



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W GDAŃSKU

LGD.410.8.3.2025

Pan
Adam Śliwicki
Wójt Gminy Krokowa
Urząd Gminy Krokowa
ul. Żarnowiecka 29
84-100 Krokowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Krokowa, ul. Żarnowiecka 29, 84-110 Krokowa (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Śliwicki, Wójt Gminy Krokowa, od dnia 11 stycznia 2018 r. (dalej: „Wójt”)
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 14 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 Langa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/57/2025 z 18 kwietnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-8)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2025 Wójt podejmował działania w celu zapobiegania samowolom budowlanym na obszarze gminy Krokowa³, jednakże nie miały one zbliżonej intensywności i efektywności w poszczególnych latach. W sposób prawidłowy prowadzono procesy planistyczne w zakresie ustalania ładu przestrzennego na poziomie strategicznym m.in. poprzez opracowanie Programu strategii dla Gminy, aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przygotowanie projektu Planu ogólnego⁴. Na poziomie wycinkowym, zagospodarowanie przestrzeni regulowano poprzez sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, którymi objętych zostało niespełna 30% terenów Gminy (w szczególności nadmorska, północna jej część), a także wydawaniem decyzji w sprawach warunków zabudowy. Urząd prowadził doraźne działania w celu skutecznej identyfikacji przypadków samowoli budowlanych m.in. przeprowadzając w 2021 r. audyt geopodatkowy całego terenu Gminy oraz w 2024 r. w ramach współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego, Nadmorskim Parkiem Krajobrazowym i gminą Władysławowo, wykonując weryfikację stanu części terenu objętego formami ochrony przyrody i krajobrazu nad którymi nadzór pełnił Marszałek Województwa Pomorskiego, w tym w szczególności identyfikację samowoli budowlanych. W kontrolowanym okresie Wójt współdziałał z organami administracji publicznej, w tym w szczególności zwracał się do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pucku (dalej: „PINB”) oraz Wojewody Pomorskiego, Urzędu Marszałkowskiego Województwa pomorskiego, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, Starosty Puckiego, z prośbą o podjęcie wspólnych działań w celu zahamowania powstawania samowoli budowlanych, w szczególności na obszarze pasa nadbrzeżnego. Wójt zawiadamiał PINB o przypadkach potencjalnych samowoli budowlanych stwierdzonych w toku działań własnych. W reakcji na wpływające do Urzędu zgłoszenia w sprawach nieprawidłowości w zagospodarowaniu terenu, samowolach budowlanych bądź samowolach urbanistycznych, podejmowano czynności pozwalające ustalić stan faktyczny, wszczynano postępowania administracyjne m.in. w celu wydawaniu decyzji zakazujących zagospodarowania działek lub ich części w sposób niezgodny z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania terenu. W latach 2020-2025 Urząd przeprowadził łącznie 851 kontroli w sprawie zawarcia przez właścicieli nieruchomości umów o odbiór odpadów komunalnych oraz 581 kontroli zawarcia umów o wywóz nieczystości ciekłych. W badanych przypadkach przekazanych przez Wójta gminnych nieruchomości w użytkowanie innym podmiotom, nie stwierdzono naruszeń wykonania postanowień zawartych umów w zakresie występowania na ich terenie samowoli budowlanych, bądź niewłaściwego sposobu zagospodarowania. W latach 2020-2025 Wójt pobierał podatek od nieruchomości stanowiących samowole budowlane.

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

³ Dalej: „Gmina”.

⁴ Na dzień zakończenia kontroli, trwały prace związane z przygotowaniem projektu Planu ogólnego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków: niezawiadamiania PINB o potencjalnych samowolach budowlanych, które jednocześnie były przedmiotem opodatkowania w podatku od nieruchomości, braku wystawiania decyzji korygujących wysokość podatku od nieruchomości w okresie jego przedawnienia w odniesieniu do samowoli budowlanych zalegalizowanych przez PINB.

W ocenie NIK, powinność gmin w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych oraz przeciwdziałania ich powstawaniu nie wynika wprost z jednego aktu prawnego, ale ze źródeł prawa⁵, 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 częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Działania Gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2020-2025 w Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur i instrukcji na podstawie których możliwe było systemowe identyfikowanie terenów szczególnie narażonych na powstawanie samowoli budowlanych, urbanistycznych bądź degradację środowiska.

Wójt wskazał północne obszary Gminy w szczególności rejon wsi Karwieńskie Błoto Pierwsze oraz Karwieńskie Błoto Drugie, jako tereny atrakcyjne turystycznie i szczególnie narażone na niezgodne z prawem sposoby zagospodarowania, których większość została objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 127-140, 1149)

Sposób rozpatrywania skarg i wniosków, petycji oraz pozostałych zgłoszeń uregulowano w rozdziale XI regulaminu organizacyjnego wprowadzonego Zarządzeniem nr OPO.0050.66.1.2019 Wójta Gminy Krokowa z dnia 26 marca 2019 r.⁷. W zapisach regulaminu nie określono szczególnej procedury w zakresie załatwiania spraw zgłoszonych w związku z samowolami budowlanymi bądź

⁵ 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.).

⁶ 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.

⁷ Zarządzenia zmieniające: Nr 0050.20.2020 z 15.01.2020 r.; Nr 0050.212.2020 z 12.10.2020 r.; Nr 0050.239.2020 z 04.11.2020 r.; Nr 0050.260.2020 r. z 02.12.2020 r.; Nr 0050.41.1.2021 z 15.02.2021 r.; Nr 0050.56.1.2021 z 01.03.2021 r.; Nr 0050.174.2021 z 17.08.2021 r.; Nr 0050.189.2021 z 14.09.2021 r.; Nr 0050.292.2021 z 31.12.2021 r.; Nr 0050.24.1.2022 z 24.01.2022 r.; Nr 0050.106.1.2022 z 28.04.2022 r.; Nr 0050.147.2022 z 10.06.2022 r.; Nr 0050.180.2023 z 07.08.2023 r.; Nr 0050.23.2024 z 23.01.2024 r.; Nr 0050.111.2024 z 16.05.2024 r.

urbanistycznymi, wskazano na ogólne regulacje działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego⁸ oraz przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁹.

(akta kontroli str. 61-140)

W latach 2020-2025 (do 30 kwietnia) Urząd nie nawiązał współpracy z innymi podmiotami w ramach zagadnień związanych z rozwojem turystyki oraz działaniami edukacyjno-informacyjnymi w związku z występującymi na terenie Gminy samowolami budowlanymi.

(akta kontroli str. 127-140)

W dniu 30 stycznia 2020 r. w uchwale nr XIX/189/2020 Rada Gminy Krokowa zadecydowała o przystąpieniu do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Krokowa na lata 2021-2030. W celu jej wykonania, w dniu 7 lipca 2021 r. Wójt zawarł

z podmiotem zewnętrznym umowę¹⁰, której przedmiotem było wykonanie opracowania Strategii Rozwoju Gminy Krokowa na lata 2021-2030. Termin wykonania opracowania wyznaczono na 31 grudnia 2022 r. (zgodnie z aneksem nr 3).

W dniu 25 marca 2022 r. na łamach gminnego Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: „BIP”) opublikowano zarządzenie nr 0050.67.2022 Wójta Gminy Krokowa z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie przeprowadzenia (w okresie od 23 marca do 26 kwietnia 2022 r.) konsultacji społecznych projektu Strategii Rozwoju Gminy Krokowa na lata 2021-2030 oraz treść projektu.

Wg stanu na 30 czerwca 2025. „Strategia Rozwoju Gminy Krokowa na lata 2021-2030” była w fazie sporządzania projektu z uwagi na konieczność uzgodnienia raportu oddziaływania na środowisko, którego obowiązek sporządzenia został nałożony przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 127-140, 468-496)

Opracowania ekofizjograficzne sporządzane były odrębnie do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: „Studium”)¹¹, projektu planu ogólnego¹² oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: „MPZP”). W opracowaniach wskazano położenie terenów predystynowanych do konkretnych funkcji zabudowy oraz określono tereny wartościowe przyrodniczo (rolniczo), w tym w związku z możliwymi zagrożeniami powodziowymi - objętych zakazem zabudowy. Do każdego planu były implementowane wnioski wynikające z ekofizjografii, dotyczące obszarów objętych ochroną, zakazem zabudowy, grodzenia i nakazami utrzymania otwartych przestrzeni.

Do uchwalonych w latach 2020-2025 MPZP, sporządzono 17 opracowań ekofizjograficznych podstawowych, które były zgodne z wymogami określonymi

⁸ Dz. U z 2024 r. poz. 572 ze zm.; dalej: „KPA”.

⁹ Dz. U. z 2002; nr 5, poz. 46.

¹⁰ nr ZPGN.5.2021.

¹¹ Opracowanie ekofizjograficzne podstawowe gminy Krokowa dla potrzeb studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z kwietnia 2007 r. (zaktualizowane w listopadzie 2008 r.) oraz Ekofizjografia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krokowa z lipca 2013 r.

¹² Opracowanie ekofizjograficzne z 2024 r. dla potrzeb planu ogólnego gminy Krokowa.

§ 6 pkt 1-6 Rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych¹³.

(akta kontroli str. 127-140, 512-514, 515-płyta CD, 516-522)

Obszar Gminy Krokowa objęty był studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjętym w dniu 29 grudnia 2010 r. w drodze uchwały nr III/23/2010 Rady Gminy Krokowa. Zmian w zapisach Studium dokonywano trzykrotnie: na podstawie dwóch uchwał Rady Gminy¹⁴ oraz na podstawie zarządzenia zastępczego Wojewody Pomorskiego¹⁵. W zarządzeniu zastępczym z dnia 15 listopada 2022 r. Wojewoda wprowadził do Studium udokumentowane obszary złóż kopalin: kruszywa naturalnego¹⁶, soli kamiennej oraz potasowo-magnezowej¹⁷, gazu ziemnego¹⁸, kamieni łamanych i blocznych¹⁹, ropy naftowej²⁰. Gmina Krokowa nie odwoływała się od przedmiotowego zarządzenia.

(akta kontroli str. 127-140, 270-płyta CD, 271-272, 280, 456-457, 464-467)

Wójt zrealizował obowiązek wynikający z art. 32 ust. 2²¹ ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²² i przekazał Radzie Gminy Krokowa analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, co najmniej raz w czasie kadencji Rady. W uchwale nr LXXVI/728/2024 Rady Gminy Krokowa z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie aktualności Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krokowa oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przyjęto przedłożone przez Wójta wyniki oceny aktualności Studium i planów miejscowych zawarte w Analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy Krokowa w latach 2018-2022. Opracowanie analizy wykonane zostało w oparciu o dane i informacje otrzymane z Urzędu jak również informacje zawarte w poprzedniej Analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w latach 2013-2017, a przyjętej w dniu 28 września 2018 r. w uchwale nr LV/490/2018 Rady Gminy Krokowa.

(akta kontroli str. 127-140, 268-269, 275-płyta CD, 276)

Uchwałą z 30 listopada 2023 r. Rady Gminy Krokowa²³ przystąpiono do sporządzenia planu ogólnego gminy Krokowa dla całego jej obszaru. Opracowanie projektu planu ogólnego Wójt zlecił na mocy zawartej w dniu 4 czerwca 2024 umowy²⁴, podmiotowi zewnętrznemu. Integralną częścią umowy był harmonogram rzeczowo-finansowy określający pięć etapów prac, terminy ich wykonania oraz odpowiadające im poziomy zaawansowania finansowego. Harmonogram zakładał, że do 30 czerwca 2025 r. zostanie zrealizowany etap III

¹³ Dz. U. z 2002 r. nr 155, poz. 1298.

¹⁴ Uchwały Rady Gminy: Nr XLIII/464/2014 z dnia 28.03.2014 r. oraz nr XLVI/504/2014 z dnia 29.05.2014 r.

¹⁵ Z dnia 15.11.2022 r. w sprawie wprowadzenia udokumentowanych złóż kopalin do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krokowa.

¹⁶ Minkowice, Parszycze II, Sulicice, Tyłowo, Parszycze IV, Karlikowo, Mieroszyno, Parszycze VI.

¹⁷ Mieroszyno, Zatoka Pucka.

¹⁸ Białogóra, Dębki, Żarnowiec.

¹⁹ Czechy-Domatowo.

²⁰ Białogóra, Dębki, Żarnowiec.

²¹ w brzmieniu obowiązującym do 23 września 2023 r.

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.; dalej: „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

²³ nr LXXIII/693/2023.

²⁴ nr ZPGN.9.2024.

projektu (45% zaangażowania finansowego), tj. przeprowadzenie uzgodnień i opiniowanie projektu planu oraz wprowadzenie zmian do projektu planu wynikających z uzyskanych opinii i uzgodnień. W harmonogramie przewidziano, iż termin zakończenia całości prac, w tym uchwalenie planu nastąpi do 31 grudnia 2025 r.

W obwieszczeniu Wójta z dnia 27 czerwca 2024 r. o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego gminy Korkowa termin na składanie wniosków dotyczących planu ogólnego oraz prognozy oddziaływania na środowisko (dopuszczono ich formę papierową oraz elektroniczną) określono od 27 czerwca 2024 r. do 2 sierpnia 2024 r. Okres ten był dłuży niż minimum 21 dni wskazane w art. 13i ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W określonym terminie wpłynęło 2130 wniosków, które przekazano podmiotowi wykonującemu projekt w celu ich uwzględnienia w jego treści. Plan ogólny Gminy był w fazie opracowywania projektu, a planowany termin jego uchwalenia został określony na 31 grudnia 2025 r. (wg stanu na 30 kwietnia 2025 r.).

(akta kontroli str. 127-140, 497-511)

W poszczególnych latach kontrolowanego okresu, objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego były tereny o powierzchni (wg stanu na koniec roku): 2020 r. – ok. 3 927 ha (18,37% powierzchni), 2021 r. – 4 344 ha (20,32%), 2022 r. – 5 703 ha (26,68%), 2023 r. – 6 022 ha (28,17%), 2024 r. – 6 026 ha (28,19%), w 2025 r. (do 15 maja) – wskaźnik nie uległ zmianie w stosunku do roku poprzedniego, nie podejmowano uchwał o objęciu kolejnych terenów MPZP.

Liczba uchwał w sprawach przyjęcia lub przystąpienia do sporządzenia MPZP kształtowała się następująco: w 2020 r. – podjęto sześć uchwał, w tym cztery²⁵ w sprawie przyjęcia MPZP oraz dwie²⁶ uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia MPZP, w 2021 r. – łącznie osiem uchwał, w tym trzy²⁷ dot. przyjęcia oraz pięć²⁸ dot. przystąpienia, w 2022 r. – łącznie osiem uchwał, w tym pięć²⁹ dot. przyjęcia oraz trzy³⁰ dot. przystąpienia, w 2023 r. – łącznie 14 uchwał, w tym siedem³¹ dot. przyjęcia oraz siedem³² dot. przystąpienia, w 2024 r. – cztery uchwały, w tym jedna³³ dot. przyjęcia oraz trzy³⁴ dot. przystąpienia, w 2025 r. podjęto dwie³⁵ uchwały o przystąpieniu do sporządzenia MPZP.

Na obszarze administracyjnym Gminy, wg stanu na 30 kwietnia 2025 r. obowiązywało 66 miejscowych planów, którymi łącznie objęto 28,19% jej terenu.

²⁵ Uchwały nr: IX/204/2020, XXIV/243/2020, XXIV/244/2020, XXVI/259/2020.

²⁶ Uchwały nr: XIX/203/2020, XXII/229/2020.

²⁷ Uchwały nr: XXXVI/365/2021, XXXVIII/378/2021, XLII/422/2021.

²⁸ Uchwały nr: XXXII/318/2021, XXXII/319/2021, XXXII/325/2021, XXXIII/337/2021, XXXIII/338/2021.

²⁹ Uchwały nr: XLVII/478/2022, LII/507/2022, LII/508/2022, LIV/535/2022, LIV/536/2022.

³⁰ Uchwały nr: L/493/2022, L/494/2022, VII/553/2022.

³¹ Uchwały nr: LXV/600/2023, LXVI/616/2023, LXVI/617/2023, LXVII/624/2023, LXX/662/2023, LXXIV/706/2023, LXXIV/707/2023.

³² Uchwały nr: LXV/601/2023, LXIX/641/2023, LXIX/642/2023, LXX/661/2023, LXXIII/694/2023, LXXIII/695/2023, LXXIII/696/2023.

³³ Uchwała nr X/89/2024.

³⁴ Uchwały nr: LXXVI/727/202, LXXVI/726/2024, III/29/2024.

³⁵ Uchwały nr: XIII/109/2025, XIV/113/2025.

Powierzchnia Gminy Krokowa wynosiła 21 377 ha³⁶ (214 km²), w tym wody śródlądowe zajmowały ok. 76 ha (co stanowiło 0,36% jej obszaru).

Miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które, jak wyjaśnił Wójt, stanowiły podstawowe narzędzie identyfikacji obszarów atrakcyjnych turystycznie i narażonych na niekontrolowaną zabudowę oraz jej zapobieganiu, objęto w szczególności większość północnych terenów Gminy oraz większość terenów zurbanizowanych. Odstępstwo wprowadzania planów miejscowych w północnym rejonie Gminy, objętym formami ochrony przyrody³⁷ i częściowo położonym w granicach pasa nadbrzeżnego, był obszar położony w linii i na wschód od miejscowości Dębki, znany pn. „Dębki Wschodnie”. Na terenie tym, istniała liczna zabudowa rekreacyjno-wypoczynkowa³⁸, w tym w części zalegalizowana przez PINB w Pucku w procedurze legalizacji uproszczonej³⁹. W toku kontroli ustalono, iż dla terenu „Dębki Wschodnie”, w 2019 r. na wniosek Wójta (poprzedzony wnioskami w sprawie podjęcia przedmiotowej uchwały zgłoszonymi przez właścicieli części działek) przyjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁰. Powyższą uchwałę Rada Gminy Krokowa podtrzymała w 2020 r., podejmując uchwałę w sprawie odmowy uchylenia uchwały z 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego dla „Dębek Wschodnich”⁴¹.

Wójt wyjaśnił m.in., że: Gmina mocą uchwały nr XI/119/2019 Rady Gminy Krokowa z dnia 19 czerwca 2019 r. przystąpiła do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Czynności rozpoczynające procedurę nie zostały podjęte z uwagi na projektowane zmiany legislacyjne przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miało zostać zastąpione planem ogólnym). Wydatkowanie środków budżetowych

³⁶ Na podstawie danych publikowanych w Banku Danych Lokalnych GUS.

³⁷ Obszar w całości objęty granicami Nadmorskiego Parku Krajobrazowego oraz w części położony w otulinie rezerwatu przyrody „Widowo” i pasie nadbrzeżnym morza Bałtyckiego.

³⁸ Wyniki weryfikacji terenu z 2024 r. oraz dane bazy GiS serwisu krokowa.e-mapa.net, które prezentowane są w formie ortofotomapy z uwidocznioną zabudową.

³⁹ Uproszczone postępowania legalizacyjne samowoli budowlanych prowadzone były przez organ nadzoru budowlanego, na podstawie art. 49f ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418) – dalej: „prawo budowlane”) - jeżeli od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat. Postępowanie prowadzone w tym trybie, zwalnia inwestora m.in. z obowiązku wniesienia opłaty legalizacyjnej (wynoszącej 5000 zł m.in. dla wolnostojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej o pow. do 35m², budynków gospodarczych o pow. do 35 m², wiat – obiektów nie wymagających uzyskania pozwolenia na budowę). Inwestor zobowiązany jest do przedłożenia jedynie: 1) oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanych prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; 2) geodezyjną inwentaryzację powykonawczą obiektu budowlanego; 3) ekspertyzę techniczną sporządzoną przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane, wskazująca, czy stan techniczny obiektu budowlanego nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodne z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania.

W uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym, organ nadzoru nie badał, czy zagospodarowanie terenu (wzniesiony obiekt) nie naruszał warunków miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub warunków zabudowy.

⁴⁰ Uchwała Rady Gminy nr XVIII/185/2019 z dnia 18.12.2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Karwieńskie Błota, tzw. „Dębki Wschodnie”, w gminie Krokowa.

⁴¹ Uchwała nr XXII/220/2020 Rady Gminy Krokowa z dnia 18 maja 2020 r. w sprawie odmowy uchylenia uchwały nr XVIII/185/2019 r. Rady Gminy Krokowa z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Karwieńskie Błota, tzw. „Dębki Wschodnie”, w gminie Krokowa.

Gminy przeznaczonych na realizację opisanego powyżej celu byłoby nieracjonalne - wstrzymano procedurę planistyczną w ww. zakresie. Obszar ten został ujęty w projektowanym planie ogólnym w strefie rozwoju turystyki i jeżeli propozycja taka uzyska akceptację organów uzgadniających, wówczas prace na planem miejscowym zostaną podjęte.

(akta kontroli str. 127-140, 278-280, 375-381, 535-płyta CD, 536-572, 640-642, 1149)

W latach 2020-2025 w Urzędzie zarejestrowano łącznie 1389 wniosków o ustalenie warunków zabudowy. I tak, w roku: 2020 – 160 wniosków, 2021 – 217, 2022 – 170, 2023 – 226, 2024 – 401 oraz 2025 (do 12 maja) – 215.

W tym okresie Wójt wydał łącznie 970 decyzji o warunkach zabudowy⁴², a w 167 przypadkach decyzje odmowne (odmowa wydania warunków zabudowy). I tak, wydano:

- 1) w roku 2020: 131 decyzji WZ oraz 42 decyzje odmowne;
- 2) w roku 2021: 156 decyzji WZ oraz 29 decyzji odmownych;
- 3) w roku 2022: 181 decyzji WZ oraz 41 decyzji odmownych;
- 4) w roku 2023: 190 decyzji WZ oraz 18 decyzji odmownych;
- 5) w roku 2024: 206 decyzji WZ oraz 22 decyzje odmowne;
- 6) w roku 2025: 106 decyzji z warunkami (do 9 maja) oraz 15 decyzji odmownych (do 7 kwietnia);

(akta kontroli str. 382-395)

Uchwałą Rady Gminy Krokowa z dnia 26 sierpnia 2021 r.⁴³ przyjęto Program Ochrony Środowiska dla Gminy Krokowa na lata 2021-2024 z perspektywą do roku 2028. W programie wskazano na ryzyka środowiskowe związane z turystycznym charakterem gminy w analizach SWOT⁴⁴ dot. zagrożenia: hałasem – powodowane zwiększonym ruchem samochodowym w sezonie letnim, gospodarka wodno-ściekowej – powodowane brakiem sieci kanalizacyjnej na terenach czasowo zamieszkiwanych przez turystów, gleb – powodowane zwiększonym ruchem samochodowym oraz postępująca urbanizacją, gospodarka odpadami – powodowane brakiem właściwej segregacji odpadów przez turystów, zasobów przyrodniczych – duża presja rekreacyjna i urbanistyczna oraz zagospodarowania terenów wzdłuż rzek, a także wzrost natężenia ruchu rekreacyjnego.

(akta kontroli str. 127-140, 237-płyta CD, 274)

W Gminie Krokowa nie przyjęto tzw. „uchwały krajobrazowej” określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych. Nie opracowano procedur do kontroli przestrzeni w tym zakresie - stosowane były ogólne przepisy prawa budowlanego.

⁴² dalej: „decyzja WZ”.

⁴³ Nr XXXIX/384/2021.

⁴⁴ Wg Wikipedii: SWOT – popularna heurystyczna technika służąca do porządkowania i analizy informacji. Nazwa jest akronimem od angielskich słów określających cztery elementy składowe analizy (Strengths – silne strony, Weaknesses – słabe strony, Opportunities – szanse, okazje i Threats – zagrożenia) - https://pl.wikipedia.org/wiki/Analiza_SWOT.

Na mocy zarządzenia Wójta⁴⁵, obowiązywały w Gminie regulacje dotyczące zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy. W przepisie określono m.in. wysokości stawek za: umieszczenie w obrębie pasa drogowego reklam, urządzeń obcych oraz zajęcia jego części na prawach wyłączności, w tym obiektów handlowych, gastronomicznych, urządzeń rozrywkowych, wypożyczalni środków transportowych (rowery, gokarty, wózki itp.). Zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych mogło nastąpić wyłącznie po zawarciu umowy cywilnoprawnej i na warunkach określonych w tej umowie. W ww. zarządzeniu nie rozróżniono terenów w kryterium atrakcyjności turystycznej. Zarządzenie nie określało stosowanych rozwiązań zmierzających do wyegzekwowania ustanowionych zasad w przypadku stwierdzenia ich naruszeń.

(akta kontroli str. 141-143, 127-140)

Na obszarze Gminy Krokowa znajdowało się dziewięć rezerwatów przyrody⁴⁶, jeden park krajobrazowy⁴⁷, cztery obszary chronionego krajobrazu⁴⁸ oraz siedem obszarów Natura 2000⁴⁹. Wynikające z ustanowionych form ochrony przyrody oraz przepisów odrębnych⁵⁰, ograniczenia w zakresie kształtowania ładu przestrzennego oraz dozwolonego sposobu użytkowania terenu, były każdorazowo uwzględniane w obowiązujących oraz tworzonych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ponadto dla ww. form ochrony przyrody ustalono obszary otulin, których zasięg oznaczono w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w planach miejscowych.

(akta kontroli str. 127-140, 270-płyta CD, 271-272)

W Urzędzie Gminy Krokowa, w okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr OPO.0050.66.1.2019 Wójta gminy z dnia 26 marca 2019 r.⁵¹. W strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonowały referaty: Referat Finansów i Budżetu, Referat Spraw Obywatelskich, Prawnych i Organizacyjnych, Referat Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska, Referat

⁴⁵ Zarządzenie nr 0050.107.2024 Wójta Gminy Krokowa z dnia 13.04.2024 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością gminy, które zastąpiło zarządzenie nr 0050.115.2021 Wójta Gminy Krokowa z dnia 27.05.2021 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad zajmowania pasa drogowego dróg wewnętrznych będących własnością Gminy Krokowa.

⁴⁶ Rezerваты: Piaśnickie Łąki, Białogóra, Zielone, Widowo, Źródłiska Czarnej Wody, Bielawa, Babnica, Długosz Królewski w Wierchucinie, Lisewskie Moczary.

⁴⁷ Nadmorski Park Krajobrazowy.

⁴⁸ Nadmorski, Puszczy Darżlubskiej, Bielawski, Doliny Rzeki Płutnicy.

⁴⁹ Piaśnickie Łąki, Białogóra, Trzy Młyny, Bielawa i Bory Bażynowe, Widowo, Bielawskie Błota, Przybrzeżna wody Bałtyku.

⁵⁰ Badane zagadnienie dotyczyło: Ustawy z dnia 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1125 ze zm.) – w związku ze znajdującym się na terenie Gminy obszarem pasa nadbrzeżnego oraz art. 232 ust. 1 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960) – zakaz grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz do brzegu wód morskich i morza terytorialnego w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.

⁵¹ Zarządzenia zmieniające: Nr 0050.20.2020 z 15.01.2020 r.; Nr 0050.212.2020 z 12.10.2020 r.; Nr 0050.239.2020 z 04.11.2020 r.; Nr 0050.260.2020 r. z 02.12.2020 r.; Nr 0050.41.1.2021 z 15.02.2021 r.; Nr 0050.56.1.2021 z 01.03.2021 r.; Nr 0050.174.2021 z 17.08.2021 r.; Nr 0050.189.2021 z 14.09.2021 r.; Nr 0050.292.2021 z 31.12.2021 r.; Nr 0050.24.1.2022 z 24.01.2022 r.; Nr 0050.106.1.2022 z 28.04.2022 r.; Nr 0050.147.2022 z 10.06.2022 r.; Nr 0050.180.2023 z 07.08.2023 r.; Nr 0050.23.2024 z 23.01.2024 r.; Nr 0050.111.2024 z 16.05.2024 r.

Zagospodarowania Przestrzennego, Geodezji i Nieruchomości oraz Referat Inwestycji i Gospodarki Komunalnej, a także pion Ochrony Informacji Niejawnych oraz samodzielne stanowiska pracy i pełnomocnicy Wójta: Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego; Pełnomocnik Wójta ds. oświaty, Pełnomocnik Wójta ds. wyborów, Koordynator ds. dostępności, Samodzielne stanowisko ds. audytu wewnętrznego Gminy Krokowa.

W zakresach zadań poszczególnych referatów i stanowisk przypisano realizację zadań w szczególności związanych m.in. z:

- a) turystycznym rozwojem gminy w zakresie:
 - projektowania oraz realizacji polityki i strategii Gminy – do Wójta;
 - nadzoru nad opracowaniem programów rozwojowych, wykonywania prac studialnych i progностycznych oraz analizą zjawisk społecznych i gospodarczych niezbędną do opracowania dokumentów strategicznych Gminy – do Zastępcy Wójta;
- b) ochroną środowiska, gospodarowaniem odpadami, utrzymaniem czystości i porządku w zakresie m.in.: wydawania decyzji z nakazem usunięcia odpadów oraz decyzji w związku z wykonywaniem ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, kontroli i egzekwowania zasad utrzymania czystości i porządku – do Referatu Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska;
- c) prowadzeniem spraw dot. gospodarki przestrzennej oraz gospodarki nieruchomościami, w tym m.in. kontroli nieruchomości gminnych i sposobu ich użytkowania – do Referatu Zagospodarowania Przestrzennego, Geodezji i Nieruchomości;
- d) utrzymaniem ładu i porządku na terenie Gminy m.in. w zakresie: przeprowadzania analizy i oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, działań związanych z ochroną przeciwpowodziową i pożarową, w tym współpraca z właściwymi jednostkami ratownictwa i instytucjami zarządzania kryzysowego – do Stanowiska ds. Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego;
- e) ochroną krajobrazu, w zakresie wydawania decyzji dot. wycinki drzew i krzewów oraz naliczania z tego tytułu opłat, a także projektowania zezwoleń na lokalizację w pasie drogowym urządzeń lub obiektów nie związanych z gospodarką drogową, w tym naliczaniem opłat z tego tytułu – do Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej.

Stan zatrudnienia jednostki w ujęciu etatowym, w latach 2020-2025 (wg stanu na koniec grudnia) kształtował się następująco:

- a) w 2020 r.: 5 etatów - Referat Zagospodarowania Przestrzennego, Geodezji i Nieruchomości, 5 - Referat Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska, 38 – łącznie w Urzędzie;
- b) w 2021 r.: 5 etatów - Referat Zagospodarowania Przestrzennego, Geodezji i Nieruchomości, 6 - Referat Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska, 40 – łącznie w Urzędzie;
- c) w 2022 r.: 4,8 etatów - Referat Zagospodarowania Przestrzennego, Geodezji i Nieruchomości, 6 - Referat Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska, 40,8 – łącznie w Urzędzie;
- d) w 2023 r.: 4 etaty - Referat Zagospodarowania Przestrzennego, Geodezji i Nieruchomości, 6 - Referat Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska, 40,75 – łącznie w Urzędzie;

- e) w 2024 r.: 5 etatów - Referat Zagospodarowania Przestrzennego, Geodezji i Nieruchomości, 6 - Referat Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska, 41,2 – łącznie w Urzędzie;
- f) w 2025 (stan na 31 maja) r.: 5 etatów - Referat Zagospodarowania Przestrzennego, Geodezji i Nieruchomości, 6 - Referat Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska, 42,2 – łącznie w Urzędzie;

W regulaminie nie przypisano wprost do określonych komórek organizacyjnych lub do konkretnego stanowiska zadań z zakresu identyfikowania na obszarze Gminy samowoli budowlanych (urbanistycznych), bądź przeciwdziałania ich powstawaniu. Z wyjaśnień Wójta wynikało m.in., że: Gmina nie jest traktowana przez organy nadzoru budowlanego jako strona postępowań legalizacyjnych, nie jest również informowana (pomimo ustawowego obowiązku wynikającego z art. 66 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o efektach finalnych postępowań w terminie wskazanym w ustawie. Do powstawania nielegalnej samowoli przyczyniały się fakty nabywania części (udziałów) nieruchomości, co skutkowało ich nieformalnymi podziałami, faktycznymi wydzieleniami terenu poprzez stawianie ogrodzeń i nielegalnych obiektów. Mała skuteczność procedur prowadzonych przez Inspektorat nadzoru budowlanego i brak rygorystycznego sposobu prowadzenia postępowań egzekucyjnych dotyczących decyzji o rozbiórce samowoli budowlanych. Organem właściwym w sprawach samowoli budowlanych jest Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, a właściwość Wójta ogranicza się do samowoli urbanistycznej, tj. takiej, która nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej.

W Urzędzie nie uregulowano w osobnym dokumencie, wewnętrznego obiegu dokumentów.

(akta kontroli str. 61-140, 281, 456-457, 800-815)

W Urzędzie Gminy Krokowa funkcjonował system kontroli zarządczej wprowadzony zarządzeniami Wójta: Nr FIN.521.VI.2013 z dnia 6 marca 2013 r. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Krokowa⁵² oraz zarządzeniem Nr 0050.177.1.2020 z dnia 4 września 2020 r. w sprawie sposobu określenia celów i zadań, pomiaru efektywności ich realizacji jak również minimalizowania ryzyk z nim związanych⁵³.

W ramach sprawowania kontroli zarządczej kierownicy jednostek organizacyjnych Gminy, w tym Wójt, byli zobowiązani w szczególności do:

- zarządzania ryzykiem osiągnięcia celów, w tym m.in.: corocznego określania celów, zadań służących ich realizacji, określania mierników i ich wartości, identyfikacji ryzyk ich analizy i oceny, prowadzenia i aktualizacji rejestru ryzyk, a także dokumentowania procesu zarządzania ryzykiem;
- realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy;

⁵² Zastąpiło Zarządzenie Nr 488/V/2010 Wójta Gminy Krokowa z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Krokowa i jednostkach organizacyjnych Gminy Krokowa oraz zasad jej koordynacji.

⁵³ Zastąpiło Zarządzenie Nr FIN.522.VI.2013 Wójta Gminy Krokowa z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu określenia celów i zadań, pomiaru efektywności ich realizacji jak również minimalizowania ryzyk z nim związanych.

- organizacji pracy w sposób zapewniający osiągnięcie określonych dla Gminy celów;
- porównania stopnia realizacji podjętych celów i zadań z przyjętymi założeniami, a w przypadku stwierdzenia odstępstw – wydawania zaleceń o charakterze zarządczym.

W latach 2020-2024, w ramach kontroli zarządczej sporządzano m.in.:

- roczne wykazy z rejestrem ryzyk, ich oceną, poziomem istotności i akceptacji oraz określeniem wymaganych działań - §9 ust. 2 pkt. 6 zarządzenia Nr FIN.521.VI.2013;
- roczne informacje o stanie kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Krokowa w formie oświadczenia Wójta z potwierdzeniem jej adekwatności, skuteczności i efektywności - §17 zarządzenia Nr FIN.521.VI.2013;
- roczne sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Krokowa, w konkluzji których Wójt stwierdzał, że w Gminie Krokowa była sprawowana kontrola zarządcza;
- roczne oświadczenia z informacją o stanie kontroli zarządczej, w których Wójt potwierdzał fakt funkcjonowania w Urzędzie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

W kontrolowanym okresie w procesie zarządzania ryzykiem, cele i zadania określano w Wieloletnim planie finansowym, budżecie Gminy nadany rok oraz rocznym planie pracy komisji stałych Rady Gminy – powyższe wynikało z treści rocznych sprawozdań z funkcjonowania w Gminie kontroli zarządczej.

Sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej, oświadczenia o jej stanie oraz zdefiniowane w katalogu ryzyka, nie odnosiły się do problemów wynikających z występowania na terenie Gminy samowoli budowlanych.

W kontrolowanym okresie w jednostce zrezygnowano z stosowania zapisów określonych § 4 Zarządzenia nr 0050.177.1.2020 Wójta Gminy Krokowa z dnia 04.09.2020 r. w sprawie sposobu określania celów i zadań, pomiaru efektywności ich realizacji jak również minimalizowania ryzyk z nim związanych. Regulacje te wskazywały na obowiązek okresowego zwoływania przez przewodniczącego Zespołu ds. zarządzania ryzykiem posiedzeń, z których należało sporządzić protokół stanowiący jeden z elementów udokumentowania zarządzania ryzykiem (minimalizowania ich skutków), czego nie czyniono.

W wyjaśnieniach Wójt przedstawił m.in., że: Zapisy zarządzenia w sprawie sposobu określania celów i zadań, pomiaru efektywności ich realizacji jak również minimalizowania ryzyk, zawarte w § 4, w praktyce się nie sprawdziły. Ocenę ryzyka, a także określenie sposób minimalizowania jego skutków zwyczajowo przeprowadzano poprzez rozmowę koordynatora ds. kontroli zarządczej z właścicielami ryzyk. Nieduża wielkość jednostki sprawia, że takie rozwiązanie było bardziej funkcjonalne. Doświadczenia te zostaną uwzględnione w nowej procedurze regulującej kwestę kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem.

(akta kontroli str. 127-140, 283, 285-286, 289-370, 634-639)

W latach 2020-2025 przeprowadzono łącznie 11 audytów wewnętrznych, jednak w przedmiocie żadnego, nie ujęto kontroli działań z zakresu realizacji zadań Gminy dotyczących ochrony terenów atrakcyjnych turystycznie przed nielegalną

zabudową lub nielegalną zmianą sposobu użytkowania terenu bądź przeciwdziałaniu temu zjawisku.

Ewidencja kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w Urzędzie (wg stanu na 9 maja 2025 r.), zawierała w roku: 2020 – cztery pozycje, 2021 – dwie, 2022 – cztery, 2023 – trzy, 2024 – dwie. W 2024 r., w przedmiotowym zagadnieniu kontrolę przeprowadziła Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie obejmując okres za lata 2020-2024 pt. – „Realizacja wybranych działań publicznych związanych z wykorzystaniem nieruchomości położonych nad rzeką Piaśnicą w gminie Krokowa na potrzeby organizacji spływów kajakowych”.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w działaniach Gminy w zakresie realizacji zadań określonych w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do nieruchomości służących organizacji spływów kajakowych.

(akta kontroli str. 127-140, 371-373, 396-439)

Urząd nie podejmował stałej współpracy z innymi podmiotami w ramach zagadnień związanych z rozwojem turystyki oraz nie podejmował działań edukacyjno-informacyjnych w związku z samowolami budowlanymi. Działalność w zakresie promocji Gminy oraz obszaru turystycznego jej rozwoju realizowana była przez Krokowskie Centrum Kultury w Krokowej⁵⁴, które w latach 2020-2025 nie podejmowało inicjatyw o charakterze edukacyjnym, promującym, uświadamiającym dotyczących przeciwdziałania powstawaniu na terenie Gminy Krokowa samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 127-140, 456-457, 577-579)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2025 w Gminie prawidłowo prowadzono procesy planistyczne w zakresie ustalania ładu przestrzennego m.in. poprzez opracowanie Programu strategii dla Gminy, aktualizację Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, opracowywanie projektu Planu ogólnego, a także sporządzano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. I tak, wg stanu na 30 kwietnia 2025 r. planami objęto 28,19% terenów Gminy - zatem stosowano je w ograniczonym zakresie, ale w latach 2020-2025 odnotowano wzrost tego wskaźnika. W szczególności planami miejscowymi objęto północne obszary Gminy. Miejscowe plany uwzględniały założenia wynikające m.in. z przyjętych dokumentów kierunkowych jak: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, opracowań ekofizjograficznych, programu ochrony środowiska, a także ograniczeń wynikających z ustanowionych na jej terenie form ochrony przyrody i krajobrazu.

Na terenach nie objętych planami miejscowymi, w związku z wnioskami właścicieli nieruchomości (inwestorów) ład przestrzenny regulowano decyzjami o warunkach zabudowy, przy czym na przełomie 2023 i 2024 r. odnotowano niemal dwukrotny wzrost liczby złożonych wniosków o ustalenie warunków zabudowy.

⁵⁴ Utworzone uchwałą nr XV/153/2011 Rady Gminy Krokowa z dnia 30.11.2011 r. w sprawie utworzenia instytucji kultury o nazwie Krokowskie Centrum Kultury w Krokowej.

W kontrolowanym okresie, w Urzędzie obowiązywał regulamin organizacyjny, w którym przypisano poszczególnym referatom i stanowiskom obowiązki wynikające z kompetencji Wójta, w tym w szczególności za realizację zadań związanych z planowaniem ładu przestrzennego – do Referatu Zagospodarowania Przestrzennego, Geodezji i Nieruchomości, ochrony środowiska – do Referatu Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska.

Wobec powyższego, w badanym zakresie działalność Gminy w sprawach realizowania procedury planistycznej i kształtującej łąd przestrzenny, NIK oceniła jako rzetelną i prawidłową.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2020-2025 Gmina Krokowa nie opracowała i nie wprowadziła systemowych mechanizmów identyfikacji i przeciwdziałania powstawaniu samowoli budowlanych.

W ocenie Wójta powyższe nie stanowiło zadania własnego gminy, a organem właściwym w sprawach samowoli budowlanych na jej terenie był Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pucku. Właściwość Wójta ograniczona była jedynie do rozpoznawania spraw dotyczących samowoli urbanistycznych tj. zmian zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planami i decyzjami, które nie wymagają pozwolenia na budowę i nie wymagają zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej.

W związku z powyższym, w Urzędzie nie wprowadzono regulacji wewnętrznych w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom oddziaływania nielegalnej zabudowy, w tym na środowisko naturalne. Nie zaimplementowano systemu zarządzania procesem identyfikacji samowoli budowlanych i przeciwdziałania ich powstawaniu. Urząd Gminy nie agregował i nie aktualizował danych o samowolach budowlanych.

(akta kontroli str. 456-457, 464-467, 634-645, 1098-1101)

Na obszarze Gminy, w latach objętych kontrolą zidentyfikowano liczne przypadki samowoli budowlanych. W szczególności była to zabudowa rekreacyjno-wypoczynkowa w postaci domków letniskowych oraz zabudowa towarzysząca np. wiaty, sanitariaty, budynki gospodarcze. Samowole budowlane zlokalizowane były głównie na terenach atrakcyjnych turystycznie, w północnych obszarach Gminy. I tak:

- 1) uzyskany⁵⁵ z PINB wykaz samowoli budowlanych, obejmujący lata 2020-2025, zawierał 1205 pozycji, w szczególności na terenie obrębów geodezyjnych: Karwieńskie Błota – 1101 przypadków, Białogóra – 41, Dębki – 32, Żarnowiec – 16, pozostałe obręby łącznie – 15 przypadków samowoli;
- 2) w wyniku przeprowadzonego w 2021 r. na zlecenie Urzędu Gminy audytu geopodatkowego⁵⁶ zidentyfikowano łącznie ok. 3100 obiektów opisanych

⁵⁵ Na podstawie art. 29 ust 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵⁶ Umowa zawarta 01.03.2021 r. z podmiotem prywatnym, której przedmiotem było m.in. wykonanie do dnia 30.09.2021 r. zdjęć i pomiarów obiektów zabudowy poszczególnych działek, przygotowanie raportów dotyczących działek oraz ich charakterystyki podatkowej.

jako Inne obiekty znajdujące się na działkach geodezyjnych (wiaty, przyczepy kempingowe, kontenery, inne);

- 3) w związku z porozumieniem Gminy Krokowa z Samorządem Województwa Pomorskiego⁵⁷ (w ramach współpracy z gminą Władysławowo oraz Nadmorskim Parkiem Krajobrazowym) nawiązanym w zakresie wykonania weryfikacji stanu terenów chronionych krajobrazowo⁵⁸ pod kątem ich zabudowy, utrzymania zadrzewień i zmiany rzeźby terenu, w szczególności inwentaryzacji nielegalnych samowoli budowlanych, zaraportowano:
- a) 612 przypadków działek (na 661 objętych działaniem) na terenie których stwierdzono możliwość wystąpienia nieprawidłowości w zakresie samowolnej zabudowy - w wyniku inwentaryzacji⁵⁹ przeprowadzonej w 2024 r. na zlecenie Urzędu Gminy Krokowa;
 - b) 1355 przypadków działek z możliwością wystąpienia nieprawidłowości (na 1456 objętych badaniem) - wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego⁶⁰;
 - c) 508 przypadków działek na terenie których stwierdzono potencjalne nieprawidłowości (na 508 działek objętych weryfikacją) - w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej na zlecenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego⁶¹.
- (akta kontroli str. 456-467, 527-534, 535-płyta CD, 536-578, 583-598)

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:

- a) zmian zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym (art. 35a ww. ustawy) - cztery postępowania, z tego w trzech zakazano zagospodarowania terenu, a w jednym - postępowanie umorzono;
- b) 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.

⁵⁷ W dniu 02.08.2024 r. Wójt zawarł porozumienie o współpracy z Samorządem Województwa Pomorskiego w celu weryfikacji stanu terenów chronionych krajobrazowo pod kątem ich zabudowy, utrzymania zadrzewień i zmiany rzeźby terenu, w szczególności inwentaryzacji nielegalnych samowoli budowlanych na terenach chronionych, nad którymi nadzór pełnił Marszałek Województwa Pomorskiego i które znajdowały się na terenie administracyjnym Gminy.

⁵⁸ Granice: Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, Nadmorskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, Bielawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

⁵⁹ Umowa nr ZPGN.10.2024, zawarta 02.09.2024 r. z podmiotem prywatnym w zakresie wykonania do 30.11.2024 r. inwentaryzacji stanu terenów chronionych krajobrazowo pod kątem ich zabudowy, utrzymania zadrzewień i zmiany rzeźby terenu, w szczególności inwentaryzacji nielegalnych samowoli budowlanych na terenach chronionych, nad którymi nadzór pełnił Wójt.

⁶⁰ Dane uzyskano na podstawie art. 29 ust 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶¹ Ibidem.

W toku ww. postępowań dokonywano oględzin działek.

(akta kontroli str. 657-663, 710-712, 723-726)

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) Urząd dokonał 49 zgłoszeń do innych instytucji i organów w sprawach zidentyfikowanych samowoli budowlanych bądź urbanistycznych (16 przypadków) i tak, w roku:

- a) 2020 – dwa zgłoszenia, w tym jedno dotyczyło samowoli na obszarze pasa nadbrzeżnego;
- b) 2021 – jedno zgłoszenie dotyczące samowoli na obszarze pasa nadbrzeżnego;
- c) 2022 – trzy zgłoszenia, w tym jedno dotyczące samowoli na obszarze pasa nadbrzeżnego, a dwa samowoli urbanistycznej;
- d) 2023 – osiem zgłoszeń, w tym siedem z zakresu samowoli urbanistycznej oraz jedno samowoli na terenie pasa nadbrzeżnego;
- e) 2024 – 11 zgłoszeń, w tym osiem w zakresie samowoli urbanistycznej, 3 dotyczące samowoli budowlanej;
- f) 2025 (do 30 czerwca) – 26 zgłoszeń dotyczących samowoli budowlanych;

Ww. zawiadomienia w sprawach samowoli budowlanych bądź urbanistycznych kierowane były m.in. w szczególności do: PINB – 37 zgłoszeń, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „RDOŚ”) - 18, Nadmorskiego Parku Krajobrazowego (dalej: „NPK”) – 18, Wojewody Pomorskiego – trzy, Urzędu Marszałkowskiego Woj. Pomorskiego – pięć, Starosty Puckiego - cztery, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie - trzy, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Gdańsku – trzy, Pomorskiego Konserwatora Zabytków – trzy, Prokuratury w Pucku – jedno, Powiatowej Komendy Policji w Pucku - jedno.

(akta kontroli str. 127-134, 147-150)

W przedmiocie wymiany informacji między Gminą i PINB, a dotyczących spraw zagospodarowania terenu i występującej samowolnej zabudowy, Wójt wyjaśnił m.in.: że zgłoszenia dotyczące samowoli budowlanych nie są obowiązkiem gminy, a jedynie informacją którą się dzielimy poza jakimkolwiek trybem administracyjnym. Akcja skierowania pism samorządów do PINB była zorganizowana i celowa. Urzędy postanowiły, że pokażą w ten sposób brak działań ze strony instytucji prawnie odpowiedzialnych za działania w zakresie samowoli. Na dzień 15 lipca 2025 r. dokonano kolejnych 102 zgłoszeń. Raporty są cały czas analizowane i sporządzane są zgłoszenia.

Natomiast Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pucku podniósł w swym stanowisku⁶², m.in. iż: Organy nadzoru budowlanego nie mają obowiązku przesyłania Wójtom swoich rozstrzygnięć poza decyzjami o pozwoleniu na użytkowanie oraz decyzjami o pozwoleniu na budowę nie obowiązuje je żaden obowiązujący przepis. Tutejszy organ w ramach dobrej współpracy z Gminami przekazuje również wszystkie decyzje wydane na podstawie art. 49f Ustawy Prawo budowlane. Przepis art. 66 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada jedynie na organy wydające decyzje w sprawach dotyczących zagospodarowania terenu obowiązek

⁶² Uzyskany na podstawie art. 29 ust 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

przesyłania ich odpisów do wójta. Chodzi tutaj o organy kompetentne do wydawania decyzji na terenach zamkniętych, tj. wojewodę.

(akta kontroli str. 727-729, 1098-1101)

W toku kontroli NIK badaniem objęto 10 nieruchomości⁶³ na terenie których stwierdzono istnienie zabudowy nieodpowiadającej regulacjom aktualnie obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (8 działek) lub ograniczeń wynikających z ustanowionych form ochrony przyrody i/lub obszaru pasa przybrzeżnego (dwie działki⁶⁴ położone na terenie nie objętym planem miejscowymi, teren tzw. „Dębek Wschodnich”). W wyniku badania ustalono, że:

- a) wg stanu na 24 czerwca 2025 r., Urząd posiadał informacje o istniejących samowolach budowlanych na wszystkich ujętych w próbie działkach, w tym:
 - w przypadku siedmiu⁶⁵ od 1 grudnia 2024 r., gdzie jednostka zidentyfikowała samowole budowlane w toku działań własnych (weryfikacja terenów chronionych przyrodniczo przy użyciu drona), w tym pięć działek było objętych miejscowym planem zagospodarowania przynajmniej od 2022 r., W przypadku jednej działki przekazano do PINB zawiadomienie o potencjalnej samowoli budowlanej, a w sześciu trwały przygotowania do skierowania zawiadomienia;
 - w przypadku trzech⁶⁶ informacje o nieprawidłowym sposobie zabudowania terenu Urząd uzyskał w wyniku informacji przekazanych w 2025 r. przez Nadmorski Park Krajobrazowy i/lub PINB;
- b) w 10 (na 10) badanych przypadków nieruchomości, wg stanu na 24 czerwca 2025 r. Urząd:
 - nie podejmował kontroli w terenie;
 - nie prowadził postępowania administracyjnego w trybie art. 35a lub art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
 - nie przeprowadził analizy wpływu samowoli na środowisko naturalne i krajobraz;

(akta kontroli str. 456-457, 532-534, 535-płyta CD, 536-576, 800-802, 804-815, 1150)

W latach 2020-2025 do Urzędu wpłynęło m.in. 16 zgłoszeń (wniosków, informacji e-mail) w sprawach nieprawidłowości w zagospodarowaniu terenu, samowolach budowlanych bądź samowolach urbanistycznych. W ww. przypadkach Urząd podejmował działania polegające m.in. na: przeprowadzaniu oględzin w terenie, wszczynaniu postępowań administracyjnych na podstawie art. 35a lub art. 59

⁶³ Nr pozycji w skorowidzu działek: 1, 2, 3, 4, 5, 23, 24, 25, 29, 30. Nieruchomości położone na terenach szczególnie atrakcyjnych z presją na nielegalną zabudowę rekreacyjno-wypoczynkową.

⁶⁴ Nr pozycji w skorowidzu działek: 3 - działka położona na obszarze Nadmorskiego Parku Krajobrazowego oraz na obszarze pasa ochronnego brzegu morskiego;

Nr pozycji w skorowidzu działek: 4 - działka położona na obszarze Nadmorskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu oraz Nadmorskiego Parku Krajobrazowego.

⁶⁵ Nr pozycji w skorowidzu działek: 3, 4, 23, 24, 25, 29, 30.

⁶⁶ Nr pozycji w skorowidzu działek: 1, 2, 5 – informacja z NPK w dniach 15.05.2025 r., 15.05.2025 r. i 09.06.2025 r. Ponadto Urząd dysponował dwoma decyzjami o legalizacji samowoli na działce (nr 2 pozycji w skorowidzu działek), wydanymi przez PINB w Pucku odpowiednio 21.03.2023 r. oraz 15.04.2025 r.

ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wydawaniu m.in. decyzji zakazujących zagospodarowania działek lub ich części w sposób niezgodny z MPZP, a w przypadku stwierdzenia braku podstaw do wszczęcia postępowania - umorzeniu sprawy.

Kierownik Referatu Zagospodarowania Przestrzennego, Geodezji i Nieruchomości Urzędu wyjaśnił m.in., że: Kiedy wpływa zgłoszenie o prawdopodobnej samowoli budowlanej/urbanistycznej, co najmniej dwóch pracowników przeprowadza kontrolę w terenie lub też potwierdzany jest stan działki przy użyciu systemu GIS⁶⁷. Następnie podejmowana jest decyzja dot. ew. wszczęcia postępowania z urzędu, a w przypadku stwierdzenia nielegalnie wzniesionego obiektu budowlanego, stosowny wniosek jest przesyłany do PINB.
(akta kontroli str. 127-134, 144-146, 634-639, 1150)

W gminnym rejestrze skarg i wniosków, w latach 2020-2025, zarejestrowano dwie skargi⁶⁸. W wyniku badania próby celowo dobranych pięciu zgłoszeń o charakterze wniosków bądź skarg⁶⁹, skierowanych do urzędu w sprawach zagospodarowania terenu, występowania samowoli budowlanych i/lub urbanistycznych oraz działalności urzędu lub osób trzecich w tym zakresie, ustalono, że pomimo obowiązku wynikającego z regulaminu organizacyjnego urzędu oraz KPA, skargi nie zostały odnotowane w gminnym rejestrze, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości.”
(akta kontroli str. 440-455, 1117-płyta CD, 1118)

Do Rady Gminy Krokowa (lub jej komisji) nie wpłynęły skargi na działalność Urzędu w związku z samowolami budowlanymi, urbanistycznymi lub niezgodnym z prawem użytkowaniem terenu⁷⁰.

(akta kontroli str. 523-525)

Z informacji uzyskanych z PINB⁷¹, w latach 2020-2025 (do 17 maja) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pucku, w związku z użytkowaniem przez okres przynajmniej 20 lat samowolnej zabudowy, wydał 50 decyzji w sprawach legalizacji w trybie postępowania uproszczonego na podstawie art. 49f prawa budowlanego, które dotyczyły 46 nieruchomości oraz 56 obiektów budowlanych (głównie budynków rekreacji indywidualnej oraz budynków gospodarczych), położonych na terenie Gminy. W 19 przypadkach decyzji, zalegalizowano budynki położone na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, tj. terenach, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi było średnie i wynosi 1% (raz na 100 lat)⁷². W związku z powyższym, do budżetu państwa nie wpłynęła szacunkowo kwota 780 tys. zł z tytułu opłat legalizacyjnych, która potencjalnie mogłaby wpłynąć, w sytuacji odpowiednio wczesnej identyfikacji samowoli

⁶⁷ System Informacji Geograficznej służący do wprowadzania, gromadzenia, przetwarzania oraz wizualizacji danych geograficznych.

⁶⁸ Po jednej w 2020 r. i 2025 r.

⁶⁹ Nr 2022/05/25/10272 złożonego 25 maja 2022 r., nr 2022/05/26/10353 złożonego 26 maja 2022 r., nr 2021/04/28/4992 złożonego 28 kwietnia 2021 r., nr 2022/02/09/4905 złożonego 9 lutego 2022 r., nr 2025/02/14/2227 złożonego 14 lutego 2025 r.

⁷⁰ Na podstawie art. 29 ust 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Na podstawie map systemów informacji geograficznej bądź informacji przestrzennej (dalej „GIS”: krokowa.e-mapa.net oraz Hydroportalu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (<https://isok.gov.pl/hydroportal.html>)).

budowlanych oraz skutecznym przeciwdziałaniu organów nadzoru budowlanego oraz gminy w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 646-652)

Urząd w ww. okresie nie prowadził kontroli weryfikujących sposób wykorzystania terenów w związku z wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy, w tym nie sprawdzał wykonania decyzji w przypadkach odmowy wydania warunków.

(akta kontroli str. 1104-1109)

W latach 2020-2025 Gmina nie prowadziła systematycznych działań w zakresie monitoringu przestrzennego, analizy danych map GIS, w celu śledzenia zmian w krajobrazie wynikających z powstawania samowoli budowlanych bądź kontroli zmian w użytkowaniu gruntów.

Wójt wyjaśnił m.in., że: Gmina nie jest organem upoważnionym do kontroli legalności zabudowy, nie prowadzi szczegółowego monitoringu przestrzennego jako odrębnego, przypisanego jednemu pracownikowi działania. Niemniej każde wpływające do Gminy zgłoszenie jest analizowane i w razie spełnienia przesłanek przesyłane jest do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Gmina również nie współpracuje z zewnętrznymi podmiotami w zakresie identyfikowania i przeciwdziałania powstawaniu samowoli budowlanych, a wobec ograniczonych zasobów ludzkich nie ma możliwości oddelegowania pracownika, który zajmowałby się tylko tym zagadnieniem.

(akta kontroli str. 456-457, 464-467)

Dwukrotnie podejmowano działania, w efekcie których identyfikowano zabudowę o charakterze samowoli budowlanej/urbanistycznej, tj. naruszającej obowiązujący na danym terenie sposób zagospodarowania. I tak, w 2021 r. Gmina zleciła wykonanie audytu całego swojego obszaru administracyjnego w celu weryfikacji nieruchomości pod kątem podatkowym, a w 2024 r. weryfikację chronionego krajobrazowo obszaru Gminy (jego części) pod kątem ich zabudowy, utrzymania zadrzewieni i zmiany rzeźby terenu, w szczególności inwentaryzacji nielegalnych samowoli budowlanych, m.in. z użyciem drona. Wyniki obu działań opisano w wystąpieniu pokontrolnym powyżej, w punkcie 2, p.pkt 2) do 3).

(akta kontroli str. 456-457, 459-463, 527-534, 535-płyta CD, 536-573)

W okresie objętym kontrolą, Wójt podejmował działania mające na celu zwrócenie uwagi m.in. na skalę oraz mechanizmy powstawania samowoli budowlanych, w szczególności na terenach atrakcyjnych turystycznie i pasie nadmorskim, kierując w roku:

- 2020 i 2021 - korespondencję m.in. do Wojewody Pomorskiego, RDOŚ w Gdańsku, Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, Pomorskiego Konserwatora Zabytków oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pucku, Starosty Puckiego, w której zabiegał o podjęcie wspólnych działań w celu zahamowania zjawiska powstawania samowoli budowlanych oraz degradacji terenu;
- 2022 – korespondencje do PINB w Pucku wskazując na konieczność podjęcia działań dotyczących powstającej nielegalnie zabudowie oraz sytuowania przyczep i kamperów;

- 2023 – korespondencję do m.in. Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (dalej: „GUNB”), Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Wojewody Pomorskiego, RDOŚ w Gdańsku, Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, Pomorskiego Konserwatora Zabytków, PINB w Pucku, w której zabiegał o pilne podjęcie wspólnych działań dotyczących zahamowania powstawania nowych samowoli budowlanych i ochrony wartości przyrodniczych i kulturowych terenu objętego zjawiskiem samowolnej zabudowy. W korespondencji wskazano m.in. na występowanie wieloletniego konfliktu z PINB w sprawie ustalania sposobu zagospodarowania terenu w pasie przybrzeżnym oraz niewielką skuteczność działań PINB. Z przedstawionych kopii dokumentów wynikało m.in., iż w związku z nowelizacją przepisów prawa budowlanego⁷³, doszło do szeregu spotkań w których brali udział przedstawiciele gmin (w tym gminy Krokowa) i powiatów województwa pomorskiego, RDOŚ, Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz przedstawiciele zainteresowanych ministerstw. W wyniku spotkań zostały przedstawione propozycje zmian w zakresie procedury legalizacyjnej samowoli budowlanych. Natomiast zgłoszone propozycje nie zostały wprowadzone w życie.
- 2024 – odpowiedź na zapytanie Prokuratury Rejonowej w Pucku w zakresie toczących się postępowań administracyjnych dotyczących samowoli budowlanych. W odpowiedzi Wójt opisał m.in. problematykę występujących na terenie Gminy samowoli budowlanych, rozpoznane przyczyny jej powstawania, podejmowane działania w celu zahamowania zjawiska.

(akta kontroli str. 135-140, 153-156, 160-169, 458-463, 2039-266)

W latach 2020-2025 (do 24 czerwca) Wójt, na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷⁴, przekazywał w użytkowanie innym podmiotom grunty gminne i w okresie tym zawarł:

- a) 27 umów dzierżawy gruntów, w tym: 20 na cele produkcji rolnej (z tego jedna dotyczyła prowadzenia produkcji tylko na części gruntu) oraz siedem - w celu powiększenia areалу;
- b) sześć umów użyczenia nieruchomości, w tym: dwie w celu prowadzenia produkcji rolnej (z tego jedna z przeznaczeniem części gruntu na parking sezonowy), trzy w związku z działalnością stowarzyszeń oraz jedną w celu organizacji parkingu;
- c) 20 umów dzierżawy nieruchomości, w tym: dziewięć na cele handlowe (pawilony, kontener, sanitariat), trzy na powiększenie nieruchomości, sześć w zakresie użytkowania garaży, jedną na prowadzenie parku linowego oraz jedną w zakresie funkcjonowania stacji pomp;
- d) pięć umów najmu lokali komunalnych.

(akta kontroli str. 127-140, 762-768)

W toku kontroli analizie poddano pięć umów przekazania gminnych nieruchomości⁷⁵. Na mocy zarządzeń Wójta, sporządzano i ogłaszano wykazy

⁷³ W 2021 r. wszedł w życie art. 49f umożliwiający prowadzenie przez organy nadzoru budowlanego uproszczonego postępowania legalizacyjnego.

⁷⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

⁷⁵

nieruchomości przeznaczonych do oddania m.in. w dzierżawę, najem lub użyczenie.

(akta kontroli str. 733-761)

W wyniku badania ww. umów ustalono, że :

- a) zabezpieczono interesy Gminy związane z ochroną środowiska, w tym w szczególności: w jednej umowie⁷⁶ określono wprost zasady odbioru odpadów komunalnych oraz w jednej umowie⁷⁷ określono zasady ochrony terenu i zadrzewienia. W umowach zawarto odesłania do przepisów powszechnie obowiązujących. Ponadto w umowach zagwarantowano możliwość przeprowadzania przez Gminę kontroli sposobu ich wykonania;
- b) w treści badanych umów wskazywano na rodzaj i charakter terenu, jego przeznaczenie, sposób użytkowania nieruchomości oraz ograniczenia wynikające z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bądź wprost wskazywano na zakaz zabudowy lub możliwość użytkowania w celach jedynie rolniczych.
- c) wskazano na wymóg uzyskania zgody Gminy na dokonywanie zmiany w przeznaczeniu lub sposobie użytkowania bądź przekazania przedmiotu umowy podmiotom trzecim;
- d) zagwarantowano możliwość rozwiązania umowy w przypadku naruszenia zasad użytkowania – w czterech umowach, w jednej umowie⁷⁸, możliwość jej rozwiązania dopuszczono w warunkach stwierdzenia niezbędności gruntu do realizacji celu publicznego oraz zawarto odesłanie do przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Szczególne warunki ochrony środowiska określono w umowie na dzierżawę gruntu z przeznaczeniem na organizację i prowadzenie parku linowego, w treści której w szczególności wskazano na konieczność ochrony istniejącego drzewostanu.

Badane umowy zawarte zostały bez stosowania procedury przetargowej. Dzierżawców oraz biorących w użyczenie wyłoniono w doborze celowym, po uzyskaniu opinii właściwej rady sołectkiej - w celu uwzględnienia lokalnych potrzeb i interesów mieszkańców oraz zasięgnięto opinii wyznaczonej Komisji Rady Gminy Krokowa. I tak:

- dwie umowy dzierżawy gruntów zawarto na okres do trzech lat, zatem na mocy art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie wymagało stosowania trybu przetargowego;

1. Umowa dzierżawy nr 1/2025 Białogóra z dnia 15.04.2025 r. zawarta do 30.09.2027 r. (działki oznaczone w skorowidzu w pozycji nr: 31, 32);

2. Umowa dzierżawy nr 2/2024 z dnia 27.09.2024 r. zawarta do 30.09.2025 r. (część działki oznaczonej w skorowidzu w pozycji nr 33).

3. Umowa użyczenia nr 1/2018 z dnia 18.04.2018 r. zawarta do 31.03.2028 r. (okres zmieniony aneksem z dnia 30.09.2018 r.) (działki oznaczone w skorowidzu w pozycjach nr: 35, 36, 37, 38, 39).

4. Umowa użyczenia nr 1/2021 z dnia 15.09.2021 r. zawarta do 30.09.2027 r. (działka oznaczona w skorowidzu w pozycji 40).

5. Umowa użyczenia nr 1/2025 Żarnowiec z dnia 15.04.2025 r. zawarta do 30.09.2027 r. (część działki oznaczonej w skorowidzu w pozycji nr 26).

⁷⁶ Umowa dzierżawy nr 1/2025 Białogóra z dnia 15.04.2025 r. zawarta do 30.09.2027 r.

⁷⁷ Umowa dzierżawy nr 2/2024 z dnia 27.09.2024 r. zawarta do 30.09.2025 r.

⁷⁸ Umowa użyczenia nr 1/2025 Żarnowiec z dnia 15.04.2025 r. zawarta do 30.09.2027 r.

- trzy umowy nieodpłatnego użyczenia gruntu zawarto na okres powyżej trzech lat. Jednak z uwagi na ich rodzaj (użyczenie) również nie było wymogu stosowania trybu przetargowego, ani uzyskania zgody Rady Gminy na tryb bezprzetargowy, przy czym umowę⁷⁹, zawarto na okres prawie dziesięciu lat, za zgodą Rady Gminy Krokowa⁸⁰.

(akta kontroli str. 735-761)

W badanych przypadkach umów, w wyniku przeprowadzonych w dniu 10 lipca 2025 r. oględzin sześciu wybranych celowo działek gminnych przekazanych w dzierżawę (trzy działki⁸¹) i użyczenie (trzy działki⁸²), nie stwierdzono na ich terenie nielegalnej i niezgodnej z umowami zabudowy. Podlegające oględzinom działki były czyste i wolne od śmieci oraz zagospodarowane zgodnie z umową, bądź były w części niezagospodarowane.

(akta kontroli str. 737-758, 790-793, 1150)

Urząd nadzorował sposób zagospodarowania przekazanego w użytkowanie terenu (działki objęte badaniem), poprzez wyrwykowe kontrole (raz w roku w miesiącach VI-IX lub w przypadku podejrzenia naruszeń). Kontrole były przeprowadzane przez pracowników Urzędu z Radnymi, z Sołtysami oraz pracownikiem Ośrodka Doradztwa Rolniczego. W przypadku stwierdzenia naruszenia warunków umowy dzierżawy, strona była wzywana do usunięcia nieprawidłowości lub rozwiązyvano umowę - w przypadkach umów objętych badaniem w kontrolowanym okresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Realizowano tym samym strategię planowania przestrzennego i ograniczeń w zabudowie dla przekazanych terenów.

(akta kontroli str. 733-736, 759-761, 1150)

Urząd nie podejmował działań edukacyjnych i kampanii informacyjnych w zakresie samowoli budowlanych kierowanych do podmiotów zainteresowanych użytkowaniem gminnych nieruchomości. Urząd nie prowadził działań edukacyjnych w zakresie samowoli budowlanych, a działania informacyjne ograniczały się jedynie do wykonania obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. na mocy wydanych zarządzeń Wójta, sporządzenia i ogłoszenia wykazu nieruchomości m.in. przeznaczonych do oddania w dzierżawę lub użyczenie.

W związku z zawartymi umowami dzierżawy bądź użyczenia nieruchomości gminnych, w badanym okresie nie zaewidencjonowano skarg lub wniosków w sprawie nieprawidłowości w zakresie sposobu realizacji tych umów lub zgłoszenia samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 440-442, 733-736, 759-761)

W okresie od 31 sierpnia 2023 r. do 9 października 2023 r. przeprowadzono audyt wewnętrzny w sprawie przekazywania gminnych gruntów w użytkowanie innym podmiotom, realizując zadanie audytowe: „Realizacja dochodów z umów

⁷⁹ Umowa użyczenia nr 1/2018 z dnia 18.04.2018 r. zawarta do 31.03.2028 r. (okres zmieniony aneksem z dnia 30.09.2018 r.).

⁸⁰ Wyrażoną w uchwale nr LIII/473/2018 z dnia 29 sierpnia 2018 r.

⁸¹ Nr pozycji w skorowidzu działek: 31, 32.

⁸² Nr pozycji w skorowidzu działek: 33 - część działki.

Nr pozycji w skorowidzu działek: 26.

Nr pozycji w skorowidzu działek: 40.

Nr pozycji w skorowidzu działek: 37.

dzierżawy składników majątkowych Gminy Krokowa". W wyniku audytu oceniono, m.in. że system kontroli zarządczej w obszarze audytowym zapewniał realizację celów i zadań zgodnie z obowiązującym prawem, w sposób adekwatny, skuteczny i terminowy.

W kontrolowanym okresie, ujęte w badaniu dzierżawione lub przekazane w użyczenie działki, nie były przedmiotem kontroli podmiotów zewnętrznych, niezwiązanych z Gminą.

(akta kontroli str. 371-373, 396, 735-761)

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywał Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krokowa:

- a) od 1 stycznia 2020 r. – przyjęty uchwałą nr XVII/166/2019 Rady Gminy z dnia 28 listopada 2019 r.;
- b) od 1 czerwca 2021 r. – przyjęty uchwałą nr XXXIV/347/2021 Rady Gminy z dnia 27 kwietnia 2021 r.;
- c) od 1 stycznia 2022 r. – przyjęty uchwałą nr XLIII/428/2021 Rady Gminy z dnia 9 grudnia 2021 r.;
- d) od 28 lutego 2023 r. - przyjęty uchwałą nr LXIV/587/2023 Rady Gminy z dnia 30 stycznia 2023 r., w którym określono zasady ochrony środowiska m.in. poprzez wprowadzenie:
 - wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym prowadzonych przez punkty selektywnego zbierania odpadów i sposób umożliwiający dostęp dla wszystkich mieszkańców Gminy;
 - obowiązku zawierania przez właścicieli nieruchomości na których powstają odpady, a nie objętych gminnym systemem gospodarowania odpadami w tym właścicieli nieruchomości użytkowanych sezonowo, umów o odbiór odpadów oraz wywóz nieczystości ciekłych z koncesjonowanym i zarejestrowanym przez Wójta przedsiębiorcą;
 - częstotliwości oraz sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, w tym z nieruchomości użytkowanych sezonowo;
 - wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w przydomowych kompostownikach na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi;
 - wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części publicznej nieruchomości;
 - wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
 - rodzajów i minimalnych pojemności pojemników lub worków na odpady;
 - zasad utrzymania miejsc gromadzenia odpadów;
 - innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Od dnia 1 stycznia 2022 r.⁸³ gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi objęci zostali wyłącznie właściciele nieruchomości na których zamieszkują 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. W kontrolowanym okresie, do prowadzonego przez Wójta rejestru działalności regulowanej wpisanych było 24 przedsiębiorców - w zakresie odbioru odpadów komunalnych oraz 11 przedsiębiorców świadczących wywóz nieczystości ciekłych. W regulaminie utrzymania czystości i porządku określono m.in., iż częstotliwość wywozu odpadów komunalnych powinna być dostosowana do ilości powstawania tych odpadów, jednak nie rzadziej niż raz na dwa tygodnie – odpady zmieszane, raz w miesiącu – odpady segregowane, a nieczystości ciekłe winny być wywożone przynajmniej raz na kwartał. Jednocześnie regulamin dopuszczał pozbywanie się nieczystości ciekłych z nieruchomości użytkowanych sezonowo (np. domki letniskowe) nie rzadziej niż raz w okresie ich użytkowania. Powyższe dotyczyło w szczególności terenów atrakcyjnych turystycznie, gdzie dominowała zabudowa rekreacyjno-wypoczynkowa, użytkowana przez osoby nie zamieszkujące na stałe na obszarze Gminy.

(akta kontroli str. 655-656, 664-673, 676-695, 723-724, 785-789)

W kontrolowanym okresie, obowiązywały na terenie Gminy przepisy miejscowe określające górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru i transportu odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych⁸⁴.

(akta kontroli str. 674-675)

W latach 2020-2021 właściciele nieruchomości z terenu Gminy składali deklaracje w sprawie opłat za wywóz odpadów dotyczące nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy lub nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, a na których powstają odpady komunalne. Liczba złożonych deklaracji kształtowała się następująco: 587 nieruchomości w Karwieńskich Błotach Drugich, 397 w Dębkach, 123 w Białogórze oraz 99 w Karwieńskich Błotach Pierwszych. Począwszy od 1 stycznia 2022 r., w związku ze zmianami w gminnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi,

⁸³ Uchwały nr XLIII/429/2021 i nr XLIII/430/2021 Rady Gminy Krokowa z 09.12.2021 r. Przed tym terminem, gminnym systemem gospodarowania odpadami objęci byli również właściciele nieruchomości na terenie których znajdował się domek letniskowy lub inna nieruchomość wykorzystywana na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wg stawki ryczałtowej.

⁸⁴ Uchwała nr LXIV/588/2023 Rady Gminy Krokowa z 30.01.2023 r. 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 oraz odbiór osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Krokowa. Akt uchylił poprzednią uchwałę Rady Gminy z dnia 09.12.2021 r. nr XLIII/431/2021 w sprawie ustalenia stawek górnych ponoszonych opłat przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Krokowa.

właściciele ww. nieruchomości zobowiązani byli do zawarcia indywidualnych umów o wywóz odpadów.

(akta kontroli str. 657-663, 723-726)

W urzędzie prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków zgłoszonych przez właścicieli nieruchomości oraz na podstawie informacji uzyskanych w wyniku przeprowadzonego audytu terenowego - zinwentaryzowano wówczas 765 nieruchomości, na których zidentyfikowano 657 zbiorników bezodpływowych na nieczystości oraz 37 przydomowych oczyszczalni ścieków, a w przypadkach nieruchomości gdzie wykonanie inwentaryzacji było wówczas niemożliwe, Wójt wyjaśnił m.in., że w przypadku 57 nieruchomości firma przeprowadzająca inwentaryzację podała „brak danych”. Należy mieć na uwadze, że na terenie Gminy znajdowało się dużo nieruchomości, które były użytkowane czasowo, w okresie wakacyjnym, a część była w trakcie budowy. Na przełomie 2023, 2024 roku tut. organ zweryfikował nieruchomości, gdzie w ewidencji zbiorników bezodpływowych widniała adnotacja „brak danych”.

(akta kontroli str. 785-789, 1104-1109, 1110-płyta CD, 1111, 1119-1122)

Wójt wyjaśnił, że na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸⁵, wzywał właścicieli nieruchomości ujętych w gminnym wykazie nieruchomości nie podłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej do udokumentowania odbioru nieczystości ciekłych. Dodatkowo pracownicy Referatu Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska wraz z patrolem policji z Komisariatu Policji w Krokowej, prowadzili w miesiącach letnich wizje w terenie, gdzie informowali i pouczali właścicieli nieruchomości, że powinni posiadać umowy na wywóz nieczystości ciekłych i odpadów komunalnych.

W latach 2020-2025 Urząd przeprowadził łącznie 851 kontroli w sprawie zawarcia przez właścicieli nieruchomości umów o odbiór odpadów komunalnych oraz 581 kontroli zawarcia umów o wywóz nieczystości ciekłych w tym, w roku:

- 2020 i 2021 – nie przeprowadzano takich kontroli⁸⁶
- 2023 – odpowiednio 294 i 241 kontroli;
- 2024 – odpowiednio 360 i 321 kontroli;
- 2025 – kontroli ww. umów nie przeprowadzono.

Urząd Gminy Krokowa przeprowadzając kontrolę sposobu wywozu nieczystości ciekłych i/lub wywozu odpadów komunalnych z nieruchomości wykorzystywanych do celów wypoczynkowych i nieobjętych gminnym systemem zagospodarowania odpadów, nie agregował danych i nie aktualizował wiedzy w zakresie pozwalającym określić, czy nieruchomość była zabudowana nielegalnie.

Urząd nie posiadał wiedzy dotyczącej liczby nieruchomości na terenie których w latach 2020-2025 istniały samowole budowlane, a które zostały podłączone do

⁸⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 733; dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości i porządku”.

⁸⁶ Z dniem 22 sierpnia 2022 r. na mocy art. 5aa ustawy o czystości i porządku, wprowadzono obowiązek przeprowadzania kontroli co najmniej raz na dwa lata zgodnie z planem kontroli.

sieci wodociągowej, bądź kanalizacji sanitarnej. Wójt wyjaśnił m.in., że Gmina co do zasady nie urbanizuje terenów rolnych.

W Gminie siecią wodno-kanalizacyjną zarządzało Krokowskie Przedsiębiorstwo Komunalne z siedzibą w Żarnowcu, z informacji⁸⁷ którego wynikało, że w latach 2020-2025 nie podłączało do sieci wodociągowej, bądź sieci kanalizacji sanitarnej nieruchomości na których stwierdzono samowole budowlane.

(akta kontroli str. 657-663, 713-724, 785-789, 816-819)

W dobranej celowo próbie 10 nieruchomości⁸⁸ położonych na terenach atrakcyjnych turystycznie, na których zidentyfikowano istnienie samowoli budowlanych⁸⁹ o charakterze rekreacyjno-wypoczynkowym, ustalono że w latach 2020-2025:

- a) w przypadku żadnej z objętych badaniem działek, Urząd nie przeprowadził kontroli:
 - sposobu zagospodarowania terenu;
 - zawarcia przez ich właścicieli umów o wywóz odpadów komunalnych - na mocy obowiązujących w Gminie regulacji, nieruchomości na których nie zamieszkiwali mieszkańcy od 2021 r. nie były objęte gminnym systemem gospodarowania odpadami. W tym, w przypadku czterech nieruchomości⁹⁰ ich właściciele składali przed tym okresem deklaracje w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami - Urząd dysponował wiedzą o możliwości powstawania na ich terenie odpadów również po 2021 r.;
- b) nie przeprowadzono kontroli zawarcia przez właścicieli działek umów o wywóz nieczystości ciekłych w przypadku jednej⁹¹ (z dwóch⁹²) nieruchomości wyposażonych w bezodpływowy zbiornik na nieczystości ciekłe;
- c) Urząd nie przeprowadził kontroli sposobu wywozu odpadów komunalnych i nieczystości (w tym zawartych umów) przez właścicieli czterech działek⁹³, w tym dla dwóch⁹⁴ - wg stanu na 1 grudnia 2024 r.⁹⁵, posiadał uprawdopodobnione informacje o istnieniu na ich terenie samowolnej zabudowy letniskowej.

(akta kontroli str. 456-457, 535-płyta CD, 536-572, 657-663, 1150)

Gmina Krokowa nie zlecała w latach 2020-2025 wywozu odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości na których zidentyfikowano samowole budowlane, nie realizowała tzw. wywozu zastępczego. W ramach umowy na sprzątnięcie oraz wywóz odpadów komunalnych, Gmina zlecała wywóz

⁸⁷ Na podstawie art. 29 ust 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

⁸⁸ Nr pozycji w skorowidzu działek: 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 27, 34.

⁸⁹ Wg wykazu samowoli na terenie Gminy Korkowa otrzymanego z PINB w Pucku.

⁹⁰ Nr pozycji w skorowidzu działek: 7, 8, 34, 13.

⁹¹ Nr pozycji w skorowidzu działek: 11.

⁹² Nr pozycji w skorowidzu działek : 34, 11.

⁹³ Nr pozycji w skorowidzu działek : 6, 9, 10, 12. Właściciele nieruchomości nie składali deklaracji o wysokości opłaty za wywóz odpadów, działki nie figurowały w ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków.

⁹⁴ Nr pozycji w skorowidzu działek : 6,12.

⁹⁵ Raporty stanowiące wyniki wykonanych przez Gminę nalotów dronem w 2024 r.

nagromadzonych miejscowo odpadów z terenów ogólnodostępnych, zwłaszcza przy przejściach na plaże, poboczach dróg, innych.

Gmina nie prowadziła w latach 2020-2025 kontroli w zakresie ochrony przyrody i środowiska, poza przypadkami realizowanych w miesiącach letnich wraz z funkcjonariuszami policji, wizjami w terenie stanowiącymi jednocześnie kontrole m.in. zbiorników bezodpływowych przy okazji których informowano i uświadamiano właścicieli nieruchomości o obowiązku zawarcia umów na wywóz odpadów i nieczystości.

Wójt gminy Krokowa nie wydawał w latach 2020-2025 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć zlokalizowanych na terenach, na których zidentyfikowano samowole budowlane. Gmina Krokowa nie współpracowała z organizacjami ekologicznymi, instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę przyrody w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych i oceny ich wpływu na środowisko naturalne.

(akta kontroli str. 657-663, 723-724)

W latach 2020-2025 na terenie Gminy Krokowa, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie przeprowadzały kontroli w zakresie wpływu samowoli budowlanych oraz łodzi mieszkalnych na środowisko, w tym zanieczyszczenia gleby i wód nieczystościami bytowymi⁹⁶. W ww. okresie komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Pucku nie prowadziła na terenie gminy Krokowa kontroli samowoli budowlanych pod kątem zagrożenia pożarowego lub innego, zgodnie ze swoimi właściwościami. Wójt Gminy nie występował do ww. komendy o przeprowadzenie takich kontroli⁹⁷.

(akta kontroli str. 702-709)

Stawki opodatkowania podatkiem od nieruchomości na terenie Gminy w poszczególnych latach objętym kontrolą, zostały ustalone uchwałami Rady Gminy Krokowa:

- a) Uchwała nr XVI/154/2019 30 z października 2019 r. – stawki na 2020 r.;
- b) Uchwała nr XXVIII/274/2020 z 29 października 2020 r. – stawki na 2021 r.;
- c) Uchwała nr XLI/404/2021 z 28 października 2021 r. – stawki na 2022 r.;
- d) Uchwała nr LVII/546/2022 z 20 października 2022 r. – stawki na 2023 r.;
- e) Uchwała nr LXXII/677/2023 z 26 października 2023 r. – stawki na 2024 r.;
- f) Uchwała nr VIII/66/2024 z 31 października 2024 r. – stawki od 1 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1066-1083)

Urząd podejmował działania mające na celu aktualizację zgromadzonych informacji podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości. I tak, 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.

(akta kontroli str. 459-463, 527-528, 1084-1087)

⁹⁶ Informacje na podstawie art. 29 ust 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

⁹⁷ Informacje na podstawie art. 29 ust 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

Wójt wydawał w latach 2020-2025 decyzje podatkowe dotyczące podatku od nieruchomości stanowiących samowole budowlane. Na podstawie badania sposobu opodatkowania 10 nieruchomości⁹⁸ dobranych w kryterium celowym⁹⁹ ustalono, że:

- 1) we wszystkich 10 przypadkach nieruchomości:
 - a) w decyzjach podatkowych właściwie określano wysokość podatku od gruntu, który odpowiadał sposobowi jego użytkowania wykazanego w ewidencji gruntów i budynków (co określał art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne) oraz na podstawie obowiązujących w danym okresie i przedmiocie stawek podatku;
 - b) nie pobierano od właścicieli nieruchomości innych opłat (np. wydanie zgody na sprzedaż napojów alkoholowych), a które byłyby związane z użytkowaniem samowoli budowlanych;
 - c) nie stwierdzono faktu prowadzenia działalności gospodarczej na terenie objętych badaniem działek;
 - d) nie zawiadamiano innych organów (w tym PINB) o istnieniu samowoli budowlanych na terenie działek, przy czym w przypadku trzech¹⁰⁰:
 - od roku 2020 pobierano podatek od nieruchomości, w tym od samowolnej zabudowy;
 - dysponowano uprawdopodobnioną informacją¹⁰¹ o istnieniu na ich terenie samowoli budowlanych, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
 - e) stosowano jednakową stawkę dla samowoli budowlanych oraz dla budynków wzniesionych legalnie w danej kategorii budynku;
 - f) uzyskano dochód z podatku od nieruchomości stanowiących samowole budowlane w łącznej kwocie 19 881,97 zł;
- 2) na 10 przypadków działek:
 - a) w trzech¹⁰², nie dysponowano informacją o decyzjach legalizacyjnych (wydanych w latach 2022-2023). Kopie decyzji wpłynęły do jednostki 27 czerwca 2025 r. (w trakcie kontroli NIK), w związku z zapytaniem pracownika Urzędu przekazany do PINB;oraz, w tym:
 - b) w czterech¹⁰³, decyzje podatkowe doręczane były z zastosowaniem właściwych stawek ze względu na sposób użytkowania nieruchomości, w tym samowolnej zabudowy w całym kontrolowanym okresie;
 - c) w pięciu, decyzje podatkowe uwzględniające właściwe stawki dotyczące zabudowy rekreacyjnej wydawano w latach kolejnych po wpływie do Urzędu informacji z PINB o legalizacji lub na podstawie innych dostępnych w Urzędzie danych (np. złożone informacje podatkowe, operaty, dane archiwalne). Ale nie wydawano skorygowanych, w związku z art. 68 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja

⁹⁸ Nr pozycji w skorowidzu działek: 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 28.

⁹⁹ Samowole budowlane zalegalizowane w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym – art. 49f prawa budowlanego.

¹⁰⁰ Nr pozycji w skorowidzu działek: 16, 20, 21.

¹⁰¹ Na podstawie raportów z przeprowadzonej weryfikacji terenów chronionych przyrodniczo przy użyciu dronów.

¹⁰² Nr pozycji w skorowidzu działek: 16, 20, 28.

¹⁰³ Nr pozycji w skorowidzu działek: 16, 17, 18, 28.

podatkowa¹⁰⁴, decyzji określających nową wysokość podatku od zabudowy w związku z potwierdzonym charakterem zabudowy rekreacji indywidualnej¹⁰⁵ (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”), w tym:

- w trzech przypadkach¹⁰⁶ - określających wymiar podatku od nieruchomości od samowolnej zabudowy rekreacyjnej za lata poprzedzające, licząc od wpływu do Urzędu informacji o decyzji legalizacyjnej. Decyzje wydano w trakcie kontroli NIK;
- w dwóch przypadkach¹⁰⁷ - określających skorygowany względem naliczonego w latach poprzednich, wymiar podatku od nieruchomości od samowolnej zabudowy rekreacyjnej, tj. w latach 2020-2025 decyzje od samowolnej zabudowy wydawano z zastosowaniem niższej stawki (budynek inny), niż wynikało to z faktycznego sposobu użytkowania (budynek rekreacyjny). Ponadto nie dysponując informacją podatkową złożoną przez podatnika, posługiwano się jedynie informacjami dostępnymi w rejestrze Urzędu - których nie zweryfikowano, tym samym nie podjęto działań w celu ustalenia faktycznego sposobu użytkowania zabudowy. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

d) w jednym¹⁰⁸, wydano decyzje podatkowe zgodnie z zadeklarowanym przez podatnika przedmiotem opodatkowania jako budynek mieszkalny. Informacja o decyzji legalizacyjnej wpłynęła do Urzędu w dniu 27 czerwca 2025 r. Decyzje podatkowe za lata 2020-2025, wydano [...] ¹⁰⁹ z uwzględnieniem właściwych stawek dla zabudowy użytkowanej rekreacyjnie.

(akta kontroli str. 820-1068, 1150)

W latach 2020-2025 Urząd w odniesieniu do terenu Gminy nie stwierdził, by w obszarze pasa drogowego były lokalizowane samowole budowlane, jak i nie stwierdził wystąpienia przypadków prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem zabudowy stanowiącej samowolę budowlaną. Urząd nie posiadał informacji w przedmiocie pobierania innych niż podatkowe opłat tytułem użytkowania samowoli budowlanych, np. w związku z wydanymi zezwoleniami na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 820-823, 1066-1067)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie zaewidencjonowano w gminnym rejestrze skarg i wniosków pięciu złożonych w latach 2020-2025 skarg zarejestrowanych w dzienniku

¹⁰⁴ Dz.U. z 2025 poz. 111; dalej: „ordynacja podatkowa”.

¹⁰⁵ Wskazane w decyzjach legalizacyjnych

¹⁰⁶ Nr pozycji w skorowidzu działek: 14, 15, 19.

¹⁰⁷ Nr pozycji w skorowidzu działek: 21, 22.

¹⁰⁸ Nr pozycji w skorowidzu działek: 20.

¹⁰⁹ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) ze względu na tajemnicę skarbową. Wyłączenia dokonała Katarzyna Soroka-Zamojska – doradca prawny w NIK Pomorskiej Delegaturze w Gdańsku.

podawczym po numerami: 2022/05/25/10272 - złożonej 25 maja 2022 r., 2022/05/26/10353 - złożonej 26 maja 2022 r., 2021/04/28/4992 - złożonej 28 kwietnia 2021, 2022/02/09/4905 - złożonej 9 lutego 2022 r., 2025/02/14/2227 - złożonej 14 lutego 2025 r.,

dotyczących zagospodarowania terenu, występowania samowoli budowlanych i/lub urbanistycznych lub działalności w tym zakresie urzędu lub osób trzecich.

Powyższe stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z art. 254 KPA, który określał - Skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Ponadto powyższe stanowiło naruszenie obowiązków z § 51 ust.2 i 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Krokowa, który stanowił, że:

- ust. 2 - Pracownik odpowiedzialny za koordynację załatwiania skarg i wniosków, rejestruje je w rejestrze, o którym mowa w § 26 ust. 16 pkt 5 Regulaminu i przekazuje za pokwitowaniem pracownikowi odpowiedzialnemu za zbadanie sprawy.
- ust. 3 - Skargi i wnioski kierowane do Rady Gminy przekazywane są, po ich uprzednim zarejestrowaniu, Przewodniczącemu Rady.

(akta kontroli str. 92, 440-455, 1117-płyta-CD, 1118)

Wójt wyjaśnił, m.in. że:

Pisma złożone przez (...) z dnia 25 i 26 maja 2022 r. dotyczące samowoli urbanistycznej oraz budowlanej na terenach i podjęcia czynności administracyjnych zmierzających do wzmocnienia ochrony tych terenów nie stanowią skarg i wniosków, w rozumieniu ustawy kodeks postępowania administracyjnego. Na powyższe pisma wnioskodawczyni otrzymała odpowiedź pisemną, jednocześnie nie wniosła zastrzeżeń do w/w odpowiedzi. Wobec powyższego brak było podstaw do wpisania w/w pism, do rejestru skarg i wniosków.

(akta kontroli str. 1102-1104, 1107-1109)

W dniu 28.04.20221 r. (...) złożyła skargę na działania Wójta. Przedmiotowa skarga nie została zarejestrowana w rejestrze co wynika z niedopatrzenia.

W dniu 09.02.2022 roku wpłynęło pismo zatytułowane „Skarga”. Przedmiotowe pismo zostało potraktowane jako skarga na przewlekłość dotyczące wskazanej w piśmie procedury ustalania warunków zabudowy. Wobec powyższego zostało ono wraz z aktami przesłane do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku celem rozpatrzenia zgodnie z kompetencjami.

Pismo złożone przez (...) w dniu 14.02.2025 w sprawie wycięcia drzew, nie nosiło znamion skargi i wniosku, w rozumieniu ustawy kodeks postępowania administracyjnego. Na powyższe pismo wnioskodawca otrzymał odpowiedź pisemną, jednocześnie nie wniósł zastrzeżeń do

udzielonej odpowiedzi. Wobec powyższego, brak było podstaw do wpisania pism pkt. 2 i 3, do rejestru skarg i wniosków(...).

(akta kontroli str. 1117-płyta-CD, 1118, 1140-1143)

2. Urząd nie zawiadomił niezwłocznie PINB o istniejących na terenie trzech¹¹⁰ nieruchomości (na 10 objętych badaniem), trzech budynkach letniskowych - po jednym na każdej działce, posiadając od 1 grudnia 2024 r. uprawdopodobnione informacje¹¹¹, że były to samowole budowlane, przy czym od 2020 r. pobierano od tych budynków podatek od nieruchomości. Działanie takie było nierzetelne w zakresie współdziałania organów administracji publicznej w sprawach nieprawidłowości, bowiem w myśl art. 7 ustawy KPA - W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Natomiast zgodnie art. 12 §2 ww. ustawy - Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.

Brak zawiadamiania terenowych organów nadzoru budowlanego, mógł przyczynić się do sytuacji, w której identyfikacja samowoli była na tyle spóźniona, iż stwarzała możliwość uruchomienia ścieżki do legalizacji samowoli w postępowaniu uproszczonym, tzn. w obecnym stanie prawnym, po wykazaniu jej użytkowania przez okres przynajmniej 20 lat i bez względu na ograniczenia wynikające m.in. z miejscowych planów zagospodarowania terenu, ochrony krajobrazowej, zakazów zabudowy wynikających z innych uregulowań bądź charakteru terenu i gruntu – co w badanych przypadkach faktycznie nastąpiło.

(akta kontroli str. 648-652, 830-831, 1150)

Wójt wyjaśnił m.in., że: Nie Urząd Gminy jest zobowiązany do powiadamiania PINB. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego z własnej inicjatywy, mając do dyspozycji miejscowe plany zagospodarowania oraz decyzje o warunkach zabudowy, może stwierdzić, że obiekty stanowią, czy też nie stanowią samowoli.

W szerszym kontekście, Wójt wyjaśnił m.in.: zgłoszenia dotyczące samowoli budowlanych nie są obowiązkiem gminy, a jedynie informacją, którą dzielimy się z Powiatowym Inspektoratem Nadzoru Budowlanego, podawaną poza jakimkolwiek trybem administracyjnym. Akcja skierowania pism samorządów do PINB w Pucku była zorganizowana i celowa. Urzędy Gmin Krokowej i Władysławowa, wspólnie z Nadmorskim Parkiem Krajobrazowym oraz Marszałkiem Województwa Pomorskiego chciały pokazać w ten sposób, brak działań ze strony instytucji prawnie odpowiedzialnych za działania w zakresie samowoli. Na dzień 15 lipca 2025 r. dokonano kolejnych 102 zgłoszeń do PINB. Raporty są cały czas

¹¹⁰ Nr pozycji w skorowidzu działek: 16, 20, 21.

¹¹¹ Raporty z przeprowadzonej weryfikacji terenów chronionych przyrodniczo przy użyciu dronów.

analizowane i sporządzane są zgłoszenia. W pierwszej kolejności zgłaszamy nieruchomości na których zlokalizowane są obiekty budowlane. W następnej kolejności planujemy zgłaszać stwierdzone zmiany związane z nawożeniem mas ziemnych oraz istniejące ogrodzenia. Informacja w zakresie sprawdzenia zgodnego niezgodnego z prawem wyłączenia gruntów z produkcji rolnej zostanie zbiorczo przesłana do Starostwa po zakończeniu analizy materiałów.

(akta kontroli str. 1088-1091, 1098-1101)

3. Wójt nie wydawał skorygowanych, w związku z art. 68 ordynacji podatkowej, decyzji określających właściwą wysokość podatku od zabudowy letniskowej, której wypoczynkowy charakter został potwierdzony w decyzjach legalizacyjnych wydanych przez PINB, których kopie przekazano do Urzędu. I tak, na 10 zbadanych nieruchomości, powyższe dotyczyło decyzji:
- a) określających wymiar podatku od nieruchomości w zakresie zabudowy stanowiącej samowolną zabudowę:
 - dwóch budynków letniskowych (rekreacji indywidualnej) położonych na działce (pozycja nr 14 w skorowidzu działek) – które były opodatkowane w latach 2023-2025, tj. po 29 listopada 2023 r. (po dacie wpływu do Urzędu informacji o decyzji legalizacyjnej). Natomiast decyzje określające wymiar podatku od nieruchomości za lata 2020-2022 wydane zostały [...] ¹¹² w trakcie kontroli NIK, ustalając przypisy na łączną kwotę 1792,00 zł;
 - budynku letniskowego oraz budynku innego położonych na działce (pozycja nr 15 w skorowidzu działek) – które były opodatkowane w 2025 r. (po 6 marca 2023 r., tj. wpływie do Urzędu informacji o wydanej decyzji legalizacyjnej). Natomiast decyzje określające wymiar podatku od nieruchomości za lata 2020-2024 wydane zostały [...] ¹¹³ w trakcie kontroli NIK, ustalając przypisy na łączną kwotę 2480,00 zł;
 - budynku letniskowego położonego na działce (pozycja nr 19 w skorowidzu działek) – który był opodatkowany w 2025 r. (29 listopada 2024 r. uzyskano informację o wydanej decyzji legalizacyjnej). Natomiast decyzje określające wymiar podatku od nieruchomości za lata 2020-2024 wydane zostały [...] ¹¹⁴ w trakcie kontroli NIK, ustalając przypisy na łączną kwotę 701,00 zł;
 - b) określających skorygowany wymiar podatku od nieruchomości w zakresie zabudowy stanowiącej samowolną zabudowę, tj. z zastosowaniem stawki dla budynków letniskowych, odpowiadającej rzeczywistemu sposobowi ich użytkowania (6 marca 2025 r. uzyskano informację o wydanych decyzjach legalizacyjnych):

¹¹² Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) ze względu na tajemnicę skarbową. Wyłączenia dokonała Katarzyna Soroka-Zamojska – doradca prawny w NIK Pomorskiej Delegaturze w Gdańsku.

¹¹³ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) ze względu na tajemnicę skarbową. Wyłączenia dokonała Katarzyna Soroka-Zamojska – doradca prawny w NIK Pomorskiej Delegaturze w Gdańsku.

¹¹⁴ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) ze względu na tajemnicę skarbową. Wyłączenia dokonała Katarzyna Soroka-Zamojska – doradca prawny w NIK Pomorskiej Delegaturze w Gdańsku.

- budynku rekreacji indywidualnej położonego na działce (pozycja nr 21 w skorowidzu działek);
- budynku rekreacji indywidualnej położonego na działce (pozycja nr 22 w skorowidzu działek),

które w latach 2020-2025 były opodatkowane wg stawki niższej (jako budynki inne zamiast budynki rekreacji indywidualnej), a w odniesieniu do których decyzje określające prawidłowy wymiar podatku od nieruchomości za lata 2020-2025 wydane zostały [...] ¹¹⁵ w trakcie kontroli NIK, ustalając przypisy na łączną kwotę odpowiednio 768,00 zł i 322,00 zł;

(akta kontroli str. 830-831, 852-859, 891-892, 893-907, 962-976, 1013-1065)

Skutkiem nieprawidłowości było uszczuplenie w latach 2020-2025 dochodu Gminy na łączną kwotę 6063,00 zł. (suma ww. przypisów podatkowych).

Wójt i Skarbnik Gminy wyjaśnili m.in., że:

Właściciel działki ¹¹⁶ wskazał do opodatkowania budynki letniskowe dopiero po otrzymaniu wezwania tut. organu, [...] ¹¹⁷.

Właściciel działki ¹¹⁸ został wezwany [...] ¹¹⁹ do skorygowania złożonej informacji podatkowej. Podatnik złożył druk podatkowy w styczniu br. Jednak dalej wskazał do opodatkowania budynek mieszkalny. Dotychczas nie skorygował błędnie uzupełnionego formularza.

Właściciel działki ¹²⁰ odpowiadając na wezwanie wskazał do opodatkowania budynek letniskowy na 2024 rok. Decyzja PINB o legalizacji wpłynęła do tut. urzędu 29.11.2024 r.

Decyzje wydaje się po złożeniu informacji podatkowej. Brak wiarygodnej informacji o istnieniu samowoli budowlanej skutkuje brakiem możliwości wydania decyzji. Organ podatkowy nie ma możliwości samodzielnie obciążyć podatkiem właścicieli nieruchomości. Po inwentaryzacji pracownicy sukcesywnie wzywali właścicieli do złożenia oświadczeń podatkowych. Ze względu na olbrzymią liczbę deklaracji nie było możliwości szybszego wystąpienia z pismami decyzje wydane w roku bieżącym obejmują należności za lata 2020-2025. Zbieg czasowy kontroli NIK z wydanymi decyzjami nie ma tu zastosowania.

Właściciel działki ¹²¹ wskazał do opodatkowania w latach 2000 budynek inny. Organ podatkowy otrzymał decyzję o legalizacji budynków 06.03.2025 r.,

¹¹⁵ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) ze względu na tajemnicę skarbową. Wyłączenia dokonała Katarzyna Soroka-Zamojska – doradca prawny w NIK Pomorskiej Delegaturze w Gdańsku.

¹¹⁶ Nr pozycji w skorowidzu działek: 14.

¹¹⁷ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) ze względu na tajemnicę skarbową. Wyłączenia dokonała Katarzyna Soroka-Zamojska – doradca prawny w NIK Pomorskiej Delegaturze w Gdańsku.

¹¹⁸ Nr pozycji w skorowidzu działek: 15.

¹¹⁹ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) ze względu na tajemnicę skarbową. Wyłączenia dokonała Katarzyna Soroka-Zamojska – doradca prawny w NIK Pomorskiej Delegaturze w Gdańsku.

¹²⁰ Nr pozycji w skorowidzu działek: 19.

¹²¹ Nr pozycji w skorowidzu działek: 22.

otrzymał informacje z ewidencji gruntów o zmianach podmiotowych właścicieli. [...] ¹²²

Skarbnik Gminy dodatkowo wyjaśnił, m.in. że:

Organ podatkowy, wskazuje że większość podatników przebywa w okresie wakacyjnym na terenie gminy i właśnie w tym okresie załatwia wszelkie sprawy urzędowe.

Właściciel działki ¹²³ wskazał do opodatkowania w latach 2000 budynek inny. Organ podatkowy otrzymał decyzję o legalizacji wysłano [...] ¹²⁴ wezwanie do właściciela, aby skorygował dotychczasową informację. Wskazane działki objęto decyzjami po uzyskaniu niezbędnych informacji. Opóźnienia były niezależne od organu podatkowego i wynikały z faktu nieujawniania samowoli przez właścicieli oraz późnego potwierdzania przez PINB.

(akta kontroli str. 1088-1101, 1150)

4. W Urzędzie w okresie od 2020 r. do 25 czerwca 2025 r. nie podejmowano działań zmierzających do ustalania faktycznego sposobu użytkowania budynków stanowiących samowole budowlane, w celu określenia właściwej stawki opodatkowania zabudowy na dwóch działkach ¹²⁵ (na 10 objętych badaniem). Wysokość podatku od nieruchomości w ww. okresie, Wójt określał bazując jedynie na danych historycznych zgromadzonych w rejestrach jednostki, nie dysponując złożonymi przez właścicieli (użytkowników) nieruchomości, informacjami podatkowymi ¹²⁶. Konieczność opodatkowania stanu faktycznego wynikała z art. 6:

- ust. 2 - obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części.
- i
- ust. 3 – jeżeli w trakcie roku podatkowego zaistniało zdarzenie mające wpływ na wysokość opodatkowania w tym roku, a w szczególności zmiana sposobu wykorzystywania przedmiotu opodatkowania lub jego części, podatek ulega obniżeniu lub podwyższeniu.

ustawy o podatkach lokalnych. Natomiast do przeprowadzenia weryfikacji posiadanych informacji upoważniały Wójta przepisy ordynacji podatkowej, gdzie w art. 272 pkt 3, określono m.in: Organy podatkowe pierwszej instancji, dokonują czynności sprawdzających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

oraz art. 281 § 1 i § 2 – m.in. Organy podatkowe pierwszej instancji przeprowadzają kontrolę podatkową u podatników. Celem kontroli

¹²² Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) ze względu na tajemnicę skarbową. Wyłączenia dokonała Katarzyna Soroka-Zamojska – doradca prawny w NIK Pomorskiej Delegaturze w Gdańsku.

¹²³ Nr pozycji w skorowidzu działek: 21.

¹²⁴ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) ze względu na tajemnicę skarbową. Wyłączenia dokonała Katarzyna Soroka-Zamojska – doradca prawny w NIK Pomorskiej Delegaturze w Gdańsku.

¹²⁵ Nr pozycji w skorowidzu działek: 21, 22.

¹²⁶ Do złożenia których ci byli zobowiązani na mocy art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

W trakcie kontroli NIK, [...] ¹²⁷, wezwano podatników do złożenie korekt informacji podatkowych.

(akta kontroli str. 830-831, 1112-1116, 1150)

Wójt w imieniu własnym oraz w imieniu Skarbnika Gminy wyjaśnił m.in., iż w zakresie zabudowy znajdującej się na działkach, zostały przyjęte do opodatkowania podatkiem od nieruchomości zabudowy wg stawki (budynki inne), na podstawie składanych przez podatników informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych. Referat ustala podatek w oparciu o dane wskazane w ewidencji gruntów o budynków oraz informacje złożone przez właścicieli. Z ewidencji gruntów i budynków nie wynikało, że istniała jakakolwiek zabudowa, zatem nie było podstaw do przyjęcie innego budynku niż wskazany przez podatnika w tamtym okresie. Inspektorat Nadzoru Budowlanego w grudniu 2024 r. wydał decyzje o legalizacji budynków wskazując jednoznacznie funkcję rekreacji indywidualnej (data wpływu decyzji z PINB do tut. urzędu 06.03.2025r.).

(akta kontroli str. 1132-1139)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2025 w Urzędzie Gminy Krokowa podejmowano działania których skutkiem było m.in. identyfikowanie licznych samowoli budowlanych/urbanistycznych, w szczególności występujących na terenach atrakcyjnych turystycznie w postaci np. domków letniskowych oraz zabudowy towarzyszącej. W wyniku przeprowadzonych w 2021 r. audytu podatkowego terenu Gminy, a w 2024 r. weryfikacji stanu terenów chronionych krajobrazowo, stwierdzono wystąpienie odpowiednio: ok. 3100 przypadków zabudowy „innej” oraz 612 przypadków działek po ocenie których zaraportowano możliwość występowania samowoli budowlanych i/lub innych naruszeń w zagospodarowaniu terenu. W związku z występowaniem licznych samowoli budowlanych Wójt podejmował działania mające na celu ograniczenie tego zjawiska i jemu przeciwdziałać. W szczególności, kierując korespondencję do różnych instytucji, w tym m.in. do: PINB, GUNB, Wojewody Pomorskiego, Pomorskiego Konserwatora Zabytków, RDOŚ w Gdańsku, Starosty Puckiego gdzie zwracano uwagę na skalę oraz mechanizmy powstawania samowoli budowlanych, w szczególności na terenach atrakcyjnych turystycznie i pasie nadmorskim. W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) Urząd skierował do PINB 37 zgłoszeń o możliwych przypadkach samowoli budowlanych. W trakcie kontroli NIK, liczba zgłoszonych spraw uległa zwiększeniu o kolejne 102 przypadki. Przy czym działanie to było postrzegane przez Wójta jako nieobowiązkowe, a sam

¹²⁷ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) ze względu na tajemnicę skarbową. Wyłączenia dokonała Katarzyna Soroka-Zamojska – doradca prawny w NIK Pomorskiej Delegaturze w Gdańsku.

proces identyfikacji samowoli, jego zadaniem przypisanym do kompetencji organów nadzoru budowlanego, nie Urzędu.

W kontrolowanym okresie, w związku ze zgłaszanymi do Urzędu przypadkami samowoli urbanistycznych (tj. nie wymagających zgłoszenia ani pozwolenia), Wójt prowadził postępowania administracyjne w celu wydania decyzji zakazujących zagospodarowania działek lub ich części w sposób niezgodny z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania terenu.

Wójt przekazywał w użytkowanie innym podmiotom m.in. w dzierżawę, użyczenie, nieruchomości gminne. Nie stwierdzono naruszeń wykonania postanowień zawartych umów (zbadano pięć) w zakresie występowania na ich terenie samowoli budowlanych, bądź niewłaściwego sposobu zagospodarowania - badanym zakresie spraw NIK oceniła te działania jako rzetelne.

Wójt pobierał w latach 2020-2025 podatek od nieruchomości m.in. od budynków stanowiących samowole budowlane. I tak, na podstawie 10 badanych nieruchomości, z tego tytułu Gmina uzyskała dochód w łącznej kwocie 19 881,97 zł. Przy czym, w niektórych przypadkach działania te były nierzetelne, bo w odniesieniu do pięciu nieruchomości, Wójt wydał korygujące decyzje podatkowe określające stawkę i/lub właściwą stawkę podatku od nieruchomości za lata poprzednie (w horyzoncie pięcioletniego okresu przedawnienia zobowiązania), w trakcie kontroli NIK, w przypadku dwóch - nie podejmowano działań zmierzających do ustalania faktycznego sposobu użytkowania budynków stanowiących samowole budowlane - wysokość podatku była określana bazując na historycznych zapisach ewidencyjnych, nie zaś na podstawie informacji podatkowej złożonej przez ich właścicieli, a w przypadku opodatkowania trzech budynków letniskowych, posiadając uprawdopodobnione informacje, iż są to samowole budowlane, nie zawiadomił niezwłocznie PINB.

Niezgodnie z przepisami prowadzono rejestr skarg i wniosków – w rejestrze nie odnotowano pięciu skarg w sprawach związanych z przedmiotem kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski	Podjęcie działań w zakresie prawidłowej identyfikacji oraz rejestracji skarg i wniosków wpływających do Urzędu, w tym zarejestrowanie w prowadzonym w Urzędzie rejestrze skarg i wniosków, pięciu skarg figurujących w ewidencji korespondencji wpływającej pod numerami: 2022/05/25/10272 - złożonej 25 maja 2022 r, 2022/05/26/10353 - złożonej 26 maja 2022 r., 2021/04/28/4992 - złożonej 28 kwietnia 2021, 2022/02/09/4905 - złożonej 9 lutego 2022 r., 2025/02/14/2227 - złożonej 14 lutego 2025 r.
---------	---

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 jednostki organizacyjnej NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 12 września 2025 r.

Kontroler
Krzysztof Langa
Specjalista kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor
Tomasz Słaboszowski

/-/