono i przekazano do zaopiniowania właściwych organów objętych badaniem, a projekty uchwał dotyczących powyższych planów przedstawiono Wojewodzie Pomorskiemu.

Natomiast nie w pełni prawidłowo gospodarowano nieruchomościami z zasobu Gminy, ponieważ jedną z dwóch umów dotyczących zbycia nieruchomości znajdujących się w pasie ochronnym brzegu morskiego zawarto bez porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni. W przypadku sześciu umów poddzierżawy nieruchomości zlokalizowanych w pasie technicznym (stanowiących własność Skarbu Państwa) Starosta Pucki na mocy porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni uzyskał uprzednio zgodę na dzierżawę. W ww. sześciu umowach zobowiązano poddzierżawców do przestrzegania przepisów zawartych w Zarządzeniu Porządkowym nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego³.

W trzech umowach poddzierżawy przeznaczenie, tj. organizacja wydarzeń sportowych było zgodne z postanowieniem umowy dzierżawy zawartej ze Starostą Puckim, natomiast trzy umowy zawarto z przeznaczeniem na prowadzenie handlu obnośnego, podczas gdy zgodnie z ww. umową działki miały zostać przeznaczone na prowadzenie działalności o charakterze rekreacyjno-sportowym oraz gastronomicznym. Ponadto w dwóch umowach poddzierżawy uwzględniono działkę, która nie była przedmiotem umowy zawartej ze Starostą Puckim, w przypadku trzech z poddzierżawy nie wyłączono obszaru przystani zgodnie z warunkiem wskazanym w ww. umowie. W odniesieniu do zbywanych nieruchomości z zasobu Gminy sporządzono wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia, które zawierały elementy wymagane art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴, a informację o ich zamieszczeniu podano do publicznej wiadomości, przy czym wykaz jednej z ww. nieruchomości nie został zamieszczony na stronie internetowej Urzędu, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ww. ustawy. Ponadto dwie ww. nieruchomości zbyto w trybie bezprzetargowym zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W sześciu umowach poddzierżawy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa zawarto postanowienia na wypadek nieprzestrzegania warunków wykorzystania nieruchomości oraz umożliwiające kontrole przestrzegania tych warunków. Jednak w przypadku trzech z sześciu umów poddzierżawy dopuszczono możliwość wznoszenia jakichkolwiek obiektów budowlanych, podczas gdy zgodnie z Uchwałą nr 142/VII/11 Sejmiku Województwa Pomorskiego z 27 kwietnia 2011 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego⁵ dopuszczono możliwość lokalizowania tymczasowych obiektów budowlanych.

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

³ Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 64 poz. 1443, dalej: zarządzenie porządkowe.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm., dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

⁵ Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 66 poz. 1457 ze zm., dalej: uchwała w sprawie NPK.

W Gminie obowiązywały dwa plany wykorzystania zasobu nieruchomości, przy czym plan na lata 2022-2024 nie zawierał danych wymaganych art. 25 ust. 2a pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W latach 2020-2023 (do 31 marca) Urząd przeprowadzał kontrole korzystania, w tym przestrzegania warunków umownych udostępnionych nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego, przy czym w przypadku jednego obiektu stwierdzono użytkowanie terenu jako pole kempingowe, podczas gdy zgodnie z umową przeznaczeniem było prowadzenie pola biwakowego, czyli obiektu umożliwiającego nocleg w namiotach, a nie np. w przyczepach kempingowych. Ponadto w Urzędzie nie sprawdzano, czy odpady, o których poinformowały inne podmioty, których składowanie stwierdzono podczas przeprowadzonych kontroli zostały usunięte, co w przypadku ich nieusunięcia stwarzało ryzyko niewydania decyzji nakazującej ich usunięcie z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, o której mowa w art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶, a także nie podejmowano rzetelnych działań w celu zweryfikowania przekazanych w 2022 r. informacji na temat zagospodarowania obiektów zlokalizowanych na Półwyspie Helskim i stwierdzonych odpadów.

Burmistrz jako organ właściwy do przeprowadzania kontroli, o których mowa w art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych⁷ nie korzystał z tego prawa, co stwarzało ryzyko m.in. świadczenia usług hotelarskich w obiektach nie wpisanych do właściwej ewidencji.

Urząd współdziałał z innymi organami administracji publicznej w zakresie wyjaśnienia stanu prawnego nieruchomości wchodzących do zasobu Gminy, przeciwdziałania i likwidacji samowoli budowlanej na terenie Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. Powierzchnia pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego w granicach administracyjnych Gminy wynosiła ok. 239 ha, z tego pasa technicznego ok. 191 ha i pasa ochronnego ok. 48 ha⁹. Długość pasa technicznego i pasa ochronnego na terenie Gminy wynosiła po ok. 16 km¹⁰.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 2211 ze zm., dalej: ustawa o usługach hotelarskich.

⁸ 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.

⁹ Według stanu na 31 marca 2023 r., na podstawie wewnętrznej dokumentacji Urzędu, wytworzonej dla potrzeby niniejszej kontroli. Jak wynika z wyjaśnień (z 10 maja 2023 r.) Zastępcy Burmistrza, ze względu na brak kompetencji do określania granic pasa nadbrzeżnego (zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 960), dalej: „ustawa o obszarach morskich RP”, granice pasa technicznego oraz granice pasa ochronnego, w drodze zarządzenia, określa Dyrektor właściwego Urzędu Morskiego) tutejszy Urząd nie był w posiadaniu informacji na temat skali (długości i powierzchni) pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego w obszarze granic

Cały powyższy obszar pasa nadbrzeżnego, objęto:

- obowiązującym dla całej Gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Władysławowo przyjętym uchwałą Nr XLII/302/02 Rady Miejskiej we Władysławowie z dnia 30 stycznia 2002 r. (dalej: „Studium”),
- miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Pas nadbrzeżny objęto łącznie siedmioma planami. Pas techniczny pięcioma, a pas ochronny sześcioma, przy czym czterema planami objęto zarówno pas techniczny jak i ochronny, tj.:
 - pas techniczny i pas ochronny objęto miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oznaczonych symbolami: WCH-1¹¹, WCH-1.2¹², WCH-1.3¹³, WCH-2.2¹⁴,
 - pas techniczny objęto również miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oznaczonym symbolem WCH-2.3¹⁵,
 - pas ochronny objęto również miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oznaczonymi symbolami: WCH-1.1¹⁶ i WCH-2.1¹⁷.

Ponadto poza granicami administracyjnymi Gminy i poza linią brzegu ustaloną decyzją Wojewody Gdańskiego z dnia 12 marca 1997 r. o ustaleniu linii brzegu morza m.in. na Półwyspie Helskim (km 0-71,5) znajdowały się w całości albo częściowo działki, które nie zostały objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Jak wynika z wyjaśnień¹⁸ Kierownika RGN działki te stanowiły obszar morskich wód wewnętrznych (zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy o obszarach morskich RP wodami wewnętrznymi była część Zatoki Gdańskiej zamknięta linią podstawową morza terytorialnego) oraz morza terytorialnego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłączała kompetencje Gminy co do kształtowania polityki przestrzennej na obszarze morskich wód wewnętrznych oraz morza terytorialnego (art. 3 tej ustawy) co w konsekwencji nie pozwalało na obejmowanie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego obszarów ww. działek. Działki te objęte były planem zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 przyjętym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia

administracyjnych Gminy. Jak wyjaśnił (20 lipca 2023 r.) Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Gospodarki Przestrzennej (dalej: „Kierownik RGN”) dane mają tylko i wyłącznie charakter poglądowy.

¹⁰ Jw.

¹¹ Uchwała nr V/46/2007 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy miasta Władysławowa, oznaczonego symbolem WCH-1 (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 126 poz. 2253, ze zm.).

¹² Uchwała nr LIII/718/2018 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego WCH-1.2 we Władysławowie w gminie Władysławowo (publikacja: Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1431).

¹³ Uchwała nr XXV/375/2020 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 28 października 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Władysławowa oznaczonego symbolem WCH-1.3 (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4993).

¹⁴ Uchwała nr XVI/224/2019 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Chałupy, oznaczonego symbolem WCH-2.2 (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2020 r. poz. 2).

¹⁵ Uchwała nr XXV/373/2020 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 28 października 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Chałupy, oznaczonego symbolem WCH-2.3 (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 4991).

¹⁶ Uchwała nr XXXII/527/2021 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego WCH-1.1 we Władysławowie w gminie Władysławowo (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1626).

¹⁷ Uchwała nr XXXII/382/2016 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego WCH-2.1 we wsi Chałupy w gminie Władysławowo (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2017 r. poz. 192).

¹⁸ Z 20 lipca 2023 r.

2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000¹⁹.

(akta kontroli str. 5-54)

2. Studium zostało uchwalone na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²⁰, która z dniem 1 stycznia 2004 r. utraciła moc w związku z wejściem w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹. Zgodnie z art. 87 ust. 1 powyższej ustawy studium zachowało moc, niemniej jednak zostało uchwalone ponad 21 lat temu²² (30 stycznia 2002 r.), – jak wyjaśnił²³ Zastępca Burmistrza – sporządzenie Studium przypadło na lata 1999-2002.

Obowiązujące dla obszarów pasa nadbrzeżnego miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na terenie Gminy uchwalono w 2007 r., 2016 r. oraz w latach 2018-2021. W latach 2020-2023 (do dnia 31 marca) nie wpłynęły żadne wnioski dotyczące sporządzenia ich zmiany.

W trakcie obecnej kadencji Rady Miejskiej Władysławowa (2018-2023), co najmniej do 24 lipca 2023 r. nie dokonano, w celu oceny aktualności Studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących pas nadbrzeżny Półwyspu Helskiego zlokalizowany na terenie Gminy, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie przekazano wyników takiej analizy Radzie Miejskiej Władysławowa, podczas gdy zgodnie z art. 32 ust. 2 powyższej ustawy burmistrz przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Z wyjaśnień²⁴ Burmistrza wynika, że powyższe Burmistrz przekazuje co najmniej raz w czasie kadencji. Obecna VIII kadencja Rady obejmująca lata 2018-2023 została ustawą z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego²⁵ przedłużona do 30 kwietnia 2024 r. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie narzucała konkretnego terminu sporządzania analizy w trakcie kadencji, a w praktyce przyjęło się jej sporządzanie pod koniec trwania kadencji, obejmując tym samym jak najdłuższy okres podlegający ocenie i analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy a także postępy w opracowaniu planów miejscowych i opracowaniu wieloletniego programu ich sporządzania. Stąd stosowna uchwała w sprawie aktualności studium i planów miejscowych winna zostać podjęta przez Radę nie później niż w I kwartale 2024 r. Ponadto należy nadmienić, iż Burmistrz przystąpił do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, nad którym intensywne prace projektowe trwały od 2018 r., mając tym samym świadomość potrzeby aktualizacji tegoż dokumentu. Dlatego bieżąca ocena aktualności wynikająca z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu nie wniesie nowych priorytetów w tej materii, bo dezaktualizacja dokumentu została stwierdzona

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 935.

²⁰ Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139, ze zm.

²¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977).

²² Według stanu na dzień zakończenia kontroli – 12 września 2023 r.

²³ W piśmie z 10 maja 2023 r.

²⁴ W piśmie z 24 lipca 2023 r.

²⁵ Dz. U. poz. 2418.

już wcześniej, w trakcie trwania poprzedniej kadencji. Należy dodać, iż ocena aktualności oraz zmian w zagospodarowaniu dotyczy planów miejscowych obowiązujących na terenie całej Gminy, a nie tylko tych obejmujących pas nadbrzeżny. Co do planów miejscowych obowiązujących na obszarze Półwyspu Helskiego w granicach Gminy warto nadmienić, iż uchwały w sprawie tychże planów zostały podjęte w okresie ostatnich trzech lat (za wyjątkiem planu WCH-1), więc były traktowane jako aktualne i nie wymagające zmiany w pierwszej kolejności (co nie oznacza, że w wyniku zmiany przepisów bądź realnych potrzeb w związku z ujawnieniem istotnych uwarunkowań nie zajdzie konieczność opracowania zmian bądź nowych planów w ich granicach). Prace nad analizą podjęto w II kwartale 2023 r. Przygotowywany był projekt dokumentu w oparciu o zebrane dane wyjściowe, które podlegały weryfikacji oraz analizie, pozwalającej na ocenę aktualności planów w zakresie, o którym mowa w art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wyniki analizy należy przedłożyć radzie raz w trakcie trwania kadencji, a obecna kończy się w kwietniu 2024 r. Przekazanie Radzie Miejskiej we Władysławowie wyników analizy planowane jest więc w trwającym, drugim półroczu 2023 r. bądź najpóźniej w I kwartale 2024 r.

Ponadto – jak wynika z wyjaśnień²⁶ Zastępcy Burmistrza – w trakcie obecnej kadencji Rady Miejskiej Władysławowa:

- procedowano zmianę Studium, na podstawie uchwały Nr XVIII/209/2016 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 27 stycznia 2016 r. o przystąpieniu do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Władysławowo (dalej: „projekt zmiany Studium”),
- zmieniono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące pas nadbrzeżny Półwyspu Helskiego zlokalizowany na terenie Gminy, tj.:
 - plan oznaczony symbolem WCH-2 z 2006 r.²⁷, został zastąpiony w 2019 r. planem oznaczonym symbolem WCH-2.2 i w 2020 r. planem oznaczonym symbolem WCH-2.3,
 - plan oznaczony symbolem WCH-1 z 2007 r., został częściowo zastąpiony w 2018 r. planem oznaczonym symbolem WCH-1.2, w 2020 r. planem oznaczonym symbolem WCH-1.3 i w 2021 r. planem oznaczonym symbolem WCH-1.1.

(akta kontroli str. 5-118)

3. W odniesieniu po pasa nadbrzeżnego w Studium wskazano m.in., że pas nadbrzeżny jest obszarem chronionym na podstawie ustawy o obszarach morskich RP; na ograniczenie sposobu użytkowania terenów w pasie technicznym, w trybie procedury ustalonej w tej ustawie. Ponadto w Studium wskazano m.in.

- w zakresie Półwyspu Helskiego: że jest to obszar preferowany do zagospodarowania ekstensywnego – brak terenu pod zabudowę; konieczne jest opracowanie planu miejscowego; poza terenem istniejącej zabudowy, docelowo ograniczone zagospodarowanie turystyczne (ograniczona liczba obiektów, wysoki standard wyposażenia); konieczne zagospodarowanie ochronne przejść na plaże (ścieżek, ławek, śmietniczek, sanitariatów) oraz możliwa lokalizacja usług bez rozszerzania zasięgu trwałej zabudowy;
- obszary funkcjonalne, w tym:
 - od strony Zatoki Puckiej:
 - w przypadku miejscowości Chałupy istniejący obszar (wielofunkcyjny) dopuszczał lokalizowanie różnego typu obiektów usług, mieszkalnictwa,

²⁶ Zawartych w piśmie z 10 maja 2023 r.

²⁷ Uchwała Nr XXXVIII/445/2006 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy miasta Władysławowo, oznaczonego symbolem WCH-2 (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 59, poz. 1212, ze zm.).

parkingów, obiektów strategicznych, rekreacji, obiektów infrastruktury, cmentarzy – w proporcjach wynikających z zapotrzebowania oraz nieuciążliwy przemysł, ale nie więcej niż na 10% obszaru (tylko w strefie wielofunkcyjnej - Władysławowo) oraz preferowane obszary (specjalnej aktywności turystycznej), które powinny być specjalnie traktowane (często wcale nie przeznaczone pod zabudowę), gdzie konieczne jest wykonanie planów miejscowych, a często opracowanie strategicznych koncepcji zagospodarowania;

- w granicach miasta Władysławowa istniejący i preferowany obszar (rekreacja), na którym możliwa była lokalizacja różnego typu obiektów rekreacyjnych oraz obiektów usługowych związanych z obsługą rekreacji a także mieszkalnictwa, ale maksymalnie na 20 % obszaru,
 - obszar otwarty, którego przydatność była określona w bazie danych jednostek przyrodniczych, ustalenia ochrony szczegółowo opisano w uwarunkowaniach zagospodarowania przestrzennego. Wykluczono zabudowę kubaturową i siedliskową na terenach rolnych oraz na terenach otwartych;
- od strony morza otwartego w przypadku miejscowości Chałupy i w granicach miasta Władysławowa, wyznaczono obszar – las, na którym przewidywano zagospodarowanie zgodnie z przepisami dotyczącymi lasów ochronnych możliwe dolesienia lub dopuszczenie sukcesji oraz obszar – plaża, obszar otwarty, dla którego ustalenia były takie same jak ww. w przypadku obszaru otwartego;
- że w "Studium zagospodarowania przestrzennego województwa Gdańskiego - 2000 plus" przyjmuje się cele w zakresie zagospodarowania turystycznego i ochrony środowiska przyrodniczego, w tym m.in.: zmniejszenie negatywnych skutków nadkoncentracji sezonowego ruchu turystycznego i ochrona brzegu przed nadmierną presją funkcji turystycznej oraz ochrona brzegu przed nadmierną presją funkcji turystycznej.

W odniesieniu do terenów pasa nadbrzeżnego w każdym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jego dotyczącym wskazano, że teren był położony w obszarze danego pasa, ponadto wskazano, że wszelkie zmiany użytkowania i zagospodarowania terenu należy uzgodnić z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej²⁸, podlegają zagospodarowaniu zgodnie z przepisami odrębnymi²⁹ lub obowiązują ograniczenia i zakazy wynikające z przepisów odrębnych z zakresu prawa wodnego³⁰.

(akta kontroli str. 59-116, 1452-1457)

4. Projekt:

- zmiany Studium uzgodniono m.in. z Zarządem Województwa Pomorskiego i z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie, Dyrektorem Regionalnym Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku oraz przekazano do zaopiniowania m.in. Dyrektorowi Urzędu Morskiego w Gdyni i Dyrektorowi Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „Dyrektorowi RDOŚ”), zgodnie z art. 11 pkt 5, w tym lit. e i i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- planu oznaczonego symbolem: WCH-1.1, WCH-1.3 i WCH-2.3 przekazano do zaopiniowania Dyrektorowi RDOŚ, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzecie powyższej ustawy i uzgodniono z Dyrektorem RDOŚ, zgodnie z art. 17 pkt 6

²⁸ Plan oznaczony symbolem: WCH-1, WCH-2.2, WCH-2.3.

²⁹ Plan oznaczony symbolem: WCH -1.2, WCH-1.3, WCH-2.3.

³⁰ Plan oznaczony symbolem: WCH -2.2 i WCH -2.3.

lit. b tiret drugie³¹ tej ustawy oraz uzgodniono z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni i Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret piąte i 10 powyższej ustawy.

W terminach określonych przez Burmistrza powyższe organy³² przedstawiły opinie do projektów, dokonały ich uzgodnień albo określiły warunki, na jakich uzgodnienie mogło nastąpić³³.

(akta kontroli str. 119-120)

5. Uchwały Rady Miejskiej Władysławowa dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (których projekty objęto badaniem w ramach pkt 4) wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, Burmistrz przedstawił Wojewodzie Pomorskiego w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oceny nie otrzymano od Wojewody Pomorskiego w formie pisemnej. Plany zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

(akta kontroli str. 5-30, 48-52)

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

W latach 2020-2023 (do 31 marca):

- do Urzędu nie wpłynęły wnioski o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji w obszarze Półwyspu Helskiego w granicach administracyjnych Gminy,
- nie zawieszono i nie były zawieszane żadne postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla planowanych inwestycji w obszarze Półwyspu Helskiego w granicach administracyjnych Gminy Władysławowo.

(akta kontroli str. 5-30)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Burmistrz w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej Gminy na obszarze pasa nadbrzeżnego podjął działania w celu aktualizacji Studium oraz ustanawiał i zmieniał miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące ten pas. Projekt aktualizacji Studium oraz projekty objętych badaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego prawidłowo uzgodniono i przekazano do zaopiniowania objętych badaniem organom. Projekty uchwał dotyczących powyższych planów prawidłowo przedstawiono Wojewodzie Pomorskiemu.

³¹ W związku z art. 16 ust. 7 i art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336).

³² Z wyjątkiem jednego organu w przypadku jednego projektu planu (oznaczonego symbolem WCH-1.3).

³³ W przypadku jednego organu, który nie przedstawił stanowiska lub warunków w wyznaczonym terminie, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym projekt planu uznano za uzgodniony.

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 14 umów dzierżawy i poddzierżawy nieruchomości położonych w obszarze pasa technicznego oraz jedna umowa oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w obszarze pasa ochronnego, z tego przed 1 stycznia 2020 r. zawarto osiem umów dzierżawy oraz jedną dotyczącą użytkowania wieczystego³⁴. W poszczególnych latach ww. okresu zawarto odpowiednio: dwie, trzy i jedną umowę poddzierżawy nieruchomości położonych w pasie technicznym. Ponadto zawarto dwie umowy zbycia nieruchomości położonych w pasie ochronnym, po jednej w latach 2021-2022.

Obowiązujące w latach 2020-2023 umowy obejmujące nieruchomości położone w pasie technicznym zawarte:

- przed 1 stycznia 2020 r. dotyczył ośmiu działek o łącznej powierzchni 12,2513 ha z przeznaczeniem na pięć pól kempingowych i jedno pole biwakowe³⁵ oraz jedno całoroczne miejsce aktywnego wypoczynku³⁶ (jedna działka o powierzchni 0,8037 ha), co stanowiło 6,4% powierzchni pasa technicznego,
- po 1 stycznia 2020 r. dotyczyły czterech działek, z tego w przypadku trzech umów poddzierżawy z przeznaczeniem na prowadzenie handlu obnośnego³⁷ obejmowały one obszar od podstawy wydmy do brzegu morza, natomiast w przypadku trzech umów, których celem była organizacja wydarzeń sportowych³⁸ obejmowały one dwie działki o łącznej powierzchni 0,06 ha.

Umowy dotyczące nieruchomości położonych w pasie ochronnym brzegu morskiego dotyczyły dwóch nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 0,2637 ha, co stanowiło 0,6% powierzchni pasa ochronnego.

(akta kontroli str. 5-41, 589-603)

2. W związku z realizacją ww. umów osiągnięto dochód w łącznej wysokości:

- w 2020 r. – 795,5 tys. zł (z tego z tytułu: użytkowania wieczystego – 7,4 tys. zł oraz dzierżawy – 788,1 tys. zł), co stanowiło 0,6% dochodu Gminy,
- w 2021 r. – 829,0 tys. zł (z tego z tytułu: sprzedaży – 11,8 tys. zł, użytkowania wieczystego – 5,8 tys. zł oraz dzierżawy – 811,4 tys. zł), co stanowiło 0,7% dochodu Gminy,
- w 2022 r. – 2 404,1 tys. zł (z tego z tytułu: sprzedaży – 1 529,7 tys. zł oraz dzierżawy – 874,4 tys. zł), co stanowiło 1,6% dochodu Gminy,
- w 2023 r. – 17,7 tys. zł z tytułu sprzedaży, co stanowiło 0,1% dochodu Gminy.

(akta kontroli str. 597-598)

3. Badanie przeprowadzone na próbie ośmiu zawartych w latach 2020-2022 umów, tj. sześciu dotyczących poddzierżawy nieruchomości znajdujących się na obszarze pasa technicznego (po trzy umowy dotyczące prowadzenia handlu obnośnego i organizacji wydarzeń sportowych) oraz dwóch umów zbycia nieruchomości zlokalizowanych w pasie ochronnym wykazał, że w przypadku:

³⁴ Tj. 9 listopada 2009 r., 25 lutego 2013 r., 29 października 1997 r., 9 czerwca 1999 r., 24 kwietnia 2008 r., 6 maja 1999 r., 12 maja 1999 r., 11 maja 1999 r. oraz 20 września 1994 r.

³⁵ Umowy zawarto na okres: 01.01.2014-31.12.2028, 29.10.1997-28.10.2027, 09.06.1999-30.09.2028, 01.05.2008-30.09.2028, 06.05.1999-30.09.2028, 12.05.1999-30.09.2028, 11.05.1999-28.09.2028.

³⁶ Umowę zawarto na okres 01.01.2010-31.12.2029.

³⁷ Umowy zawarto na okres: 29.06.2020-15.09.2020, 01.06.2021-31.08.2021, 01.06.2022-30.09.2022.

³⁸ Umowy zawarto na okres: 15.08.2020-15.08.2020, 01.08.2021-15.08.2021, 07.08.2021-07.08.2021.

- umów poddzierżawy – działki, które były ich przedmiotem stanowiły własność Skarbu Państwa i 23 lutego 2016 r. zostały wydzierżawione Gminie przez Starostę Puckiego, który uprzednio na mocy porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni z 3 czerwca 2015 r. uzyskał zgodę na oddanie w dzierżawę plaż na działkach znajdujących się w obrębie Władysławowo 10 oraz na jednej działce, w obrębie Chałupy (z wyłączeniem obszaru przystani), jednocześnie nie wyraził zgody na dzierżawę plaży zlokalizowanej na jednej działce w obrębie Władysławowo 10 ze względu na jej położenie w granicach portu morskiego,
- jednej umowy zbycia nieruchomości w trybie zamiany 1 września 2022 r. uzyskano porozumienie z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni wymagane art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- jednej umowy zbycia nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego nie uzyskano porozumienia wymaganego powyższym przepisem (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 5-41, 591-603, 983-994, 1114-1121)

Ponadto w latach 2020-2023 (do 31 marca) obowiązywało osiem umów dzierżawy zawartych przed 1 stycznia 2020 r.³⁹, które były przedmiotem kontroli P/13/141 przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli.

4. Analiza ośmiu umów, tj. sześciu ww. umów poddzierżawy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz dwóch umów zbycia działek stanowiących własność Gminy wykazała, że:

- trzy umowy poddzierżawy⁴⁰ zostały zawarte z przeznaczeniem na organizację wydarzeń sportowych, co było zgodne z postanowieniami umowy dzierżawy zawartej ze Starostą Puckim, natomiast w przypadku trzech⁴¹ celem było prowadzenie handlu obnośnego na plażach, podczas gdy zgodnie z umową dzierżawy działki miały zostać przeznaczone na prowadzenie działalności o charakterze rekreacyjno-sportowym oraz gastronomicznym (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
- w dwóch umowach poddzierżawy z przeznaczeniem na prowadzenie handlu obnośnego jako przedmiot poddzierżawy wskazano działkę znajdującą się w obrębie Władysławowo 10, a w trzech w dzierżawę oddano działkę w obrębie Chałupy nie wyłączając obszaru przystani, co było niezgodne z umową zwartą ze Starostą Puckim oraz wbrew zapisom porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
- w sześciu umowach poddzierżawy zobowiązano poddzierżawców do przestrzegania przepisów zarządzenia porządkowego, zawierającego wymogi dotyczące pasa technicznego określone w art. 37 ust. 2a ustawy o obszarach morskich RP,
- w dwóch z sześciu ww. umów poddzierżawy zawarto zobowiązanie do przestrzegania przepisów zawartych w uchwale w sprawie NPK, w pozostałych czterech oraz w dwóch umowach zbycia nieruchomości lokalizowanych pasie ochronnym nie zawarto wymogów określonych ww. uchwałą.

Kierownik RGN wyjaśnił, że ww. uchwała była przepisem prawa miejscowego i dlatego w umowach nie było konieczności przywoływania aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz całości lub części postanowień zawartych w tych przepisach. Ponadto Kierownik RGN wyjaśnił, że umowy dzierżawy miały mieć charakter uniwersalny, przejrzyste i zrozumiałe, a przywoływanie m.in. treści wybranych przepisów prawa mogło powodować przyjmowanie tych zapisów jako

³⁹ Opisanych w punkcie 1 obszaru 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁰ Tj. jedna zawarta w 2020 r. oraz dwie w 2021 r.

⁴¹ Tj. po jednej zawartej w latach 2020-2022.

enumeratywnych, co nie powinno było mieć miejsca ze względu na złożony charakter położenie nieruchomości w Gminie Władysławowo z różnymi uwarunkowaniami prawnymi;

– w trzech umowach, tj. dwóch umów poddzierżawy oraz jednej dotyczącej zbycia⁴² nie zawarto postanowień, o których mowa odpowiednio w § 10 ust. 3 i w pkt 9.3 karty terenu 01PL przyjętych planów WCH-1 i WCH-2 oraz w pkt 9 karty terenu nr 31 planu WCH-2.2, natomiast w przypadku pięciu pozostałych umów – w miejscowych planach nie zawarto szczególnych wymogów dotyczących pasa nadbrzeżnego dotyczących lokalizacji nieruchomości będących przedmiotem ww. umów. W sprawie nieuwzględnienia w ww. umowach postanowień zawartych w obowiązujących planach Kierownik RGN wyjaśnił jak wyżej,

– w trzech umowach poddzierżawy⁴³ zawarto postanowienia dopuszczające możliwość wznoszenia jakichkolwiek obiektów budowlanych, co było niezgodne z § 4 pkt 4 uchwały w sprawie NPK (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 454-487, 947-982, 983-1020)

5. Badanie przeprowadzone na ww. próbie⁴⁴ wykazało, że w przypadku:

– poddzierżawionych nieruchomości nie sporządzono wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w poddzierżawę, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ponieważ nieruchomości będące przedmiotem umów nie stanowiły zasobu Gminy Władysławowo,

– zbycia nieruchomości na rzecz jej użytkownika wieczystego sporządzono wykaz nieruchomości przeznaczonej do zbycia, który zawierał elementy wymagane art. 35 ust. 2 ww. ustawy oraz został wywieszony na okres 43 dni w siedzibie Urzędu, zamieszczony na stronie internetowej Urzędu, a informację o jego zamieszczeniu podano do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w Monitorze Urzędowym⁴⁵ (wydanie nr 132/2021), co było zgodne z art. 35 ust. 1 ww. ustawy,

– zbycia nieruchomości w trybie zamiany sporządzono wykaz nieruchomości przeznaczonej do zbycia, który zawierał elementy wymagane art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz został wywieszony na okres 43 dni w siedzibie Urzędu, informację o jego zamieszczeniu podano do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w Monitorze Urzędowym (wydanie nr 143/2022), przedmiotowy wykaz nie został zamieszczony na stronie internetowej Urzędu, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ww. ustawy (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 168-172, 676-688, 947-982)

6. Zbycie dwóch nieruchomości⁴⁶ stanowiących własność Gminy Władysławowo przeprowadzono w trybie bezprzetargowym, o którym mowa w art. 37 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku ze zbyciem jednej nieruchomości w drodze zamiany, a drugiej na rzecz użytkownika wieczystego. Zbycie ww. nieruchomości zostało poprzedzone podjęciem uchwał przez Radę Miejską Władysławowa zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca

⁴² Odpowiednio: umowy poddzierżawy zawarte w 2020 r. oraz umowa sprzedaży zawarta w 2021 r.

⁴³ Jednej zawartej w 2020 r. oraz dwóch w 2021 r.

⁴⁴ Wskazanej w pkt 3 obszaru 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁵ Jako portal wpisany do Rejestru Dzienników i Czasopism pod nr 1771 oraz zarejestrowany w międzynarodowym systemie informacji o wydawnictwach ciągłych, oznaczonym symbolem ISSN 2391-6214 spełniał kryteria prasy w myśl art. 7 ustawy Prawa Prasowego. Zamieszczenie w serwisie informacji o wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, dzierżawy, najmu, ogłoszenia o przetargu, oddania w dzierżawę, najem w Dzienniku internetowym spełniały wymogi wynikające z przepisów art. 35 ust. 1 oraz art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651) oraz § 6 ust. 4 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na nabycie nieruchomości.

⁴⁶ O których mowa w pkt 3 obszaru 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁷ oraz rokowaniami z nabywcami, o których mowa w art. 28 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W sprawie trybów przetargowych na poddzierżawę nieruchomości Skarbu Państwa⁴⁸ Kierownik RGN wyjaśnił, że przy poddzierżawie nieruchomości na czas oznaczony opierano się na przepisach dotyczących przetargów m.in. ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisach wykonawczych. Ponadto Kierownika RGN wyjaśnił, że w przypadku dzierżawy nieruchomości w celu organizacji np. wydarzeń sportowych stosowano tryb bezprzetargowy z uwagi na krótki czas trwania umowy, różnicowany charakter wydarzeń, natomiast w przypadku poddzierżawy plaż w celu prowadzenia handlu obnośnego stosowano tryb przetargu nieograniczonego, aby dotrzeć do jak największej liczby potencjalnych oferentów i uzyskać możliwie najwyższy czynsz.

Zawarcie trzech umów poddzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa z przeznaczeniem na prowadzenie handlu obnośnego na plażach poprzedzone zostało przeprowadzeniem przetargu: pisemnego nieograniczonego – w 2020 r. i ustnego nieograniczonego w 2021 r. i 2022 r. W ogłoszeniach o przetargach wskazano m.in. przedmiot przetargów i jego przeznaczenie, okres dzierżawy, cenę wywoławczą czynszu, wysokość wadium, jego formę i termin uiszczenia, dokumenty obowiązkowe do przedłożenia, termin i miejsce przeprowadzenia przetargu. Ogłoszenia te zostały zamieszczone na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, na stronie internetowej Urzędu oraz w Monitorze Urzędowym. Przetargi przeprowadziły trzyosobowe komisje przetargowe, w skład których wchodziły osoby powołane przez Burmistrza⁴⁹. Z posiedzeń komisji sporządzono protokoły przeprowadzenia przetargu, które zawierały informacje m.in. o: terminie, miejscu i rodzaju przeprowadzonego przetargu, oznaczeniu nieruchomości będącej przedmiotem przetargu, osobach dopuszczonych do uczestniczenia w przetargu, cenie wywoławczej nieruchomości oraz najwyższej cenie osiągniętej w przetargu, uzasadnieniu rozstrzygnięcia podjętego przez komisję. Informacje o wynikach przetargów wywieszono w siedzibie Urzędu.

(akta kontroli str. 454-487, 947-982, 994-1113)

7. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały dwa plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości wprowadzone:

- zarządzeniem nr 162/2019 Burmistrza Władysławowa z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Władysławowo na lata 2019-2021 (dalej: plan na lata 2019-2021),
- zarządzeniem nr 11/2022 Burmistrza Władysławowa z dnia 17 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Władysławowo na lata 2022-2024 (dalej: plan na lata 2022-2024).

W planie na lata 2019-2021 zawarto elementy wskazane w art. 25 ust. 2a pkt 1-3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozę dotyczącą: udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu i poziomu wydatków z tym związanych, osiąganym wpływów i aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i trwałego zarządu nieruchomości oraz program zagospodarowania

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

⁴⁸ Dotyczy sześciu umów dzierżawy, o których mowa w punkcie 3 obszaru 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁹ Zarządzeniem nr 128/2019 Burmistrza Władysławowa z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie powołania Komisji przetargowej do prowadzenia przetargów na dzierżawę bądź zbycie nieruchomości stanowiących własność Gminy Władysławowo oraz Zarządzeniem nr 56/2021 Burmistrza Władysławowa z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie powołania Komisji przetargowej do przeprowadzania przetargów na dzierżawę bądź zbycie nieruchomości stanowiących własność Gminy Władysławowo.

nieruchomości zasobu. W planie na lata 2022-2024 zawarto zestawienie powierzchni nieruchomości m.in. stanowiących własność Gminy Władysławowo, będących przedmiotem użytkowania wieczystego, oddanych w: użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd i dzierżawę oraz według przeznaczenia i obrębów ewidencyjnych, co było niezgodne z art. 25 ust. 2a pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Ponadto plan zawierał elementy, o których mowa w art. 25 ust. 2 pkt 2 i 3 ww. ustawy. W ww. planach nie wyodrębniono ustaleń dotyczących nieruchomości zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego.

(akta kontroli str. 454-487, 663-675)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sprzedaż w 2021 r. nieruchomości znajdującej się w obszarze pasa ochronnego na rzecz jej użytkownika wieczystego nastąpiło bez porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, co było niezgodne z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowił, że w odniesieniu do nieruchomości położonej na obszarze pasa ochronnego w razie jej sprzedaży wymagane jest porozumienie z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej.

Kierownik RGN odpowiedzialny za zbywanie nieruchomości wyjaśnił⁵⁰, że nie było potrzeby uzyskania porozumienia, ponieważ sprzedaż dotyczyła prawa własności na rzecz jej użytkownika wieczystego, a nieruchomość i tak została już oddana w użytkowanie wieczyste za wiedzą Urzędu Morskiego w Gdyni, jednak w aktach sprawy dotyczącej przedmiotowej działki nie odnaleziono porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni dotyczącego oddania w użytkowanie (w 1994 r.).

Burmistrz odpowiedzialny za zawarcie umowy wyjaśnił⁵¹, że przedmiotowa działka była już w latach wcześniejszych rozdysponowana przy aprobach Urzędu Morskiego w Gdyni, a tym samym nie było potrzeby zawierania porozumienia z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej na dokonanie takich zmian.

(akta kontroli str. 454-487, 599-603, 947-948)

Zdaniem NIK wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje odstępstw od porozumienia z właściwym organem administracji morskiej w razie sprzedaży nieruchomości położonych na obszarze pasa ochronnego jej użytkownikowi wieczystemu nawet mimo wcześniejszego porozumienia z ww. organem w sprawie oddania tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

2. Trzy umowy poddzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa zawarte zostały z przeznaczeniem na prowadzenie handlu obnośnego, co było niezgodne z § 1 ust. 2 umowy dzierżawy nr 1/2016/11 zawartej 23 lutego 2016 r. przez Burmistrza ze Starostą Puckim, który stanowił, że działki oddano w dzierżawę z przeznaczeniem na prowadzenie działalności o charakterze rekreacyjno-sportowym oraz gastronomicznym z możliwością poddzierżawy. Dwie umowy zostały zawarte przez Burmistrza (po jednej umowie w 2020 r. i 2022 r.) oraz jedna przez Zastępcę Burmistrza - zawarta w 2021 r.

(akta kontroli str. 983-996, 1001-1006, 1017-1020)

⁵⁰ Wyjaśnienia złożone w dniu 23 czerwca 2023 r.

⁵¹ Wyjaśnienia złożone w dniu 31 sierpnia 2023 r.

Kierownik RGN odpowiedzialny za dzierżawę nieruchomości i przygotowanie projektu umowy wyjaśnił⁵², że podmioty, które prowadziły działalność w ramach ww. umów świadczyły usługi gastronomiczne i sportowo-rekreacyjne (począwszy od 2016 r.), co było zgodne z celem zawartej ze Skarbem Państwa umowy dzierżawy. Ponadto z wyjaśnień Kierownika RGN wynikało, że własne interpretacje umowy dokonywane przez osoby trzecie nie mogą stanowić źródła prawa i kształtować relacji między stronami umów, a każda umowa poddzierżawy była przekazywana do Starosty Puckiego i dotychczas żadna ze stron umowy dzierżawy nie podnosiła zastrzeżeń dotyczących niezgodności między celem zawieranych umów poddzierżawy, a celem głównym umowy dzierżawy.

Burmistrz i Zastępca Burmistrza odpowiedzialni za zawarcie umów wyjaśnili⁵³, że cele poddzierżawy określone w umowie dzierżawy zawartej ze Starostą Puckim, tj. działalności o charakterze rekreacyjno-sportowym oraz gastronomicznym były właśnie realizowane w umowie poddzierżawy, a podmiot prowadzący działalność w ramach tych umów świadczył usługi gastronomiczne i rekreacyjno-sportowe (jak również w latach poprzednich poczynając od roku 2016 r.). Ponadto Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że każda z umów poddzierżawy zawarta przez Gminę Władysławowo z innymi podmiotami w ramach trwającej umowy dzierżawy plaż ze Skarbem Państwa była przekazywana między innymi do Starosty Puckiego reprezentującego Skarb Państwa⁵⁴ i w dotychczasowej współpracy żadna ze stron umowy dzierżawy plaż (ani Skarb Państwa ani Gmina) nie podnosiła zastrzeżeń co do niezgodności celu zawieranych umów poddzierżaw z celem głównym umowy dzierżawy. Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że interpretacje postanowień umowy dokonywane przez osoby trzecie nie mogły stanowić źródła prawa i kształtować relacji między stronami umowy.

(akta kontroli str. 168-180, 278-282)

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie z uwagi na jednoznaczne przeznaczenie określone w § 1 ust. 2 umowy dzierżawy nr 1/2016/11 zawartej 23 lutego 2016 r. ze Starostą Puckim, tj. prowadzenie działalności o charakterze rekreacyjno-sportowym oraz gastronomicznym, zatem przeznaczenie określone w umowach poddzierżawy wykraczało poza ww. umowny zakres dopuszczając do prowadzenia handlu, będącego pojęciem szerszym niż działalność gastronomiczna.

3. Burmistrz i Zastępca Burmistrza zawarli dwie umowy⁵⁵ na poddzierżawę plaży na jednej działce w obrębie Władysławowo 10, mimo że Gmina nie była dzierżawcą tej działki oraz trzy⁵⁶ umowy poddzierżawy dotyczące plaży na działce w obrębie Chałupy wraz z obszarem przystani, który zgodnie z umową dzierżawy ze Starostą Puckim powinien zostać wyłączony z poddzierżawy.

(akta kontroli str. 983-996, 1001-1006, 1017-1020)

Pracownik Urzędu przygotowujący umowę zawartą w 2022 r. do 13 września 2022 r. nie złożył wyjaśnień.

Z wyjaśnień⁵⁷ Kierownika RGN odpowiedzialnego za dzierżawę nieruchomości oraz przygotowanie umów⁵⁸ wynikało, że działka znajdująca się w obrębie

⁵² Wyjaśnienia złożone 31 sierpnia 2023 r.

⁵³ Wyjaśnienia złożone 31 sierpnia 2023 r.

⁵⁴ Zgodnie z dyspozycją §7 pkt. 4 umowy dzierżawy.

⁵⁵ Tj. Burmistrz zawarł jedną umowę w 2022 r., natomiast Zastępca Burmistrza – jedną w 2021 r.

⁵⁶ Tj. Burmistrz zawarł dwie umowy, tj. po jednej w 2020 r. i 2022 r., natomiast Zastępca Burmistrza – jedną w 2021 r.

⁵⁷ Wyjaśnienia złożone w dniu 23 czerwca 2023 r. i 23 sierpnia 2023 r.

Władysławowo 10 została ujęta w umowach dzierżawy omyłkowo, natomiast w przypadku działki w obrębie Chałupy wyjaśnił, że w przypadku trzech umów z przeznaczeniem na prowadzenie handlu obnośnego z poddzierżawy nie włączono obszaru przystani, aby umożliwić przejście po plaży w tym rejonie.

Ponad powyższe wyjaśnienia w sprawie poddzierżawy działki w obrębie Władysławowo 10 Burmistrz i Zastępca Burmistrza odpowiedzialni za zawarcie umów poddzierżawy wyjaśnili, że przedmiotowa działka od 2020 r. była przedmiotem postępowania komunalizacyjnego prowadzonego przez Wojewodę Pomorskiego, a zapoczątkowanego przez Gminę Władysławowo i ostatecznie zakończonego podpisaniem 20 lipca 2023 r. aktu notarialnego. Ponadto powyższe w sprawie działki w obrębie Chałupy Burmistrz i Zastępca wyjaśnili⁵⁹, że wszystkie zawarte umowy poddzierżawy w obszarze plaż w Gminie Władysławowo były przesyłane od Starosty Puckiego i do Urzędu Morskiego w Gdyni zgodnie z dyspozycją zawartą w § 7 pkt 4 umowy dzierżawy, a tym samym każdy z tych podmiotów posiadał wiedzę w zakresie zawartych przez Gminę umów w tym obszarze.

(akta kontroli str. 168-172, 278-282, 292, 454-463)

W ocenie NIK wyjaśnienia nie stanowią dostatecznego uzasadnienia stwierdzonych nieprawidłowości polegających na nieuprawnionym korzystaniu i pobieraniu korzyści przez Gminę z nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto niezgodne z umową dzierżawy ze Starostą Puckim poddzierżawienie obszaru przystani na plaży na działce w obrębie Chałupy umożliwiło nie tylko przechodzenie, ale także prowadzenie na tym terenie niedozwolonej działalności handlowej.

4. W trzech umowach poddzierżawy nieruchomości na znajdujących się terenie pasa technicznego, tj. w jednej zawartej w 2020 r. i dwóch w 2021 r.⁶⁰ dopuszczono możliwość realizacji „jakiegokolwiek obiektu budowlanego” (o czym mowa w § 3 pkt 1-3 i pkt 5-6 ww. umów), podczas gdy zgodnie z postanowieniami zawartymi w § 4 ust. 2 pkt 4 w związku z § 3 pkt 8 uchwały w sprawie NPK dopuszczalne było lokalizowanie w trybie art. 29 ust. 1 pkt 12⁶¹ ustawy Prawo budowlane⁶² sezonowych obiektów budowlanych o powierzchni zabudowy do 150 m². Powyższe skutkowało możliwością realizacji przez poddzierżawcę obiektów budowlanych np. trwale związanych z gruntem, co w przypadku nakazania przez Urząd rozbiórki stwarzało ryzyko ewentualnych roszczeń odszkodowawczych w przypadku wzniesienia ww. obiektów budowlanych np. nieprzewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce przez poddzierżawcę.

(akta kontroli str. 997-1000, 1007-1016)

Kierownik RGN odpowiedzialny za dzierżawę nieruchomości oraz przygotowanie projektu umowy wyjaśnił⁶³, że pojęcie obiektu budowlanego jest szersze niż pojęcie jego składowej jakim jest tymczasowy obiekt budowlany, tym samym tymczasowy obiekt budowlany jest również obiektem budowlanym, co było zgodne z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2023 r. nr III FSK 3532/21, a ponadto ze względu na różną specyfikę potrzeb

⁵⁸ Za wyjątkiem umowy zwartej w 2022 r.

⁵⁹ Wyjaśnienia złożone w dniu 31 sierpnia 2023 r.

⁶⁰ Z przeznaczeniem na organizację wydarzeń sportowych.

⁶¹ pozwolenia na budowę nie wymaga budowa tymczasowych obiektów budowlanych, niepołączonych trwale z gruntem i przewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce w terminie określonym w zgłoszeniu, o którym mowa w art. 30 ust. 1, ale nie później niż przed upływem 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu.

⁶² Dz. U z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

⁶³ Wyjaśnienie złożone w dniu 23 czerwca 2023 r.

związanych z planowanymi przedsięwzięciami (w tym dostęp do urządzeń infrastrukturalnych) w zawieranych umowach dopuszczano możliwość realizacji obiektów budowlanych jednak ich realizacja musiała być zgodna przepisami prawa budowlanego i miejscowego, co zabezpieczono w treści zawartych umów.

Burmistrz i Zastępca odpowiedzialni za zawarcie ww. umów wyjaśnili⁶⁴, że w treści tych umów znajdowały się zastrzeżenia, które wskazywały na konieczność zachowania przez poddzierżawcę obowiązujących przepisów prawa budowlanego⁶⁵ w zakresie realizacji robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, a ich dochowanie, w przypadku podjęcia decyzji o konieczności wykonania obiektu budowlanego na przedmiocie poddzierżawy, spoczywało na poddzierżawcy. W wyjaśnieniach Burmistrz i Zastępca Burmistrza wskazali, że powołany w pytaniu §3 pkt 8 uchwały w sprawie NPK w żaden sposób nie zabraniał bezwzględnie lokalizacji obiektów budowlanych w pasie technicznym, a zgodnie z §4 pkt 2 pkt 4 ww. uchwały zakaz, o którym mowa w §3 pkt 8 nie dotyczy odcinków plaż nadmorskich (poza otulinami rezerwatów przyrody), na których dopuszczalne było lokalizowanie w trybie art. 29 ust. 1 pkt 12 ustawy - prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) sezonowych obiektów budowlanych o powierzchni zabudowy do 150m², a zapis art. 29 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo budowlane, o którym mowa w ww. uchwale Sejmiku, należało odnosić do zapisów jakie obowiązywały w dacie podjęcia tej uchwały (a nie do obecnie obowiązującego przepisu), tj. pozwolenia na budowę nie wymaga budowa tymczasowych obiektów budowlanych, niepołączonych trwale z gruntem i przewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce w terminie określonym w zgłoszeniu, o którym mowa w art. 30 ust. 1, ale nie później niż przed upływem 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu. Burmistrz i Zastępca Burmistrza wyjaśnili, że w przedmiotowych umowach poddzierżawy dopuszczona została ewentualna możliwość realizacji właśnie tego typu obiektów, a tym samym Urząd miał pełne prawo do zawarcia ww. umowy w takim zakresie i kształcie jaki ta umowa posiada, natomiast stawiana przez NIK teza była wyłącznie własną interpretacją i przedstawiał własne odczucia oraz własne domniemania, nie będąc zarazem wykładnią ani prawa, ani postanowień umownych stron zawartych umów poddzierżaw.

(akta kontroli str. 168-172, 278-282, 454-461)

Podzielając stanowisko, w którym wskazano, że tymczasowy obiekt budowlany zalicza się do obiektów budowlanych, NIK stwierdza, że niezgodne z uchwałą w sprawie NPK dotyczącą lokalizacji jedynie obiektów tymczasowych, dopuszczenie ww. umowami możliwości realizacji „jakiegokolwiek obiektu budowlanego” uprawniało poddzierżawców do wykonania obiektu z szerokiego katalogu obiektów budowlanych, w tym obiektów trwale związanych z gruntem, nieprzewidzianych do przeniesienia w inne miejsce w przeciwieństwie do tymczasowych obiektów budowlanych. Stwarzało również ryzyko roszczeń odszkodowawczych w przypadku wzniesienia obiektów budowlanych innych niż tymczasowe, w tym nieprzewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce przez poddzierżawcę.

5. Wykaz nieruchomości przeznaczony do zbycia w trybie zamiany⁶⁶ nie został zamieszczony na stronie internetowej Urzędu, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowił, że wykaz nieruchomości

⁶⁴ Wyjaśnienia złożone w dniu 31 sierpnia 2023 r.

⁶⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)

⁶⁶ Dotyczy umowy sprzedaży zawartej w 2022 r.

przeznaczonych do zbycia podaje się do publicznej wiadomości m.in. poprzez jego zamieszczenie na stronie internetowej właściwego urzędu. Brak działań w powyższym zakresie mógł skutkować ograniczeniem dostępu do informacji dotyczącej nieruchomości będącej w zasobie Gminy Władysławowo wszystkim zainteresowanym podmiotom.

(akta kontroli str. 676-688)

Z wyjaśnień⁶⁷ Kierownik Referatu Promocji, Komunikacji i Spraw Społecznych odpowiedzialnej za kierowanie referatem właściwym do obsługi strony internetowej Urzędu oraz prowadzeniem strony internetowej Urzędu wynikało, że wykaz został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Władysławowa i był nadal dostępny pod adresem: <https://bip.wladyslawowo.pl/artukul/burmistrz-wladyslawowa-podaje-do-publicznej-wiadomosci-wykaz-nieruchomosci-standowiacych-wlasnos-13>⁶⁸. Jednocześnie Kierownik wyjaśniła, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie definiowała pojęcia strony internetowej, natomiast definicja taka znajdowała się w ustawie o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych⁶⁹ i wynikało z niej, że przez stronę internetową należy rozumieć zbiór uporządkowanych logicznie, połączonych ze sobą przez nawigacje oraz linki, elementów prezentowanych za pomocą przeglądarki internetowej pod jednolitym adresem elektronicznym, a w przypadku Urzędu Miejskiego we Władysławowie strona tą była: <https://bip/wladyslawowo.pl>, na której udostępniane były treści administracyjne i urzędowe, natomiast strona: www.wladyslawowo.pl była nośnikiem, na którym prezentowane były przede wszystkim treści promocyjne.

W powyższej sprawie Burmistrz odpowiedzialny jako organ za podanie ww. wykazu do publicznej wiadomości złożył zgodne w treści wyjaśnienia⁷⁰.

(akra kontroli str. 144-149, 452-453)

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zamieszczenie ogłoszenia na stronie podmiotowej BIP Urzędu utworzonej na podstawie art. 9 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷¹ nie zwalnia z ustawowego obowiązku podania wykazu do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie internetowej właściwego urzędu. Warto jednocześnie zauważyć, że obowiązek zamieszczenia wykazu nieruchomości na stronie podmiotowej BIP ustawodawca nałożył w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami na wojewodę.

6. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy Władysławowo na lata 2022-2024 wprowadzony zarządzeniem nr 11/2022 Burmistrza Władysławowa z dnia 17 stycznia 2022 r. nie zawierał w szczególności zestawienia nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zestawienia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym wskazania: miejscowości położenia nieruchomości, powierzchni nieruchomości z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wskazanych w katastrze nieruchomości oraz sposobu zagospodarowania nieruchomości, co było niezgodne z art. 25 ust. 2a pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (w wersji obowiązującej od 9 września 2021 r.).

(akta kontroli str. 663-675)

⁶⁷ Wyjaśnienia złożone w dniu 28 czerwca 2023 r.

⁶⁸ Według stanu na 5 września 2023 r.

⁶⁹ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1440.

⁷⁰ Wyjaśnienia złożone w dniu 5 września 2023 r.

⁷¹ Dz.U. z 2022 r., poz.902.

Pracownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Gospodarki Przestrzennej oraz Kierownik RGN odpowiedzialni za przygotowanie planu wyjaśnili⁷², że był on przygotowywany przed wejściem w życie zmiany przepisu art. 25 ust. 2a ww. ustawy, stąd nie zawierał on części informacji, jednak możliwe było korzystanie z planu wraz z rejestrem mienia gminnego, który był na bieżąco aktualizowany i udostępniony do publicznej wiadomości, ponadto prowadzone były prace zmierzające do połączenia rejestru mienia z planem wykorzystania zasobu, aby w kolejnych latach plan zawierał szczegółowe informacje, o których mowa w ww. przepisie. W sprawie aktualizacji planu przed jego wprowadzeniem Kierownik RGN wyjaśnił, że w związku z wprowadzeniem 9 września 2021 r. ww. przepisu w nowym brzmieniu nie było możliwości w ostatnim kwartale 2021 r. (zbyt krótki okres) zebrania informacji, które umożliwiłyby uzupełnienie planu o wymagane szczegółowe dane, a czas potrzebny na ich uzyskanie spowodowałby znaczne opóźnienie w jego wprowadzeniu.

Ponad powyższe Burmistrz odpowiedzialny za wprowadzenie ww. planu wyjaśnił, że nie było możliwe pozyskanie w ostatnim kwartale 2021 r. danych umożliwiających pełne uzupełnienie planu wykorzystania zasobu, a pozostanie w oczekiwaniu na ich pozyskanie powodowało zagrożenie nieprzyjęcia planu w zakreślonym ustawowo terminie, co nie powinno być miejsca.

W ocenie NIK przedstawione w wyjaśnieniach okoliczności przygotowania planu nie stanowią zwolnienia z obowiązku dostosowania jego treści do wymogów ustawowych.

(akta kontroli str. 126-127, 168-172, 413-424, 454-461)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie nie w pełni prawidłowo gospodarowano nieruchomościami wchodzącymi do jej zasobu. W przypadku jednej z dwóch umów dotyczących zbycia nieruchomości znajdujących się w pasie ochronnym na Półwyspie Helskim nie zawarto porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni. W przypadku sześciu umów poddzierżawy dotyczących nieruchomości zlokalizowanych w pasie technicznym stanowiących własność Skarbu Państwa, ich dzierżawę Starosta Pucki uzgodnił z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni. W ww. sześciu umowach zobowiązano poddzierżawców do przestrzegania przepisów zawartych w zarządzeniu porządkowym. W trzech umowach poddzierżawy przeznaczenie, tj. organizacja wydarzeń sportowych było zgodne z postanowieniem umowy dzierżawy zawartej ze Starostą Puckim, natomiast trzy umowy zawarto z przeznaczeniem na prowadzenie handlu obnośnego, podczas gdy zgodnie z ww. umową działki miały zostać przeznaczone na prowadzenie działalności o charakterze rekreacyjno-sportowym i gastronomicznym. Dwie umowy poddzierżawy dotyczyły działki Skarbu Państwa nie będącej przedmiotem dzierżawy przez Gminę, a trzy umowy poddzierżawy terenu Skarbu Państwa, tj. obszaru przystani nie podlegającego poddzierżawieniu. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia zawierały elementy, o których mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁷³ oraz zostały prawidłowo podane do wiadomości publicznej za wyjątkiem jednej nieruchomości, której wykaz nie został zamieszczony na stronie internetowej Urzędu, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ww. ustawy. Ponadto zbycie dwóch ww. nieruchomości przeprowadzono w trybie bezprzetargowym zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁷² Wyjaśnienia złożone odpowiednio 6 września 2023 r. i 23 czerwca 2023 r.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Nadzór i kontrola zmiany zagospodarowania terenu

1. W latach 2020-2023 (do 31 marca) do Urzędu wpłynęły informacje dotyczące zmiany zagospodarowania terenu na obszarze pasa nadbrzeżnego, i tak:

- w 2020 r.:
 - NPK poinformował⁷⁴ m.in., że na terenie kempingów zlokalizowanych na Półwyspie Helskim na terenach, którym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustalono funkcje plaża i teren zieleni znajdowały się zabudowania m.in. wiata, przyczepy kempingowe, drewniane podesty, stojaki na sprzęt sportowy oraz składowano sprzęt sportowy oraz że przyczepy kempingowe były zlokalizowane w odległości mniejszej niż 20 m od linii brzegu,
 - Urząd Morski w Gdyni przekazał⁷⁵ do wiadomości Urzędu korespondencję skierowaną do prowadzących cztery pola kempingowe⁷⁶ (oraz ortofotomapy ośmiu obiektów), w której informował m.in., że zabudowa kempingowa została zlokalizowana na terenach nieprzeznaczonych do tego typu działalności oraz niezgodnie z zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- w 2022 r. NPK poinformowało⁷⁷ Urząd, że wyniku przeprowadzonego 4 i 12 lipca 2022 r. monitoringu brzegu Zatoki Puckiej na terenie kempingów zlokalizowanych na Półwyspie Helskim stwierdzono naruszenie zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Do przesłanej korespondencji nadawca nie załączył notatki z przeprowadzonego monitoringu wskazanej jako jeden z dwóch załączników do pisma, o której uzupełnienie nie wystąpiono (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 5-41, 604-662, 689-705, 814)

We wrześniu 2020 r. pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrole czterech pól kempingowych i pola biwakowego, weryfikując sposób użytkowania terenów w zgodności z postanowieniami umów dzierżawy obejmujący kontrolę: zagospodarowania terenu z uwagi na zlokalizowane obiekty budowlane (z wyłączeniem przyczep kempingowych), tj. obiekty kontenerowe, szkółek sportów wodnych, użytkowania terenów w zgodności z umownym przeznaczeniem oraz w zakresie poddzierżawy terenów. W związku z pismem NPK w wyniku podjętych działań uznano, że lokalizacja obiektów była niezgodna z przepisami prawa budowlanego, a zagadnienie to należało do kompetencji organu administracji architektoniczno-budowlanej oraz w związku z pismem Urzędu Morskiego w Gdyni – uznano, że zakres nie dotyczył terenów gminnych. W związku z zawiadomieniem, które wpłynęło z NPK w 2022 r. Urząd ocenił, że lokalizacja obiektów budowlanych była niezgodna z przepisami prawa budowlanego oraz, że obszar naruszeń znajdował się w zasięgu wód zatoki Puckiej, co należało do kompetencji innego organu. W 2021 r. i 2022 r. Urząd wystąpił do dzierżawców pól o przesłanie

⁷⁴ Pismo wpłynęło do Urzędu 11 sierpnia 2020 r.

⁷⁵ Pismo wpłynęło do Urzędu 2 września 2020 r.

⁷⁶ Dotyczące obiektów nr: II, III, VI i P.

⁷⁷ Pismo wpłynęło do Urzędu 15 września 2022 r.

dokumentacji dotyczącej obiektów budowlanych zlokalizowanych na dzierżawionych od Gminy terenach.

(akta kontroli str. 5-41, 283, 1122-1387)

Analiza ortofotomap⁷⁸ z lata 2020-2022 wykazała, że na terenie obiektów znajdowały się zabudowania m.in. przyczepy kempingowe, podesty, tj.:

- na terenach przeznaczonych w mpzp WCH-1 jako plaża lub teren zieleni objęty formą ochrony przyrody – Nadmorski Park Krajobrazowy – teren zieleni, na których obowiązywał zakaz lokalizacji zabudowy oraz budowli i urządzeń nie związanych z ochroną brzegu, tj. w przypadku obiektu nr I na terenie oznaczonym 31PL (cz. dz. nr 10/5), obiektu nr II – 34PL (dz. nr 10/7) i 54PL (cz. dz. nr 10/8), obiektu nr III – 38PL (cz. dz. nr 10/8 i cz. dz. nr 43/4⁷⁹), obiektu nr IV – 42PL i 39ZN (cz. dz. nr 50/2⁸⁰, 50/3) i 39ZN (cz. dz. nr 49/1), obiektu P – 42PL (cz. dz. nr 50/3), obiektu nr V – 45PL (cz. dz. 50/2, 50/6) oraz 43ZN i 46ZN (cz. dz. nr 50/2, 50/6), obiektu A – 49PL (cz. dz. nr 50/2, 50/6) i 46ZN (cz. dz. 50/2, 50/6) oraz obiektu nr VI – 49PL (cz. dz. nr 49/7⁸¹, 49/18),
- na terenach przeznaczonych w mpzp WCH-2.2 jako tereny zieleni naturalnej i plaży w przypadku obiektu nr VI, tj. na których obowiązywał zakaz lokalizacji przyczep kempingowych, kamperów, domków holenderskich, domków mobilnych, itp. – 09.ZN/PL (cz. dz. nr 9/4, 9/11, cz. dz. nr 164⁸²) oraz na których dopuszczona była lokalizacja obiektów i urządzeń służących obsłudze oraz użytkownikom parkingów – 44.Kp (cz. dz. nr 9/4).

Ponadto ww. analiza wykazała, że dla terenów usług turystyki zabudowania m.in. przyczepy kempingowe znajdowały się w odległości mniejszej niż 20 m od linii brzegowej, co było niezgodne z zapisami mpzp WCH-1 dla terenów oznaczonych: obiekt nr 1 – 30UT (dz. nr 15/1, 15/6), obiekt nr 2 – 35UT (dz. nr 33/6), obiekt nr 3 – 37UT (dz. nr 43/8), obiekt nr 4 – 41UT (dz. nr 49/16), obiekt P – 47UT (dz. nr 49/20), obiekt nr 5 – 48UT (dz. nr 49/14), obiekt A – 48UT (dz. nr 49/5), obiekt nr 6 – 48UT (dz. nr 49/18).

Z analizy ortofotomap z lat 2021-2022 wynikało, że na działkach⁸³ znajdujących się w całości poza linią brzegu, w granicach administracyjnych Gminy Władysławowo⁸⁴ znajdowała się zabudowa, tj. m.in.:

- pomosty – obiekt nr I – cz. dz. nr 10/4, obiekt nr V – w 2022 r. cz. dz. nr 50/7, obiekt A – cz. dz. nr 50/7,
- przyczepy kempingowe, podesty, pawilony – obiekt nr II – cz. dz. nr 10/6, 33/5, obiekt nr III – cz. dz. nr 10/9, 43/7, obiekt nr VI – w 2022 r. cz. dz. nr 50/1, 50/5, obiekt P – cz. dz. nr 49/19, 50/5, obiekt nr V – w 2022 r. cz. dz. nr 50/7, obiekt A – cz. dz. nr 50/7, obiekt nr VI – cz. dz. nr 9/9, 9/10, 49/17, 50/8.

(akta kontroli str. 239-242, 408-410, 428-431, 843-866)

W sprawie lokalizacji zabudowy kempingowej m.in. przyczep kempingowych, niezgodnie za zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

⁷⁸ W tym: przekazanych pismem Urzędu Morskiego w Gdyni według stanu sierpień 2020 r. oraz dostępnych na stronie „sipam.gov.pl” ortofotomap małego zasięgu według stanu na wrzesień 2021 r. i sierpień 2022 r. – odpowiednio: „Chałupy – kempingi 2021” i „Kempingi Władysławowo Chałupy sie...”. Informację o miesiącach, w których w latach 2021-2022 wykonano zdjęcia pozyskano z Urzędu Morskiego w Gdyni na podstawie art. 29 ustawy o NIK.

⁷⁹ Działka będąca przedmiotem umowy dzierżawy zawartej 9 czerwca 1999 r. Starosta Pucki zawiadomieniem z 21 stycznia 2022 r. powiadomił o podziale działki na działki nr 43/7 i 43/8.

⁸⁰ Zawiadomieniem z 21 stycznia 2022 r. Starosta Pucki poinformował o wprowadzonych zmianach w danych ewidencyjnych, w tym o podziale działki na działki nr: 50/3, 50/4, 50/5, 50/6, 50/7 i 50/8.

⁸¹ Działka będąca przedmiotem umowy dzierżawy zawartej 11 maja 1999 r. Zawiadomieniem z 21 stycznia 2022 r. Starosta Pucki poinformował o wprowadzonych zmianach w danych ewidencyjnych, w tym o podziale działki na działki nr: 49/17 i 49/18.

⁸² W części objęta ww. planem WCH-2.2, a w części poza linią brzegu.

⁸³ Tj. na działkach stanowiących własność prywatną, Gminy Władysławowo.

⁸⁴ Działki objęte planem zagospodarowania morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000.

z wyjaśnień Kierownika RGN wynikało m.in., że Urząd nie miał podstaw do działania, w tym wszczynania postępowań na podstawie art. 59 ust. 3 upzp, gdyż organy planistyczne nie zostały wyposażone w świetle ww. ustawy w kompetencje do oceny legalności wykonania zagospodarowania na obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a ww. przepis znajdował zastosowanie do zmiany zagospodarowania terenu niezwiązanej z wykonaniem robót budowlanych. Kierownik RGN wyjaśnił, że przypadkach zagospodarowania terenu niezgodnego z ww. planami w związku z wykonaniem robót budowlanych właściwe były organy nadzoru budowlanego. Ponadto Kierownik RGN wyjaśnił, że problematyka lokalizacji obiektów budowlanych niezgodnie z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego była znana Urzędowi i dotyczyła terenów atrakcyjnych turystycznie na terenie całej Gminy, nie tylko na Półwyspie Helskim, a podejmowane dotychczas przez Urząd działania zmierzające do usuwania samowoli budowanych przez organy nadzoru budowlanego nie przynosiły rezultatów. Ponadto w sprawie lokalizacji ww. obiektów poza prawną linią brzegu Kierownik RGN wyjaśnił, że w tym obszarze zastosowanie znajdowały przepisy ustawy o obszarach morskich RP, w tym art. 42, zgodnie, z którym do organów administracji morskiej należały zadania z zakresu administracji w związku z korzystaniem z morza, a w szczególności zarząd na morzem terytorialnym i morskimi wodami wewnętrznymi oraz nad gruntami pokrytymi tymi wodami, Prawa budowlanego (zgodnie z art. 83 ust. 3 w związku z art. 82 ust. 3 pkt 1 organem właściwym w sprawach obiektów i robót budowlanych na obszarze m.in. morskich wód wewnętrznych był właściwy wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego) i Prawa wodnego, dlatego też nie znajdowano podstaw do działania Urzędu w zakresie zabudowy znajdującej się poza linią brzegu.

(akta kontroli str. 173-180, 302-316)

2. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie wydawał decyzji na podstawie art. 59 ust. 3 pkt 1 i 2 upzp dotyczących zmiany zagospodarowania pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego.

(akta kontroli str. 5041, 173-180, 302-316)

3.2. Nadzór i kontrola nad realizacją umów udostępniania nieruchomości

1. W sześciu umowach udostępnienia nieruchomości (umowy poddzierżawy⁸⁵) zawarto postanowienia zabezpieczające interesy Gminy, tj.:

- zobowiązanie poddzierżawców do działania zgodnie z wymogami prawidłowej gospodarki oraz zasadami współżycia społecznego,
- zakaz zmiany przeznaczenia nieruchomości będącej przedmiotem poddzierżawy oraz przeniesienia praw i obowiązków wynikających z zawartych umów na rzecz osób trzecich bez uprzedniej pisemnej zgody wydzierżawiającego,
- prawo do przeprowadzenia w każdym czasie wszechstronnej kontroli przedmiotu poddzierżawy bez konieczności uzyskania zgody i wcześniejszego informowania poddzierżawcy o terminie kontroli,
- prawo do przeprowadzenia w kontroli przedmiotu poddzierżawy przez Urząd Morski w Gdyni (w tym służby ochrony wybrzeża) m.in. w zakresie sposobu użytkowania przedmiotu poddzierżawy, a w przypadku stwierdzenia naruszeń postanowień umownych – prawo stosowania sankcji karnych,
- zobowiązanie poddzierżawcy do odpowiedzialności za wszelkie szkody wyrządzone z przyczyn leżących po jego stronie bądź osób działających w jego imieniu lub na jego rzecz oraz odpowiedzialności cywilnej w zakresie dotyczącym przedmiotu dzierżawy oraz działalności prowadzonej na przedmiocie poddzierżawy,

⁸⁵ O których mowa w punkcie 3 obszaru 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

- możliwość rozwiązania umów ze skutkiem natychmiastowym m.in. w przypadku: używania przedmiotu poddzierżawy w sposób niezgodny z postanowieniami zawartych umów, w tym niezgodnie z przeznaczeniem bez pisemnej zgody wydierżawiającego, bez prawa do roszczeń z tytułu utraconych korzyści bądź pożytków mogących powstać z tytułu zawartych umów dzierżawy,
- prawo do wcześniejszego rozwiązania umowy w przypadku konieczności natychmiastowego przeprowadzenia działań statutowych związanych z ochroną brzegów morskich.

Ponadto w przypadku trzech umów poddzierżawy dotyczących organizacji wydarzeń sportowych zobowiązano poddzierżawcę, aby po zakończeniu umowy usuwał wzniesione na przedmiocie poddzierżawy obiekty i uporządkował jego teren na własny koszt przywracając go do stanu z dnia wydania, z zastrzeżeniem, że strony umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności nie postanowią inaczej.

(akta kontroli str. 994-1020)

2. W latach 2020-2023 (do 31 marca) w Urzędzie przeprowadzono kontrole dotyczące korzystania, w tym przestrzegania warunków umownych udostępnionych nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego, i tak:

- we wrześniu 2020 r.:
 - pięć planowych kontroli zgodności sposobu użytkowania terenu z postanowieniami zawartych umów dzierżawy⁸⁶: czterech dotyczących terenów przeznaczonych na prowadzenie pól kempingowych⁸⁷ i jednej dotyczącej pola biwakowego⁸⁸. W wyniku kontroli stwierdzono, że nieruchomości były użytkowane jako pola kempingowe, co w przypadku jednego obiektu⁸⁹ było niezgodne z przeznaczeniem określonym w umowie dzierżawy (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości) oraz że na dzierżawionym terenie znajdowały się obiekty budowlane w związku, z którymi wystąpiono do dzierżawców o wyjaśnienia i przedłożenie dokumentacji ich dotyczącej celem ujawnienia obiektów w ewidencji gruntów,
 - cztery kontrole pól kempingowych⁹⁰ w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami, w wyniku których w przypadku jednej kontroli⁹¹ nie stwierdzono nieprawidłowości, w przypadku pozostałych: obiektu nr I – stwierdzono zniszczenie roślinności brzegowej oraz opony i inne odpady (gałęzie, elementy metalowe), obiektu nr IV – stwierdzono materiał ziemny w trzcinowisku, obiekt nr V – stwierdzono nasypianie mas ziemnych w linii brzegowej oraz odpady w postaci gałęzi i biomasy w zachodniej części pola. Z wyjaśnień Kierownik Referatu Środowiska i Gospodarki Odpadami (dalej: Kierownik RŚiGO) wynikało, że prowadzący obiekt nr I usunął stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości. Urząd nie sprawdzał, czy odpady stwierdzone na terenie dwóch pozostałych obiektów zostały usunięte (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
 - jedną kontrolę sposobu użytkowania i zagospodarowania dzierżawionej nieruchomości w związku z zawiadomieniem z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Pucku o wszczęciu postępowania administracyjnego

⁸⁶ Tj. umów dzierżawy zawartych przed 1 stycznia 2020 r. i opisanych w punkcie 1 obszaru 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁸⁷ Tj. obiektu nr I, obiektu nr II, obiektu nr IV, obiektu nr V.

⁸⁸ Tj. obiektu nr VI.

⁸⁹ Tj. obiektu nr VI.

⁹⁰ Tj. obiektów nr: I, II, IV, V.

⁹¹ Tj. obiektu nr II.

w sprawie samowolnego wzniesienia obiektów budowlanych. Postępowania dotyczące trzech obiektów zostały umorzone przez organ nadzoru budowlanego w związku ich rozbiórką, natomiast w dwóch pozostałych Kierownik RGN wyjaśnił, że Gmina była jedynie stroną postępowania i nie posiadał informacji na temat powadzonego przez organ nadzoru budowlanego postępowania,

- ponadto w przypadku dwóch nieruchomości (przeznaczonych na prowadzenie działalności usługowo-handlowej oraz parkingu) przeprowadzono planowe kontrole stanu nieruchomości po upływie okresu dzierżawy, w wyniku, których stwierdzono, że ich stan został przywrócony do stanu sprzed okresu dzierżawy,
- w 2021 r.:
 - przeprowadzono dwie kontrole planowe ww. nieruchomości, w wyniku których stwierdzono przywrócenie nieruchomości do stanu przed dzierżawą,
- w 2022 r.:
 - przeprowadzono oględziny pięciu pól kempingowych i pola biwakowego w związku z zawiadomieniem przez dzierżawców o zniszczeniach w infrastrukturze spowodowanych działaniem wody, w wyniku których stwierdzono częściowe zalanie nieruchomości oraz zniszczenie brzegu od strony Zatoki Puckiej. W wyniku zaistniałej sytuacji Urząd zorganizował spotkanie z udziałem dzierżawców oraz przedstawicieli Urzędu Morskiego w Gdyni mające na celu znalezienie rozwiązania pozwalającego na skuteczne zabezpieczenie brzegu od strony Zatoki,
 - przeprowadzono kontrolę planową nieruchomości przeznaczonej na prowadzenie parkingu, w wyniku której stwierdzono przywrócenie nieruchomości do stanu przed dzierżawą.

(akta kontroli str. 121, 275-277, 336-407, 432-442)

W 2021 r. i 2022 r. Pomorski Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku przeprowadził oględziny działki przeznaczonej zgodnie z umową⁹² na prowadzenie całorocznego miejsca aktywnego wypoczynku w związku z prowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących wykonania toru gokartowego niezgodnego ze zgłoszeniem zmierzania budowlanego i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (teren parkingów)⁹³, samowolnego wzniesienia wiaty o konstrukcji drewnianej oraz odbudowy, użytkowania obiektu tymczasowego i uzyskania pozwolenia na budowę tymczasowego obiektu budowlanego. W sprawie toru gokartowego decyzją Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nałożono na Gminę Władysławowo obowiązek m.in. przywrócenia stanu zagospodarowania działki do stanu poprzedniego, od której to decyzji Gmina wniosła odwołanie i decyzją Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego zaskarżona decyzja została uchylona w całości i przekazana organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. W sprawie samowolnego wykonania wiaty drewnianej Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego nałożył na Gminę w drodze postanowienia obowiązek przedłożenia m.in. oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, dokumentacji projektowej, na które to postanowienie Gmina wniosła zażalenie, a Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił postanowienie w całości i przekazał do ponownego rozpatrzenia wskazując m.in. na konieczność ustalenia inwestora wzniesionego obiektu, następnie inwestor (poddzierżawca) złożył skargę kasacyjną na wyrok oddalający skargę na postanowienie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego dotyczące przedłożenia ww. dokumentów. Natomiast w sprawie odbudowy i użytkowania tymczasowego obiektu budowlanego postępowanie było

⁹² Opisaną w punkcie 1 obszaru 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁹³ Zagadnienie będące przedmiotem kontroli P/13/141 przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli.

prowadzone przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego. W sprawie pozwolenia na budowę tymczasowego obiektu budowlanego dzierżawca zaskarżył decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w której ten organ uchylił decyzję Wojewody Pomorskiego (dotyczącą odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę) oraz umorzył postępowanie przed organem pierwszej instancji (w związku z nieprzedłożeniem przez inwestora w terminie raportu o oddziaływanie przedsięwzięcia na obszar Natura 2000).

(akta kontroli str. 1386-1447)

W umowach dzierżawy dotyczących pięciu pól kempingowych i jednego pola biwakowego zawarto postanowienia zobowiązujące dzierżawców do prowadzenia działalności gospodarczej na przedmiocie dzierżawy z zachowaniem ogólnie obowiązujących przepisów sanitarnych, ochrony środowiska oraz przepisów ustawy o obszarach morskich RP. Ponadto w związku z przepisami ww. ustawy dzierżawcy zostali zobowiązani do: uzgadniania z Urzędem Morskim niezależnie od wymogu uzyskania pozwolenia na budowę, wznoszenia stałych budowli lub rozbudowywania istniejących obiektów w pasie o szerokości 20 m od linii wody przy średnim stanie morza⁹⁴ oraz uzyskania zgody Urzędu Morskiego na wszystkie plany i projekty związane z zagospodarowaniem pasa nadwodnego o szerokości 20 m. Natomiast w umowie dzierżawy miejsca całorocznego aktywnego wypoczynku zawartej w 2009 r. wskazano, że oddanie działki nastąpiło z przeznaczeniem na realizację warunków określonych w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego WCH-1, tj. terenu parkingu⁹⁵, co było przedmiotem prowadzonych przez organ nadzoru budowlanego postępowań administracyjnych.

W latach 2020-2023 (do 31 marca) nie sprawdzano, czy dzierżawcy sześciu obiektów objętych oględzinami przestrzegali dwóch ww. postanowień umownych wynikających z ustawy o obszarach morskich RP, ponieważ jak wyjaśnił Kierownik RGN Urząd nie posiadał informacji ani sygnałów dotyczących chęci wznoszenia przez dzierżawców stałych budowli lub rozbudowy istniejących obiektów budowlanych w pasie szerokości 20 m od linii wody, tym samym nie było konieczności przeprowadzania kontroli w powyższym zakresie. Ponadto Kierownik RGN wyjaśnił, że w odniesieniu do postanowienia dotyczącego uzyskania zgody Urzędu Morskiego na wszystkie plany i projekty zapis ten odnosił się do potencjalnych zdarzeń przyszłych, do których realizacji nie musiało dojść.

(akta kontroli str. 173-180, 302-316, 432-442, 1122-1447)

Ponadto w latach 2020-2023 (do 31 marca) do Urzędu wpłynęły zawiadomienia i informacje⁹⁶ dotyczące środowiska i składowania odpadów, i tak:

- w sierpniu 2020 r. NPK zawiadomiło, że: na terenie dwóch⁹⁷ obiektów składowane były odpady zielone, w tym na jednym⁹⁸ zniszczono fragment szuwaru nadzatkowego, na terenie dwóch⁹⁹ obiektów stwierdzono m.in. zasypanie fragmentu trzcinowiska materiałem ziemnym, nasypianie piasku przy brzegu, palisadę drewnianą i umocnienie w postaci narzutu kamiennego.

Kierownik RSiGO wyjaśniła, że w sprawie zniszczeń roślinności nie podejmowano działań, ponieważ zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 11 i 30 do organów administracji morskiej należały zadania z zakresu budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych w pasie technicznym oraz nadzór nad obszarami Natura

⁹⁴ Za wyjątkiem umowy dzierżawy dotyczącej obiektu nr VI.

⁹⁵ Postępowanie w sprawie prowadził organ nadzoru budowlanego.

⁹⁶ O których mowa w obszarze 3, punkcie 1, podpunkcie 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁹⁷ Tj. obiekt nr I i V.

⁹⁸ Tj. obiekt nr V.

⁹⁹ Tj. obiekt nr IV i A.

2000 na polskich obszarach morskich, a także zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w przypadku działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony Natura 2000 zostały podjęte bez uzyskania zezwolenia lub uzgodnienia na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego wydaje decyzję, w której nakazuje ich natychmiastowe wstrzymanie lub podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Urząd nie sprawdzał, czy odpady stwierdzone na terenie ww. obiektów zostały usunięte (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),

- w maju i w grudniu 2021 r. odpowiednio Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku i Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego przekazały dokumenty i informacje, że w związku z przeprowadzoną w kwietniu 2021 r. wizją terenową pięciu pól kempingowych, NPK skierowało do organów ścigania zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez prowadzących trzy ww. obiekty¹⁰⁰ w związku z prowadzeniem prac ziemnych przy brzegu Zatoki Puckiej. Ponadto poinformowano, że na terenie jednego obiektu składowano odpady zielone i gruz, a brzeg był umocniony oponami, natomiast w przypadku drugiego – przy brzegu znajdowały się umocnienia z worków z piaskiem, kamieni i płyt betonowych, a na trzecim obiekcie zniszczono fragment trzcinowiska materiałem ziemnym i odpadami zielonymi. W związku z pismem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku czerwcem 2021 r. Urząd zawiadomił Urząd Morski w Gdyni o pracach ziemnych na terenie pięciu obiektów oraz o umocnieniu linii brzegowej oponami.

Kierownik RŚiGO wyjaśniła, że nie informowano Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni (jako organu właściwego) o stwierdzonych przez NPK nieprawidłowościach, ponieważ przedstawiciel Urzędu Morskiego w Gdyni uczestniczył w wizji terenowej.

Urząd nie sprawdzał, czy odpady stwierdzone na terenie ww. obiektów zostały usunięte (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),

- we wrześniu 2022 r. NPK poinformował Urząd, że w wyniku przeprowadzenia monitoringu brzegu Zatoki Puckiej na terenie Półwyspu Helskiego (w tym na terenie pól kempingowych) stwierdzono składowanie odpadów na terenie pól kempingowych. Do przesłanej korespondencji nadawca nie załączył notatki z przeprowadzonego monitoringu wskazanej jako jeden z dwóch załączników do pisma, o której uzupełnienie nie wystąpiono.

W powyższej sprawie Kierownik RŚiGO wyjaśniła, że w aktach kierowanego przez nią referatu nie było ww. pisma i mimo, że zostało zadekretowane na referat nie znała przyczyny w związku z którą nie zostało ono przekazane.

(akta kontroli str. 121, 275-277, 320-324, 432-442, 604-662, 689-693, 706-796, 814)

W związku z informacjami, które wpłynęły do Urzędu w latach 2020-2021 oraz ustaleniami kontroli przeprowadzonych w 2020 r. przez pracowników Urzędu, Burmistrz nie wydał na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów ich usunięcia z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

(akta kontroli str. 317-324)

Podczas przeprowadzonych w dniach 18 i 19 lipca 2023 r. oględzin sześciu¹⁰¹ wybranych celowo obiektów zlokalizowanych na Półwyspie Helskim stwierdzono m.in., że:

¹⁰⁰ Tj. Obiekt nr IV, A i P.

¹⁰¹ Tj. obiekt nr I, obiekt nr II, obiekt nr III, obiekt nr IV, obiekt nr V oraz obiekt nr VI.

- na terenie wszystkich obiektów zabudowania znajdujące się w pierwszej linii zabudowy¹⁰² tj. m.in. przyczepy kempingowe, podesty tarasowe znajdowały się w odległości mniejszej niż 20 m od wody,
- na terenie jednego obiektu¹⁰³ przy brzegu w dwóch miejscach znajdowały się opony,
- w przypadku trzech obiektów¹⁰⁴ stwierdzono występowanie przejść przez roślinność brzegową.

W sprawie opon na terenie jednego obiektu¹⁰⁵, Urząd wezwał prowadzącego obiekt do ich usunięcia oraz zawiadomił o tym Urząd Morski w Gdyni.

Kierownik RŚiGO w sprawie opon wyjaśniła, że mimo, iż właściwym w sprawie odpadów był Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, w ramach dobrych praktyk przyjętych w Urzędzie wezwano prowadzącego obiekt do ich usunięcia. Ponadto Kierownik RŚiGO wyjaśniła, że ww. odpady zostały usunięte.

(akta kontroli str. 275-277, 284-291, 867-946)

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

1. W okresie objętym kontrolą Urząd nie przeprowadzał kontroli spełniania przez obiekty hotelarskie i inne obiekty, w których świadczone były usługi hotelarskie zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego wymagań, o których mowa w art. 35 ustawy o usługach hotelarskich na podstawie art. 40 ust. 3 ww. ustawy (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Sekretarz wyjaśniła, że w latach 2020-2023 do Urzędu nie wpłynęły żadne petycje, skargi, wnioski, zawiadomienia / informacje od innych organów lub podmiotów, a także Urząd nie był w posiadaniu dokumentów dotyczących nieprawidłowości (w tym dotyczących wymagań, o których mowa w art. 35 ustawy o usługach hotelarskich) w funkcjonowaniu obiektów, w których świadczone były usługi hotelarskie zlokalizowane w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego.

(akta kontroli str. 425-427, 432-442)

Do ewidencji, o której mowa w art. 38 ust. 3 ustawy o usługach hotelarskich prowadzonej przez Burmistrza wpisanych zostało 114 obiektów zlokalizowanych na Półwyspie Helskim w granicach administracyjnych Gminy Władysławowo, świadczących usługi hotelarskie, w tym pięć pól namiotowych¹⁰⁶, jedna baza sportów wodnych i turystyki¹⁰⁷ oraz jeden obiekt świadczący usługi hotelarskie na polu namiotowym i w pokojach gościnnych¹⁰⁸.

Z sześciu objętych oględzinami obiektów dwa kempingi¹⁰⁹ były wpisane do ewidencji prowadzonej przez Marszałka Województwa Pomorskiego (o której mowa w art. 38 ust. 1 ustawy o usługach hotelarskich) jako kempingi, natomiast cztery do ewidencji prowadzonej przez Burmistrza, z tego jeden¹¹⁰ jako baza turystyki i sportów wodnych, dwa jako pola namiotowe¹¹¹ oraz jeden¹¹² jako pole namiotowe z pokojami gościnnymi. Ponadto do żadnej z ww. ewidencji nie został wpisany jeden¹¹³ obiekt

¹⁰² Od strony Zatoki Puckiej.

¹⁰³ Tj. obiektu nr I.

¹⁰⁴ Tj. obiektów nr III, IV, V.

¹⁰⁵ Tj. obiektu nr I.

¹⁰⁶ W tym: obiekt nr III, VI i P.

¹⁰⁷ Tj. Obiekt nr IV.

¹⁰⁸ Tj. Obiekt nr I.

¹⁰⁹ Tj. obiekt nr II i V.

¹¹⁰ Tj. obiekt nr IV.

¹¹¹ Tj. obiekt nr III i VI.

¹¹² Tj. obiekt nr I.

¹¹³ Tj. obiekt A.

świadczący usługi hotelarskie, o których mowa w art. 38 ustawy o usługach hotelarskich.

(akta kontroli str. 411-412, 432-442)

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

(akta kontroli str. 299-301, 327-335)

Podczas przeprowadzonych oględzin¹¹⁴ sześciu obiektów¹¹⁵ stwierdzono m.in., że:

- wszystkie obiekty były ogrodzone z trzech stron (tj. od strony drogi oraz sąsiednich nieruchomości), co w przypadku dwóch kempingów było niezgodne z pkt I.1 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie¹¹⁶,
- wjazd na teren ww. obiektów był wygradzony szlabanem, ciągi komunikacyjne były utwardzone, a tereny wyposażone w latarnie,
- na ich terenie znajdowały się m.in.: przyczepy kempingowe z przedsiódkami, podesty tarasowe, domki typu holenderskiego¹¹⁷, budynki bazy noclegowej¹¹⁸, kampery¹¹⁹, sklepy (spożywcze i wielobranżowe)¹²⁰, usługi gastronomiczne, place zabaw¹²¹, boiska,
- na terenie wszystkich obiektów znajdowały się sanitariaty z wydzielonymi pomieszczeniami dla kobiet i mężczyzn wyposażone m.in. w umywalki, miski ustępowe, prysznice,
- wszystkie obiekty były wyposażone w: punkty poboru energii elektrycznej i wody, pojemniki na odpady, gaśnice, apteczki.

(akta kontroli str. 867-946)

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

¹¹⁴ O których mowa w punkcie 3.2 podpunkt 2 obszaru 3 wystąpienia pokontrolnego.

¹¹⁵ Tj. obiekt nr I, obiekt nr II, obiekt nr III, obiekt nr IV, obiekt nr V oraz obiekt nr VI.

¹¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2166; dalej: rozporządzenie w sprawie obiektów hotelarskich.

¹¹⁷ Obiekt nr III, obiekt nr IV, obiekt nr V,

¹¹⁸ Obiekt nr I, obiekt nr II.

¹¹⁹ Obiekt nr II, obiekt nr VI.

¹²⁰ Za wyjątkiem obiektu nr I.

¹²¹ Za wyjątkiem obiektu nr I.

świadczący usługi hotelarskie mają obowiązek poinformowania właściwego organu o okolicznościach powodujących zmianę rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego oraz o zakończeniu świadczenia usług hotelarskich.

(akta kontroli str. 327-335)

W latach 2020-2022 na terenie ww. obiektów znajdowało się odpowiednio co najmniej: 110, 110 i 120 jednostek mieszkalnych¹²² - obiekt nr I, 180, 130 i 210 – obiekt nr II, 180, 170 i 200 – obiekt nr III, 210, 200 i 210 – obiekt nr IV, 130, 320 i 380 – obiekt P, 120, 110 i 120 – obiekt nr V, 130, 150 i 160 – obiekt A oraz 310, 270 i 330 – obiekt nr VI¹²³, podczas gdy w przypadku obiektu nr I w ewidencji przewidziano 67 miejsc na ustawienie przyczep i namiotów, obiektu nr IV – 100 stanowisk, obiektu nr V – 64 jednostki mieszkalne, a obiektu nr VI – 250 stanowisk.

(akt kontroli str. 327-335, 408-410, 843-866)

2. W związku z nieprzeprowadzeniem kontroli ww. obiektów w latach 2020-2023 w Urzędzie nie stwierdzono przypadków, w których obiekty hotelarskie będące poza ewidencją prowadzoną przez Burmistrza (o której mowa w art. 38 ust. 1 ustawy o usługach hotelarskich) zlokalizowane w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego nie spełniały wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których zostały zaszeregowane.

(akta kontroli str. 425-427, 432-442)

3.4. Postępowanie z petycjami oraz ze skargami i wnioskami

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły petycje oraz skargi i wnioski dotyczące naruszeń w zakresie wykorzystania pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego. Do Urzędu wpłynęło pięć informacji dotyczących działań podjętych przez inne organy i jednostki w sprawie naruszeń w ww. zakresie, w tym dwie o przeprowadzeniu w 2020 r. i 2021 r. przez NPK monitoringu strefy brzegowej, skierowanych przez Urząd Morski czterech pismach do prowadzących pola kempingowe i biwakowe, dwie informacje o skierowaniu przez NPK zawiadomień o podejrzeniu popełniania przez prowadzących trzy pola kempingowe wykroczeń w związku z wykonaniem prac ziemnych (przekazane przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Gdańsku oraz Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego wraz z wnioskiem do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie sporu o własność) oraz przekazano jeden wniosek prowadzących obiekty na Półwyspie Helskim do Urzędu Morskiego w Gdyni o zorganizowanie spotkania w związku z zalewaniem dzierżawionych gruntów na Półwyspie Helskim.

(akta kontroli str. 5-41, 442, 689-814)

3.5. Współdziałanie z innymi organami administracji publicznej

W Urzędzie współdziałano z innymi organami administracji publicznej w celu:

- wyjaśnienia przeprowadzonego podziału nieruchomości¹²⁴ wchodzących do zasobu Gminy Władysławowo i znajdujących się na jej terenie, o którym zawiadomieniem z 21 stycznia 2022 r. poinformował Starosta Pucki,
- powyższe zagadnienie było przedmiotem korespondencji z Ministerstwem Infrastruktury w 2023 r., w związku z tym, że podział nieruchomości spowodował,

¹²² Takich jak m.in.: przyczepy kempingowe, domki typu holenderskiego, kampery, bez stałych budynków bazy noclegowej.

¹²³ Na podstawie ortofotomap małego zasięgu dostępnych w Systemie Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej (<https://sijam.gov.pl/>) według stanu na wrzesień 2021 r. i sierpień 2022 r. oraz ortofotomap według stanu na sierpień 2020 r. przekazanych pismami nr DT.076.5, 6, 7, 8.2020 przez Urząd Morski w Gdyni.

¹²⁴ W tym działek, na których znajdowały się dwa objęte oględzinami pole kempingowe i jedno pole biwakowe.

że ich części znalazły się za linią brzegu, tj. na obszarze morskich wód wewnętrznych,

- przeciwdziałania samowoli budowlanej na terenie Gminy Władysławowo poprzez informowanie organu nadzoru budowlanego o samowolnie wniesionych obiektach budowlanych na terenie m.in. obrębu ewidencyjnego Ostrowo, Chłapowo, Karwia,
- likwidacji samowoli budowlanych na terenie wydzierżawionym z przeznaczeniem na prowadzenia całorocznego miejsca aktywnego wypoczynku¹²⁵.

W sprawie zagospodarowania terenów obiektów nr I – VI, A i P zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego niezgodnie z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, o czym informował NPK oraz Urząd Morski w Gdyni w 2020 r., a także o przejściach przez roślinność brzegową na terenie trzech obiektów znajdujących się na Półwyspie Helkim nie zawiadomiono właściwych organów nadzoru budowlanego.

Kierownik RŚiGO wyjaśniła, że w sprawie przejść przez roślinność brzegową nie zawiadamiano właściwego w sprawie organu administracji morskiej ani regionalnego dyrektora ochrony środowiska, ponieważ posiadał on wiedzę na ten temat w związku z cyklicznie przeprowadzanym monitoringiem.

Z wyjaśnień Kierownik RGN wynikało, że w sprawie informacji pozyskanych z Urzędu Morskiego w Gdyni i NPK nie zostały one ani wytworzone ani potwierdzone przez Urząd (np. poprzez weryfikację w terenie przy pomocy geodety), a ich nadawcy jako organy administracji publicznej powinny kierować swoje pisma w sposób należyty i prawidłowy (tj. do kompetentnych w sprawie organów), ponieważ Urząd nie może być pośrednikiem w przekazywaniu pism otrzymanych od innych organów administracji publicznej, a ponadto w przypadku dokumentacji przekazanej przez NPK nie było podstaw do wnoszenia na jej podstawie o przeprowadzenie postępowania administracyjnego przez organ nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 128-149, 162-163, 173-274, 689-814)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie zapewnił użytkownika wydzierżawionego obiektu zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie (z 11 maja 1999 r.), tj. prowadzeniem pola biwakowego nr VI. Zgodnie z art. 36 pkt 8 ustawy o usługach hotelarskich pole biwakowe jest obiektem niestrzeżonym, umożliwiającym nocleg w namiotach, podczas gdy w trakcie kontroli przeprowadzonej 24 września 2020 r. przez pracowników Urzędu stwierdzono użytkowanie terenu jako pole kempingowe¹²⁶, natomiast oględziny przeprowadzone w dniach 18 i 19 lipca 2023 r. przez NIK i pracowników Urzędu wykazały na terenie ww. obiektu m.in. przyczepy kempingowe. W sprawie użytkownika obiektu niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie dzierżawy Urząd nie podjął żadnych działań, w tym nie wystosował do dzierżawcy wynikającego z umowy pisemnego wezwania w tej sprawie.

(akta kontroli str. 442, 932-946, 1345-1359)

Kierownik RGN odpowiedzialny za kierowanie referatem właściwym w sprawie gospodarki nieruchomościami oraz Zastępca Burmistrza odpowiedzialny za nadzór nad ww. referatem wyjaśnili¹²⁷, że w rozumieniu stron ww. umowy pod

¹²⁵ Opisano w pkt 3.2 obszaru III niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹²⁶ Obiekt nr VI.

¹²⁷ Wyjaśnienia złożone w dniu 31 sierpnia 2023 r.

pojęciem celu dzierżawy jakim było pole biwakowe rozumiane było zarówno prowadzenie pola kempingowego jak i pola biwakowego, a także każda forma działalności związana ze świadczeniem usług powiązanych z szeroko rozumianym wypoczynkiem i rekreacją na tym obszarze, a przez okres ponad 20 lat od daty zawarcia ww. umowy rodzaj i forma świadczonej działalności na przedmiocie dzierżawy ulegała i ulega modyfikacjom oraz przystosowywana była do wymagań użytkowników. Ponadto Kierownik RGN i Zastępca Burmistrza wyjaśnili, że wobec powyższego rozumienie celu oddania gruntu gminnego w dzierżawę wyżej przywołaną umową jako ściśle powiązanego z definicją zakreśloną w ustawie o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych było własną interpretacją i przedstawiało własne odczucia oraz własne domniemania, nie będąc ani wykładnią rozwiązań celowościowych ani wykładnią postanowień umownych jakie przyświecają stronom zawartej umowy, a wobec braku podstaw do wywodzenia twierdzeń o niezgodności wykorzystywania przedmiotu dzierżawy z ustaleniami obowiązującej umowy nie było podstaw prawnych do podejmowania działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 173-180, 278-282)

NIK zwraca uwagę, że w okresie obowiązywania przedmiotowej umowy ustawowa definicja pojęcia pól biwakowych (obiekty niestrzeżone umożliwiające nocleg w namiotach) nie uległa zmianie, a postanowienia umowy nie dopuszczały zmiany przeznaczenia przedmiotu umowy bez zgody Urzędu. Rozszerzenie zakresu umowy wymagało zmiany w drodze aneksu.

2. W Urzędzie nie podejmowano rzetelnych działań w celu zweryfikowania informacji w sprawie odpadów przekazanych przez NPK oraz RDOŚ¹²⁸, dalszych działań w związku ze stwierdzeniem w 2020 r. przez pracowników Urzędu składowania odpadów oraz nie zweryfikowano¹²⁹ przekazanej przez NPK w 2022 r. informacji w sprawie naruszenia przepisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz przepisów ustawy o odpadach na terenie obiektów kempingowych na Półwyspie Helskim, co było zachowaniem nierzetelnym. Pismami z dnia 10 sierpnia 2020 r. oraz 31 maja 2021 r. odpowiednio Kierownika Oddziału Nadmorskiego Parku Krajobrazowego i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku poinformowano Urząd o składowaniu odpadów na terenie obiektów zlokalizowanych na Półwyspie Helskim¹³⁰. Ponadto podczas kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędu we wrześniu 2020 r. stwierdzono występowanie odpadów¹³¹. W związku ze stwierdzeniem odpadów na terenie obiektów, Urząd nie sprawdzał czy zostały one usunięte, co mogło skutkować tym, że w przypadku ich nieusunięcia nie podejmowano działań, w tym zmierzających do wydania decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 ww. ustawy, tj. nakazującej posiadaczowi odpadów ich usunięcie z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

(akta kontroli str. 184, 336-353, 442, 689-693, 708-742)

Kierownik RGN odpowiedzialny za kierowanie referatem właściwym za współpracę z innymi organami w zakresie zagospodarowania i ładu

¹²⁸ Przekazanych odpowiednio w 2020 r. i 2021 r.

¹²⁹ W tym, nie wystąpiono do nadawcy pisma o uzupełnienie wskazanej w jego treści notatki z przeprowadzonego monitoringu strefy brzegowej.

¹³⁰ Tj. w 2020 r. – na terenie obiektu nr IV stwierdzono materiał ziemny oraz odpady zielone, obiektu P – materiał ziemny, obiektu nr V – odpady zielone, obiektu A – materiał ziemny, w 2021 r. – na terenie obiektu nr I stwierdzono odpady zielone, gruz i opony, obiektu nr IV – materiał ziemny i odpady zielone, obiektu P – materiał ziemny, obiekt A – materiał ziemny, obiekt VI – worki z pisakiem.

¹³¹ Tj. na terenie obiektu nr IV stwierdzono masy ziemne, obiektu nr V – masy ziemne i odpady zielone.

przestrzennego wyjaśnił¹³², że nie dysponowano przedmiotową notatką, a ponadto wskazał, że żaden z obowiązujących przepisów nie definiuje pojęcia notatki służbowej, zaś zgodnie z obiegowym nazewnictwem notatka służbowa to formalny dokument służący do wewnętrznej komunikacji w przedsiębiorstwach, a jej główny cel to przekazywanie istotnych informacji między np. pracownikami lub działami, najczęściej sporządzana jest np. po zebraniach zarządu celem spisania podjętych postanowień. W związku z powyższym Kierownik RGN wyjaśnił, że skoro NPK nie było jednostką podległą Burmistrzowi, a notatka ma służyć potrzebom wewnętrznym organizacji, a organ ją sporządzający nie załączył jej do pisma, to nie było podstaw do wystąpienia o jej uzupełnienie.

(akta kontroli str. 413-424)

W sprawie dwóch obiektów, na terenie których stwierdzono odpady podczas kontroli przeprowadzonych przez Urząd, Kierownik RSiGO odpowiedzialna za kierowanie referatem właściwym w sprawach odpadów oraz upoważniona do wydawania decyzji nakazujących usunięcie nielegalnie składowanych odpadów wyjaśniła¹³³, że prowadzący zostali wezwani do ich usunięcia zgodnie z przyjętymi w Urzędzie dobrymi praktykami oraz poinformowali o usunięciu odpadów, co nie było przedmiotem kontroli sprawdzającej, ponieważ zarówno zakres jak i obszar, na którym stwierdzono nieprawidłowości należał do właściwości innego organu, tj. Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni. W sprawie nieprawidłowości, o których poinformowano ww. pismami, Kierownik RSiGO wyjaśniła¹³⁴, że nie sprawdzano czy usunięto nieprawidłowości, w tym odpady, ponieważ pisma traktowano jako informacyjne, gdyż w oględzinach uczestniczyły organy, które były właściwe w do podjęcia stosownych działań w powyższym zakresie, m.in. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni.

Burmistrz wyjaśnił¹³⁵, że obszar na którym zlokalizowane były odpady znajdował się po odmorskiej stronie linii brzegu, tj. na terenie morskich wód wewnętrznych, który z mocy prawa stał się własnością Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Infrastruktury, a zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 5, 11 i 30 ustawy o obszarach morskich RP do organów administracji morskiej należało odpowiednio ochrona środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami w skutek korzystania z morza oraz przez zatapianie odpadów, budowa, utrzymanie i ochrona umocnień brzegowych, wydmy i zalesień ochronnych w pasie technicznym oraz nadzór nad obszarami Natura 2000 wyznaczonymi na polskich obszarach morskich.

(akta kontroli str. 121, 275-277, 317-324)

Niepodjęcie działań w celu zweryfikowania informacji w sprawie odpadów przekazanych przez NPK oraz RDOŚ, a także niepodjęcie dalszych działań w związku ze stwierdzeniem przez pracowników Urzędu składowania odpadów było zachowaniem nierzetelnym, nadto stworzyło ryzyko niepodjęcia postępowania w sprawie nakazania posiadaczowi odpadów ich usunięcie z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Ponadto brak reakcji z strony Urzędu w związku informacją z NPK z 2022 r. stworzyło ryzyko niepodjęcia właściwych działań w zakresie zagadnień należących do kompetencji Gminy.

¹³² Wyjaśnienia złożone w dniu 23 czerwca 2023 r. i 13 lipca 2023 r.

¹³³ Wyjaśnienia złożone w dniu 28 sierpnia 2023 r.

¹³⁴ Wyjaśnienia złożone w dniu 7 września 2023 r.

¹³⁵ Wyjaśnienia złożone w dniu 16 sierpnia 2023 r.

3. Burmistrz w zakresie swojej właściwości miejscowej nie korzystał z przysługującego z art. 40 ust. 3 ustawy o usługach hotelarskich prawa do kontroli spełniania wymagań określonych w art. 35 ww. ustawy w stosunku do wszystkich obiektów hotelarskich oraz innych obiektów świadczących usługi hotelarskie zlokalizowanych na Półwyspie Helskim, co było nierzetelne i stwarzało ryzyko niewykrycia nieprawidłowości w przestrzeganiu wymagań określonych w załączniku nr 3 i 7 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich, a także mogłoby przyczynić się do wykrycia obiektu, który świadczył usługi hotelarskie bez zgłoszenia do ewidencji oraz przekroczenia liczby stanowisk obozowania w czterech obiektach.

(akta kontroli str. 411-412, 432-438, 440, 843-946)

Sekretarz odpowiedzialna za nadzór nad organizacją pracy m.in. Zespołu do spraw działalności gospodarczej wyjaśniła¹³⁶, że w ramach organizacji pracy Urzędu zadanie to zostało powierzone pracownikom ww. zespołu, do zadań których należało także prowadzenie CEIDG, rozpatrywanie wniosków o udzielenia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz o udzielenie licencji na wykonywanie przewozu osób taksówkami, co ze względu na sezonowy charakter prowadzonej działalności gospodarczej powodowało zwiększoną ilość pracy, a tym samym większe obciążenie pracowników zespołu, a ponadto w większości sezonowy charakter świadczonych usług turystycznych powodował problemy proceduralne (np. trudności w dostarczeniu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli) jak i techniczne (np. brak możliwości ustalenia wielkości i wyposażenia pokoiów z uwagi na ich zajmowanie przez turystów). Ponadto z wyjaśnień Sekretarz wynikało, że z uwagi na powyższe czynniki i liczbę obiektów wpisanych do prowadzonej w Urzędzie ewidencji podjęto decyzje o podejmowaniu kontroli w przypadku, gdy było to uzasadnione informacjami o zmianie warunków działania lub naruszeniu minimalnych wymagań co do wyposażenia obiektów.

Burmistrz jako organ uprawniony do przeprowadzania ww. kontroli wyjaśnił, że uwagi na powyższe ograniczenia przyjęto zasadę podjęcia kontroli, jeśli było to uzasadnione informacjami o zmianie warunków działania lub naruszeniu minimalnych wymagań dotyczących wyposażenia obiektów. Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że to na przedsiębiorcy ciążył obowiązek informowania organu prowadzącego ewidencję o wszelkich zmianach, w tym o zmianie liczby miejsc noclegowych.

(akta kontroli str. 299-301, 327-335, 425-427)

Zdaniem NIK trudności organizacyjne nie usprawiedliwiają braku rzetelnych działań w powyższym zakresie zważywszy na stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie przeprowadzono kontrole korzystania, w tym przestrzegania warunków umownych udostępnionych nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego, przy czym w przypadku jednego obiektu stwierdzono użytkowanie terenu jako pole kempingowe, podczas gdy zgodnie z umową przeznaczeniem było prowadzenie pola biwakowego, tj. obiektu umożliwiającego nocleg w namiotach. Ponadto nie weryfikowano, czy odpady, o który poinformowały inne podmioty oraz stwierdzone podczas przeprowadzonych kontroli zostały usunięte, co w przypadku ich nieusunięcia mogło skutkować nie wydaniem decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach.

¹³⁶ Wyjaśnienia złożone w dniu 14 lipca 2023 r.

Burmistrz nie korzystał z prawa do przeprowadzania kontroli, o których mowa w art. 40 ust. 3 ustawy o usługach hotelarskich, co mogło przyczynić się m.in. do niewykrycia obiektu, który prowadził działalność bez wpisu do ewidencji, o której mowa w art. 38 ww. ustawy, przekroczenia liczby stanowisk obozowania w czterech obiektach oraz niestwierdzenia niekompletnego ogrodzenia terenu dwóch obiektów.

Urząd współdziałał z innymi organami administracji publicznej w zakresie wyjaśnienia stanu prawnego nieruchomości wchodzących do zasobu Gminy, przeciwdziałania i likwidacji samowoli budowlanej na terenie Gminy, natomiast w związku z informacjami, które wpłynęły od innych podmiotów dotyczącymi m.in. zagospodarowania niezgodnego z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego nie przekazywał informacji właściwym organom nadzoru budowlanego.

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 o:

Wnioski

1. Sprzedaż nieruchomości zlokalizowanych w pasie ochronnym w porozumieniu z właściwym Dyrektorem Urzędu Morskiego.
2. Zawieranie umów poddzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa w granicach postanowień umowy zawartej ze Starostą Puckim.
3. Zawieranie w umowach poddzierżawy terenów w pasie technicznym postanowień dopuszczających możliwość realizacji wyłącznie obiektów określonych w uchwale w sprawie NPK.
4. Zamieszczanie wykazów wszystkich nieruchomości przeznaczonych do zbycia na stronie internetowej Urzędu.
5. Sporządzanie planów wykorzystania zasobu nieruchomości Gminy zawierających wszystkie wymagane elementy.
6. Podjęcie działań w celu zapewnienia użytkownika wydzierżawionego pola biwakowego zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie.
7. Podejmowanie działań w celu weryfikacji informacji o odpadów i ich usunięciu, a w przypadku nieusunięcia odpadów podjęcia dalszych działań.
8. Podjęcie działań w celu korzystania z prawa do prowadzenia kontroli w obiektach hotelarskich i innych obiektach świadczących usługi hotelarskie na Półwyspie Helskim.

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 dnia od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Gdańsk, 13.09.2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
p.o. Dyrektor
Tomasz Słaboszowski

.....
podpis

Kontroler
Marta Gajewska
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis