



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-012-05/2013

P/13/141

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/141 - „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Andrzej Os, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86532 z 23 września 2013 r. oraz nr 88851 z 20 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku, ul. Chmielna 54-57, 80-748 Gdańsk (dalej: „RDOŚ”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Dzikowska, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „Dyrektor”). (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania Dyrektora dotyczące ochrony brzegów morskich² na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej³, podejmowane w latach 2011-2013 (I półrocze), a w zakresie działań mających na celu ochronę przed nielegalnym wykorzystaniem tych terenów, w tym ujawnianie szkód i negatywnych oddziaływań na środowisko – w latach 2008⁴-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Dyrektor prowadziła w badanym okresie na obszarze brzegów morskich Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej działania mające na celu ujawnianie szkód i negatywnych oddziaływań na środowisko, a w przypadku ich stwierdzenia odpowiednie postępowania administracyjne. Zawarła z właściwymi organami porozumienia, dotyczące współpracy i sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000, obejmującymi Półwysep Helski i Mierzeję Wiślaną, w celu opracowania zintegrowanych projektów planów ochrony tych obszarów oraz aktywnie uczestniczyła w przygotowaniu tych projektów. Podejmowała również prawidłowe

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Przepisy nie definiują wprost terminu „brzeg morski”, ale określają go przez ustalenie linii podstawowej morza terytorialnego i pasa nadbrzeżnego. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.) linię podstawową morza terytorialnego stanowi linia najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża lub zewnętrzna granica morskich wód wewnętrznych. Natomiast przepis art. 36 ust 1 i 2 pkt 1 ww. ustawy określa, że pasem nadbrzeżnym jest obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego, w skład którego wchodzi m.in. pas techniczny stanowiący strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Wobec powyższego, jako brzeg morski przyjęto linię brzegową oraz obszary lądowy i morski bezpośrednio do niej przyległe.

³ Przyjęto, że Półwysep Helski obejmuje obszar mierzony od strony otwartego morza od nasady Półwyspu (na wysokości miasta Władysławowo) do 71,5 km wybrzeża (od strony Zatoki Puckiej), a Mierzeja Wiśłana obszar mierzony od strony Zatoki Gdańskiej: od wschodniej granicy Państwa do 30 km wybrzeża, a od strony Zalewu Wiślanego: od 70 km wybrzeża (tj. od nasady Mierzei na wysokości miejscowości Kąty Rybackie) do granicy wschodniej Państwa, na podstawie danych dotyczących kilometrażu wybrzeża Urzędu Morskiego w Gdyni (dalej: „Urząd”), podanych na stronie internetowej Urzędu (<http://www.umgdy.gov.pl/pium/jednostka?menuId=7972&kodJednostki=1n7snjask2.kmw0qfask1&id=31941>).

⁴ Od 15 listopada 2008 r., tj. wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.), na podstawie której utworzono RDOŚ.

działania w związku z uzyskanymi informacjami dotyczącymi ochrony ww. terenów oraz właściwie współpracowała w powyższym zakresie z innymi organami.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niepodejmowaniu we wszystkich ośmiu objętych badaniem sprawach, dotyczących szkód w środowisku oraz działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, jakichkolwiek działań przez okresy trwające od jednego do ponad siedmiu miesięcy (w poszczególnych sprawach okresy takie trwały łącznie od dwóch do dwunastu miesięcy);
- niewywiązaniu się w siedmiu z ośmiu ww. spraw objętych badaniem z obowiązku zawiadomienia stron o niezalutwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu jej załatwienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ochrona przed szkodami i negatywnym oddziaływaniem na środowisko na obszarze brzegów morskich Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej.

1.1. Kontrole

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 20 lipca 2010 r.⁵ do 30 czerwca 2013 r. upoważnieni pracownicy RDOŚ przeprowadzili na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej jedną kontrolę (w 2012 r.) przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania jej zasobów i składników, o której mowa w art. 123 ustawy o ochronie przyrody oraz kontrolę (w 2013 r.) sprawdzającą wykonanie zaleceń po ww. kontroli.

Obie kontrole przeprowadzono w związku z dwoma sprawami administracyjnymi, prowadzonymi w stosunku do podmiotu prowadzącego pole kempingowe na Półwyspie Helskim, dotyczącymi:

- szkody w środowisku⁶ (wszczętą w wyniku zawiadomienia Nadmorskiego Parku Krajobrazowego – dalej: „NPK”);
- działań mogących negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszarów Natura 2000⁷ (wszczętą z własnej inicjatywy).

Kontrola przeprowadzona w 2012 r. wykazała m.in. nagromadzenie mineralnego materiału ziemnego i podniesienie poziomu terenu okresowo zalewanego wodą, wykoszenie szuwaru trzcinowego, odwadnianie terenu rowami melioracyjnymi oraz usytuowanie płotu i przyczep kempingowych poza terenem pola kempingowego. Kontrola sprawdzająca wykazała m.in., że zaleceń dotyczących usunięcia nawiezonego mineralnego materiału ziemnego i płotu nie wykonano.

(dowód: akta kontroli str. 32-36, 59-61, 695-709, 759)

⁵ To jest od dnia przyznania regionalnym dyrektorom ochrony środowiska uprawnień kontrolnych, określonych w przepisach art. 123 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627) – dalej: „ustawa o ochronie przyrody”.

⁶ Sprawa wszczęta zawiadomieniem nr RDOŚ-22-WSI.I/6618-43.1/09/KG z 28 kwietnia 2009 r. Dyrektor we wszystkich objętych badaniem sprawach wydawał „zawiadomienia o wszczęciu postępowania”, zwane dalej, z uwagi na ich charakter prawny, postanowieniami.

⁷ Sprawa wszczęta postanowieniem nr RDOŚ-Gd-PNI.6334.16.2012.mj.1 z 16 kwietnia 2012 r.

Niezależnie od ww. działań kontrolnych w RDOŚ w okresie od 15 listopada 2008 r. do 30 czerwca 2013 r. podejmowano następujące udokumentowane działania w celu zapewnienia ochrony przed szkodami i negatywnym oddziaływaniem na środowisko na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej:

- przeprowadzono łącznie 16 oględzin pól kempingowych zlokalizowanych w pasie technicznym na Półwyspie Helskim⁸ w ramach ośmiu z dziewięciu prowadzonych spraw administracyjnych⁹ (w tym dwóch wszczętych m.in. wskutek czynności inspekcyjnych i obu ujętych w opisie przeprowadzonych kontroli) opisanych w punkcie 1.2. wystąpienia. Wykazały one m.in. przypadki usypania piaszczystych wałów, nadbudowy brzegu morskiego, umocnienia brzegu płytami chodnikowymi i narzutami kamiennymi, podsypywania wydmy białej¹⁰, podnoszenia poziomu i wyrównywania terenu, zalegania zużytych opon w strefie brzegowej, usunięcia trzciny wzdłuż brzegu, występowania obcego materiału ziemnego;
- w 2012 r. przy udziale przedstawicieli NPK, przeprowadzono w sezonie letnim monitoring strefy brzegowej, obejmujący pola kempingowe zlokalizowane w pasie technicznym na Półwyspie Helskim mający na celu, oprócz bieżącej weryfikacji stanu środowiska, m.in. zbieranie dla innych organów materiałów dokumentujących ten stan. Wykazał on m.in. przypadki wykorzystania gruntów niezgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, pozaumownego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa do działalności kempingowej, zasypania refulatem fragmentu zdegradowanego naturalnego siedliska wydmy szarej¹¹ pomiędzy terenem pola kempingowego a narzutem kamiennym na brzegu, niezabezpieczenia odtworzonego wału wydmy (ww. przypadki objęte były już prowadzonymi sprawami administracyjnymi);
- udokumentowe w formie notatek służbowych cztery (dwie w 2012 r. i po jednej w 2011 r. i w I półroczu 2013 r.) doraźne czynności inspekcyjne w pasie technicznym na Półwyspie Helskim, z tego jedną z własnej inicjatywy i trzy w wyniku otrzymanych zawiadomień. Wykazały one m.in.: wykonanie robót ziemnych zagrażających środowisku, nawiezenie materiału ziemnego obcego dla naturalnie występującego i usypanie przemy, podsypywanie piasku z terenu zatoki w kierunku brzegu oraz podwyższenie i powiększenie powierzchni plaży. (dowód: akta kontroli str. 37-54, 65-71, 93, 199-220, 454-467, 613-694, 710-760)

Z wyjaśnień Regionalnego Konserwatora Przyrody wynika, że w przypadku niestwierdzenia zagrożenia dla środowiska z czynności terenowych nie sporządzano dokumentacji w formie notatek służbowych (sporządzano dokumentację fotograficzną) oraz że teren pasa technicznego był monitorowany również w trakcie prowadzenia innych czynności, np. inwentaryzacji przyrodniczych lub czynnej ochrony przyrody (w tym reintrodukcji trzcinowisk na Półwyspie Helskim).

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 50-52)

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

⁸ W poszczególnych latach oględziny przeprowadzano odpowiednio: sześciokrotnie, dwukrotnie, trzykrotnie i czterokrotnie, a w I półroczu 2013 r. przeprowadzono jedno oględziny.

⁹ Badaniem nie objęto sprawy wszczętej postanowieniem nr ŚR/VII.AM/6660-1-20/08 objętej toczącej się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie (dalej: „WSA”) w związku z zaskarżeniem decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”) wydanej w postępowaniu odwoławczym.

¹⁰ Nadmorska wydma biała: siedlisko przyrodnicze, które na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 (Dz. U. z 2010 r. Nr 77 poz. 510 ze zm) wymaga ochrony w formie wyznaczenia obszaru Natura 2000.

¹¹ Nadmorska wydma szara: siedlisko przyrodnicze, które na podstawie rozporządzenia przywołanego w przypisie poprzednim wymaga ochrony w formie wyznaczenia obszaru Natura 2000.

1.2. Postępowania administracyjne

Opisane w punkcie 1.1. wystąpienia:

- czynności kontrolne oraz oględziny przeprowadzone zostały – odpowiednio – w związku lub w trakcie prowadzonych spraw administracyjnych;
 - przypadki szkód i negatywnych oddziaływań na środowisko, stwierdzone w wyniku monitoringu objęte były już prowadzonymi sprawami administracyjnymi;
 - udokumentowane czynności inspekcyjne w dwóch przypadkach stanowiły jedną z podstaw wszczęcia postępowań administracyjnych w sprawie wstrzymania robót ziemnych i przywrócenia stanu poprzedniego na podstawie art. 37 ustawy o ochronie przyrody (w pozostałych dwóch przypadkach postępowań nie wszczęto stwierdzając brak przesłanek do zastosowania ww. przepisu).
- (dowód: akta kontroli str. 65-71, 93, 116-120, 158-162, 252-256, 296-300, 366-376, 613-758)

W latach 2011-2013 (I półrocze) Dyrektor prowadziła:

- 1) sześć spraw¹² dotyczących szkód w środowisku – wszystkie obejmujące zniszczenia lub uszkodzenia siedlisk przyrodniczych w wyniku robót ziemnych na terenach wykorzystywanych do prowadzenia pól kempingowych w pasie technicznym na Półwyspie Helskim. Cztery z ww. spraw wszczęto w 2009 r. po zawiadomieniu NPK, a dwie w 2010 r., w tym jedną po zawiadomieniu Stacji Morskiej Instytutu Oceanografii Uniwersytetu Gdańskiego (dalej: „Stacja Morska”).

Do zakończenia kontroli w jednej z ww. spraw (wszczętej w 2009 r.) Dyrektor nie wydała decyzji, natomiast w pozostałych pięciu Dyrektor wydała:

- dwie decyzje uzgadniające warunki prowadzenia działań naprawczych na podstawie art. 13 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹³ (dalej: „ustawa o zapobieganiu szkodom”). Po przeprowadzeniu postępowań odwoławczych GDOŚ uchylił ww. decyzje, a sprawy nimi objęte przekazał do ponownego rozpatrzenia. Do zakończenia kontroli w jednej z ww. spraw Dyrektor wydała prawomocną decyzję z 15 października 2013 r., w której uzgodniła warunki prowadzenia przez podmiot prowadzący pole kempingowe działań naprawczych, polegające m.in. na: odbudowaniu wydmy białej na całej długości pola kempingowego, zabezpieczenie jej po jej uformowaniu, obsadzeniu pasa szuwaru trzcinowego, bieżącym uzupełnianiu wypadów nasadzonego szuwaru trzcinowego oraz pozostawieniu siedlisk kiziny na brzegu zatokowym od 1 września do 15 czerwca każdego roku (termin przeprowadzenia ostatnich działań naprawczych wyznaczono na 31 października 2017 r.). W drugiej z ww. spraw nowej decyzji nie wydano – podejmowane są czynności w celu ustalenia właścicieli gruntów, na których powstały szkody w środowisku i ich odpowiedzialności za podjęcie działań naprawczych;
- trzy decyzje nakładające obowiązek przeprowadzenia działań naprawczych na podstawie art. 15 ustawy o zapobieganiu szkodom. Prawomocną decyzją z 22 listopada 2011 r. Dyrektor nakazała prowadzącemu pole kempingowe m.in.: odtworzenie pasa szuwaru trzcinowego, wykonanie nasadzeń, wyznaczenie przejścia na plażę przez wydmy, ograniczenie zagospodarowania pola kempingowego wyłącznie do dzierżawionego terenu,

¹² Wszczętych postanowieniami nr: RDOŚ-22-WSI.I/6618-41.1/09/KG, RDOŚ-22-WSI.I/6618-42.1/09/KG, RDOŚ-22-WSI.I/6618-43.1/09/KG i RDOŚ-22-WSI.I/6618-40.1/09/KG z 28 kwietnia 2009 r., RDOŚ-22-WSI.I/6618-20/10/DH z 20 maja 2010 r. oraz RDOŚ-22-WSI.I/6618-22-8/10/DH z 10 września 2010 r.

¹³ Dz. U. Nr 75, poz. 493 ze zm.

ilości miejsc noclegowych i powierzchni zajmowanej przez zabudowę stałą oraz zobowiązała ww. do m.in.: zaniechania pobierania piachu z dna Zatoki Puckiej i przemieszczania piasku na obszarze sąsiadującym z polem kempingowym, nieusuwania kizdżiny¹⁴, eliminowania obcego siedlisku wydmy białej materiału roślinnego (termin przedłożenia ostatniego sprawozdania z przeprowadzonych prac wyznaczono na 31 maja 2016 r.). Od dwóch pozostałych decyzji wniesiono odwołania do GDOŚ, który decyzje uchylił, a sprawy nimi objęte przekazał do ponownego rozpatrzenia. Na dzień zakończenia kontroli w jednej sprawie trwało postępowanie odwoławcze od decyzji Dyrektora, wydanej po ponownym przeprowadzeniu postępowania, a w drugiej sprawie nowej decyzji nie wydano – podejmowane są czynności w celu ustalenia właścicieli gruntów, na których powstały szkody w środowisku i ich odpowiedzialności za podjęcie działań naprawczych.

Jako uzasadnienie uchylenia i przekazania do ponownego rozpatrzenia ww. czterech decyzji Dyrektora w decyzjach odwoławczych GDOŚ wskazał m.in. we wszystkich przypadkach nieokreślenie stanu przed powstaniem szkody, co uniemożliwiło precyzyjne określenie zmian, do jakich doszło na chronionym terenie, a w trzech ponadto nieustalenie odpowiedzialności wszystkich właścicieli terenu za szkodę w środowisku.

WSA w wyroku z 21 czerwca 2013 r. nie podzielił stanowiska GDOŚ (wyrażonego w decyzji uchylającej decyzję Dyrektora, wydaną na skutek ponownego przeprowadzenia postępowania w jednej z ww. spraw) że zgromadzony materiał dowodowy nie był wystarczający dla ustalenia stanu początkowego zniszczonych siedlisk. Ponadto Sąd zauważył, że GDOŚ w ponownej decyzji zajął odmienne stanowisko od swoich wytycznych zawartych w decyzji pierwszej, nakazujących rozważenie kwestii odpowiedzialności solidarnej podmiotu władającego terenem.

(dowód: akta kontroli str. 75-91, 116, 121, 158-163, 183-198, 252-256, 282-291, 296-300, 319-328, 345-376, 402-411)

- 2) trzy sprawy¹⁵ na podstawie art. 37 ustawy o ochronie przyrody, dotyczące działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 na terenie gruntów wykorzystywanych do prowadzenia pól kempingowych w pasie technicznym na Półwyspie Helskim (jedna sprawa wszczęta została w 2008 r. przez Wojewodę Pomorskiego po zawiadomieniu NPK, a dwie w 2012 r. – jedna po zawiadomieniu Stacji Morskiej i jedna w wyniku stwierdzenia przez RDOŚ nielegalnych prac ziemnych).

Do zakończenia kontroli w jednej z ww. spraw (wszczętej w 2012 r.) Dyrektor nie wydała decyzji. W pozostałych dwóch Dyrektor wydała decyzje, w tym jedną prawomocną (decyzją z 29 marca 2013 r. nakazała natychmiastowe wstrzymanie wszelkich prac prowadzonych na polu kempingowym, usunięcie faszyny oraz nasadzeń, zaprzestanie nadsypywania plaż, usunięcie przyczep kempingowych ze strefy 20 m. od brzegu zatoki, wyznaczenie dwóch przejść na plażę oraz przedłożenie w terminie do 10 sierpnia 2013 r. protokołu odbioru podjętych działań). Od drugiej decyzji wniesiono odwołanie, a decyzja odwoławcza GDOŚ jest przedmiotem postępowania przed WSA w związku z jej zaskarżeniem.

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 50, 65-68, 70, 71, 93, 99-108)

¹⁴ Kizdżina na brzegu morskim: siedlisko przyrodnicze, które na podstawie rozporządzenia przywołanego w przypisie nr 10 wymaga ochrony w formie wyznaczenia obszaru Natura 2000.

¹⁵ Wszczęte postanowieniami nr: ŚR/VII.AM/6660-1-20/08 z 2 czerwca 2008 r., RDOŚ- Gd-PNI.6334.16.2012.mj.1 i RDOŚ- Gd-PNI.6334.18.2012.MJ.1 z 16 kwietnia 2012 r.

Badanie terminowości prowadzenia ośmiu spośród dziewięciu ww. spraw¹⁶ wykazało, że:

- w dwóch z nich, trwających ponad 19 i 54 miesiące od sporządzenia zawiadomień o ich wszczęciu, decyzji nie wydano, a w pozostałych sześciu Dyrektor wydała decyzje po upływie od 11 do 32 miesięcy od sporządzenia takich zawiadomień;
- z czterech postępowań prowadzonych w wyniku uchylecia przez GDOŚ decyzji Dyrektora i przekazania jej spraw nimi objętych do ponownego rozpatrzenia: w dwóch, trwających ponad 12 miesięcy od otrzymania akt przez RDOŚ decyzji nie wydano, a w dwóch Dyrektor wydała decyzje po upływie trzech i 14 miesięcy od otrzymania akt;
- w żadnej z ww. spraw, poza jednym przypadkiem, nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie określonym przepisami art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ (dalej: „KPA”).

Głównymi przyczynami załatwiania ww. spraw w opisanych wyżej terminach były: konieczność dokonania w ich trakcie przewidzianych prawem czynności, zawieszania postępowań z uwagi na wystąpienie okoliczności określonych w art. 97 KPA oraz opóźnienia spowodowane z winy stron lub z przyczyn niezależnych od Dyrektora. W sprawach tych stwierdzono jednak okresy niepodjęcia jakichkolwiek działań, opisane w dalszej treści wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 65-68, 116-162, 252-256, 296-300, 366-376, 421-440)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. We wszystkich ośmiu sprawach objętych badaniem stwierdzono okresy niepodjęcia jakichkolwiek działań, trwające od jednego do ponad siedmiu miesięcy. I tak w sprawach, w których do zakończenia kontroli:

- decyzji nie wydano: w jednej sprawie nie podejmowano takich działań przez okres ponad czterech miesięcy¹⁸, a w drugiej przez okresy wynoszące łącznie ponad siedem miesięcy¹⁹;
- decyzje wydano: nie podejmowano takich działań przez okresy wynoszące w poszczególnych sprawach łącznie: ponad dwanaście miesięcy²⁰, ponad dziesięć miesięcy²¹, ponad siedem miesięcy (w dwóch sprawach)²², ponad pięć miesięcy²³ i przez okres ponad dwóch miesięcy²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 65-68, 116-162, 252-256, 296-300, 366-367, 373-376)

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że przyczyną występowania ww. okresów niepodjęcia jakichkolwiek działań w prowadzonych postępowaniach było m.in. nieodpowiednie przygotowanie organizacyjne RDOŚ do prowadzenia jednocześnie

¹⁶ Patrz przypis nr 9.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

¹⁸ Sprawa wszczęta postanowieniem nr RDOŚ-Gd-PNI.6334.16.2012.mj.1 z 16 kwietnia 2012 r.

¹⁹ Sprawa wszczęta postanowieniem nr RDOŚ-22-WSI.II/6618-43.1/09/KG z 28 kwietnia 2009 r. – działań nie podejmowano przez okresy wynoszące: dwa miesiące, ponad miesiąc i cztery miesiące.

²⁰ Sprawa wszczęta postanowieniem nr RDOŚ-22-WSI.II/6618-41.1/09/KG z 28 kwietnia 2009 r. – działań nie podejmowano przez jeden okres wynoszący ponad sześć miesięcy, jeden – ponad dwa miesiące oraz cztery – ponad miesiąc (w tym trzy po uchyleniu decyzji przez GDOŚ i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania).

²¹ Sprawa wszczęta postanowieniem nr RDOŚ-22-WSI.II/6618-40.1/09/KG z 28 kwietnia 2009 r. – działań nie podejmowano przez dwa okresy wynoszące ponad miesiąc, jeden – ponad trzy miesiące (po uchyleniu decyzji przez GDOŚ i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania) i jeden – ponad pięć miesięcy.

²² Sprawy wszczęte postanowieniami nr: RDOŚ-Gd-PNI.6334.18.2012.MJ.1 z 16 kwietnia 2012 r. (działań nie podejmowano przez jeden okres wynoszący ponad siedem miesięcy) oraz RDOŚ-22-WSI.II/6618-42.1/09/KG z 28 kwietnia 2009 r. (działań nie podejmowano przez cztery okresy wynoszące ponad miesiąc i jeden – ponad trzy miesiące).

²³ Sprawa wszczęta postanowieniem nr RDOŚ-22-WSI.II/6618-20/10/DH z 20 maja 2010 r. – działań nie podejmowano przez okresy wynoszące ponad miesiąc i ponad cztery miesiące.

²⁴ Sprawa wszczęta postanowieniem nr RDOŚ-22-WSI.II/6618-22-8/10/DH z 10 września 2010 r.

tak wielu trudnych i obszernych postępowań, które stanowiły jednak jedynie niewielką część spraw załatwianych przez RDOŚ (np. w 2012 r. do Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 wpłynęło około 6000 spraw, w tym do Oddziału ds. Obszarów Natura 2000 – około 1410 spraw) oraz przyjęta zasada priorytetyzacji zadań, zgodnie z którą wielokrotnie w pierwszej kolejności załatwiane były sprawy strategiczne dla kraju i regionu, w szczególności finansowane ze środków Unii Europejskiej. Ponadto postępowania dotyczące szkód w środowisku były prowadzone jednocześnie przez dwóch pracowników oraz równolegle, stąd okresy bezczynności w danych sprawach odpowiadały okresom podejmowania czynności w innych, natomiast w postępowaniach dotyczących działań mogących oddziaływać na cele ochrony Obszaru Natura 2000 z powodu urlopów macierzyńskich zmieniono prowadzących, co wymagało ponownego zapoznania się z materiałem dowodowym.

(dowód: akta kontroli str. 430-442)

2. W siedmiu z ośmiu spraw objętych badaniem nie wywiązano się z wynikającego z przepisów art. 36 KPA obowiązku zawiadomienia stron o niezakończonym sprawie w terminie z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu jej załatwienia. Obowiązek ten zrealizowano jedynie w jednej sprawie²⁵, jednak i w tym przypadku, pomimo niedotrzymania wskazanego w zawiadomieniu terminu nie powiadomiono strony o wyznaczeniu kolejnego terminu załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 65-68, 116-162, 252-261, 296-300, 366-367, 373-376)

Z wyjaśnień Dyrektor wynika m.in., że odstąpiono od realizacji opisanego wyżej obowiązku, gdyż z powodu specyfiki ww. spraw (m.in. konieczność długotrwałej wymiany korespondencji z innymi organami, brak współpracy stron postępowania) nie jest możliwe określenie choćby w przybliżeniu, terminu ich załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 421-425)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione, gdyż przepisy art. 36 KPA nie przewidują od wprowadzonego nimi obowiązku informowania stron wyjątków. Ponadto wskazanie nowego terminu załatwienia sprawy jest jedynie jednym z elementów realizacji ww. obowiązku, a sam nowy termin, związany z przyczynami niezakończonym sprawy w terminie, powinien zostać wskazany według oceny organu na dzień sporządzenia zawiadomienia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości²⁶ prowadzone w badanym okresie przez Dyrektora działania kontrolne i postępowania administracyjne w zakresie ochrony przed szkodami i negatywnym oddziaływaniem na środowisko na obszarze brzegów morskich Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej.

2. Plany ochrony obszarów Natura 2000 obejmujące Półwysep Helski i Mierzeję Wiślaną

Opis stanu faktycznego

Dyrektor zawarła 12 i 14 stycznia 2010 r. z Dyrektorem Urzędu porozumienia w sprawie współpracy i sprawowania nadzoru nad obszarami Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 (stroną porozumienia z 12 stycznia 2010 r. dotyczącego obszarów obejmujących teren województwa warmińsko-mazurskiego był również Dyrektor RDOŚ w Olsztynie). W myśl tych porozumień organem sporządzającym projekty planów ochrony obszarów Natura 2000 jest Dyrektor Urzędu, do którego

²⁵ Sprawa wszczęta postanowieniem RDOŚ-22-WSI.II/6618-42.1/09/KG.

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

właściwości należy nadzór nad największą częścią ww. obszarów²⁷. Porozumienia zawarto przed wydaniem przepisów określających tryb sporządzania i zakres prac w zakresie przygotowania projektu planu zadań ochronnych i projektu planu ochrony, wprowadzonych rozporządzeniami Ministra Środowiska: z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000²⁸ i z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 541-549)

RDOŚ w ramach ww. porozumień przekazał Urzędowi lub wykonawcy projektów planów ochrony (Instytut Morski w Gdańsku) dane dotyczące granic terytorialnych form ochrony przyrody, opiniował metodyki prowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej, uczestniczył w spotkaniach dotyczących prac nad projektami ww. planów oraz przedkładał uwagi do sprawozdań z przebiegu tych prac.

(dowód: akta kontroli str. 561-569)

Dyrektor wyjaśniła, że ww. porozumienia zawarto, gdyż rozdzielenie prac na przygotowanie projektów planów zadań ochronnych dla części lądowych i projektów planów ochrony dla części morskiej uniemożliwiłoby kompleksową analizę zagrożeń, wskazanie celów i działań ochronnych – na terenie obszarów Zatoka Pucka i Półwysep Helski oraz Mierzeja Wiślana i Zalew Wiślany większość przedmiotu ochrony (siedlisk) jest powiązana funkcjonalnie z obszarem morskim nadzorowanym przez Urząd, zwłaszcza z uwagi na powiązania przestrzenne i funkcjonalne siedlisk gatunków wodno-błotnych. Ponadto istnieją trudności w rozgraniczeniu obszarów lądowych i morskich w rejonach kompleksów rozległych szuwarów przybrzeżnych lub dynamicznie narastających stożków w ujściach rzek, a zależność pomiędzy siedliskiem i skutecznością ochrony ptaków wymusza wspólne planowanie ochronne. W związku z tym zasadne jest jednoczesne planowanie ochronne obszarów szczególnej ochrony ptaków i siedlisk.

(dowód: akta kontroli str. 554-560)

Zarządzeniem nr 25/2012 z 24 września 2012 r.³⁰ Dyrektor ustanowiła plan ochrony rezerwatu „Helskie Wydmy” na obszarze Zatoka Pucka i Półwysep Helski (kod obszaru PLH220032), uwzględniający zadania ochronne dla obszaru Natura 2000 w granicach rezerwatu, a w przygotowaniu są projekty planów ochrony dla rezerwatów przyrody „Beka”, „Mechelińskie Łąki” na tym obszarze oraz „Buki Mierzei Wiślanej” i „Kąty Rybackie” na obszarze Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (kod obszaru PLH280007).

²⁷ Sieć Natura 2000 obejmuje m.in. specjalne obszary ochrony ptaków: Zatoka Pucka (kod obszaru PLB220005) i Zalew Wiślany (kod obszaru PLB280010) oraz specjalne obszary ochrony siedlisk: Zatoka Pucka i Półwysep Helski (kod obszaru PLH220032) oraz Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (kod obszaru PLH280007). Nadzór nad obszarami morskimi, dla których stosownie do art. 28 ust. 11 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody nie sporządza się planu zadań ochronnych sprawuje Dyrektor Urzędu. Dla obszarów PLB280010 oraz PLH280007 (poza obszarami morskimi) w województwach warmińsko-mazurskim i pomorskim organami nadzorującymi są odpowiednio Dyrektorzy RDOŚ w Olsztynie i Gdańsku. Obszary zajmują: PLB220005 – 62.430,4 ha (w tym 98,0% na obszarach morskich), PLB280010 – 32.223,9 ha (w tym 93,3% na obszarach morskich), PLH220032 – 26.566,4 ha (w tym 82,1% na obszarach morskich), PLH280007 – 40.862,3 ha (w tym 73,7% na obszarach morskich).

²⁸ Dz. U. Nr 34, poz. 186 ze zm.

²⁹ Dz. U. Nr 64, poz. 401 ze zm.

³⁰ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2013 r., poz. 458.

Ponadto w okresie objętym kontrolą Dyrektor uzgadniała decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy³¹ oraz uzgadniała lub opiniowała projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów zagospodarowania miejscowego³², dotyczących obszarów Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 531-536)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzone w okresie objętym kontrolą działania Dyrektora związane z planowaniem ochrony obszarów Natura 2000, obejmujących Półwysep Helski i Mierzeję Wiślaną.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie od 15 listopada 2008 r. do 30 czerwca 2013 r. do RDOŚ nie wpłynęły żadne skargi i wnioski dotyczące ochrony brzegu morskiego, wpłynęły natomiast następujące zawiadomienia, dotyczące nielegalnego wykorzystania brzegów morskich na Półwyspie Helskim (zawiadomienia dotyczące nielegalnego wykorzystania brzegów morskich na Mierzei Wiślanej do RDOŚ nie wpłynęły):

- NPK 23 marca 2009 r. zgłosił zdegradowanie wydmy białej na terenie jednego pola kempingowego, a pismami z 23 kwietnia 2009 r. szkody w środowisku powstałe na skutek prac ziemnych wykonywanych na terenie czterech pól kempingowych. Na skutek ww. zawiadomień bezzwłocznie wszczęto cztery postępowania administracyjne w zakresie szkód w środowisku oraz jedno dotyczące działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000;
- Stacja Morska pismem z 23 marca 2009 r. zawiadomiła o zmianie linii brzegowej, zasypaniu urobkiem ziemnym podmokłych terenów solniskowych oraz zmianie warunków glebowych na terenie trzech pól kempingowych. Informację w zakresie dwóch pól kempingowych wykorzystano w postępowaniach administracyjnych prowadzonych na skutek ww. zawiadomień NPK, a w zakresie trzeciego po analizie zniszczeń siedliska wszczęto postępowanie dotyczące szkody w środowisku;
- Stacja Morska pismem z 15 marca 2012 r. oraz Urząd pismem z 20 marca 2012 r. zawiadomiły o pracach ziemnych wykonywanych na terenie pól kempingowych. Na skutek ww. zawiadomień bezzwłocznie wszczęto postępowanie administracyjne w zakresie działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natury 2000;
- Urząd pismem z 16 czerwca 2011 r. poinformował o pracach ziemnych w Jastarni wykonywanych ciężkim sprzętem na działce przyległej do brzegu zatoki, w wyniku których zniszczono roślinność oraz umocnienia brzegowe. RDOŚ bezzwłocznie podjął czynności inspekcyjne, potwierdził działania wskazane w zawiadomieniu, jednak w wyniku przeprowadzonej analizy

³¹ Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 8 i art. 64 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).

³² Zgodnie z art. 11 pkt 6 lit. j, art. 17 pkt 6 lit. a, art. 17 pkt 6 lit. b ustawy przywołanej w przypisie poprzednim, art. 13 ust. 3a, art. 16 ust. 7, art. 23 ust. 5 lub art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

nie podjął postępowania administracyjnego (czynności inspekcyjne powtórzone w marcu 2013 r. wykazały przywrócenie stanu sprzed zniszczeń);

- Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych (dalej: „PZPK”) pismem z 17 maja 2011 r. poinformował o braku możliwości zaopiniowania projektu budowlano-wykonawczego deptaka i kładek pieszych oraz remontu dwóch ścieżek gruntowych w rejonie cypla Helskiego z uwagi na brak oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. RDOŚ poinformował Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku (właściwy do oceny czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000³³), że planowane prace mogą stanowić zagrożenie dla chronionych siedlisk przyrodniczych.

O wszystkich prowadzonych postępowaniach (opisanych w pkt. 1.2. wystąpienia) Dyrektor poinformowała m.in. właściwych burmistrzów gmin, na terenie których wystąpiły nieprawidłowości, Dyrektora NPK lub PZPK, Starostwo Powiatowe w Pucku oraz Dyrektora Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 50-124, 158-165, 252-260, 296-304, 329-330, 366-380, 448-467, 759-761)

O rezultatach monitoringu strefy brzegowej, przeprowadzonego w 2012 r. przy udziale przedstawicieli NPK (opisanego w punkcie 1.1. wystąpienia), poinformowano Komendę Wojewódzką Policji w Gdańsku, Burmistrza Miasta Władysławowo i Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 37-41, 468-469)

W związku z naruszeniami prawa w obrębie pasa technicznego na Półwyspie Helskim Dyrektor występowała m.in.:

– w 2009 r. do:

- Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: „PWINB”) o poinformowanie, czy prace na polach kempingowych są zgodne z obowiązującym prawem i czy wybudowane tam budynki wykonano w oparciu o stosowne pozwolenia;
- Marszałka Województwa Pomorskiego (dalej „Marszałek”) o przeprowadzenie kontroli pola kempingowego w zakresie spełniania wymagań co do wyposażenia i zakresu świadczonych usług;
- Burmistrza Miasta Władysławowo o rozważenie możliwości rozwiązania lub renegotjacji umowy z prowadzącym pole kempingowe w taki sposób, aby uregulowania umowy nie naruszały przepisów prawa z zakresu ochrony przyrody i ochrony środowiska;
- Wojewody Pomorskiego i Rady Miasta Władysławowo informując o przypadkach niezgodności umów dzierżaw pól kempingowych z obowiązującymi przepisami prawa z zakresu ochrony środowiska oraz przepisami prawa miejscowego, a także wnioskując o rozważenie możliwości rozwiązania tych umów względnie zmodyfikowanie ich zapisów, w taki sposób aby ich wykonanie nie naruszało tych przepisów;

– w 2011 r. do:

- Burmistrzów Miast Władysławowa i Jastarni oraz Urzędu o zainteresowanie sposobem korzystania z działek wydzierżawionych od ww. Gmin przez prowadzących pola kempingowe;
- Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku przekazując materiały uzyskane w toku prowadzonych postępowań;
- Marszałka oraz Burmistrza Miasta Władysławowa o przekazanie ustaleń w zakresie zdeponowania odpadów na terenie jednego z pól kempingowych;

³³ Zgodnie z art. 96 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.).

- w 2013 r. do Urzędu i PWINB z informacją, że inwestor nie uzyskał zezwoleń na stwierdzoną przez RDOŚ budowę pomostu znajdującego się na Zatoce Puckiej.
(dowód: akta kontroli str. 470-478, 488-527)

Ponadto Dyrektor 9 kwietnia 2010 r. na spotkaniu zorganizowanym przez Burmistrza Miasta Władysławowa i Dyrektora Urzędu przedstawiła przedstawicielom organizatorów, Burmistrza Miasta Jastarni, Związku Międzygminnego Zatoki Puckiej oraz obecnym właścicielom pól kempingowych, na których stwierdzono szkody w środowisku wyniki dotychczasowych postępowań RDOŚ, dotyczących szkód w środowisku w związku z działalnością pól kempingowych położonych na Półwyspie Helskim, a także propozycje dalszych działań w sprawie tych szkód.
(dowód: akta kontroli str. 481-484)

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Dyrektora, podejmowane w okresie objętym kontrolą w związku z uzyskanymi informacjami dotyczącymi ochrony brzegów morskich Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej, a także współpracę Dyrektora w powyższym zakresie z innymi organami.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴, wnosi o:

- 1) podjęcie działań organizacyjnych w celu wyeliminowania przypadków niepodjęcia przez okresy trwające od jednego do kilku miesięcy jakichkolwiek działań w prowadzonych sprawach dotyczących szkód w środowisku oraz działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000,
- 2) podjęcie działań w celu zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z przepisów art. 36 KPA w każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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

Gdańsk, dnia lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Andrzej Os
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis