



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.8.4.2025

**Pan
Roman Kužel
Burmistrz Władysławowa**

**Urząd Miejski
we Władysławowie
Ul. Gen. J. Hallera 19
84-120 Władysławowo**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały KPK.KPO.411.191.2025
Komisji Rozstrzygającej z dnia 20 listopada 2025 r.

**P/25/053 Samowole budowlane na terenach atrakcyjnych turystycznie
w województwie pomorskim**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski we Władysławowie, ul. Gen. J. Hallera 19, 84-120 Władysławowo (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kuźel Roman, Burmistrz Władysławowa, od 21 listopada 2018 r. (dalej: „Burmistrz”)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. 2. Identyfikacja i przeciwdziałanie samowolom budowlanym na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz usuwanie ich skutków.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 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	Beata Smyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/56/2025 z 17.04.2025 r.

(akta kontroli str. 1-9)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2025 Burmistrz podejmował działania w celu identyfikowania samowoli budowlanych na obszarze gminy Władysławowo³, jednakże miały one zróżnicowaną intensywność i efektywność w poszczególnych latach.

Burmistrz realizował procesy planistyczne w zakresie ustalania ładu przestrzennego na poziomie strategicznym m.in. poprzez opracowanie aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i Strategii Rozwoju Gminy Władysławowo do 2030 roku⁴ oraz wskazania w niej zagadnień związanych z powstawaniem samowoli budowlanych, jako jednego z problemów rozwojowych Gminy. W Urzędzie podjęto prace związane ze sporządzeniem Planu Ogólnego, wynikającego z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵. Kwestie sytuowania obiektów budowlanych na terenie Gminy Władysławowo regulowały MPZP, które obejmowały niemal 70% obszaru Gminy, a także wydawane decyzje w sprawach warunków zabudowy.

W 2024 Urząd przeprowadził, przy współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego i Nadmorskim Parkiem Krajobrazowym, na terenach wyłączonych z możliwości realizacji zabudowy, inwentaryzację samowoli budowlanych. Podjęte działania skutkowały przekazaniem do PINB części zidentyfikowanych informacji o samowolach budowlanych na terenie Gminy.

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

Z własnej inicjatywy nie podejmowano działań edukacyjnych i uświadamiających o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska oraz społeczności lokalnych.

Nie w pełni rzetelnie sprawowała nadzór nad sposobem zagospodarowania i użytkowania nieruchomości gminnych oraz nieruchomości przekazanych w najem bądź dzierżawę. Sposób sprawowania nadzoru nad tymi nieruchomościami nie był formalnie określony i polegał na doraźnych inspekcjach. Podczas ustalania opodatkowania podatkiem od nieruchomości w gminie, nie uwzględniano faktu wynikających z postępowań legalizacyjnych, a także własnych ustaleń wynikających z prowadzonych wizji lokalnych, nie naliczając podatku od nieruchomości za faktyczny okres korzystania z nieruchomości.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- Burmistrz nie ustalił zakresu obowiązków adekwatnego do zajmowanego stanowiska dla Kierownik Referatu OŚiGO;

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

³ Dalej: „Gmina”.

⁴ Dalej: „Strategia”.

⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1130, dalej: „ustawa PiZP”.

- dopuszczono do bezumownego zajęcia nieruchomości gminnej i do postawienia na niej dwóch przyczep,
- na terenie stanowiącym przedmiot umowy dzierżawy, objęty MPZP z którego wynikał zakaz lokalizacji tymczasowych obiektów usługowo-handlowych zlokalizowano dwa domki holenderskie i dwie zamykane wiaty,
- Urząd nie podejmował działań w celu identyfikacji sposobu odprowadzania nieczystości na terenach, na których powstawały samowole budowlane,
- Ustalanie opodatkowania podatkiem od nieruchomości w gminie, nie uwzględniało faktów wynikających z postępowań legalizacyjnych, a także własnych ustaleń wynikających z prowadzonych wizji lokalnych, nie poinformowano o ustaleniach PINB i oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego

Opis stanu faktycznego

1.1 W Urzędzie nie opracowano zarządzeń, procedur lub instrukcji, na podstawie których, możliwe było identyfikowanie terenów szczególnie narażonych na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntu, a także zaburzenia ładu przestrzennego powodowanego samowolami budowlanymi.

Burmistrz wyjaśnił, że identyfikacja takich terenów dokonywana była w oparciu o obowiązujące prawo miejscowe w postaci przyjętych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁷, a także w oparciu o granice ustanowionych rezerwatów przyrody, granice parku krajobrazowego, granice obszarów chronionego krajobrazu oraz granice obszarów Natura 2000.

Kwestie sytuowania obiektów budowlanych na terenie Gminy, regulowały MPZP które obejmowały niemal 70% obszaru Gminy.

(akta kontroli str. 68-86)

Na terenie Gminy znajdowały się następujące obszary i obiekty chronione na podstawie ustawy o ochronie przyrody⁸:

1) rezerwaty przyrody⁹;

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 Dalej: „MPZP”.

⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm. dalej „Ustawa o ochronie przyrody”.

⁹ Rezerwaty: „Bielawa”, „Dolina Chłapowska” wraz z otuliną stanowiący strefę ochronną, „Słone Łąki” wraz z otuliną, „Przylądek Rozewski” wraz z otuliną.

- 2) park krajobrazowy¹⁰;
- 3) obszary chronionego krajobrazu¹¹;
- 4) pięć obszarów (lub ich fragmenty) sieci Natura 2000¹².

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody zabrania się budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, a także – w myśl art. 15 ust. 1 pkt 22 ww. ustawy – wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu.

(akta kontroli str. 68-86)

W Urzędzie nie opracowano regulacji wewnętrznych w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków, petycji, zgłoszeń lub informacji sygnałnych w tym również dotyczących samowoli budowlanych.

Na stronie internetowej Urzędu¹³ udostępniono wyciągi z przepisów¹⁴ o sposobie postępowania w zakresie skarg, wniosków i petycji.

(akta kontroli str. 68-86, 586-634)

Urząd identyfikował tereny szczególnie atrakcyjnych turystycznie w oparciu o obowiązujące prawo miejscowe w postaci przyjętych MPZP, a także w oparciu o granice ustanowionych rezerwatów przyrody, granice parku krajobrazowego, granice obszarów chronionego krajobrazu oraz granice obszarów Natura 2000.

Burmistrz wyjaśnił, że w zakresie identyfikowania terenów szczególnie atrakcyjnych turystycznie, w konsekwencji narażonych na szkody środowiskowe oraz krajobrazowe Urząd uczestniczył w procedurze opracowywania dokumentacji związanej z planem ochrony NPK, ustanowieniem planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Przylądek Rozewski” oraz utworzeniem Bielawskiego OCHK, współpraca odbywała się zarówno z NPK we Władysławowie, Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Gdańsku, jak również z Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego w Gdańsku oraz Pomorskim Biurem Planowania Regionalnego w Gdańsku.

(akta kontroli str. 68-86, 586-634)

¹⁰ Fragment Nadmorskiego Parku Krajobrazowego wraz z otuliną, dalej: „NPK”.

¹¹ Fragment Nadmorskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu - obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, fragment Bielawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

¹² W tym trzy specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO): „Kaszubskie Klify” PLH220072, „Zatoka Pucka i Półwysep Helski” PLH220032, „Bielawa i Bory Bażynowe” PLH220063 i dwa obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO): „Zatoka Pucka” PLB220005, „Bielawskie Błota” PLB220010, „Przybrzeżne wody Bałtyku” PLB990002.

¹³ <https://bip.wladyslawowo.pl/artukul/skargi-i-wnioski>.

¹⁴ Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – dział VIII, Dz.U. z 2024 r. poz. 572, dalej: „KPA”. i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków - Dz. U. Nr 5, poz. 46.

1.2 W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywała Strategii, którą Rada Miejska przyjęła¹⁵ 15 lipca 2022 r. Przed tym okresem obowiązywała Strategia do 2020 roku¹⁶ - aktualizacja nr 4.

Z uwagi na atrakcyjne pod względem turystycznym położenie i walory Gminy, zaplanowano kierunki działań, które nie zostały przyporządkowane do jednego celu, w tym. m.in.:

- wzrost jakości oferowanych usług turystycznych,
- rozwój turystyki kwalifikowanej, w tym aktywnej i przyrodniczej,
- działania na rzecz ochrony bioróżnorodności w obszarach chronionych i udostępnianie obszarów dla zwiedzających,
- poprawa jakości środowiska, w tym jakości powietrza.

W Strategii wskazano m.in. zagadnienia związane z powstawaniem samowoli budowlanych, jako jeden problemów rozwojowych Gminy.

Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Władysławowo do 2030 roku zostało poprzedzone Uchwałą¹⁷ w sprawie określenia trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Władysławowo na lata 2021 – 2030.

W badanym okresie Gmina dysponowała opracowaniem ekofizjograficznym podstawowym sporządzonym w 2017 r., które zostało opracowane zgodnie z regulacjami rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie opracowań ekofizjograficznych¹⁸, a jego część kartograficzna i opisowa obejmowała elementy wskazane w § 6 ww. rozporządzenia.

Burmistrz wyjaśnił że, opracowanie (z 2017 r.) zostało sporządzone w ramach prowadzonych prac związanych z przyjęciem nowelizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Władysławowo¹⁹. Natomiast na potrzeby prac nad planem ogólnym Gminy, sporządzono w styczniu 2025 r. nowe opracowanie ekofizjograficzne.

W opracowaniu pn. Geologia i morfologia ukształtowania powierzchni²⁰ wskazano obszary, które ze względu na uwarunkowania geologiczne powinny pozostać wyłączone z zabudowy. Obszarem o niekorzystnej budowie geologicznej dla posadowienia budynków oraz inwestycji liniowych była przede wszystkim strefa klifów pomiędzy Jastrzębią Górą, a Chłapowem.

W zależności od budowy geologicznej tej strefy (część zachodnia i wschodnia) oraz wysokości aktywnych osuwisk, szerokość strefy, która nie powinna podlegać zabudowie, różnie się kształtuje. Najbardziej zagrożoną i niestabilną jest część zachodnia w Jastrzębiej Górze i Rozewiu.

¹⁵ Uchwała nr LI/ 937 /2022 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 15 lipca 2022r.

¹⁶ Uchwała Nr LXI/831/2018 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 10 października 2018 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Władysławowo do 2020 roku – aktualizacja nr 4.

¹⁷ Uchwała Nr XXIX/466/2021 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie określenia trybu i harmonogramu opracowania projektu Strategii Rozwoju Gminy Władysławowo na lata 2021 – 2030.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 roku w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 155, poz. 1298).

¹⁹ Dalej: „Studium”.

²⁰ Zeszyt nr 1 opracowany w maju 2018 r.

W części pn. Waloryzacja Architektoniczna I Krajobrazowa²¹ wskazano tereny, które ze względu na walory krajobrazowe powinny zostać objęte zakazem zabudowy, np. Karwieńsko-Ostrowskie Łąki z doliną Czarnej Wody jako najcenniejszy obszar krajobrazowo-przyrodniczy na obszarze NOChK. Wymienione elementy ekspozycji krajobrazowej powinny podlegać ochronie. W ww. opracowaniu zalecono również zachowanie odrębności zabudowy jednostki krajobrazowej Ostrowska Kępa od zabudowy jednostki Ostrowskie Pustki. Zabudowa Ostrowa nie powinna przekraczać granicy tej jednostki, tj. granicy kępy.

W opracowaniu ekofizjograficznym opracowanym w lutym 2025 r. wskazano tereny, które powinny zostać wyłączone z zabudowy ze względu na występujące osuwiska. To tereny głównie wzdłuż strefy klifów pomiędzy Jastrzębią Górą, a Chłapowem oraz obszary z ograniczeniami pod zabudowę ze względu na uwarunkowania hydrogeologiczne.

W latach 2020 – 2023 obowiązywało Studium przyjęte uchwałą²² z 30 stycznia 2002 r.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz dokonał analizy i oceny aktualności polityki przestrzennej w Gminie, o której mowa w art. 32 ustawy PiZP, obejmującej okres od sierpnia 2018 roku do 30 czerwca 2023 roku i przedłożył Radzie Miejskiej. Uchwałą²³ w sprawie oceny aktualności Studium i MPZP na terenie gminy

Rada Miejska przyjęła 27 września 2023 r.

W ww. uchwale Rada Miejska stwierdziła brak aktualności Studium²⁴ oraz zasadność kontynuacji procedury sporządzania Studium²⁵.

Kompleksowa aktualizacja Studium została przyjęta uchwałą²⁶ z 10 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 68-86, 243-311)

Gmina nie była objęta Planem ogólnym, w Urzędzie podjęto działania mające na celu przygotowanie jego projektu²⁷.

Na podstawie wniosku Burmistrza, Rada Miejska podjęła 29 maja 2024 r. uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego gminy

²¹ Zeszyt nr 7 opracowany w lutym 2018 r.

²² Uchwała nr XLII/302/02 Rady Miejskiej we Władysławowie z dnia 30 stycznia 2002 roku w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Władysławowa.

²³ Uchwała Nr LXXII/1142/2023 Rady Miejskiej Władysława z dnia 27 września 2023 r. w sprawie oceny aktualności „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Miasta Władysławowo” zatwierdzonego uchwałą nr XLII/302/02 z dnia 30 stycznia 2002 Rady Miejskiej we Władysławowie i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Władysławowo.

²⁴ Zatwierdzonego uchwałą nr XLII/302/02 z dnia 30 stycznia 2002 roku Rady Miejskiej we Władysławowie.

²⁵ Zainicjowanej Uchwałą nr XVIII/209/2016 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 27 stycznia 2016r.

²⁶ Uchwała Nr LXXVI/1190/2024 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 10 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Władysławowo.

²⁷ O którym w art. 13a ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024r. poz. 1130 ze zmianami), dalej: „Plan ogólny”.

Władysławowo²⁸. W tym celu 19 grudnia 2024r. zawarto umowę²⁹ z Biurem Urbanistycznym PPP Sp. z o.o., której przedmiotem było opracowanie projektu Planu Ogólnego Gminy Władysławowo. W ww. umowie wskazano wykaz prac objętych umową oraz terminy wykonania poszczególnych etapów.

(akta kontroli str. 68-86, 552-634,)

Zgodnie z art. 13i ust. 3, pkt. 1 i 2 ustawy PiZP, Burmistrz ogłosił 28 czerwca 2024 r. o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego, określając sposoby i miejsce składania wniosków do projektu, a ogłoszenie ukazało się na stronie internetowej Biuletynu informacji Publicznej³⁰, na stronie głównej Urzędu oraz w prasie³¹. W ogłoszeniu określono termin do składania przez interesariuszy wniosków do planu ogólnego. Urząd pisemnie³² zawiadomił właściwe organy i instytucje³³ o podjęciu uchwały w ww. zakresie i wskazał w tym zawiadomieniu termin składania wniosków do planu ogólnego.

W załącznik nr 2 do umowy z 19 grudnia 2024r. określono harmonogram wraz z wymaganym zakresem prac, który realizowano w sześciu etapach, które przewidywały:

- I etap do 28 lutego 2025r. - zebranie i analizę materiałów wyjściowych,
- II etap do 30 czerwca 2025r. - opracowanie projektu planu ogólnego,
- III etap do 30 września 2025r. - uzyskanie opinii i dokonanie uzgodnień,
- IV etap do 30 listopada 2025r. - przeprowadzenie konsultacji społecznych,
- V etap do 19 grudnia 2025r. - przygotowanie projektu planu ogólnego,
- VI etap nie później niż do dnia 28 lutego 2026r. - przekazanie Wojewodzie Pomorskiemu uchwały w sprawie uchwalenia planu Ogólnego Gminy wraz z załącznikiem oraz dokumentacją prac planistycznych (do dnia zakończenia przez Wojewodę czynności sprawdzających zgodność przedstawionej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych z przepisami prawa).

Burmistrz wyjaśnił, że według stanu na dzień 15 lipca 2025 r. projekt planu ogólnego znajdował się na etapie prac projektowych (opiniowane wewnętrzne) i nie był jeszcze przedmiotem opiniowania oraz uzgadniania, a także nie był poddany konsultacjom społecznym.

(akta kontroli str. 552-585)

Powierzchnia wód śródlądowych w Gminie stanowiła ok. 0,003 powierzchni Gminy. Łączna powierzchnia obszaru Gminy, która była objęta MPZP na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą wynosiła: 74,8% w 2020 r., 75,9% w 2021 r., po 72,2% w 2022 r. i 2023 r., po 72,7% w 2024 r. i 2025 r. (I półrocze).

²⁸ Uchwała nr II/41/2024 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 29 maja 2024r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego gminy Władysławowo.

²⁹ Nr ZP.22.ZPiPP.24.

³⁰ Biuletyn Informacji Publicznej.

³¹ W „Rejsach Regionów” – lokalnym dodatku Dziennika Bałtyckiego obejmującym swoim zasięgiem obszar powiatu puckiego.

³² Nr pisma ZPPP.6720.1.2024.MR.

³³ M.in. NPK, Międzygminne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Ekowik Sp. z o.o., G.EN. GAZ ENERGIA Sp. z o.o., Energa Operator S.A.

Burmistrz wyjaśnił, że różnice w zakresie procentowego pokrycia MPZP obszaru administracyjnego gminy w poszczególnych latach objętych kontrolą wynikały z prowadzonych prac planistycznych i uchwalania nowych MPZP dla obszarów, które dotychczas nie były objęte takimi planami (wzrost pokrycia planistycznego w roku 2021 w odniesieniu do 2020 oraz w roku 2024 w odniesieniu do 2023), a także wynikiem powiększenia granic administracyjnych Gminy wynikających ze zmiany w powierzchni kraju i dostosowania granic jednostek terytorialnych do linii podstawowej morza terytorialnego³⁴. Efektem implementacji przepisów rozporządzenia było wprowadzenie w 2022r. zmian do ewidencji gruntów i budynków, które polegały m.in. na włączeniu Zatoki Puckiej oraz części Zatoki Gdańskiej do morskich wód wewnętrznych, podziale tych wód i przypisaniu ich w ewidencji gruntów i budynków do jednostek podziału terytorialnego z nimi sąsiadujących.

(akta kontroli str. 68-86, 552-682)

W poszczególnych latach objętych kontrolą przyjęto łącznie 32 uchwały, z tego: cztery w 2020 r., osiem w 2021r., sześć w 2022 r., dwie w 2023 r., 11 w 2024r. oraz jedna w 2025 r. (I półrocze) w sprawach uchwalenia MPZP lub jego zmian.

W latach 2020-2025 (I półrocze) Urząd wydał łącznie 211 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu³⁵ dla terenów nieobjętych MPZP, z tego: 25 w 2020 r., 48 w 2021r., 36 w 2022 r., 40 w 2023 r., 46 w 2024r. oraz 16 w 2025 r.

(akta kontroli str. 68-86, 359-392, 586-682)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz wydał 42 decyzje w sprawie odmowy wydania warunków zabudowy, z tego trzy w 2020 r., osiem w 2021r., 10 w 2022 r., osiem w 2023 r. oraz 13 w 2024r.

Urząd nie prowadził kontroli terenów, co do których wydano odmowne decyzje o warunkach zabudowy, w celu weryfikacji czy wnioskodawcy nie podjęli samowolnych działań w celu realizacji zamierzeń inwestycyjnych, o które wnosili.

(akta kontroli: 68-86, 635-697, 1285-1294)

Burmistrz wyjaśnił, że okresie objętym kontrolą Wojewoda Pomorski nie sporządzał, ani nie wprowadzał zmian do MPZP w drodze zarządzenia zastępczego.

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały dwa programy ochrony środowiska uchwalone przez Radę Miejską Władysławowa:

³⁴ Wynikającym z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowego przebiegu linii podstawowej, zewnętrznej granicy morza terytorialnego oraz zewnętrznej granicy strefy przyległej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2017 poz. 183 (spadek pokrycia planistycznego w roku 2022). Efektem implementacji przepisów ww. rozporządzenia było wprowadzenie stosownych zmian do ewidencji gruntów i budynków (EGiB), która zgodnie z § 6 ust. 1 pkt. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2021 r. w sprawie państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1373) stanowi podstawę dla aktualizacji danych państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (dalej: PRG). Zmiany w tym zakresie zostały dokonane w 2022 r. i w głównej mierze polegały na włączeniu Zatoki Puckiej oraz części Zatoki Gdańskiej do morskich wód wewnętrznych, podziale tych wód i przypisaniu ich w EGiB do jednostek podziału terytorialnego z nimi sąsiadujących. W rezultacie, w granicach woj. pomorskiego, w największym stopniu zmianami objęty został powiat: pucki (+28 732 ha).

³⁵ Dalej: „decyzje WZ”.

- Program Ochrony Środowiska dla Gminy Władysławowo na lata 2017-2020 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2024³⁶, oraz
- Program Ochrony Środowiska dla Gminy Władysławowo na lata 2024-2027 z perspektywą na lata 2028-2031³⁷.

W badanym okresie na terenie Gminy nie została podjęta uchwała krajobrazowa jak również nie określono zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

W zakresie warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń obowiązywała uchwała Rady Gminy określająca wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego³⁸ dróg gminnych.

Burmistrz wyjaśnił, że prace nad uchwałą krajobrazową zostały zapoczątkowane czerwca 2018 r. przez Radę Miejską podjęciem uchwały³⁹ w tym zakresie, a w Urzędzie trwają prace nad przyjęciem uchwały krajobrazowej, której projekt wyłożono do publicznego wglądu w okresie od 11 marca do 12 kwietnia 2024 r. Uwzględniono uwagi złożone w procesie konsultacji społecznych i wskazane przez Radę Miejską, prowadzono prace nad zmianą projektu uchwały, a po ich zakończeniu i przeprowadzeniu ponownych konsultacji społecznych, projekt uchwały zostanie przedłożony Radzie Miejskiej.

(akta kontroli: 68-86)

Ograniczenia wynikające z regulacji przyrodniczych określonych w uchwale nr 259/XXIV/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu w województwie pomorskim w Programie zostały uwzględnione w przyjętych Programach Ochrony Środowiska dla Gminy Władysławowo.

Uwzględniono również ograniczenia wynikające ze znajdującego się na terenie obszaru pasa nadbrzeżnego oraz dokonywano uzgodnień w tym zakresie z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit.b tiret pięć.

(akta kontroli: 68-86, 635-682)

1.3 W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego we Władysławowie⁴⁰, określono zakres działania:

³⁶ Uchwała Nr LX/821/2018 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 5 września 2018 r. w sprawie: przyjęcia "Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Władysławowo na lata 2017 - 2020 z uwzględnieniem perspektyw do roku 2024".

³⁷ Uchwała Nr LXXXI/1245/2024 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 26 kwietnia 2024r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Władysławowo na lata 2024-2027 z perspektywą na lata 2028-2030.

³⁸ Uchwała nr XXI/244/2016 Rady Miejskiej we Władysławowie z dnia 30 marca 2016r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, uchwała nr XIX/281/2020 Rady Miejskiej we Władysławowie z dnia 26 lutego 2020r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, uchwała nr XX/299/2020 Rady Miejskiej we Władysławowie z dnia 7 kwietnia 2020r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, uchwała nr L/932/2022 Rady Miejskiej we Władysławowie z dnia 29 czerwca 2022r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, uchwała nr LIII/944/2022 Rady Miejskiej we Władysławowie z dnia 10 sierpnia 2022r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

³⁹ Nr LIX/798/2018.

⁴⁰ Przyjęty zarządzeniem Nr 3/2020 Burmistrza Władysławowa z dnia 03 stycznia 2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego we Władysławowie, aktualizowany Zarządzeniem Nr 211/2020 Burmistrza Władysławowa z dnia 31 grudnia 2020r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego we Władysławowie, Zarządzeniem Nr 222/2022 Burmistrza

- Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Gospodarki Przestrzennej⁴¹ oraz Zespołu ds. Projektowania i Planowania Przestrzennego dotyczący gospodarki przestrzennej;
- Referatu Promocji, Komunikacji i Spraw Społecznych dotyczący promocji turystyki, kreowania polityki wizerunkowej i organizacji przedsięwzięć promujących Gminę;
- Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami⁴² przypisano zadania: związane z ochroną przyrody, ochroną atmosfery, ochroną przed emisją hałasu, nadzorem nad prawnymi formami ochrony środowiska, w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w zakresie zasad zagospodarowania przestrzeni publicznej w tym zieleni miejskiej, wyposażenia w elementy małej architektury, obiekty drobnego handlu, usług i małej gastronomii oraz lokalizacji reklam i informacji wizualnej oraz w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy, a także kształtowania świadomości obywatelskiej w zakresie ładu przestrzennego i architektonicznego miasta,
- Straży Miejskiej w zakresie utrzymania ładu i porządku na terenie gminy.

Od 1 stycznia 2025 Burmistrz powołał Pełnomocnika ds. zagospodarowania terenów inwestycyjnych Gminy i transformacji energetycznej, do którego zadań należało m.in. wdrażanie zrównoważonego podejścia do projektowania przestrzeni publicznej.

Zadania wynikające z Regulaminu Organizacyjnego określone były w zakresach obowiązków poszczególnych pracowników, z wyjątkiem Kierownik Referatu OŚiGO, która nie posiadała zakresu czynności adekwatnego do zajmowanego stanowiska, co zostało opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Zadania w zakresie ochrony krajobrazu jak również związane z identyfikacją i przeciwdziałaniem samowoli budowlanych oraz nielegalnej zmiany sposobu użytkowania terenu nie zostały w badanym okresie określone w regulacjach wewnętrznych jak również nikomu przypisane.

(akta kontroli: 39-86, 586-634, 1049-1050)

W ramach funkcjonującej w badanym okresie kontroli zarządczej w Urzędzie⁴³, nie identyfikowano ryzyk dotyczących występowania i przeciwdziałania nielegalnej zabudowie na terenie Gminy jak również monitorowania i ochrony terenów atrakcyjnych turystycznie. Ponadto, że w ramach kontroli zarządczej nie prowadzono analizy ryzyka szacującego możliwość nieosiągnięcia celów

Władysławowa z dnia 08 listopada 2022r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego we Władysławowie, Zarządzeniem Nr 228/2023 Burmistrza Władysławowa z dnia 30 października 2023r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego we Władysławowie, Zarządzeniem Nr 76/2024 Burmistrza Władysławowa z dnia 07 maja 2024r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego we Władysławowie, zarządzeniem 184/2024 Burmistrza Władysławowa z dnia 27 września 2024r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego we Władysławowie, dalej: „Regulamin Organizacyjny”.

⁴¹ Dalej: „Referat GNiGP”.

⁴² Dalej: „Referat OŚiGO”.

⁴³ Uregulowanej zarządzeniem nr 242/2014 Burmistrza z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim we Władysławowie i pozostałych jednostkach organizacyjnych Gminy Władysławowo.

planistycznych, oraz oceny skuteczności działań w celu osiągnięcia celów planistycznych.

(akta kontroli: 515-551)

W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z realizacją zadań Gminy dotyczących ochrony terenów atrakcyjnych turystycznie przed nielegalną zabudową lub nielegalną zmianą sposobu użytkowania terenu, nie były przedmiotem audytów wewnętrznych.

W 2023 r. NIK przeprowadził w Gminie kontrolę „P/23/052 Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim”. W wyniku przeprowadzonej kontroli, NIK przedstawiła Burmistrzowi m.in. następujące wnioski:

1. Sprzedaż nieruchomości zlokalizowanych w pasie ochronnym w porozumieniu z właściwym Dyrektorem Urzędu Morskiego.
2. Zawieranie umów poddzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa w granicach postanowień umowy zawartej ze Starostą Puckim.
3. Zawieranie w umowach poddzierżawy terenów w pasie technicznym postanowień dopuszczających możliwość realizacji wyłącznie obiektów określonych w uchwale w sprawie NPK.
4. Zamieszczanie wykazów wszystkich nieruchomości przeznaczonych do zbycia na stronie internetowej Urzędu.

Z informacji nadesłanej przez Burmistrza⁴⁴ wynikało, że zalecenia NIK w powyższym zakresie zostały zrealizowane.

(akta kontroli: 68-86)

1.4 W okresie objętym kontrolą Gmina nie podejmowała współpracy z podmiotami zewnętrznymi (w tym. z przedsiębiorcami, organizacjami turystycznymi, organizacjami pozarządowymi), w zakresie rozwoju odpowiedzialnej turystyki na swoim terenie

W latach 2020 – 2025 (I półrocze) Urząd nie prowadził działań edukacyjnych o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska oraz społeczności lokalnych.

(akta kontroli: 68-86)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Burmistrz nie ustalił zakresu obowiązków adekwatnego do zajmowanego stanowiska dla Kierownik Referatu OŚiGO, co było niezgodne z §8 ust. 19⁴⁵ i 20⁴⁶ Regulaminu Organizacyjnego, według którego zakres czynności dla kierowników referatów urzędu oraz pracowników zespołów utworzonych poza referatem

⁴⁴ Pismo nr UMW-S.1710.4.2023 z 3 czerwca 2024 r.

⁴⁵ Przyjęty zarządzeniem Nr 3/2020 Burmistrza Władysławowa z dnia 03 stycznia 2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego we Władysławowie, Zarządzeniem Nr 211/2020 Burmistrza Władysławowa z dnia 31 grudnia 2020r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego we Władysławowie.

⁴⁶ Przyjęty Zarządzeniem Nr 222/2022 Burmistrza Władysławowa z dnia 08 listopada 2022r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego we Władysławowie, Zarządzeniem Nr 228/2023 Burmistrza Władysławowa z dnia 30 października 2023r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego we Władysławowie, Zarządzeniem Nr 76/2024 Burmistrza Władysławowa z dnia 07 maja 2024r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego we Władysławowie, zarządzeniem 184/2024 Burmistrza Władysławowa z dnia 27 września 2024r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego we Władysławowie.

ustala burmistrz, w oparciu o propozycję sekretarza. Ponadto, zgodnie z pkt. II ppkt. A 3 załącznika do komunikatu Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a m.in. aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Inspektor ds. gospodarki odpadami, którą 1 października 2019 r. awansowano na stanowisko Kierownika w Referacie OŚiGO Urzędu realizowała swoje obowiązki w oparciu o zakres sporządzony dla poprzednio pełnionego stanowiska, który nie uwzględniał wszystkich aktualnie realizowanych zadań.

Sekretarz Gminy⁴⁷, wyjaśniła, że prawdopodobną przyczyną braku pisemnego zakresu obowiązków było przeoczenie.

Burmistrz wyjaśnił, że brak zakresu obowiązków w przypadku kierownika Referatu OŚiGO wynikał ze zmian kadrowych jakie zachodziły na przestrzeni czasu zarówno na stanowisku Sekretarza, jak i w zespole kadrowo-płacowym.

(akta kontroli str. 501-506, 586-634, 1285-1294)

W trakcie trwania kontroli tj. 18 sierpnia 2025 r. sporządzono w formie pisemnej i przekazano Kierownik OŚiGO zakres czynności i obowiązków.

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz realizował procesy planistyczne w zakresie ustalania ładu przestrzennego na poziomie strategicznym m.in. poprzez opracowanie aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i Strategii oraz wskazania w nim zagadnień związanych z powstawaniem samowoli budowlanych, jako jednego z problemów rozwojowych Gminy.

W Urzędzie podjęto prace związane ze sporządzeniem Planu Ogólnego, wynikającego z przepisów ustawy PiZP. Kwestie sytuowania obiektów budowlanych na terenie Gminy regulowały MPZP, które obejmowały niemal 70% obszaru Gminy, a także wydawane decyzje w sprawach warunków zabudowy. W Urzędzie nie opracowano dokumentów, zarządzeń, procedur bądź instrukcji na podstawie których, możliwe było identyfikowanie terenów szczególnie narażonych na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntu lub zaburzenia ładu przestrzennego powodowane samowolami budowlanymi.

Z własnej inicjatywy nie podejmowano działań edukacyjnych i uświadamiających o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska oraz społeczności lokalnych.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie ustalił zakresu obowiązków adekwatnego do zajmowanego stanowiska dla Kierownik Referatu OŚiGO.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

⁴⁷ Pełniąca funkcję Sekretarza od 1 stycznia 2021 r.

2.1 W Urzędzie nie opracowano mechanizmów identyfikacji i przeciwdziałania powstawaniu samowoli budowlanych.

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku identyfikacji prawdopodobnych samowoli budowlanych w toku prowadzonych postępowań lub w wyniku otrzymanych zgłoszeń, Urząd przekazywał informacje właściwym organom nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 698-745)

Straż Miejska we Władysławowie funkcjonowała w strukturze Urzędu Miejskiego i podlegała Burmistrzowi. Zakres jej zadań został szczegółowo wskazany w §12-§15 Regulaminu Straży Miejskiej we Władysławowie stanowiącym załącznik do załącznika nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego. W zadaniach Straży Miejskiej nie określono zadań związanych z identyfikacją samowoli budowlanych.

Burmistrz wyjaśnił, że zagadnienia te uregulowane były przez przepisy ustawy Prawo budowlane, a kompetencji do podejmowania działań związanych z samowolami budowlanymi, należą organów nadzoru budowlanego (zarówno wojewódzkiego jak i powiatowego).

(akta kontroli str. 5-38, 84-86, 586-634)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono kontroli w zakresie zgodności realizowanych inwestycji z MPZP, ani nie wydawano decyzji w trybie art. 59 ust.3 ustawy PiZP.

Burmistrz wyjaśnił, że kompetencje w zakresie badania zgodności wykonanych obiektów w kontekście przyjętych MPZP, jak również w kontekście wydanych decyzji o warunkach zabudowy, należą do organów architektoniczno-budowlanych i nadzoru budowlanego. Wobec niejednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie treści art. 59 ust. 3 ustawy PiZP Urząd nie przeprowadzał postępowań w zakresie występowania samowoli urbanistycznej na terenach objętych ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 586-634)

Burmistrz wyjaśnił, że dotychczasowa identyfikacja samowoli budowlanych w obszarze administracyjnym Gminy była realizowana m.in poprzez:

- analizę udostępnionych przez Starostwo Powiatowe w Pucku danych na temat obiektów budowlanych ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków,
- weryfikację i analizę obiektów w wyszukiwarce publicznej Rejestru wniosków, decyzji i zgłoszeń udostępnianej przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego,
- analizę tzw. dobrego sąsiedztwa w prowadzonych postępowaniach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy,
- pozyskiwanie informacji w zakresie zrealizowanych obiektów z organów architektoniczno-budowlanych,
- analizę ortofotomap zleczanych corocznie przez Urząd obrazujących obszar administracyjny całej Gminy.

(akta kontroli str. 1129-1268)

W ewidencji Urzędu dotyczącej potencjalnych samowoli budowlanych figurowały informacje o 579 potencjalnych samowolach (wg stanu na 21 lipca

2025 r.), które zidentyfikowano i zgłoszono do organów właściwych ze względu na właściwość miejscową i rzeczową m.in. do PINB w Pucku, Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, ale także Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

W okresie objętym kontrolą (do dnia zakończenia czynności kontrolnych tj. 14 sierpnia 2025 r.), Urząd zidentyfikował i zgłosił do PINB w Pucku łącznie 475 prawdopodobnych samowoli budowlanych, z tego w poszczególnych latach: 12 w 2020 r., 18 w 2021 r., 8 w 2022 r., 2 w 2023 r., 435 w 2025 r. (do 14 sierpnia 2025 r.).

(akta kontroli str. 90-104, 332-358, 698-745)

Z informacji⁴⁸ uzyskanych z PINB w Pucku oraz Starostwa Powiatowego w Pucku wynikało, że w badanym okresie:

- a) PINB wydał łącznie 31 decyzji legalizacji uproszczonej (wg stanu na 27 lipca 2025 r.), w związku z upływem 20 lat od zakończenia budowy⁴⁹, dla których wysokość opłaty legalizacyjnej, w przypadku gdyby nieruchomość podlegała legalizacji przed upływem 20 lat od jej powstania, wyniosłaby 9 895 tys. zł⁵⁰;
- b) PINB wszczął postępowania w 401 sprawach dotyczących samowoli budowlanych (wg stanu na 28 maja 2025 r.);
- c) Starostwo nie posiadało informacji o samowolach budowlanych znajdujących się na terenie gminy w okresie 2020-2025 (wg stanu na 16 maja 2025 r.).

(akta kontroli str. 746-792)

W odpowiedzi na narastający problem samowoli budowlanej w pasie nadmorskim, Burmistrz zawarł porozumienie⁵¹ o współpracy z Województwem Pomorskim. Przedmiotem porozumienia była weryfikacja stanu terenów chronionych pod kątem ich zabudowy, utrzymania zadrzewień i zmian rzeźby terenu, a w szczególności inwentaryzacji nielegalnych samowoli budowlanych na terenach wyłączonych z możliwości realizacji zabudowy oraz wykonania kart terenu dla działek ewidencyjnych znajdujących się w ich granicach położonych na terenie gminy.

Obszar wskazany w Porozumieniu podzielono na dwie części, realizację inwentaryzacji obejmującą fragmenty miejscowości Jastrzębia Góra, Tupadły i Ostrowo zlecił Burmistrz, obejmującą miejscowość Karwia Marszałek Województwa Pomorskiego. Realizację na podstawie umowy⁵² zlecono specjalistycznej firmie, która wykonała to zadanie przy pomocy samolotu i dronów.

W wyniku realizacji umowy w części przypadającej Urzędowi pozyskano dokumentację w postaci ortofotomapy obrazującej szczegółowo obszar objęty umową, raporty odnoszące się do stwierdzonych naruszeń i zaistniałych zdarzeń oraz wzory zgłoszeń naruszeń do organów właściwych w sprawach zaistniałych

⁴⁸ Na podstawie art. 29 ust 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴⁹ tj. na podstawie art. 49 f ust 1 ustawy Prawo budowlane.

⁵⁰ Dane szacunkowe obliczone na podstawie informacji otrzymanych od PINB na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵¹ Porozumienie o współpracy z dnia 1 sierpnia 2024r. z Województwem Pomorskim i Gminą Władysławowo.

⁵² Umowa nr RGNiGP.6741.2.2021 z dnia 4 września 2024r. zawarta pomiędzy Gminą Władysławowo a ProGea 4D Sp. z o.o.

nieprawidłowości. W efekcie realizacji umowy zidentyfikowano 432 obszary z istniejącą samowolą budowlaną, które zostały sukcesywnie zgłoszone w 2025r. do PINB w Pucku. Informacje o liczbie dokonanych zgłoszeń przekazano również do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Gminy Krokowa, NPK we Władysławowie oraz do Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych).

W części zrealizowanej przez Urząd Marszałkowski, inwentaryzacji poddano działek 423 działki z terenu gminy Władysławowo. Wykonawca w ramach świadczonej usługi wskazał naruszenia, wśród których wyszczególnił obiekty budowlane, takie jak: budynek gospodarczy, budynek mieszkalny, budynek mieszkalny z tarasem, przyczepa mieszkalna, przyczepa mieszkalna z tarasem.

Dyrektor Generalny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego poinformował⁵³, że wyniki weryfikacji fragmentu Bielawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu położonego w granicach administracyjnych gminy przeprowadzonej w oparciu o ww. porozumienie, zostały przekazane do Urzędu Miejskiego w dniu 3 czerwca 2025 r.⁵⁴ Dyrektor dodał, że ustalono, że na podstawie przekazanych materiałów, Urząd przekaze wszystkie naruszenia do weryfikacji PINB w Pucku.

(akta kontroli: 683-697)

Burmistrz wskazał, że z uwagi na zagospodarowanie fragmentów pojedynczych działek przez kilku lub kilkunastu jej współwłaścicieli (w Gminie funkcjonuje zbywanie nieruchomości rolnych w udziałach, w ramach tych udziałów, każdy ze współwłaścicieli otrzymał na wyłączność niewielki kawałek dużej działki na cele rekreacyjne) konieczne było przetworzenie otrzymanej dokumentacji w taki sposób, aby możliwe było określenie naruszeń, co do poszczególnych fragmentów, a nie całej działki. Otrzymane opracowanie zawierało również dokumentację w zakresie innych zdarzeń, które wystąpiły na obszarze poddanym inwentaryzacji, do których należały między innymi mała architektura (np. huśtawki, baseny, place zabaw, grille, ławki, panele fotowoltaiczne, trampoliny, trzepaki), utwardzenia terenu oraz ich wygradzenia.

Burmistrz wyjaśnił, że zlecenie przedmiotowego opracowania było reakcją na narastający problem w postaci licznie powstających na ww. obszarze samowoli budowlanych, a także wprowadzonych zmian ustawowych w zakresie uproszczonego postępowania legalizacyjnego oraz nieskutecznych regulacji prawnych w zakresie skutecznej walki z taką samowolą (np. wyłączanie coraz większej liczby obiektów budowlanych z konieczności zachowania procedury zgłoszeniowej lub pozwoleniowej, wyłączenie z przepisów budowlanych obwarowań umożliwiających penalizację).

W powyższym zakresie Burmistrz podejmował działania zmierzające do zaprzestania budowy samowoli budowlanych na obszarach wyłączonych z możliwości sytuowania zabudowy i monitorował w tym zakresie działania podejmowane przez organy architektoniczno-budowlane.

Burmistrz wystąpił do Ministerstwa Inwestycji i Budownictwa Departamentu Architektury, Budownictwa i Geodezji oraz do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego z prośbą o wsparcie działań zmierzających do zatrzymania

⁵³ Na podstawie art. 29 ust 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵⁴ Korespondencja nie miała sygnatury.

procesu realizacji samowoli budowlanych w obszarze łąk przymorskich, między innymi w miejscowościach Karwia, Ostrowo i Chłapowo, jednakże działania te nie przyniosły oczekiwanego efektu. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego w swojej odpowiedzi wskazał, iż podniesione przez Burmistrza zagadnienie jest znacznie szersze i obejmuje nie tylko obszar wskazany przez Burmistrza, ale także obszary w gminie Krokowa, gminie Jastarnia i gminie Hel.

W roku 2020 dokonano zmiany ustawy Prawo budowlane, do której wprowadzono przepisy dotyczące uproszczonego postępowania legalizacyjnego⁵⁵. W 2022 r. Burmistrz ponownie wystąpił do Ministra Rozwoju i Technologii z wnioskiem o podjęcie przez Radę Ministrów działań nad zmianą przepisów ustawy Prawo budowlane powiązanych ze zmianami w ustawie PiZP, które to zmiany prowadziłyby do zwiększenia realnego oddziaływania i zwiększenia uprawnień organów administracji w zakresie ograniczenia powstawania samowoli budowlanych (bądź skutecznego ich eliminowania), a także sprawniejszego i skuteczniejszego usuwania samowoli budowlanych już istniejących. Wystąpienie to zainicjowało spotkanie w tym zakresie w siedzibie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w dniu 18 maja 2023 r.⁵⁶. Efektem podjętych rozmów było wystąpienie do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, o wprowadzenie w trybie pilnym zmian w przepisach ustawy Prawo budowlane, z propozycją wprowadzenia zmian związanych z uproszczoną legalizacją samowoli budowlanych. Działania te nie przyniosły oczekiwanego rezultatu.

(akta kontroli str. 68-83, 315-331, 635-682, 1129-1268)

W wyniku objętych badaniem 10 spraw⁵⁷ związanych ze zidentyfikowanym na terenie Gminy podejrzeniem samowoli budowlanych, ustalono że:

- obiekty stanowiące prawdopodobne naruszenia można podzielić m.in. na: zabudowę lotniskową, przyczepy wraz z ewentualną infrastrukturą techniczną (przydomowe zbiorniki bezodpływowe), domki holenderskie, budynek gospodarczy,
- naruszenia na czterech działkach zlokalizowanych w obrębie miejscowości Ostrowo, z tego trzy zidentyfikowano w lipcu 2021 r. i potwierdzono dokumentacją otrzymaną w wyniku przeprowadzonej inwentaryzacji, zostały zgłoszone do Urzędu Marszałkowskiego i PINB,
- naruszenie na działce w obrębie Chłapowo zgłoszono do PINB 11 września 2020 r. i powtórnie 25 lipca 2025 r.,
- cztery naruszenia zlokalizowane na działkach w obrębie Karwia z tego trzy zlokalizowane w wyniku realizacji Porozumienia z Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego było w trakcie opracowywania do zgłoszenia do nadzoru budowlanego,
- naruszenie zlokalizowane we Władysławowie stanowiło bezumowne zajęcie gruntu należącego do Gminy, przekazano do analizy i podjęcia działań przez Referat GNiGP Urzędu oraz opisano w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości,

⁵⁵ Ustaw z dnia 13 lutego 2020r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020r. poz. 471 ze zmianami).

⁵⁶ W którym uczestniczyli przedstawiciele zarówno Gminy Władysławowo jak i gmin powiatu puckiego, Starosta Powiatu Puckiego oraz przedstawiciele instytucji środowiskowych (między innymi Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku oraz NPK we Władysławowie).

⁵⁷ Dobranych według osądu kontrolera.

- nie podejmowano działań mających na celu uzyskanie informacji o toczących się postępowaniach w tym zakresie,
- dla żadnej z ww. spraw Urząd nie przeprowadzał analizy ich wpływu na środowisko naturalne.

(akta kontroli str. 794-800, 881-987)

Z informacji⁵⁸ uzyskanych z PINB w Pucku oraz Starostwa Powiatowego w Pucku wynikało, że w odniesieniu do objętych badaniem działek:

- Starostwo Powiatowe w zasobach archiwalnych nie posiadało decyzji o pozwoleniach na budowę, ani Starosta Pucki nie prowadził postępowań administracyjnych dotyczących ww. nieruchomości,
- PINB na wymienionych działkach przeprowadził rozpoznanie w terenie po wpłynięciu wniosków o zbadanie legalności zabudowy w wyniku którego stwierdzono, że istniejące obiekty stanowią samowolę budowlaną.

(akta kontroli str. 988-994)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że w przypadku powzięcia informacji na temat zrealizowanej inwestycji, która może nie posiadać prawnej dokumentacji w zakresie jej posadowienia, Urząd podejmował działania wyjaśniające w tej kwestii. W tym celu pozyskiwał informacje od organu architektonicznego o dokonanych zgłoszeniach obiektu lub wydanych pozwoleniach na budowę, a w przypadku potwierdzenia braku dokumentacji prawnej takiego obiektu, występował do organu nadzoru budowlanego o podjęcie dalszych działań.

(akta kontroli str. 635-682, 1129-1268)

W zakresie możliwości zgłoszeń mieszkańców, co do „podejrzanych” inwestycji, Burmistrz wyjaśnił, że nie wprowadzono odrębnej procedury niż standardowa tj. zgłoszenie na piśmie, zgłoszenie na email lub zgłoszenie poprzez platformę e-PUAP lub e-Doręczenia.

(akta kontroli str. 698-745)

W badanym okresie rejestr skarg i wniosków Urzędu zawierał dwie skargi dotyczące samowoli budowlanych, z tego:

- złożona w 2020 r. dotyczyła postawienia na nieruchomości stanowiącej własność Gminy obiektów zakwaterowania i gastronomicznych, Urząd zgłosił sprawę do PINB w Pucku, ostatecznie nieruchomość została opróżniona z nielegalnej zabudowy przez poddzierżawcę, co skutkowało wydaniem decyzję o umorzeniu postępowania przez PINB;
- złożona w 2022 r. dotyczyła podejrzenia posadowienia obiektu bez pozwolenia (zabudowy kontenerowej), Urząd przekazał skargę do PINB i Starostwa Powiatowego w Pucku. Kontrola PINB, wykazała że budowa była realizowana zgodnie ze zgłoszeniem.

(akta kontroli str. 84-86)

W 2023 r. NIK przeprowadził w Gminie kontrolę „P/23/052 Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim”, co opisano w pkt. 1.3. wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁸ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

2.2 W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) w Gminie zawarto 193 umowy przekazania nieruchomości w użytkowanie (umowa dzierżawy, w tym tereny zidentyfikowane jako atrakcyjnie turystycznie lub umożliwiające prowadzenie działalności turystyczno-wypoczynkowej), z tego: 41 w 2020 r., 25 w 2021 r., 45 w 2022 r., 32 w 2023 r., 38 w 2024 r. i 12 w 2025 r. (I półrocze).

Badaniem objęto 10 umów, z tego cztery stanowiły umowy poddzierżawy terenów stanowiących własność Skarbu Państwa, a sześć działek gminnych, stwierdzono że:

- pięć umów zawarto w wyniku przetargu, o którym mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁹, cztery zostały wydzierżawione na wnioski konkretnych dzierżawców zgodnie z art. 37 ust 4 i art. 13 ust 1 ww. ustawy i jedna została zawarta przed okresem objętym kontrolą,
- w związku z wybranym trybem zawarcia umowy do Urzędu nie wpłynęły odwołania ani skargi,
- w umowach zawarto zapisy dotyczące korzystania z gruntów zgodnie z ich przeznaczeniem, w czterech umowach zawarto zapisy dotyczące spełnienia warunków określonych w uchwale Nr 142/VII/11 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 21 kwietnia 2011r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego,
- w umowach zawarto precyzyjne zapisy, określające zasady zagospodarowania terenu,
- w sześciu umowach, które zlokalizowane były na terenach objętych formami ochrony przyrody zobowiązano dzierżawcę do stosowania się do zapisów Uchwały w sprawie NPK, w tym w jednej umowie poddzierżawca zobowiązany został do bezwzględnego przestrzegania przepisów porządkowych ustanowionych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni⁶⁰ oraz właściwe organy, a obowiązujących na obszarach plaż, w tym warunków określonych w uchwale Nr 142/VII/11 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 21 kwietnia 2011r. w sprawie NPK,
- dziewięć umów zawierało zapisy dotyczące wymogu uzyskania zgody gminy na wszelkie prace budowlane, w jednej brak zapisów w tym zakresie, zobowiązano dzierżawcę do korzystania gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem określonym w umowie,
- wszystkie umowy zawierały zapisy zapewniające możliwość rozwiązania umowy w przypadku naruszenia warunków umowy,
- w odniesieniu do dziewięciu umów, Urząd cyklicznie podejmował czynności związane z dozorem, inspekcją bądź inne działania dotyczące

⁵⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.

⁶⁰ W tym zarządzenia porządkowego nr 3 z dnia 5 maja 2011r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego oraz zarządzenia porządkowego nr 14 z dnia 17 lipca 2013r. w sprawie warunków uprawiania żeglugi na wodach morskich w celach rekreacyjno-sportowych przez jednostki.

nadzoru nad prawidłowości realizacji zawartych umów, adnotacje o ostatnio podjętych czynności dokonano w latach 2024-2025.

Przeprowadzone oględziny objętych umowami dzierżawy terenów Gminnych⁶¹ wykazały że:

- na jednej z działek zidentyfikowano samowole budowlane i stwierdzono użytkowanie niezgodne z zakresem wskazanym w umowie, co zostało opisane w sekcji stwierdzone nieprawidłowości;
- dla pozostałych dziewięciu umów, tereny były one użytkowane zgodnie zarówno z zakresem wskazanym w umowach jak również planami MPZP.

(akta kontroli str. 1007-1048)

Gmina realizowała dla przekazanych w dzierżawę nieruchomości strategię planowania przestrzennego i ograniczeń w zabudowie m.in.:

- a) w sześciu przypadkach umowami objęto działki dla których uchwalono MPZP,
- b) uwzględnianie w umowach zakazu lub specjalnych pozwoleń od dzierżawiącego na wyznaczonych obszarach chronionych.

Dla nieruchomości objętych umowami dzierżawy, w badanym okresie:

- Gmina w zakresie ochrony krajobrazu nie współpracowała z organizacjami ekologicznymi, jak również z konserwatorem zabytków z uwagi na niewystępowanie takiej potrzeby (m.in. żadna z dzierżawionych nieruchomości nie była objęta opieką konserwatora zabytków);
- nie wystąpiły przypadki zabudowy bądź gospodarowania terenu niezgodnie z MPZP lub celem umowy (za wyjątkiem jednego przypadku opisanego w pkt. 2.2 wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 1007-1048)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie prowadziła działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 68-83)

W okresie objętym kontrolą przekazywanie gminnych gruntów na cele związane z turystyką i rekreacją nie było przedmiotem audytów wewnętrznych ani kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 68-86, 1269-1272)

2.3 W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały uchwały⁶² w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Władysławowo, określające szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości położonych w granicach administracyjnych Gminy.

⁶¹ 10 dobranych celowo.

⁶² Uchwała nr XIV/195/2019 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 30 października 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Władysławowo, uchwała nr XXV/385/2020 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 28 października 2020r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Władysławowo, uchwała nr XL/710/2021 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 27 października 2021 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Władysławowo, uchwała nr XLVI/895/2022 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 6 kwietnia 2022 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Władysławowo, uchwała nr LXIII/1057/2023 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 1 marca 2023r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Władysławowo.

Treść podjętych uchwał była zgodna z wymogami określonymi w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶³ w tym zakresie. W uchwałach nie zawarto zapisów dotyczących zasad ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzeni na terenach atrakcyjnych turystycznie.

(akta kontroli str. 84-86)

W latach 2020-2025 obowiązywały uchwały⁶⁴ w sprawie ustalenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych oraz odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie byli obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy.

Naczelnik Referatu OŚiGO Urzędu, wyjaśniła że w badanym okresie gmina nie realizowała wywozów zastępczych odpadów komunalnych i nieczystości.

(akta kontroli str. 1060-1065, 1117-1125)

W Urzędzie prowadzono gminną ewidencję zbiorników bezodpływowych, przydomowych oczyszczalni ścieków i ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o której mowa w art. 3 ust.3 ww. ustawy.

W ewidencji figurowały informacje o 587 zbiornikach bezodpływowych, 12 przydomowych oczyszczalniach ścieków wybudowanych na terenie gminy, oraz informacje o 2185 umowach na odbiór odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 1066-1092, 1375-1442)

Z badania 40 samowoli budowlanych wynikało, że w badanych latach Gmina nie dysponowała informacjami o sposobie gromadzenia i usuwania nieczystości ciekłych dotyczących 18 nieruchomości, które nie były podłączone do sieci kanalizacyjnej i nie były odnotowane w gminnej ewidencji zbiorników bezodpływowych, a odnośnie których, w siedmiu przypadkach Urząd posiadał informacje dotyczące samowoli budowlanych, w tym: w Karwii, Tupadłach i Jastrzębiej Górze oraz w trzech posiadał wiedzę o zawartych umowach na wywóz odpadów komunalnych., co zostało opisane w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

W zakresie odpadów komunalnych Urząd przeprowadził kontrolę:

- w 2024 roku 54 nieruchomości. Kontrolą obejmowała głównie obszar Chłapowa. W trakcie kontroli właściciele nieruchomości zostali pouczeni o konieczności zawarcia stosownej umowy w przypadku powstawania odpadów komunalnych,
- w 2025 roku (od marca do 11 lipca) skontrolowano 62 nieruchomości, z których 19 właścicieli nieruchomości nie miało podpisanej umowy z przedsiębiorcą wpisanym do Rejestru Działalności Regulowanej Gminy. Wszyscy właściciele nieruchomości zostali pouczeni o konieczności

⁶³ Dz.U. z 2025 r. poz. 733 Dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”.

⁶⁴ Uchwała nr XIV/199/2019 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 30 października 2019r. zmieniona uchwałą nr LXIII/1058/2023 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 1 marca 2023r.

posiadania umowy na odbiór odpadów komunalnych w przypadku powstawania odpadów.

Zgodnie z nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości z 7 lipca 2022 roku, od 1 stycznia 2023 roku, Urząd prowadził kontrole nieruchomości pod kątem posiadania umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych:

- w 2023 i 2024 r. skontrolowano po 136 nieruchomości, w tym 14 właścicieli w 2023 r. nie miało podpisanej umowy, a w 2024 roku siedmiu właścicieli.

Z wyjaśnień Kierownik Referatu OŚiGO wynikało, że brak zawartych umów wynikał m.in. z brak pobytu na nieruchomości w ciągu ostatnich kilku lat, nieruchomości w trakcie budowy, nieruchomości wykorzystywane jako ogródki warzywne, nieruchomości w trakcie przyłączania do sieci kanalizacji.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie zlecała usuwania nieczystości i odpadów komunalnych z obszarów, na których zidentyfikowano samowole budowlane.

(akta kontroli str. 1106-1112, 1372-1374)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził kontroli w zakresie ochrony środowiska i krajobrazu oraz wpływu samowoli budowlanych lub rozpoczętych nielegalnie budów na środowisko.

(akta kontroli str. 1117-1125)

W 2024 r. Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Gdańsku skontrolował działalność Burmistrza w zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zakresie dotyczącym gospodarowania nieczystościami ciekłymi na terenie gminy. Stwierdzono, że plan kontroli umów zawartych na wywóz nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków obowiązujący w okresie od dnia podjęcia do 8.08.2024 r. nie zawierał wykazu podmiotów podlegających kontroli w okresie kontrolowanym.

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono w Urzędzie innych kontroli w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu, ani dotyczących wpływu samowoli budowlanych na środowisko naturalne, w tym zanieczyszczenia zbiorników i cieków wodnych oraz gleby lub stopnia degradacji środowiska i krajobrazu spowodowane samowolami budowlanymi.

(akta kontroli str. 84-86, 514)

W latach 2020-2025 (I półrocze) Urząd nie wnioskował do WIOŚ o kontrolę inwestycji realizowanej na podstawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Z wyjaśnień Kierownik Referatu OŚiGO wynikało, że nie było takiego uzasadnienia ani konieczności wynikających z naruszenia decyzji środowiskowej lub wątpliwościami, co do zgodności realizacji inwestycji z decyzją środowiskową.

(akta kontroli str. 1117-1125)

Z informacji⁶⁵ przekazanej przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Pucku wynikało, że w latach 2020-2025 nie prowadzono na terenie Gminy kontroli samowoli budowlanych pod kątem zagrożenia pożarowego lub innego, zgodnie ze swoimi właściwościami. Dodał również, że Burmistrz nie występował do Komendy o przeprowadzenie takich kontroli.

(akta kontroli str. 1126-1128)

Gmina nie współpracowała organizacjami ekologicznymi i instytucjami zajmującymi się ochroną przyrody w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych i oceny ich wpływu na środowisko naturalne.

W okresie objętym kontrolą Referat OŚiGO nie prowadził spraw dotyczących przywrócenia do stanu pierwotnego terenów zdegradowanych wskutek samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 1117-1125)

2.4 Dla 401 nieruchomości na których w badanym okresie zidentyfikowano samowole budowlane (lub użytkowano je niezgodnie z przeznaczeniem), Urząd ustalił i pobierał podatek od nieruchomości. Wydał łącznie 561 decyzji a kwota podatków od nieruchomości, za obiekty samowoli budowlanej wyniosła łącznie 562,9 tys. zł, z tego:

- a) w 2020 r. na podstawie łącznie 94 decyzji, kwota podatku od nieruchomości za obiekty stanowiące samowole budowlane wyniosła 99,5 tys. zł;
- b) w 2021 r. na podstawie łącznie 96 decyzji, kwota podatku od nieruchomości za obiekty stanowiące samowole budowlane wyniosła 98,8 tys. zł;
- c) w 2022 r. na podstawie łącznie 89 decyzji, kwota podatku od nieruchomości za obiekty stanowiące samowole budowlane wyniosła 102,5 tys. zł;
- d) w 2023 r. na podstawie łącznie 97 decyzji, kwota podatku od nieruchomości za obiekty stanowiące samowole budowlane stanowiła 115,7 tys. zł;
- e) w 2024 r. na podstawie łącznie 105 decyzji, kwota podatku od nieruchomości za obiekty stanowiące samowole budowlane wyniosła 96,9 tys. zł;
- f) w 2025 r. na podstawie łącznie 80 decyzji, kwota podatku od nieruchomości za obiekty stanowiące samowole budowlane wyniosła 49,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 752-789, 1321-1324)

Burmistrz wyjaśnił, że opodatkowanie nieruchomości odbywało się na podstawie deklaracji składanych przez podatników. Burmistrz jako organ podatkowy przyjmował do opodatkowania powierzchnie użytkowe zgłaszanych budynków, również w sytuacji, gdy obiekty takie nie posiadały pozwolenia na budowę lub pozwolenia na użytkowanie. Jednakże nie prowadził rejestru spraw w ten sposób, aby można wskazać, które przedmioty opodatkowania są samowolami budowlanymi.

Burmistrz dodał, że w sytuacji, gdy podatnik wskazywał do opodatkowania budynek, nie w każdym przypadku wymagane było okazanie dokumentów w postaci pozwolenia na budowę lub pozwolenia na użytkowanie. Jako organ podatkowy Burmistrz przyjmował do opodatkowania obiekty spełniające definicję budynku (także w przypadkach, gdy obiekty takie należało rozpatrywać w kategorii samowoli budowlanej).

⁶⁵ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

W wyniku badania dobranych celowo 10 nieruchomości, na których zidentyfikowano samowole budowlane, w zakresie określania i pobierania podatku od nieruchomości, ustalono, że:

- a) stawka podatku w każdym przypadku naliczana była i pobierana zgodnie z danymi wynikającymi z EGiB (zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁶⁶);
- b) w przypadku pięciu działek na których w badanym okresie zlokalizowane były samowole budowlane, Urząd pomimo uzyskania z PINB wiedzy o występowaniu na tych terenach samowoli budowlanych, stosowane zmiany w naliczeniu i pobieraniu podatku od tych nieruchomości wprowadził jedynie od momentu w którym pozyskano informację o posadowieniu na ww. nieruchomościach samowoli budowlanych i nie dokonano korekt wydanych w tym zakresie decyzji podatkowych za poprzednie lata, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- c) w przypadku jednej działki właściwe naliczanie podatku od nieruchomości rozpoczęto dopiero od 2024 r. pomimo, że pierwszą informację, świadczącą o zaistnieniu podstawy do jego korekty Urząd uzyskał już w 2022 r. w trakcie wizji lokalnej prowadzonej przez pracowników zajmujących się w Urzędzie wymiarem podatku od nieruchomości, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- d) dla żadnej z badanych spraw Referat Budżetu i Podatków Urząd nie powiadamiał PINB, Starosty oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska, o fakcie identyfikacji samowoli budowlanej za którą pobierano opłaty.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie dokonywał zgłoszeń o faktach prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem nieruchomości będących samowolami budowlanymi.

Burmistrz wyjaśnił, w jego ocenie na skutek takiego działania nie dochodzi do uszczuplenia dochodów Gminy ze względu na fakt, iż to podatnik deklarował jakiego typu budynek posiada i w jakim czasie prowadził w nim działalność gospodarczą. W związku z tym faktem, otrzymywał decyzję w sprawie naliczenia podatku od nieruchomości z zastosowaniem odpowiednich stawek podatku od nieruchomości zgodnych z podjętymi przez Radę Miejską uchwałami w sprawie wysokości stawek oraz zwolnień w podatku od nieruchomości na terenie administracyjnym Gminy. Ponadto, zaobserwowano coraz częstsze prowadzenie działalności polegającej na udostępnianiu turystom swoich nieruchomości w celach komercyjnych przez osoby nie będące mieszkańcami Gminy. Były to osoby, które posiadały miejsce zamieszkania bądź zameldowania poza Gminą i niejednokrotnie prowadziły najem swoich nieruchomości, który nie był zarejestrowany w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, zaś rozliczenia podatku dochodowego np. w formie zryczałtowanej dokonują w miejscu zamieszkania.

⁶⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, zm.

(akta kontroli str. 1129-1268)

W latach 2020-2025 Gmina nie pobierała opłat tytułem zajęcia pasa drogowego przez samowole budowlane⁶⁷ na terenach atrakcyjnych turystycznie.

Jak wynikało z wyjaśnień Burmistrza, na podstawie przeprowadzonych kontroli wg stanu na dzień 4 czerwca 2025 r. nie stwierdzono żadnych przypadków samowoli budowlanych w pasie drogowym dróg publicznych zarządzanych przez gminę.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie pobierała innych opłat, w tym za koncesje za nieruchomości będącymi samowolami budowlanymi.

(akta kontroli str. 1129-1268)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na jednej⁶⁸ z 10 objętych badaniem działek zlokalizowanych na terenie gminy Władysławowo i stanowiącej jej własność, dopuszczono do bezumownego zajęcia fragmentu nieruchomości gminnej.

Na części działki nr 595/5 we Władysławowie, będącej własnością Gminy w trakcie oględzin ujawniono dwie przyczepy, z tego jedną mieszkalną, drugą kempingową, wobec których Starostwo Powiatowe nie otrzymało zgłoszenia a PINB nie prowadził rozpoznania w terenie w wyniku którego, stwierdzono, że istniejące obiekty stanowią samowolę budowlaną. Zajęcie terenu nastąpiło w sposób bezumowny, czyli bez zgody właściciela oraz bez zgody na lokalizację obiektów na ww. nieruchomości. Za korzystanie z gruntu, Urząd nie pobierał opłat ani podatku od nieruchomości, co było również działaniem niegospodarnym.

Były Kierownik Referatu GNiGP⁶⁹ wyjaśnił, że w przedmiotowym przypadku prowadzona była z właścicielami nieruchomości sąsiedniej, korespondencja w zakresie możliwości uregulowania stanu prawnego nieruchomości w zamian za odszkodowanie z tytułu utraty przez nich innego obszaru przejętego pod drogę gminną (ul. Bohaterów Kaszubskich). Ze względu na brak porozumienia w tym zakresie, podjęto próbę uregulowania bezumownego korzystania z obszaru gminnego, która miała zakończyć się podpisaniem umowy dzierżawy, jednak osoba zajmująca się wówczas tą sprawą nie dokończyła tego zadania, zaś całość dokumentacji została przekazana do archiwum. Dodał, że osoba która prowadziła sprawę, nie jest pracownikiem Urzędu od 2021r., z tego powodu nie miał możliwości zweryfikowania powodów nie zawarcia umowy dzierżawy.

Kierownik Referatu GNiGP wyjaśniła, że nie posiadała wiedzy z jakiego powodu w 2021 r. nie podpisano umowy dzierżawy. Jednocześnie w związku ze stwierdzeniem w trakcie kontroli NIK bezumownego zajęcia gruntu gminnego w celu posadowienia na nim obiektów budowlanych, dokonano przeglądu dokumentacji archiwalnej dotyczącej korespondencji z właścicielami działki sąsiedniej zajmującymi grunt gminny, celem ustalenia stanu faktycznego,

⁶⁷ Rozumiane jako obiekt budowlany lub jego część będąca w budowie albo wybudowany bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz obiekt budowlany lub jego część będący w budowie albo wybudowany bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia (zgodnie z zapisami art. 29 ustawy Prawo budowlane).

⁶⁸ Pozycja nr 5 w zestawieniu „Wybrane do badania w sposób celowy zlokalizowane na terenie gminy Władysławowo przypadki samowoli budowlanych na obszarze Gminy w okresie 2020-2025”.

⁶⁹ Na stanowisku kierownika referatu do 31 grudnia 2024r.

a w dniu 11 sierpnia 2025 r. przesłano pismo wyznaczające termin uprzątnięcia gruntu z obiektów budowlanych oraz wskazano na możliwość zawarcia umowy dzierżawy na cele zieleni przydomowej.

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że wskazana działka stanowiła, odosobniony przypadek bezumownego korzystania z gruntu gminnego, przy tak dużym zasobie nieruchomości Gminy. Ponadto stała się przedmiotem postępowania prowadzonego przez Referat GNiGP.

(akta kontroli str. 793-800, 881-994, 1049-1059, 1285-1294)

Zdaniem NIK wyjaśnienia byłego Kierownika Referatu GNiGP i Burmistrza nie zasługują na uwzględnienie, świadczą bowiem o braku skutecznego nadzoru nad realizacją obowiązku z wynikającego z art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z których wynika że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent, a gospodarowanie to polega m. in. na wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności.

2. W wyniku przeprowadzonych oględzin NIK stwierdziła, że w przypadku nieruchomości objętej [...] ⁷⁰stanowiącej przedmiot umowy dzierżawy [...] ⁷¹zlokalizowano dwa nieużywane zamknięte obiekty oraz dwa „domki kanadyjskie” postawione przez dzierżawcę.

Gmina pełniła niewystarczający nadzór nad realizacją obowiązków określonych w §4 pkt 7 umowy dotyczących przestrzegania prawa, w tym uchwały o MPZP, podczas gdy, z uchwały ⁷², wynikał zakaz lokalizacji tymczasowych obiektów usługowo-handlowych.

Były Kierownik Referatu GNiGP wyjaśnił, że w chwili zawierania ww. umowy brak było w przedmiocie dzierżawy obiektów tymczasowych w postaci tzw. domków holenderskich (brak było również dokumentacji potwierdzającej istnienie tych obiektów do dnia 31 grudnia 2024r.). Do 31 grudnia 2024r. dzierżawca nie zwracał się do Urzędu w celu uzyskania zgody na posadowienie ww. obiektów na przedmiocie dzierżawy.

Kierownik Referatu GNiGP wyjaśniła, że w 2025 r. nie przeprowadzono kontroli, z uwagi na to, że możliwości czasowe i zasoby osobowe referatu nie pozwalały na wykonanie kontroli wszystkich nieruchomości (około 450 umów). Pracownik, który zajmował się tematyką dzierżaw był zatrudniony w wymiarze 7/8 etatu), a do zakresu jego obowiązków należały zadania dotyczące innych form udostępniania terenu, w tym m.in. najmu, trwałego zarządu a także przeglądów technicznych obiektów gminnych zarządzanych przez Referat GNiGP.

Burmistrz wyjaśnił, że w chwili zawierania ww. umowy brak było na przedmiocie dzierżawy obiektów tymczasowych w postaci tzw. domków holenderskich. Po zawarciu umowy dzierżawy, dzierżawca nie zwracał się do Urzędu o uzyskanie zgody na posadowienie ww. obiektów na przedmiocie dzierżawy. Jednocześnie

⁷⁰ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902) ze względu na prywatność osoby fizycznej. Wyłączenia dokonała Agnieszka Solecka – doradca prawny w NIK Delegatura w Gdańsku.

⁷¹ Jak w przypisie 70.

⁷² Nr V/48/2007 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia MPZP karta 6 KS pkt 7 ppkt 4K-3.

wskazał, że na obecnym etapie konieczne jest zweryfikowanie czy obiekty dwóch tzw. domków holenderskich faktycznie znajdowały się na przedmiocie dzierżawy czy też ulokowane były na terenie nie będącym w dyspozycji Gminy (weryfikacja ta powierzona została do zrealizowania Referatowi GNiGP).

(akta kontroli str. 1007-1059, 1285-1294)

NIK potwierdził w trakcie oględzin, że oba domki holenderskie znajdowały się na działkach będących przedmiotem dzierżawy. Urząd nie przeprowadził do dnia oględzin czynności nadzorczych polegających co najmniej, na przeprowadzeniu wizji lokalnej dzierżawionego terenu, a skutkiem braku tych działań było posadowienie dwóch obiektów niezgodnie MPZP.

Ponadto na ortofotomapie udostępnionej na stronie internetowej Urzędu⁷³, widoczne były dwa obiekty, zlokalizowane na działce jeszcze przed zawarciem umowy dzierżawy. Natomiast w zakresie dwóch zamkniętych i zadaszonych obiektów budowlanych znajdujących się na działce[...] ⁷⁴, Urząd ma zamiar podjąć działania zmierzającego do uregulowania stanu prawnego w trybie art. 49f ustawy Prawo budowlane tj. legalizacji samowoli budowlanych w trybie uproszczonym.

(akta kontroli str. 1007-1059, 1285-1294, 1443)

NIK wskazuje, że na terenie objętym umową dzierżawy Gmina nie przestrzegała ustanowionych przez siebie przepisów określonych w MPZP, umieszczając na nim dwa obiekty mimo zakazu.

3. W przypadku 18⁷⁵ (z próby 40) samowoli budowlanych zlokalizowanych na terenie Gminy, Urząd nie dysponował informacjami o sposobie gromadzenia i usuwania nieczystości ciekłych na ww. nieruchomościach, które nie były podłączone do sieci kanalizacyjnej. Odnośnie siedmiu (z 18) przypadków Urząd posiadał informacje dotyczące posadowionych na nich samowolach budowlanych, w tym: w Karwii, Tupadłach i Jastrzębiej Górze oraz w trzech posiadał wiedzę o zawartych umowach na wywóz odpadów komunalnych. We wszystkich wskazanych przypadkach właściciele nie zgłoszyli zgłoszenia do ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków i nie podjęto skutecznych działań w celu wyegzekwowania tego zgłoszenia.

Kierownik Referatu OŚiGO wyjaśniła, że kontrole dotyczące nieczystości ciekłych oraz kontrole dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi odbywają się niezależnie, stąd zdarza się, że Urząd nie posiadał informacji odnośnie zbiorników bezodpływowych ale posiadał informacje odnośnie gospodarowania odpadami komunalnymi na danej nieruchomości. Gminna ewidencja jest cały czas aktualizowana, pisma właścicieli zostały wysłane m.in. do 6 z 19 ww. nieruchomości. Żaden z nich nie udzielił odpowiedzi, Gmina nie miała innej możliwości uzyskania niezbędnych informacji. Ponadto wyjaśniła, że sprawami

⁷³ <https://mwladyslawowo.e-mapa.net/>.

⁷⁴ Jak w przypisie 70.

⁷⁵ W tym: poz. 5, 7, 8, 9, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 26, 28, 29, 31, 34, 38, 37 z zestawienia pn. Wybrane do badania w sposób celowy zlokalizowane na terenie gminy Władysławowo przypadki samowoli budowlanych na obszarze Gminy w okresie 2020-2025

dotyczącymi nieczystości ciekłych zajmuje się w Referacie jeden pracownik, który poza tym ma również inne obowiązki.

Burmistrz wyjaśnił, że badanie dotyczyło samowoli budowlanych, które nie były ujawnione ani w ewidencji zbiorników bezodpływowych, a tym bardziej nie znajdowały się również w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez odpowiednie organy, jak również nie zostały zweryfikowane przez właściwe organy architektoniczno-budowlane. Tym samym, jak dodał brak jest na obecnym etapie możliwości jednoznacznego stwierdzenia czy obiekty te posiadają zbiorniki bezodpływowe na nieczystości ciekłe i wymagają wpisu do ewidencji takich zbiorników, zaś samo zawarcie umowy na wywóz odpadów komunalnych nie świadczy o istnieniu na nieruchomości zbiornika bezodpływowego (są to elementy od siebie niezależne). Dodał, że Urząd podjął działania zmierzające do usystematyzowania, oznaczenia i zdiagnozowania występujących na terenie Gminy samowoli budowlanych. Wpłynie to również na pełne zdiagnozowanie istniejącego zagospodarowania w tym w zakresie istnienia nielegalnych zbiorników bezodpływowych oraz właściwego nadzoru nad nimi. W zakresie nieruchomości wytypowanych w badaniu podjęte zostaną czynności zmierzające do weryfikacji faktycznego istnienia na nich zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe oraz ujawnienia ich w ewidencji takich zbiorników w przypadku ich zidentyfikowania.

(akta kontroli str. 1066-1125, 1285-1294, 1372-1374)

NIK zauważa, że brak informacji o sposobie gromadzenia i usuwania nieczystości ciekłych na wskazanych nieruchomościach świadczy o braku wprowadzenia skutecznych mechanizmów umożliwiających identyfikację nieruchomości, które zostały wyposażone w takie urządzenia. Referat GNiGP, a od 2025 r. Pełnomocnik ds. zagospodarowania terenów inwestycyjnych Gminy i transformacji energetycznej, informował PINB o występowaniu samowoli budowlanych, ale nie przekazywał tych informacji do Referatu OŚiGO w celu ustalenia sposobu gromadzenia i usuwania nieczystości ciekłych na wskazanych nieruchomościach.

4. Urząd pomimo uzyskania z PINB informacji o legalizacji samowoli budowlanych na pięciu⁷⁶ z 10 badanych działek, stosowne zmiany w naliczeniu i pobieraniu podatku wprowadził jedynie od momentu w którym pozyskano informacje o posadowieniu na ww. nieruchomościach samowoli budowlanych (tj. w większości od momentu, w którym wpłynęły do Urzędu deklaracje/korekty deklaracji podatku od nieruchomości od podatników) i nie dokonano korekt wydanych w tym zakresie decyzji podatkowych za poprzednie lata. W związku z powstaniem zobowiązania podatkowego z dniem doręczenia decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania, a w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Organ wydaje decyzję ustalającą wysokość tego zobowiązania w ciągu 5 lat od końca roku podatkowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.

⁷⁶ Poz. 1, 3, 4, 5 i 6 w zestawieniu pn. Badanie wybranych samowoli budowlanych w zakresie ustalenia stawki podatku od faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości w latach 2020-2025 w Gminie Władysławowo.

W wyniku braku podjęcia stosownych działań w ww. zakresie łączna kwota nienaliczonego podatku od nieruchomości (dla objętych badaniem przypadków) w okresie 2020-2025 wyniosła 1,5 tys.

Kierownik Referatu Finansowo-Budżetowego wyjaśniła, że nie może się zgodzić się z tezą, że Urząd pomimo uzyskania z PINB wiedzy o występowaniu na tych terenach samowoli budowlanych, stosowne zmiany w naliczeniu i pobieraniu podatku od tych nieruchomości wprowadził jedynie od momentu, w którym pozyskano informację o posadowieniu na ww. nieruchomościach samowoli budowlanych i nie dokonano korekt wydanych w tym zakresie decyzji podatkowych za poprzednie lata.

Po uzyskaniu wiedzy o tym, że na działkach istnieje nieopodatkowany budynek zostały wysłane wezwania do złożenia informacji podatkowej. Opodatkowanie budynków nastąpiło po złożeniu informacji w sprawie podatku od nieruchomości IN-1, w której podatnik pod rygorem odpowiedzialności karno-skarbowej wskazuje datę obowiązku podatkowego. Podatnicy wskazują w składanych przez siebie informacjach na podatek od nieruchomości powierzchnie użytkowe budynku do opodatkowania. Są to dane zgromadzone w wyniku przeprowadzonych postępowań podatkowych. W dużej mierze dane te pochodzą nie tylko z informacji i deklaracji składanych przez Podatników, ale również z danych ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Puckiego, jako organ uprawniony do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków. Burmistrz jako organ podatkowy nie miał wiedzy na temat tego, jakie oświadczenia składają podatnicy przed organami nadzoru budowlanego. Ustalenia z nich wynikające są przedmiotem właściwych postępowań przed organami nadzoru budowlanego. Zgodnie z art.6. ust 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (), osoby fizyczne, z zastrzeżeniem są obowiązane złożyć właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, sporządzoną na formularzu według ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości lub od dnia zaistnienia zdarzenia.

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku wskazanych działek, podjęte zostały przez Urząd właściwe i prawidłowe działania w zakresie poboru podatku od nieruchomości, a dokonane czynności w tym zakresie były zgodne z obowiązującym prawem. Opodatkowanie budynków nastąpiło po złożeniu informacji w sprawie podatku od nieruchomości IN-1, w której podatnik pod rygorem odpowiedzialności karno-skarbowej wskazał datę obowiązku podatkowego, a także po wprowadzeniu zmian w tym zakresie w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Pucku. Organy podatkowe nie mogą dokonywać samodzielnych ustaleń, jeśli chodzi o dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Dlatego też dopóki zapis w ewidencji nie zostanie zmieniony, jego treść jest dla organu wiążąca. Tym samym brak było podstaw prawnych do podejmowania działań, o których mowa w pytaniu, a ich realizacji mogłaby świadczyć o wykonywaniu działań poza przysługującymi uprawnieniami i narazić na zarzut przekroczenia uprawnień.

(akta kontroli str. 1347-1364, 1365-137, 1444-1684)

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego w powyższych wyjaśnieniach, ponieważ konieczność opodatkowania stanu faktycznego wynikała z art. 6 ust. 2 i 3 ustawy

o podatkach i opłatach lokalnych, który mówi że, 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, a 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. Burmistrz jako organ podatkowy pierwszej instancji jest na mocy art. 272 pkt 3 ordynacji podatkowej uprawniony do przeprowadzenia weryfikacji posiadanych informacji oraz zgodnie z art. 281 §1 i §2 organy podatkowe pierwszej instancji przeprowadzają kontrolę podatkową u podatników, której celem jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

5. Urząd nie podjął skutecznych działań, celem opodatkowania podatkiem od nieruchomości jednej⁷⁷ z 10 badanych spraw, pomimo zidentyfikowania już w 2022 r. obiektu stanowiącego samowolę budowlaną zlokalizowanego na gruntach rolnych, w tym również nie zawiadomił o ww. PINB, Starosty Powiatowego oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska. W wyniku braku zgłoszenia w 2024 r. PINB wydał decyzję o legalizacji, Starosta dokonał zmian w CEBiG, a właściciele złożyli informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych w której wskazali budynek mieszkalny.

Skutkiem tego podatek od nieruchomości został naliczony dopiero w 2023 r. pomimo, że pierwszą informację, świadczącą o zaistnieniu podstawy do opodatkowania Urząd uzyskał dwa lata wcześniej tj.: już w 2022 r. w trakcie wizji lokalnej prowadzonej przez pracownika zajmującego się w Urzędzie wymiarem podatku od nieruchomości. Ponadto brak przekazania PINB odpowiednio wcześniej informacji o identyfikacji przez Urząd ww. samowoli budowlanej doprowadził do nabycia przez właścicieli uprawnień do legalizacji uproszczonej, i wydania przez PINB w 2024 r. decyzji w tej sprawie.

Burmistrz, Kierownik Referatu Finansowo-Budżetowego oraz starszy specjalista w tym referacie, która wyjaśnili, że właściciele działki nr (...) położonej w Karwi postanowieniem z dnia 16.08.2022r. zostali wezwani do złożenia informacji w sprawie podatku od nieruchomości za obiekt usytuowany na ww. działce. Informacja o istnieniu budynku została ustalona w czasie prac kontrolnych na terenie Gminy przez pracowników Referatu Finansowo-Budżetowego.[...]78. Ewidencja gruntów i budynków zawiadomiła organ podatkowy, że w kwietniu 2024r. na działce nr (..) została przeprowadzona „inwentaryzacja powykonawcza budynku”. Zmienione zostały oznaczenia gruntów z użytków rolnych łV na tereny mieszkaniowe B oraz naniesione zostały dwa budynki z funkcjami mieszkalny i niemieszkalny. Właściciele działki nr (...) w [...]79.

(akta kontroli str. 1347-1364, 1365-1371, 1444-1479)

Zdaniem NIK, Burmistrz jako organ określający i wydający decyzje dotyczące podatku od nieruchomości, często jako jedyny posiada informację, która może

⁷⁷ Poz.2 w zestawieniu Badanie wybranych celowo nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane w zakresie wydawanych decyzji

⁷⁸ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz.902) ze względu na tajemnicę skarbową. Wyłączenia dokonała Agnieszka Solecka – doradca prawny w NIK Delegatura w Gdańsku.

⁷⁹ Jak w przypisie 78.

świadczą o podejrzeniu opodatkowania nieruchomości, na których mogą być zlokalizowane samowole budowlane. W związku z tym, o podejrzeniu takich stanów winien niezwłocznie informować inne zainteresowane instytucje (w tym głównie PINB) – co wynika z zasady współdziałania organów administracji publicznej wyrażonej m.in. w art. 7b kpa. Ponadto przekazywanie takich informacji jest zdaniem NIK konieczne, również celem ograniczenia liczby legalizacji na podstawie uproszczonej procedury legalizacyjnej, dla których często ich właściciele jako dowód istnienia obiektu, wykorzystują fakt opłacania dla nich podatku od nieruchomości.

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Gmina przeprowadziła przy współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego i Nadmorskim Parkiem Krajobrazowym na terenach wyłączonych z możliwości realizacji zabudowy inwentaryzując nielegalnych samowoli budowlanych. Podjęte działania skutkowały przekazaniem do PINB części uzyskanych informacji o podejrzeniach samowoli budowlanych na terenie Gminy.

Na jednej nieruchomości, stanowiącej własność Gminy dopuszczono do bezumownego jej zajęcia i postawienia na niej dwóch przyczep, co było działaniem nierzetelnym

Na terenie stanowiącym przedmiot umowy dzierżawy, na którym obowiązywał zakaz lokalizacji tymczasowych obiektów usługowo-handlowych zlokalizowano dwa domki holenderskie i dwie zamykane wiaty.

Urząd nie podejmował działań w celu identyfikacji sposobu odprowadzania nieczystości na terenach, na których powstawały samowole budowlane.

Ustalanie opodatkowania podatkiem od nieruchomości w gminie, nie uwzględniano faktów wynikających z postępowań legalizacyjnych, a także własnych ustaleń wynikających z prowadzonych wizji lokalnych, nie poinformowano o ustaleniach PINB i oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie skutecznych działań w celu usunięcia nielegalnie posadowionych obiektów na terenach gminnych.
2. Podjęcie działań w celu nadzorowania przez Urząd realizacji zapisów umów dzierżawy działek gminnych, w tym ich wykorzystania zgodnie z warunkami określonym w MPZP.
3. Uzupełnienie ewidencji zbiorników bezodpływowych o posiadane w Urzędzie informacje dotyczące samowoli budowlanych.
4. Podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do niezwłocznego korygowania decyzji w sprawie podatku od nieruchomości (w tym również wydanych za lata poprzednie) w przypadku uzyskania informacji o jego błędnym/niepełnym naliczaniu.

5. Bieżące informowanie PINB oraz podmiotów powołanych do ochrony środowiska, o podejrzeniu identyfikacji wszystkich samowoli budowlanych od których pobierany jest przez Gminę podatek od nieruchomości, w szczególności, gdy podatnicy deklarują opodatkowanie od budynków/budowli zlokalizowanych na terenach o ograniczonej możliwości ich wznoszenia.

Uwagi 1. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 12.09.2025 r.

Kontroler

Beata Smyk

Specjalista kontroli państwowej

-/-

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Tomasz Słaboszowski

-/-

Zmian w wystąpieniu
pokontrolnym dokonał:

Dyrektor

Delegatury NIK w Gdańsku