



LSZ.410.007.00.2015
Nr ewid. 200/2015/P/15/099/LSZ

Informacja o wynikach kontroli

**NADZÓR NAD INWESTYCJAMI
W PASIE NADBRZEŻNYM
NADMORSKICH MIEJSCOWOŚCI TURYSTYCZNYCH**

DELEGATURA W SZCZECINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

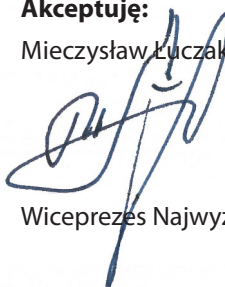
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie:
Jarosław Staniszewski




Akceptuję:
Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 08.02.2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi i wnioski.....	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Ustalanie i przestrzeganie zasad kształtowania ładu przestrzennego	13
3.1.1. Opracowanie dokumentów planistycznych obejmujących obszar pasa nadbrzeżnego	13
3.1.2. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w pasie ochronnym.....	15
3.2. Wykonywanie zadań administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie realizowanych inwestycji.....	17
3.2.1. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę	17
3.2.2. Wydawanie decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej oraz zgłoszenia robót budowlanych, które nie wymagały decyzji o pozwoleniu na budowę	18
3.3. Wykonywanie zadań nadzoru budowlanego dotyczących inwestycji realizowanych na obszarze pasa ochronnego	19
3.3.1. Inwestycje prowadzone na obszarze pasa ochronnego.....	19
3.3.2. Kontrole przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego	20
3.4. Gospodarowanie nieruchomościami	22
3.4.1. Zarządzanie przez gminy nieruchomościami zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym	23
3.4.2. Zarządzanie przez powiaty nieruchomościami zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym	29
3.5. Funkcjonowanie kontroli zarządczej w badanych obszarach	31
4. INFORMACJE DODATKOWE	34
4.1. Przygotowanie kontroli	34
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	34
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	37
5. ZAŁĄCZNIKI	38

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

decyzja WZ	decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
dyrektor UM	dyrektor Urzędu Morskiego
dobre sąsiedztwo	co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu
gospodarka przestrzenna	dążenie do ładu przestrzennego oraz rozwoju zrównoważonego
Inwestycja	aktywa posiadane przez jednostkę w celu osiągnięcia z nich korzyści ekonomicznych wynikających z uzyskania przychodów, w tym również z transakcji handlowych
inwestycja celu publicznego	działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym, obejmującym też inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe, budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania
kształtowanie ładu przestrzennego	ukształtowanie przestrzeni, tworzące harmonijną całość oraz uwzględniające w podporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz koncepcyjno-estetyczne
ład przestrzenny	stan docelowy zagospodarowania przestrzennego, w którym do minimum ogranicza się pola konfliktów wynikające z procesów rozwojowych oraz uzyskuje harmonijnie skomponowany krajobraz przy zachowaniu jego lokalnej tożsamości kulturowej i środowiskowej
miejsowość	przynależny do gminy wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej, niezależnie od formalnych granic miejscowości
miejscowy plan lub MPZP	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
pas nadbrzeżny	obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego, w skład którego wchodzi: pas techniczny (obszar przeznaczony do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska) oraz pas ochronny (obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego)
PINB, Inspektorat	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego
Powiatowy Inspektor	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego

rozwój zrównoważony	rozwój społeczno-gospodarczy, który dążąc do najwyższego poziomu życia mieszkańców, jednocześnie pozwala na zachowanie w stanie możliwie niezmienionym zasobów przyrodniczych środowiska. Pozwala na zaspokojenie, w podobnym stopniu, potrzeb rozwojowych obecnego i przyszłych pokoleń
SP	Skarb Państwa
studium uwarunkowań	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
udostępnienie nieruchomości	oddanie nieruchomości w: użytkowanie, użyczenie, najem, dzierżawę lub wnoszenie jako wkład niepieniężny (aport) do spółek
wójt	wójt, burmistrz oraz prezydent miasta
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)
ustawa o obszarach morskich	ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.)
ustawa o planowaniu lub ustawa opzp	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.)
ustawa ogn	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.)
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r., poz. 1096)
ustawa o opłacie skarbowej	ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 783 ze zm.)
Prawo geodezyjne i kartograficzne	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.)
rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588)
rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego	rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.)

Pas nadbrzeżny jest obszarem lądowym przyległym do brzegu morskiego, który wyróżnia się walorami turystyczno-przyrodniczymi. Zagospodarowanie pasa nadbrzeżnego bezpośrednio wpływa na atrakcyjność nadmorskich miejscowości, a co za tym idzie na ich kondycję gospodarczą. Są to tereny znaczące dla inwestorów zainteresowanych zarówno zabudową mieszkaniową, jak i realizacją innych inwestycji (takich jak pensjonaty, hotele, wielkopowierzchniowe obiekty handlowe).

Zapewnienie ładu przestrzennego na obszarze gminy należy do jej zadań własnych. Jednym z narzędzi wspomagających jego utrzymanie są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ustala się w nich przeznaczenie, sposób zagospodarowania, warunki zabudowy terenów oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Pomimo, że ustawa o planowaniu obowiązuje już od 2004 r., to jednak nie wszystkie gminy posiadają miejscowe plany. Ich brak powoduje konieczność lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, wydawanych po przeprowadzeniu analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. Taką możliwość zagospodarowania terenu wprowadził ustawodawca do czasu uchwalenia miejscowego planu. Wójt nie może odmówić wydania decyzji WZ, jeżeli spełnione są wymagania określone w ustawie o planowaniu. Skutkuje to możliwością ustalania lokalizacji inwestycji (często o różnym charakterze) w sposób przypadkowy i nieprzewidywalny.

Znaczącą rolę w kształtowaniu ładu przestrzennego w pasie nadbrzeżnym pełnią organy administracji architektoniczno-budowlanej, m.in. starostowie wydający decyzje o pozwoleniu na budowę oraz powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego sprawujący nadzór nad prawidłowym przebiegiem realizowanych inwestycji. Także organy administracji morskiej (dyrektorzy urzędów morskich) mają wpływ na prawidłowe zagospodarowanie wskazanego powyżej obszaru. Organy te określają warunki i udzielają zgody w przypadkach wykorzystania pasa technicznego dla celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Ponadto wydawanie decyzji WZ, pozwoleń na budowę oraz obrót nieruchomościami wymaga uzgodnień z właściwymi terytorialnie dyrektorami urzędów morskich.

Podjęcie niniejszej kontroli miało na celu sprawdzenie wykonywania przez organy administracji publicznej zadań w zakresie planowania przestrzennego, nadzoru budowlanego oraz gospodarowania nieruchomościami na obszarze pasa nadbrzeżnego.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych (P.15.099).

Cele kontroli

Celem głównym kontroli była ocena realizacji podejmowanych przez organy administracji publicznej zadań w zakresie planowania przestrzennego, nadzoru budowlanego oraz gospodarowania nieruchomościami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych.

Ocenie poddano prawidłowość:

- 1) ustalania i przestrzegania zasad kształtowania ładu przestrzennego,
- 2) wykonywania zadań administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie realizowanych inwestycji,
- 3) nadzoru nad stosowaniem przepisów Prawa budowlanego dotyczących prowadzonych inwestycji,
- 4) gospodarowania nieruchomościami.

Celem kontroli była również identyfikacja oraz wskazanie możliwości występowania mechanizmów korupcyjnych¹ związanych z kontrolowaną działalnością.

Organizacja kontroli

Badania kontrolne przeprowadzono od 16 marca do 15 lipca 2015 r. i objęto nimi okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 marca 2015 r. Sprawy z lat wcześniejszych oraz niezakończone do 31 marca 2015 r. obejmowano badaniami, gdy miało to znaczenie dla kontrolowanej działalności.

W kontroli uczestniczyły delegatury NIK w Gdańsku i w Szczecinie. Kontrolą objęto łącznie 17 jednostek, w tym: 4 starostwa powiatowe, 8 urzędów gmin, 4 powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego oraz 1 gminny ośrodek sportu i rekreacji. W niniejszej Informacji uwzględniono wyniki kontroli rozpoznawczej, przeprowadzonej w okresie od 17 grudnia 2014 r. do 20 lutego 2015 r. w Urzędzie Gminy Rewal².

Kontrola w starostwach powiatowych, urzędach gmin i gminnym ośrodku sportu i rekreacji przeprowadzona została pod względem legalności, gospodarności i rzetelności³, a w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁴.

Wykaz jednostek objętych kontrolą i lista osób zajmujących stanowiska kierownicze w kontrolowanych podmiotach stanowi załącznik Nr 1 do Informacji.

¹ Rozumianych, jako zaistnienie okoliczności, które sprzyjają powstaniu zjawisk korupcyjnych, a nie jako zaistnienie korupcji w konkretnym przypadku.

² Kontrola R/14/006 w zakresie „Nadzoru nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym w gminie Rewal”.

³ Por. art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.

⁴ Por. art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

Planowanie przestrzenne na obszarze pasa nadbrzeżnego realizowano w ograniczonym zakresie, gdyż około 80% jego powierzchni nie było objęte miejscowymi planami. Inwestycje wykonywane były głównie na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy. Kontrolowane podmioty nie miały wiedzy o nieruchomościach zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym, pomimo że obszar ten ma szczególne znaczenie dla ich funkcjonowania i rozwoju. Nie miały jej nawet gminy, mimo uzgadniania granic pasów technicznego i ochronnego z dyrektorami właściwych urzędów morskich⁶. Organy administracji publicznej, kształtując ład przestrzenny i gospodarując nieruchomościami, nierzetelnie prowadziły postępowania w sprawie wydawania decyzji dotyczących warunków zabudowy, pozwoleń na budowę, jak również samowoli budowlanych. Starostwa powiatowe i większość jednostek gminnych naruszały ustawowe obowiązki w zakresie uzgodnień i porozumień z właściwymi organami administracji morskiej. Badane jednostki sporadycznie podejmowały działania nadzorcze i kontrolne w zakresie inwestycji i gospodarowania nieruchomościami. 8 z 9 wójtów wbrew wymaganiam ustawowym nie sporządziło trzyletnich planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

1) Jedynie w 2 gminach podstawą kształtowania ładu przestrzennego na obszarze pasa nadbrzeżnego były miejscowe plany⁷. W pozostałych, zagospodarowanie obszaru (obejmującego aż 77,3% jego powierzchni) odbywało się w oparciu o indywidualne decyzje o warunkach zabudowy. Ograniczało to możliwość kształtowania ładu przestrzennego przez organy gmin⁸ i społeczność lokalną, nawet w przypadku terenów atrakcyjnych krajobrazowo i przyrodniczo. Ponadto, mimo ustawowego obowiązku określonego w art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich⁹, 35,5% badanych decyzji o warunkach zabudowy nie uzgodniono z dyrektorami właściwych urzędów morskich.

Uznaniowość w zakresie lokalizacji inwestycji stwierdzono w gminie Mielno. Decyzje o warunkach zabudowy wydawano, pomimo niespełnienia wszystkich wymaganych warunków lub nieuzasadnienia wyjątków w ustalaniu parametrów dla nowej zabudowy. Spośród 31 zbadanych decyzji, 5 zostało wydanych z naruszeniem art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu oraz 1 na podstawie nierzetelnej analizy, sporządzonej na potrzeby inwestora, a nie dla zachowania ładu przestrzennego. Konsekwencją powyższego – do czasu uchwalenia miejscowego planu – jest możliwość realizacji kolejnych inwestycji, z uwzględnieniem parametrów zabudowy poprzednio nieprawidłowo ustalonych. [str. 13–17]

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁶ Dyrektorzy właściwych urzędów morskich, przed wydaniem zarządzeń w sprawie określenia granic pasów technicznego i ochronnego, zasięgają opinii rad gmin (stosownie do art. 36 ust. 5 ustawy o obszarach morskich).

⁷ Gminy: Kołobrzeg i Ustronie Morskie.

⁸ W celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu. Przed podjęciem uchwały wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych.

⁹ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.).

2) W starostwach powiatowych na ogół prawidłowo wykonywano zadania administracji architektoniczno-budowlanej dotyczące realizowanych inwestycji w pasie ochronnym. Niemniej jednak, w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, 61% zbadanych decyzji nie uzgodniono z właściwymi terytorialnie organami administracji morskiej, co naruszało art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich. Ponadto starosta kołobrzeski wydał 11 (z 24 badanych) decyzji na podstawie projektów budowlanych, sporządzonych niezgodnie z wymaganiami rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹⁰. Pracownicy starostwa nierzetelnie sprawdzali kompletność projektów budowlanych, naruszając obowiązek określony w art. 35 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego. [str. 17–19]

3) PINB wywiązywały się z ustawowego wymogu przeprowadzania obowiązkowych kontroli inwestycji realizowanych na terenie pasa ochronnego. Natomiast w ocenie NIK, inne działania podejmowane na tym terenie były niewystarczające, głównie z powodu nieuwzględniania w planach kontroli – jako szczególnego kryterium – ryzyka występowania samowoli budowlanych. Brak tych działań sprzyjał nielegalnej zabudowie m.in. na terenie gmin Będzino i Krokowa. Najwięcej samowoli budowlanych (około 500), zlokalizowanych było w obrębie geodezyjnym Karwieńskie Błota.

W odniesieniu do ujawnionej przez NIK nielegalnej zabudowy (31 obiektów) w gminie Będzino, 5 budynków wymagało uzyskania pozwolenia na budowę, 16 obiektów podlegało procedurze zgłoszenia w organie administracji architektoniczno-budowlanej. W sprawie pozostałych 10 obiektów budowlanych Powiatowy Inspektor w Koszalinie, po zakończeniu kontroli NIK podjął czynności wyjaśniające. [str. 19–22]

4) Większość jednostek samorządu terytorialnego gospodarowała nieruchomościami położonymi w pasie nabrzeżnym w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami. Z naruszeniem art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹, tj. bez porozumienia z właściwymi organami administracji morskiej, przeprowadzono 32% badanych transakcji sprzedaży nieruchomości w gminach oraz 90% w powiatach. Kolejną nieprawidłowością o charakterze systemowym było niesporządzanie przez 8 (z 9) wójtów trzyletnich planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. W ocenie NIK, plany są istotnym narzędziem polityki rozwoju gminy i wieloletniego prognozowania finansowego, służą urealnianiu planowanych na każdy rok dochodów budżetowych.

W sposób niedostateczny sprawowano nadzór i kontrolę przestrzegania warunków udostępniania nieruchomości, co umożliwiała ich wykorzystywanie na cele inne niż określone w umowach. Istotne nieprawidłowości w zarządzaniu nieruchomościami stwierdzono w 4 (z 8) gminach oraz 1 (z 4) powiecie¹². Na przykład w gminie Puck naruszono zasady racjonalnej gospodarki nieruchomościami. Roczny czynsz za dzierżawę nieruchomości¹³ został ustalony niezgodnie z uchwałą rady gminy, co skutkowało zaniżeniem uzyskanych dochodów na łączną kwotę około 1,5 ml zł. Ponadto dzierżawca nie zrealizował przedsięwzięć inwestycyjnych¹⁴ określonych

¹⁰ Określonymi w § 3 ust. 1 pkt 3 oraz §§ 5 i 6 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.).

¹¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.

¹² Gminy: Będzino, Mielno, Puck, Ustronie Morskie oraz powiat kołobrzeski.

¹³ Nieruchomość dzierżawiona w latach 2004–2014 (umowę zawarto na okres 30 lat).

¹⁴ Naprawa drogi dojazdowej, wykonanie ogrodzenia, chodników, niwelacja terenu, wybudowanie recepcji i parkingów, wyburzenie stołówki i wybudowanie nowej (murowanej) z tarasem widokowym i kawiarnią oraz pokojami gościnnymi, urządzenie pola campingowego z doprowadzeniem energii elektrycznej i oświetleniem terenu, remont istniejących domków, wykonanie kortu tenisowego. Na dzierżawionym terenie znajdował się jeden niedokończony budynek – jednokondygnacyjny – w stanie surowym otwartym, nie prowadzono żadnej działalności usługowej, ani prac remontowo-budowlanych.

w umowie i doprowadził do degradacji nieruchomości, zlokalizowanej w sąsiedztwie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego. W ocenie NIK, miało to negatywny wpływ na zachowanie ładu przestrzennego. [str. 22–31]

5) Organy wykonawcze gmin i powiatów nie określiły jasnych i przejrzystych zasad udostępniania nieruchomości w sezonie letnim¹⁵, zwłaszcza atrakcyjnych terenów plaż i ich okolic, przeznaczonych na prowadzenie działalności sezonowej. Pomimo, że określenie takich zasad nie jest obowiązkiem ustawowym, to jednak w ocenie NIK, ich brak może przyczynić się do zaistnienia mechanizmów korupcjogennych¹⁶. Wyniki kontroli wykazały, że nawet określenie minimalnych stawek czynszu za najem lub dzierżawę przez rady gmin w drodze uchwały (jak w gminach Krokowa, Rewal) lub zarządzeniem wójta (jak w gminach Mielno, Ustronie Morskie) było działaniem niewystarczającym. W dokumentach tych zawarto uregulowania umożliwiające organom wykonawczym ustalanie ich poniżej stawek minimalnych. Wymagało to jednak rzetelnego uzasadnienia. Stwierdzono natomiast przypadki stosowania nawet 7 i 8-krotnie niższych stawek bez uzasadnienia. W ocenie NIK, brak transparentności w udostępnianiu nieruchomości na sezon letni, w połączeniu z brakiem sporządzania przez wójtów trzyletnich planów gospodarowania nieruchomościami, świadczy także o nierzetelnej realizacji zadań związanych z uzyskiwaniem dochodów budżetowych.

Wyniki kontroli wskazują na możliwość występowania mechanizmów korupcjogennych¹⁷ polegających na słabości mechanizmów kontroli zarządczej w badanych obszarach, dowolności postępowania oraz braku wymaganej jawności działania. Świadczyć o tym może przeznaczanie nieruchomości na inne cele niż określone w umowach, brak jasnych i transparentnych zasad ich udostępniania na sezon letni, jak również określenie minimalnych stawek czynszu za najem lub dzierżawę nieruchomości i jednocześnie umożliwienie organom wykonawczym ich obniżenie. Mimo prawnie dopuszczalnej uznaniowości rozstrzygnięcia, sytuacja ta w sprzyjających ku temu warunkach może przeradzać się w niedopuszczalną dowolność. Stwierdzone istotne nieprawidłowości w 11 (z 18) jednostkach wskazują, że mimo określenia w formie pisemnej procedur kontroli zarządczej nie zapewniono zgodności kontrolowanej działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi oraz skuteczności działania, stosownie do art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. [str. 31–33]

2.2 Uwagi i wnioski

Organy administracji publicznej powinny zwrócić uwagę na zwiększenie wykorzystania dostępnych narzędzi w celu zagwarantowania właściwego kształtowania ładu przestrzennego oraz zagospodarowania pasa nadbrzeżnego. W ocenie NIK, najbardziej skutecznym działaniem dla osiągnięcia tego celu jest objęcie obszaru pasa nadbrzeżnego miejscowymi planami. Bezpośredni wpływ na realizację tego zadania mają organy gmin.

NIK zwraca uwagę na:

- 1) nieprecyzyjnie określone zasady przeprowadzania analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy na potrzeby wydania decyzji o warunkach zabudowy. Umożliwiają one wydawanie decyzji na podstawie nieprawidłowej (nierzetelnej) analizy przeprowadzonej na potrzeby inwestora, a nie dla zachowania ładu przestrzennego. Stosownie do § 3 ust. 2

¹⁵ Na czas oznaczony do 3 miesięcy.

¹⁶ Jak w przypisie nr 1.

¹⁷ Jak w przypisie nr 1.

rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁸ granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu, w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów. Określenie jedynie minimalnej granicy obszaru analizowanego umożliwia dowolne wyznaczanie jego maksymalnej granicy w celu spełnienia oczekiwań inwestora;

- 2) brak podstaw prawnych skutecznego przymuszenia inwestora do złożenia wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części w przypadku ujawnienia przez organy nadzoru budowlanego przystąpienia do użytkowania tego obiektu lub jego części bez uzyskania pozwolenia na użytkowanie (z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 Prawa budowlanego). Właściwy organ po wymierzeniu kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego i jej wyegzekwowaniu nie może udzielić tego pozwolenia z urzędu. Decyzja w sprawie pozwolenia na użytkowanie może być wydana wyłącznie na wniosek inwestora. Brak jest skutecznych narzędzi umożliwiających przymuszenie inwestora do złożenia wniosku (ponieważ powtórnie nie można wymierzyć kary z tytułu nielegalnego użytkowania), co sprzyja kontynuacji nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, a nawet uzyskiwania korzyści z tego tytułu¹⁹;
- 3) brak obowiązku sporządzania wykazu nieruchomości zlokalizowanych w pasach technicznym i ochronnym. Przepisy prawa nie nakładają takiego obowiązku na organy administracji publicznej. Informacji w takim zakresie nie zawiera również powiatowa ewidencja gruntów i budynków, która stanowi bazę danych zarówno dla inwestorów, gmin, organów administracji architektoniczno-budowlanej, jak i nadzoru budowlanego. Brak szczegółowych danych o lokalizacji nieruchomości w pasie nadbrzeżnym, utrudnia realizację ustawowych obowiązków mających na celu ochronę tego obszaru, w sposób określony w ustawach o obszarach morskich i gospodarce nieruchomościami;
- 4) zasadność opracowywania miejscowych planów. Wyniki niniejszej kontroli oraz innych przeprowadzonych przez NIK w zakresie planowania przestrzennego wskazują na konieczność opracowywania miejscowych planów. Ich brak stwarza zagrożenie dla ładu przestrzennego oraz ogranicza możliwość jego kształtowania przez organy gmin i społeczność lokalną. Posiadanie przez gminy miejscowych planów miałyby istotny wpływ na wyeliminowanie nadużyć w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

Wnioski *de lege ferenda*

W celu zapewnienia poprawy warunków gwarantujących prawidłowe zagospodarowanie obszaru pasa nadbrzeżnego, konieczne jest aby Minister Infrastruktury i Budownictwa:

– kontynuował działania legislacyjne w celu zmiany:

- 1) przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez jego uzupełnienie o określenie maksymalnej granicy obszaru, który właściwy organ wyznacza

¹⁸ Dz.U. Nr 164, poz. 1588.

¹⁹ Np. unikanie opodatkowania nieruchomości.

do analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, sporządzanej na potrzeby wydania decyzji o warunkach zabudowy. Wniosek NIK jest zbieżny z projektem zmiany tego rozporządzenia, przedłożonym przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju w dniu 30 lipca 2015 r. Sekretarzowi Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wraz z projektem ustawy *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*. Zaproponowana zmiana § 3 ust. 2 rozporządzenia obejmuje określenie maksymalnej granicy obszaru analizowanego (*tj. nie więcej niż 100 metrów*);

- podjął działania legislacyjne mające na celu korektę:
- 2) przepisu art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane polegającą na wyeliminowaniu możliwości nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, po zapłaceniu przez inwestora kary z tytułu jego użytkowania bez uzyskania wymaganego pozwolenia;
- 3) przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne lub przepisów wykonawczych poprzez dodanie w powiatowej ewidencji gruntów i budynków informacji o lokalizacji nieruchomości w pasach technicznym lub ochronnym.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Ustalanie i przestrzeganie zasad kształtowania ładu przestrzennego

Gminy nie miały wiedzy o nieruchomościach zlokalizowanych na terenie pasa nadbrzeżnego. Wykazy nieruchomości ustalano dopiero na potrzeby kontroli NIK mimo, że dyrektorzy właściwych urzędów morskich wydawali zarządzenia w sprawie określenia granic pasów technicznego i ochronnego po uprzednim zasięgnięciu opinii rad gmin (stosownie do art. 36 ust. 5 ustawy o obszarach morskich²⁰). Obszar pasa nadbrzeżnego nieobjęty miejscowymi planami wynosił aż 77,3% jego powierzchni. Tym samym kształtowanie ładu przestrzennego odbywało się nie w oparciu o prawo miejscowe lecz na podstawie indywidualnych decyzji WZ. W ocenie NIK, nie gwarantowało to racjonalnego gospodarowania i mogło prowadzić do chaosu przestrzennego.

3.1.1. Opracowanie dokumentów planistycznych obejmujących obszar pasa nadbrzeżnego

Powierzchnia obszaru pasa nadbrzeżnego 9 kontrolowanych gmin z terenu województw zachodniopomorskiego i pomorskiego wynosiła ok. 16.322 ha. Wszystkie gminy posiadały obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W 6 gminach zostały one opracowane w latach 2000–2002²¹. W badanym okresie w 8 gminach dokonywano zmiany studium lub kontynuowano prace nad jego aktualizacją.

Według stanu na koniec I kwartału 2015 r. na obszarze pasa nadbrzeżnego w 8 z 9 skontrolowanych gmin²² obowiązywało 65 miejscowych planów obejmujących łącznie powierzchnię 3.706 ha. Pokrycie pasa nadbrzeżnego miejscowymi planami wynosiło jedynie 22,7% jego powierzchni. Tym samym główną metodą gospodarowania przestrzenią 7 gmin było wydawanie decyzji WZ²³. W ocenie NIK, stwarza to zagrożenie dla ładu przestrzennego i ogranicza udział społeczności lokalnych w jego kształtowaniu. Nie gwarantuje również ciągłości planowania.

Tabela nr 1

Pokrycie pasa nadbrzeżnego miejscowymi planami w gminach objętych kontrolą

Lp.	Gmina	powierzchnia gminy	powierzchnia pasa nadbrzeżnego na terenie gminy	pokrycie powierzchni pasa nadbrzeżnego MPZP	powierzchnia pasa objęta MPZP	powierzchnia pasa nieobjęta MPZP
		(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)
1.	Kołobrzeg	835,45	239,01	100	239,01	0,00
2.	Ustronie Morskie	5 702,00	1 490,73	88	1 309,08	181,65
3.	Będzino	16 591,00	381,58	5	17,49	364,09
4.	Mielno	6 250,00	2 810,00	13	364,55	2 445,45
5.	Ustka	21 800,00	3 456,00	37	1 265,00	2 191,00
6.	Smołdzino	25 724,00	4 866,99	0	0	4 866,99
7.	Puck	23 721,00	1 137,80	21	238,94	898,86
8.	Krokowa	21 100,00	1 450,00	6	90,80	1 359,20
9.	Rewal	4 110,00	490,00	37	181,30	308,70
Ogółem		125 833,45	16 322,11	22,7	3 706,17	12 615,94

Źródło: Kontrola NIK.

²⁰ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.).

²¹ Na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm., uchylonej z dniem 1.01.2004 r.).

²² Poza gminą Smołdzino.

²³ W gminach Kołobrzeg i Ustronie Morskie nie wystąpiły przypadki wydawania decyzji WZ w obszarze pasa nadbrzeżnego.

Według stanu na 31.03.2015 r. największe zaawansowanie prac związanych z opracowywaniem miejscowych planów stwierdzono w gminie Mielno. Po ich uchwaleniu miejscowe plany obejmą obszar 1.143 ha, tj. ponad trzykrotnie większy od dotychczasowego. W ocenie wójtów pozostałych gmin, nieobjęte planami tereny zlokalizowane w pasie nadbrzeżnym w większości nie były atrakcyjne pod względem inwestycyjnym²⁴. Przystąpienie do prac planistycznych spowodowałoby konieczność zapewnienia znaczących środków w budżecie gminy w sytuacji pilniejszych potrzeb w zakresie planowania. Jednakże wyniki kontroli wskazują, że takie podejście organów gmin oraz brak zainteresowania faktycznym stanem zagospodarowania terenów nieobjętych miejscowymi planami sprzyja nielegalnej zabudowie, głównie w zakresie rekreacji indywidualnej.

- *W toku oględzin nieruchomości w pasie ochronnym gminy Będzino stwierdzono, że na obszarze 31 działek gruntu znajdowały się ogrodzone obiekty budowlane, tj. wiaty oraz parterowe budynki mogące służyć rekreacji indywidualnej. Ich posadowienie – w świetle przepisów art. 30 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego – mogło wymagać co najmniej zgłoszenia właściwemu organowi. Dopiero w wyniku kontroli NIK, wójt Będzina zobowiązał się powiadomić Powiatowego Inspektora w Koszalinie o nieprawidłowościach w zakresie wzniesionych obiektów budowlanych oraz Starostę Koszalińskiego w zakresie zgodności wykorzystania tych gruntów z ewidencją.*

Zdjęcie nr 1 i 2

Przykłady samowoli budowlanych w gminie Będzino



Źródło: Kontrola NIK.

Przykładem nieskutecznych działań w celu niedopuszczenia do zabudowy na terenach atrakcyjnych (nieobjętych miejscowym planem) było wydawanie przez wójta gminy Krokowa decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy dla lokalizacji domków letniskowych w obszarze pasa ochronnego. Działania te okazały się niewystarczające. Nielegalna zabudowa była najliczniej zlokalizowana w obrębie geodezyjnym Karwieńskie Błota, łącznie około 500 obiektów (baraki, wiaty, szopy, budynki rekreacji indywidualnej, budynki gospodarcze). Wójt wskazał, że mimo podejmowanych interwencji i kierowanych zawiadomień do wielu organów w tej sprawie, istnienie nielegalnych obiektów powodowało jeszcze większą ekspansję niekontrolowanej zabudowy na tym terenie. Było „przykładem”, „dorozumianą zgodą” do budowy następnych obiektów, z uwagi na brak działań organów obowiązanych do prowadzenia procedur w zakresie nielegalnej zabudowy. Ponadto do powstawania samowoli budowlanej przyczyniało się nabywanie części (udziałów) nieruchomości, z prawem do użytkowania określonego fragmentu nieruchomości o małej powierzchni od 250 m² do 500 m², oznaczonych w aktach notarialnych jako „numer projektowy podziału”.

²⁴ Tereny: prywatne, użytkowane rolniczo, leśne, zieleni krajobrazowej, przyrodniczo chronione, zalewowe.

W celu ochrony strefy nadmorskiej gmina Krokowa przystąpiła kompleksowo do opracowywania miejscowych planów²⁵, które będą przewidywały przeznaczenie terenów sąsiadujących z pasem ochronnym na tereny rolne z zakazem zabudowy.

Przy opracowywaniu studium uwarunkowań oraz miejscowych planów obejmujących pas nadbrzeżny wójtowie zwracali się do właściwych organów o wymagane opinie i uzgodnienia. Jednakże stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.:

- ♦ naruszenia przez wójta gminy Ustronie Morskie przepisu art. 17 pkt 6 lit. b tiret 5 ustawy o planowaniu²⁶, polegającego na przyjęciu postanowienia Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, które niespełniało wymogu uzgodnienia miejscowego planu²⁷, a także nieuwzględnieniu w miejscowym planie warunków określonych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, nakładających obowiązek wykonania badań technicznych podłoża gruntowego przed przystąpieniem do opracowania projektu budowlanego,
- ♦ niedokonywania przez wójta gminy Będzino analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy w celu oceny aktualności miejscowych planów, mimo wymogów określonych w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu,

3.1.2. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w pasie ochronnym

W latach 2013–2015 (do 31.03.) wójtowie 7 (z 9) gmin wydali łącznie 715 decyzji WZ w pasie ochronnym, z tego 617 decyzji (86,3%) wójt Mielna. Badaniem objęto 65 decyzji (9% wydanych) oraz 2 decyzje o odmowie ustalenia warunków zabudowy (tj. 100% w Urzędzie Gminy Krokowa).

Z naruszeniem prawa wydano 31 decyzji (47,7% badanych), z tego 11 (35,5%) nie uzgodniono z właściwymi organami administracji morskiej, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich. Ten obowiązek zlekceważono w szczególności w Urzędzie Gminy w Pucku w przypadku 7 decyzji (z 8 objętych badaniem) oraz w Urzędzie Gminy w Smołdzinie w przypadku 3 decyzji (spośród 4 wydanych). Wójtowie 8 z 9 gmin tłumaczyli to głównie brakiem wiedzy o położeniu działek zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym.

- *Wójt Mielna wydał 5 decyzji (z 31 badanych) z naruszeniem przepisów – ustalając warunki zabudowy bez spełnienia łącznie warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. Decyzje WZ dotyczące:*
 - budowy 2 budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz zespołu 6 budynków usługowych (usługi turystyki) w Mielenku,
 - budowy zespołu 4 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w Sarbinowie,
 - budowy budynku rekreacji indywidualnej w miejscowości Chłopy,
 - realizacji po 1 budynku jednorodzinnym w miejscowościach: Gąski i Chłopy,*wydane zostały, mimo że w odniesieniu do wszystkich 5 zamierzeń zakład wodociągowo-kanalizacyjny wydał negatywne warunki, wskazując na brak możliwości przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej. Ponadto w 1 przypadku do ustalenia linii zabudowy wzięto pod uwagę nieruchomości położone przy innej drodze publicznej (a nie przy tej samej) oraz w 4 przypadkach brak było w sąsiedztwie zabudowanych działek, umożliwiających określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy.*

W analizach warunków i zasad zagospodarowania oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, sporządzanych w związku z wydawaniem powyższych decyzji, brak było uzasadnień stanowiących podstawę do ich wydania. Ww. decyzje, wydane z naruszeniem wskazanych przepisów ustawy o planowaniu, miały i mają istotny wpływ na kontynuację zabudowy w pasie nadbrzeżnym gminy Mielno (do czasu ustalenia miejscowych planów).

²⁵ Do opracowywania projektów miejscowych planów gmina przystąpiła w latach 2006–2014.

²⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199).

²⁷ Dyrektor UM w postanowieniu z 9 czerwca 2005 r. zawarł stwierdzenie „uważamy za wskazane ograniczenie wysokości zabudowy do 1 kondygnacji”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 8 września 2010 r. wskazał m.in.: „.../../. Uzgodnienie winno bowiem być sformułowane w sposób jednoznaczny, nie budzący żadnych wątpliwości interpretacyjnych.”

Ponadto wójt Mielna wydał decyzję²⁸ o warunkach zabudowy działki w Mielnie, na podstawie nierzetelnie przeprowadzonej analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. *Obszar wzięty do analizy znacznie przekraczał 50 m oraz 3-krotną szerokość frontu działki. Szerokość frontu działki ustalono na 73 m, natomiast granice obszaru objętego analizą znajdowały się w odległości od 219 do 450 m licząc od narożników działki. Nie zostały jednak naruszone przepisy dotyczące ustalenia zasad zagospodarowania terenu i parametrów nowej zabudowy, określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy²⁹.*

Biorąc pod uwagę zachowanie ładu przestrzennego, mimo braku określenia w rozporządzeniu maksymalnej granicy obszaru analizowanego, nie było uzasadnienia do wyznaczenia (przez sporządzającego analizę) obszaru znacznie przekraczającego 50 m oraz 3-krotną szerokość frontu działki. Ponadto na całym terenie objętym analizą średnia wysokość zabudowy wynosiła 8,23 m, a średnia ilość kondygnacji 2. Natomiast w decyzji o warunkach zabudowy parametry wynosiły: do 23 m i do 6 kondygnacji. W zestawieniu cech zabudowy działek w obszarze analizowanym (sporządzonym na potrzeby wydania ww. decyzji) ujęto m.in. wysokość zabudowy wynoszącą 21 m dla 6 kondygnacji oraz na kilku działkach wynoszącą 19 m. Stosowanie wyjątków w ustalaniu parametrów nowej zabudowy musi być uzasadnione. W przedmiotowej sprawie nie wskazano przesłanek i uzasadnienia do ich stosowania. W ocenie NIK, analiza ta uwzględniała potrzeby inwestora, a nie zachowanie ładu przestrzennego.

Inne stwierdzone nieprawidłowości w zakresie określania warunków zabudowy dotyczyły:

- ♦ wydania 4 (z 8 badanych) decyzji WZ z naruszeniem terminów określonych w art. 35 Kpa³⁰, tj. po upływie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku³¹ a także bez zawiadomienia stron o niezafatwieniu sprawy w terminie, wymaganego art. 36 § 1 Kpa (gmina Puck);
- ♦ zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania dotyczącego wydania decyzji WZ (we wszystkich 12 objętych kontrolą postępowaniach) z naruszeniem art. 61 §§ 3 i 4 Kpa (gmina Rewal), tj. dopiero z chwilą zakończenia uzgodnień projektu decyzji z właściwymi organami³²;
- ♦ rozpoznania wniosku o wydanie decyzji WZ niezgodnie z art. 261 § 1 i 2 Kpa, tj. pomimo nieuiszczenia przez wnioskodawcę opłaty skarbowej wymaganej na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej (gmina Krokowa).

W latach 2013–2015 (do 31.03.) wójtowie 5 gmin³³ wydali 64 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach położonych w pasie ochronnym, z tego 53 decyzje (82,8%) dotyczyły inwestycji realizowanych w gminie Mielno. Badanie 16 ww. decyzji (25%) wykazało, że zostały wydane na wnioski złożone przez inwestorów, zawierające dane określone w art. 52 ust. 2 ustawy o planowaniu. Uzyskano uzgodnienia z właściwymi organami, zgodnie z art. 53 ust. 4 tej ustawy, z wyjątkiem 3 decyzji wydanych przez wójta gminy Puck, który nie wystąpił o uzgodnienie do dyrektora właściwego urzędu morskiego. 15 decyzji wydano w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku, tj. zgodnie z art. 35 § 3 Kpa. Natomiast 1³⁴ wydano z opóźnieniem wynoszącym 76 dni. Ponadto w związku z wydaniem przedmiotowej decyzji

²⁸ Decyzja z dnia 15.12.2009 r.

²⁹ § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588).

³⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

³¹ Od 68 do 79 dni – po odliczeniu czasu na dokonanie uzgodnień z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu.

³² Od 26 do 95 dni od złożenia przez stronę wniosku o wydanie decyzji WZ.

³³ Będzino, Krokowa, Mielno, Puck, Ustka.

³⁴ W gminie Będzino.

strony nie zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie, co było niezgodne z art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu.

3.2 Wykonywanie zadań administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie realizowanych inwestycji

W starostwach powiatowych na ogół prawidłowo wykonywano zadania administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie realizowanych inwestycji. Główną nieprawidłowością było wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę bez ich uzgadniania z właściwymi organami administracji morskiej (61% zbadanych decyzji). Ponadto pracownicy starostwa kołobrzeskiego nierzetelnie weryfikowali kompletność projektów budowlanych naruszając obowiązek określony w art. 35 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego. W konsekwencji 46% skontrolowanych decyzji zostało wydanych niezgodnie z wymaganiami określonymi w § 3 ust. 1 pkt 3 oraz §§ 5 i 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³⁵.

3.2.1. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę

W latach 2013–2015 (do 31.03.) starostowie 4 powiatów wydali łącznie 1.343 decyzje o pozwoleniu na budowę obiektów zlokalizowanych w pasie ochronnym, z tego 28,7% starosta koszaliński. Objęte badaniem 97 decyzji wydano na podstawie wniosków złożonych wraz z wymaganymi załącznikami. Wnioskodawcy spełniali warunki określone w art. 32 ust. 4 oraz 32 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego³⁶.

Tabela nr 2

Zamierzenia, na które zostały wydane decyzje o pozwoleniu na budowę w pasie ochronnym

Lp.	Organ wydający decyzje	Zamierzenia, na które zostały wydane decyzje o pozwoleniu na budowę w pasie ochronnym:									Ogółem
		zabudowa mieszkaniowa	zabudowa mieszkaniowa z obiektami usługowymi i handlowymi	domki letniskowe	obiekty usługowe i handlowe	wielkopowierzchniowe obiekty handlowe	obiekty produkcyjne	stacje benzynowe	stacje telefonii komórkowej	pozostałe *)	
1.	Starosta pucki	107	–	7	34	3	1	–	3	146	301
2.	Starosta słupski	111	–	–	11	–	–	1	–	215	338
3.	Starosta koszaliński	110	22	34	72	3	–	–	–	144	385
4.	Starosta kołobrzeski	89	–	65	46	–	1	–	1	117	319
Ogółem		417	22	106	163	6	2	1	4	622	1 343
Udział % we wszystkich wydanych decyzjach		31,1%	1,6%	7,9%	12,1%	0,5%	0,1%	0,1%	0,3%	46,3%	100%

*) ciągi pieszo-jezdne, sieci zewnętrzne: kanalizacyjne, gazowe, elektryczne i wodne, parkingi, budynki gospodarcze, garaże, zjazdy, altanki, linie kablowe.

Źródło: Kontrola NIK.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.).

³⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).

Spośród 97 decyzji 59 (61%) wydano bez uzgodnienia z organem administracji morskiej (w tym 100% zbadanych w Starostwie Kołobrzeskim), czym naruszono przepisy art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich. Było to skutkiem m.in. nierzetelnego wykonywania obowiązków przez osoby rozpatrujące sprawy oraz brakiem w starostwach wykazu działek zlokalizowanych w pasie ochronnym.

Ponadto Starosta Kołobrzeski wydał 46% badanych decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie projektów budowlanych sporządzonych niezgodnie z wymaganiami określonymi w § 3 ust. 1 pkt 3 oraz §§ 5 i 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³⁷. Projekty budowlane, stanowiące załączniki do 11 (z 24 badanych) decyzji były niekompletne, zawierały braki, skreślenia i poprawki naniesione w sposób niedozwolony. Braki dotyczyły m.in.: numeracji stron lub niezachowania jej ciągłości, spisów treści, nazw pracowni architektonicznych sporządzających projekty, wymaganych podpisów, dat sporządzania rysunków. Stwierdzono także przypadki nieoprawienia dokumentacji w sposób uniemożliwiający jej dekompletację, co było niezgodne z § 6 ww. rozporządzenia.

Inne stwierdzone nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę polegały na:

- ♦ nieegzekwowaniu w starostwie kołobrzeskim od wnioskodawców wniesienia opłaty skarbowej w dniu złożenia wniosku o wydanie pozwolenia, tj. zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o opłacie skarbowej. Opłata skarbowa dotycząca 13 z 24 badanych decyzji została wniesiona od 5 do 686 dni od daty złożenia wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Ponadto na 2 decyzjach zamieszczono adnotację o pobraniu opłaty skarbowej, pomimo że do dnia odbioru decyzji wnioskodawcy nie uregulowali należności, z tego w 1 przypadku opłatę w wysokości 0,4 tys. zł wniesiono w trakcie kontroli NIK (dopiero po 683 dniach od dnia odebrania decyzji);
- ♦ wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę przez starostę puckiego z przekroczeniem o 12 dni terminów określonych w art. 35 Kpa³⁸, a także z naruszeniem art. 36 Kpa, tj. bez zawiadomienia strony o niezłatwieniu sprawy w terminie, podania przyczyn oraz wyznaczenia nowego terminu jej załatwienia.

3.2.2. Wydawanie decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej oraz zgłoszenia robót budowlanych, które nie wymagały decyzji o pozwoleniu na budowę

W okresie objętym kontrolą starostowie 4 powiatów wydali łącznie 131 decyzji w sprawie wyłączenia z produkcji rolnej gruntów położonych w pasie nadbrzeżnym o łącznej powierzchni 13,7911 ha, z tego 93 starosta kołobrzeski (dla gruntów o powierzchni 8,5457 ha). Badanie 53 decyzji (40%) wykazało, że wnioski o wyłączenie gruntów z użytkowania rolniczego zawierały wymagane dane i załączniki. We wszystkich przypadkach decyzje wydane zostały terminowo oraz zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁹, tj. przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

W latach 2013–2015 (do 31.03.) do 4 starostw wpłynęło łącznie 2.047 zgłoszeń robót budowlanych, dla których w ocenie inwestorów nie było wymagane wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Szczegółowa analiza 60 spraw wykazała, że w każdym przypadku określano rodzaj, zakres i sposób

³⁷ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.).

³⁸ Licząc po 2 miesiącach od wszczęcia postępowania.

³⁹ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.).

wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. W 56 załączono wszystkie wymagane oświadczenia i dokumenty, natomiast w przypadku 4 zgłoszeń starostowie (pucki i kołobrzescki) wnieśli sprzeciw z powodu niedopełnienia obowiązku ich uzupełnienia. W 12 przypadkach starostowie⁴⁰ na podstawie art. 30 ust. 6–7 Prawa budowlanego, nałożyli obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę lub rozbiórkę. Zgłoszenia wpływały do starostw powiatowych w okresie od 1 do 4 miesięcy przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót, poza 1 przypadkiem. W Starostwie Powiatowym w Pucku zgłoszenia dokonano w dniu zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych, tj. niezgodnie z art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego. Kopie zgłoszeń budowy, zgodnie z art. 82b Prawa budowlanego, przekazywano właściwym powiatowym inspektoratom nadzoru budowlanego, z wyjątkiem Starostwa Powiatowego w Słupsku.

3.3 Wykonywanie zadań nadzoru budowlanego dotyczących inwestycji realizowanych na obszarze pasa ochronnego

PINB prawidłowo przeprowadzały obowiązkowe kontrole inwestycji realizowanych na terenie pasa ochronnego. Inne działania podejmowane przez PINB na tym terenie były niewystarczające. W planach PINB, jako szczególnego kryterium, nie uwzględniano ryzyka występowania nieprawidłowości przy realizacji inwestycji na tym terenie. Dodatkowo brak systematycznych działań kontrolnych sprzyjał nielegalnej zabudowie, zwłaszcza na terenie gmin Będzino i Krokowa.

3.3.1. Inwestycje prowadzone na obszarze pasa ochronnego

W okresie od 1.01.2013 r. do 31.03.2015 r. na obszarze pasa ochronnego powiatów: kołobrzesckiego, koszalińskiego, słupskiego i puckiego realizowano łącznie 3.657 inwestycji, z tego 39% nadzorował Powiatowy Inspektor w Słupsku.

Tabela nr 3

Liczba i rodzaje inwestycji realizowanych na obszarze pasa ochronnego nadzorowanych przez PINB

Lp.	Jednostka organizacyjna	Liczba i rodzaje inwestycji realizowanych na obszarze pasa ochronnego nadzorowanych przez PINB:						Ogółem
		zabudowa mieszkaniowa	domki letniskowe	obiekty usługowe i handlowe	obiekty handlowe pow. 400 m ²	stacje telefonii komórkowej	inne *)	
1.	PINB w Pucku	256	22	88	91	2	3	462
2.	PINB w Słupsku	632	171	133	–	5	485	1 426
3.	PINB w Koszalinie	260	77	394	1	4	289	1 025
4.	PINB w Kołobrzegu	61	165	75	–	2	441	744
Ogółem		1 209	435	690	92	13	1 218	3 657
Udział % w inwestycjach ogółem		33%	11,9%	18,9%	2,5%	0,4%	33,3%	100%

*) sieci wodno-kanalizacyjne, ciągi pieszo-jezdne, instalacje i sieci gazowe, budynki użyteczności publicznej, gospodarcze, wiaty, altany, garaże, pomosty rekreacyjne, sieci uzbrojenia terenu.

Źródło: Kontrola NIK.

⁴⁰ Koszaliński, pucki i słupski

Ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w PINB w Kołobrzegu i w Słupsku prowadzone były zgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych⁴¹. Ewidencja w PINB w Pucku prowadzona była w sposób odbiegający od tego wzoru, tj. w formie elektronicznej zamiast w formie księgi, co naruszało § 2 ust. 2–3 ww. rozporządzenia. Natomiast w Koszalinie prowadzona była nierzetelnie, tj. z pominięciem symboli podzbioru Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych w 151 pozycjach (30% wszystkich wpisów) oraz danych technicznych obiektów w 394 pozycjach (78% wszystkich wpisów), tj. z naruszeniem § 3 ust. 1 ww. i załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia.

3.3.2. Kontrole przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego

W badanym okresie PINB przeprowadziły łącznie 835 kontroli budów realizowanych w pasie ochronnym, w tym 360 (43,1%) kontroli obowiązkowych, stosownie do art. 59a ust. 1 Prawa budowlanego, tj. na wezwanie inwestora w celu wydania decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Z uwagi na brak wymogów prawnych, usytuowanie budów na terenie pasa ochronnego nie stanowiło odrębnego kryterium planowania kontroli. Obiekty do kontroli nieobowiązkowych typowano na podstawie m.in.: zawiadomień⁴², wniosków inwestorów o legalizację samowoli budowlanych oraz własnych obserwacji inspektorów PINB.

Wszystkie badane kontrole obowiązkowe (60) obejmowały czynności określone w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego. Natomiast PINB w Słupsku i Kołobrzegu nieterminowo zawiadomiły 9 inwestorów (odpowiednio 7 i 2) o dacie przeprowadzenia kontroli obowiązkowej (opóźnienie wynosiło od 1 do 60 dni). Ponadto PINB w Słupsku przeprowadził 3 kontrole z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 49 dni. W żadnej z 60 spraw inspektorzy PINB nie wydali zaleceń pokontrolnych. Wszystkie badane decyzje o pozwoleniu na użytkowanie inwestycji (60) realizowanych na obszarze pasa ochronnego wydano przed upływem terminu, o którym mowa w art. 54 Prawa budowlanego. Inwestorzy do wniosków złożyli wymagane dokumenty określone w art. 57 ust. 1–3 Prawa budowlanego, poza 1 przypadkiem. W PINB w Kołobrzegu inwestor nie załączył do wniosku o wydanie pozwolenia protokołu sprawdzenia instalacji elektrycznej⁴³, mimo obowiązku wynikającego z art. 57 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego. W żadnym z badanych przypadków inspektorzy PINB nie stwierdzili przystąpienia do użytkowania obiektu przed uzyskaniem ww. decyzji.

W związku ze stwierdzonymi przez PINB nieprawidłowościami dotyczącymi inwestycji realizowanych na obszarze pasa ochronnego:

- ♦ w 11 przypadkach istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę, przeprowadzono postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji o zatwierdzeniu projektu zamiennego;
- ♦ nałożono 30 mandatów karnych na łączną kwotę 5 tys. zł, na podstawie art. 93 Prawa budowlanego;

⁴¹ Dz.U. Nr 120, poz. 1130.

⁴² Od urzędów, właścicieli sąsiednich nieruchomości, straży gminnych i sołtysów.

⁴³ Obowiązek poddania pomiarom i sprawdzeniu instalacji elektrycznej przed oddaniem do eksploatacji wynikał z projektu budowlanego.

- ♦ nałożono 4 kary za nielegalne użytkowanie obiektów na łączną kwotę 247,5 tys. zł, w tym 112,5 tys. zł w przypadku rozpoczęcia (w 2013 r.) prowadzenia działalności handlowej w części obiektu przed uzyskaniem pozwolenia na jego użytkowanie. Inwestor uiścił karę za nielegalne użytkowanie obiektu w 2013 r., natomiast wnioski o uzyskanie pozwolenia na jego użytkowanie złożył dopiero w listopadzie 2014 r. Taka sytuacja mogła mieć miejsce, ponieważ Prawo budowlane nie nakłada na powiatowych inspektorów obowiązku wykonywania czynności sprawdzających. Stosownie do art. 57 ust. 7 ustawy, właściwy organ po wymierzeniu kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu i jej wyegzekwowaniu nie może udzielić tego pozwolenia z urzędu. Decyzja w sprawie pozwolenia na użytkowanie może być wydana wyłącznie na wniosek inwestora.

Ponadto w trakcie kontroli NIK, Powiatowy Inspektor w Kołobrzegu wszczął postępowanie w sprawie bezprawnego użytkowania obiektu, tj. przystąpienia do jego użytkowania bez uzyskania pozwolenia (kara obliczona zgodnie z art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego wyniesie 75 tys. zł).

W badanym okresie Powiatowi Inspektorzy w Koszalinie i Kołobrzegu wydali, na podstawie art. 66 Prawa budowlanego, 7 decyzji o nakazie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w obiektach budowlanych, ocenionych jako mogące zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowiska (odpowiednio 4 i 3). W 6 przypadkach decyzje zostały wykonane. W sprawie dotyczącej użytkowania niesprawnego przewodu kominowego postępowanie prowadzono nierzetelnie i opieszale. Powiatowy Inspektor w Kołobrzegu dopiero po 438 dniach od dnia, w którym upłynął termin na wykonanie nakazu, skierował upomnienie do osób zobowiązanych do realizacji tego obowiązku. Wysłanie upomnienia było poprzedzone otrzymaniem przez PINB pisma od osób wnoszących o interwencję w powyższej sprawie. Powiatowy Inspektor wydał postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia na kwotę 5 tys. zł i wystawił tytuł wykonawczy dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie 151 dni od dnia, w którym zgodnie z art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁴ można było wszcząć postępowanie egzekucyjne.

Samowole budowlane

W wyniku przeprowadzonych przez PINB postępowań wydano łącznie 72 decyzje nakazujące rozbiórkę samowolnie wybudowanych obiektów na obszarze pasa ochronnego, w tym 17 decyzji dotyczyło domów letniskowych. Zaskarżono 30 decyzji, z których 6 uchylono w całości, 1 w części, 1 nie została rozpatrzona do dnia zakończenia kontroli NIK. 1 postępowanie umorzono z uwagi na wykonanie przez inwestora rozbiórki. Ostatecznie do wykonania pozostały 63 decyzje w całości i 1 w części.

Przypadki nierzetelnego i opieszałego prowadzenia postępowań dotyczących samowoli budowlanych stwierdzono m.in. w 2 PINB:

- ♦ Powiatowy Inspektor w Kołobrzegu w 8 sprawach (z 28 badanych), mimo upływu od 45 do 270 dni od dnia, w którym zobowiązania stron postępowania stały się wymagalne⁴⁵, nie podjął działań zmierzających do realizacji obowiązku rozbiórki (wykonanie zastępcze). Tytuły wykonawcze do naczelników właściwych urzędów skarbowych w celu egzekucji należności pieniężnych, zostały skierowane dopiero w trakcie kontroli NIK;

⁴⁴ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2014 r., poz. 1619).

⁴⁵ Zarówno obowiązek rozbiórki, jak i zapłaty grzywny wraz z opłatą za wydanie postanowienia upływał w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia.

- ◆ Powiatowy Inspektor w Słupsku wydał m.in. decyzję dotyczącą nakazu rozbiórki przybudówki do budynku mieszkalnego, wobec której wszczęto postępowanie legalizacyjne (opłata legalizacyjna 50 tys. zł). W związku z brakiem wniesienia opłaty, Powiatowy Inspektor nakazał rozbiórkę, która również nie została przeprowadzona. PINB ustalił to dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. ponad 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja o rozbiórce stała się ostateczna. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że postępowanie egzekucyjne zostanie wszczęte po upływie terminu określonego w wydanym upomnieniu.

Ponadto stwierdzono przypadki nieskutecznych działań podejmowanych przez PINB, tj.:

- ◆ w związku z ujawnieniem przez NIK nielegalnej zabudowy (mogącej służyć rekreacji indywidualnej) na 31 działkach na terenie gminy Będzino⁴⁶, Powiatowy Inspektor w Koszalinie, po zakończeniu czynności kontrolnych NIK, przeprowadził kontrolę 21 nieruchomości zabudowanych obiektami budowlanymi (w tym tymczasowymi). 4 budynki rekreacji indywidualnej oraz wiata drewniana wymagały uzyskania pozwolenia na budowę, natomiast pozostałe 16 obiektów podlegało procedurze zgłoszenia w organie administracji architektoniczno-budowlanej. Powiatowy Inspektor wszczął postępowania w sprawie nielegalnego wybudowania bądź ustawienia pozostałych obiektów budowlanych na wskazanych wyżej działkach;
- ◆ w związku z ujawnieniem ok. 500 samowoli budowlanych przez wójta na terenie gminy Krokowa⁴⁷, Powiatowy Inspektor w Pucku po uzyskaniu ww. informacji⁴⁸, zawiadamił wójta o sukcesywnym wszczynaniu i prowadzeniu postępowań w tym zakresie. Wskazał, że z uwagi na wielość powyższego proceduru, jak i na dużą liczbę czynności urzędowych i napływających spraw oraz czasochłonność i złożoność postępowań PINB nie był w stanie organizacyjnie (brak pracowników) jak i finansowo podejmować bardziej zintensyfikowanych działań.

3.4 Gospodarowanie nieruchomościami

8 z 9 gmin nie wywiązało się z ustawowego obowiązku sporządzania trzyletnich planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, naruszając przepisy art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 3 i ust. 1d ustawy ogn⁴⁹. Wprawdzie wójt gminy Ustronie Morskie opracował plan obejmujący lata 2014–2016, jednak ujęto w nim jedynie ofertę sprzedaży nieruchomości komunalnych w 2014 r., natomiast pominięto plan sprzedaży nieruchomości w latach 2015–2016 oraz ofertę udostępnienia nieruchomości w latach 2014–2016. Plany są istotnym narzędziem wspomagającym efektywne gospodarowanie zasobem nieruchomości. W szczególności powinny obejmować program ich zagospodarowania oraz prognozy uzyskania pożytków przekraczających koszty utrzymania. Powinny także służyć urealnianiu planowania na każdy rok dochodów budżetowych. Ponadto w 3 gminach⁵⁰ oraz 3 powiatach⁵¹ sprzedaż nieruchomości nastąpiła bez porozumienia z właściwymi organami administracji morskiej, co było niezgodne z art. 19 ust. 2 ustawy ogn. Kontrolowane jednostki niedostatecznie sprawowały nadzór

⁴⁶ Omówiono w pkt 3.1.1. Informacji.

⁴⁷ W szczególności od miejscowości Białogóry, poprzez Dębki do Karwieńskich Błot oraz w miejscowości Parszcyce.

⁴⁸ Wójt gminy Krokowa prosił Powiatowego Inspektora w Pucku o podjęcie działań w związku z powstawaniem samowoli budowlanych m.in. w pismach z lipca 2011 r. i kwietniu 2014 r.

⁴⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.).

⁵⁰ W gminach: Ustka, Mielno i Będzino.

⁵¹ Kołobrzeskim, puckim, słupskim.

nad realizacją umów dzierżawy, w konsekwencji czego w 3 gminach⁵² oraz w 1 powiecie⁵³ wystąpiły przypadki wykorzystania nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach.

3.4.1. Zarządzanie przez gminy nieruchomościami zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym

Według stanu na 31.03.2015 r. 8 gmin władało nieruchomościami gruntowymi, zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym, o łącznej powierzchni 1.063,07 ha, z tego 226,21 ha (21,3%) pozostawało w zasobie nieruchomości gminy Kołobrzeg. Gmina Smołdzino nie posiadała nieruchomości w pasie nadbrzeżnym.

W latach 2013–2015 (do 31.03.) 6 gmin⁵⁴ zrealizowało ogółem 201 transakcji sprzedaży nieruchomości gruntowych, w tym 71 (35%) gmina Rewal. Wartość sprzedanych nieruchomości wyniosła 34.728,5 tys. zł. Szczegółowe badanie 62 (30,8%) transakcji sprzedaży wykazało, że 20 (32%)⁵⁵ z nich przeprowadzono bez porozumienia z właściwymi organami administracji morskiej, co było niezgodne z art. 19 ust. 2 ustawy ogn. W ocenie NIK było to m.in. wynikiem nierzetelnego działania oraz brakiem prawnego obowiązku wskazywania w ewidencjach nieruchomości lokalizacji gruntów w pasie nadbrzeżnym.

- *Brak porozumień dotyczył wszystkich 15 przypadków poddanych kontroli w Urzędzie Gminy Ustka. Dopiero w trakcie kontroli NIK, wójt gminy wystąpił do Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z wnioskiem o uzgodnienie sprzedaży nieruchomości stanowiących własność gminy, położonych w pasie ochronnym brzegu morskiego, zbytych w latach 2006–2015 oraz sprzedaży planowanej w 2015 r. Dyrektor Urzędu Morskiego 11.05.2015 r., w drodze porozumienia, wyraził zgodę na sprzedaż nieruchomości w poprzednim okresie oraz planowaną sprzedaż w 2015 r.*

Ponadto w urzędach gmin:

- ♦ Mielno i Ustka – w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie określano terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy ogn, mimo obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 2 pkt 12 tej ustawy (odpowiednio we wszystkich 15 i 17 badanych procedurach sprzedaży zakończonych zawarciem umowy),
- ♦ Rewal – wartość części nieruchomości położonej w Pogorzeliczy (o powierzchni 0,55 ha) przeznaczonej do sprzedaży w trybie przetargowym, została ustalona na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego w celu sprzedaży nieruchomości w całości (o powierzchni 2,07 ha), co było sprzeczne z art. 156 ust. 3 ustawy ogn. Operat szacunkowy dla określenia wartości rynkowej części nieruchomości został sporządzony dopiero ponad dwa miesiące po publikacji ogłoszenia o przetargu.

W badanym okresie gminy udostępniały nieruchomości w pasie nadbrzeżnym na podstawie 712 umów dzierżawy, z tego: 402 (56,4%) na okres do 3 miesięcy. Najwięcej umów dzierżawy 406 zawarto w gminie Mielno, w tym 294 (72,4%) na okres do 3 miesięcy.

⁵² Gminy: Ustronie Morskie, Będzino, Ustka.

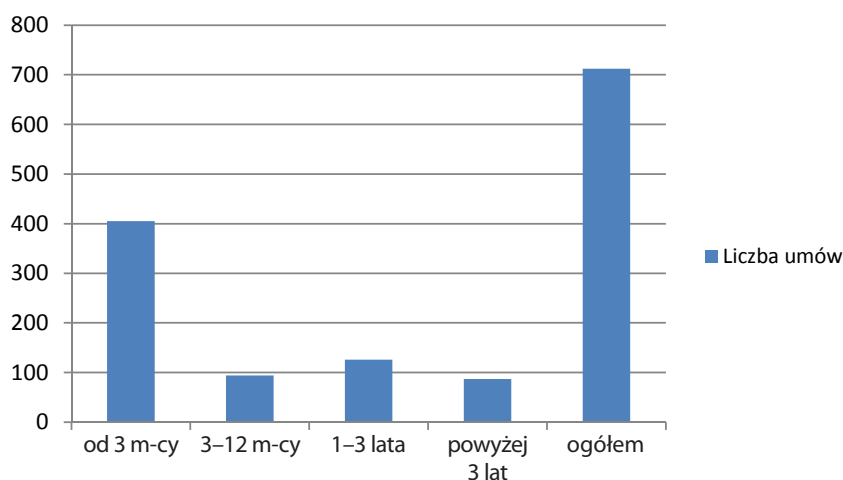
⁵³ Kołobrzeskim.

⁵⁴ Gminy: Kołobrzeg, Ustronie Morskie, Będzino, Mielno, Ustka, Rewal.

⁵⁵ W gminach: Ustka – 15 transakcji, Mielno – 3 i Będzino – 1.

Wykres nr 1

Liczba umów dzierżawy zawartych przez kontrolowane gminy w poszczególnych przedziałach czasowych



Źródło: Kontrola NIK.

Tabela nr 4

Przeznaczenie wydzierżawionych terenów przez gminy

Lp.	Podmiot wydzierżawiający	Przeznaczenie wydzierżawionych terenów (wg liczby umów):					Ogółem
		działalność gastronomiczna, handlowa lub usługowa	prowadzenie akcji promocyjnych	obiekty rekreacyjne i sportowe *)	poprawienie warunków zagospodarowania	pozostałe **)	
1.	Gmina Kołobrzeg	23	5	11	–	1	40
2.	Gmina Ustronie Morskie	63	12	–	14	4	93
3.	Gmina Będzino	–	–	–	–	1	1
4.	Gmina Mielno	171	–	102	–	133	406
5.	Gmina Ustka	29	–	4	18	18	69
6.	Gmina Puck	1	–	1	1	4	7
7.	Gmina Krokowa	27	5	4	–	–	36
8.	Gmina Rewal	38	–	–	14	8	60
Ogółem		352	22	122	47	169	712
Udział % w umowach ogółem		49,5%	3,1%	17,1%	6,6%	23,7%	100%

*) m.in.: boiska do piłki siatkowej, urządzenia do skakania, tereny zielone, place zabaw, parki linowe,

**) m.in.: amfiteatr, ołtarze polowe, cele rolnicze, park miniatur, działalność artystyczna, wieże telefonii komórkowych, prowadzenie szaleńców, bankomat.

Źródło: Kontrola NIK.

2 z 8 gmin udostępniało nieruchomości z naruszeniem zasad określonych w ustawie ogn. Wójt gminy Mielno nie uzgodnił z właściwym organem administracji morskiej wydzierżawienia 4 nieruchomości w pasie technicznym. Natomiast gmina Rewal udostępniała grunty SP osobom trzecim bez uzyskania pisemnej zgody starosty gryfickiego.

Istotne nieprawidłowości w zakresie realizacji i przestrzegania postanowień umów stwierdzono w gminach Puck, Rewal i Ustronie Morskie.

W gminie Puck 6-krotnie zaniżono stawkę czynszu za nieruchomości o powierzchni 3,04 ha⁵⁶, oddaną w dzierżawę na okres 30 lat, z przeznaczeniem na działalność wypoczynkowo-turystyczno-gastronomiczną. Wskutek zastosowania niższych stawek w okresie 11 lat obowiązywania umowy, gmina nie uzyskała dochodów w łącznej kwocie 1.577,2 tys. zł⁵⁷. Roczny czynsz dzierżawny ustalono w wysokości 20 tys. zł netto (tj. ok. 0,66 zł za 1 m²), podczas gdy minimalne stawki czynszu dzierżawnego za 1 m² gruntów stanowiących własność gminy wynosiły od 3 do 4 zł. Ponadto wbrew postanowieniom umowy nie określono terminu przeprowadzenia remontu i modernizacji. Przeprowadzone przez NIK oględziny wykazały, że dzierżawca nie wykorzystywał przedmiotu dzierżawy na cel określony w umowie, jak też nie realizował umownego obowiązku przeprowadzania remontu i modernizacji w zakresie m.in.: naprawy drogi dojazdowej, wykonania ogrodzenia, chodników, niwelacji terenu, wybudowania recepcji i parkingów, wyburzenia stołówki i wybudowania nowej (murowanej) z tarasem widokowym i kawiarnią oraz pokojami gościnnymi, urządzenia pola campingowego z doprowadzeniem energii elektrycznej i oświetleniem terenu, remontu istniejących domków, wykonania kortu tenisowego⁵⁸. Gmina nie korzystała z określonych umowami uprawnień do przeprowadzania kontroli sposobu wykorzystywania dzierżawionej nieruchomości. *Wójt wyjaśniając wskazał, że wysokość czynszu została określona z uwzględnieniem obowiązku poniesienia przez dzierżawcę znacznych nakładów finansowych na modernizację i unowocześnienie obiektu. Natomiast nie znał przyczyn niewykorzystywania przedmiotu dzierżawy na cel wskazany w umowie.*

Ponadto w Urzędzie Gminy w Pucku nie naliczono odsetek od zaległości z tytułu nieterminowych wpłat czynszu dzierżawnego w łącznej kwocie 0,7 tys. zł, w przypadku 5 (z 12 badanych) umów dzierżawy, błędnie ustalono odsetki od zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego poprzez naliczenie odsetek jak od zaległości podatkowych zamiast odsetek ustawowych, co spowodowało zaniżenie kwoty odsetek łącznie o 0,5 tys. zł. Wójt Pucka poinformował o uregulowaniu przez dzierżawców należności w łącznej wysokości 1,2 tys. zł.

W gminie Rewal stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- ♦ poddzierżawianiu od 2011 r. gruntów SP położonych w pasie technicznym, użytkowanych jako plaże oraz zejścia i zjazdy na plaże⁵⁹ bez uzyskania pisemnej zgody starosty gryfickiego⁶⁰;
- ♦ zawarciu przez wójta w 2011 r. 6 umów dzierżawy w pasie technicznym, z przeznaczeniem na posadowienie ogródków gastronomicznych na okres o 5 lat dłuższy od uzgodnionego z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Szczecinie⁶¹. Ponadto 2 z 6 ww. umów zawarto z naruszeniem warunków określonych w przetargach, tj. przed opłaceniem przez dzierżawcę czynszu za pierwszy rok użytkowania nieruchomości;

⁵⁶ Nieruchomość po Ośrodku Kolonijnego w Oślininie.

⁵⁷ Wyliczonej przy zastosowaniu stawki jak za dzierżawę gruntów na cele letniskowo-rekreacyjne, tj. rocznie 4 zł/m² (netto), zgodnie z § 1 ust. 3 ww. uchwały oraz po uwzględnieniu: wzrostu cen towarów i usług za poprzednie okresy, zgodnie z § 4 ust. 3 umowy i kwoty zapłaconej do końca 2014 r. z tytułu dzierżawy ww. nieruchomości.

⁵⁸ Na dzierżawionym terenie znajdował się jeden niedokończony budynek – jednokondygnacyjny – w stanie surowym otwartym, nie prowadzono żadnej działalności usługowej, ani prac remontowo-budowlanych.

⁵⁹ W obrębach: Pobierowo, Pustkowo, Trzęsacz, Rewal, Niechorze, Pogorzelica.

⁶⁰ Nieruchomości przeznaczono na: ogródki gastronomiczne, ustawienie poduszek pneumatycznych, ustawienie koszy plażowych, wypożyczalnię leżaków plażowych, handel obnośny na plażach na terenie gminy.

⁶¹ Dyrektor Urzędu Morskiego w porozumieniu z dnia 16.05.2011 r. wyraził zgodę na maksymalnie 5-letni okresu dzierżawy oraz lokalizacji na plaży obiektów budowlanych wraz z infrastrukturą techniczną.

- ◆ niedokonaniu zmiany stawki czynszu, pomimo złożenia przez dzierżawcę wniosku o zmianę sposobu wykorzystania dzierżawionej nieruchomości⁶². Aneks do umowy, którym zobowiązano dzierżawcę do zapłaty kwoty 1,3 tys. zł, stanowiącej różnicę pomiędzy stawką czynszu poprzednio ustaloną (0,54 zł/m²) i obowiązującą (1,67 zł/m²), podpisano dopiero w trakcie kontroli NIK;
- ◆ nieprawidłowym naliczeniu czynszu dzierżawy w latach 2013–2014 poprzez zastosowanie zaniżonych stawek, niedochodzeniu należności od dzierżawcy z tytułu czynszu za okres od 1.01. do 19.04.2012 r. oraz nieprawidłowym naliczeniu odsetek z tytułu zwłoki w zapłacie czynszu poprzez jej zniżenie (w 1 przypadku). Dochody budżetu gminy zostały zniżone łącznie na kwotę 12 tys. zł;
- ◆ dwukrotnym obniżeniu w 1 przypadku rocznego czynszu dzierżawny (ustalonego w przetargu nieograniczonym przeprowadzonym w 2011 r.) z naruszeniem zasad określonych w umowie, tj. bez sporządzania aneksów. Czynsz ustalony w wysokości 66 tys. zł został zmniejszony o 20,8 tys. zł w 2012 r. i o 10 tys. zł w 2013 r.

Dzierżawcy uregulowali należności w łącznej wysokości 7,2 tys. zł.

W gminie Ustronie Morskie:

- ◆ Wójt przedłużył do 10 lat umowę dzierżawy nieruchomości zawartą na 3 lata, bez jej ujęcia w wykazie nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy i bez podania tego wykazu do publicznej wiadomości, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 i 1b ustawy ogn. W wyniku rozstrzygnięcia przetargu nieograniczonego na dzierżawę nieruchomości (w którym uczestniczyło 6 oferentów) wójt zawarł umowę dzierżawy na okres 3 lat i następnie na wniosek dzierżawcy po upływie 10 miesięcy przedłużył termin jej obowiązywania do 10 lat;
- ◆ nie sporządzono wykazów nieruchomości przeznaczonych do poddzierżawienia w pasie technicznym pomimo, że 6 umów dzierżawy (na 8 badanych) zawarto na okres powyżej 3 miesięcy (od 93 dni do 151 dni), czym naruszono art. 35 ust. 1 ustawy ogn;
- ◆ w 7 (spośród 8 zbadanych) umowach dzierżawy nieruchomości SP w pasie technicznym, wójt zastosował stawki dzierżawy nieruchomości niższe niż minimalne określone jego zarządzeniem⁶³. W przypadku 6 umów, zawartych z tym samym dzierżawcą, stawki czynszu były 7 i 8 – krotnie niższe od stawki minimalnej⁶⁴, natomiast w 1 umowie zastosowana została stawka o 2,13 zł/m² niższa od stawki minimalnej. Obniżenie stawek czynszu nie zostało uzasadnione, mimo obowiązku wynikającego z tego zarządzenia (*w szczególnie uzasadnionych przypadkach stawki czynszu mogą być ustalane indywidualnie przez wójta gminy, indywidualnie dla każdego przedmiotu dzierżawy, w zależności od jego lokalizacji, powierzchni oraz rodzaju korzystania z nieruchomości*).

W ocenie NIK, opisane wyżej działania dotyczące stosowania obniżonych stawek przez wójtów gmin Puck, Rewal i Ustronie Morskie, mogły być okolicznościami sprzyjającymi powstawaniu mechanizmów korupcyjnych⁶⁵ polegających na dowolności postępowania.

⁶² Przeznaczenie nieruchomości dotychczas użytkowanej na polepszenie warunków zagospodarowania zostało zmienione na cele budowlane.

⁶³ Zarządzenie Wójta z 18.01.2012 r.

⁶⁴ W zarządzeniu Wójta z 18.01.2012 r. miesięczna stawka czynszu została określona w wysokości 75 zł/m², natomiast w umowach zastosowano stawki miesięczne w wysokości: 10,32 zł/m² (w 2 umowach), 10,49 zł/m² (w 1 umowie), 8,69 zł/m² (w 3 umowach).

⁶⁵ Jak w przypisie nr 1.

Ponadto kontrole poddzierżawionych nieruchomości SP były niewystarczające, co potwierdziły ujawnione w toku oględzin przeprowadzonych przez NIK:

- 1) przypadki bezumownego korzystania z nieruchomości SP na terenie gminy Ustronie Morskie, gdzie na obszarze pasa technicznego znajdowały się:
 - ♦ reklama restauracji hotelu – wójt podjął działania w celu ustalenia opłaty za bezumowne korzystanie z tego terenu do czasu zawarcia ewentualnej umowy dzierżawy,
 - ♦ 2 tymczasowe obiekty gastronomiczne (na plaży) oraz prowadzono prace montażowe przy wznoszeniu kolejnego – inwestor przed rozpoczęciem prac montażowych dokonał zgłoszenia w zachodniopomorskim urzędzie wojewódzkim o zamiarze prowadzenia robót budowlanych, niewymagających pozwolenia na budowę. Oświadczył, że posiada prawo do dysponowania nieruchomościami, na podstawie umów dzierżawy zawartych z gminą Ustronie Morskie (pomimo że takie umowy nie zostały zawarte). Przed wybudowaniem obiektów, inwestor nie dokonał również uzgodnienia z Kierownikiem Obwodu Ochrony Wybrzeża w Ustroniu Morskim szczegółów związanych z lokalizacją, w tym: terminów montażu i demontażu obiektów, sposobu i miejsca prowadzenia przyłączy instalacji wodno-kanalizacyjnej, elektrycznej, wjazdów pojazdów mechanicznych⁶⁶. Inwestor wniósł opłatę za bezumowne korzystanie z nieruchomości w wysokości 3 tys. zł.

Zdjęcie nr 3

Obiekt gastronomiczny wzniesiony na plaży w Ustroniu Morskim przed zawarciem umowy



Źródło: Kontrola NIK.

- 2) Wykorzystanie w gminie Będzino, terenu dzierżawionej nieruchomości o powierzchni 0,2 ha na cele inne niż rolnicze. Na nieruchomości posadowione były obiekty rekreacyjne, w tym węzeł sanitarny, wskazujące na wyposażenie charakterystyczne dla obsługi pól namiotowych. Na terenie znajdowało się 5 przyczep kempingowych.

⁶⁶ Dotyczy wjazdu w celu przywiezienia i wywiezienia obiektów lub ich elementów służących do prowadzenia działalności sezonowej.

Zdjęcie nr 4

Nieruchomość gruntowa w gminie Będzino, która miała być wykorzystywana wyłącznie na cele rolnicze



Źródło: Kontrola NIK.

- 3) Posadowienie w gminie Mielno na części wydzierżawionej działki obiektu nieprzewidzianego w umowie, tj. „domu do góry nogami”. Dzierżawca posiadał zgodę na zagospodarowanie działki wyłącznie obiektami przeznaczonymi do prowadzenia działalności handlowej⁶⁷.

Zdjęcie nr 5

„Dom do góry nogami” wzniesiony w Mielnie niezgodnie z umową



Źródło: Kontrola NIK.

Ponadto oględziny przeprowadzone przez NIK ogólnodostępnej promenady nadmorskiej wykazały, że na części działki o szerokości około 1,5 m (usytuowanej pomiędzy zespołem budynków apartamentów, a klifem) teren był nieuporządkowany i nieogrodzony. Na skraju promenady i klifu znajdowały się pozostałości betonowe po słupkach ogrodzenia i płyta betonowa. Stromy klif

⁶⁷ W trakcie kontroli wójt Mielna skierował do dzierżawcy pismo wzywające do złożenia wyjaśnienia w sprawie posadowienia obiektu nieprzewidzianego warunkami umowy dzierżawy.

nadmorski od strony promenady nie był zabezpieczony przed wchodzeniem. Wójt w wyjaśnieniach wskazał na brak środków finansowych oraz przygotowywane porozumienie pomiędzy gminą, a inwestorem, w którym zostaną określone warunki wymiany ogrodzenia i uporządkowania przyległego terenu na koszt podmiotu prywatnego.

Zdjęcie nr 6

Nieuporządkowany teren promenady nadmorskiej (nieogrodzony i niezabezpieczony przed wchodzeniem klif) w Ustroniu Morskim



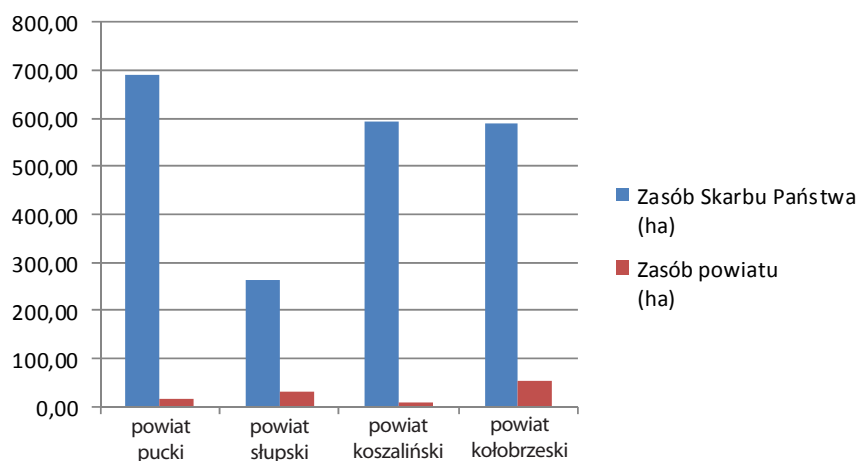
Źródło: Kontrola NIK.

3.4.2. Zarządzanie przez powiaty nieruchomościami zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym

Według stanu na 31.03.2015 r. organy 4 powiatów zarządzały nieruchomościami w pasie nadbrzeżnym o łącznej powierzchni 2.233 ha, w tym najwięcej 705,10 ha (31,6%) było zlokalizowanych na obszarze powiatu puckiego. Starostowie gospodarowali zasobem nieruchomości SP o łącznej powierzchni 2.133 ha, a zarządy powiatów – powiatowymi zasobami nieruchomości o łącznej powierzchni 100 ha.

Wykres nr 2

Nieruchomości w pasie nadbrzeżnym pozostające we władaniu organów powiatów, w podziale na zasób Skarbu Państwa i powiatu



Źródło: Kontrola NIK.

Starostowie wywiązywali się z ustawowego obowiązku sporządzania trzyletnich planów wykorzystania zasobu nieruchomości SP, a zarządy powiatów – w odniesieniu do powiatowych zasobów. Wyjątek stanowił Zarząd Powiatu Słupskiego, którego plany nie obejmowały roku 2014, co było niezgodne z art. 25b w związku z art. 23 ust. 1 pkt 3 i ust. 1d ustawy⁶⁸.

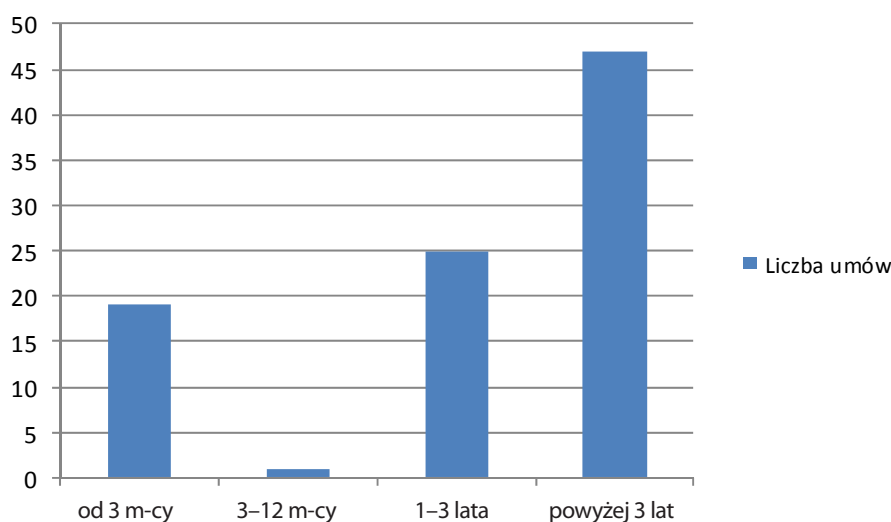
W latach 2013–2015 (do 31.03.) zrealizowano ogółem 10 transakcji sprzedaży nieruchomości gruntowych zlokalizowanych w pasie ochronnym. Wartość sprzedanych nieruchomości wyniosła 2.241 tys. zł.

Kontrola wszystkich transakcji wykazała, że 90% z nich (poza sprzedaż nieruchomości SP przez starostę koszalińskiego) przeprowadzono bez wymaganego porozumienia z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej, co było niezgodne z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy ogn. Starostowie wyjaśniali m.in.: pracownicy prowadzący sprawy nie posiadali wiedzy, że nieruchomości będące przedmiotem sprzedaży były położone na obszarze pasa ochronnego. Wskazywali także, że: *granice pasa ochronnego w zarządzeniach porządkowych dyrektorów urzędów morskich w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego są przedstawione w sposób opisowy i naniesione na mapy topograficzne w skali 1:10.000. Z uwagi na słabą jakość ww. materiałów kartograficznych granice te są mało czytelne co do zasięgu działek ewidencyjnych. Podkreślali, że z treści zarządzeń dyrektorów urzędów morskich w sprawie określenia granicy pasa ochronnego oraz załączonych podkładów mapowych trudno jednoznacznie określić, czy dana działka znajduje się w pasie, czy poza nim. Dokładne ustalenie granic pasa ochronnego wymagałoby każdorazowo zlecenia służbom geodezyjnym wykonania dodatkowych pomiarów i poniesienia kolejnych kosztów przygotowania dokumentacji do sprzedaży.*

W badanym okresie starostowie udostępniali nieruchomości w pasie nadbrzeżnym na podstawie 92 umów, w tym: 17 umowami wydzierżawiono nieruchomości SP gminom (z możliwością ich poddzierżawiania), 19 – oddano w zarząd lub użyczenie jednostkom samorządu terytorialnego i organom administracji morskiej oraz 56 umowami dzierżawy – innym podmiotom. Najwięcej umów (51%) zawarto na okres powyżej 3 lat.

Wykres nr 3

Liczba umów dzierżawy w poszczególnych przedziałach czasowych



Źródło: Kontrola NIK.

⁶⁸ Plany opracowano na lata 2011–2013 i 2015–2017.

Udostępniane nieruchomości były wykorzystywane na świadczenie usług związanych z turystyką, rekreacją, sportem i wypoczynkiem (61 umów), działalność handlową, gastronomiczną i pozostałą (31 umów). Badanie 49 (53,3%) umów w sprawie udostępniania nieruchomości wykazało, że 10 (20%) z nich, dotyczących nieruchomości w pasie technicznym, zawarto bez porozumień z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej, czym naruszono przepisy art. 19 ust. 2 pkt ustawy ogn.

Nieprawidłowości w realizacji umów stwierdzono w starostwie kołobrzeskim. Dotyczyły one:

- ♦ wykorzystywania 2 (z 5 badanych) udostępnionych nieruchomości niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach:
 - molo w części, której dotyczyła umowa, było eksploatowane również na działalność handlową, pomimo że umowę zawarto jedynie w celu realizacji inwestycji polegającej na budowie molo,
 - na terenie nieruchomości wydzierżawionej na prowadzenie wyłącznie obiektu gastronomicznego, prowadzona była również działalność handlowa.

Zmiana sposobu korzystania z przedmiotu dzierżawy w obu przypadkach wymagała uzyskania pisemnej zgody Starosty. Po zakończeniu czynności kontrolnych NIK, starosta poinformował o usunięciu 1 obiektu oraz podjęciu czynności w sprawie usunięcia 2. obiektu.

Zdjęcia nr 7 i 8

[Wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem nieruchomości wydzierżawionych od starosty kołobrzeskiego](#)



Źródło: Kontrola NIK.

- ♦ niezwaloryzowania w 2014 r. czynszu dzierżawnego gminom: Ustronie Morskie i Kołobrzeg, pomimo że zgodnie z zapisami umów czynsz podlegał corocznej waloryzacji o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni. Dopiero w trakcie kontroli NIK, wystosowano do tych gmin pisma korygujące należności czynszu (dodatkowo 0,1 tys. zł).

W Starostwie Powiatowym w Pucku w przypadku 3 (z 15 kontrolowanych) umów nie naliczono odsetek za zwłokę w związku z nieterminowym uiszczeniem czynszów. Wezwania do zapłaty odsetek na łączną kwotę 0,1 tys. zł zostały sporządzone dopiero w trakcie kontroli NIK.

3.5 Funkcjonowanie kontroli zarządczej w badanych obszarach

Kierownicy kontrolowanych jednostek podejmowali niewystarczające działania w celu zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej. Stwierdzone i opisane w niniejszej Informacji istotne nieprawidłowości w 11 (z 18) jednostkach wskazują, że mimo określenia w formie pisemnej

procedur, nie zapewniono w szczególności zgodności kontrolowanej działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi oraz skuteczności działania, stosownie do art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁶⁹. Wskazuje to na możliwość występowania mechanizmów korupcyjnych⁷⁰ polegających na słabości mechanizmów kontroli zarządczej w badanych obszarach, braku wymaganej jawności i dowolności działania.

Nieprawidłowość o charakterze systemowym, stwierdzona w gminach i powiatach, dotyczyła braku wymaganych uzgodnień i porozumień z właściwymi organami administracji morskiej w ramach postępowań związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i o pozwoleniu na budowę oraz sprzedażą i udostępnianiem nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego. Świadczy to o nieprzestrzeganiu przepisów prawa, a w związku z tym o nierzetelnym wykonywaniu obowiązków przez pracowników jednostek, prowadzących te postępowania. W ocenie NIK kierownicy jednostek, pomimo funkcjonowania na terenach przyległych do brzegu morskiego, nie zadbali o identyfikację tego ryzyka w dokumentach wewnętrznych, takich jak plany działania, plany kontroli i audytu, zakresy czynności. W Starostwie Powiatowym w Koszalinie, wprowadzono wprawdzie jako szablon „pismo do Urzędu Morskiego w Słupsku”, z poleceniem jego stosowania przez wszystkich pracowników. Jednak ten element kontroli zarządczej nie był w pełni skuteczny, gdyż obowiązkowi uzgodnień nie zrealizowano w przypadku 6 (z 20 badanych) wydanych decyzji.

Kontrolowane jednostki nie miały wiedzy o nieruchomościach zlokalizowanych w obszarze pasa nadbrzeżnego. Ustalano je dopiero na potrzeby niniejszej kontroli. W ocenie NIK, w związku z brakiem wymogów prawnych w tym zakresie dobrą praktyką w ramach kontroli zarządczej byłoby sporządzanie wykazu działek zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym.

Nieskuteczność mechanizmów kontroli zarządczej stwierdzono także ujawniając nieuprawnione korzystanie z nieruchomości stanowiących zarówno mienie SP jak i jednostek samorządu terytorialnego. Mimo, że w umowach dzierżaw zagwarantowano sobie prawo przeprowadzania kontroli sposobu wykorzystywania nieruchomości w każdym czasie, to w zdecydowanej większości badanych umów stwierdzono, że nie korzystano z tego mechanizmu kontrolnego.

Należy podkreślić, że organy wykonawcze gmin i powiatów nie określiły jasnych i przejrzystych zasad udostępniania nieruchomości na sezon letni, zwłaszcza terenów plaż i ich okolic, przeznaczonych do prowadzenia działalności sezonowej. W ocenie NIK brak takich procedur może przyczynić się do zaistnienia mechanizmów korupcyjnych⁷¹ braku wymaganej jawności i dowolności działania.

Procedury kontroli zarządczej określone przez powiatowych inspektorów okazały się szczególnie nieskuteczne w odniesieniu do nielegalnej zabudowy na terenach pasa nadbrzeżnego.

NIK ujawniła także nieprawidłowości występujące incydentalnie, potwierdzające jednak niespełnianie wymagań odnoszących się do standardów kontroli zarządczej. Przykładowo:

- w PINB w Kołobrzegu – *dochody z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, wynoszące w badanym okresie 35,2 tys. zł, nie były ujmowane w księgach rachunkowych PINB według klasyfikacji dochodów, określonej w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*⁷². Powiatowy Inspektor odprowadzał je bezpośrednio na rachunek bieżący dochodów

⁶⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

⁷⁰ Jak w przypisie nr 1.

⁷¹ Jak w przypisie nr 1.

⁷² Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

województwa zachodniopomorskiego, zamiast na rachunek powiatu kołobrzeskiego. Pozbawił tym samym Zarząd Powiatu Kołobrzeskiego prawa potrącenia na rzecz budżetu powiatu 5% dochodów wykonanych przez PINB (stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷³). Powiatowy Inspektor, nie sporządził, a w związku z tym nie przekazywał zarządowi powiatu, kwartalnych sprawozdań Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami;

- w Urzędzie Gminy Krokowa stwierdzono, że w 3 wykazach nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy nie określono terminów wnoszenia opłat i zasad ich aktualizacji, wymaganych art. 35 ust. 2 pkt. 9 i 10 ustawy ogn, a także nie naliczono odsetek za zwłokę w zapłacie czynszu dzierżawnego oraz nie wzywano do ich zapłaty (w przypadku 3 z 15 badanych umów), co było niezgodnie z postanowieniami umów dzierżawy. Dzierżawcy uregulowali należności w wysokości 0,2 tys. zł;
- w Starostwie Powiatowym w Słupsku – nie egzekwowano od dzierżawcy (gminy miasto Ustka), obowiązku określonego w 2 umowach, corocznego przedstawiania staroście słupskiemu do zatwierdzenia wykazu rodzaju działalności gospodarczej oraz jej lokalizacji na udostępnionym terenie. Ponadto – nie przekazywano do PINB kopii 15 badanych zgłoszeń budowy, co stanowiło naruszenie art. 82b ust. 1, pkt 2 lit.c Prawa budowlanego.

⁷³ Dz.U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli i była kontrolą planową koordynowaną. Uczestniczyły w niej 2 jednostki kontrolne NIK – Delegatury w Gdańsku i Szczecinie. Podstawą do określenia obszarów objętych kontrolą było ryzyko horyzontalne określone jako brak skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowiącego prawa i jego egzekwowania. Przy kwalifikowaniu poziomu ryzyka w obszarze kontrolowanej działalności, wzięto pod uwagę m.in. wyniki wcześniejszych kontroli NIK, w tym ustalenia kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Rewal.

W styczniu 2015 r. do NIK wpłynęła skarga pisma na Sejm RP wskazująca na nieprawidłowości w gminie Mielno dotyczące m.in. określania w decyzjach WZ zasad zagospodarowania terenu odbiegających od otaczającego sąsiedztwa. Kontrola potwierdziła nierzetelne przeprowadzenie analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, co zostało opisane w pkt 3.1.2. niniejszej Informacji.

Do kontroli wybrano podmioty odpowiedzialne za kształtowanie ładu przestrzennego oraz gospodarowanie zasobem nieruchomości na terenie pasa nadbrzeżnego, tj.: jednostki samorządu terytorialnego (starostwa powiatowe i urzędy gminy⁷⁴ oraz sprawujące nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem prawa budowlanego (powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego).

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli wykorzystano opinię opracowaną przez panią dr inż. architekt Elżbietę Czekiel-Świtalską, powołaną przez dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie w charakterze biegłego w dziedzinie planowania przestrzennego. Pobrano informacje w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁵ dotyczące:

- ♦ nieruchomości położonych w pasach technicznym i ochronnym na obszarze jednostek kontrolowanych (od geodetów powiatowych),
- ♦ współdziałania organów administracji morskiej z organami jednostek samorządu terytorialnego (od dyrektorów urzędów morskich)⁷⁶.

W związku z wynikami kontroli dotyczącymi m.in. braku wymaganych uzgodnień i porozumień z właściwymi organami administracji morskiej, Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku poinformował m.in., że administracja urzędów morskich stara się podejmować właściwe działania, których przedmiotem jest ochrona pasa nadbrzeżnego już na etapie uzgadniania dokumentacji w zakresie miejscowych planów, decyzji WZ oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego. Działania powyższe polegają na wnoszeniu uwag do przedkładanych projektów, czy też odmowie ich uzgodnienia w uzasadnionych przypadkach. Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie wskazał, że przy określaniu w formie zarządzeń granic pasów: ochronnego i technicznego art. 36 ust 5 ustawy o obszarach morskich obliuguje do zasięgnięcia opinii właściwych rad gmin w odniesieniu do pasa technicznego i do uzgodnienia z radami gmin w odniesieniu do pasa ochronnego.

W wyniku kontroli, NIK skierowała do kierowników 17 jednostek wystąpienia pokontrolne zawierające opis ustalonego stanu faktycznego, oceny kontrolowanej działalności, a także uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zastrzeżenia zostały złożone do 2 wystąpień pokontrolnych:

⁷⁴ Reprezentatywne dla obszaru pasa nadmorskiego

⁷⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

⁷⁶ Pisma skierowane do Dyrektorów Urzędów Morskich w: Gdyni, Słupsku i Szczecinie.

- ♦ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kołobrzegu wniósł zastrzeżenia do negatywnych ocen:
 - prowadzonych postępowań egzekucyjnych,
 - skuteczności mechanizmów kontroli zarządczej,
 - nieodprowadzania dochodów z grzywien na rachunek bankowy powiatu kołobrzeskiego.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej uchwałą z 5 sierpnia 2015 r.:

- uwzględnił w całości zastrzeżenie dotyczące niedochowania przez Powiatowego Inspektora należytej staranności i niepodjęcia działań zmierzających do zastosowania środka egzekucyjnego o charakterze niepieniężnym oraz nieskierowania tytułów wykonawczych do właściwych naczelników urzędów skarbowych,
- uwzględnił w części zastrzeżenie dotyczące sformułowania, że: „Waga i skala stwierdzonych nieprawidłowości w badanej działalności wskazują na nieskuteczność stosowanych w PINB mechanizmów kontroli zarządczej”.

W pozostałym zakresie zastrzeżenia oddalił. W związku z uwzględnieniem części zastrzeżeń Zespół Orzekający zmienił ocenę ogólną kontrolowanej działalności z negatywnej na pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

- ♦ Starosta kołobrzeski wniósł zastrzeżenia w zakresie:
 - stwierdzonej nieprawidłowości i sformułowanej oceny, dotyczącej braku podstaw do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę budynku w Dźwirzynie z uwagi na niezgodność projektu budowlanego z obowiązującym miejscowym planem, co naruszało art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego;
 - oceny, że decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na rozbudowę Sanatorium Uzdrowskiego o basen solankowy wydana została z naruszeniem art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego;
 - nieprawdziwego stwierdzenia w wystąpieniu pokontrolnym, że zawarcie 3 umów sprzedaży gruntów w pasie ochronnym nastąpiło bez sporządzenia wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży z naruszeniem dyspozycji art. 35 ust. ustawy ogn;
 - zawartej w wystąpieniu pokontrolnym negatywnej oceny częściowej w zakresie zarządzania nieruchomościami zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym;
 - sformułowanych w wystąpieniu negatywnej oceny ogólnej kontrolowanej działalności oraz negatywnych ocen częściowych w sprawach gospodarki nieruchomościami.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej uchwałą z 9 września 2015 r.:

- uwzględnił w całości zastrzeżenia dotyczące: nieprawidłowości w wydaniu pozwoleń na przebudowę budynku usługowego w Dźwirzynie i rozbudowę Sanatorium Uzdrowskiego w Kołobrzegu oraz naruszenia przepisów art. 35 ust. 1 ustawy ogn, w związku z niesporządzeniem wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży;
- uwzględnił w części zastrzeżenie dotyczące nieuwzględnienia przez kontrolera wyjaśnień Starosty w zakresie nieprawidłowości polegającej na wyrażeniu zgody na lokalizację na terenie plaży punktów pod działalność handlową i gastronomiczną, mimo że było to niezgodne z miejscowym planem miejscowości Grzybowo oraz zmienił negatywną ocenę częściową w zakresie „Zarządzania nieruchomościami zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym” na ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

W pozostałym zakresie zastrzeżenia oddalił.

W przekazanych kierownikom jednostek wystąpieniach pokontrolnych NIK przedstawiła łącznie 72 wnioski pokontrolne⁷⁷, wnosząc do:

- ◆ Starostów m.in. o:
 - dokonywanie uzgodnień i porozumień z dyrektorami urzędów morskich w przypadkach wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz udostępniania lub sprzedaży nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego,
 - wdrożenie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę i gospodarowania nieruchomościami,
 - sprawowanie skutecznego nadzoru i kontroli przestrzegania przez dzierżawców umownych warunków używania nieruchomości SP w pasie technicznym,
 - wyegzekwowanie od wydzierżawiających usunięcia nielegalnie posadowionych obiektów,
 - weryfikowanie kompletności i poprawności dokumentacji stanowiącej załącznik do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę,
 - wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę przy zachowaniu terminów określonych w art. 35 Kpa,
 - egzekwowanie obowiązków dotyczących sporządzania przez PINB i przekazywania Zarządowi Powiatu sprawozdania Rb-27ZZ.
- ◆ Powiatowych Inspektorów m.in. o:
 - monitorowanie wykonania obowiązków nałożonych w decyzjach o usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości oraz decyzjach o nakazie rozbiórki, a także podejmowanie bez zbędnej zwłoki czynności określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
 - ujmowanie w księgach rachunkowych Inspektoratu dochodów z tytułu grzywien od osób fizycznych i prawnych oraz wpłat kosztów upomnień i wydanych postanowień o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia według paragrafów dochodów klasyfikacji budżetowej,
 - prawidłowe prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów,
 - załatwianie wniosków w terminach określonych w Kpa oraz zawiadamianie inwestorów o kontrolach obowiązkowych w terminach zgodnych z art. 59c ust. 1 Prawa budowlanego.
- ◆ Wójtów m.in. o:
 - sporządzanie planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości;
 - dokonywanie uzgodnień i porozumień z dyrektorami urzędów morskich w przypadkach udostępniania lub sprzedaży nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego;
 - uzgadnianie z właściwymi organami projektów decyzji WZ i projektów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczących obszaru pasa nadbrzeżnego;
 - określanie w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości;
 - dochodzenie należnych gminie odsetek z tytułu nieterminowego regulowania czynszów dzierżawnych;
 - dokumentowanie przypadków obniżania czynszów dzierżawnych oraz rzetelne uzasadnianie stosowania stawek dzierżawy niższych od ustalonych stawek minimalnych;
 - sprawowanie skutecznego nadzoru i kontroli przestrzegania warunków używania nieruchomości zawartych w umowach dzierżawy oraz przekazanych gminie nieruchomościami SP w pasie technicznym.

⁷⁷ W tym 6 wniosków pokontrolnych w związku z kontrolą rozpoznawczą w Urzędzie Gminy Rewal.

Zgodnie z udzielonymi informacjami o stanie realizacji wniosków pokontrolnych 65 zostało zrealizowanych, 7 jest w trakcie realizacji.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienie w sprawie zaniżenia należności z tytułu czynszu dzierżawnego na kwotę 1.577,2 tys. zł. Do dnia sporządzenia niniejszej informacji, NIK nie została poinformowana o działaniach podjętych

NIK przygotowuje:

- 2 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w związku z: niesporządzaniem przez Powiatowego Inspektora w Kołobrzegu i nieprzekazywaniem staroście kołobrzeskiemu sprawozdań budżetowych Rb 27 ZZ oraz niedochodzeniem przez wójta gminy Rewal należności z tytułu udostępniania nieruchomości;
- 1 zawiadomienie do właściwej prokuratury w związku z podejrzeniem popełnienia przez wójta gminy Puck przestępstwa skutkującego szkodą majątkową o wartości co najmniej 1.577,2 tys. zł

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli w kwocie 1.604,6 tys. zł składają się:

A. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości na kwotę 1.592,6 tys. zł:

A1 – uszczuplenie środków lub aktywów na kwotę 1.592,6 tys. zł, tj.:

- zaniżenie należności z tytułu czynszu dzierżawnego wynikającego z umów dzierżawy na łączną kwotę 1.590,4 tys. zł: Urząd Gminy w Pucku (str. 25), Urząd Gminy Rewal (str. 26), Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu (str. 31),
- zaniżenie i nienaliczanie odsetek od zaległości z tytułu nieterminowych wpłat czynszu dzierżawnego oraz nieprawidłowe naliczanie czynszów dzierżawnych na łączną kwotę 1,8 tys. zł: Urząd Gminy w Pucku (str. 25), Urząd Gminy w Rewalu (str. 26), Urząd Gminy Krokowa (str. 33), Starostwo Powiatowe w Pucku (str. 31).
- zaniechanie wezwania inwestora do wniesienia opłaty skarbowej na kwotę 0,4 tys. zł: Starostwo Powiatowe Kołobrzeg (str. 18).

B. Korzyści finansowe na kwotę 12 tys. zł:

B1 – pozyskane korzyści finansowe w kwocie 12 tys. zł w tym:

- zapłacone odsetki od zaległości z tytułu nieterminowych wpłat czynszu oraz nieprawidłowo naliczonych czynszów w łącznej kwocie 8,6 tys. zł: Urząd Gminy Puck (str. 25), Urząd Gminy Rewal (str. 26), Urząd Gminy Krokowa (str. 33),
- wniesienie opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości położonych w pasie technicznym w wysokości 3 tys. zł: Urząd Gminy Ustronie Morskie (str. 27),
- wniesienie przez inwestora opłaty skarbowej 0,4 tys. zł: Starostwo Powiatowe Kołobrzeg (str. 18).

Wykaz podmiotów skontrolowanych oraz lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Podmiot	Funkcja oraz imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena
1	2	3	4
1.	Starostwo Powiatowe w Pucku	Starosta Pucki Wojciech Dettlaff od 30.11.2010 r. do 3.12.2014 r. Jarosław Białk od 4.12.2014 r.	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
2.	Starostwo Powiatowe w Słupsku	Starosta Słupski Sławomir Ziemianowicz od 02.12.2010 r. do 30.11.2014 r. Zdzisław Kołodziejski od 1.12.2014 r.	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
3.	Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu	Starosta Kołobrzegi Tomasz Tamborski	Negatywna
4.	Starostwo Powiatowe w Koszalinie	Starosta Koszaliński Roman Szewczyk od 29.10.2010 r. do 4.12.2014 r. Marian Hermanowicz od 4.12.2014 r.	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
5.	PINB w Pucku	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Wiesław Kułakowski	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
6.	PINB w Słupsku	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Małgorzata Klemińska	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
7.	PINB w Kołobrzegu	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kołobrzegu Danuta Jabłońska	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
8.	PINB w Koszalinie	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Koszalinie Antoni Mońko	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
9.	Urząd Gminy Będzino	Wójt Gminy Henryk Broda	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
10.	Urząd Gminy Kołobrzeg	Wójt Gminy Tadeusz Kowalski od 14.12.2010 do 7.12.2014 r. Włodzimierz Popiołek od 8.12.2014 r.	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
11.	Urząd Gminy w Krokowej	Wójt Gminy Henryk Doering	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
12.	Urząd Gminy w Mielnie	Wójt Gminy Mielno Olga Roszak-Pezala	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
13.	Urząd Gminy Puck	Wójt Gminy Puck Tadeusz Puzkarczuk	Negatywna
14.	Urząd Gminy Smołdzino	Wójt Gminy Lidia Orłowska-Getler od 3.12.2010 r. do 29.11.2014 r. Arkadiusz Walach od 30.11.2014 r.	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
15.	Urząd Gminy w Ustce	Wójtem Gminy Anna Sobczuk-Jodłowska	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
16.	Urząd Gminy w Ustroniu Morskim	Wójt Gminy Jerzy Stanisław Kołakowski	Pozytywna, mimo nieprawidłowości
17.	Urząd Gminy w Rewalu	Wójt Gminy Robert Skraburski	Negatywna
18.	Mieleński Ośrodek Sportu i Rekreacji	Dyrektor Ośrodka Sportu i Rekreacji Maciej Goza	Pozytywna, mimo nieprawidłowości

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

Charakterystyka stanu prawnego

Pas nadbrzeżny

Pasem nadbrzeżnym jest obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego, w skład którego wchodzi: pas techniczny tj. obszar przeznaczony do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska oraz pas ochronny tj. obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego (art. 36 ustawy o obszarach morskich). Pas techniczny może być wykorzystywany do innych celów za zgodą dyrektora właściwego urzędu morskiego, który określa warunki takiego wykorzystania (art. 37 ust. 1 ustawy o obszarach morskich). Uzgodnienia z dyrektorem UM (art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich) wymagają: pozwoleń wodnoprawne, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzje o pozwoleniu na budowę oraz m.in. decyzje w sprawie zmian w zalesianiu, zadrzewianiu, a także projekty studium i miejscowych planów. Zasady ustalania szerokości pasa nadbrzeżnego określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic. Przebieg pasa ochronnego na terenie poszczególnych miejscowości i gmin, określają (publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych) zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie, Słupsku i Gdyni w sprawie określenia granic pasa ochronnego. Natomiast zasady zabezpieczenia pasa technicznego, określają zarządzenia porządkowe Dyrektorów ww. Urzędów Morskich w sprawie ochrony terenów pasa technicznego.

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Podstawowym aktem prawnym, normującym sposób gospodarowania przestrzenią, jest ustawa opzp, która określa zasady m.in. kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 ust. 1).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy opzp, do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie, w tym uchwalanie studium uwarunkowań oraz miejscowych planów. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie (art. 4 ust. 1 ustawy). Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny, przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. Projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów, dotyczące między innymi pasa technicznego oraz pasa ochronnego, wymagają uzgodnienia z dyrektorem UM (art. 37 ustawy o obszarach morskich).

Naruszenie zasad i trybu sporządzania studium lub miejscowego planu, a także właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 ustawy opzp). Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy, wójt prowadzi rejestr miejscowych planów oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących. Jak wynika z art. 32 ustawy, w celu oceny aktualności studium i miejscowych planów, wójt dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowaniu miejscowych

planów i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1–3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany miejscowego planu.

Miejscowy plan jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Jest dokumentem sprzyjającym rozwojowi gospodarczemu regionu (i to w sposób zaplanowany przez samorząd terytorialny), ponieważ m.in. zmniejsza ryzyko podejmowania indywidualnych decyzji inwestycyjnych. W przeciwieństwie do studium, nie jest dokumentem, którego sporządzenie jest obligatoryjne, z wyjątkami określonymi w art. 10 ust. 2 pkt 8 i art. 14 ust. 7 ustawy opzp.

Studium określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ustawy opzp). Miejscowy plan ustala natomiast przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposób ich zagospodarowania i zabudowy. (art. 14 ust. 1 ustawy opzp). Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, a koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy. W celu oceny aktualności studium i miejscowych planów, wójt dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu miejscowych planów i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem m.in. wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany miejscowego planu. Wójt przekazuje radzie gminy wyniki analiz, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i miejscowych planów, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części (art. 32 ustawy opzp) podejmuje działania, o których mowa w art. 27 ustawy opzp.

W przypadku braku miejscowego planu, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji WZ, przy czym: lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji WZ (art. 4 ust. 2 ustawy opzp). Decyzje WZ dotyczące między innymi pasa technicznego oraz pasa ochronnego, wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (art. 37 ustawy o obszarach morskich). W myśl art. 59 ustawy opzp, zmiana zagospodarowania terenu (w przypadku braku miejscowego planu), polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86 ustawy), wymaga ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji. Przepis ten stosuje się również do zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku. Wymogi, jakie należy spełnić, aby uzyskać decyzję WZ określa art. 61 ustawy opzp. Warunki te, zwane „dobrym sąsiedztwem” stanowią zasadnicze elementy ładu przestrzennego, konieczne do spełnienia przy ustalaniu warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej dla projektowanej inwestycji.

Decyzja WZ jest instrumentem planowania przestrzennego, zastępuje miejscowy plan na terenach gdzie taki plan nie został uchwalony. Podstawowym celem decyzji jest ustalenie, czy zamierzona inwestycja nie zakłóci ładu przestrzennego i będzie zgodna z przepisami, np. dotyczącymi ochrony środowiska. Należy pamiętać, iż decyzja WZ nie musi być zgodna z ustaleniami studium. Decyzja WZ może ograniczać (podobnie jak miejscowy plan) rodzaj możliwej inwestycji, wysokość i gabaryty budynku, jaki można postawić na danej działce, rozmieszczenie budynków,

kolor elewacji oraz inne zasady z zakresu urbanistyki i estetyki. W odniesieniu do tego samego terenu, decyzję WZ można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając jej odpis do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Decyzja WZ nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich (art. 63 ustawy opzp). Każdy może wystąpić o ustalenie warunków zabudowy dla dowolnego obszaru, co oznacza, że decyzję WZ można otrzymać jeszcze przed zakupem działki. Decyzji WZ nie można mylić z pozwoleniem na budowę, które wymaga posiadania praw do nieruchomości. Decyzja ta stanowi jednak podstawę do uzyskania pozwolenia na budowę w przypadku braku miejscowego planu.

Decyzję WZ wydaje wójt, po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy opzp, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych odrębnymi przepisami. Decyzje WZ na terenach zamkniętych wydaje wojewoda. Sporządzenie projektu decyzji WZ powierza się osobie, o której mowa w art. 5, albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej. Ponadto, w przypadku planowanej budowy obiektu handlowego wnioski o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać określenie powierzchni sprzedaży (art. 64 ust.1 ustawy opzp).

Zgodnie z art. 36 Kpa, o każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie określonym w art. 35 organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Jeżeli wniosek jest niekompletny, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 Kpa).

Prawo budowlane

Zasady zatwierdzania projektów budowlanych, wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego regulują przepisy Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 4 tej ustawy, każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykáže prawo dysponowania nią na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia inwestycyjnego z przepisami. Oznacza to, że przy spełnieniu warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy opzp, organ administracji nie ma możliwości odmowy wydania decyzji WZ a także pozwolenia na budowę w sytuacji braku miejscowego planu. Prawo zabudowy nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczeniom w regulacjach publicznoprawnych, w tym w art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, który określa zakres i formę ingerencji organów architektoniczno-budowlanych.

Pozwolenie na budowę

Zgodnie z art. 28 Prawa budowlanego, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31 ustawy. Przepisy te określają obiekty i roboty budowlane objęte obowiązkiem uzyskania zgłoszenia budowlanego. Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane m.in. po uprzednim:

- przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku;
- uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów (art. 32 ust. 1 Prawa budowlanego).

Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto:

- złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu lub w okresie ważności pozwolenia, o którym mowa w art. 23 i art. 23a ustawy o obszarach morskich, jeżeli jest ono wymagane;
- złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 4 Prawa budowlanego).

Decyzje o pozwoleniu na budowę, dotyczące między innymi pasa technicznego oraz pasa ochronnego, wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (art. 37 ustawy o obszarach morskich).

Według art. 29 ust. 3 Prawa budowlanego, pozwolenia na budowę wymagają przedsięwzięcia, co do których należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 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. Natomiast pozwolenia na budowę nie wymaga budowa między innymi:

- parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m;
- 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;
- pomostów o długości całkowitej do 25 m i wysokości, liczonej od korony pomostu do dna akwenu, do 2,50 m, służących do: cumowania niewielkich jednostek pływających, jak łodzie, kajaki, jachty, uprawiania wędkarstwa i rekreacji;
- obiektów małej architektury oraz ogrodzeń;

Pozwolenia na budowę nie wymaga również wykonywanie robót budowlanych polegających na: remoncie istniejących obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych, z wyjątkiem obiektów wpisanych do rejestru zabytków; dociepleniu budynków o wysokości do 12 m oraz utwardzeniu powierzchni gruntu na działkach budowlanych. Pozwolenia nie wymaga też rozbiórka: budynków i budowli – niewpisanych do rejestru zabytków oraz nieobjętych ochroną konserwatorską (o wysokości poniżej 8 m, jeżeli ich odległość od granicy działki jest nie mniejsza niż połowa wysokości) oraz obiektów i urządzeń budowlanych, na budowę których nie jest wymagane pozwolenie na budowę, jeżeli nie podlegają ochronie jako zabytki (art. 31 Prawa budowlanego).

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza:

- zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu albo decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku;
- zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
- kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 oraz dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 6;

- wykonanie projektu budowlanego – a w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie poprawności projektu w zakresie wynikającym z przepisów – przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu – lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego.

Przepis art. 36 ust. 1 Prawa budowlanego wskazuje wymagania, jakie w razie potrzeby właściwy organ określa w decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. Rozpoczęcie albo wznowienie budowy w tych przypadkach może nastąpić po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę albo decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych (art. 37 ustawy). Zgodnie z art. 38 ww. ustawy decyzję o pozwoleniu na budowę właściwy organ przesyła niezwłocznie wójtowi albo organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy.

Właściwy organ prowadzi rejestr decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przechowuje zatwierdzone projekty budowlane, a także inne dokumenty objęte pozwoleniem na budowę, co najmniej przez okres istnienia obiektu budowlanego (art. 38 Prawa budowlanego).

Zgłoszenie budowy, dla której nie jest wymagane pozwolenie na budowę

Zarówno rozpoczęcie, jak i prowadzenie robót budowlanych jest co do zasady możliwe jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Obowiązek ten wynika z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego. Od zasady tej istnieją jednak wyjątki. Pierwszy występuje w postaci możliwości dokonania zgłoszenia właściwemu organowi administracji publicznej zamiaru przystąpienia do realizacji robót budowlanych w enumeratywnie określonych przypadkach w art. 29 ust. 1 pkt 1–3, 5–19, 20 (z zastrzeżeniem art. 29a), 20a–21, w art. 29 ust. 2 pkt 1, 4–6, 9–13, a także w art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. a i b oraz pkt 4, a także w art. 31 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 1 pkt 1. Drugi dotyczy przyłączy, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20, bez obowiązku zgłoszenia, o ile inwestor spełni wymogi określone w art. 29a. Natomiast grupa robót budowlanych wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 4, 22–27, art. 29 ust. 2 pkt 14–17 oraz art. 31 ust. 1 pkt 2 w ogóle nie wymaga ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11, oraz w zależności od potrzeb odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. Gdy zgłoszenie jest niekompletne, właściwy organ w drodze postanowienia powinien na zgłaszającego nałożyć obowiązek uzupełnienia brakujących dokumentów w wyznaczonym terminie, a w razie ich nieuzupełnienia – wnieść sprzeciw w formie decyzji. Postanowienie to jest więc wydawane w celu doprowadzenia zgłoszenia budowy do wymogów ustawy – Prawo budowlane. Powyższy termin określa organ, który stosownie do zakresu uzupełnienia zgłoszenia i posiadanej wiedzy, powinien wyznaczyć odpowiedni termin. Termin ten może być też na wyraźny wniosek zgłaszającego przedłużony, pod warunkiem, że wniosek ten został zgłoszony przed jego upływem.

Zgłoszenia, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych (art. 30 ust. 5). Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 2 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 właściwy organ wnosi sprzeciw w trzech przypadkach, a mianowicie:

- a) jeżeli zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę,
- b) jeżeli budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub inne przepisy,
- c) w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12, w miejscu, w którym taki obiekt istnieje.

Wylczenie to ma charakter wyczerpujący, a tym samym nie może być interpretowane rozszerzająco. Użycie w powyższym przepisie przez ustawodawcę sformułowania „wnosi sprzeciw” oznacza, że decyzja co do wniesienia sprzeciwu nie jest pozostawiona uznaniu organu, lecz jest on zobligowany do wniesienia sprzeciwu w sytuacji, gdy wystąpi przynajmniej jedna z wymienionych w tym przepisie przesłanek. Dla oceny więc, czy w sprawie zachodzą wyżej wymienione przesłanki, niezbędne jest ustalenie w sposób niewątpliwy stanu faktycznego sprawy.

Właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej może nałożyć na inwestora, w drodze decyzji, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków, pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych lub wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich (art. 30 ust. 7).

Postanowienia dotyczące samowoli budowlanej i okoliczności wykluczających legalizację tejże samowoli

Zgodnie z art. 48 Prawa budowlanego w przypadku wystąpienia samowoli budowlanej organ nadzoru budowlanego wydaje nakaz rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie lub wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę. Zasada ta nie będzie miała zastosowania jedynie w przypadku, gdy budowa jest zgodna z przepisami ustawy o planowaniu, a zwłaszcza z ustaleniami miejscowego planu, a w razie braku miejscowego planu, jeżeli budowa jest zgodna z ustaleniami ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. Kolejnym warunkiem umożliwiającym odstąpienie od przymusowej rozbiórki obiektu lub jego części jest stwierdzenie, że budowa nie narusza przepisów, w tym zwłaszcza techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem. Obydwa warunki określone w art. 48 ust. 2 tej ustawy muszą wystąpić łącznie.

Jeżeli zachodzą przedstawione powyżej okoliczności, organ nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego, powinien w drodze postanowienia, wstrzymać prowadzenie robót budowlanych. Wydaje się je bez względu na stopień zaawansowania robót, a więc również w przypadku gdy zostały one już faktycznie zakończone. W postanowieniu tym organ nadzoru budowlanego jest obowiązany ustalić wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nałożyć obowiązek przedłożenia, w wyznaczonym terminie: zaświadczenia wójta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu; pozwolenia na budowę i innych dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 3 Prawa budowlanego. Przedłożenie w wyznaczonym terminie ww. dokumentów traktuje się jak wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych, jeżeli budowa nie została zakończona (art. 48 ust. 5 ustawy).

W przypadku niespełnienia w wyznaczonym terminie obowiązków, o których mowa w art. 48 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, stosuje się przepis art. 48 ust. 1 ustawy, czyli właściwy organ nakazuje rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części.

Legalizacja samowoli budowlanej

Właściwy organ, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, bada:

- zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami ustawy o planowaniu, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu,
- kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń,
- wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane. Wysokość opłaty legalizacyjnej organ ustala w formie postanowienia (art. 49 Prawa budowlanego).

Do opłaty legalizacyjnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego. Niespełnienie przez inwestora któregokolwiek z nałożonych obowiązków (ustawowych warunków legalizacji) np. niewniesienie opłaty legalizacyjnej, powoduje orzeczenie nakazu rozbiórki samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego lub jego części (art. 49 ust. 3 ww. ustawy).

Wyłączanie gruntów z produkcji rolnej i leśnej

Zasady dotyczące wyłączania gruntów z produkcji rolnej zawiera ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy wskazuje, że gruntami rolnymi w rozumieniu ustawy są grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne.

Według art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, ochrona gruntów rolnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne. W art. 4 ustawy zawarta jest m.in. definicja przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne, która oznacza ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania. Zgodnie z art. 5 ww. ustawy organem właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych, o ile ustawa nie stanowi inaczej, jest starosta wykonujący w tym zakresie zadania z zakresu administracji rządowej. W zakresie ochrony gruntów leśnych jest właściwy dyrektor regionalny Lasów Państwowych.

Według art. 7 ustawy przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawodawca nie przewidział zasad przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze dla terenów, o których mowa w art. 7 ust. 2 dla których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W ustawie brak jest także regulacji w zakresie przeznaczania pozostałych gruntów, nie wymienionych w art. 7 ust. 2.

Tymczasem zgodnie z przepisami ustawy opzp ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust.1), a w przypadku braku miejscowego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Gospodarowanie nieruchomościami

Gospodarowanie nieruchomościami należy do zadań własnych gmin (art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 24 ogn). Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego odbywa się w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 ustawy ogn). Nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu, w szczególności sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako majątek tworzonych fundacji (art. 13 ust. 1 ustawy ogn), przekazanie nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 13 ust. 1a tej ustawy), a także przedmiotem darowizny na cele publiczne oraz przedmiotem darowizny dokonywanej między SP a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana. W przypadku niewykorzystania nieruchomości zgodnie z wyznaczonym celem, darowizna podlega odwołaniu (art. 13 ust. 2 ustawy ogn). Konieczność porozumienia z właściwym organem administracji morskiej (dyrektorem UM) wymagana jest w przypadku sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę nieruchomości położonych w obszarze pasa technicznego oraz sprzedaży lub użytkowania wieczystego w przypadku lokalizacji nieruchomości w pasie ochronnym (art. 19 ustawy ogn).

Zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargowej (art. 37 ust. 4 ustawy ogn). Sposób i tryb przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących m.in. własność jednostek samorządu terytorialnego oraz prowadzenie rokowań po drugim przetargu zakończonym negatywnym wynikiem określa rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. Ogłoszenie o przetargu podaje się do wiadomości publicznej co najmniej na 30 dni przed przetargiem, a jeżeli wartość nieruchomości przekracza równowartość 100.000 euro – co najmniej na okres 2 miesięcy przed terminem przetargu (§ 6 rozporządzenia). Przetarg przeprowadza się w formie: przetargu ustnego (nieograniczonego lub ograniczonego), który ma na celu uzyskanie najwyższej ceny oraz przetargu pisemnego (nieograniczonego lub ograniczonego), który ma umożliwić wybór najlepszej oferty (art. 40 ustawy ogn). Warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej, m.in. na poprawę zagospodarowania nieruchomości przyległej określa art. 37 ustawy ogn. W przypadku zakończenia pierwszego przetargu wynikiem negatywnym drugi przetarg przeprowadza się w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia jego zamknięcia (tj. z chwilą podpisania protokołu z przetargu – § 23 rozporządzenia). Jeżeli drugi przetarg zakończył się również wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia jego zamknięcia właściwy organ może zbyć nieruchomość w drodze rokowań lub organizować przetarg kolejny (art. 39 ustawy ogn). Podczas prowadzenia ustnej części rokowań lub organizować przetarg kolejny (art. 39 ustawy ogn). Podczas prowadzenia ustnej części rokowań dodatkowe propozycje zgłoszone przez uczestników nie mogą być mniej korzystne od zawartych w pisemnym zgłoszeniu przesłanym organizatorowi na 3 dni przed datą rokowań (§ 28 i § 26 rozporządzenia RM z 14.09.2004 r.).

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.
2. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej – Dz.U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.
4. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz.U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.
7. Ustawa 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.
8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.
9. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.
10. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.
11. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych – Dz.U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.
12. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz.U. z 2013 r., poz. 168.
13. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne – Dz.U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.
14. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.
15. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz.U. z 2015 r., poz. 1445 ze zm.
16. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych – Dz.U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.
17. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne – Dz.U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.
18. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych — Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
19. Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej – Dz.U. z 2015 r., poz. 783 ze zm.
20. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – Dz.U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic – Dz.U. Nr 89, poz. 820 ze zm.
22. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko – Dz.U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków – Dz.U. Nr 5, poz. 46.
24. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości – Dz.U. z 2014 r., poz. 1490.
25. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej – Dz.U. Nr 187, poz. 1330.

26. Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych – Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.
27. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – Dz.U. Nr 130, poz. 1385.
28. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych – Dz.U. Nr 120, poz. 1130.
29. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli – Dz.U. Nr 132 poz. 1231.
30. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Dz.U. Nr 164, poz. 1588.
31. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego – Dz.U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.
32. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew – Dz.U. Nr 228, poz. 2306 ze zm.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Minister Infrastruktury i Budownictwa
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
13. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
14. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni
15. Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku
16. Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie



MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Warszawa, 18 lutego 2016 r.

DK.II.0810.11.2016.OK

NK: 21505/16

Pan **Mieczysław Łuczak**

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Stanowiy Panie Prezisie

w związku z pismem Pana Prezesa nr LSZ.410.007.00.2015 z dnia 4 lutego 2016 r. przesyłającym *Informację o wynikach kontroli Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz.1096), przedstawiam poniżej stanowisko odnośnie do ww. dokumentu.

Odnośnie do zawartego w Informacji wniosku de lege ferenda, dotyczącego kontynuacji działań legislacyjnych w celu zmiany przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez jego uzupełnienie o określenie maksymalnej granicy obszaru analizowanego, należy wskazać, że przedmiotowe rozporządzenie wydane zostało w oparciu o upoważnienie ustawowe (art. 61 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 j.t.), dalej upzp), które podlegało kontroli konstytucyjności. W wyroku z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie K 17/08, Trybunał Konstytucyjny wprowadził stwierdził zgodność przedmiotowego upoważnienia z przepisem art. 92 ust. 1 Konstytucji, tym niemniej w odniesieniu do możliwości zawarcia, w wydawanym na jego podstawie rozporządzeniu, regulacji dotyczących zasad wyznaczania obszaru analizowanego, uznał że „okoliczności te mogą rodzić pewne wątpliwości co do prawidłowości materialnych wytycznych”, konkludując jednocześnie, że szeroki zakres stosowania rozporządzenia, względem ustawy, to „sytuacja występująca w mniejszym lub większym stopniu w przypadku każdego aktu wykonawczego wydanego na podstawie delegacji ustawowej”. W dalszych tezach uzasadnienia Trybunał wykazał istnienie ścisłego związku funkcjonalnego między przepisem art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp (pojęcie „działka sąsiednia”) oraz regulacjami rozporządzenia dotyczącymi sposobu (w tym terytorialnego zasięgu) przeprowadzania analizy urbanistycznej („Orzecznictwo sądowno-administracyjne uznaje, że wyznaczenie zgodnie z wydanym rozporządzeniem z 2003 r. obszaru analizowanego jest w istocie wskazaniem, które spośród „działek sąsiednich” będą stanowiły punkt odniesienia do ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy.”). Istnienie tego związku wymaga z kolei wskazania, że w odniesieniu do pojęcia „działki sąsiedniej” istnieje bogate orzecznictwo sądowno-administracyjne, którego zasadnicze tezy można sprowadzić do wskazania, że pojęcie „działki sąsiedniej” należy rozumieć możliwie szeroko, jako tzw. sąsiedztwo urbanistyczne, obejmujące nie tylko działki bezpośrednio przyległe, lecz również działki położone nawet w znacznej odległości od działki, której dotyczy wniosek.

Trybunał Konstytucyjny w konkluzji uzasadnienia stwierdził: „[...] nawet gdyby rozporządzenie nie zawierało obowiązku wyznaczania wokół działki obszaru analizowanego, z ustalonego brzmienia art. 61 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. wynika obowiązek wyznaczenia szerokiego obszaru wokół działki objętej wnioskiem inwestora w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a nie tylko konieczność brania pod uwagę działek przyległych do nieruchomości. Wprawdzie ustawa nie przewiduje konkretnych minimalnych granic, ale chodzi tu o obszar zdecydowanie szeroki, tworzący jedną urbanistyczną całość. Tak rozumiany art. 61 ust. 1 ustawy o p.z.p. zawiera wystarczające wytyczne dla możliwości dookreślenia w rozporządzeniu wykonawczym zasad wyznaczania odpowiedniego obszaru dla potrzeb analizy i do określenia jego minimalnych granic. Tym samym wpływa w sposób decydujący na kształt i wykładnię przepisów (każdego) rozporządzenia wydanego na podstawie art. 61 ust. 6 i 7 ustawy o p.z.p.”.

Opisane wyżej tezy zawarte w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego prowadzą do konkluzji, że zmiany dotyczące sposobu wyznaczania obszaru analizowanego (szerzej: zmiany w zakresie sposobu ustalania wymagań dotyczących zabudowy i zagospodarowania terenu w drodze decyzji administracyjnej) powinny być w większym stopniu przedmiotem materii ustawowej. O ile bowiem wyznaczenie w rozporządzeniu minimalnego obszaru analizowanego nie jest obecnie kwestionowane (jako przepis działający na korzyść inwestorów), to wyznaczenie obszaru maksymalnego stanowiłoby w istocie ograniczenie interpretacyjne pojęcia „działka sąsiednia”, co mogłoby wiązać się z negatywną oceną konstytucyjną. Należy bowiem podkreślić, że wykładnia przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma charakter silnie proinwestycyjny, opierający się o zasadę *In dubio pro libertate*, w ramach której podkreśla się, normy w zakresie planowania przestrzennego powinno się interpretować w sposób nie ograniczający nadmiernie praw do zmiany sposobu zagospodarowania terenu przez inwestorów. Ten sposób interpretacji, mimo że sprzeczny z celem regulacji administracyjnoprawnej sposobu zagospodarowania przestrzeni, a także nie uwzględniający funkcji planowania przestrzennego dla realizacji zasad konstytucyjnych (m. in. zasady zrównoważonego rozwoju) obowiązuje w sądownictwie administracyjnym praktycznie od początku obowiązywania ustawy, wpływając również na orzecznictwo TK w tym zakresie.

W związku z tym dokonanie postulowanej przez NIK zmiany, określającej maksymalny obszar analizowany w drodze nowelizacji rozporządzenia, należy uznać za postulat niezasadny i ryzykowny z punktu widzenia oceny konstytucyjności norm ww. rozporządzenia.

Odnosząc się zaś do przywołanych w Informacji o wynikach kontroli prac prowadzonych w 2015 r. nad nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ww. rozporządzeniem, zauważyć trzeba, że w pierwszej kolejności przewidywała ona m. in. zmianę regulacji dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy poprzez ustanowienie dla decyzji o warunkach zabudowy warunku: „wszystkie działki stanowiące przedmiot wniosku o ustalenie warunków zabudowy (działka inwestycyjna) bezpośrednio graniczą z co najmniej jedną zabudowaną budynkiem działką, która jest dostępna z tej samej drogi publicznej bezpośrednio lub przez istniejącą drogę wewnętrzną”. W projekcie przewidziano również zmianę upoważnienia ustawowego zawartego w art. 61 ust. 7, poprzez wskazanie w nim wprost, że rozporządzenie określać ma wielkość i sposób wyznaczania obszaru analizowanego.

Projekt ten został skierowany do Sejmu (druk sejmowy 3896), objęła go jednak zasada dyskontynuacji. W obecnej kadencji planuje się kontynuację prac nad kompleksową reformą procesu inwestycyjno-budowlanego, w tym w zakresie regulacji planowania i zagospodarowania przestrzennego, mająca na celu m. in. zapewnienie warunków prowadzących do zwiększenia pokrycia planistycznego Polski (w tym obszarów szczególnie wymagających planu miejscowego, np. śródmieść) oraz do ograniczenia lokalizowania inwestycji w oparciu o decyzję administracyjną.

Odnośnie wskazanej w Informacji potrzeby uchwalania planów miejscowych (ze wskazaniem, że ich brak stwarza zagrożenie dla ładu przestrzennego), należy w pełni podzielić pogląd zawarty w Informacji, podkreślający znaczenie planów miejscowych dla kompleksowego i stabilnego określenia zasad

gospodarowania przestrzeni. Dodatkowo należy wskazać na niepewność inwestycyjną oraz czasochłonność i wielość procedur poprzedzających realizację inwestycji, których musi dopełnić inwestor w przypadku braku planu miejscowego. Niepewność inwestycyjną dotyczącą możliwości realizacji inwestycji pogłębia fakt, iż lokalizowanie znacznej części inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy pozbawia inwestorów pewności co do rodzajów inwestycji sąsiednich, często istotnie oddziałujących na możliwość prowadzenia dotychczasowej działalności, jej efektywność czy opłacalność. Problem bezpieczeństwa inwestycyjnego dotyczy również obywateli kupujących nieruchomości na terenach chaotycznej i żywiołowej zabudowy: doświadczają oni braku pewności co do przyszłych warunków korzystania ze swoich nieruchomości. Kluczowe jest w związku z tym ustalenie przyczyn niskiego pokrycia planistycznego powierzchni Polski (ok. 30%), przy jednoczesnym braku planów miejscowych pokrywających kluczowe obszary inwestycyjne w gminach (np. obszary śródmiejskie). Prowadzone dotychczas działania analityczne prowadzą do wniosku, że zasadniczą przyczyną powstrzymywania się gmin od uchwalania planów miejscowych dla kluczowych obszarów, są obowiązujące reguły odpowiedzialności finansowej gmin za uchwalanie oraz zmianę planów miejscowych. Reguły te wyraża art. 36 upzp:

„Art. 36. 1. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo*
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części.*

2. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

3. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.”

Przepis ten zobowiązuje gminę do wypłaty odszkodowań, w przypadku gdy skutek uchwalenia planu miejscowego korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Uprawniony właściciel może w takim przypadku również żądać wykupienia nieruchomości. Odszkodowanie powinno obejmować wyłącznie rzeczywistą szkodę. Ukształtowana linia orzecznicza dotycząca przedmiotowej regulacji zrównuje uprawnienia właściciela, niezależnie od przyczyn wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości do treści planu miejscowego. Tym samym, zgodnie z obecnymi przepisami odszkodowanie od gminy przysługuje także w sytuacji, gdy treść planu miejscowego stanowi odzwierciedlenie np. uwarunkowań fizjograficznych (dotyczących powodzi), treści ustaw, rozstrzygnięć innych organów. Co więcej zgodnie z linią orzeczniczą zwrot „dotychczasowe użytkowanie” nie jest rozumiany zgodnie z wykładnią językową, jako sposób korzystania przez właściciela z nieruchomości przed dniem uchwalenia planu miejscowego, ale jako potencjalnie możliwe wykorzystanie nieruchomości przed dniem uchwalenia planu, niezależne od tego, jak nieruchomość była faktycznie wykorzystywana. Prowadzi to do zasądzania odszkodowań, w sytuacjach gdy de facto nie następuje szkoda – np. właściciel nieruchomości przed uchwaleniem planu miejscowego użytkował ją rolniczo, a plan miejscowy przewiduje przeznaczenie na cele rolnicze, tj. w sytuacji, gdy nie dochodzi do zmiany przeznaczenia terenu ani zmiany jego funkcji.

Brzmienie przepisu art. 36 upzp wynika z, opisanej wyżej, wykładni przepisów z zakresu planowania przestrzennego promującej inwestycje indywidualne, prywatne, zakładającej istnienie nieograniczonego prawa do zabudowy (zagospodarowania) każdej nieruchomości, które to prawo ograniczane jest poprzez plan miejscowy, który stanowić ma źródło szkody właściciela nieruchomości, nie zaś, co leży u

podstaw planowania przestrzennego, akt prawny ustanawiający dopuszczalne sposoby zagospodarowania (kształtujący status prawnoplanistyczny nieruchomości), a więc akt niejako nadający prawo do zabudowania lub innego określonego zagospodarowania nieruchomości.

W obecnej kadencji w pracach nad kompleksową reformą procesu inwestycyjno-budowlanego planuje się rozwiązanie wskazanych problemów.

Ponadto należy wskazać, że w Informacji zawarto tezę (w odniesieniu do opisu działań Wójta Gminy Krokowa przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy), że odmowa wydania przez wójta decyzji o warunkach zabudowy stanowi niedostateczne przeciwdziałanie powstawaniu samowoli budowlanych. W związku z tym należy podkreślić, że organy gminy działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), kształtując ład przestrzenny poprzez uchwalanie planów miejscowych (mających fakultatywny charakter), a w przypadku nieobowiązywania dla danego obszaru planu miejscowego – poprzez wydawanie, mających związany charakter, decyzji o warunkach zabudowy. W omawianym przypadku wskazano, że wójt wydawał decyzje odmowne w przedmiocie warunków zabudowy, jednak nie powstrzymało to ekspansji nielegalnej zabudowy, która – zgodnie z Informacją – powstawała w oparciu o przekonanie kolejnych osób o możliwości zabudowy terenów zabudowywanych dotychczas nielegalnie. Tzw. samowola budowlana (art. 48 Prawa budowlanego), w zakresie w jakim stanowi delikt administracyjny, jest niezależna od subiektywnego stanu wiedzy sprawcy, w związku z tym niezrozumiałe jest odwoływanie się w tym zakresie do odczuć lub przekonań kolejnych osób dopuszczających się niej. Wójt nie mógł podjąć w sprawie tych zachowań innych działań ponad wymienione w Informacji (kierowanie zawiadomień do właściwych organów), bowiem kompetencji takich nie przyznają mu ustawy. Organem podejmującym działania w zakresie samowoli budowlanej jest organ nadzoru budowlanego, zaś kompetencja wójta, określona doktrynalnie jako nadzór urbanistyczny, ustanowiona w art. 59 ust. 3 upzp, dotyczy jedynie zmian sposobu zagospodarowania terenu niereglamentowanych na gruncie Prawa budowlanego.

W odniesieniu do wniosku nr 2 dotyczącego wyeliminowania możliwości nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, po zapłaceniu przez inwestora kary z tytułu jego użytkowania bez uzyskanego wymaganego pozwolenia, informuję, że kwestia ta zostanie przeanalizowana w trakcie planowanych prac nad zmianą przepisów budowlanych.

W odniesieniu do wniosku nr 3 dotyczącego podjęcia działań legislacyjnych mających na celu korektę przepisów *ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.), niezasadnym wydaje się wskazywanie z nazwy ewidencji gruntów i budynków jako docelowego miejsca wpisywania informacji o lokalizacji nieruchomości w pasach technicznym i ochronnym, jak również ww. aktu prawnego, gdyż tego rodzaju rozwiązanie wymaga szczegółowej analizy, jak również rozważenia zastosowania innych rozwiązań.

Należy mieć na względzie, że każda zmiana zakresu informacyjnego ewidencji gruntów i budynków pociąga za sobą konieczność zmiany całego systemu danych ewidencji gruntów i budynków, a w konsekwencji wymusza dokonanie zmian w systemach teleinformatycznych służących do prowadzenia tej bazy w skali całego kraju przez wszystkie organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków. Natomiast nowa funkcjonalność dotyczyć będzie relatywnie niewielkiej części terytorium Polski i będzie wykorzystywana jedynie przez kilkunastu starostów (prezydentów miast). W przypadku pozostałej części kraju wyżej wymieniona pozycja, z założenia będzie pozostawała niewypełniona.

Bardziej efektywnym środkiem służącym zapewnieniu dostępu do pełnej i rzetelnej informacji o lokalizacji nieruchomości w pasach technicznym lub ochronnym wydaje się ingerencja legislacyjna polegająca jedynie na uszczegółowieniu przepisów *ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej* (Dz. U. z 2013 r. poz. 934 z późn. zm.), a także uzupełnienie tych przepisów o sposób publikacji zarządzeń, o których mowa w art. 36 ust. 5 tej ustawy.

Wydaje się bowiem, iż osiągnięcie zakładanego efektu możliwe jest przy współpracy administracji morskiej i organów służby geodezyjnej i kartograficznej poprzez zastosowanie innych rozwiązań technicznych niż modyfikacja modelu pojęciowego danych ewidencji gruntów i budynków.

Pomimo tego, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa przeanalizuje możliwość wprowadzenia do ewidencji gruntów i budynków informacji o lokalizacji nieruchomości na terenie o szczególnym reżimie prawnym (np. pas nadbrzeżny, teren górniczy, teren zamknięty), która będzie mogła być wykorzystywana przez większą liczbę starostów.

Z *Informacji NIK* wynika również, że organy gospodarujące nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, położonymi w obrębie morskiego pasa nadbrzeżnego, niejednokrotnie nie wypełniały obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 2 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, z późn. zm.)*, zwanej dalej: „*ugn*”. Przepis stanowi, że w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach morskiego pasa nadbrzeżnego wymagane jest porozumienie z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej, w razie:

- 1) sprzedaży, oddawania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę - na obszarze pasa technicznego;
- 2) sprzedaży lub oddawania w użytkowanie wieczyste - na obszarze pasa ochronnego.

Oznacza to, że organy gospodarujące mieniem publicznym (stanowiącym własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego) w przypadku sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste lub udostępnienia nieruchomości położonych w morskim pasie nadbrzeżnym, zobowiązane są do zawarcia porozumienia z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej w sprawie dokonania powyższych czynności. Redakcja przepisu art. 19 ust. 2 *ugn* wyraźnie wskazuje, że wymóg porozumienia jest warunkiem podjęcia czynności prawnych mających na celu zbycie bądź udostępnienie nieruchomości z zasobu publicznego. Zatem *a contrario* nie można zbyć, wynająć bądź wydzierżawić nieruchomości bez zawarcia stosownego porozumienia. Ponadto w przepisie art. 19 ust. 3 *ugn* rozstrzygnięto, że w przypadku naruszenia ww. obowiązku strony umowy ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Wydaje się zatem, że przepis należy zabezpiecza przed występowaniem nieprawidłowości. Jednakże z uwagi na wykazane przez NIK liczne przypadki nieprzestrzegania obowiązku określonego w art. 19 ust. 2 *ugn* resort rozważy wzmocnienie kompetencji właściwego terytorialnie organu administracji morskiej (dyrektorów urzędów morskich) mające na celu zapewnienie racjonalnego zagospodarowania pasa nadbrzeżnego, o którym mowa w art. 36 *ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 934, z późn. zm.)*. Zasadne wydaje się rozważenie zastąpienia formy „porozumienia” obowiązkiem uzyskania „pozwolenia” organu administracji morskiej na sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste lub udostępnienie nieruchomości publicznych, położonych w morskim pasie nadbrzeżnym.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że z *Informacji NIK* wynika, iż organy gospodarujące nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego wskazywały na problemy związane z ustaleniem, czy dana nieruchomość będąca przedmiotem obrotu usytuowana jest w obrębie pasa nadbrzeżnego. Należy podkreślić, że sposób wyznaczenia i prezentacji graficznej pasa nadbrzeżnego ustalono w oparciu o *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic (Dz. U. z 2003 r. Nr 89, poz. 820, z późn. zm.)*. Zatem można rozważyć skierowanie wniosku do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, dotyczącego wprowadzenia zmian, które mogłyby ułatwić organom administracji publicznej identyfikowanie nieruchomości położonych w obszarze morskiego pasa nadbrzeżnego.

Ponadto, biorąc pod uwagę, że w dniu 28 czerwca 2015 r. weszła w życie *ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*, należy zauważyć, że przedstawiona w załączniku nr 2 informacja dotyczy stanu prawnego przed ww. nowelizacją *ustawy - Prawo budowlane*.

z powołaniem



Z upoważnienia
MINISTRA
~~INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA~~

Kazimierz Smoliński
Sekretarz Stanu



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LSZ.410.007.00.2015
P/15/099

Warszawa, 1 marca 2016 r.

Opinia

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Infrastruktury
i Budownictwa przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli pn. „Nadzór nad inwestycjami
w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych”.**

Minister Infrastruktury i Budownictwa wskazał, że proponowana zmiana przepisu rozporządzenia dotycząca określenia maksymalnej granicy obszaru analizowanego jest niezasadna i ryzykowna z punktu widzenia oceny konstytucyjności norm rozporządzenia. Jednocześnie podkreślił, że w projekcie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidziano zmianę upoważnienia ustawowego w art. 61 ust. 7, poprzez wskazanie w nim wprost, że rozporządzenie określać ma wielkość i sposób wyznaczania obszaru analizowanego. Wniosek NIK dotyczący kontynuacji działań legislacyjnych w zakresie zmiany przepisów rozporządzenia odnosił się zarówno do przepisów rangi ustawowej jak i przepisów wykonawczych.

Zaznaczenia wymaga, że stan prawny przedstawiony w załączniku nr 2 do Informacji o wynikach kontroli dotyczy okresu objętego kontrolą.

Zaakcentowania wymaga, że przedłożone stanowisko przemawia za trafnością treści zawartych w Informacji, np.:

- przewidywana jest kontynuacja prac nad kompleksową reformą procesu inwestycyjno-budowlanego, w tym w zakresie regulacji planowania i zagospodarowania przestrzennego, w celu m.in. zwiększenia pokrycia Polski miejscowymi planami oraz ograniczenia lokalizowania inwestycji w oparciu o decyzję administracyjną,
- przeanalizowany zostanie, w trakcie prac nad zmianą przepisów budowlanych, wniosek NIK dotyczący wyeliminowania możliwości nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, po zapłaceniu przez inwestora kary z tytułu jego użytkowania bez pozwolenia,
- podjęte zostaną działania ułatwiające dostępność danych o lokalizacji nieruchomości w pasie nadbrzeżnym,
- przeanalizowane zostanie wzmocnienie kompetencji właściwego terytorialnie organu administracji morskiej, w celu zapewnienia racjonalnego zagospodarowania pasa nadbrzeżnego.