



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.8.12.2025

Pan
Witold Ossowski
Burmistrz Brus
Urząd Miejski w Brusach
ul. Na Zaborach 1 89-632 Brusy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/053 - Samowole budowlane w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie w województwie pomorskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Brusach (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Ossowski, Burmistrz Brus (dalej: „Burmistrz”), od 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. 2. Identyfikacja i przeciwdziałanie samowolom budowlanym na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz usuwanie ich skutków.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 25 sierpnia 2025 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku.
Kontroler	Krzysztof Holli, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/60/2025 z 23 kwietnia 2025 r. oraz nr LGD/107/2025 z 25 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2, 12-13, 1002-1003)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach objętych kontrolą Burmistrz nie podejmował usystematyzowanych działań w zakresie identyfikacji i przeciwdziałaniu skutkom w zakresie naruszania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej w wyniku powstawania samowoli budowlanych na terenie Gminy. Podejmowane działania polegały głównie na nieusystematyzowanej współpracy z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego (dalej: „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 podjęto prace związanych z przygotowaniem Planu Ogólnego lecz nie sporządzono projektu uchwały Rady Miejskiej w Brusach we wskazanym zakresie. Nie uchwalono nowego Programu Ochrony Środowiska, mimo iż poprzedni program obowiązywał do końca 2023 r. Wydział Gospodarki Przestrzennej (dalej: „WGP”) prowadził działania uświadamiające o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska oraz społeczności lokalnych.

W badanym okresie Urząd nie podejmował żadnych czynności związanych z dozorem, inspekcją bądź innych działań związanych z nadzorem nad prawidłowością realizacji zawartych umów dzierżawy gruntów, pomimo uwzględnienia prawa do takich działań we wszystkich badanych umowach. Danych uzyskiwanych z PINB odnośnie samowoli budowlanych Urząd nie wykorzystywał w prowadzonych w nim sprawach, odnoszących się do zgłoszenia do opodatkowania, przyłączy wodno-kanalizacyjne itp.). Brak reakcji Urzędu na występowanie trzech samowoli budowlanych na terenie Gminy, skutkowało ich legalizacją przez PINB na terenach chronionych, co pozbawiło Urząd wpływu na zapobieganie nielegalnym zabudowom na terenach chronionych.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły: niesporządzenia przez Burmistrza POŚ oraz nieprzekazania Radzie Miejskiej w Brusach POŚ celem jego uchwalenia do końca 2023 r.; braku zapewnienia właściwego obiegu dokumentów, umożliwiającego pełne i rzetelne realizowanie zadań przez wyznaczone komórki i ich pracowników w zakresie naliczania i pobierania należnych podatków od nieruchomości (ujawnionych samowoli budowlanych); braku nadzoru nad prawidłową realizacją umów dzierżawy gruntów; braku korekt decyzji w sprawie podatku od nieruchomości za lata poprzednie; niepowiadamiania PINB i Starosty oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska o fakcie

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

identyfikacji potencjalnych samowoli budowlanych, za które Gmina pobierała podatek.

W ocenie NIK, powinność gmin w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych oraz przeciwdziałania ich powstawaniu nie wynika wprost z jednego aktu prawnego, ale ze źródeł prawa³, 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

1.1. W badanym okresie odnośnie 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, Dyrektor WGP⁵ wyjaśniła, że identyfikowanie ww. terenów możliwe było w ramach wypracowanych niespisanych praktyk, jak również w ramach realizacji obowiązujących procedur ustalonych w Urzędzie⁶. Ponadto podczas spotkań służbowych informowała swoich pracowników o konieczności weryfikacji każdego zgłoszenia/informacji w zakresie nielegalnych zmian w sposobie użytkowania gruntu i samowoli budowlanych. Wyjaśniła, że pracownik WGP w ramach swoich obowiązków służbowych, w sytuacji powzięcia informacji o zaistniałym podejrzeniu nielegalnych zmian w zakresie degradacji, zmian w sposobie użytkowania gruntu i samowoli budowlanych zobowiązany został do informowania interesanta o obowiązujących w tym zakresie przepisach, w szczególności wynikających z ustawy Prawo budowlane oraz niezwłocznego zgłaszania zaistniałej sytuacji do dyrektora WGP celem weryfikacji zgłoszenia/informacji i przekazania odpowiednim organom oraz instytucjom. Jak wyjaśniono, Gmina w badanym okresie była w trakcie opracowywania Gminnego Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Brusy (dalej: „POŚ”) na lata 2026-2029 z perspektywą do roku 2033, w którym mają zostać opracowane ogólne zasady identyfikowania terenów narażonych na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntu, a także zaburzenia ładu przestrzennego powodowane samowolami budowlanymi.

(akta kontroli str. 3-9, 502-507)

³ 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.).

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Wydział Gospodarki Przestrzennej, dalej: „WGP”.

⁶ W tym m.in. w ramach procedur ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu obszarów położonych na terenie Gminy, uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Brusy (dalej: „MPZP”), opracowania projektu planu ogólnego Gminy (dalej: „plan ogólny”) oraz indywidualnych zgłoszeń mieszkańców.

W badanym okresie w Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych regulacji w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji dotyczących samowoli budowlanych, a ich rozpatrywanie odbywało się m.in. na podstawie KPA, ustawy o petycjach⁷.

(akta kontroli str. 3-9, 186, 243-264, 504-507)

Dyrektor WGP wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą Urząd współpracował w zakresie identyfikowania terenów szczególnie atrakcyjnych turystycznie (w konsekwencji narażonych na szkody środowiskowe oraz krajobrazowe) z Zaborskim Parkiem Krajobrazowym, a podczas organizowanych spotkań omawiano sprawy dotyczące zabudowy i zagospodarowania terenów położonych na terenie parku krajobrazowego w związku zakazami ustanowionymi na tym obszarze. Współpraca miała charakter bieżący, której nie usankcjonowano zawartym porozumieniem/umową. Skutkiem ww. współpracy były zgłoszenia z Zaborskiego Parku Krajobrazowego do PINB w sprawie zabudowy na siedmiu działkach leżących na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 3-9, 265-267, 504-507, 735-755, 990-996, 1007-1009)

1.2. Rada Miejska w Brusach podjęła uchwałę⁸ określającą szczegółowy tryb i harmonogram opracowania projektu strategii rozwoju w dniu 30 grudnia 2020 r. oraz przyjęła strategię rozwoju⁹ w dniu 22 września 2021 r. W strategii rozwoju uwzględniono zagrożenia związane z turystycznym charakterem terenów Gminy poprzez wskazanie zagrożenia polegającego na niekontrolowanym rozwoju turystyki przyczyniającej się do degradacji środowiska, jak również problemy związane z ochroną środowiska, w tym głównie dbałość o jakość wód powierzchniowych oraz prawidłową gospodarkę odpadami.

(akta kontroli str. 3-9, 320-327)

W okresie objętym kontrolą Gmina dysponowała opracowaniem ekofizjograficznym (zaktualizowanym w 2014 r.) sporządzonym dla potrzeb opracowania projektu planu ogólnego¹⁰, które zostało opracowane zgodnie z regulacjami rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie opracowań ekofizjograficznych¹¹, a jego część kartograficzna i opisowa obejmowała wszystkie elementy wskazane w § 6 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 3-9, 328-330, 355-389, 502-507)

Obowiązujące w badanym okresie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: „Studium”) uchwalone zostało przez Radę Miejską w Brusach uchwałą Nr IV-32/99 z 4 lutego 1999 r. i zmienione w wyniku wydania zarządzenia zastępczego przez Wojewodę Pomorskiego w dniu 30 września 2020 r. w sprawie wprowadzenia udokumentowanego złoża kopaliny do Studium w miejscowości Rudziny i Huta.

⁷ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. (Dz. U. z 2018 poz. 870).

⁸ Uchwała Nr XX/181/20 Rady Miejskiej w Brusach z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Brusy na lata 2021-2030, w tym trybu jej konsultacji.

⁹ Uchwała Nr XXVIII/226/21 Rady Miejskiej w Brusach z dnia 22 września 2021 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Brusy na lata 2021-2030”.

¹⁰ W następstwie podjęcia Uchwały Nr XLVII/388/23 Rady Miejskiej w Brusach z dnia 27 listopada 2023 r.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 roku w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 155, poz. 1298).

Rada Miejska w Brusach, w badanym okresie, nie podejmowała uchwał w sprawie zmiany Studium.

(akta kontroli str. 3-9, 328-389, 502-507)

Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, o której mowa w art. 32 ustawy PiZP¹² sporządzona została przez Burmistrza w styczniu 2024 r., a jej wyniki zostały przekazane Radzie Miejskiej w Brusach¹³, spełniając tym samym wymóg wynikający z ww. przepisu.

(akta kontroli str. 527-565)

Na terenie Gminy, w badanym okresie, dominowały grunty leśne i zadrzewione oraz rolne, stanowiące odpowiednio 59,5% i 20,4% powierzchni ogólnej Gminy. Udział terenów wód stanowił – 6,6% powierzchni ogólnej gminy, natomiast udział terenów zurbanizowanych wynosił – 1,5%. W mieście Brusy dominowały tereny rolne (53,9% powierzchni miasta) i mieszkaniowe (29,4% powierzchni miasta). W opracowaniu ekofizjograficznym z 2024 r. wyznaczono tereny predysponowane do rozwoju konkretnych funkcji zabudowy (m.in. tereny: mieszkaniowe, przemysłowe, inne tereny zabudowane, rekreacyjno-wypoczynkowe, użytki rolne zabudowane), które stanowiły 29,4% udziału powierzchni w granicach obszaru miejskiego oraz 1,1% udziału powierzchni w granicach obszaru wiejskiego.

(akta kontroli str. 3-9, 265-267, 328-330, 355-389, 502-507)

Rada Miejska w Brusach podjęła uchwałę nr XLVII/388/23 z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego dla obszaru Gminy .

(akta kontroli str. 3-9, 328-355, 502-507)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że mając na względzie ramy czasowe niezbędne do przygotowania w/w planu, Dyrektor WGP uzgadniała z Burmistrzem poszczególne etapy realizacji zadania: przystąpienie do sporządzenia planu ogólnego (obwieszczenie Burmistrza o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego z dnia 16 stycznia 2024 r.); zawiadomienie właściwych organów i instytucji (z dnia 24 stycznia 2024 r.); zbieranie uwag i wniosków (do 15 marca 2024 r.); prace projektowe (w toku); przekazanie projektu planu ogólnego do ustawowego uzgadniania i opiniowania; konsultacje społeczne i rozpatrzenie uwag; skierowanie projektu planu ogólnego do uchwalenia. Dodała, że obecnie trwają prace nad przystąpieniem do przekazania projektu planu do uzgodnień.

(akta kontroli str. 3-9, 566-568)

Obszar Gminy, który w badanym okresie objęto MPZP wynosił 323,3 ha i stanowił 0,81% powierzchni Gminy na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą¹⁴.

(akta kontroli str. 3-9, 502-507)

¹² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), dalej: „ustawa PiZP”.

¹³ Uchwała Rady Miejskiej w Brusach Nr LI/422/24 z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie oceny aktualności planu ogólnego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Brusy.

¹⁴ Według stanu na koniec: 2020 r., 2021 r., 2022 r., 2023 r., 2024 r., 2025 r. (na 30 kwietnia).

Rada Miejska w Brusach, w okresie objętym kontrolą, przyjęła cztery uchwały w sprawie zmiany MPZP: jedną w 2020 r. oraz trzy w 2024 r.

(akta kontroli str. 3-9, 390-391, 592-607)

W poszczególnych latach objętych kontrolą Burmistrz wydał łącznie 755 decyzji o warunkach zabudowy, w trybie art. 59 ustawy PiZP, w tym: 140 w 2020 r., 126 w 2021 r., 123 w 2022 r., 87 w 2023 r., 161 w 2024 r. oraz 118 w 2025 r. (do 30 czerwca).

Sekretarz Gminy wyjaśniła, iż Gmina, po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy – nie „śledzi” jej wykonania, gdyż nie ma do tego uprawnień wynikających z przepisów prawa, a zadanie Gminy w ww. zakresie kończy się na jej wydaniu. Ponadto wyjaśniła, że w trakcie procesu inwestycyjnego oprócz dokumentacji przedkładanej przez inwestora, Gmina otrzymuje dokumenty od Starostwa Powiatowego w Chojnicach¹⁵ (kserokopię „pozwolenia na budowę” wydanego przez Starostę Chojnickiego) oraz od PINB obejmujące miesięczną zbiorową informację o pozwoleniach na użytkowanie.

(akta kontroli str. 3-9, 390-478, 608-617)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz wydał łącznie 165 decyzji w zakresie odmowy wydania warunków zabudowy, w tym: 29 w 2020 r., 49 w 2021 r., 29 w 2022 r., 30 w 2023 r., 16 w 2024 r., oraz 12 w 2025 r., (do 30 czerwca 2025 r.).

(akta kontroli str. 3-9, 390-391, 479-501, 608-609, 618-619)

W badanym okresie Wojewoda Pomorski, w drodze Zarządzenia zastępczego nie sporządzał i nie wprowadzał zmian do MPZP. Wyjątkiem było zarządzenie zastępcze Wojewody Pomorskiego z września 2020 r. w sprawie wprowadzenia udokumentowanego złoża kopaliny do Studium w miejscowości Rudziny i Huta.

(akta kontroli str. 3-9, 328-355, 502-507)

W badanym okresie do końca 2023 r. obowiązywał w Urzędzie POŚ dla Gminy na lata 2016-2019 z perspektywą na lata 2020-2023¹⁶. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁷, Burmistrz nie przedłożył projektu nowego POŚ Radzie Miasta w Brusach w terminie umożliwiającym jego uchwalenie przed upływem okresu obowiązywania poprzedniego POŚ, co skutkowało jego brakiem w latach 2024-2025 (do zakończenia kontroli NIK) – ww. opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 3-9, 265-267)

W badanym okresie Rada Miejska w Brusach nie podjęła: uchwały krajobrazowej określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Dyrektor WGP wyjaśniła że zgodnie z art. 37a ustawy PiZP przyjęcie uchwały określającej zasady i warunki usytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe, jest fakultatywne. Dodatkowo wyjaśniła, że w związku z dokonaną

¹⁵ Dalej: „Starostwo”.

¹⁶ Dalej „POŚ”.

¹⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.), dalej: ustawa Prawo ochrony środowiska.

analizą zasadności podjęcia działań zmierzających do przedstawienia Radzie Miejskiej w Brusach projektu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia projektu uchwały krajobrazowej uznano, że nie jest zasadne podejmowanie działań w tym zakresie, uzasadniając ten fakt brakiem występowania nieprawidłowości z tym związanych, w tym m.in. chaosu reklamowego. Ponadto ustalono, że w związku z przystąpieniem w 2023 r. do sporządzania planu ogólnego (z perspektywą jego uchwalenia w styczniu 2026 r.), plan ten będzie podstawą do sporządzania MPZP oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto jego normatywna część będzie dotyczyła najważniejszych ustaleń w zakresie strefowania obszarów Gminy oraz ustalania nieprzekraczalnych warunków realizacji inwestycji w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych określonych w gminnych standardach. W związku z tym oraz w celu zachowania ładu przestrzennego zasadnym będzie przeanalizowanie na posiedzeniu Rady Miejskiej w Brusach (w terminie do końca 2025 r.) możliwości równoległego procedowania uchwały krajobrazowej oraz planów miejscowych zgodnie z przyjętymi strefami w planie ogólnym.

(akta kontroli str. 3-9, 328-330)

Ograniczenia wynikające z uchwały nr 259/XXIV/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu w województwie pomorskim¹⁸ uwzględniono w m.in. MPZP, obowiązujących w badanym okresie decyzjach Burmistrza o warunkach zabudowy. W ww. decyzjach zawarto zapisy informujące o obowiązywaniu przepisów związanych z położeniem na terenie obszarów chronionego krajobrazu, Zaborskiego Parku Krajobrazowego, otuliny Parku Narodowego Bory Tucholskie, obszarów Natura 2000 i innych w zależności od położenia nieruchomości względem tych obszarów.

(akta kontroli str. 3-9, 390-478, 608-617, 990-996, 1007-1009)

W przedmiotowych decyzjach wskazano również, m.in. że zabudowa ma być zgodna z przepisami szczegółowymi, w tym z Prawem wodnym i nie uszczegóławiano zapisów w zakresie art. 232 ust. 1 Prawa wodnego¹⁹ (tj. zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar).

(akta kontroli str. 3-9, 390-478, 608-617, 990-996, 1007-1009)

Dyrektor WGP wyjaśniła, że w MPZP nie powielono ww. ograniczenia w art. 232 ust. 1 Prawa wodnego, gdyż uchwała w sprawie MPZP stanowi akt prawa miejscowego, a podstawą prawną stanowienia tego aktu prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰, co przesądza o zależnej, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa.

(akta kontroli str. 3-9, 390-478, 502-507, 990-996, 1007-1009)

¹⁸ https://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/WDU_G/2016/2942/oryginal/akt.pdf

¹⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 960.

²⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U z 2024 r. poz. 1130, ze zm. dalej: „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”).

1.3. W regulacjach kształtujących organizację Urzędu (w tym: regulaminie organizacyjnym²¹ oraz zakresach obowiązków pracowników) określono następujące kompetencje i odpowiedzialność komórek organizacyjnych:

- a) w zakresie gospodarki przestrzennej, zadanie przypisano do WGP, odpowiednio: Dyrektorowi WGP, inspektorowi oraz podinspektorowi. Przypisane zadania polegały m.in. na: realizacji zadań Gminy wynikających z przepisów prawa oraz uchwał Rady Miejskiej w Brusach i zarządzeń Burmistrza; przygotowanie projektów uchwał Rady Miejskiej w Brusach i zarządzeń Burmistrza; współdziałanie w zakresie tworzenia strategii i planów rozwoju społeczno-gospodarczego; prowadzenie postępowań administracyjnych i przygotowanie materiałów oraz projektów decyzji administracyjnych wydawanie zaświadczeń o przeznaczeniu działki; wydawanie wypisów i wyrysów z MPZP, prowadzenie procedury w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu; uczestnictwo w procedurach sporządzania MPZP; prowadzenie procedury sporządzania zmiany Studium ;
- b) w zakresie turystycznego rozwoju Gminy, zadanie przypisano inspektorowi Wydziału Biura Burmistrza w zakresie czynności. Przypisane zadania polegały m.in. na: współdziałaniu w zakresie tworzenia strategii i planów rozwoju społeczno-gospodarczego;
- c) w zakresie ochrony krajobrazu i środowiska oraz gospodarowania odpadami, zadania przypisano do Wydziału Środowiska i Rolnictwa (dalej: „WŚiR”): Dyrektorowi WŚiR, Inspektorowi oraz pomocy administracyjnej. Przypisane zadania polegały m.in. na: nadzorze nad realizacją Krajowego Programu oczyszczania ścieków komunalnych; przeprowadzanie kontroli w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych w gospodarstwach domowych; prowadzenie kontroli podmiotów świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych; przygotowanie i wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; prowadzenie ewidencji zawartych umów na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz letniskowych; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych; prowadzenie bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko w zakresie spraw z terenu Gminy; prowadzenie ewidencji danych o środowisku i jego ochronie (EDOŚ).
- d) w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania powstawaniu samowoli budowlanych oraz nielegalnej zmiany sposobu użytkowania terenu²²,

²¹ Zarządzenie Nr 63/25 Burmistrza Brus z dnia 30 kwietnia 2025r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Brusach oraz poprzednich: Nr 51/22 Burmistrza Brus z dnia 1 kwietnia 2022r, Nr 156/21 Burmistrza Brus z dnia 28 września 2021r. Nr 91/21 Burmistrza Brus z dnia 30 czerwca 2021r., Nr 727/18 Burmistrza Brus z dnia 24 maja 2018r. – dalej: „regulamin organizacyjny”.

²² Zarządzenie Nr 63/25 § 30 ust. 1; Zarządzenie Nr 51/22 § 27 ust. 1; Zarządzenie Nr 156/21 § 26 ust. 1; Zarządzenie Nr 91/21 § 26 ust. 1; Zarządzenie Nr 727/18 § 26 ust. 1, w których określono zadanie Wydziału Gospodarki Przestrzennej w zakresie zagospodarowania przestrzennego na terenie Gminy.

zadania przypisano Dyrektorowi WGP (które jak wyjaśniono uwzględniono w ogólnym zapisie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego Gminy);
e) w zakresie utrzymania ładu i porządku na terenie Gminy²³ przypisano inspektorowi WGP w ramach zadania: utrzymania porządku i czystości w Gminie.

(akta kontroli str. 3-9, 265-267, 294-315)

W kontrolowanym okresie, w ramach funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie obowiązywały następujące regulacje:

- Zarządzenie Nr 523/10 Burmistrza z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie organizacji, zasad i procedur prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie oraz w zakresie nadzoru nad realizacją kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Gminy²⁴ – w którym określono m.in.: regulamin, zasady i procedury prowadzenia kontroli zarządczej oraz regulacje w zakresie nadzoru nad realizacją kontroli zarządczej;
- Zarządzenie Nr 527/10 Burmistrza z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie zasad rejestrowania procedur kontroli zarządczej w Urzędzie²⁵;

Sekretarz Gminy przedkładała Burmistrzowi za poszczególne lata 2020 - 2024 analizę zarządzania ryzykiem wraz z rejestrem ryzyk w poszczególnych komórkach organizacyjnych Urzędu²⁶. W ramach funkcjonującej kontroli zarządczej w Urzędzie: nie prowadzono analizy ryzyka w której identyfikowano możliwość nieosiągnięcia celów planistycznych, w tym na terenach o szczególnym znaczeniu turystycznym; nie oceniano skuteczności działań oraz osiągania celów w obszarach planowania przestrzennego, monitorowania i ochrony terenów atrakcyjnych turystycznie; nie przeprowadzano ewaluacji podejmowanych środków zaradczych w związku z np.: stwierdzonymi przypadkami samowoli budowlanych, nielegalnymi zmianami w sposobie użytkowania terenu.

(akta kontroli str. 3-9, 626-734)

W badanym okresie zagadnienia związane z realizacją zadań Gminy dotyczących ochrony terenów atrakcyjnych turystycznie przed nielegalną zabudową lub nielegalną zmianą sposobu użytkowania terenu (ochrona ładu przestrzennego i ochrona przyrody) nie były przedmiotem audytów wewnętrznych.

W ramach kontroli zewnętrznych dotyczących ww. zagadnienia Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska Delegatura w Słupsku (dalej: „PWIOŚ”) w dniu 26 września 2024 r.²⁷ przeprowadził kontrolę w WŚiR w zakresie realizacji przez Burmistrza obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym dotyczącym gospodarowania

²³ Zarządzenie Nr 63/25 § 31 ust. 1; Zarządzenie Nr 51/22 § 28 ust. 1; Zarządzenie Nr 156/21 § 27 ust. 1; Zarządzenie Nr 91/21 § 27 ust. 4; Zarządzenie Nr 727/18 § 26 ust. 3, w których określono zadanie: utrzymania porządku i czystości w Gminie.

²⁴ Zmienione zarządzeniem Nr 47/21 Burmistrza z dnia 16 kwietnia 2021 r.

²⁵ Zmienione zarządzeniem Nr 47/21 Burmistrza z dnia 16 kwietnia 2021 r. w sprawie zmian organizacji, zasad i procedur prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie oraz w zakresie nadzoru nad realizacją kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Gminy wprowadziło nowy wzór Załącznika nr 3..

²⁶ Odpowiednio: 7 maja 2021 r., 12 maja 2022 r., 11 maja 2023 r., 10 maja 2024 r. oraz 30 kwietnia 2025 r.

²⁷ Protokół kontroli Nr SLU 316/2024.

nieczystościami ciekłymi na terenie Gminy. W wyniku ww. kontroli stwierdzono nierzetelne prowadzenie ewidencji właścicieli nieruchomości, od których odebrano nieczystości ciekłe, na której znajdował się dany zbiornik bezodpływowy lub dana przydomowa oczyszczalnia ścieków²⁸ oraz wydano Zarządzenie Pokontrolne Nr 89/2024 z dnia 2 października 2024 r. W odpowiedzi z 22 października 2024 r. Burmistrz poinformował PWIOŚ o podjętych działaniach, w wyniku których wyeliminowano naruszenie wskazane w ww. zarządzeniu.

(akta kontroli str. 3-9, 265-315)

1.4. W ramach rozwoju odpowiedzialnej turystyki, Gmina w badanym okresie realizowała działania na rzecz promocji i rozwoju turystyki lokalnej, głównie poprzez członkostwo w stowarzyszeniu Lokalna Grupa Działania „Sandry Brdy” oraz Lokalnej Grupy Rybackiej „Mórenka”, które w swoich celach statutowych realizują działania na rzecz rozwoju i promocji turystyki.

(akta kontroli str. 735-755, 990-996, 1007-1009)

W ramach działań edukacyjnych i uświadamiających o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska oraz społeczności lokalnych, jak wyjaśnił Dyrektor WGP, w badanym okresie pracownicy WGP analizowali ww. zagadnienia w ramach m.in.: realizacji procedury ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu obszarów położonych na terenie Gminy, realizacji procedury uchwalania MPZP i ich zmian terenów, realizacji procedury opracowania projektu planu ogólnego, nadawania numeracji porządkowej, przejmowania gruntów w ramach procedur ZRID, oraz podziałów nieruchomości, indywidualnych zgłoszeń mieszkańców. Ponadto pracownicy WGP, w ramach kierowanych pytań, udzielali informacji oraz uświadamiali inwestorów w tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym, w tym o obowiązujących w tym zakresie przepisach, w szczególności wynikających z ustawy Prawo budowlane. Powyższych działań nie dokumentowano.

(akta kontroli str. 502-507)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

Dyrektor WŚiR²⁹ wyjaśnił, że nie podjęto działań opracowujących nowy POŚ z powodu m.in.: długiej, nieprzewidzianej absencji pracownika Wydziału i realizacji obowiązków w pomniejszonym składzie, koniczności szacowania

²⁸ Co naruszało art. 3 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”), w związku z art. 3 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy.

²⁹ Upoważniony upoważnieniem wydanym przez Burmistrza Brus nr OPR. 0052.65.2018 z dnia 30.05.2018 do działań podejmowanych w ramach WŚiR.

szkód w uprawach wynikających z suszy. Wyjaśnił również, że w 2024 r. oraz 2025 r. w dalszym ciągu realizowano zadania zawarte w nieobowiązującym POŚ, które pozostały do wykonania. Dodatkowo, jak wyjaśnił, pokrywały się one z zadaniami wskazanymi w Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Brusy na lata 2021-2030. Dodał, że do czasu opracowania nowego POŚ, przy wykonywaniu zadań Gmina posiłkowała się również dokumentem programowym jakim jest „Polityka Ekologiczna Państwa 2030”. W 2025 r. podjęto prace nad opracowaniem POŚ dla Gminy na lata 2026-2029, z perspektywą do roku 2033. POŚ został opracowywany przez firmę zewnętrzną, a planowany termin jego uchwalenia to koniec 2025 r.

(akta kontroli str. 3-9, 265-267, 980-989, 1004-1008)

Zdaniem NIK ustawodawca w ww. przepisie precyzyjnie określił obowiązek posiadania przez Gminę ww. POŚ, oraz ścieżkę jego uchwalenia, a fakt realizacji w latach 2024-2025 zadań zawartych w nieobowiązującym już POŚ nie zwalnia Urzędu z obowiązku jego posiadania.

OCENA CZĄSTKOWA

MPZP obowiązywały na części obszaru Gminy. 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 Urzędzie przystąpiono w 2023 r. do sporządzania Planu Ogólnego (z perspektywą jego uchwalenia w styczniu 2026 r.). Działania w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania nielegalnej zabudowie, w głównej mierze ograniczało się do pozyskiwania informacji od PINB i Zaborskiego Parku Krajobrazowego, lecz nie podejmowano działań w badanym okresie celem ich identyfikacji. Współpraca w ww. zakresie z podmiotami zewnętrznymi nie została usystematyzowana i polegała głównie na przekazywaniu informacji o potencjalnych zagrożeniach i konsultacjach w tym zakresie. Gmina w kontrolowanym okresie realizowała działania na rzecz promocji i rozwoju turystyki lokalnej. WGP prowadził działania uświadamiające o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska oraz społeczności lokalnych. Burmistrz nie przedłożył Radzie Miasta Brusy projektu POŚ w terminie umożliwiającym jego uchwalenie do końca 2023 r., mimo iż poprzedni POŚ (na lata 2016-2019 z perspektywą na lata 2020-2023) obowiązywał do końca 2023 r. co naruszało obowiązek wynikający z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

OBSZAR

2. Identyfikacja i przeciwdziałanie samowolom budowlanym na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz usuwanie ich skutków

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie nie opracowano i nie wprowadzono mechanizmów identyfikacji i przeciwdziałania powstawaniu samowoli budowlanych na terenie Gminy.

Jak wyjaśniła Dyrektor WGP, informowała pracowników Wydziału o konieczności weryfikacji zgłoszenia/informacji w zakresie nielegalnych zmian w sposobie użytkowania gruntu i samowoli budowlanych. Zagadnienie w tym zakresie

analizowano m.in. podczas realizacji zadań w ramach obowiązujących w Urzędzie procedur, w tym m.in.: ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu obszarów, uchwalania MPZP i ich zmian, opracowania projektu planu ogólnego jak również przejmowania gruntów w ramach procedur ZRID oraz podziałów nieruchomości. Pracownicy w sytuacji powzięcia informacji o zaistniałym podejrzeniu nielegalnych zmian w sposobie użytkowania gruntu zobowiązani byli do informowania adresatów o obowiązujących w tym zakresie przepisach oraz niezwłocznego zgłaszania takich stanów do Dyrektora WGP, celem weryfikacji i przekazywania informacji w tym zakresie odpowiednim organom i instytucjom.

Sekretarz Gminy wyjaśniła dodatkowo, że ww. mechanizmów nie wprowadzono ze względu na brak przepisów, które nakładałyby na gminy obowiązek opracowania dokumentów, procedur, instrukcji, na podstawie których możliwe było identyfikowanie i przeciwdziałanie samowoli budowlanych.

Urząd, w badanym okresie nie zlecał podmiotom zewnętrznym działań mających na celu identyfikację samowoli budowlanych na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 799-815, 990-996, 1007-1009)

W latach 2020-2025, na terenie Gminy stwierdzono³⁰ łącznie 51 przypadków samowoli budowlanych, przy czym Urząd jedynie w trzech przypadkach (dwóch w 2020 r. i jednym w 2021 r.) przekazał do PINB informację o podejrzeniu takiego stanu, z czego tylko w jedną z trzech zgłoszonych ww. spraw, PINB uznał za samowolę budowlaną. W pozostałych 50 przypadkach to PINB informował Urząd o stwierdzonych na terenie Gminy przypadkach samowoli budowlanej.

Dyrektor WGP wyjaśniła, że pracownicy Jej Wydziału nie mieli upoważnienia do wejścia na teren nieruchomości i dokonywania kontroli, gdyż zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane, jedynie pracownicy PINB lub osoby działające z jego upoważnienia mają prawo do wstępu do obiektów i żądania stosownych dokumentów od uczestników procesu budowlanego (w tym związanych z prowadzeniem robót oraz przekazywania obiektu budowlanego do użytkowania). Dodała, że WGP nie posiadał wiedzy nt.: występowania w terenie obiektów budowanych bez wymaganych prawem dokumentów (pozwoleń, zgłoszeń). W związku z brakiem informacji ustnych oraz pisemnych kierowanych do tut. Urzędu na temat występowania obiektów wzniesionych samowolnie, nie można było podjąć działań w celu stwierdzenia występowania ujawnionych samowoli.

(akta kontroli str. 790-798, 821-844)

W wyniku objętych badaniem 10 spraw, dobranych przy wykorzystaniu narzędzi: geoportal-krajowy.pl, google.com., związanych ze zidentyfikowanymi na terenie Gminy podejrzeniami samowoli budowlanych, ustalono że:

³⁰ W oparciu o dane z PINB oraz Urzędu.

- w czterech lokalizacjach znajdowały się domki holenderskie i/lub przyczepy kempingowe obudowane tarasem;
- obiekty zlokalizowane na gruntach rolnych wykorzystywano na cele rekreacyjne;
- w dwóch lokalizacjach, w których stwierdzono zabudowę, inwestor uzyskał decyzje odmowne o pozwoleniu na budowę, dotyczące budynków letniskowych;
- Burmistrz, w związku ze stwierdzeniem przez NIK na terenie Gminy zabudowy niezgodnej z przeznaczeniem terenu zgłosił³¹ zabudowę z czterech ww. lokalizacji do PINB, w celu przeprowadzenia czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 790-798, 821-844, 976-979)

Dyrektor WGP wyjaśniła, że w badanym okresie, w związku z otrzymanymi od PINB trzema zawiadomieniami o wszczęciu uproszczonego postępowania legalizacyjnego w sprawie budowy obiektów letniskowych (dotyczącego tzw. dzięki zabudowy zlokalizowanej na północ od Jeziora Duże Głuche, która może doprowadzić do utraty wartości przyrodniczej terenu) Burmistrz przekazał do PINB informacje, które w Jego ocenie winny być uwzględnione na etapie przed wydaniem decyzji legalizacyjnej. Dotyczyły one wątpliwości w zakresie m.in. tego: czy obiekt może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, czy legalizacja jest zgodna z celami ochrony Zaborskiego Parku Krajobrazowego oraz czy będą przestrzegane zakazy obowiązujące dla parku określone w uchwale Nr 144/VII/11 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie Zaborskiego Parku Krajobrazowego oraz czy legalizacja jest zgodna z Zarządzeniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 15 września 2017 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Dolina Kulawy”. Ponadto zwrócono uwagę na fakt że, nieruchomość położona jest na obszarze o unikalnych walorach przyrodniczych objętych ochroną o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³², a budynki letniskowe planowane do legalizacji usytuowane na tym terenie mogą znajdować się w odległości mniejszej niż 100 m od linii brzegowej Jeziora Duże Głuche.

Burmistrz powziął informację o trzech samowolach budowlanych na terenie Gminy dopiero w momencie wszczęcia przez PINB uproszczonego postępowania legalizacyjnego i zgłosił PINB brak zgody na legalizację ww. samowoli na terenach chronionych. W ocenie NIK Burmistrz powinien wcześniej mieć wiedzę o występowaniu ww. samowoli i powiadomić o tym PINB, a z powyższego wynika, że Urząd przez 20 lat nie podjął żadnych działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 3-9, 502-507)

W badanym okresie w rejestrze skarg i wniosków Urzędu, nie stwierdzono żadnych wpisów dotyczących tematu samowoli budowlanych. Ponadto Przewodniczący Rady Miejskiej w Brusach poinformował, że w okresie objętym kontrolą ani do Rady Miejskiej w Brusach, ani do Komisji Rewizyjnej Rady

³¹ W dniu 11 lipca 2025 r.

³² Dz. U. z 2024 r., poz. 1478, ze zm.

Miejskiej w Brusach nie wpływały skargi na działalność Burmistrza w zakresie informacji o samowolach budowlanych na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 238-264, 799-817)

W badanym okresie Urząd nie prowadził kontroli w zakresie zgodności zagospodarowania nieruchomości z wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy oraz miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Jak wyjaśniła Dyrektor WGP w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie nałożono na gminy obowiązku kontroli w zakresie zgodności zagospodarowania z wydanymi dokumentami. W Jej ocenie brak jest przepisu, który upoważniałby pracownika Gminy do wykonywania takich działań kontrolnych, w tym legitymujących pracowników do wejścia na grunt prywatny oraz legitymowania właściciela z posiadanych pozwoleń.

(akta kontroli str. 809-815)

W badanym okresie Gmina nie prowadziła monitoringu przestrzennego w zakresie zmian w krajobrazie, wynikających z samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie.

Jak wyjaśniła Dyrektor WGP Urząd, w tym Jej Wydział nie prowadził działań w tym zakresie, gdyż brak jest przepisów umożliwiających wykonywanie ww. czynności przez pracowników Gminy.

Współpraca z zewnętrznymi podmiotami w zakresie identyfikowania i przeciwdziałania powstawania samowoli budowlanych, jak wyjaśniła Dyrektor WGP, polegała na podejmowaniu wspólnych działań z Zaborskim Parkiem Krajobrazowym (poprzez udzielanie informacji o: przeznaczeniu terenu, wydanych decyzjach, występowaniu MPZP), w wyniku których, w badanym okresie, Zaborski Park Krajobrazowy skierował łącznie siedem zawiadomień do PINB w sprawie zabudowy znajdującej się na tych nieruchomościach.

Jak wyjaśniła Dyrektor WGP, w przypadku pozostałych zidentyfikowanych samowoli budowlanych na terenie Gminy (w tym dla których w badanym okresie Gmina uzyskała informacje o ich identyfikacji), Urząd nie posiadał wiedzy o występowaniu na tych terenach obiektów budowlanych bez wymaganych prawem dokumentów, w związku z tym nie mógł podjąć działań celem ich identyfikacji.

(akta kontroli str. 809-815, 997-1001, 1010-1091)

Ponadto w badanym okresie podmioty zewnętrzne nie prowadziły w Urzędzie żadnych czynności kontrolnych związanych z przedmiotem niniejszej kontroli.

(akta kontroli str. 809-815)

2.2. W latach 2020-2025 na podstawie łącznie 32 obowiązujących w badanym okresie umów, Urząd przekazał w użytkowanie nieruchomości pod działalność rolną i działalność gospodarczą. Wśród przekazanych w użytkowanie ww. nieruchomości nie było terenów atrakcyjnych turystycznie lub umożliwiających prowadzenie działalności turystyczno-wypoczynkowej.

W wyniku badania 9 dobranych celowo umów dzierżawy/użytkowania terenów Gminnych, ustalono, że:

- a) we wszystkich przypadkach sporządzono wykaz nieruchomości określony w art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami³³, a tryb ich zawarcia umożliwiał powszechny dostęp do udziału w postępowaniu wszystkich zainteresowanych. Ponadto w związku z wybranym trybem zawarcia umów dla żadnej z nich nie wpłynęły do Urzędu odwołania bądź skargi;
- b) dla wszystkich umów zawarto zapisy dotyczące zabezpieczenia interesów Gminy związane z ochroną środowiska;
- c) w umowach zawarto zapisy zobowiązujące dzierżawcę do korzystania z gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem, lecz żadna z nich nie zawierała zapisów dotyczącego zasad zagospodarowania terenu oraz wymogu uzyskania zgody Gminy na wszelkie prace budowlane;
- d) umowy nie zawierały zapisów zapewniających możliwość rozwiązania umowy w przypadku naruszenia przepisów budowlanych;
- e) dla żadnej z ww. umów Urząd nie podejmował czynności związanych z dozorem, inspekcją bądź innych działań związanych z nadzorem nad prawidłowością realizacji zawartych umów, pomimo uwzględnienia prawa do takich działań we wszystkich badanych umowach.

(akta kontroli str. 3-9, 502-526, 608-625, 772-777, 818-820)

Na terenach przekazanych przez Gminę w użytkowanie/dzierżawę, na podstawie ww. 9 umów obowiązujących w badanym okresie, nie stwierdzono samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 3-9, 502-526, 608-625, 778-780)

W badanym okresie, jak wyjaśnił Dyrektor WGP, Urząd nie przeprowadzał kontroli nieruchomości przekazanych w dzierżawę/użyczenie, w tym w zakresie identyfikowania i przeciwdziałania powstawania samowoli budowlanych. gdyż wśród ww. gruntów nie było umów dzierżawy i użytkowania gruntów, przekazanych na cele turystyczne i rekreacyjne.

Ponadto Dyrektor WGP wyjaśnił m.in., że:

- w badanym okresie Gmina nie dzierżawiła terenów komunalnych na cele turystyczne i rekreacyjne oraz nie dokonywała regularnych kontroli innych dzierżawionych terenów we współpracy z PINB, gdyż brak było podstaw prawnych do wykonywania ww. kontroli z udziałem PINB;
- WGP nie prowadził monitoringu przestrzennego pozostałych (nie będących dzierżawionymi terenami komunalnymi) terenów turystycznych w celu wykrywania nielegalnych budów oraz w zakresie zmian w krajobrazie wynikających z samowoli budowlanych, gdyż brak było przepisów prawnych na wykonywanie ww. czynności;
- w badanym okresie WGK nie tworzył narzędzi umożliwiających zgłaszanie samowoli budowlanych przez obywateli, gdyż brak było przepisów prawa na wykonywanie ww. czynności;
- WGP nie podejmował innych działań w celu nadzorowania przestrzegania obowiązujących umów, ponieważ działania takie nie wynikały z zapisów zawieranych umów.

(akta kontroli str. 799-815, 997-1001, 1010-1091)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1881), dalej: „ustawa o gospodarce nieruchomościami”.

Dyrektor WGP wyjaśniła, że Urząd nie ustalał MPZP dla terenów dzierżawionych turystycznie, ponieważ na ten cel Gmina nie udostępniała dzierżawionych gruntów. Umowy dotyczące dzierżaw terenów rolnych nie dopuszczały możliwości realizacji budynków i zmiany sposobu zagospodarowania na cele inne niż przekazane w umowie, tj. cele rolne. Ponadto wskazała, że Gmina nie realizowała na dzierżawionych terenach strategii planowania przestrzennego, ponieważ fakt taki nie wynikał z przepisów. W umowach dzierżawy nie dopuszczono realizacji zabudowy na żadnym dzierżawionym terenie (za wyjątkiem urządzeń infrastruktury technicznej). W związku z powyższym:

- nie współpracowano z konserwatorami zabytków i organizacjami ekologicznymi w zakresie ochrony krajobrazu na terenach dzierżawionych,
- funkcja zabudowy na terenach dzierżawionych nie była egzekwowana,
- zagospodarowanie terenu na terenach dzierżawionych wynikało z zawartych umów.

(akta kontroli str. 799-815, 997-1001, 1010-1091)

Urząd w kontrolowanym okresie nie prowadził działań edukacyjnych pod kątem występowania ryzyka samowoli budowlanych dla terenów dzierżawionych.

(akta kontroli str. 799-815)

W kontrolowanym okresie, do Urzędu nie wpłynęły zgłoszenia o niezgodnym z umową sposobie zagospodarowania nieruchomości przekazanych przez Gminę w użytkowanie/dzierżawę.

(akta kontroli str. 502-526, 608-625, 778-780, 799-815)

Przekazywanie gruntów nie było w badanym okresie przedmiotem audytu wewnętrznego i kontroli zewnętrznych, a zadania w ww. zakresie nie były identyfikowane w wydziałowych rejestrach ryzyk.

(akta kontroli str. 799-815)

2.3. W okresie objętym kontrolą, w zakresie utrzymania czystości i porządku w Gminie, Rada Miejska w Brusach podjęła następujące uchwały:

- uchwałę nr XXXVII/297/22 Rady Miejskiej w Brusach z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brusy³⁴. obowiązującą od dnia 29 grudnia 2022 r. do chwili obecnej;
- uchwałę nr XVIII/160/20 Rady Miejskiej w Brusach z dnia 30 września 2020 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brusy³⁵ obowiązującą od 1 stycznia 2021 r. do 28 grudnia 2022 r.;
- uchwałę nr XII/111/16 Rady Miejskiej w Brusach z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Brusy³⁶ obowiązującą od 16 sierpnia 2016 r. do 31 grudnia 2020 r.

W ww. uchwałach zawarto m.in. zasady ochrony środowiska w zakresie oczyszczania ścieków bytowych, gospodarowania odpadami komunalnymi oraz utrzymania porządku na terenie nieruchomości (np.: uprzątnięcia błota, śniegu,

³⁴ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2022 r., poz. 5129

³⁵ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2020 r., poz. 4460.

³⁶ (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2016 r., poz. 2816).

lodu i innych zanieczyszczeń). Obowiązywały one na terenie całej Gminy, łącznie z terenami uznawanymi za atrakcyjne turystyczne.

W zakresie odpadów komunalnych górne stawki opłat, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zostały określone w uchwałach Rady Miejskiej w Brusach w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości, za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, odpowiednio uchwałe: Nr XX/183/13 z dnia 26 czerwca 2013 r.³⁷, Nr XI/88/19 z dnia 29 listopada 2019 r.³⁸, Nr XIV/118/20 z dnia 20 lutego 2020 r.³⁹, z dnia 30 listopada 2022 r.⁴⁰ oraz Nr XXXVIII/328/22 z dnia 21 grudnia 2022 r.⁴¹

(akta kontroli str. 849-858)

W okresie 2020-2025 Gmina nie realizowała wywozu zastępczego odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane.

Dyrektor WŚiR⁴² wyjaśnił, że 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 na realizację wyżej wskazanych usług. Osoby kontrolowane zobowiązały się do usunięcia nieprawidłowości i podpisania stosownych umów. W bieżącym roku po przeprowadzeniu analizy wyników kontroli, które odbyły się w ramach poprzedniego cyklu kontrolnego, trwała ponowna kontrola m.in. tych nieruchomości, których właściciele nie zawarli do tej pory umów z przedsiębiorcą transportującym nieczystości ciekłe. Ponadto wyjaśnił, że przepis art. 6 ust. 5a ww. ustawy nie wskazuje, by w trakcie kontroli sprawdzana była kwestia legalności zabudowy, w związku z tym, w trakcie dokonywanych czynności kontrolnych, a także po ich wykonaniu, kontrolujący nie posiadał informacji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 849-858)

Jak wyjaśnił Dyrektor WŚiR, w latach 2020 – 2025 Urząd skontrolował łącznie 1004 nieruchomości w zakresie nieczystości ciekłych oraz odpadów komunalnych, z tego 10 z 51 samowoli budowlanych zidentyfikowanych w badanym okresie na terenie Gminy. Kontrole dotyczyły całej nieruchomości, w tym posiadania umów na wywóz nieczystości ciekłych lub/oraz odbiór odpadów komunalnych, a także dowodów uiszczenia opłat za te usługi. Dodał, że w trakcie dokonywanych czynności kontrolnych, a także po ich wykonaniu, kontrolujący nie dysponowali informacją w zakresie legalności zabudowy. Ponadto istniejące przepisy prawa nie dają Gminie właściwości do identyfikowania, czy istniejąca zabudowa jest samowolą budowlaną, a tym bardziej nie nakładają na Gminę obowiązku prowadzenia rejestru samowoli

³⁷ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2013 r., poz. 2973.

³⁸ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2020 r., poz. 167.

³⁹ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2020 r., poz. 1825.

⁴⁰ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2022 r., poz. 5173.

⁴¹ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2023 r., poz. 258.

⁴² Dyrektor Wydziału Środowiska i Rolnictwa (dalej: „Dyrektor WŚiR”).

budowlanych. Ponadto stwierdził, że Gmina prowadziła kontrole z zakresu ochrony środowiska, jednak w trakcie tych kontroli nie analizowano, która z kontrolowanych nieruchomości była samowolą budowlaną oraz jaki wpływ miała na środowisko. Dodał, że istniejące przepisy prawa nie dają Gminie właściwości do stwierdzenia, czy istniejąca zabudowa była samowolą budowlaną.

(akta kontroli str. 849-858, 997-1001, 1010-1091)

Dyrektor WŚiR wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą podmioty zewnętrzne nie prowadziły kontroli z przedstawicielem Gminy z zakresu ochrony przyrody i krajobrazu. Dodał, że Burmistrz w sprawach z zakresu ochrony środowiska, leżących w kompetencji innych organów, dwa razy wystąpił o przeprowadzenie interwencji⁴³, w jednym przypadku Organ nie przekazał informacji o wyniku postępowania, a w drugim przypadku postępowanie było w toku. Dodał, że Urząd występuje do innych instytucji o przekazanie protokołów/informacji z przeprowadzonych czynności kontrolnych w przypadku, gdy wynika to z przepisów prawa albo gdy określone informacje mogą stanowić materiał dowodowy w prowadzonym przez tut. Organ postępowaniu.

(akta kontroli str. 849-858, 997-1001, 1010-1091)

Jak wyjaśnił Dyrektor WŚiR Urząd nie posiada informacji na temat prowadzonych działań przez podmioty zewnętrzne na terenie Gminy, w zakresie kontroli wpływu samowoli budowlanych na środowisko naturalne, w tym zanieczyszczenia zbiorników i cieków wodnych oraz gleby lub stopnia degradacji środowiska i krajobrazu spowodowane samowolami budowlanymi.

(akta kontroli str. 849-858)

W badanym okresie, Burmistrz w jednym przypadku (w lutym 2020 r.) wnioskował do PINB o przeprowadzenie kontroli w związku z powstaniem zabudowy na terenach atrakcyjnych turystycznie. Zgłoszenie dotyczyło zabudowy w kompleksie działek położonych w obrębie ewidencyjnym Huta gmina Brusy na gruntach leśnych, w wyniku którego PINB wszczął postępowanie. O kolejnych działaniach podejmowanych przez PINB, składanych odwołań, jak również ostatecznych rozstrzygnięciu sprawy przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, informowano Urząd na bieżąco.

(akta kontroli str. 849-860, 997-1001, 1010-1091)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz wydał łącznie 41 decyzji (do 30 czerwca 2025 r.)⁴⁴ o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji realizowanych na terenie Gminy, dla których zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴⁵, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach było wymagane.

Jak wyjaśnił Dyrektor WŚiR, w trakcie trwania procedur Urząd występował o opinię do organów wskazanych w ww. rozporządzeniu, które opiniowały realizację przedmiotowych inwestycji, a po ich wydaniu i uprawomocnieniu

⁴³ W 2024 r. wystąpiono do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarząd Zlewni w Chojnicach o przeprowadzenie interwencji, a w 2025 r. do Posterunku Policji w Brusach.

⁴⁴ Z tego: 10 w 2020 r., 7 w 2021 r., 9 w 2022 r., 9 w 2023 r. oraz 6 w 2024 r.

⁴⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm.

realizacja zależna była od inwestora i innych organów, w tym udzielających pozwolenia na budowę. Wyjaśnił również, że Urząd nie dysponuje informacjami na temat zaawansowania realizacji inwestycji oraz ich wykonania, jak również nie wnioskował do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli str. 849-865)

W badanym okresie Urząd nie występował do PSP⁴⁶ o przeprowadzenie kontroli w zakresie zagrożenia pożarowego wynikającego z samowoli budowlanych, a z uzyskanych od PSP informacji⁴⁷ wynika, że na terenie Gminy nie były prowadzone czynności kontrolno-rozpoznawcze z zakresu ochrony przeciwpożarowej w obiektach budowlanych będących samowolami budowlanymi.

(akta kontroli str. 767-771, 849-858)

Współpraca Urzędu z organizacjami ekologicznymi i instytucjami zajmującymi się ochroną przyrody w zakresie identyfikowania i przeciwdziałania powstawania samowoli budowlanych polegała głównie na współpracy z Zaborskim Parkiem Krajobrazowym i opisana została w pkt. 2.1 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 849-860)

Dyrektor WŚiR wyjaśnił, że na terenie Gminy nie zidentyfikowano terenów zdegradowanych wskutek realizacji samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 849-858)

2.4. 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, z czego w: 2020 r. – 1.042 zł, 2021 r. – 1.456 zł, 2022 r. – 1.565 zł, 2023 r. – 1.318 zł, 2024 r. – 1.533 zł, 2025 r. – 2.198 zł.

Brak naliczania podatku dla pozostałych 34 nieruchomości stanowiących samowolę budowlaną, a które zostały zidentyfikowane w badanym okresie na terenie Gminy wynikał m.in. z tego że:

- w 3 przypadkach PINB wstrzymał prowadzenie robót budowlanych (dotyczy zabudowy letniskowej);
- w 22 przypadkach PINB prowadził sprawę (sprawa w toku);
- w 7 przypadkach PINB umorzył postępowanie z powodu rozbiórki obiektu;
- w 2 przypadkach PINB wydał nakaz rozbiórki.

Ponadto 13 z ww. 34 zidentyfikowanych obiektów, nie spełniało kryteriów budynków i budowli podlegających opodatkowaniu, a dla 21 z nich, należny podatek od nieruchomości nie był przez Urząd naliczany i pobierany, pomimo że dotyczyły one obiektów podlegających opodatkowaniu – co opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Dyrektor WPiOL⁴⁸ wyjaśniła, że jeżeli obiekt budowlany spełnia definicję budynku lub budowli zawartą w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, to podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Sytuacja prawna obiektu budowlanego nie ma w tym przypadku znaczenia, podatek jest należny

⁴⁶ Powiatowa Straż Pożarna (dalej: „PSP”)

⁴⁷ Uzyskanych przez NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴⁸ Dyrektor Wydziału Podatków i Opłat Lokalnych, dalej: „Dyrektor WPiOL”.

również za samowolę budowlaną. Dane o budynkach organ otrzymuje ze Starostwa (w tym: zawiadomienia o wprowadzonych zmianach w danych ewidencyjnych gruntów i budynków; informacje o wydanych decyzjach w formie ich kserokopii (np. pozwolenia na budowę, przebudowę, rozbudowę; pozwolenia na rozbiórkę) oraz od PINB (w tym: zbiorcze informacje o wydanych pozwoleniach na użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części, wyłączeniu całości lub części obiektu budowlanego z użytkowania rozbiórcze obiektu budowlanego i zakończeniu budowy, co do których nie wniesiono sprzeciwu).

(akta kontroli str. 918-923, 931-935, 946-951)

Próba wybranych 13 samowoli budowlanych⁴⁹ zalegalizowanych w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym, w zakresie ustalania stawki podatku naliczonego od faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości wykazała m.in., że:

- nieruchomości opodatkowano na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków (dalej: „EGiB”) oraz informacji podatkowych;
- dla zabudowy mieszkalnej stosowano obowiązujące stawki podatku dla budynków mieszkalnych;
- dla zabudowy letniskowej stosowano obowiązujące stawki podatkowe jak dla pozostałych budynków, po dokonaniu zmiany z budynku mieszkalnego na pozostałe budynki;
- uchwały Rady Miejskiej w Brusach w sprawie podatku od nieruchomości zawierały stawki podatku dla powierzchni poszczególnych rodzajów budynków;
- Gmina z tytułu podatku od ww. nieruchomości w latach 2020-2025 uzyskała 6.778 zł.

Dyrektor WPiOL wyjaśniła, że Jej Wydział nie otrzymywał informacji o samowolach budowlanych, nie posiadał więc wiedzy kiedy ją ujawniono, ani kiedy dokonano legalizacji. Wszystkie badane budynki były opodatkowane na podstawie złożonych przez Podatników informacji podatkowych. Dodała, że z danych w EGiB oraz informacji podatkowych nie wynikało, iż budynki te stanowią samowolę budowlaną. W momencie weryfikacji złożonych przez właścicieli nieruchomości informacji podatkowych, brak było przesłanek by identyfikować samowolę budowlaną, albowiem budynki te figurowały na mapach i w EGiB prowadzonej przez Starostwo (do 2009r. budynki nie były ewidencjonowane w ewidencji gruntów i budynków). Prawo budowlane w badanym okresie zmieniało się wielokrotnie, dopuszczając możliwość stawiania budynków na podstawie pozwoleń na budowę, zgłoszenia lub bez konieczności uzyskania pozwolenia czy zgłoszenia. Dla organu podatkowego sytuacja prawna obiektu budowlanego nie miała znaczenia gdyż podatek był należny również za samowolę budowlaną.

(akta kontroli str. 918-923, 931-943, 946-951)

⁴⁹ Tj. nieruchomości i działki wskazane w zestawieniach z badania z dnia 03.07.2025 r. i 7.07.2025r. w pozycjach od 1 do 13, znajdujące się w obrębie Kaszuba Gmina Brusy, Kruszyn Gmina Brusy, Przymuszewo Gmina Brusy, Skoszewo Gmina Brusy, Rolbik Gmina Brusy i Zalesie Gmina Brusy.

Próba wybranych 13 samowoli budowlanych zalegalizowanych w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym⁵⁰, w zakresie ustalania stawki podatku należnego od faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości wykazała m.in., że:

- nieruchomości opodatkowano na podstawie danych z EGiB oraz informacji podatkowych;
- stawka podatku naliczonego (dla budynków mieszkalnych) nie odpowiadała rzeczywistemu sposobowi użytkowania gruntu na których stwierdzono samowole budowlane, w wyniku czego podatek należny był wyższy od podatku naliczonego o 5.534 zł (przy zastosowaniu stawki podatku dla pozostałych budynków);
- Gmina nie informowała Starostwa o fakcie niezgodnego z prawem sposobu użytkowania gruntów;
- w przypadku trzech działek objętych badaniem⁵¹, pomimo pobierania w badanym okresie przez Urząd podatków od nieruchomości stanowiących samowole budowlane (które ustalano i pobierano na podstawie deklaracji podatników, złożonych odpowiednio w 2001 r., 2007 r. i 2010 r.), Urząd nie powiadamiał PINB, Starosty oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska, o fakcie identyfikacji potencjalnych samowoli budowlanej za którą pobierano opłaty – co opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości;
- w przypadku czterech działek⁵² stosowane zmiany w naliczeniu i pobieraniu podatku od nieruchomości Urząd zastosował 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 – co opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Dyrektor WPiOL wyjaśniła, że w przypadkach objętych badaniem wszystkie budynki zostały zinwentaryzowane, natomiast nie we wszystkich przypadkach nastąpiła zmiana klasyfikacji gruntu. Wskazała, że Urząd który kwestionuje prawidłowość danych zawartych w EGiB nie ma podstaw prawnych by wszcząć procedurę ich zmiany w organie prowadzącym ewidencję. Dopiero gdy dane te zostaną zmienione w stosownym trybie, organ podatkowy jest zobowiązany uwzględniać je przy ustalaniu wymiaru podatku. Dodała, że sposób użytkowania gruntu miał wpływ na wysokość i rodzaj podatku tylko w przypadku zajęcia gruntu na działalność gospodarczą. Dane zawarte w EGiB mają walor dokumentu urzędowego, a EGiB jest urzędowym źródłem informacji faktycznych wykorzystywanych w postępowaniach administracyjnych i w każdym przypadku, gdy dane zawarte w deklaracji, czy informacji złożonej przez podatnika są niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji – rozstrzygające znaczenie dla opodatkowania gruntów mają zapisy wynikające z ewidencji.

(akta kontroli str. 918-923, 936-939)

⁵⁰ Tj. nieruchomości i działki wskazane w zestawieniach z badania z dnia 03.07.2025 r. i 7.07.2025r. w pozycjach od 1 do 13, znajdujące się w obrębie Kaszuba Gmina Brusy, Kruszyn Gmina Brusy, Przymuszewo Gmina Brusy, Skoszewo Gmina Brusy, Rolbik Gmina Brusy i Zalesie Gmina Brusy.

⁵¹ Tj. nieruchomości i działki wskazane w zestawieniach z badania z dnia 03.07.2025 r. i 7.07.2025r. w pozycjach 8, 9 i 13 obręb Przymuszewo, Skoszewo oraz Zalesie.

⁵² Tj.: nieruchomości i działki wskazane w zestawieniach z badania z dnia 03.07.2025 r. i 7.07.2025r. w pozycjach 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12 obręb Kaszuba, Kruszyn oraz Rolbik.

Dyrektor WOP⁵³ wyjaśniła, że Urząd w kontrolowanym okresie nie zawiadamiał Urzędu skarbowego o fakcie prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem nieruchomości będących samowolami budowlanymi. Brak sporządzania takich zawiadomień wynikał z tego, że Gmina nie posiadała informacji, które wskazywałyby na ukrywanie przychodów z tytułu odprowadzania podatków lub nielegalne prowadzenie działalności. Ponadto osoba zakładająca działalność gospodarczą oświadczała pod rygorem odpowiedzialności karnej, że posiada tytuł prawny do nieruchomości, których adresy są wpisywane do Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: „CEIDG”).

(akta kontroli str. 916-923)

Jak wyjaśniła Dyrektor WPiOL, w badanym okresie Urząd nie uzyskiwał od Starosty w żadnej formie informacji w zakresie obiektów budowlanych realizowanych na podstawie zgłoszenia na terenie Gminy. Urząd nie występował do Starosty o ww. informacje.

(akta kontroli str. 980-989, 1004-1008)

W badanym okresie na terenie Gminy nie stwierdzono występowania samowoli budowlanej usytuowanej w pasach drogowych publicznych dróg gminnych, w związku z tym Urząd nie pobierał opłaty z tego tytułu.

(akta kontroli str. 916-923)

W kontrolowanym okresie Urząd nie pobierał innych opłat bezpośrednich lub pośrednich (np.: opłaty za wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności koncesjonowanej, sprzedaży alkoholu, itp.) w związku z użytkowaniem nieruchomości będącymi samowolami budowlanymi., gdyż Urząd nie miał wiedzy o występowaniu takich samowoli.

Dyrektor WŚiR wyjaśnił, że Urząd nie pobierał opłat bezpośrednich lub pośrednich tytułem użytkowania nieruchomości będących samowolami budowlanymi.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora WPiOL, organ zezwalający nie posiadał informacji, aby lokale stanowiące punkty sprzedaży napojów alkoholowych mieściły się na terenie nieruchomości będących samowolami budowlanymi. Ponadto jak wyjaśniła, przedsiębiorca ubiegający się o koncesję nie miał obowiązku przedstawiać w Urzędzie dokumentów, z których wynikałoby, że punkt sprzedaży napojów alkoholowych mieści się w miejscu, które nie jest samowolą budowlaną.

(akta kontroli str. 916-923)

W badanym okresie do Urzędu wpływały informacje od PINB w zakresie identyfikowanych samowoli budowlanych (w tym zawiadomienia, pisma oraz decyzje), których nie przekazywano do Wydziału Podatków i Opłat Lokalnych (dalej: „WPiOL”), a jedynie do WGP. W związku z powyższym w Urzędzie nie zapewniono właściwego obiegu dokumentów umożliwiającego pełne i rzetelne realizowanie zadań przez wyznaczone komórki i ich pracowników

⁵³ Dyrektor Wydziału Organizacyjno-prawnego, dalej: „Dyrektor WOP”.

w zakresie naliczania i pobierania podatków od nieruchomości. Kontrola zarządcza nie zapewniła realizacji celów określonych w art. 68 pkt 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ustawa o finansach publicznych)⁵⁴, jak również wytyczne komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁵ – co opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 756-763, 997-1001, 1010-1091)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku czterech działek⁵⁶ 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. W wyniku braku podjęcia działań w ww. zakresie łączna kwota nienaliczonego podatku od nieruchomości wyniosła łącznie 3,5 tys. zł, w tym kwota niepobranego podatku od nieruchomości, która uległa przedawnieniu wyniosła 2,2 tys. zł, a wartość podatku, o które Urząd może wystąpić wynosi 1,3 tys. zł.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora WPiOL⁵⁷ wynika, że brak podjęcia stosownych działań mających na celu wydanie decyzji korygujących za lata ubiegłe dla ww. nieruchomości wynikał z faktu, iż Wydział ten nie otrzymywał informacji o samowolach budowlanych, które przekazywane były z innych organów, w tym z PINB, a decyzje legalizacyjne⁵⁸ kierowane były do WGP. Wyjaśniła również, że wszystkie objęte badaniem budynki były opodatkowane na podstawie złożonych przez podatników informacji podatkowych IN-1 oraz zawiadomień ze Starostwa, z których nie wynikało, że zgłoszenie lub inwentaryzacja dodanego w ewidencji budynku została przeprowadzona w związku z jego legalizacją. Wskazała, że w związku z ww. Urząd wznowi postępowania podatkowe w sprawie zmiany wymiaru podatku od nieruchomości w zakresie dotyczącym niezgłoszonych do opodatkowania budynków za ostatnie pięć lat tj. 2020-2024.

NIK zauważa, 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.

⁵⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

⁵⁵ Dz. Urz. M.F nr 15 poz. 84.

⁵⁶ Tj.: nieruchomości i działki wskazane w zestawieniach z badania z dnia 03.07.2025 r. i 7.07.2025r. w pozycjach 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12 obręb Kaszuba, Kruszyn oraz Rolbik.

⁵⁷ Upoważnienie Burmistrza nr OPR.0052.65.2022 z dnia 04.04.2022 r., dotyczące działań w zakresie wydziału.

⁵⁸ Wydane przez PINB, których podstawą był 20-letni okres istnienia nieruchomości.

(akta kontroli str. 918-923, 931-939, 946-951, 980-989, 1004-1008)

2. W przypadku trzech działek objętych badaniem⁵⁹ pomimo pobierania podatku od nieruchomości nieuwidocznionych w EGiB, stanowiących samowole budowlane (które ustalano i pobierano na podstawie deklaracji podatników, złożonych odpowiednio w 2001 r., 2007 r. i 2010 r.), Urząd nie powiadamiał PINB, Starosty oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska, o fakcie identyfikacji potencjalnych samowoli budowlanej, za którą pobierano opłaty – co wynika z zasady współdziałania organów administracji publicznej wyrażonej m.in. w art. 7b Kpa. Ponadto w przypadku jednej w trzech działek tereny te stanowiły grunty rolne oraz nieużytki, na których budowa z zasady była znacznie ograniczona bądź niedopuszczalna. Brak podejmowania przez Urząd działań informacyjnych, mógł mieć znaczący wpływ na zbyt późną identyfikację samowoli przez właściwe organy, w wyniku czego umożliwiono ich właścicielom skorzystanie z uproszczonej ich legalizacji – tj. bez konieczności uiszczenia opłaty legalizacyjnej.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora WPiOL wynika, że Urząd nie weryfikował legalności obiektów budowlanych poprzez współpracę z organami nadzoru budowlanego, których dotyczyły składane przez podatników deklaracje w zakresie podatku od nieruchomości i nie zawiadamiał o potencjalnych nieprawidłowościach w tym zakresie albowiem na etapie ustalania wysokości podatku nie nastąpiła identyfikacja samowoli budowlanej.

(akta kontroli str. 918-923, 931-939, 946-951, 980-989, 1004-1008)

Wyjaśnienia udzielone w ww. zakresie nie zasługują na ich uwzględnienie, gdyż Urząd o podejrzeniu samowoli budowlanej winien niezwłocznie informować inne zainteresowane instytucje (w tym głównie PINB) – co wynika z zasady współdziałania organów administracji publicznej wyrażonej m.in. w art. 7b kpa. Jednocześnie oczywistym zdaje się być fakt, iż zidentyfikowane przez Urząd stany nie będą jednoznaczne, jednak dzięki przekazywaniu takich informacji inne właściwe instytucje w sposób skuteczniejszy będą prowadzić swoje działania. Ponadto przekazywanie takich informacji jest zdaniem NIK konieczne również celem ograniczenia liczby legalizacji na podstawie uproszczonej procedury legalizacyjnej, dla których często ich właściciele jako dowód istnienia obiektu, wykorzystują fakt opłacania dla nich podatku od nieruchomości.

3. Gmina nie naliczała podatku od nieruchomości w przypadku 21⁶⁰ 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, jak również ugruntowanym orzecznictwem sądów,

⁵⁹ Tj. nieruchomości i działki wskazane w zestawieniach z badania z dnia 03.07.2025 r. i 7.07.2025r. w pozycjach 8, 9 i 13 obręb Przymuszewo, Skoszewo oraz Zalesie.

⁶⁰ Tj. wskazanych pod pozycją nr 10, 11, 25, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 45, 48, 49, 50, 51 tabeli z dnia 11.06.2025 r.

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.

Dyrektor WPIOL wyjaśniła, że Jej wydział nie otrzymywał informacji o samowolach budowlanych, a stosowne informacje w tym zakresie uzyskiwane z PINB trafiały wyłącznie do WGP, a o wszystkich stwierdzonych samowolach Wydział uzyskał wiedzę dopiero w trakcie trwania kontroli NIK. Ponadto jak wyjaśniła, nie jest w stanie wskazać wartości należnego podatku od nieruchomości, która nie została przez tutejszy organ podatkowy naliczona i pobrana za badane lata, albowiem organ nie zna daty powstania obowiązku podatkowego oraz podstawy opodatkowania. W pismach wpływających do tutejszego Urzędu od PINB można znaleźć informację o funkcji kontrolowanego obiektu budowlanego i jego powierzchni zabudowy, natomiast brak informacji o dacie zakończeniu budowy bądź rozpoczęcia użytkowania, a także o powierzchni użytkowej kontrolowanych obiektów. Z powyższych powodów niemożliwym jest wskazanie, w ilu przypadkach wystąpiła sytuacja, w której należny podatek uległ przedawnieniu, w związku z tym iż nie podjęto działań celem objęcia nieruchomości należnym podatkiem za lata poprzednie. Wyjaśniła również, że organ podatkowy nie wykorzystywał do ustalania swoich należności z tytułu podatku od nieruchomości informacji pozyskiwanych z innych organów w tym pism, zawiadomień oraz innych informacji dotyczących podejrzenia zidentyfikowanych samowoli budowlanych, albowiem nie wystąpiła taka konieczność, na etapie ustalania wysokości podatku nie nastąpiła identyfikacja samowoli budowlanej.

(akta kontroli str. 918-935, 946-951, 997-1001, 1010-1091)

Zdaniem NIK, informacje przekazywane przez PINB stanowią podstawę do podjęcia wymaganych przez Urząd działań, które dopiero po ich weryfikacji oraz zebraniu odpowiednich danych stanowić mogą podstawę do objęcia opodatkowaniem ww. obiektów. Fakt nieprzekazywania Wydziałowi informacji uzyskiwanych od podmiotów zewnętrznych, kluczowych do podjęcia działań przez Wydział, nie stanowi podstawy do ich zaniechania, gdyż dane w tym zakresie Urząd posiadał, a ww. wynika z nie występowania do podatników o złożenie deklaracji oraz braku odpowiedniej organizacji pracy w Urzędzie.

4. W badanym okresie w Urzędzie nie zapewniono właściwego obiegu dokumentów umożliwiającego pełne i rzetelne realizowanie zadań przez wyznaczone komórki i ich pracowników w zakresie naliczania i pobierania podatków od nieruchomości. Kontrola zarządcza nie zapewniła realizacji celów określonych w art. 68 pkt 2 i 6 ustawy o finansach publicznych, jak również standard D. Informacja i komunikacja pkt 16 i 17 określony w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Ww. naruszenie dotyczyło braku niezwłocznego przekazywania informacji, uzyskiwanych od innych organów (w tym PINB) w zakresie zidentyfikowanych samowoli budowlanych, które kierowano do WGP z pominięciem WPIOP. Zgodnie z ww. regulacjami celem kontroli zarządczej jest m.in. skuteczność i efektywność działania, a wytyczne w sprawie standardów kontroli zarządczej wskazują, że osoby odpowiedzialne za jej funkcjonowanie powinny zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie

struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że PINB przysyłał do Urzędu dwa rodzaje informacji, tj.: decyzje PINB, w których orzekał o legalizacji budynku (i te Sekretarz Gminy dekretował do WGP jako koordynatora gminnych nieruchomości) oraz zbiorczą informację PINB o wydanych pozwoleniach na użytkowanie obiektu budowlanego (które Burmistrz otrzymywał każdego miesiąca jako organ podatkowy i które dekretowane były do WPiOL jako poborcy podatków). Wskazała, że dopiero w trakcie kontroli NIK pracownicy Urzędu zorientowali się, że zbiorcze informacje o wydanych pozwoleniach na użytkowanie obiektu budowlanego były niekompletne, a PINB nie ujął w nich nieruchomości (samowoli budowlanych), dla których wydał decyzję orzekającą o legalizacji budynku, która stanowi podstawę użytkowania obiektu. W wyniku WPiOL nie otrzymał informacji o samowolach budowlanych mających pozwolenie na użytkowanie. Sekretarz Gminy dodała, że dotąd wychodziła z przeświadczenia, że zbiorcze informacje PINB o wydanych pozwoleniach na użytkowanie obiektu budowlanego były kompletne, a od momentu spostrzeżenia ww. nieścisłości zarządziła, aby wszystkie decyzje, które Urząd otrzymuje od PINB były dekretowane do obu wydziałów – WGP oraz WPiOL.

(akta kontroli str. 756-763, 997-1001, 1010-1091)

Zdaniem NIK otrzymane od PINB decyzje o uproszczonej legalizacji samowoli budowlanych które powinny być zadekretowane do właściwej komórki organizacyjnej, a brak prawidłowego obiegu dokumentów w badanym okresie spowodował niewłaściwe naliczanie oraz nie pobieranie podatku od nieruchomości stanowiących samowole budowlane, o których Urząd pozyskał wiedzę w badanym okresie.

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie, wg informacji z PINB, na terenie Gminy zidentyfikowano 51 samowoli budowlanych z czego jedna wynikała z informacji przekazanej przez Urząd. W zakresie identyfikowania na terenie Gminy możliwości wystąpienia przypadków samowoli budowlanych, w Urzędzie nie wykorzystywano informacji pozyskiwanych w wyniku otrzymywanych deklaracji podatkowych dotyczących nieruchomości, Brak reakcji Urzędu na występowanie wskazanych w niniejszym wystąpieniu samowoli budowlanych na terenie Gminy, skutkowało ich legalizacją przez PINB na terenach chronionych, co pozbawiło Urząd wpływu na zapobieganie nielegalnym zabudowom na terenach chronionych. Nie prowadzono również monitoringu przestrzennego w zakresie zmian w krajobrazie, wynikających z samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie. Urząd w badanym okresie przeprowadzał kontrole w zakresie nieczystości ciekłych oraz odpadów komunalnych, z tego 10 z 51 samowoli budowlanych zidentyfikowanych w badanym okresie na terenie Gminy. Kontrole dotyczyły całej nieruchomości, w tym posiadania umów na wywóz nieczystości ciekłych lub/oraz odbiór odpadów komunalnych, a także dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

W badanym okresie w Urzędzie nie zapewniono właściwego obiegu dokumentów umożliwiającego pełne i rzetelne realizowanie zadań przez wyznaczone komórki i ich pracowników w zakresie naliczania i pobierania podatków od nieruchomości. Oznacza to, że Kontrola zarządcza nie zapewniła realizacji celów określonych w art. 68 pkt 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jak również wytyczne komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły:

- naliczania i pobierania podatku od samowoli budowlanych dopiero od roku, w którym powzięto informację o ich występowaniu na danym terenie (od właściciela gruntu), mimo iż Urząd posiadał takie informacje od PINB, oraz niedokonywanie korekty wydanych w tym zakresie decyzji podatkowych za poprzednie pięć lat;
- niepowiadamiania PINB i Starosty oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska o fakcie identyfikacji potencjalnych samowoli budowlanych, za które Gmina pobierała podatek;
- ujawnionych samowoli budowlanych, podlegających obowiązkowi podatkowemu, dla których Gmina nie podejmowała żadnych działań celem ustalenia i pobrania należnego podatku od nieruchomości, w tym nie wykorzystywała do ustalania swoich należności z tego tytułu informacji pozyskiwanych z innych organów (m.in. z PINB), w tym pism, zawiadomień oraz innych informacji dotyczących zidentyfikowanych samowoli budowlanych;
- braku zapewnienia właściwego obiegu dokumentów, umożliwiającego pełne i rzetelne realizowanie zadań przez wyznaczone komórki i ich pracowników w zakresie naliczania i pobierania podatków od nieruchomości.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Sporządzenie Gminnego Programu Ochrony Środowiska i przekazanie Radzie Gminy w celu uchwalenia;
2. Podjęcie działań celem doprowadzenia do zapewnienia właściwego obiegu dokumentów w Urzędzie w tym umożliwiającego pełne i rzetelne realizowanie zadań przez wyznaczone komórki i ich pracowników w tym m.in. w zakresie naliczania i pobierania podatków od nieruchomości;
3. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu doprowadzenie do niezwłocznego korygowania decyzji w sprawie podatku od nieruchomości (w tym również wydanych za lata poprzednie) w przypadku uzyskania informacji o jego błędnym/niepełnym naliczaniu;
4. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu bieżące informowanie PINB, oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska, o podejrzeniu identyfikacji wszystkich samowoli budowlanych od których pobierany jest przez

Gminę podatek od nieruchomości, w szczególności gdy podatnicy deklarują opodatkowanie od budynków/budowli zlokalizowanych na terenach ograniczonej możliwości ich wznoszenia;

5. Podjęcie działań celem ustalenia i pobrania należnego Gminie podatku od nieruchomości od ujawnionych samowoli budowlanych, w oparciu o posiadane przez Urząd informacje.

Uwagi

NIK zwraca uwagę, że niezapewnienie adekwatnej kontroli zarządczej w zakresie wewnętrznego przepływu informacji w ramach Urzędu oraz brak usystematyzowania współpracy z innymi organami i instytucjami, stwarza ryzyko degradacji obszarów atrakcyjnych turystycznie na terenie Gminy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Gdańsk, 12 września 2025 r.

Kontroler

Krzysztof Holli
Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

Tomasz Słaboszowski

/podpisano elektronicznie/

