



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DPG.430.4.2026

LGD. 430.7.2025

Nr ewid. 93/2025/P/25/053/LGD

Informacja o wynikach kontroli

SAMOWOLE BUDOWLANE W MIEJSCOWOŚCIACH ATRAKCYJNYCH TURYSTYCZNIE W WOJEWÓDZTWIE POMORSKIM

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor

Pomorskiej Delegatury NIK w Gdańsku

Tomasz Słaboszowski

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, maj 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	7
3. Synteza	9
4. Wnioski	14
5. Ważniejsze wyniki kontroli	15
5.1. Identyfikowanie oraz przeciwdziałanie przez gminy samowolom budowlanym na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz usuwanie ich skutków	15
5.2. Działania gmin dotyczące samowoli budowlanych w zakresie kształtowania ładu przestrzennego	32
5.3. Działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie.....	36
6. Załączniki	54
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	54
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych	75
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	93
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	94

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

K.p.a.	ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691)
Kształtowanie ładu przestrzennego	uksztalowanie przestrzeni, tworzące harmonijną całość oraz uwzględniające w podporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz koncepcyjno-estetyczne
Miejscowości atrakcyjne turystycznie lub tereny atrakcyjne turystycznie	Położone w gminach z dostępem do morza, jezior, rzek, terenów chronionych krajobrazowo i przyrodniczo, które to cechy powodują zainteresowanie turystów i wzmożony ruch turystyczny; Krokowa, Władysławowo, Karsin, Kościerzyna gmina wiejska, Brusy i Chojnice gmina wiejska
MPZP	miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego
PINB lub Powiatowy Inspektorat	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego
Powiatowy Inspektor	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
Prawo ochrony środowiska	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.)
Samowole budowlane	obiekty realizowane lub wybudowane bez wymaganego zgłoszenia lub pozwolenia na budowę
Studium	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
Tymczasowe obiekty budowlane	obiekty budowlane przeznaczone do czasowego użytkowania w okresie krótszym od ich trwałości technicznej, przewidziane do przeniesienia w inne miejsce lub do rozbiórki, a także obiekty budowlane niepołączone trwale z gruntem
Ustawa o gospodarce nieruchomościami lub UGN	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)

Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.)
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)
Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych	ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707 ze zm.)
Ustawa o samorządzie gminnym	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
Ustawa o utrzymaniu czystości	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733)
WINB	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego
Wójt	adekwatnie - burmistrz

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie przeciwdziałają samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie w województwie pomorskim?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania gminy dotyczące samowoli budowlanych w zakresie kształtowania ładu przestrzennego były skuteczne, rzetelne i prawidłowe?
2. Czy gminy prawidłowo, rzetelnie i skutecznie identyfikowały oraz przeciwdziałają samowolom budowlanym na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz usuwały ich skutki?
3. Czy działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie były prawidłowe i rzetelne i skuteczne?

Jednostki kontrolowane

Sześć urzędów gmin, trzy starostwa powiatowe oraz trzy PINB-y

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2020 r. do 26 sierpnia 2025 r.

Samowole budowlane są od lat problemem w przestrzeni publicznej. Zmiana preferencji w zakresie turystyki krajowej powoduje, że wzrasta zapotrzebowanie na wypoczynek w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie realizowany w formie rekreacji indywidualnej. Jedną z jej form jest wypoczynek w budynkach lub obiektach tymczasowych znajdujących się w sąsiedztwie terenów o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych. Rosnące zapotrzebowanie sprawia, że zabudowywane są kolejne nieruchomości, często niezgodnie z przepisami oraz w miejscach niepodłączonych do infrastruktury zapewniającej dostawę mediów i odbiór odpadów (w tym rozmieszczane są obiekty pozornie tymczasowe, tzw. domki holenderskie).

Mimo, że udział turystyki w degradacji środowiska przyrodniczego szacuje się na 5–7% (udział przemysłu to 40%, rolnictwa 15%), to koncentracja wyjazdów turystycznych w obszarach o najwyższej atrakcyjności powoduje znaczną degradację środowiska, w tym obniżanie ich walorów przyrodniczych i krajobrazowych będących źródłem tej atrakcyjności. Tym samym zakłócona zostaje równowaga między potrzebą ochrony środowiska a użytkowaniem tych terenów na potrzeby turystyczne, co jest sprzeczne z zasadą zrównoważonego kształtowania ładu przestrzennego. Zasięg i liczba samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie, które nie są przeznaczone pod zabudowę, w ostatnim czasie staje się coraz istotniejszym problemem. O jego skali świadczą liczba doniesień prasowych dotyczących tego zjawiska.

Wzrostowi liczby samowoli budowlanych nie towarzyszy zwiększenie zaangażowania organów nadzoru budowlanego, które zwłaszcza na obszarach presji turystycznej powinny przeprowadzać kontrole legalności realizowanych inwestycji. Rozwiązanie problemu wzrostu liczby samowoli budowlanych niewątpliwie wymaga współdziałania wielu instytucji i podjęcia działań systemowych.

W związku z powyższym Najwyższa Izba kontroli podjęła z własnej inicjatywy niniejszą kontrolę, której celem było dokonanie oceny czy w latach 2020-2025 organy administracji publicznej skutecznie i prawidłowo przeciwdziałają samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie w województwie pomorskim.

2. OCENA OGÓLNA

**Brak skutecznego
przeciwdziałania
samowolom
budowlanym
na terenach
atrakcyjnych
turystycznie**

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli skontrolowane organy administracji publicznej, gminy, powiaty i powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie podejmowały skutecznych działań w zakresie zapobiegania samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie w województwie pomorskim. Na terenie wszystkich sześciu objętych kontrolą gmin, w ramach prób wytypowanych w trakcie kontroli, ujawniono 104 podejrzenia samowoli budowlanych. Niemniej jednak skala problemu jest większa, co obrazują chociażby wyniki inwentaryzacji przeprowadzonych z powietrza terenów dwóch gmin (Krokowa i Władysławowo), na skutek których zidentyfikowano ponad tysiąc przypadków potencjalnych samowoli. Podkreślenia wymaga fakt, iż nieprawidłowości ujawniono również na działkach będących własnością gminy. Żaden ze skontrolowanych podmiotów nie poczuwał się do odpowiedzialności w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych a przez to do przeciwdziałania ich powstawaniu, pomimo posiadania prawnie przewidzianych narzędzi w tym zakresie. Możliwości takie istnieją na tle nałożonych na te jednostki, według kompetencji, zadań w obszarze ładu przestrzennego, przestrzegania Prawa budowlanego, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, jak również zasady współdziałania organów administracji publicznej.

Działania podejmowane przez organy wykonawcze gmin nie były skuteczne, gdyż nie miały charakteru systemowego, opartego na rzetelnej wymianie informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędów gmin co do obiektów mogących stanowić samowole budowlane. Pomimo świadomości organów gmin o występowaniu na ich terenach obszarów o podwyższonych walorach turystycznych i możliwości występowania na nich zwiększonej presji inwestycyjnej i turystycznej, nie identyfikowano ryzyk i nie planowano działań związanych z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich wykrywaniem na terenach atrakcyjnych turystycznie. W konsekwencji działania takie nie były również określane w regulacjach wewnętrznych urzędów. Jedyne działania gmin, jakie były podejmowane ograniczały się do jednostkowych przypadków składania zawiadomień do organów nadzoru budowlanego o możliwości wystąpienia samowoli budowlanej. Zaniechania gmin w tym obszarze prowadziły do nieuprawnionego ingerowania w ład przestrzenny oraz stwarzania zagrożeń dla przyrody i środowiska.

Również działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego w zakresie przeciwdziałania samowolom

budowlanym nie były skuteczne. W starostwach nie planowano kontroli w obszarze samowoli budowlanych, skutkiem czego nie prowadzono ich wcale albo miały charakter doraźny, dotyczący głównie realizacji obowiązku rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych i nie zawsze były rzetelne.

Ograniczony nadzór starostów nad wykorzystaniem gruntów rolnych na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa przyczynił się przy tym do wykorzystywania gruntów rolnych niezgodnie z ich przeznaczeniem, tj. do rozmieszczania na nich tymczasowych obiektów budowlanych służących rekreacji indywidualnej.

Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie przeciwdziałali skutecznie powstawaniu samowoli budowlanych, nie przeprowadzając kontroli służących ich wykrywaniu. Podejmowane działania miały charakter wyłącznie reaktywny, wynikający z otrzymywanych informacji. Ich zakres był niewspółmierny do zidentyfikowanej potencjalnej skali zjawiska samowoli budowlanych.

Ponadto, postępowania w ujawnionych przypadkach samowoli budowlanych były prowadzone przewlekłe, a decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów tymczasowych nie były egzekwowane. Powyższe wraz z niepodejmowaniem przez PINB kontroli, uniemożliwiało skuteczne przeciwdziałanie samowolom budowlanym i sprzyjało wzrostowi ich liczby oraz legalizacji w trybie uproszczonym dotyczącej sytuacji, gdy od budowy upłynęło co najmniej 20 lat, co pozwalało uniknąć standardowej procedury i opłaty legalizacyjnej.

3. SYNTEZA

**Ograniczone działania
gmin w zakresie
identyfikacji
i przeciwdziałania
powstawaniu
samowoli
budowlanych**

Działania gmin w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania powstawaniu samowolom budowlanym pozostawały ograniczone i w przeważającym zakresie sprowadzały się jedynie do składania zawiadomień do organów nadzoru budowlanego.

Niemniej jednak liczba tych zawiadomień była nieadekwatna do potencjalnej skali problemu nielegalnej zabudowy terenów atrakcyjnych turystycznie zidentyfikowanej na przykładzie dwóch nadmorskich gmin – Władysławowa i Krokowej. Gminy te w 2024 r. dokonały częściowej inwentaryzacji zagospodarowania terenów położonych na swoich obszarach, na skutek której zidentyfikowano 1044 przypadków potencjalnych samowoli, co skutkowało złożeniem w 2025 r. łącznie 567 zgłoszeń do właściwych organów nadzoru budowlanego, podczas gdy w latach 2020-2024 (przed wykonaniem ww. inwentaryzacji), gminy te złożyły łącznie 47 takich zgłoszeń.

**Brak dostrzegania
możliwości
identyfikowania
samowoli**

Gminy nie dostrzegały możliwości identyfikowania samowoli budowlanych i podejmowania w tym względzie działań na tle prawnie przypisanych im kompetencji i obowiązków dotyczących ochrony środowiska i przyrody, zapewnienia porządku i czystości, ustalania i pobierania opłat i podatków lokalnych, w tym od nieruchomości, a także ładu przestrzennego.

Zaniechania w tym zakresie przyczyniały się do sytuacji, w której identyfikacja samowoli była tak opóźniona, iż powstawała możliwość przeprowadzenia legalizacji samowoli w postępowaniu uproszczonym, w trybie art. 49i ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, tj. bez względu na obowiązujące ograniczenia i zakazy zabudowy oraz z uniknięciem opłaty legalizacyjnej. [str. 17-22]

**Kontrole w zakresie
porządku i ochrony
środowiska nie
ujawniały
potencjalnych
samowoli**

Pracownicy urzędów gmin przeprowadzali okresowe kontrole realizacji wywozów odpadów komunalnych, zawierania umów z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie wywozu nieczystości płynnych z przydomowych oczyszczalni i zbiorników bezodpływowych (z wyjątkiem jednej gminy w latach 2020 – 2023), na podstawie prowadzonej w gminie ewidencji. Niemniej jednak w żadnym przypadku nie weryfikowano czy kontrolowana nieruchomość widniała w Ewidencji Gruntów i Budynków. W związku z powyższym dochodziło do sytuacji, w których pracownicy urzędu przeprowadzali kontrole bezodpływowych zbiorników i oczyszczalni przydomowych na obiektach nieuwidoczniionych w żadnej ewidencji, stanowiących samowole budowlane.

**Samowole budowlane
nie objęte kontrolami
w zakresie ich wpływu
na środowisko**

W konsekwencji niewystarczających działań w zakresie gospodarki nieczystościami i działań gmin mających na celu ochronę środowiska naturalnego przed wpływem nielegalnej zabudowy stwierdzono m.in., że:

- w przypadku 18 samowoli budowlanych zlokalizowanych na terenie jednej z gmin, w urzędzie tej gminy nie dysponowano informacjami o sposobie gromadzenia i usuwania nieczystości ciekłych na ww. nieruchomościach, które nie były podłączone do sieci kanalizacyjnej;
- w przypadku trzech przeprowadzanych przez wójta jednej z gmin kontroli posiadania umów i dowodów uiszczania opłat za usługi wywozu nieczystości ciekłych, samowoli budowlanych, pomimo stwierdzenia przez wójta, iż właściciele nieruchomości nie zawarli umowy na odbiór nieczystości ciekłych, nie podjęto działań związanych ze zorganizowaniem opróżniania zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków. [str. 19-26]

**Brak przepływu
informacji m.in.
przyczyną
uszczerpcenia
dochodów gmin**

W urzędach gmin w części przypadków, w których otrzymano z PINB informacje o dokonaniu legalizacji uproszczonej obiektów podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, co umożliwiło naliczenie takiego podatku pomimo braku zgłoszenia przez właściciela obiektu do opodatkowania, nie naliczono i nie pobierano podatków od tych nieruchomości. W części przypadków poprzestawano na naliczeniu tego podatku jedynie za rok, w którym otrzymano taką informację z PINB, nie naliczając podatku za okres do pięciu lat wstecz, tj. okres nie objęty przedawnieniem podatkowym. [str. 26-30]

**Nierzetelne
sprawowanie nadzoru
nad nieruchomościami
gminnymi**

W zakresie nadzoru nad gospodarowaniem nieruchomościami gminnymi przekazywanymi na podstawie art. 13 UGN w dzierżawę i użyczenie, z przeznaczeniem głównie na cele produkcji rolnej oraz prowadzenia działalności gospodarczej istnieje możliwość identyfikacji przez gminy samowoli budowlanych. I tak w skutek niewystarczającego nadzoru wynikającego z braku kontroli w zakresie zgodności wykorzystania nieruchomości z MPZP i warunkami zawartymi w umowach:

- w gminie Władysławowo, dopuszczono do zlokalizowania na dzierżawionej działce gminnej czterech tymczasowych obiektów budowlanych pomimo zakazu wynikającego z obowiązującego na tym terenie MPZP,
- w gminie Chojnice zawarto umowy dzierżawy na cele niezgodne z MPZP oraz nieegzekwowano od dzierżawców zapisów zawartych umów w zakresie sposobu wykorzystania nieruchomości gminnych, na skutek czego doszło do ich wykorzystywania niezgodnie z zawartymi umowami i wznoszenia na nich samowoli budowlanych. [str. 30-34]

**W dokumentach
planistycznych
identyfikowano tereny
atrakcyjne
turystycznie**

W gminach opracowywano strategiczne dokumenty planistyczne w zakresie kształtowania zagospodarowania terenu, wskazując obszary atrakcyjne turystycznie. Zagospodarowanie przestrzeni regulowano m.in. poprzez sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które jako akty prawa miejscowego określają przeznaczenie terenu, zasady zagospodarowania i zabudowy w odniesieniu do granic działek ewidencyjnych. MPZP objętych zostało od 0,8% do 99% terenów kontrolowanych gmin. Ponadto kwestie sposobu zagospodarowania terenu regulowano poprzez wydawanie decyzji w sprawach warunków zabudowy. [str. 34-36]

**Brak rozwiązań
organizacyjnych
umożliwiających
programowe działanie
w zakresie
przeciwdziałania
i identyfikacji
samowoli
budowlanych**

W skontrolowanych urzędach, pomimo świadomości występowania zwiększonej presji inwestycyjnej na terenach atrakcyjnych turystycznie i przyrodniczo, nie programowano działań, w oparciu o które możliwe było identyfikowanie terenów szczególnie narażonych na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntu lub zaburzenia ładu przestrzennego powodowane samowolami budowlanymi. Problemów związanych z nielegalną zabudową na terenach atrakcyjnych turystycznie nie uwzględniano w przeprowadzanych analizach ryzyka w ramach kontroli zarządczej, a w konsekwencji nie opracowano dokumentów, zarządzeń, procedur bądź instrukcji umożliwiających identyfikację i przeciwdziałanie samowolom budowlanym. [str. 36-38]

**Pasywne podejście
starostów do
samowoli
budowlanych**

Działania starostów w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym również nie były skuteczne. W starostwach nie podejmowano czynności zmierzających do współpracy z innymi organami w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym na terenach atrakcyjnych turystycznie, nie uzgadniając planów kontroli i nie prowadząc wspólnych działań kontrolnych na podstawie art. 85 pkt 1 Prawa budowlanego. W okresie objętym kontrolą w starostwach nie planowano kontroli przestrzegania przepisów prawa budowlanego (o których mowa w art. 81 ust. 1 Prawa budowlanego) w sprawach obiektów zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie. Podejmowane działania w ww. zakresie miały charakter doraźny. Kontrole dotyczyły głównie terminowości rozbiórki (przy czym kontrole pięciu obiektów przeprowadzono po upływie od 92 dnia do 1351 dni od wyznaczonego terminu rozbiórki) lub przeniesienia w inne miejsce obiektu tymczasowego w deklarowanym w zgłoszeniu przez inwestora terminie. [str. 38-41]

**Nieprawidłowości
w zakresie ochrony
gruntów rolnych**

W zakresie ochrony gruntów rolnych położonych w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie przed zmianą ich przeznaczenia starostowie przeprowadzali w ciągu roku pojedyncze kontrole w terenie pod kątem zmiany przeznaczenia tych gruntów bez wymaganej zgody lub nie przeprowadzali ich wcale. [str. 41-44]

Nadzór nad nieruchomościami Skarbu Państwa i powiatu	W starostwach na ogół prawidłowo udostępniano nieruchomości Skarbu Państwa, jak i nieruchomości z zasobu powiatów. W jednym ze starostw jednak nierzetelnie sprawowano nadzór i kontrolę nad prawidłowością wykorzystania udostępnionych nieruchomości zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie. [str. 44-45]
Realizacja przez starostwa obowiązków informacyjnych dotyczących obiektów budowlanych	W starostwach, w przeważającej większości przypadków prawidłowo rejestrowano i przekazywano dane dotyczące wydawanych pozwoleń na budowę i przyjętych zgłoszeń robót budowlanych na podstawie art. 82b ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, do organu wyższego stopnia oraz do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a na podstawie art. 82b ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego przekazywano kopie decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów Prawa budowlanego do właściwego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Podobnie realizowano obowiązki w zakresie art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego, poprzez przekazywanie właściwemu wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta albo organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę oraz kopii określonych zgłoszeń budowy. Jednakże, starostowie nie byli zobligowani do przekazywania gminom informacji w zakresie pozostałych przyjętych zgłoszeń robót budowlanych oraz lokalizacji tymczasowych obiektów budowlanych, na skutek czego w urzędach gmin nie dysponowano wiedzą o istnieniu wszystkich obiektów budowlanych, podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Sprzyjało to zarówno unikaniu opodatkowania przez właścicieli tych nieruchomości oraz utrudniało gminom identyfikację potencjalnych samowoli budowlanych, będących przedmiotem deklaracji podatku od nieruchomości. [str. 44-45]
Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia rejestrów i przekazywania dokumentów	W zakresie prowadzenia rejestrów i przekazywania informacji o wydanych pozwoleniach i przyjętych zgłoszeniach ujawniono trzy nieprawidłowości w dwóch z trzech kontrolowanych starostwach powiatowych. Nieprawidłowości dotyczył niewprowadzenia do rejestru dat wydania pozwoleń i przyjęcia zgłoszeń oraz nieprzekazania właściwemu organowi decyzji, postanowień i zgłoszeń. [str. 45-46]
PINB nie planowały kontroli w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych	W latach 2020-2025 powiatowi inspektorzy (za wyjątkiem PINB w Kościerzynie), nie tworzyli planów kontroli w zakresie samowoli budowlanych, ograniczając się do tworzenia planów kontroli utrzymania obiektów i zrealizowanych budów (w oparciu o wydane pozwolenie na budowę bądź zgłoszenie robót budowlanych). Powiatowi inspektorzy wskazywali na niewystarczające zasoby kadrowe inspektoratów do terminowego realizowania wszystkich zadań. Powiatowi inspektorzy nie inicjowali działań w zakresie aktywnej identyfikacji samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie. Niejednolicie podchodzono do otrzymywanych zgłoszeń w zakresie samowoli budowlanych, szczególnie w

zakresie tymczasowych obiektów budowlanych służących rekreacji indywidualnej. Ograniczona liczba kontroli skutkowałą legalizacjami uproszczonymi w miejscach, w których MPZP lub inne regulacje związane m.in. z ochroną przyrody wykluczały zabudowę. W zakresie działań powiatowych inspektoratów dotyczących ograniczenia samowoli budowlanych stwierdzono m.in.: wielokrotne przedłużenia terminu obowiązku usunięcia braków i nieścisłości projektowych co wydłużało postępowanie administracyjne nawet do 55 miesięcy, niewszczywanie postępowań administracyjnych w sprawie legalności posadowienia tymczasowych obiektów budowlanych; przeprowadzanie kontroli przez pracowników bez wymaganych uprawnień; niepodjęmowanie działań w celu identyfikacji samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie. [str. 46-49]

**Nie zawsze
prawidłowa i rzetelna
realizacja działań PINB**

W okresie objętym kontrolą powiatowi inspektorzy, w ramach działań mających na celu doprowadzenie samowoli budowlanych do stanu zgodności z obowiązującymi przepisami, prowadzili postępowania administracyjne, w wyniku których wydawano postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych dotyczących samowoli budowlanych w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie, legalizacji samowoli budowlanych z uiszczeniem opłaty legalizacyjnej oraz legalizacji uproszczonej. Niemniej jednak w zakresie powyższych postępowań stwierdzono m.in.: wydawanie postanowień o wstrzymaniu budowy ze zwłoką sięgającą od 12 do 613 dni; braki formalne w wydawanych postanowieniach o wstrzymaniu robót; prowadzenie postępowań administracyjnych z naruszeniem trybów i terminów określonych w K.p.a; wydawanie decyzji legalizacyjnych pomimo braku kompletności dokumentów; nieprzekazanie staroście kopii postanowień o ustaleniu opłaty legalizacyjnej; niewszczywanie postępowań egzekucyjnych; nienakładanie grzywien w celu przymuszenia po weryfikacji w terenie realizacji nakazu rozbiórki i stwierdzeniu, że zobowiązani nie wykonali obowiązków wynikających z wystawionych tytułów wykonawczych; wielokrotne wydawanie zgody na zmianę terminu wykonania rozbiórek obiektów budowlanych. [str. 49-54]

**PINB nie podejmowali
współpracy z innymi
organami**

Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego w ograniczony sposób podejmowali współpracę z innymi organami. Nie zawierali porozumień z innymi organami i instytucjami dotyczących współpracy w zakresie przestrzegania przepisów prawa budowlanego, w tym zapobiegania samowolom budowlanym. Ponadto, plany kontroli w zakresie samowoli budowlanych nie były uzgadniane z innymi organami, a organy takie poza sporadycznymi przypadkami nie uczestniczyły w prowadzonych działaniach kontrolnych. [str. 54-55]

4. WNIOSKI

**Wniosek
de lege ferenda
do Ministra Finansów
i Gospodarki**

Wprowadzenie w §6 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Finansów z 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych* obowiązku przekazywania przez organy architektoniczno-budowlane przyjętych zgłoszeń budowy obiektów podlegających opodatkowaniu na podstawie *ustawy o podatkach i opłatach lokalnych* organom podatkowym właściwym w sprawach podatku od nieruchomości.

Wprowadzenie takiej regulacji umożliwiłoby gminom przeciwdziałanie unikania opodatkowania przez właścicieli nieruchomości objętych takim zgłoszeniami oraz ułatwienie identyfikacji potencjalnych samowoli budowlanych, będących przedmiotem deklaracji podatku od nieruchomości.

**Wójtowie
i burmistrzowie**

Wprowadzenie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie podejrzeń samowoli budowlanych w związku z wykonywaniem zadań dotyczących m.in:

- opodatkowania podatkiem od nieruchomości,
- przyłączania do gminnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz objęcia gminnym system odbioru odpadów komunalnych,
- kontroli realizacji obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości,
- wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu;

uwzględniających przy realizacji tych zadań ryzyk związanych z powstawaniem samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz zapewniających przepływ i wykorzystanie w urzędzie informacji o samowolach budowlanych otrzymanych od innych podmiotów i organów oraz własnych danych o podejrzeniu samowoli.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. IDENTYFIKOWANIE ORAZ PRZECIWDZIAŁANIE PRZEZ GMINY SAMOWOLOM BUDOWLANYM NA TERENACH ATRAKCYJNYCH TURYSTYCZNIE ORAZ USUWANIE ICH SKUTKÓW

Gminy nie podejmowały wystraszających działań w zakresie skutecznego przeciwdziałania samowolom budowlanym na swoim terenie. Podejmowane działania nie miały charakteru systemowego, ograniczały się do składania zawiadomień do organów nadzoru budowlanego o możliwości wystąpienia samowoli budowlanej. Nie dostrzegano możliwości identyfikacji samowoli budowlanych w zakresie wynikającym z realizacji zadań dotyczących zapewnienia porządku i czystości oraz ustalania i pobierania podatku od nieruchomości. Nie w pełni rzetelnie sprawowano nadzór nad sposobem zagospodarowania i wykorzystywania nieruchomości gminnych, w tym nieruchomości przekazanych w najem bądź dzierżawę, bowiem polegał on na doraźnych inspekcjach lub nie był sprawowany wcale.

**Skala zawiadomień
do PINB kierowanych
przez gminy**

W latach 2020-2025 skontrolowane gminy przekazały do właściwych PINB łącznie 656 zawiadomień w sprawach samowoli budowlanych, z tego gmina:

- Władysławowo – 475 w latach 2020-2025 r. (do 14 sierpnia),
- Krokowa – 139 w latach 2020-2025 (do 15 lipca),
- Chojnice – 21 w latach 2020-2025 (do 22 sierpnia),
- Kościerzyna – 17 w latach 2020-2025 (do 16 lipca),
- Brusy – trzy w latach 2021-2022,
- Karsin – jedno w 2025 r. (28 kwietnia 2025 r.)

**Skala samowoli
zidentyfikowanych
przez PINB**

Natomiast skala samowoli budowlanych zidentyfikowanych przez PINB w tych gminach w latach 2020-2025 przedstawiała się następująco:

- Władysławowo – 401 (wg. stanu na 28 maja 2025 r.),
- Krokowa – 1205 (wg. stanu na 09 maja 2025 r.),
- Chojnice – 26 (wg. stanu na 16 kwietnia 2025 r.),
- Kościerzyna – 273 (wg. stanu na 16 kwietnia 2025 r.),
- Brusy – 51 (wg. stanu na 05 maja 2025 r.),
- Karsin – 454 (wg. stanu na 11 czerwca 2025 r.).

**Potencjalna skala
samowoli**

W 2024 r. dwie z kontrolowanych gmin (Krokowa i Władysławowo) w wyniku współpracy z Samorządem Województwa Pomorskiego oraz Nadmorskim Parkiem Krajobrazowym uczestniczyły w inwentaryzacji

wybranych terenów chronionych¹ pod kątem ich zabudowy, utrzymania zadrzewień i zmiany rzeźby terenu, co skutkowało ujawnieniem łącznie ponad 2907 przypadków potencjalnych nieprawidłowości różnego rodzaju. W wyniku tej inwentaryzacji w części przeprowadzonej przez ww. gminy doszło do ujawnienia łącznie 1044 obszarów, na terenie których stwierdzono możliwość wystąpienia samowoli budowlanych – odpowiednio 432 i 612 takich przypadków w gminie Władysławowo i gminie Krokowa. Przełożyło się to na wzrost zarówno zawiadomień składanych przez gminy jak i liczbę rzeczywiście zidentyfikowanych przez PINB samowoli na ich terenie.

Pozostałe gminy tj. Kościerzyna, Karsin, Chojnice i Brusy nie podejmowały działań zmierzających do choćby zbadania potencjalnego zakresu problemu samowoli budowlanych na swoim terenie.

Co do zasady wójtowie/burmistrzowie w udzielanych w trakcie kontroli wyjaśnieniach wskazywali, że identyfikacja i przeciwdziałanie samowolom budowlanym nie jest zadaniem własnym gmin. Również w sytuacji, kiedy w gminie powołana była straż gminna, jej przedstawiciele nie zajmowali się przypadkami naruszenia prawa poprzez posadowienie/wznoszenie nielegalnych obiektów budowlanych.

**Nieprawidłowości
w procesie
identyfikacji
i przeciwdziałaniu
samowoli
budowlanych przez
gminy**

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych przez gminy na swoim terenie oraz podejmowania skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie ich powstawania dotyczyły m.in. nieewidencjonowania skarg we właściwym rejestrze, nierejestrowania pism kierowanych przez PINB, niepodejmowania działań w związku z informacjami uzyskanymi z PINB, nieidentyfikowania prawdopodobnych samowoli budowlanych, pomimo posiadanych informacji wskazujących na niezgodną z prawem wzniesienie lub posadowienie obiektu budowlanego. Brak prawidłowych i rzetelnych działań w tym zakresie mógł przyczynić się do sytuacji, w której identyfikacja samowoli była na tyle opóźniona, iż stwarzała możliwość przeprowadzenia legalizacji samowoli w postępowaniu uproszczonym.

Przykłady

Gmina Krokowa

W gminnym rejestrze skarg i wniosków nie zaewidencjonowano pięciu złożonych w latach 2020-2025 skarg dotyczących zagospodarowania terenu, samowoli budowlanych lub urbanistycznych oraz działalności urzędu lub osób trzecich w tym zakresie, co stanowiło o naruszeniu obowiązku wynikającego z art.

¹ W granicach: Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, Nadmorskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, Bielawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

254 K.p.a., a nadto § 51 ust. 2 i 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Krokowa.

W przypadku trzech (z 10 zbadanych) nieruchomości, Urząd Gminy nie zawiadomił niezwłocznie PINB w Kościerzynie o wzniesieniu na nich potencjalnych samowoli budowlanych (w postaci jednego budynku letniskowego na każdej działce), pomimo posiadania w tym zakresie uprawdopodobnionych informacji od 1 grudnia 2024 r., a ponadto pobierania od 2020 r. podatku od nieruchomości od tych obiektów. W rezultacie względem tych obiektów została przeprowadzona legalizacja uproszczona.

Gmina Kościerzyna

W przypadku jednego z czterech postępowań prowadzonych w urzędzie w trybie art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- przez 860 dni nie zawieszono postępowania pomimo spełnienia przesłanki określonej w art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. wobec uzyskania z PINB informacji o wszczęciu przez ten organ postępowania odnośnie ww. sprawy;
- następnie przez 180 dni nie podjęto żadnych działań związanych z zakończeniem postępowania, w tym wydania decyzji lub jego umorzeniem, pomimo otrzymania informacji dotyczących utrzymania w mocy wydanej przez PINB decyzji - działania takie podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po 1071 dni od daty jego wszczęcia i 1041 dni od upływu 7-dniowego terminu na wypowiedzenie się w sprawie przez stronę (tj. ostatniej czynności podjętej w sprawie przez urząd).

Stanowiło to naruszenie art. 35 K.p.a., zgodnie z którym sprawy powinny zostać załatwione bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

W przypadku sześciu z 20 badanych działek urząd nie weryfikował składanych przez podatników deklaracji w zakresie podatku od nieruchomości i pomimo posiadania wiedzy w zakresie możliwości pobierania podatku od nieruchomości od obiektów stanowiących samowole budowlane nie powiadamiał PINB, starosty oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska, o podejrzeniu identyfikacji takich obiektów.

Gmina Chojnice

Pomimo posiadania przez urząd wiedzy, o zlokalizowaniu na działce położonej w bezpośredniej bliskości jeziora Charzykowskiego, zabudowie złożonej z obiektów rekreacji indywidualnej, pozyskanej

w wyniku przeprowadzenia przez urząd kontroli 27 zbiorników bezodpływowych umiejscowionych w ww. lokalizacji, urząd nie zawiadamiał o tym fakcie organów nadzoru budowlanego. oraz za wyjątkiem jednego przypadku nie pobierał podatku od nieruchomości za domki rekreacji indywidualnej zlokalizowanej na ww. działce.

Gmina Brusy

W przypadku trzech działek (z 10 zbadanych), pomimo pobierania podatku (na podstawie deklaracji podatników, złożonych odpowiednio w 2001 r., 2007 r. i 2010 r.) od nieruchomości stanowiących samowole budowlane, niewidocznych w Ewidencji Gruntów i Budynków, urząd nie powiadamiał o tym PINB, starosty oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska, co powinien uczynić na podstawie zasady współdziałania organów administracji publicznej wyrażonej m.in. w art. 7b K.p.a. Ponadto w przypadku jednej z trzech działek tereny te stanowiły grunty rolne oraz nieużytki, na których budowa z zasady była znacznie ograniczona bądź niedopuszczalna.

Gmina Władysławowo

Pomimo zidentyfikowania już w 2022 r. (w trakcie wizji lokalnej prowadzonej przez pracowników zajmujących się w urzędzie wymiarem podatku od nieruchomości) obiektu stanowiącego samowolę budowlaną zlokalizowanego na gruntach rolnych nie zawiadomiono o ww. PINB, Starosty Powiatowego oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska. Brak przekazania PINB odpowiednio wcześniej informacji o identyfikacji przez urząd ww. samowoli budowlanej doprowadził do nabycia przez właścicieli uprawnień do legalizacji uproszczonej i wydania przez PINB w 2024 r. decyzji w tej sprawie.

Gmina Karsin

Postępowanie z pismami wpływającymi z PINB zawierającymi informacje o samowolach budowlanych na terenie gminy było niezgodne z przepisami załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych z dnia 18 stycznia 2011 r.² (§ 39 ust. 1 i 2 oraz 40 ust. 3) stanowiącymi, że rejestrowanie przesyłek wpływających w systemie tradycyjnym polega na umieszczeniu w rejestrze prowadzonym na nośniku papierowym m.in. daty wpływu

² Dz.U. Nr 14, poz. 67.

**Niepodejmowanie
przez gminy działań
mających na celu
ograniczenie wpływu
samowoli
budowlanych
na środowisko**

przesyłki do podmiotu, liczby porządkowej, wskazania, komu przydzielono przesyłkę; w szczególności mogą to być osoba, komórka organizacyjna lub właściwy adresat, natomiast pieczęć wpływu (odcisk pieczęci lub nadruk umieszczany na przesyłkach wpływających na nośniku papierowym) zawiera co najmniej m.in. datę wpływu. Ze sporządzonego przez urząd w trakcie kontroli zestawienia i przedłożonych kopii wybranych decyzji legalizacji uproszczonych otrzymanych przez urząd wynikało, że na blisko 100 spośród 368 pism wpływających z PINB do urzędu nie umieszczono daty wpływu i/lub jakiej osobie/komórce przydzielono przesyłkę.

W okresie objętym kontrolą w gminach obowiązywały uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku, określające szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości położonych w granicach administracyjnych gminy. W jednej z gmin zasady te nie zostały w całym okresie objętym kontrolą uregulowane w sposób prawidłowy.

Przykłady

Gmina Karsin

Wójt nie przedłożył Radzie Gminy projektu uchwały określającej w okresie od 1 stycznia 2020 r. do sierpnia 2024 r. częstotliwość opróżniania i wywozu nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych i z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków wymaganej na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym to do zadań wójta należy przygotowanie projektów uchwał rady gminy.

Częstotliwość opróżniania i wywozu ww. nieczystości określono w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Karsin wprowadzonego uchwałą Rady Gminy Karsin z dnia 25 września 2024 r.

Gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w większości przypadków objęci zostali wyłącznie właściciele nieruchomości, na których zamieszkiwali stali mieszkańcy gminy. Właściciele nieruchomości niezamieszkałych, w tym właściciele nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjne oraz prowadzących działalność gospodarczą, byli zobowiązani m.in. do zawarcia z podmiotem świadczącym na rzecz gminy usługi oczyszczania, umowy na wywóz nieczystości i odpadów.

Pracownicy urzędów gmin, przeprowadzając kontrolę sposobu wywozu nieczystości ciekłych i/lub wywozu odpadów komunalnych

z nieruchomości wykorzystywanych do celów rekreacyjnych i nieobjętych gminnym systemem zagospodarowania odpadów, nie analizowali pozyskiwanych danych dotyczących zabudowy kontrolowanych nieruchomości pod kątem jej legalności wskazując, iż obowiązek w tym zakresie nie wynikał ani z ogólnie obowiązujących aktów prawa ani też regulacji wewnętrznych obowiązujących w urzędach gmin.

W trzech na sześć skontrolowanych gmin w całym okresie objętym kontrolą obowiązywały uchwały rad gmin w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych oraz odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie byli obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy. W przypadku trzech gmin uchwały w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalniach ścieków i transportu nieczystości ciekłych obowiązywały jedynie w części okresu objętego kontrolą, w tym w przypadku jednej gminy uchwała została podjęta dopiero w toku kontroli. Regulacje te stwarzają możliwości organizowania wywozów zastępczych m.in. w przypadku braku dowodów opróżniania przydomowych zbiorników na nieczystości ciekłe, a zatem w przypadku ich nieuchwalenia zachodzi brak prawnych możliwości realizacji wywozów zastępczych. Ponadto, w jednej z ww. gmin w części okresu objętego kontrolą nie obowiązywała uchwała w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Przykłady

Brak obowiązywania regulacji, wymaganych art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, wynikał z nieprzedłożenia właściwej Radzie Gminy, wbrew obowiązkowi z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, przez:

- **Wójt Gminy Kościerzyna** projektu uchwały określającej górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalniach ścieków i transportu nieczystości ciekłych – w okresie od 2020 r. do dnia 3 czerwca 2025 r.;
- **Wójt Gminy Chojnice** projektu uchwały określającej górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub

osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalniach ścieków i transportu nieczystości ciekłych – w okresie od 2 stycznia 2020 r. do 26 lutego 2021 r.;

- **Wójt Gminy Karsin** projektu uchwały w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalniach ścieków i transportu nieczystości ciekłych – w okresie od 2020 r. do października 2023 r.;
- **Wójt Gminy Karsin** projektu uchwały w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, którzy nie byli obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, za usługi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi – w okresie od stycznia 2020 r. do sierpnia 2022 r.

Nieprawidłowości w zakresie działań gmin mających na celu ograniczenie wpływu samowoli budowlanych na środowisko naturalne dotyczyły nadto nieprzeprowadzania kontroli wywozu nieczystości i zawierania umów w tym zakresie.

Przykłady

Gmina Władysławowo

W przypadku 18 (z próby 40) samowoli budowlanych zlokalizowanych na terenie gminy, urząd nie dysponował informacjami o sposobie gromadzenia i usuwania nieczystości ciekłych na ww. nieruchomościach, które nie były podłączone do sieci kanalizacyjnej. Odnośnie siedmiu, z ww. 18, przypadków urząd posiadał informacje dotyczące posadowionych na nich samowolach budowlanych oraz w trzech posiadał wiedzę o zawartych umowach na wywóz odpadów komunalnych. We wszystkich wskazanych przypadkach właściciele nie złożyli zgłoszenia do ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków i nie podjęto skutecznych działań w celu wyegzekwowania tego zgłoszenia.

Gmina Karsin

W latach 2020-2023 wójt nie sporządzał planu prowadzenia kontroli posiadania umów i dowodów uiszczenia opłat za usługi wywozu nieczystości ciekłych oraz w ogóle nie prowadził kontroli w tym zakresie, pomimo obowiązków wynikających z art. 6 ust. 5aa w zw. z art. 6 ust. 5a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

W trzech przypadkach (dotyczących zidentyfikowanych przez PINB samowoli budowlanych) z 18 objętych badaniem, w których w wyniku

kontroli stwierdzono, iż właściciele nieruchomości nie zawarli umowy na odbiór nieczystości ciekłych, wójt nie podjął działań wynikających z art. 6 ust. 6 w zw. z art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości, w tym nie zorganizował opróżniania zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków.

Podmioty odpowiedzialne za sieci wodociągowe – kanalizacyjne na terenach kontrolowanych, gmin nie posiadały danych dotyczących liczby nieruchomości, na terenie których w latach 2020-2025 istniały samowole budowlane, a które zostały podłączone do sieci wodociągowej, bądź kanalizacji sanitarnej. Pomimo, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, przyłączenie do gminnej sieci wodno-kanalizacyjnej odbywa się na wniosek, którego nie weryfikuje się pod kątem legalności przyłączanego obiektu, to agregowanie takich informacji, w połączeniu z wynikami przeprowadzanych kontroli w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a następnie przekazywanie ich organom nadzoru budowlanego mogłoby stanowić ważny element w walce z nielegalną zabudową na terenach atrakcyjnych turystycznie i przyczynić się do znacznego ograniczenia legalizacji samowoli budowlanych w trybie uproszczonym. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, w której samowola zlokalizowana jest na terenie chronionym z uwagi na uwarunkowania przyrodnicze w tym m.in. na terenach i w otulinach parków krajobrazowych, bezpośrednim sąsiedztwie jezior i rzek.

Gminy nie współpracowały w sposób programowy i systemowy z organizacjami ekologicznymi i instytucjami zajmującymi się ochroną przyrody, za wyjątkiem doraźnej wymiany informacji z dyrekcjami parków krajobrazowych leżącymi na terenach kontrolowanych gmin, w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych i oceny ich wpływu na środowisko naturalne.

W okresie objętym kontrolą wójtowie/burmistrzowie nie wnioskowali do organów zewnętrznych o przeprowadzenie kontroli z zakresu ochrony środowiska i krajobrazu dotyczących terenów narażanych na presję inwestycyjną wynikającą z ich atrakcyjności turystycznej.

Ponadto z informacji pozyskanych przez NIK od Państwowej Inspekcji Sanitarnej w trakcie niniejszej kontroli wynika, że w latach 2020-2025 na terenie kontrolowanych gmin, nie przeprowadzano kontroli w zakresie wpływu samowoli budowlanych na środowisko, w tym zanieczyszczenia gleby i wód nieczystościami bytowymi.

W ww. okresie właściwe komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej nie prowadziły na terenie objętych kontrolą NIK gmin kontroli samowoli budowlanych pod kątem zagrożenia pożarowego lub innego, zgodnie ze

swoimi właściwościami. Wójtowie nie występowali do ww. komend o przeprowadzenie takich kontroli.

**Nieliczne kontrole
zgodności
zagospodarowania
nieruchomości z MPZP
oraz decyzjami
o warunkach
zabudowy**

Gminy nie prowadziły systemowych kontroli zgodności zagospodarowania przestrzennego z wydanymi decyzjami w tym zakresie oraz nie wnioskowały o przeprowadzenie takich kontroli do organów nadzoru budowlanego. W kontrolowanym okresie w trzech na sześć objętych kontrolą gmin podejmowano działania w zakresie określenia zgodności zagospodarowania nieruchomości na podstawie art. 35a lub art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W gminach Brusy, Władysławowo i Karsin nie prowadzono takich postępowań.

Przykłady

Gmina Krokowa

Urząd w latach 2022-2025 (do 18 czerwca) prowadził łącznie 12 postępowań administracyjnych na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z przypadkami występowania samowoli urbanistycznych:

- zmian zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym (art. 35a ww. ustawy) – cztery postępowania, z tego w trzech wydano decyzje w sprawie zakazu zagospodarowania terenu, a w jednym – postępowanie umorzono;
- zmian zagospodarowania terenu, która nie wymagała pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy (art. 59 ust. 3 ww. ustawy) - osiem postępowań, z tego trzy postępowania umorzono, w pozostałych wydano nakazy wstrzymania użytkowania terenu lub przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania.

Gmina Chojnice

W kontrolowanym okresie gmina nałożyła obowiązek przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania w przypadku samowolnej zmiany zagospodarowania terenu, w trybie art. 59 ust. 3 pkt 2 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sprawa dotyczyła dwóch działek w gminie, na których zlokalizowane były przyczepy kempingowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Z uwagi na niewywiązanie się z obowiązku nałożonego decyzją rozpoczęto postępowanie egzekucyjne i skierowano do strony upomnienie na podstawie art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu

egzekucyjnym w administracji³. Teren został przywrócony do stanu pierwotnego.

Gmina Kościerzyna

W badanym okresie w urzędzie, na skutek informacji zewnętrznych, przeprowadzono łącznie cztery kontrole w trybie art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – jedną w 2020 r. oraz trzy w 2022 r. W jednym przypadku do dnia zakończenia kontroli NIK nie doszło do wydania decyzji, a wyniku trzech wydano decyzje nakazujące przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania terenu. Decyzje te pomimo odwołania zostały utrzymane w mocy. W dwóch przypadkach sprawy nie zostały jednak jeszcze w pełni zakończone i były procedowane odpowiednio w Samorządowym Kolegium Odwoławczym oraz przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W przypadku jednej prawomocnej decyzji, zagospodarowanie przywrócono do stanu zgodnego z prawem.

Podatek od nieruchomości od samowoli budowlanych

Gminy nie weryfikowały czy budynki lub inne obiekty, od których pobierany był podatek od nieruchomości były wybudowane/zlokalizowane zgodnie z prawem.

Jedynie w gminie Krokowa podjęto działania mające na celu aktualizację zgromadzonych informacji podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości. M.in. w wyniku przeprowadzonego w 2021 r. na zlecenie Urzędu Gminy audytu geopodatkowego sporządzono 4182 raportów dotyczących nieruchomości i w związku z tym, w latach 2021-2025 urząd skierował do podatników 1901 wezwań w sprawach podatku od nieruchomości oraz wydał w tym zakresie 1653 decyzji podatkowych.

W badanym okresie urzędy nie uzyskiwały od starostów informacji w zakresie obiektów budowlanych realizowanych na terenie gminy na podstawie zgłoszenia. Urzędy nie występowały też do starostów o ww. informacje. Miało to wpływ na nieopodatkowanie nieruchomości zabudowanych na podstawie zgłoszenia, a dla których nie złożono stosownych deklaracji podatkowych.

Przykłady

Gmina Władysławowo

Dla 401 nieruchomości, na których w badanym okresie zidentyfikowano samowole budowlane (lub użytkowano je niezgodnie z przeznaczeniem), urząd ustalał podatek od

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 132.

nieruchomości - wydał łącznie 561 decyzji w tym zakresie, a kwota podatków od nieruchomości za obiekty samowoli budowlanej wyniosła łącznie 562,9 tys. zł

Gmina Karsin

Dla nieruchomości, dla których w badanym okresie PINB wydał decyzje o legalizacji uproszczonej, urząd ustalał i pobierał podatek od nieruchomości, w związku z wydaniem łącznie 649 decyzji lub złożeniem deklaracji w tym zakresie.

Odnosnie naliczenia podatku od nieruchomości od tzw. „domków holenderskich” i przyczep kempingowych urząd prowadził kontrole podatkowe, w których stwierdził, że:

- 34 obiekty były przyłączone do instalacji wodociągowej, elektrycznej, kanalizacyjnej oraz gazowej, do dnia zakończenia czynności kontrolnych od ww. obiektów budowlanych nie pobierano podatku od nieruchomości z uwagi na trwające postępowanie podatkowe;
- w odniesieniu do kolejnych 58 obiektów (których część posiadała zadaszenia, tarasy, dobudowane pomieszczenia np. łazienki, kuchnie, pokoje i stanowiły integralną część mieszkalną, a także były podłączone do mediów) w trakcie prowadzonego postępowania podatkowego zostało wszczęte uproszczone postępowanie legalizacyjne przez PINB, zakończone decyzjami o legalizacji (stanowiącymi podstawę użytkowania samowolnie wzniesionych budynków).

Gmina Kościerzyna

W przypadku 230 działek, na których zidentyfikowano w badanym okresie samowole budowlane, na 10 z nich usytuowano domki holenderskie/przyczepy kempingowe, z czego w przypadku dwóch nieruchomości gmina pobierała podatek od tego typu nieruchomości.

Gmina Chojnice

W zakresie ustalania i pobierania podatku od nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane lub użytkowanych niezgodnie z ich przeznaczeniem Wójt wyjaśnił, że fakt pobierania bądź niepobierania podatku od nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane został zweryfikowany i przeanalizowany w momencie otrzymania zapytania w trakcie kontroli NIK. Wcześniej komórka zajmująca się wymiarem podatku od nieruchomości nie posiadała wiedzy o samowolach budowlanych.

**Nierzetelne
wydawanie
i korygowanie decyzji
podatkowych**

Gmina Brusy

Spośród 51 samowoli budowlanych zidentyfikowanych na obszarze gminy, podatek od nieruchomości ustalono dla 17 z nich, tj. tych dla których PINB wystawił decyzje o legalizacji samowoli budowlanej. Gmina z tytułu ww. podatku w latach 2020-2025 (do 30 czerwca) uzyskała 9.112 zł

W czterech z sześciu gmin stwierdzono jednak nierzetelne wydawanie i korygowanie decyzji podatkowych pomimo posiadania danych uzasadniających naliczenie lub skorygowanie podatku, w tym na skutek uzyskania informacji z PINB o legalizacji uproszczonej.

Przykłady

Gmina Krokowa

Wójt nie wydawał skorygowanych, w związku z art. 68 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa⁴, decyzji określających właściwą wysokość podatku od zabudowy letniskowej, której funkcja rekreacyjna została potwierdzona w decyzjach legalizacyjnych wydanych przez PINB, których kopie przekazano do urzędu. I tak, na 10 zbadanych nieruchomości, w przypadku:

- czterech budynków naliczeń podatku od nieruchomości dokonano, od roku, w którym otrzymano informację z PINB o ich legalizacji, pomijając lata poprzednie, w których istniała. Naliczeń za te lata dokonano w trakcie kontroli NIK,
- dwóch naliczenia prawidłowej stawki podatku od nieruchomości za lata 2020-2025 wydane zostały w dniu 1 lipca 2025 r., w trakcie kontroli NIK.

Gmina Władysławowo

Urząd nie podejmował działań, w celu naliczenia podatku od nieruchomości jednej z 10 badanych spraw, pomimo zidentyfikowania już w 2022 r. (w trakcie wizji lokalnej prowadzonej przez pracownika zajmującego się w urzędzie wymiarem podatku od nieruchomości) obiektu stanowiącego samowolę budowlaną zlokalizowanego na gruntach rolnych. Skutkiem tego podatek od nieruchomości został naliczony dopiero w 2023 r., bowiem w 2024 r. PINB wydał decyzję o legalizacji uproszczonej, starosta dokonał zmian w CEBiG, a właściciele złożyli informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych w której wskazali budynek mieszkalny.

⁴ Dz. U. z 2025r. poz. 111

Urząd pomimo uzyskania z PINB informacji o legalizacji samowoli budowlanych dla pięciu z 10 badanych działek, stosowne zmiany w naliczeniu i pobieraniu podatku wprowadził jedynie od momentu, w którym pozyskano informacje o zlokalizowaniu na ww. nieruchomościach samowoli budowlanych (tj. w większości od momentu, w którym wpłynęły do urzędu deklaracje/korekty deklaracji podatku od nieruchomości od podatników) i nie dokonano korekt wydanych w tym zakresie decyzji podatkowych za poprzednie lata. W związku z powstaniem zobowiązania podatkowego z dniem doręczenia decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania, a w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Organ wydaje decyzję ustalającą wysokość tego zobowiązania w ciągu 5 lat od końca roku podatkowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.

Gmina Kościerzyna

W przypadku sześciu działek, na których w badanym okresie zlokalizowane były samowole budowlane, urząd pomimo uzyskania z PINB wiedzy o samowolach budowlanych, stosowane zmiany w naliczeniu i pobieraniu podatku od tych nieruchomości wprowadził jedynie od momentu, w którym pozyskano informację o istnieniu na ww. nieruchomościach samowoli budowlanych (tj. w większości od momentu, w którym wpłynęły do urzędu deklaracje/korekty deklaracji podatku od nieruchomości od podatników) i nie dokonano korekt wydanych w tym zakresie decyzji podatkowych za poprzednie lata.

W przypadku jednej badanej sprawy, właściwe naliczanie podatku od nieruchomości rozpoczęto dopiero od 2025 r. pomimo, że pierwszą informację, świadczącą o zaistnieniu podstawy do jego korekty urząd uzyskał z PINB ponad trzy lata wcześniej.

Gmina Brusy

Gmina nie naliczała podatku od nieruchomości w przypadku 21 zidentyfikowanych na obszarze gminy nieruchomości ujawnionych w badanym okresie jako samowole budowlane, o których urząd został poinformowany przez PINB. Mimo to urząd działał nierzetelnie, gdyż nie podejmował żadnych działań celem ustalenia i pobrania należnego podatku od ww. nieruchomości. Zgodnie z art. 2 ust 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają m.in. budynki i budowle,

a sytuacja prawna obiektu budowlanego nie ma znaczenia i podatek jest należny również za samowolę budowlaną.

W przypadku czterech działek, na których w badanym okresie zlokalizowane były samowole budowlane, urząd pomimo uzyskania z PINB wiedzy o występowaniu na tych terenach samowoli budowlanych, naliczenie i pobieranie podatku od nieruchomości wprowadził jedynie od roku w którym pozyskano informację o posadowieniu na ww. nieruchomościach samowoli budowlanych (tj. kiedy wpłynęły do urzędu deklaracje/korekty deklaracji podatku od nieruchomości od podatników) i nie dokonano korekty wydanych w tym zakresie decyzji podatkowych za poprzednie lata.

**Zezwolenia na
sprzedaż alkoholu
w nieruchomościach
będących samowolami
budowlanymi**

Ustalono również, że w dwóch gminach wydawano zezwolenia na sprzedaż alkoholu i pobierano z tego tytułu opłaty od nieruchomości będących samowolami budowlanymi.

Przykłady

Gmina Kościerzyna

W badanym okresie w przypadku trzech z 230 nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane, urząd pobierał inne opłaty tytułem ich użytkowania, które we wszystkich przypadkach dotyczyły opłat alkoholowych za korzystanie z zezwoleń typu A i w jednym przypadku dodatkowo typu B.

Gmina Chojnice

Wójt wydał sześć zezwoleń na sprzedaż alkoholu w obiektach zlokalizowanych na działkach stanowiących własność gminy pomimo, iż działalność gospodarcza była prowadzona w obiektach zlokalizowanych bez wymaganych zgód, a w jednym z przypadków również niezgodnie z ustaleniami MPZP.

**Sprawowanie przez
gminy nadzoru nad
sposobem
zagospodarowania
i użytkowania
nieruchomości
przekazanych zgodnie
z art. 13 UOGN**

W latach 2020-2025 objęte kontrolą gminy na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawarły 443 umowy dotyczące udostępnienia należących do nich gruntów oraz zlokalizowanych na tych gruntach budynków z przeznaczeniem na różnego rodzaju cele, w tym m.in. produkcji rolnej, prowadzenie działalności gospodarczej (handlowej, gastronomicznej i rekreacyjnej), organizacje parkingów. W przeważającym zakresie formę przekazania tych nieruchomości stanowiły umowy dzierżawy i użyczenia.

Urzędy nie prowadziły działań edukacyjnych co do zgodnego z prawem wykorzystywania tak przekazanych nieruchomości, a działania informacyjne ograniczały się do wykonania obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. sporządzenia

i ogłoszenia na mocy wydanych zarządzeń wójta wykazu nieruchomości przeznaczonych do m.in. oddania w dzierżawę lub użyczenie. Ponadto w większości objętych badaniem umów zawierano zapisy dotyczące korzystania z gruntów zgodnie z ich przeznaczeniem, określające zasady zagospodarowania terenu, wymogu uzyskania zgody gminy na wszelkie prace budowlane oraz zasady rozwiązania umowy w przypadku naruszenia warunków umownych w tym zakresie.

Urzędy nie prowadziły planowych kontroli nieruchomości przekazanych w użytkowanie lub dzierżawę w zakresie zgodności wykorzystania ww. nieruchomości z warunkami zawartymi w umowach. Ewentualne działania kontrolne miały charakter doraźny i były przeprowadzane m.in. w formie objazdu po terenie gminy bez protokółowania ich przebiegu. W związku z zawartymi umowami nie zaewidencjonowano skarg lub wniosków w sprawie nieprawidłowości w zakresie sposobu realizacji tych umów lub zgłoszenia samowoli budowlanych na gruntach należących do gmin. Ponadto przekazywanie gminnych nieruchomości na podstawie art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie było również przedmiotem audytów wewnętrznych ani kontroli zewnętrznych.

W odniesieniu do czterech z sześciu zbadanych gmin nie stwierdzono, aby przekazane nieruchomości były wykorzystywane niezgodnie z zawartą umową oraz obowiązującymi przepisami, poza jednym przypadkiem, w którym gmina podjęła adekwatne działania skutkujące doprowadzeniem terenu do stanu zgodnego z prawem.

Przykłady

Urząd Gminy w Kościerzynie

W odniesieniu do jednej z umów dzierżawy, wobec uzyskania informacji o wykorzystaniu terenu niezgodnie z przeznaczeniem i przedmiotem najmu (tj. polegającego na składowaniu gruzu betonowego, asfaltowego oraz ziemi z wykopów klasyfikowanych jako odpad), w urzędzie wezwano dzierżawcę do niezwłocznego usunięcia odpadów, a nadto odmówiono podpisania umowy na kolejny okres oraz w wyniku przeprowadzonego postępowania wydano decyzję nakazującą uporządkowanie terenu. W konsekwencji ww. dzierżawca usunął z terenu nieruchomości zalegające odpady, a powiadomiony o sprawie Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska zawiadomił o wszczęciu postępowania administracyjnego celem nałożenia kary pieniężnej.

Nadzór nad sposobem zagospodarowania i wykorzystywania nieruchomości przekazanych na podstawie takich umów nie był jednak wystarczający w gminach Władysławowo i Chojnice, co doprowadziło do wznoszenia na ich terenie obiektów budowlanych stanowiących

samowole budowlane, a nadto obiektów niezgodnych z obowiązującymi MPZP.

Przykłady

Urząd Miejski we Władysławowie

Na jednej działce stanowiącej przedmiot dzierżawy zlokalizowano cztery obiekty usługowo handlowe wbrew wynikającemu z obowiązującego na tym terenie zakazu lokalizacji takich obiektów.

Urząd Gminy w Chojnicach

Na 12 objętych badaniem nieruchomości gminnych stanowiących przedmiot umów dzierżawy lub użyczenia:

- w dwóch przypadkach stanowiących przedmiot umowy dzierżawy i jednym przypadku stanowiącym przedmiot umowy użyczenia posadowiono obiekty bez zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia na budowę, które wykorzystywano do prowadzenia działalności gospodarczej;
- w jednym przypadku stanowiącym przedmiot umowy dzierżawy i jednym przypadku stanowiącym przedmiot umowy użyczenia nieruchomości były wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie;
- w jednym przypadku umowy dzierżawy doszło do prowadzenia budowy niezgodnej z umową oraz obowiązującym na tym terenie na podstawie MPZP zakazem zabudowy.

Braki w nadzorze nad wykorzystywaniem nieruchomości gminnych dotyczyły też nieruchomości lub ich części w zakresie w jakim nie pozostawały one objęte umowami ich przekazania. Dotyczyło to w szczególności bezumownego wykorzystywania nieruchomości przez dzierżawców i biorących w użyczenie w zakresie w jakim nie pozostawały one objęte zawartymi umowami.

Przykłady

Gmina Władysławowo

Na jednej z 10 objętych badaniem działek będących własnością gminy, dopuszczono do bezumownego zajęcia fragmentu tej nieruchomości poprzez posadowienie dwóch przyczep, wobec których Starostwo Powiatowe w Pucku nie otrzymało zgłoszenia.

Gmina Chojnice

Trzy (z 12 zbadanych) nieruchomości gminnych objętych w części umowami dzierżawy, podlegała w części również bezumownemu wykorzystaniu przez dzierżawców do prowadzenia działalności gospodarczej. Nadto w jednym przypadku w ramach bezumownego

wykorzystywania nieruchomości posadowiono na niej obiektu budowlanego, wbrew obowiązującemu na tym terenie na podstawie MPZP zakazu zabudowy.

Ponadto w gminie Chojnice dopuszczono do ogłoszenia przetargu i zawarcia umowy dzierżawy z przeznaczeniem terenu określonym wbrew wynikającego z MPZP zakazu zabudowy, nierozwiązania umowy dzierżawy w sytuacji niewywiązywania się dzierżawcy z jej postanowień, bezzasadnego zawarcia aneksu do umowy dzierżawy przedłużającego okres zwolnienia z płatności czynszu, wystąpienia o zawarcie kolejnej umowy dzierżawy w trybie bezprzetargowym z poprzednim dzierżawcą – pomimo niewywiązania się przez niego z pierwotnie zawartej umowy, zawarcia umowy dzierżawy niezgodnie z uchwałą Rady Gminy, zawarcia umowy użyczenia nieruchomości z podmiotem uprzednio ją dzierżawiącym – pomimo wniosku dzierżawcy o przedłużenie umowy dzierżawy. Naruszono również obowiązki w zakresie prawidłowego i rzetelnego publikowania w BIP informacji o możliwości wydzierżawienia lub objęcia w użytkowanie działek gminnych.

Przykłady

Urząd Gminy w Chojnicach

W przypadku jednej nieruchomości gminnej Rada Gminy Chojnice wyraziła uchwałą zgodę na zawarcie umowy dzierżawy tej nieruchomości oraz na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy na rzecz wymienionej z imienia i nazwiska osoby. Podmiot ten następnie zawarł z Gminą Chojnice przedmiotową umowę dzierżawy jako dzierżawca. Jednocześnie jednak w umowie, niezgodnie z ww. uchwałą ustalono, że wszystkie prawa i obowiązki z umowy dzierżawy mogą być przeniesione przez dzierżawcę na spółkę osobową lub kapitałową, w której dzierżawca będzie współnikiem odpowiadającym w pełnej wysokości za zobowiązania tej spółki.

W przypadku jednej nieruchomości gminnej – stanowiącej od stycznia 2015 r. podmiot umowy dzierżawy – po upływie 10 letniego okresu tej dzierżawy, z dotychczasowym dzierżawcą została zawarta umowa użyczenia tej nieruchomości na 15 lat, pomimo, że dotychczasowy dzierżawca wystąpił o wyrażenie zgody na przedłużenie umowy dzierżawy na kolejne 15 lat w trybie bezprzetargowym. Skutkowało to utratą przez gminę Chojnice wpływów z tytułu wynagrodzenia z umowy dzierżawy.

5.2. DZIAŁANIA GMIN DOTYCZĄCE SAMOWOLI BUDOWLANYCH W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA ŁADU PRZESTRZENNEGO

Działania gmin dotyczące samowoli budowlanych w zakresie kształtowania ładu przestrzennego nie były w pełni skuteczne. Opracowane dokumenty planistyczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego nie stanowiły skutecznego mechanizmu zapobiegania samowolom budowlanym. Pomimo identyfikacji zwiększonej presji inwestycyjnej, związanej z atrakcyjnością turystyczną w regulacjach wewnętrznych gminy nie wskazywały działań zapobiegawczych oraz ochronnych w zakresie samowoli budowlanych, nie podejmowały działań w zakresie edukacji dotyczącej wpływu samowoli budowlanych na środowisko i krajobraz oraz systemowego współdziałania z innymi podmiotami w celu przeciwdziałania powstawaniu samowoli budowlanych.

5.2.1. KSZTAŁTOWANIE ŁADU PRZESTRZENNEGO

Działania gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego

W objętych kontrolą gminach kształtowanie ładu przestrzennego następowało przy wykorzystaniu wszystkich przewidzianych poziomów procedur planistycznych, zarówno tych o charakterze ogólnym i strategicznym jak i ustanawiających szczegółowe ustalenia dla określonych terenów gminy.

Gminy dysponowały opracowaniami ekofizjograficznymi podstawowymi w zakresie zgodnym z regulacjami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych⁵.

Cztery na sześć gmin dokonało oceny aktualności studium

Dla każdej z gmin zostało również uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które w czterech z sześciu przypadków podlegały ocenie w zakresie ich aktualności, zgodnie z art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶. Natomiast w dwóch gminach Wójtowie nie przedłożyli właściwej radzie gminy wyników analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym wymaganych ww. przepisem w celu oceny aktualności studium, co najmniej raz w czasie kadencji rady.

Przykłady

Gmina Kościerzyna

Wójt nie sporządził analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, co było niezgodne z art. 32 ust. 2 ustawy

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 155, poz. 1298.

⁶ W brzmieniu obowiązującym do 23 września 2023 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który nakłada obowiązek ich sporządzania i przekazywania przynajmniej raz w czasie kadencji rady gminy. Ostaną taka analiza sporządzona została przez Wójta 22 lutego 2012 r. a jej wyniki przekazane Radzie Gminy Kościerzyna, która uchwałą nr X/184/12 z dnia 3 sierpnia 2012 r. stwierdziła konieczność dokonania zmiany obowiązującego w tym czasie studium.

Gmina Chojnice

Wójt nie przedłożył Radzie Gminy wyników analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, co było niezgodne z art. 32 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który nakłada obowiązek ich przekazywania przynajmniej raz w czasie kadencji rady gminy. Ostaną taka analiza została przedłożona przez wójta radzie gminy do uchwalenia 12 października 2018 r., co skutkowało podjęciem przez Radę Gminy uchwały nr XXXIX/612/2018.

Plany ogólne w trakcie opracowywania

Wobec wyznaczonego na 30 czerwca 2026 r. terminu wygaśnięcia studiów i związany z tym obowiązek uchwalenia planów ogólnych gmin⁷, wszystkie gminy przystąpiły do sporządzenia planów ogólnych. Żadna z gmin do czasu zakończenia kontroli nie ukończyła jednak procedury planistycznej w tym zakresie.

Kształtowanie ładu przestrzennego przez MPZP i decyzje o warunkach zabudowy

Na terenie wszystkich gmin objętych kontrolą szczegółowe uregulowania zagospodarowania przestrzeni określano w ramach MPZP, którymi objętych zostało od 0,8% do 99% terenów kontrolowanych gmin, a w przypadku trzech gmin także poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. W gminie Kościerzyna z uwagi na zakres pokrycia terenu gminy MPZP na poziomie ww. 99%, w latach 2020-2025 decyzje takie nie były wydawane.

Programy ochrony środowiska jedynie w połowie gmin

W trzech, na sześć skontrolowanych gmin, w całym okresie 2020-2025 obowiązywały programy ochrony środowiska wymagane przez Prawo ochrony środowiska. W dwóch gminach program taki w tym okresie w ogóle nie został uchwalony, a w przypadku jednej ustanowiony program ochrony środowiska obowiązywał tylko w części tego okresu.

Przykłady

Gmina Karsin

Wójt nie przedłożył Radzie Gminy projektu uchwały ws. programu ochrony środowiska dla gminy Karsin obejmującego lata 2020-2025,

⁷ Wynikający z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688 ze zm.).

który był wymagany przepisem art. 17 Prawa ochrony środowiska, mimo że na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, należało to do jego obowiązków.

Gmina Kościerzyna

W latach 2020-2025 (30 czerwca) Wójt nie sporządził i nie przedłożył Radzie Gminy celem uchwalenia Gminnego Programu Ochrony Środowiska, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, który stanowi, iż organy wykonawcze gmin są zobowiązane do sporządzenia takiego programu.

Gmina Brusy

Burmistrz nie przedłożył Radzie Miasta Brusy projektu programu ochrony środowiska w terminie umożliwiającym jego uchwalenie do końca 2023 r., mimo iż poprzedni programu ochrony środowiska (na lata 2016-2019 z perspektywą na lata 2020-2023) obowiązywał do końca 2023 r. Naruszało to obowiązek wynikający z art. 17 ust. 1 Prawa ochrony środowiska i co skutkowało brakiem programu ochrony środowiska w latach 2024-2025 do zakończenia kontroli NIK.

**Brak regulacji
w zakresie
identyfikacji terenów
narażonych na
degradację
i nielegalne
użytkowanie**

W skontrolowanych urzędach gmin nie opracowano natomiast dokumentów, zarządzeń, procedur bądź instrukcji na podstawie których możliwe było identyfikowanie terenów szczególnie narażonych na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntu lub zaburzenia ładu przestrzennego powodowane samowolami budowlanymi.

Przykłady

W odniesieniu do braku ww. wewnętrznych regulacji:

- **Wójt Gmina Krokowa** wskazał, że północne obszary gminy, w szczególności rejon wsi Karwieńskie Błoto Pierwsze oraz Karwieńskie Błoto Drugie, to tereny atrakcyjne turystycznie i szczególnie narażone na niezgodne z prawem sposoby zagospodarowania, a których większość została objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego;
- **Burmistrz Gminy Władysławowo** wskazał, że identyfikacja takich terenów dokonywana była w oparciu o obowiązujące prawo miejscowe w postaci przyjętych MPZP, a także w oparciu o granice ustanowionych rezerwatów przyrody, granice parku krajobrazowego, granice obszarów chronionego krajobrazu oraz granice obszarów Natura 2000. Kwestie sytuowania obiektów budowlanych na terenie gminy, regulowały MPZP które obejmowały niemal 70% obszaru gminy;

- **Wójt Gminy Karsin** wyjaśnił, że wynikało to z faktu, iż uchwalanie MPZP stanowi podstawowy instrument pozwalający zapobiegać niekontrolowanej zabudowie i zmianom sposobu użytkowania gruntów. Ponadto wójt wskazał na podejmowane przez urząd działania zapobiegawcze i ochronne, tj. nadzór i kontrolę inwestycji, szczególnie sezonowych i rekreacyjnych, współpracę z PINB oraz Regionalną Dyрекcją Lasów Państwowych czy Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska, a także intensyfikację prac nad MPZP zwłaszcza w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie jak Wiele czy Borsk, aby precyzyjnie określić zasady zabudowy i użytkowania terenów w celu skutecznego przeciwdziałania niekontrolowanej urbanizacji i samowolom budowlanym;
- **Wójt Gminy Chojnice** wskazywał, że brak jest regulacji prawnych nakładających na samorząd obowiązku ich opracowania, mogą one jedynie stanowić wewnętrzne regulacje. Identyfikacja terenów (oraz wskazanie wprost terenów) szczególnie narażonych na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntów, a także zaburzenia ładu przestrzennego powodowanego samowolami budowlanymi w związku z ich turystyczną popularnością możliwa była i jest na etapie inwentaryzacji urbanistycznej sporządzanej na potrzeby opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

5.2.2. SYSTEM KONTROLI ZARZĄDCZEJ W ZAKRESIE IDENTYFIKACJI I PRZECIWDZIAŁANIU NIELEGALNEJ ZABUDOWIE.

Funkcjonujące w skontrolowanych urzędach gmin systemy kontroli zarządczej nie donosiły się bezpośrednio do zagadnień związanych z identyfikacją i przeciwdziałaniem samowolom budowlanym. W ramach przeprowadzanych analiz ryzyk nie identyfikowano ryzyk związanych z powstawaniem samowoli budowlanymi na obszarze gmin. Ponadto w latach 2020-2024 nie identyfikowano ryzyk związanych z możliwością nieosiągnięcia celów planistycznych, w tym na terenach o szczególnym znaczeniu turystycznym. Brak dostrzeżenia potencjalnych zagrożeń w tym zakresie mógł przełożyć się na powstanie nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad sposobem wykorzystania działek gminnych przekazanych w użyczenie lub oddanych w dzierżawę, naliczania podatku od nieruchomości oraz współpracy urzędów z organami nadzoru budowlanego.

Przykłady**Gmina Władysławowo**

Burmistrz nie ustalił zakresu obowiązków adekwatnego do zajmowanego stanowiska dla Kierownik Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami, co było niezgodne z § 8 ust. 19 i 20 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

Gmina Karsin

Wójt nie określił w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu przydziału zadań związanych z utrzymaniem czystości i porządku w gminie (w szczególności związanych z kontrolami posiadania umów na odprowadzanie nieczystości ciekłych i dowodów uiszczania opłat za usługi w tym zakresie, prowadzeniem ewidencji zbiorników bezodpływowych i umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych, przygotowywaniem sprawozdania dotyczącego gospodarowania nieczystościami ciekłymi) jak również nie przypisał ich żadnemu pracownikowi w zakresie czynności. Zadania powyższe, na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, należą do obowiązkowych zadań własnych gminy.

5.3. DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI ARCHITEKTONICZNO-BUDOWLANEJ ORAZ NADZORU BUDOWLANEGO W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA SAMOWOŁOM BUDOWLANYM W MIEJSCOWOŚCIACH ATRAKCYJNYCH TURYSTYCZNIE

Działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie nie były w pełni skuteczne, co wynikało głównie z braku planowania kontroli w tym obszarze.

5.3.1. DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI ARCHITEKTONICZNO-BUDOWLANEJ W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA SAMOWOŁOM BUDOWLANYM W MIEJSCOWOŚCIACH ATRAKCYJNYCH TURYSTYCZNIE

**Współdziałanie
z innymi organami
w zakresie
przeciwdziałania
samowolom
budowlanym**

Starostowie prowadzili elektroniczne rejestry wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestry zgłoszeń budowy, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Co do zasady nie stwierdzono nieprawidłowości w sposobie prowadzenia tych rejestrów za okres 2020-2025, za wyjątkiem czterech przypadków. W odniesieniu do dwóch decyzji o pozwoleniu na budowę, nie zarejestrowano dat ich wydania, a co do dwóch zgłoszeń budowy do rejestru nie wprowadzono

dat ich przyjęcia. Dane zawarte w rejestrach przekazywane były do organu wyższego stopnia oraz do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, zgodnie z art. 82b ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym** w Pucku w przypadku dwóch decyzji o pozwoleniu na budowę oraz dwóch zgłoszeń budowy nie wprowadzono do Rejestru Wniosków, Decyzji i Zgłoszeń odpowiednio: dat ich wydania oraz dat przyjęcia zgłoszenia, wymaganych odpowiednio art. 82b ust. 3a pkt 2 lit. f i art. 82b ust. 4a pkt 3 Prawa budowlanego. Wynikiem tego sprawy w rejestrze widniały w dwóch pierwszych przypadkach jako nierozpatrzone (niezakończone decyzją), natomiast w pozostałych dwóch przypadkach nie wyświetlały się jako sprawy nierozpoczęte (niezgłoszone, mimo faktycznego złożenia zgłoszenia).

W przeważającym zakresie starostowie prawidłowo realizowali obowiązki z art. 82b ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, przekazując do właściwego powiatowego inspektora kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym, kopie ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z tym projektem, kopie innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów Prawa budowlanego. Podobnie realizowano obowiązki w zakresie art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego, poprzez przekazywanie właściwemu wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta albo organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę oraz kopii zgłoszeń budowy. Nieprawidłowości w przekazywaniu ww. dokumentów stwierdzono w Starostwie Powiatowym w Kościerzynie.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Kościerzynie** na tle dziewięciu spraw objętych badaniem:

- nie zrealizowano obowiązku polegającego na przekazywaniu właściwemu organowi nadzoru budowlanego kopii jednego z ośmiu zbadanych postanowień dotyczących uzupełnienia zgłoszenia budowy i pięciu z sześciu zbadanych zgłoszeń budowy, co było niezgodne z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c Prawa budowlanego,
- trzy decyzje (z sześciu badanych) o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wydaniu pozwolenia na budowę i jedna decyzja o wniesieniu sprzeciwu do zgłoszenia budowy zostały przekazane do

organu nadzoru budowlanego przed ich uprawomocnieniem się, co było niezgodne z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa budowlanego, niniejsze skutkowało brakiem pełnej wiedzy po stronie organ nadzoru budowlanego na temat sytuacji prawnej obiektów znajdujących się na terenie jego właściwości miejscowej;

- nie udokumentowano potwierdzenia przekazania właściwemu wójtowi jednej z sześciu objętych badaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i zezwalającej na budowę w związku z realizacją obowiązku wynikającego z art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego, co było działaniem nierzetelnym.

W pozostałym zakresie współdziałanie objętych kontrolą Starostw Powiatowych z innymi organami w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym miało charakter incydentalny i stanowiło w głównej mierze efekt działań zainicjowanych przez inne organy i podmioty.

Przykłady

Starostwo Powiatowe w Kościerzynie

Formy współdziałania:

- przekazywano do PINB kopie decyzji odmawiających wydania pozwolenia na budowę w związku ze stwierdzeniem wykonania robót budowlanych przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, tj. w związku z samowolą budowlaną - jedną w 2022 r. oraz dwie w 2025 r.,
- w związku z prowadzonymi przez PINB czynnościami kontrolnymi w sprawie legalności obiektów budowlanych udzielano PINB informacji i przekazywano kopie akt sprawy. W 2020 r. udzielono sześciu odpowiedzi, w 2021 r. - czterech, w 2022 r. - siedmiu, w 2023 r. - pięciu, w 2024 r. - sześciu i siedmiu w 2025 r. (do 30 czerwca), z tego 31 dotyczyło terenów atrakcyjnych turystycznie;
- uzyskano z PINB łącznie 82 informacje o wydanych decyzjach nakazujących rozbiórkę obiektów budowlanych lub ich części powstałych w wyniku samowoli budowlanych - 22 w 2020 r., cztery w 2021 r., 20 w 2022 r., 24 w 2023 r., dziewięć w 2024 r. i trzy w 2025 r., w tym łącznie 51 dotyczących obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenie gminy Kościerzyna oraz 31 na terenie gminy Karsin. Pozyskane w ten sposób informacje, jak wynikało z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa, były wprowadzane do systemu rejestracji elektronicznej. Pozwalało to na etapie rejestracji nowych wniosków o pozwolenie na budowę na wyeliminowanie możliwości wydania pozwolenia na budowę na terenie objętym nakazem rozbiórki, co skutkowało odmową wydania ww. pozwolenia.

Starostwo Powiatowe w Chojnicach

W latach 2020-2025 (do 22 maja 2025 r.) na skutek zawiadomień i informacji przekazanych przez PINB w Chojnicach w Wydziale Architektury i Budownictwa starostwa zarejestrowano 208 spraw dotyczących samowoli budowlanych, w tym 24 w 2020 r., 27 w 2021 r., 20 w 2022 r., 30 w 2023 r., 42 w 2024 r. oraz 23 w 2025 r. – w tym łącznie 22 informacje dotyczące zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w zakresie samowoli budowlanej na terenie gminy Chojnice i gminy Brusy.

Starostwo Powiatowe w Pucku

Korespondencja, w której starosta pucki był powiadamiany o podejrzeniu samowoli budowlanej, była przekazywana w trybie art. 65 K.p.a. do organu nadzoru budowlanego jako mylnie adresowana

i nie była traktowana jako przejaw kompetencji do współdziałania, a jedynie jako czynność materialno-techniczna. W 10 przypadkach starosta pucki skierował pisemne informacje do właściwego powiatowego inspektora, w których wskazano na podejrzenie samowoli budowlanych, nie zwrócono się jednak o udzielenie odpowiedzi o wynikach przeprowadzonych działań.

W latach 2020-2025 w starostwach powiatowych nie podejmowano dalszych czynności zmierzających do nawiązania współpracy z innymi organami w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym, w tym nie uzgadniano planów kontroli i nie prowadzono wspólnych działań kontrolnych na podstawie art. 85 pkt 1 Prawa budowlanego. Starostowie powiatowi nie uczestniczyli również w wykonywaniu przez organy nadzoru budowlanego wskazanych w art. 82b ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego czynnościach inspekcyjnych i kontrolnych w odniesieniu do terenów skontrolowanych gmin, z uwagi na nieotrzymanie wezwań do udziału w takich czynnościach.

**Prowadzenie kontroli
przestrzegania
przepisów prawa**

W latach 2020-2025 kontrole przestrzegania przepisów prawa budowlanego, o których mowa w art. 81 ust. 1 Prawie budowlanym nie podlegały planowaniu przez starostów. Podejmowane czynności kontrolne, poza czynnościami w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, miały charakter doraźny i dotyczyły głównie terminowości rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce obiektu tymczasowego w deklarowanym w zgłoszeniu przez inwestora terminie.

Przykłady**Starostwo Powiatowe w Kościerzynie**

Przeprowadzono dziesięć kontroli dotyczących wykonania obowiązku rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych objętych sześcioma zgłoszeniami budowy (z czego w czterech przypadkach przeprowadzono dwukrotną kontrolę). W pięciu przypadkach kontrole zostały przeprowadzone dopiero po upływie 92, 150, 286, 544 i 1351 dni od wyznaczonego terminu rozbiórki. Dopuszczono w ten sposób do sytuacji, w której dwa obiekty nie zostały rozebrane po 561 i 1368 dniach od upływu terminu ich rozbiórki, a w związku z trzema nie posiadano wiedzy, czy nie wystąpiła sytuacja, że zostały rozebrane z przekroczeniem terminu wykonania rozbiórki.

Ponadto przeprowadzono jedną wizję w terenie dotyczącą działek w odniesieniu do których wystąpiono na pozwolenie na budowę, w toku której ustalono, że na działkach znajdowały się obiekty, dla których wystąpiono o ww. pozwolenie – w związku z czym odmówiono jego wydania.

Starostwo Powiatowe w Chojnicach

W latach 2020-2025 przeprowadzono 16 kontroli w zakresie rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych z tego: po cztery w 2020 r. i 2021 r. oraz po dwie w 2023 r. i 2024 r.

Starostwo Powiatowe w Pucku

W latach 2020-2025 nie prowadzono kontroli w odniesieniu do tymczasowych obiektów budowlanych w związku z brakiem zgłoszeń budowy w zakresie takich obiektów.

**Ochrony gruntów
rolnych**

W latach 2020-2025 powierzchnia gruntów rolnych na terenach atrakcyjnych turystycznie w objętych kontrolą powiatami kształtowała się na poziomie: 14 tys. ha w powiecie puckim, 18-19 tys. ha w powiecie kościerskim i 35 tys. ha w powiecie chojnickim. Pomimo tego starostowie podejmowali jedynie ograniczone działania w celu ochrony gruntów rolnych w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie przed przeznaczeniem ich na cele nierolnicze. Kontrola prawidłowości zmiany przeznaczenia gruntów rolnych dokonywana była przede wszystkim w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, w tym m.in. w zakresie wydawania pozwoleń na budowę oraz przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania robót budowlanych a także w związku z wprowadzaniem zmian w ewidencji gruntów i budynków. W odniesieniu do sposobu wykorzystywania gruntów rolnych w dwóch przypadkach starostowie przeprowadzali incydentalne kontrole w zakresie zmiany ich

przeznaczenia bez stosownej zgody a w jednym starosta nie przeprowadził ani jednej takiej kontroli.

**Nadzór i kontrola nad
prawidłowością
wykorzystywania
nieruchomości
z zasobów
powiatowych i zasobu
Skarbu Państwa**

Przykłady

Starostwo Powiatowe w Pucku

W latach 2020-2025 przeprowadzono 26 kontroli w zakresie zmiany przeznaczenia tych gruntów bez stosownej zgody (w tym w: 2021 r. – jedna kontrola, 2022 r. – trzy kontrole, 2023 r. – dwie kontrole, 2024 r. – 13 kontroli, 2025 r. – siedem kontroli), a w ich wyniku wszczęto 22 postępowania w celu stwierdzenia niezgodności zagospodarowania gruntu z jego przeznaczeniem wynikającym z przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁸.

Ograniczona skala kontroli skutkowała tym, że jak ustalił NIK w przypadku co najmniej 10 działek rolnych znajdowały się na nich obiekty budowlane pomimo zakazu zabudowy wynikającego z obowiązującego względem tych działek MPZP.

Starostwo Powiatowe w Kościerzynie

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) w starostwie nie podejmowano działań kontrolnych w zakresie sposobu wykorzystania gruntów rolnych położonych na terenach atrakcyjnych turystycznie przez co nie zapewniano ochrony przed przeznaczaniem ich na cele nierolnicze, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych, w którym wskazano, że kontrole stosowania przepisów ww. ustawy sprawował m.in. starosta oraz z art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, który stanowił, że ochrona gruntów rolnych polega na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze, co należało do zadań starosty na podstawie art. 5 ust. 1 ww. ustawy. Brak działań kontrolnych mógł skutkować tym, że w przypadku dziewięciu z 11 działek rolnych użytkowano je niezgodnie z rolniczym przeznaczeniem bez wymaganej zgody na wyłączenie z produkcji rolnej, a organ nie miał wiedzy co do sposobu ich użytkowania.

W latach 2020-2025 starostowie oraz zarządy powiatowe udostępniali odpowiednio nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości z zasobu powiatu w drodze: oddania w użytkowanie wieczyste, użyczenie, najem oraz dzierżawę.

⁸ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82).

Przykłady**Starostwo Powiatowe w Pucku**

Udostępnienia nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa oraz zasobu powiatu puckiego następowały w drodze: oddania w użytkowanie wieczyste (171 przypadków), użyczenia (29 przypadków), najmu (sześć przypadków) oraz dzierżawy (44 przypadki).

Starostwo Powiatowe w Chojnicach

Udostępnienia nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa oraz zasobu Powiatu Puckiego następowały w drodze: dzierżawy (5 przypadków), użyczenia (4 przypadki), najmu (3 przypadków). Dwie umowy dzierżawy oraz jedna umowa najmu dotyczyły terenów atrakcyjnych turystycznie.

Starostwo Powiatowe w Kościerzynie

Obowiązywały łącznie 452 umowy udostępnienia nieruchomości, w tym 440 umowy oddania w użytkowanie wieczyste, siedem umów dzierżawy oraz pięć umów najmu (jeden budynek, w tym cztery pomieszczenia w tym budynku). 57 umów dotyczyło nieruchomości zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie, w tym 50 umów oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, sześć umów dzierżawy oraz jedna najmu. Ww. umowy dotyczyły łącznie 218 nieruchomości.

Objęte kontrolą umowy zostały skonstruowane w sposób prawidłowy i zabezpieczały interesy właściciela nieruchomości, w tym co do sposobu ich wykorzystania oraz możliwości ich rozwiązania w przypadku stwierdzenia naruszeń w tym zakresie. Kontrole w zakresie prawidłowości realizacji umów dzierżawy były jednak przez starostwa powiatowe prowadzone incydentalnie.

Przykłady**Starostwo Powiatowe w Pucku**

W okresie objętym kontrolą starosta przeprowadził kontrole 26 działek w zakresie realizacji umów dzierżawy, w tym w: 2021 r. – kontrole dwóch działek, 2022 r. – kontrole dziewięciu działek, 2023 r. – kontrole 11 działek oraz 2024 r. – pięć działek.

Starostwo Powiatowe w Kościerzynie

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) w starostwie nie planowano kontroli warunków umów udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa i będących w Zarządzie Powiatu zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie, a oględziny przeprowadzono

**Skargi, wnioski,
petycje oraz inne
zgłoszenia w zakresie
samowoli
budowlanych**

jedynie w odniesieniu do ośmiu udostępnionych nieruchomości. Nadto w sześciu przypadkach oględzin takich nie udokumentowano.

W starostwach prowadzono ewidencję skarg i wniosków, o której mowa art. 254 K.p.a., a zadanie jej prowadzenia powierzono wyznaczonym komórkom organizacyjnym. W dwóch starostwach nie zaewidencjonowano żadnych skarg i wniosków w zakresie samowoli budowlanych, a w przypadku jednego starostwa zaewidencjonowana została jedna taką skarga.

Przykłady

Starostwo Powiatowe w Kościerzynie

W 2023 r. do starostwa została przekazana jedna skarga, którą terminowo przekazano właściwemu terytorialnie organowi nadzoru budowlanego.

Starostwo Powiatowe w Chojnicach

Dyrektor Wydziału Architektury i Budownictwa wyjaśnił, że biuro PINB w Chojnicach mieści się w tym samym budynku i na tym samym piętrze co jego Wydział, dlatego wszystkie informacje dotyczące samowoli budowlanej kierowane są bezpośredni do biura PINB w Chojnicach.

Starostwo Powiatowe w Pucku

W przypadku, w którym starosta był powiadamiany o podejrzeniu samowoli budowlanej przez osoby trzecie, bez związku z toczącym się postępowaniem, następowało przekazanie tej korespondencji do organu nadzoru budowlanego, jako korespondencji mylnie adresowanej, które traktowano jako czynność materialno-techniczną. Pisma o takim charakterze (prośby o interwencje, wnioski, petycje) w tematach, w których, z uwagi na brak właściwości organu architektoniczno-budowlanego właściwy jest inny organ, i które przekazano organom właściwym, nie posiadały odrębnej ewidencji i nie podlegały sprawozdawczości.

5.3.2. DZIAŁANIA ORGANÓW NADZORU BUDOWLANEGO W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA SAMOWOLOM BUDOWLANYM W MIEJSCOWOŚCIACH ATRAKCYJNYCH TURYSTYCZNIE

**Działania w celu
ograniczenia samowoli
budowlanych**

W latach 2020-2025 powiatowi inspektorzy nie podejmowali z własnej inicjatywy systemowych działań w zakresie przeciwdziałania i identyfikacji samowoli budowlanych. Tworzone plany kontroli, za wyjątkiem PINB w Kościerzynie, nie uwzględniały działań ukierunkowanych bezpośrednio na wykrywanie nielegalnej zabudowy, tj. niezależnie od kontroli

stanowiącej o realizacji wyodrębnionych obowiązków z Prawa budowlanego, a obowiązujące regulacje wewnętrzne nie przewidywały opracowywania projektów planów w tym zakresie. Sporządzane plany w większości pozostawały zatem ograniczone do kontroli utrzymania obiektów, prowadzonych i zrealizowanych budów (w oparciu o wydane pozwolenie na budowę bądź zgłoszenie robót budowlanych) oraz wykonania nakazów rozbiórki. Planowane przez PINB w Kościerzynie kontrole potencjalnych samowoli budowlanych również nie miały charakteru systemowego ich wykrywania, ale dotyczyły pojedynczych przypadków, w których wobec zaistniałego podejrzenia wymagane było przeprowadzenie stosownej weryfikacji. Poprzedzenie na planowaniu kontroli względem jedynie obiektów oraz budów, co do których istnienia posiadano już informacje – w tym wobec wydania pozwolenia na budowę – istotnie limitowało skuteczność wykrywania przez PINB-y samowoli budowlanych w stosunku do ich potencjalnej skali, na którą to wskazują wyniki inwentaryzacji przeprowadzonych na terenach gmin Władysławowo i Krokowa.

Przykłady

PINB w Kościerzynie

W planach kontroli na lata 2021-2025 uwzględniono 10 kontroli dotyczących samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie (z 18 zaplanowanych w całym powiecie), w tym cztery z inicjatyw własnej PINB (dwie w 2021 r. i po jednej w latach 2024-2025) oraz sześć w związku z zewnętrzną informacją (po dwie w latach 2023-2025).

Podstawę podejmowania przez PINB-y czynności w celu kontroli legalności zabudowy, za wyjątkiem obowiązkowych kontroli budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym (tj. z art. 59a Prawa budowlanego), w przeważającej mierze stanowiły informacje wpływające z zewnątrz. W odniesieniu do PINB w Chojnicach informacje takie stanowiły jedyne źródło podejmowanych działań. Podobnie sytuacja kształtowała się w przypadku PINB w Pucku, który co prawda z urzędu monitorował powstającą zabudowę w zakresie części swojej własności, tj. obszar Karwieńskich Błot od Dębek do Karwi w gminie Krokowa, wynikało to jednak z wcześniejszego zgłoszenia o skali problemu na tym obszarze, dokonanego przez gminę Krokowa w oparciu o przeprowadzoną inwentaryzację tego terenu. Jedynie w PINB w Kościerzynie wszczynano kontrole w oparciu o działania podejmowane z w pełni własnej inicjatywy.

Przykłady**PINB w Chojnicach**

W PINB prowadzono 120 postępowań związanych z samowolą budowlaną, z tego 53 zlokalizowanych w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie (gmina Brusy - 27, gmina Chojnice - 26).

PINB w Pucku

W związku z wpływem 715 różnego rodzaju zgłoszeń dotyczących samowoli budowlanych, powiatowy inspektor uznał za zasadne wszczęcie postępowania wobec 200 nieruchomości.

PINB w Kościerzynie

W PINB przeprowadzono 220 kontroli dotyczących samowoli budowlanych w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie.

Powiatowi inspektorzy jako przyczynę takiego ograniczenia swoich działań wskazywali niewystarczające zasoby kadrowe, w tym istniejące wakaty.

Przykłady**PINB w Chojnicach**

W latach 2020-2025 przeciętna liczna zatrudnionych pracowników na podstawie umowy o pracę wyniosła ok. 4-5 etatów. Ponadto w ww. okresie zatrudniano jedną osobę na podstawie umowy zlecenia.

PINB w Pucku

W Inspektoracie brakowało trzech inspektorów z uprawnieniami budowlanymi. W związku z rosnącą liczbą inwestycji realizowanych na obszarze Karwieńskich Błot oraz w miejscowości Ostrowo prowadzono rozmowy z przedstawicielami gmin Krokowa oraz Władysławowo w celu sfinansowania dla każdej z nich etatu inspektora. Podejmowano też działania, ostatecznie nieskuteczne, w celu pozyskania z budżetu państwa środków.

W odniesieniu do wykonywania działań kontrolnych przez PINB-y w Chojnicach i Pucku nie stwierdzono występowania nieprawidłowości. Skala nieprawidłowości ujawnionych w tym zakresie w PINB w Kościerzynie pomimo incydentalnego charakteru – siedem przypadków - dotyczyła jednak w sześciu z nich naruszenia istotnych obowiązków, w tym w postaci dopuszczenia do przeprowadzenia kontroli z art. 59a Prawa budowlanego przez osobę nie posiadającą odpowiednich uprawnieniami, braku naliczenia względem inwestorów obligatoryjnych kar należnych wobec stwierdzonych uchybień oraz niezakwalifikowania przyczep kempingowych jako posadowionych samowolnie.

Przykłady**PINB w Kościerzynie**

Na 13 zbadanych przypadków obowiązkowych kontroli budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym powiatowy inspektor:

- w jednym przypadku kontrola została przeprowadzona przez pracownika inspektoratu oraz powiatowego inspektora, którzy nie posiadali w momencie jej przeprowadzania ważnych uprawnień budowlanych wymaganych przez art. 59e Prawa budowlanego;
- w dwóch przypadkach pomimo stwierdzenia uchybień uzasadniających naliczenie obligatoryjnej kary z art. 59f Prawa budowlanego, nie doszło do naliczenia takiej kary w łącznej wysokości 37,5 tys. zł;
- w jednym przypadku protokół z kontroli nie został przekazany zgodnie z art. 59d ust. 1 Prawa budowlanego organowi wyższego stopnia, skutkiem czego organ ten nie miał wiedzy na temat przeprowadzonej kontroli i jej wynikach.

W trzech na 35 zbadanych przypadków kontroli dotyczących samowoli budowlanych nie wszczęto postępowań administracyjnych w sprawie legalności posadowienia tymczasowych obiektów budowlanych (dziewięciu przyczep kempingowych). Obiekty te z uwagi na zamierzony czas ich posadowienia wynoszący do 180 dni wymagały zgłoszenia, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 7 Prawa budowlanego, a przed upływem tego terminu w przypadku zamiaru dalszego posadowienia – wymagały uzyskania pozwolenia na budowę tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 37a ust. 1 Prawa budowlanego.

**Doprowadzenie
samowoli
budowlanych do stanu
zgodności
z obowiązującymi
przepisami**

W okresie objętym kontrolą powiatowi inspektorzy w ramach działań mających na celu doprowadzenie samowoli budowlanych do stanu zgodności z obowiązującymi przepisami prowadzili postępowania administracyjne w wyniku których wydano łącznie 708 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych dotyczących samowoli budowlanych w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie. Ponadto wydano łącznie 743 decyzji w przedmiocie legalizacji samowoli budowlanych związanych z uiszczeniem opłaty legalizacyjnej oraz 650 decyzji w przedmiocie legalizacji uproszczonej, tj. dotyczących obiektów liczących nie mniej niż 20 lat.

Przykłady

PINB w Pucku

Powiatowy inspektor w odniesieniu do miejscowości atrakcyjnych turystycznie wydał:

- 495 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych, w tym w roku: 2020 – 47, 2021 – 86, 2022 – 91, 2023 – 86, 2024 – 129 oraz 2025 – 56;
- sześć decyzji w przedmiocie legalizacji związanej z uiszczeniem opłaty, tj. w trybie art. 49 ust. 4 Prawa budowlanego – 21 postępowań o wydanie takiej decyzji pozostawało w toku;
- wydał 70 decyzji w przedmiocie legalizacji uproszczonej samowoli budowlanych, tj. w trybie art. 49i ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego – 14 postępowań o wydanie takiej decyzji pozostawało w toku;
- 434 decyzje nakazujące rozbiórkę w trybie art. 49e Prawa budowlanego.

PINB w Kościerzynie

Powiatowy inspektor w odniesieniu do miejscowości atrakcyjnych turystycznie wydał:

- 183 postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, w tym w roku: 2020 – sześć, 2011 – cztery, 2022 – 59, 2023 – 52, 2024 – 13 i 2025 – 49;
- 723 decyzji w przedmiocie legalizacji związanej z uiszczeniem opłaty, tj. w trybie art. 49 ust. 4 Prawa budowlanego;
- 567 decyzje w przedmiocie legalizacji uproszczonej samowoli budowlanych, tj. w trybie art. 49i ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego;
- 61 decyzji nakazujących rozbiórkę w trybie art. 49e Prawa budowlanego oraz pięć w trybie art. 51 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

PINB w Chojnicach

Powiatowy inspektor w odniesieniu do miejscowości atrakcyjnych turystycznie wydał:

- 30 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych
- pięć postanowień w przedmiocie legalizacji związanej z uiszczeniem opłaty, tj. w trybie art. 49 ust. 4 Prawa budowlanego;
- 13 postanowień w przedmiocie legalizacji uproszczonej samowoli budowlanych, tj. w trybie art. 49i ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

Postępowania mające na celu doprowadzenie samowoli budowlanych do stanu zgodności z obowiązującymi przepisami jedynie w części prowadzone były prawidłowo i rzetelnie. Przede wszystkim uchybienia

dotyczyły terminowości i sprawności podejmowania czynności, w szczególności dotyczyło to wszczynania postępowań oraz wydawania decyzji administracyjnych.

Przykłady

PINB w Pucku

W pięciu na 51 zbadanych przypadków od chwili powzięcia informacji o potencjalnej samowoli do podjęcia czynności upłynęło – odpowiednio 55, 74, 121 (w dwóch przypadkach) i 613 dni.

W jednym na 10 zbadanych postępowań, w toku których wydano postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych, wobec sześciokrotnego wydłużania terminu realizacji obowiązku usunięcia braków i nieścisłości w dokumentacji projektowej, pomimo niewykonania obowiązku w wyznaczonym terminie, długość prowadzonego postępowania przekroczyła 55 miesięcy.

PINB w Kościerzynie

Pięć na 10 zbadanych postępowań, w wyniku których wydano postanowienia o wstrzymaniu budowy, zostało wszczętych po upływie odpowiednio siedmiu, 12, 17, 24 i 132 dni od przeprowadzenia weryfikacji zasadności ich wszczęcia. Podobnie jedno z pięciu zbadanych postępowań, w których na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego wydano decyzję o nakazie rozbiórki, zostało wszczęte po 44 dniach od przeprowadzenia weryfikacji zasadności jego wszczęcia.

Z naruszeniem terminu z art. 35 § 2 K.p.a.:

- jedno postanowienie (z 10 zbadanych) o ustaleniu opłaty legalizacyjnej zostało wydane po upływie 104 dni od wpływu do PINB dokumentów, o których mowa w art. 48b ust. 3 Prawa budowlanego;
- jedna decyzja (z 10 zbadanych) legalizująca i zezwalająca na użytkowanie obiektów budowlanych została wydana po 101 dniach od złożenia kompletu wymaganych dokumentów;
- w jednym postępowaniu (z 10 zbadanych), w którym wydano decyzję nakazującą rozbiórkę obiektu budowlanego, zawiadomienie, o którym mowa w art. 10 § 1 K.p.a. zostało sporządzone po 102 dniach od upływu określonego terminu na złożenie wniosku o legalizację.

Na 15 zbadanych spraw, w których wydano decyzję o rozbiórce:

- weryfikacja wykonania nakazu rozbiórki w dwóch przypadkach została przeprowadzona po upływie 356 dni i 1221 dni od odbioru

- decyzji o rozbiórce przez strony, a w jednym po upływie 272 dni od wydania decyzji o rozbiórce;
- kontrola wykonania nakazu rozbiórki w jednym przypadku została zaplanowana na termin przypadający po upływie 500 dni od odbioru przez stronę decyzji o rozbiórce;
 - zawiadomienia o terminie kontroli sprawdzającej realizację nakazu rozbiórki zostały w trzech przypadkach sporządzone po upływie 497, 128 i 128 dni od odbioru decyzji przez strony, a w jednym po 464 dniach od zwrotu przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego akt sprawy i informacji o uprawomocnieniu się utrzymanej w mocy decyzji o rozbiórce;
 - w jednym przypadku, pomimo stwierdzenia w trakcie weryfikacji w terenie wykonania nakazu rozbiórki, że obiekt nie został rozebrany, kontrolę wykonania nakazu zaplanowano po upływie kolejnych 160 dni;
 - w jednym przypadku, pomimo przeprowadzenia dwóch kontroli oraz wizji w terenie, podczas których stwierdzono, że obiekt nie został rozebrany, wyznaczono kolejny termin przeprowadzenia kontroli, przypadający na 946 od odebrania przez stronę decyzji o rozbiórce.

W postępowaniach prowadzonych w PINB w Kościerzynie stwierdzono również, choć incydentalnie, poważne uchybienia w zakresie prawidłowości wydawanych rozstrzygnięć. Dwie decyzje (z 10 zbadanych) o legalizacji zostały bowiem wydane pomimo braku kompletności dokumentów legalizacyjnych, skutkiem czego zalegalizowano dwa obiekty niezgodne z obowiązującym MPZP. Nadto jedno postanowienie (z 10 zbadanych) o ustaleniu opłaty legalizacyjnej wydano w sytuacji, w której dokumenty legalizacyjne, tj. o których mowa w art. 48b ust. 3 Prawa budowlanego, zostały złożone po upływie wyznaczonego terminu, a jedno postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych (z 10 zbadanych) nie zawierało wszystkich wymaganych elementów (tj. ustaleń niezbędnych zabezpieczeń budowy). Natomiast w jednym postępowaniu pomimo zaistnienia przesłanek nie wydano decyzji o legalizacji obiektu budowlanego, wydano natomiast zaświadczenie potwierdzające legalizację tego obiektu.

Ponadto w odniesieniu do zbadanych postępowań prowadzonych przez PINB w Kościerzynie stwierdzono, że kopie wszystkich 10 postanowień o ustaleniu opłaty legalizacyjnej oraz dwóch (z 10) decyzji o legalizacji uproszczonej nie zostały przekazane właściwemu staroście a faktu przekazania trzech decyzji (dwóch z 10 o legalizacji uproszczonej i po jednej z 10 o rozbiórce w trybie art. 49e Prawa budowlanego oraz w trybie art. 51 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego) nie udokumentowano.

W celu wykonania wydanych decyzji o rozbiórce względem obiektów w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie, w przypadku ich niewykonania przez strony, w PINB-ach wszczynano postępowania egzekucyjne, w toku których wielokrotnie nakładano grzywny w celu przymuszenia do rozbiórki. Jedynie w PINB w Kościerzynie w przypadku czterech prowadzonych postępowań, w toku których wydano nakazy rozbiórki obiektów budowlanych wzniesionych w warunkach samowoli budowlanej, pomimo braku wykonania tych decyzji nie wszczęto postępowań egzekucyjnych.

Przykłady

PINB w Chojnicach

W dwóch z pięciu przypadków decyzji o rozbiórce wszczęto postępowanie egzekucyjne w celu rozbiórki obiektów budowlanych łącznie z nałożeniem grzywny w celu przymuszenia. W wyniku podjętych działań egzekucyjnych określone w tytule wykonawczym obowiązki rozbiórki obiektów budowlanych zostały przez inwestorów wykonane.

PINB w Pucku

W latach 2020-2025 wszczęto 299 postępowań egzekucyjnych w sprawie realizacji obowiązku rozbiórki, z czego 245 zakończyło się rozbiórką nielegalnej zabudowy.

W 10 zbadanych przypadkach, w których wszczęto postępowanie egzekucyjne wydano postanowienie o nałożeniu kary grzywny w celu przymuszenia. W sześciu przypadkach w wyniku przeprowadzonego postępowania egzekucyjnego doszło do rozbiórki samowoli budowlanej, a w czterech postępowanie nie zostało zakończone do dnia zakończenia kontroli NIK.

PINB w Kościerzynie

W latach 2020-2025 wszczęto 25 postępowań egzekucyjnych w administracji w związku z samowolami budowlanymi na terenach atrakcyjnych turystycznie, z tym jedno w 2020 r., sześć w 2021 r., pięć w 2022 r., dziewięć w 2023 r., trzy w 2024 r. oraz jedno w 2025 r.

Na 10 zbadanych przypadków, w których wszczęto postępowanie egzekucyjne:

- tylko jeden zakończył się rozbiórką obiektu;
- w pięciu powiatowy inspektor nawet kilkakrotnie wyrażał zgodę na zmianę terminu wykonania rozbiórek już po wystawieniu tytułu wykonawczego, a w jednym jeszcze przed jego wystawieniem;

- w dwóch postępowaniach, pomimo niewykonania obowiązków wynikających z wystawionych tytułów wykonawczych, nie nałożono grzywny w celu przymuszenia;
- w czterech postępowaniach grzywna w celu przymuszenia została nałożona po 47, 201, 104 i 691 dniach od ustalenia, że obiekty nie zostały rozebrane;
- w jednym postanowieniu o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wezwano m.in. do wykonania obowiązku nałożonego w tytule wykonawczym w terminie przypadającym po 478 dni od wydania tego postanowienia;
- w trzech przypadkach, pomimo nałożenia grzywny w celu przymuszenia oraz kilkukrotnej weryfikacji wykonania nakazu rozbiórki nie zastosowano środka w postaci wykonania zastępczego celem doprowadzenia do rozbiórki obiektów budowlanych.

**Skargi, wnioski oraz
inne zgłoszenia
w zakresie samowoli
budowlanych**

W całym okresie objętym kontrolą tylko PINB w Pucku i Chojnicach prawidłowo prowadziły rejestr skarg i wniosków. W PINB w Kościerzynie rejestr taki był prowadzony dopiero od 2024 r. Żaden z objętych kontrolą PINB-ów nie posiadał jednak wewnętrznych procedur postępowania w sprawach skarg i wniosków. Sprawy związane z rozpatrywaniem skarg i wniosków koordynowane były przez wskazanych pracowników inspektoratów. Działania podejmowane na skutek wpływających skarg podejmowane były po uprzedniej analizie przedmiotowego zawiadomienia.

Przykłady

PINB w Chojnicach

W latach 2020-2025 zaewidencjonowano jedną skargę dotyczącą samowoli budowlanej na terenie gminy Chojnice, którą rozpoznano terminowo. Ponadto do PINB wpłynęło 47 informacji niezakwalifikowanych jako skargi i wniosku a dotyczących samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie, z tego: osiem w 2020 r., dziewięć w 2021 r., dziewięć w 2022 r., 15 w 2023 r. i sześć w 2024 r. zakończyło się wszczęciem odpowiedniego postępowania.

PINB w Pucku

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) do inspektoratu wpłynęło 715 zawiadomień, wniosków oraz informacji sygnałnych z zakresu samowoli budowlanych, w tym w roku: 2020 – 48, 2021 – 41, 2022 – 23, 2023 – 24, 2024 – 54 oraz 2025 – 525.

PINB w Kościerzynie

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) do inspektoratu wpłynęły odpowiednio: 37, 16, 34, 47, 21 i osiem zgłoszeń o różnym charakterze (tj. skarg, wniosków, petycji i informacji sygnałnych) o nieprawidłowościach dotyczących potencjalnych samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie.

W ramach 20 zbadanych przypadków (19 skarg i jednej informacji anonimowej) stwierdzono m.in., że:

- 14 przypadków nieprawidłowo nie zostało zaewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków;
- w jednej sprawie pierwszą czynność niezgodnie z art. 237 § 1 K.p.a. podjęto dopiero po 148 dniach;
- w 11 przypadkach nie poinformowano zawiadamiających o niezakończonym w ciągu miesiąca ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 237 § 4 K.p.a.

**Współpraca PINB
z innymi organami,
instytucjami
i podmiotami**

Współpraca objętych kontrolą PINB-ów z innymi organami pozostawała ograniczona. Powiatowi inspektorzy czynnie współpracowali co do zasady ze starostwami, przy czym sprowadzało się to głównie do realizacji obowiązków z art. 84 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego, tj. w zakresie przesyłania organom administracji architektoniczno-budowlanej kopii decyzji i postanowień wynikających z przepisów prawa budowlanego. W okresie objętym kontrolą powiatowi inspektorzy nie zawierali porozumień z innymi organami i instytucjami dotyczących współpracy w zakresie przestrzegania przepisów prawa budowlanego, w tym zapobiegania samowolom budowlanym. Ponadto, plany kontroli w zakresie samowoli budowlanych nie były uzgadniane z innymi organami, a organy takie poza sporadycznymi przypadkami nie uczestniczyły w działaniach kontrolnych PINB-ów objętych kontrolą NIK.

Przykłady**PINB w Chojnicach**

Powiatowy inspektor każdorazowo informował starostę o przeprowadzonych czynnościach kontrolnych w przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego. Informacje o wynikach kontroli samowoli zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie przekazywane były natomiast do właściwych urzędów gmin.

PINB w Pucku

W przypadku wniosków Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska bądź Regionalnego Dyrektora Ochrony środowiska

o przeprowadzenie kontroli w danym terenie, udzielano tym organom odpowiedzi w sprawie podjętych działań.

PINB czynnie współpracował ze starostą puckim w zakresie dokumentacji prowadzonych przez ten organ architektoniczno-budowlany postępowań administracyjnych.

Ponadto inspektorat zwracał się 139 razy do Policji, zawiadamiając o niewywiązywaniu się z obowiązku rozbiórki.

PINB w Kościerzynie

W latach 2020-2025:

- PINB uczestniczył w jednej kontroli przeprowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Kościerzynie;
- w kontroli prowadzonej przez PINB uczestniczyli przedstawiciele Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego, Straży Leśnej Nadleśnictwa Kościerzyna, a nadto zwrócono się o opinię Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz dyrekcji Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie przeciwdziałały samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie w województwie pomorskim?
Cele szczegółowe	1. Czy działania gminy dotyczące samowoli budowlanych w zakresie kształtowania ładu przestrzennego były skuteczne rzetelne i prawidłowe? 2. Czy gminy prawidłowo, rzetelnie i skutecznie identyfikowały oraz przeciwdziałały samowolom budowlanym na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz usuwały ich skutki? 3. Czy działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie były prawidłowe i rzetelne i skuteczne?
Zakres podmiotowy	Kontrola P/25/053 <i>Samowole budowlane na terenach atrakcyjnych turystycznie w województwie pomorskim</i> została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Łącznie kontrolą objęto dwanaście jednostek, w tym sześć urzędów gmin, trzy starostwa powiatowe i trzy Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego z powiatów puckiego, kościerskiego i chojnickiego, będących jednymi z bardziej atrakcyjnych terenów województwa pomorskiego.
Kryteria kontroli	Kontrolę w urzędach gmin oraz starostwach powiatowych przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK. Kontrolę w Powiatowych Inspektoratach Nadzoru Budowlanego przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.
Okres objęty kontrolą	Od stycznia 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. 26 sierpnia 2025 r. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 11 kwietnia 2025 r. do 12 września 2025 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli pozyskiwano informacje z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Powiatowych Komend Państwowej Straży Pożarnej wg właściwości terytorialnych, Regionalnego Zarządu Wód Polskich w Gdańsku, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Gdańsku, Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Gdańsku, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, Polskiej Agencji

Żeglugi Powietrznej, gminnych zakładów komunalnych odpowiedzialnych za sieci wodno-kanalizacyjne.

Pozostałe informacje

W wyniku kontroli skierowano dwanaście wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano 55 wniosków pokontrolnych. Wg stanu na 24 kwietnia 2026 r. zrealizowano 39, zaś 16 znajduje się w trakcie realizacji.

Po kontroli w Urzędzie Miejskim we Władysławowie Burmistrz Władysławowa wniósł zastrzeżenie do treści wystąpienia pokontrolnego.

Zastrzeżenie odnosiło się do fragmentu oceny ogólnej w brzmieniu: *W ocenie NIK, powinność gmin w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych oraz przeciwdziałania ich powstawaniu nie wynika wprost z jednego aktu prawnego, ale ze źródeł prawa⁹, które nakładają na gminy zadania w obszarze ładu przestrzennego, prawa budowlanego i nadzoru nad zagospodarowaniem przestrzennym, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, w wyniku czego powinny one podejmować aktywne działania w ww. zakresie.*

Mocą Uchwały Komisji Rozstrzygającej NIK zastrzeżenie zostało uwzględnione, ponieważ fragment objęty zastrzeżeniem został umiejscowiony w ocenie ogólnej kontrolowanej działalności, a nie ma on charakteru oceniającego, i w związku z tym powyższy fragment został wykreślony z treści ww. wystąpienia.

Po kontroli w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie wniósł trzy zastrzeżenia do treści wystąpienia pokontrolnego, które dotyczyły:

- nieprawidłowości polegającej na braku uzgadniania planów kontroli na lata 2020-2025 z organami, o których mowa w art. 85 Prawa budowlanego;
- nieprawidłowości polegającej na nienaliczeniu, w przypadku dwóch kontroli obowiązkowych, z 13 objętych badaniem, kar w wysokości 37,5 tys. zł wbrew wymogowi art. 59f Prawa budowlanego, mimo że stwierdzone w tych kontrolach nieprawidłowości nie udokumentowano zgodnie z art. 36a ust. 6 ww. ustawy;
- nieprawidłowości polegającej na niepodejmowaniu w pełni rzetelnych działań ukierunkowanych na wykrywanie samowoli

⁹ W tym m.in. z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.), ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.) dalej: „ustawa ZP”.

budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie w części odnoszącej się do działki nr 15.

Mocą Uchwały Komisji Rozstrzygającej NIK ww. zastrzeżenia zostały oddalone.

Finansowe skutki nieprawidłowości stwierdzone w kontroli wyniosły ogółem 79,2 tys. zł.

**Wykaz jednostek
kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Starostwo Powiatowe w Pucku	Jarosław Białk
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pucku	Łukasz Chiliński
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Gminy Krokowa	Adam Śliwiński
4.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Miejski we Władysławowie	Roman Kuźel
5.	Delegatura NIK w Gdańsku	Starostwo Powiatowe w Kościerzynie	Grzegorz Zabrocki
6.	Delegatura NIK w Gdańsku	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie	Mariusz Mysza
7.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Gminy Karsin	Roman Brunke
8.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Gminy Kościerzyna	Grzegorz Piechowski
9.	Delegatura NIK w Gdańsku	Starostwo Powiatowe w Chojnicach	Marek Szczepański
10.	Delegatura NIK w Gdańsku	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Chojnicach	Jerzy Kolc
11.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Gminy Chojnice	Zbigniew Szczepański
12.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Miejski w Brusach	Witold Ossowski

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Gminy Krokowa	W formie opisowej	- podejmowanie działań w celu zapobiegania samowolom budowlanym na obszarze gminy Krokowa, które nie miały zbliżonej intensywności i efektywności w poszczególnych latach. - prawidłowe ustalanie ładu przestrzennego na poziomie strategicznym m.in. poprzez opracowanie Programu strategii dla gminy, aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przygotowanie projektu Planu ogólnego. - zagospodarowanie przestrzeni regulowano poprzez sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, którymi objętych zostało niespełna 30% terenów gminy, - Prowadzenie doraźnych działań w celu skutecznej identyfikacji przypadków samowoli budowlanych m.in. przeprowadzenie w 2021 r. audytu geopodatkowego całego terenu gminy.	- niezawiadamianie PINB o potencjalnych samowolach budowlanych, będących przedmiotem podatkowania podatkiem od nieruchomości; - niewystawianie decyzji korygujących wysokość podatku od nieruchomości w okresie jego przedawnienia w odniesieniu do samowoli budowlanych zalegalizowanych przez PINB.

			- Przeprowadzenie w 2024 roku na terenach wyłączonych z możliwości realizacji zabudowy, inwentaryzacji samowoli budowlanych. - Współdziałanie z PINB w Pucku oraz Wojewodą Pomorskim, Urzędem Marszałkowskim, RDOŚ, Nadmorskim Parkiem Krajobrazowym, starostą puckim w celu zahamowania powstawania samowoli budowlanych, w szczególności na obszarze pasa nadbrzeżnego. - Zawiadamianie PINB o przypadkach potencjalnych samowoli budowlanych stwierdzonych w toku działań własnych. - W reakcji na wpływające do urzędu zgłoszenia po ustaleniu stanu faktycznego, wydawano decyzje zakazujące zagospodarowania działek lub ich części w sposób niezgodny z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania terenu. - na przekazanych w użytkowanie gminnych nieruchomościach nie wystąpiły naruszenia postanowień zawartych umów w zakresie występowania na ich	
--	--	--	---	--

			terenie samowoli budowlanych, bądź niewłaściwego sposobu zagospodarowania. - pobieranie w latach 2020-2025 r. podatku od nieruchomości stanowiących samowole budowlane.	
2.	Urząd Miejski we Władysławowie	W formie opisowej	- podejmowanie działań w celu identyfikowania samowoli budowlanych na obszarze gminy Władysławowo, które miały zróżnicowaną intensywność i efektywność w poszczególnych latach. realizowanie procesów planistycznych w zakresie ustalania ładu przestrzennego na poziomie strategicznym m.in. poprzez opracowanie aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i podjęcie prac związanych ze sporządzeniem Planu Ogólnego. - wskazanie w Strategii Rozwoju Gminy Władysławowo do 2030 roku zagadnień związanych z powstawaniem samowoli budowlanych, jako jednego z problemów rozwojowych gminy.	- dopuszczenie do bezumownego zajęcia nieruchomości gminnej i do postawienia na niej dwóch przyczep, - dopuszczenie do zlokalizowania dwóch domków holenderskich i dwóch zamykanych wiat na terenie objętym zakazem lokalizacji tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, - niepodjęcie działań w celu identyfikacji sposobu odprowadzania nieczystości na terenach, na których powstawały samowole budowlane, - ustalanie opodatkowania podatkiem od nieruchomości w gminie, nie uwzględniało faktów wynikających z postępowań legalizacyjnych, a także własnych ustaleń wynikających z prowadzonych wizji lokalnych,

			- przeprowadzenie na terenach wyłączonych z możliwości zabudowy, inwentaryzację samowoli budowlanych. - przekazanie do PINB części informacji o samowolach budowlanych na terenie gminy.	- niepoinformowanie PINB i oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska o ustalonych samowolach. - nierzetelny doraźny nadzór nad sposobem zagospodarowania i użytkowania nieruchomości gminnych oraz nieruchomości przekazanych w najem bądź dzierżawę, - nieustalenie zakresu obowiązków adekwatnego do zajmowanego stanowiska dla Kierownik Referatu OŚiGO;
3	Urząd Gminy Karsin	W formie opisowej	- zidentyfikowanie w trakcie kontroli podatkowej i przekazanie do PINB oraz starostwa powiatowego informacji o kilkudziesięciu przypadkach samowoli budowlanych	- niesporządzenie projektu uchwały ws. programu ochrony środowiska; - ustalanie opodatkowania podatkiem od nieruchomości w gminie, nieuwzględniało faktów wynikających z postępowań legalizacyjnych, - nieokreślenia w drodze uchwały częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i

				transportu nieczystości ciekłych oraz gospodarowania odpadami; - nieokreślenia w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie oraz nieprzypisania tych zadań pracownikom w zakresach czynności; - nieprowadzenia w wymaganym zakresie kontroli w zakresie nieczystości ciekłych; - niezorganizowania wywozu zastępczego w wymaganych przypadkach; - sporządzenia nierzetelnego sprawozdania dot. gospodarowania nieczystościami ciekłymi; - nieuregulowanie przepływu i wymiany informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędu oraz poszczególnymi pracownikami merytorycznymi. - niezapewnienia właściwego rejestrowania i obiegu dokumentów zawierających informacje o samowolach budowlanych.
4	Urząd Gminy Kościerzyna	W formie opisowej	-działania jakie podejmowano polegały	-niepodejmowanie systemowych działań

			głównie na nieusystematyzowanej współpracy z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz starostwem powiatowym, opartej na wymianie informacji oraz dokumentów, w przypadku uzyskania wiedzy o nielegalnych zabudowach. - kształtowanie ładu przestrzennego doprowadziło do objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego 99% terenu gminy. - przekazanie do PINB informacji o 17 przypadkach podejrzenia samowoli budowlanych co było to wynikiem działań własnych gminy i informacji uzyskanych od mieszkańców bądź innych instytucji. - przeprowadzenie czterech kontroli w zakresie zgodności zagospodarowania nieruchomości z MPZP, na podstawie informacji pozyskanych z zewnątrz dotyczące przypadków zmiany zagospodarowania terenu niezwiązanej z wykonaniem robót budowlanych.	w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania skutkom w zakresie naruszania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej w wyniku powstawania samowoli budowlanych na terenie gminy. - niepodjęcie działań w celu uchwalenia Gminnego Programu Ochrony Środowiska; - niesporządzania analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i nieprzekazywanie ich radzie gminy; - niezawieszenie lub zakończenie prowadzonego przez urząd postępowania, w zakresie naruszenia zagospodarowania terenu, wynikającego z MPZP; - nieokreślenie w drodze uchwały górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych; - niekorygowanie decyzji w sprawie podatku od nieruchomości w przypadku uzyskania informacji o jego
--	--	--	---	--

				błędnym/niepełnym naliczaniu; - nieweryfikowanie składanych przez podatników deklaracji w zakresie podatku od nieruchomości, na gruntach o ograniczonej możliwości zabudowy i pomimo posiadania wiedzy w zakresie możliwości pobierania podatku od nieruchomości od obiektów stanowiących samowole budowlane nie informowania o takich podejrzaniach stosownych organów. - nieopracowanie dokumentów, zarządzeń, procedur bądź instrukcji na podstawie których możliwe było identyfikowanie terenów szczególnie narażone na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntu lub zaburzenia ładu przestrzennego powodowane samowolami budowlanymi. - nieidentyfikowanie w ramach funkcjonującego w urzędzie systemu kontroli zarządczej ryzyk związanych z samowolami budowlanymi na ww. terenach i ich skutków;
--	--	--	--	---

				- niepodjęcie prac związanych z przygotowaniem Planu Ogólnego. - niepodejmowanie z własnej inicjatywy działań edukacyjnych o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska. - niewykorzystywanie informacji odnoszących się do samowoli budowlanych (zgłoszenie do opodatkowania, przyłączenie wodno-kanalizacyjne itp.). - nie sprawowanie nadzoru nad sposobem zagospodarowania i użytkowania nieruchomości gminnych przekazanych w najem bądź dzierżawę. - nieujawnianie przez straż gminną w trakcie dokonywanych kontroli samowoli budowlanych.
5	Urząd Gminy Chojnice	W formie opisowej	Działania w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania samowolom budowlanym polegały głównie na częściowej wymianie informacji z PINB, starostwem powiatowym oraz dyrekcjami parków krajobrazowych, opartej na wymianie informacji ustnych oraz	- nieprzeprowadzenie kontroli terenów przekazanych w dzierżawę/użytkowanie, co w ocenie NIK umożliwiło m.in. powstawanie samowoli na ww. terenach oraz czerpanie korzyści majątkowych z tytułu ich eksploatacji przez dzierżawców/biorących w użyczenie niezgodnie

			dokumentów. skierowanie do PINB ośmiu zgłoszeń, dotyczących 10 działek zlokalizowanych na terenie gminy. współpraca m.in. z Zaborskim Parkiem Krajobrazowym, z Parkiem Narodowym „Bory Tucholskie”. Po 2018 r. W ramach funkcjonującej kontroli zarządczej w urzędzie przeprowadzano analizę ryzyka jednakże w latach 2020 – 2024 nie identyfikowano możliwości nieosiągnięcia celów planistycznych, w tym na terenach o szczególnym znaczeniu turystycznym. Nie identyfikowano również ryzyk związanych z samowolami budowlanymi na atrakcyjnych turystycznie terenach gminy.	z zapisami umów oraz prawa budowlanego. - Niezapewnienie w ramach kontroli zarządczej skutecznego i rzetelnego nadzoru nad realizacją umów dzierżawy nieruchomości gminnych, czego efektem było czerpanie korzyści majątkowych przez dzierżawców z samowoli budowlanych zlokalizowanych na dzierżawionych działkach, - powierzchnia gminy objęta mpzp na dzień zakończenia kontroli wynosiła 8,46%. - gmina nie prowadziła kontroli w zakresie zgodności zagospodarowania nieruchomości z wydanymi decyzjami o zabudowie lub lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego
6	Urząd Miejski w Brusach	W formie opisowej	- działania w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania samowolom budowlanym polegały głównie na nieusystematyzowanej współpracy z PINB oraz Dyrektorem Zaborskiego Parku Krajobrazowego opartej na wymianie informacji oraz dokumentów,	W latach objętych kontrolą burmistrz nie podejmował systemowych działań w zakresie identyfikacji i przeciwdziałaniu skutkom w zakresie naruszania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej w wyniku powstawania samowoli budowlanych

			w przypadku uzyskania wiedzy o nielegalnych zabudowach. W badanym okresie identyfikowanie terenów szczególnie narażonych na: degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntu, a także zaburzenia ładu przestrzennego powodowane samowolami budowlanymi w związku z ich turystyczną popularnością, możliwe było w ramach wypracowanych niespisanych praktyk WGP, jak również w ramach realizacji obowiązujących procedur ustalonych w urzędzie. podjęcie prac związanych z przygotowaniem Planu Ogólnego	na terenie gminy. Podejmowane działania polegały głównie na nieusystematyzowanej współpracy z PINB oraz Dyrektorem Zaborskiego Parku Krajobrazowego opartej na wymianie informacji oraz dokumentów, w przypadku uzyskania wiedzy o nielegalnych zabudowach. W badanym okresie identyfikowanie terenów szczególnie narażonych na: degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntu, a także zaburzenia ładu przestrzennego powodowane samowolami budowlanymi w związku z ich turystyczną popularnością, możliwe było w ramach wypracowanych niespisanych praktyk WGP, jak również w ramach realizacji obowiązujących procedur ustalonych w Urzędzie. W ramach funkcjonowania kontroli zarządczej nie identyfikowano ryzyk związanych z samowolami budowlanymi na ww. obszarze i ich skutków. Do zakończenia kontroli
--	--	--	---	--

				NIK w urzędzie nie sporządzono projektu uchwały Rady Miejskiej w Brusach we wskazanym zakresie niepodejmowanie żadnych czynności związanych z dozorem, inspekcją realizacji zawartych umów dzierżawy gruntów, pomimo uwzględnienia prawa do takich działań we wszystkich badanych umowach. niewykorzystywanie danych uzyskiwanych z PINB w postępowaniach dotyczących zgłoszenia nieruchomości do opodatkowania, przyłączy wodno-kanalizacyjne itp. Brak reakcji urzędu na występowanie trzech samowoli budowlanych na terenie gminy, skutkujące ich legalizacją przez PINB na terenach chronionych, - niezapewnienie właściwego obiegu dokumentów, umożliwiającego pełne i rzetelne realizowanie zadań w zakresie naliczania i pobierania należnych podatków od nieruchomości (ujawnionych samowoli budowlanych);
--	--	--	--	---

				niedokonywanie korekt decyzji w sprawie podatku od nieruchomości za lata poprzednie; niepowiadamianie PINB I starosty oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska o fakcie identyfikacji potencjalnych samowoli budowlanych, za które gmina pobierała podatek.
7	Starostwo Powiatowe w Pucku	W formie opisowej	- prawidłowe przekazywanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub przyjęcia zgłoszeń robót budowlanych w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie do właściwych organów, przekazywanie wszystkich informacji sygnałnych do organów nadzoru budowlanego. - prawidłowa weryfikacja dokumentacji i czynności procesu budowlanego w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych. - prawidłowy i rzetelny nadzór i kontrola nad prawidłowością wykorzystania udostępnianych nieruchomości Skarbu Państwa oraz z zasobu powiatu puckiego.	- nieskuteczne niewystarczające działania starosty w zakresie ochrony gruntów rolnych, na których wznoszono budynki mimo zakazu budowy na tych obszarach. - niewprowadzenie do systemu w przypadku dwóch decyzji i dwóch zgłoszeń daty wydania decyzji i złożenia zgłoszeń.
8	Starostwo Powiatowe w Kościerzynie	W formie opisowej	- prawidłowe i rzetelne współdziałanie z innymi organami w zakresie	- nierealizowanie obowiązków przekazywania decyzji

			przeciwdziałania samowolom budowlanym poprzez udzielanie informacji i przekazywanie kopie akt sprawy w związku z prowadzonymi przez ww. organ czynnościami kontrolnymi w sprawie legalności obiektów budowlanych, przekazywanie decyzji o odmowie wydania pozwolenia na budowę obiektów, które zostały wzniesione bez tego pozwolenia. - nakładanie na inwestorów obowiązku uzyskania oceny RDOŚ, czy zamierzenia budowlane planowane na obszarach Natura 2000 nie spowodują zagrożenia dla tych obszarów.	organom nadzoru budowlanego dotyczące jednego z ośmiu postępowań objętych badaniem, (postanowienie dotyczące uzupełnienia zgłoszenia), a w pięciu sprawach kopii zgłoszeń - przekazanie wydanych decyzji w czterech z siedmiu postępowań do organu nadzoru budowlanego przed ich uprawomocnieniem się. - opieszale sprawdzanie wykonania obowiązku rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych następujące od 92 do 1351 dni od upływu tego terminu,. - niepodjęcie działań kontrolnych w zakresie sposobu wykorzystania gruntów rolnych skutkujące niezapewnieniem pełnej ochrony przed ich wykorzystaniem na cele nierolnicze. - przeprowadzenie oględzin nieruchomości będących przedmiotem tylko ośmiu umów dzierżawy z 59 obowiązujących w okresie objętym kontrolą. - niepodjęcie działań zmierzających do weryfikacji legalności posadowienia pomostów na dwóch jeziorach
--	--	--	---	---

				stanowiących własność Skarbu Państwa, a gospodarowanych przez starostę kościerskiego.
9	Starostwo Powiatowe w Chojnicach	W formie opisowej	- prawidłowe i rzetelne współdziałanie z innymi organami w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym na terenach atrakcyjnych turystycznie . - bieżące wprowadzanie wniosków o pozwolenie na budowę I decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłoszeń budowy do rejestru I przesyłanie do GINB. - współpraca z PINB w związku z prowadzonymi przez ww. organ czynnościami kontrolnymi, przekazywanie decyzji o wydaniu pozwolenia na budowę obiektów oraz innych dokumentów. prowadzenie kontroli przestrzegania przepisów prawa budowlanego w zakresie realizacji obowiązku rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych przeprowadzenie czterech kontroli przestrzegania warunków umów dzierżawy nieruchomości. z także kontroli sposobu wykorzystania gruntów rolnych położonych na terenach atrakcyjnych turystycznie.	

10	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pucku	W formie opisowej	- podejmowanie działań w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie, - podejmowanie działań służących doprowadzeniu samowoli budowlanych do stanu zgodności z obowiązującymi przepisami w większości prawidłowo i rzetelnie,	- opóźnienia (od 55 do 613 dni) w wydawaniu postanowień o wstrzymaniu budowy, - niepodejmowanie rzetelnych działań doprowadzających samowole budowlane do stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami np. Wyrażenie zgody na zmianę terminu realizacji obowiązku usunięcia braków i nieściśłości w dokumentacji projektowej, pomimo pouczenia o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego w przypadku niewykonania obowiązku w wyznaczonym terminie.
11	Powiatowy Inspektorat Nadzoru budowlanego w Kościerzynie	w formie opisowej	- zaplanowanie i zrealizowanie kontroli dotyczące potencjalnych samowoli budowlanych, a w celu ustalenia stanu faktycznego współdziałano z innymi organami i podmiotami. - PINB podejmował działania służące doprowadzeniu samowoli budowlanych do stanu zgodności z obowiązującymi przepisami, w tym wydawano postanowienia o wstrzymaniu budowy na	- działania ukierunkowane na ograniczanie samowoli budowlanych nie były realizowane w pełni prawidłowo i rzetelnie, Plany kontroli nie były uzgadniane z innymi organami, - w przypadku dwóch kontroli obowiązkowych z 13 objętych badaniem, mimo stwierdzenia nieprawidłowości, nie naliczono kar w wysokości 37,5 tys. zł i wydano pozwolenie na

			podstawie prowadzono postępowania legalizacyjne, m.in w procedurze uproszczonej, - podejmowano działania weryfikacyjne wszystkich wpływających skarg wniosków I informacji sygnałnych dotyczących legalności zabudowy w uzasadnionych przypadkach wszczynając postępowania administracyjne dotyczące samowoli budowlanych.	użytkowanie. - niepodjęcie żadnych działań w przypadku 10 z 15 objętych badaniem działek zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie w zakresie sprawdzenia legalności obiektów na nich zlokalizowanych, a w trzech przypadkach – działania nie objęły wszystkich obiektów znajdujących się na tych działkach. - nie w pełni prawidłowe działania w zakresie doprowadzenia samowoli budowlanych do zgodności z przepisami wydanie w dwóch postępowaniach z 10 objętych badaniem decyzje o legalizacji dwóch obiektów budowlanych niezgodnych z mpzp , a w jednym decyzję o legalizacji, mimo złożenia dokumentów legalizacyjnych po upływie terminu, - nieskuteczność wszczętych postępowań egzekucyjnych w administracji: tylko w jednym z 10 objętych badaniem przypadków doprowadzono do rozbiórki obiektu budowlanego wniesionego w warunkach samowoli budowlanej, a nie
--	--	--	--	--

				nałożono grzywny celem przymuszenia, w dwóch postępowaniach, w których zobowiązani nie wykonali nakazanej rozbiórki, a jedynie przystąpili do jej wykonania niezastosowanie w trzech przypadkach środka w postaci wykonania zastępczego. - wydłużenie procesu doprowadzenia do rozbiórek obiektów budowlanych, poprzez opieszałość we wszczynaniu postępowań dotyczących wstrzymania budowy wszczynanych po upływie od 7 do 132 dni od przeprowadzenia weryfikacji zasadności ich wszczęcia.
12	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Chojnicach	W formie opisowej	- podejmowanie działań w celu przeciwdziałania samowolom budowlanym na podstawie otrzymanych informacji zewnętrznych kierowanych do Inspektora Nadzoru.	- niepodjęmowanie działań prewencyjnych, sprzyjających ograniczeniu zjawiska powstawania nielegalnej zabudowy w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie gminy Chojnice i gminy Brusy. - niewystarczające działania w celu wykrycia obiektów budowlanych przed upływem 20 lat od zakończenia budowy co potwierdza, że 25% z 53 spraw prowadzonych na terenach gminy Chojnice

				I Brusy dotyczyło uproszczonego postępowania legalizacyjnego; - nieopracowywanie planów kontroli w terenie lub sprawdzania zgodności realizacji inwestycji objętych zgłoszeniem, do których właściwy organ nie wniósł sprzeciwu.
--	--	--	--	---

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

Prawo budowlane

Pojęcie **samowoli budowlanych** ma charakter pozaustawowy, stanowi ono zbiorcze określenie dla obiektów budowlanych lub ich części będących w budowie albo wybudowanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia stosownie do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰. Przywoływana ustawa zawiera bezpośrednio, szczegółowe unormowania w tym przedmiocie. Problematyka samowoli budowlanych pozostaje jednak również powiązana z szerokim zakresem regulacji kształtujących instrumenty umożliwiające w sposób pośredni ich wykrywanie oraz przeciwdziałanie ich negatywnemu oddziaływaniu na m.in. środowisko, przyrodę, porządek i bezpieczeństwo.

Prawo budowlane normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.

Podstawową zasadą tej ustawy jest, że roboty budowlane - przez które rozumie się budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 7 PrB) – można rozpocząć po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 1 PrB). Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 28 ust. 1a PrB).

W art. 32 Prawa budowlanego ustanowiono natomiast warunki wydania pozwolenia na budowę, w ramach których m.in. przewidziano, że decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydana po uprzednim:

- przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. 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 środowisko¹¹;
- uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

Załączniki do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę określa art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego, wskazując na konieczność załączenia

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.; dalej: „Prawo budowlane” lub „PrB”.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1094; dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku lub UIŚ.

m.in. projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany - wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, lub kopiami tych opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów; oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę; w przypadku niewykonania, w wyznaczonym terminie, postanowienia, o którym mowa w art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego; w przypadku wykonywania robót budowlanych przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę; jeżeli na terenie, którego dotyczy projekt zagospodarowania działki lub terenu, znajduje się obiekt budowlany, w stosunku do którego wydano ostateczną decyzję o nakazie rozbiórki (art. 35 ust. 5 PrB).

Treść decyzji o pozwoleniu na budowę określa m.in. art. 36 Prawa budowlanego.

Wyjątki od ww. reguły przewidującej konieczności uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę przewidują zapisy art. 29-31 Prawa budowlanego.

I tak w art. 29 ust. 1 Prawa budowlanego przewidziano przypadki budowy, w których wystarczające jest zgłoszenie budowy, a w art. 29 ust. 2 Prawa budowlanego przewidziano przypadki budowy, w których nie jest konieczne ani wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę ani zgłoszenia budowy.

W art. 29 ust. 3 Prawa budowlanego przewidziano natomiast przypadki, w których wystarczające jest zgłoszenie robót budowlanych, a w art. 29 ust. 4 Prawa budowlanego przewidziano przypadki robót budowlanych, w których nie jest konieczne ani wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę ani zgłoszenia robót budowlanych.

Zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych dokonuje się organowi administracji architektoniczno-budowlanej (art. 30 ust. 1b PrB). Sposób i zakres zgłoszenia określa art. 30 ust. 2-4d PrB). Organ administracji architektoniczno-budowlanej może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw od zgłoszenia (art. 30 ust. 5 PrB)¹². Sprzeciw wnosi się,

¹² prawo wniesienia sprzeciwu nie ma zastosowania do budowy opisanej w art. 29 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego (art. 30 ust. 5j).

jeżeli: zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę; budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy; zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 7 Prawa budowlanego, w miejscu, w którym taki obiekt istnieje; roboty budowlane zostały rozpoczęte z naruszeniem art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego (art. 30 ust. 6 PrB).

Jeżeli przypadki wymienione w art. 29 ust. 1-4 Prawa budowlanego wymagają uzyskania zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, o której mowa w art. 9 Prawa budowlanego, konieczne jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 5a PrB). Ponadto, jeżeli roboty budowlane, o których mowa w ww. art. 29 ust. 1-4, są wykonywane przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków to wymagają decyzji o pozwoleniu na budowę, a jeżeli są wykonywane na obszarze wpisanym do rejestru zabytków to wymagają dokonania zgłoszenia (art. 29 ust. 7 PrB). Decyzji o pozwoleniu na budowę w każdym przypadku (z wyłączeniem przedsięwzięć, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 17-19 PrB) wymagają przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 UİŚ.

W przypadku zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3 Prawa budowlanego, przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego, oraz instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d Prawa budowlanego, z wyłączeniem obiektów budowlanych usytuowanych na terenach zamkniętych, ustalonych decyzją Ministra Obrony Narodowej, organ administracji architektoniczno-budowlanej zamieszcza, na okres nie krótszy niż 30 dni i nie dłuższy niż 60 dni, w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu w terminie 3 dni od dnia: doręczenia zgłoszenia - informację o dokonaniu zgłoszenia, zawierającą imię i nazwisko albo nazwę inwestora oraz adres i opis projektowanego obiektu; wniesienia sprzeciwu - informację o dacie jego wniesienia; upływu terminu, o którym mowa w art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego - informację o braku wniesienia sprzeciwu (at. 30a PrB).

Przepis art. 30b ust. 1 Prawa budowlanego przewiduje natomiast wyjątek od konieczności uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę w odniesieniu do robót budowlanych w postaci rozbiórki, którą można rozpocząć po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę. Ponadto, w przypadkach

określonych w art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego dla dokonania rozbiórki wystarczające jest dokonanie jej zgłoszenia a w przypadkach wskazanych w art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego dla dokonania rozbiórki nie jest konieczne ani wydanie decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę ani zgłoszenie rozbiórki. Decyzję o pozwoleniu na rozbiórkę wydaje na wniosek organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 30b ust. 2 PrB). Załączniki do wniosku w tym zakresie określa art. 30b ust. 3 Prawa budowlanego.

Zgodnie z wymogiem art. 38 Prawa budowlanego decyzję o pozwoleniu na budowę lub kopię zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-4 Prawa budowlanego, lub kopię zgłoszenia przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego, oraz instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d Prawa budowlanego, wraz z adnotacją o niewniesieniu sprzeciwu organ administracji architektoniczno-budowlanej przesyła niezwłocznie wójtowi/ burmistrzowi/prezydentowi miasta albo organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

Zgodnie z art. 53a ust. 1 Prawa budowlanego postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem tej ustawy wszczyna się z urzędu.

Organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy w przypadku obiektu budowlanego lub jego części będącego w budowie albo wybudowanego: bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia (art. 48 ust. 1 PrB). Postanowienie o wstrzymaniu budowy wydaje się również w przypadku zakończenia budowy (art. 48 ust. 5 PrB). Jeżeli w wyniku budowy występuje stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, w postanowieniu o wstrzymaniu budowy organ nadzoru budowlanego nakazuje bezzwłoczne: zabezpieczenie obiektu budowlanego lub terenu, na którym prowadzona jest budowa, oraz usunięcie stanu zagrożenia (art. 48 ust. 2 PrB). W postanowieniu o wstrzymaniu budowy (art. 48 ust. 3 PrB) informuje się o możliwości złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części, zwanego dalej "wnioskiem o legalizację", oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części, zwanej dalej "decyzją o legalizacji", oraz o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej. Przesłanki wydania decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego określa art. 49e Prawa budowlanego.

W terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia o wstrzymaniu budowy inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego może

złożyć wniosek o legalizację (art. 48a ust. 1 PrB). Sposób prowadzenia postępowania legalizacyjnego, w tym wymagane dla jego przeprowadzenia dokumenty określa art. 48b oraz art. 49 Prawa budowlanego, wysokość opłaty legalizacyjnej art. 49d Prawa budowlanego.

Przesłanki wszczęcia uproszczonego postępowania legalizacyjnego określa art. 49f. Sposób prowadzenia tego postępowania został natomiast określony w art. 49g-49i Prawa budowlanego.

W przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49f Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych: bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia lub w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenia środowiska, lub na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 29 ust. 1 i 3 Prawa budowlanego, lub w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach. (art. 50 ust. 1 PrB)

Organ nadzoru budowlanego w przypadku wykonywania robót budowlanych - pomimo wstrzymania ich wykonywania postanowieniem, o którym mowa w art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego - nakazuje, w drodze decyzji, rozbiórkę części obiektu budowlanego wykonanego po doręczeniu postanowienia albo doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu poprzedniego (art. 50a PrB).

Organ nadzoru budowlanego przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, w drodze decyzji: nakazuje zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego albo, nakłada obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania albo, w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę - nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych (art. 51 ust. 1 PrB).

Po upływie terminu lub na wniosek inwestora, organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, i wydaje decyzję: o stwierdzeniu

wykonania obowiązku albo w przypadku niewykonania obowiązku - nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego (art. 51 ust. 3 PrB).

Na tle unormowania Prawa budowlanego przewidziane zostały dwa typy organów: administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (art. 80 PrB). Do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy przede wszystkim nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności: zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych, zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 81 ust. 1 lit. a-c PrB), a ponadto wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych ustawą (art. 81 ust. 2 PrB).

Do zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej należy ponadto (art. 82b ust. 1 PrB):

- prowadzenie rejestru wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestr zgłoszeń budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3 Prawa budowlanego, a także przekazują do organu wyższego stopnia oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wprowadzone do nich dane;
- prowadzenie odrębnego rejestru wniosków o pozwolenie na budowę, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestr zgłoszeń budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3 Prawa budowlanego, dotyczący terenów zamkniętych;
- przekazywanie organom nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym;
- przekazywanie organom nadzoru budowlanego kopie ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z tym projektem;
- przekazywanie organom nadzoru budowlanego kopie innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów Prawa budowlanego;
- uczestniczenie, na wezwanie organów nadzoru budowlanego, w czynnościach inspekcyjnych i kontrolnych oraz udostępniają wszelkie dokumenty i informacje związane z tymi czynnościami.

Do zadań organów nadzoru budowlanego należy natomiast (art. 84 ust. 1 PrB):

- kontrola przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego (art. 84a PrB);
- kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej;
- badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych;
- współdziałanie z organami kontroli państwowej.

Ponadto organy nadzoru budowlanego są obowiązane do (art. 84 ust. 2 PrB):

- przesyłania organom administracji architektoniczno-budowlanej kopii decyzji i postanowień wynikających z przepisów Prawa budowlanego;
- prowadzenia ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego;
- prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych;
- prowadzenia ewidencji zawiadomień o kontrolach, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 85 Prawa budowlanego współdziałanie organów nadzoru budowlanego z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami kontroli państwowej obejmuje w szczególności: uzgadnianie w miarę potrzeb planów kontroli i prowadzenie wspólnych działań kontrolnych oraz przekazywanie i wymianę informacji o wynikach kontroli.

Organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji jest starosta (art. 80 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 82 ust. 2 PrB), z wyłączeniem spraw zastrzeżonych do właściwości wojewody jako organu pierwszej instancji (art. 82 ust. 3 i 4 PrB).

Do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji, należą zadania i kompetencje, o których mowa w art. 37 ust. 3, art. 40 ust. 2, art. 41 ust. 4, art. 48-51, art. 54, art. 55, art. 57 ust. 4 i 8, art. 59, art. 59a, art. 59c ust. 1, art. 59d ust. 1, art. 59g ust. 1, art. 59i, art. 62 ust. 1 pkt 3 i ust. 3, art. 65, art. 66, art. 67 ust. 1 i 3, art. 68, art. 69, art. 70 ust. 2, art. 71a, art. 74, art. 75 ust. 1 pkt 3 lit. a, art. 76, art. 78 oraz art. 97 ust. 1 Prawa budowlanego (art. 83 ust. 1 PrB). Do właściwości wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji, należą natomiast m.in. ww. zadania i kompetencje (tj. określone w art. 83 ust. 1 PrB) w sprawach, o których mowa w art. 82 ust. 3 i 4 Prawa budowlanego, tj. w sprawach, w których wojewoda jest organem pierwszej instancji (art. 83 ust. 3 PrB). Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego jest ponadto organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (art. 83 ust. 2 PrB).

**Planowanie
i zagospodarowanie
przestrzenne**

Kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonują Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, który wykonuje tę kontrolę w stosunku do starosty (art. 84b ust. 1 PrB).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³co do zasady¹⁴ stanowi, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 PZP). W ramach tej polityki, pierwotnie¹⁵ do gmin należało uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Obecnie¹⁶ natomiast do gmin należy uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego. Przez gminne akty planowania przestrzennego należy przy tym rozumieć plan ogólny gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwałę ustalającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 2 pkt 22 UPZP¹⁷).

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 UPZP). W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 UPZP). W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego 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 (art. 4 ust. 3 UPZP).

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub UPZP.

¹⁴ z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych (a w brzmieniu od 24 września 2023 r. „terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu”)

¹⁵ w brzmieniu obowiązującym do dnia 23 września 2023 r.

¹⁶ w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 września 2023 r.

¹⁷ obowiązujący od dnia 24 września 2023 r.

W przypadku zmiany zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym wójt/burmistrz/prezydent miasta może, w drodze decyzji, zakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym (art. 35a UPZP).

W art. 59 UPZP uregulowano szczegółowe zasady w zakresie obowiązku ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji. Wymogi, jakie należy spełnić, aby uzyskać decyzję o warunkach zabudowy określa art. 61 UPZP. Decyzję o warunkach zabudowy wydaje (z wyjątkiem decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych – wydawanej przez wojewodę) wójt/burmistrz/prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 UPZP, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi (art. 60 UPZP). Wójt/burmistrz/prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (art. 67 UPZP).

W przypadku zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1b Prawa budowlanego, z wyjątkiem zmian zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 59 ust. 2 i 2a UPZP, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy wójt/burmistrz/prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości: wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania. (art. 59 ust. 3 UPZP).

Rada gminy może również ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 37a UPZP). Tryb i etapy uchwalania ww. uchwały reguluje art. 37b UPZP.

Udostępnianie informacji o środowisku

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku reguluje kwestie związane z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tj. określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia (art. 71 ust. 1 UIŚ). Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 2 UIŚ).

Zgodnie z art. 72 ust. 1 UIŚ wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem m.in.:

- decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót

budowlanych - wydawanych na podstawie Prawa budowlanego (art. 72 ust. 1 pkt 1 UIŚ).

- decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - wydawanej na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 72 ust. 1 pkt. 3 UIŚ).

Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje także przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie Prawa budowlanego (art. 72 ust. 1a UIŚ).

Organem właściwym do wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych – z zastrzeżeniem art. 75 ust. 1 pkt 1-3 UIŚ – jest wójt/burmistrz/prezydent miasta (art. 75 ust. 1 pkt 4 UIŚ).

Prawo ochrony środowiska

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁸ określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 ProŚ).

Organami ochrony środowiska zgodnie z art. 376 ust. 1 ProŚ są min. starosta – którego kompetencje zostały określone w art. 378 ust. 1 ProŚ – oraz wójt/burmistrz/prezydent miasta – którego kompetencje zostały określone w art. 378 ust. 3 ProŚ.

Starosta oraz wójt/burmistrz/prezydent miasta sprawują nadto kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów (art. 379 ust. 1 ProŚ). Wójt/burmistrz/prezydent miasta, starosta, lub osoby przez nich upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska (art. 379 ust. 4 ProŚ). Wójt/burmistrz/prezydent miasta, starosta, występują do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli organy te stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumentację sprawy (art. 379 ust. 5 ProŚ).

W art. 362 ProŚ przewidziano natomiast możliwość nałożenia przez organ ochrony środowiska, w drodze decyzji, ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego – jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek.

¹⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.; dalej: „Prawo ochrony środowiska” lub „ProŚ”

Ponadto, wójt/burmistrz/prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do: ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego (art. 363 ust. 1 PrOŚ). Jeżeli osoba fizyczna nie dostosowała się do wymagań ww. decyzji wójt/burmistrz/prezydent miasta może, w drodze decyzji, wstrzymać użytkowanie instalacji lub urządzenia (art. 368 ust. 2 PrOŚ). W razie naruszenia warunków decyzji określającej wymagania dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, prowadzonej przez osobę fizyczną w ramach zwykłego korzystania ze środowiska, wójt/burmistrz/prezydent miasta może, w drodze decyzji, wstrzymać użytkowanie instalacji (art. 368 ust. 1 PrOŚ).

Ochrona gruntów rolnych i leśnych

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁹ reguluje zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów (art. 1 ust. 1 UoOG). Jeżeli przepisy wskazywanej ustawy nie stanowią inaczej, właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych jest starosta, a gruntów leśnych - dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie właściwym jest dyrektor parku (art. 5 ust. 1 UoOG). Zadania starosty, o których mowa w ustawie, są zadaniami z zakresu administracji rządowej (art. 5 ust. 2 UoOG).

Kontrolę stosowania przepisów ustawy sprawują Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, marszałkowie województw oraz podmioty wymienione w art. 5 (m.in. starosta) oraz art. 15 ust. 5 (wójt) i art. 16 ust. 5 (art. 26 ust. 1 UoOG). Kontrola obejmuje wykonanie m.in. obowiązków: rekultywacji gruntów zdewastowanych i zdegradowanych (art. 27 ust. 1 UoOG).

Utrzymanie czystości i porządku w gminach

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁰ określa m.in. zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości i właścicieli lokali w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali, osób, którym służy tytuł prawny do lokalu w budynkach wielolokalowych, osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących te lokale lub osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej - dotyczące utrzymania czystości i porządku (art. 1 pkt 1 UCzP).

Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 UCzP). Gminy zapewniają czystość

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 82, dalej: UoOG.

²⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 733; dalej: UCzP.

i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania (art. 3 ust. 2 UCzP).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 UCzP właściciele nieruchomości obowiązani są natomiast do utrzymania czystości i porządku przez m.in.:

- przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych (art. 5 ust. 1 pkt 2 UCzP);
- gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków (art. 5 ust. 1 pkt 3a UCzP);
- pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i przepisami odrębnymi (art. 5 ust. 1 pkt 3b UCzP).

Właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b UCzP, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych lub, gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 UCzP - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi (art. 6 ust. 1 UCzP). Rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b UCzP (art. 6 ust. 1a UCzP).

Wójt/burmistrz/prezydent miasta kontroluje: posiadanie umów, o których mowa w art. 5 ust. 1 UCzP; zgodność postanowień umów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 UCzP, z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz ze sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1 UCzP; dowody uiszczania opłat za usługi, o których mowa w art. 5

ust. 1 UCzP, lub inny sposób udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b UCzP (art. 6 ust. 5a UCzP). Kontrolę w tym przedmiocie wójt/burmistrz/prezydent miasta jest obowiązany prowadzić co najmniej raz na dwa lata zgodnie z planem kontroli, określającym co najmniej wykaz podmiotów podlegających kontroli w okresie kontrolowanym (art. 6 ust. 5aa UCzP²¹).

Gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w art. 5 ust. 1 UCzP (art. 6 ust. 6 UCzP). W tym celu wójt/burmistrz/prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, w której ustala: obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków; wysokość tych opłat oraz terminy ich uiszczania, a także sposób i terminy udostępniania pojemników, zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków w celu ich opróżnienia lub worków w celu ich odebrania (art. 6 ust. 7 UCzP).

Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie albo wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b UCzP w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 UCzP (art. 6a ust. 1 UCzP).

Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 UCzP). Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 UCzP).

Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi są obowiązani ponosić: właściele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy; osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b UCzP, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 2a ust. 1 UCzP; właściele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2 UCzP – na rzecz gminy, na terenie której są położone nieruchomości lub lokale (art. 6h UCzP).

Deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są obowiązani złożyć do wójta/burmistrza/prezydenta miasta: właściele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy;

²¹ obowiązujący od 9 sierpnia 2022 r.

osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b UCzP, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 2a ust. 1 UCzP; właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2 UCzP, a właściciele nieruchomości nie złożyli skutecznego oświadczenia, o którym mowa w art. 6c ust. 3b UCzP (art. 6m UCzP).

W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt/burmistrz/prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku - uzasadnione szacunki, w tym w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze (art. 6o ust. 1 UCzP).

Wójt/burmistrz/prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (art. 9u ust. 1 UCzP) wójt/burmistrz/prezydent miasta może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych (art. 9v ust. 1 UCzP). Na wniosek wójta/burmistrza/prezydenta miasta właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia kontrolującym pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych (art. 9v ust. 2 UCzP).

Gospodarka nieruchomościami

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami²² określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 ust.1 UGN).

Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (art. 21 UGN). Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, z zastrzeżeniem ust. 1e, art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58-60 UGN, starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej (art. 23 UGN).

Do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 1145; dalej: UGN.

wieczystego gminy (art. 24 ust. 1 UGN). Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt/burmistrz/prezydent miasta (art. 25 ust. 1 UGN).

Do powiatowego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności powiatu i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego powiatu (art. 25a UGN). Powiatowym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd powiatu (art. 25b UGN).

Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego odbywa się w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 UGN). Nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu, w szczególności sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji (art. 13 ust. 1 UGN).

Sprzedaż nieruchomości, oddawanie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę, jeżeli są położone na obszarach parków narodowych - wymaga porozumienia z dyrektorem właściwego parku narodowego (art. 19 ust. 1 pkt 2 UGN). W odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach morskiego pasa nadbrzeżnego wymagane jest natomiast porozumienie z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej, w razie sprzedaży, oddawania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę - na obszarze pasa technicznego oraz w razie sprzedaży lub oddawania w użytkowanie wieczyste - na obszarze pasa ochronnego (art. 19 ust. 2 UGN).

Zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. (art. 37 ust. 4 UGN).

Samorząd gminny

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³ zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które obejmują m.in. sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, a nadto kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (art. 7 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy o samorządzie gminnym).

²³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1153; dalej ustawa o samorządzie gminnym.

Gmina może opracować strategię rozwoju gminy (art. 10e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego, obejmującą tę gminę (art. 10e ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

**Analiza uwarunkowań
ekonomicznych i
organizacyjnych**

Za planowanie ładu przestrzennego odpowiadają gminy, wykorzystując w tym celu przede wszystkim ogólne dokumenty planistyczne, będące jednymi z najważniejszych narzędzi gminy w walce z samowolami budowlanymi. Do 24 września 2023 r. było to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Obecnie do gmin należy uchwalenie gminnych aktów planowania przestrzennego, obejmujących plan ogólny, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uchwałę ustalającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowanych oraz ogrodzenia, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W województwie pomorskim na dzień 31 grudnia 2021 r. wszystkie 123 gminy posiadały uchwalone studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z czego 42 gminy były w trakcie zmiany lub ich aktualizacji.

Na dzień 31 grudnia 2021 r. 399.962,1 ha powierzchni województwa było pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, co stanowiło zaledwie 21,84% powierzchni całego regionu.

W województwie pomorskim wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 roku 101 gmin podjęło uchwałę w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o której mowa w art. 32 ust.2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznacza to, że pozostałe 22 gminy nie dokonały takiej oceny. Spora część gmin nie realizuje tego ustawowego obowiązku lub wypełnia go jedynie w sposób formalny, podczas gdy mógłby być to ważny element monitorowania stanu zagospodarowania przestrzeni i problemów związanych z prowadzeniem gospodarki przestrzennej na terenie gminy. Jednocześnie należy zauważyć, że 82 gminy nie posiadają wieloletniego programu sporządzania planów miejscowych, o którym mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznacza to, że polityka przestrzenna tych gmin, wyrażona w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, może nie być realizowana. Należy zauważyć, że brak oceny aktualności studium i ewentualnej rewizji dotychczasowej polityki przestrzennej prowadzonej przez gminę jest istotnym problemem, który może znacząco ograniczać jej rozwój.

Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym wykorzystuje kilka rodzajów narzędzi planistycznych, które często istotnie różnią się poziomem szczegółowości oraz zakresem zastosowań. Zmieniająca się sytuacja społecznoekonomiczna, ciągłe procesy legislacyjne a także dynamika uwarunkowań zewnętrznych sprawiają, że ustalenia zawarte w poszczególnych dokumentach mogą ulec dezaktualizacji i w efekcie wymagają dokonania zmian. Ponadto specyfika poszczególnych narzędzi planistycznych niejednokrotnie prowadzi do ich wzajemnej sprzeczności oraz braku spójności prowadzonej polityki przestrzennej. Stąd już bardzo blisko do ryzyka wystąpienia i pogłębiania się chaosu urbanistycznego. Dlatego bardzo potrzebne jest zdiagnozowanie koniecznych zmian w obowiązujących dokumentach planistycznych, a także określenie potrzeb w zakresie sporządzenia nowych planów miejscowych.

W sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarach znajdujących się pod presją urbanizacyjną, podstawą pozwoleń na budowę są decyzje o warunkach zabudowy. Decyzje stanowią w ostatnich latach podstawę większości inwestycji. Efektem może być zabudowa terenów nieobjętych planami, przy jednoczesnym niewykorzystaniu terenów przeznaczonych pod zabudowę na obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, rozpraszanie zabudowy oraz pojawianie się zabudowy mieszkaniowej często wśród pól uprawnych.

W roku 2021 na terenie województwa pomorskiego wydano 10.490 decyzji o warunkach zabudowy, co oznacza wzrost w stosunku do 2016 roku o 1.535 decyzji (14,6%). Łączna powierzchnia obszarów, dla których w 2021 roku wydano warunki zabudowy wyniosła 9.438,4 ha, co oznacza wzrost o 1.772,7 ha w stosunku do roku 2016, kiedy całkowita powierzchnia obszarów, dla których wydano decyzję o warunkach zabudowy wyniosła 7.665,7 ha.

Na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy może podjąć uchwałę (intencyjną) o przygotowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Na dzień 31 grudnia 2021 r. w województwie pomorskim tylko 19 samorządów zainicjowało proces sporządzania tego typu uchwał, a tylko sześć rad gmin podjęło uchwałę w sprawie pojęto zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych,

z jakich mogą być wykonane. Do gmin tych należały: Kobylnica (2016), miasto Gdańsk (2018), miasto Sopot (2018), miasto Słupsk (2019), Słupsk (2019) oraz Kosakowo (2021).

Pomimo coraz powszechniej stosowanych przez gminy aktów planowania przestrzennego zasięg i liczba samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie zdaje się wzrastać.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).
2. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1125).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82).
9. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733).
10. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.).
13. 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 2024 r. poz. 1112 ze zm.).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, 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. Minister Finansów i Gospodarki
6. Minister Klimatu i Środowiska
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
12. Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
13. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Senatu RP
14. Przewodniczący Komisji Klimatu i Środowiska Senatu RP
15. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
16. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 28 maja 2026 roku

Sprawa: Informacja o wynikach kontroli NIK dotyczącej samowoli
budowlanej – stanowisko do wniosku *de lege ferenda*
Znak sprawy: DPL2.844.22.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Jacek Kozłowski
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z Informacją o wynikach kontroli P/25/053 „*Samowole budowlane w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie w województwie pomorskim*” oraz zawartym w nim wniosku *de lege ferenda* skierowanym do Ministra Finansów i Gospodarki, przedstawiam następujące stanowisko.

Wniosek dotyczy wprowadzenia w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych¹ obowiązku przekazywania przez organy architektoniczno-budowlane przyjętych zgłoszeń budowy obiektów podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych² organom podatkowym właściwym w sprawach tego podatku.

Mając na uwadze, że realizacja postulatu umożliwi gminom efektywniejsze pobieranie podatku od nieruchomości zasadne jest podjęcie prac nad zmianą przepisów ww. rozporządzenia w sprawie informacji podatkowych we wnioskowanym zakresie.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1452.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 707, z późn. zm.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów