



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.8.6.2025

Mariusz Myszka
Powiatowy Inspektor
Nadzoru Budowlanego
w Kościerzynie

Powiatowy Inspektorat Nadzoru
budowlanego w Kościerzynie
ul. I. Krasickiego 4/5
83-400 Kościerzyna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie, ul. I. Krasickiego 4/5, 83-400 Kościerzyna (dalej: Inspektorat lub PINB)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Myszka, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie, od kwietnia 2005 r. (dalej: Inspektor Powiatowy)
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania nadzoru budowlanego w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Marta Gajewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/54/2025 z 16 kwietnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2, 323)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Inspektor Powiatowy podejmował działania w celu ograniczenia samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie³, jednak nie były one w pełni skuteczne. Mimo planowania na lata 2020-2025 kontroli przestrzegania przepisów prawa budowlanego, w tym w latach 2021-2022 – kontrole legalności zabudowy na terenie Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego nie zostały przeprowadzone z uwagi na stan pandemii Covid-19. Na lata 2023-2024 zaplanowano i zrealizowano kontrole legalności zabudowy, w tym odpowiednio cztery i pięć na terenach atrakcyjnych turystycznie, natomiast na 2025 r. zaplanowano trzy kontrole potencjalnych samowoli budowlanych, w tym jedną, która miała objąć 30 nieruchomości gruntowych na terenie gminy Karsin. Według stanu na 30 czerwca 2025 r. przeprowadzono 220 kontroli dotyczących potencjalnych samowoli budowlanych, a badanie przeprowadzone na próbie 15 z nich wykazało m.in., że w celu ustalenia stanu faktycznego współdziałano z innymi organami i podmiotami. Jednak działania ukierunkowane na ograniczanie samowoli budowlanych nie były realizowane w pełni prawidłowo i rzetelnie, ponieważ plany kontroli nie były uzgadniane z innymi organami, a w przypadku dwóch kontroli obowiązkowych z 13 objętych badaniem, mimo stwierdzenia nieprawidłowości, o których mowa w art. 59a ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴ nie naliczono kar w wysokości 37,5 tys. zł w związku z udokumentowaniem nieprawidłowości niezgodnie z art. 36a ust. 6 ww. ustawy i wydano pozwolenie na użytkowanie. Ponadto w Inspektoracie nie podejmowano w pełni rzetelnych działań ukierunkowanych na wykrywanie samowoli budowlanych, ponieważ w przypadku 10 z 15 objętych badaniem działek zlokalizowany na terenach atrakcyjnych turystycznie nie podjęto żadnych działań w zakresie sprawdzenia legalności obiektów na nich zlokalizowanych, a w trzech przypadkach – mimo podjęcia działań w powyższym zakresie, nie dotyczyły one wszystkich obiektów znajdujących się na tych działkach.

W okresie objętym kontrolą podejmowano działania służące doprowadzeniu samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie do stanu zgodności z obowiązującymi przepisami, w tym m.in. wydano 183 postanowienia o wstrzymaniu budowy na podstawie art. 48 prawa budowlanego, prowadzono 732 postępowania legalizacyjne, w tym 567 w procedurze uproszczonej, o której mowa w art. 49f ww. ustawy. Jednak działania w zakresie doprowadzenia samowoli budowlanych do zgodności z przepisami nie były w pełni prawidłowe, ponieważ m.in. w dwóch postępowaniach z 10 objętych badaniem wydano decyzje o legalizacji dwóch obiektów budowlanych niezgodnych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Kościerzyna, a w jednym wydano decyzję o legalizacji, mimo złożenia dokumentów legalizacyjnych po upływie terminu, o którym mowa w art. 48b ust. 1 prawa budowlanego. Skuteczność wszczętych w okresie objętym kontrolą postępowań egzekucyjnych w administracji była znikoma, ponieważ tylko w jednym z 10 objętych badaniem przypadków doprowadzono do rozbiórki obiektu budowlanego wniesionego

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

³ Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że miejscowości atrakcyjne turystycznie to gminy, na terenie których znajdują się atrakcyjne turystycznie tereny, tj. w Powiecie Kościerskim – gminy Karsin i Kościerzyna.

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm., dalej: prawo budowlane.

w warunkach samowoli budowlanej, ponadto stwierdzono m.in., że w dwóch postępowaniach, w których zobowiązani nie wykonali nakazanej rozbiórki, a jedynie przystąpili do jej wykonania nie nałożono na nich grzywny celem przymuszenia, natomiast w trzech przypadkach nie zastosowano środka w postaci wykonania zastępczego, mimo sprawdzenia wykonania nakazu rozbiórki (w jednym przypadku – dwukrotnego, w dwóch – czterokrotnie) i stwierdzenia jego nie wykonania. Ponadto nierzetelność Inspektoratu w zakresie sprawnego podejmowania działań skutkowało nadmiernym w ocenie NIK wydłużeniem procesu doprowadzenia do rozbiórek obiektów budowlanych, ponieważ m.in. w pięciu sprawach, w których wydano postanowienia o wstrzymaniu budowy, postępowania zostały wszczęte po upływie od 7 do 132 dni od przeprowadzenia weryfikacji zasadności ich wszczęcia.

W okresie objętym kontrolą do Inspektoratu wpłynęły łącznie 163 skargi, wnioski oraz informacje sygnałne dotyczące legalności zabudowy na terenach atrakcyjnych turystycznie. Wobec wszystkich podjęto działania weryfikacyjne skutkiem czego 76 z ww. uznano za zasadne, wszczynając postępowania administracyjne dotyczące samowoli budowlanych. Jednak 11 z 19 objętych badaniem skarg nie zostały załatwione prawidłowo, ponieważ nie poinformowano zawiadamiających o nie załatwieniu sprawy w ciągu miesiąca ze wskazaniem nowego terminu jej załatwienia, co było niezgodne z art. 273 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵.

W ramach współdziałania z innymi organami i podmiotami przy realizacji zadań związanych z samowolami budowlanymi m.in. występowano do organu administracji architektoniczno-budowlanej o informacje na temat przyjętych zgłoszeń robót budowlanych, wydanych pozwoleń na budowę i je pozyskiwano, pozyskiwano z gmin informacje dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na temat właścicieli nieruchomości gruntowych, wieku obiektów budowlanych, na prośbę organu administracji architektoniczno-budowlanej Powiatu Kościerskiego uczestniczono w jednej kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Działania nadzoru budowlanego w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2025 Inspektor Powiatowy nie otrzymywał od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) i Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego (dalej: WINB) zaleceń dotyczących ujęcia w planach kontroli, kontroli dotyczących samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 319-333)

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm., dalej: KPA.

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.

Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że plany kontroli na lata 2020-2025 były sporządzane na podstawie zaleceń GINB i WINB, informacji sygnałnych niezrealizowanych w roku wpływu do Inspektoratu oraz własnej wiedzy na temat zabudowy w miejscach nieprzeznaczonych (zwłaszcza po nowelizacji ustawy w zakresie legalizacji uproszczonej), w szczególności dotyczącej nielegalnej zabudowy letniskowej w miejscach atrakcyjnych turystycznie. Plany kontroli na lata następne były tworzone przez cały rok poprzedzający przy udziale inspektorów nadzoru budowlanego poprzez wpisywanie do planu m.in. informacji sygnałnych dotyczących większego obszaru, a zrealizowanych tylko częściowo, anonimowych informacji sygnałnych, zaleceń przekazywanych przez WINB i GUNB, za wyjątkiem tych dotyczących zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia, które realizowano priorytetowo, a finalnie analizowanych przy udziale inspektorów PINB celem weryfikacji, czy nie przeoczono istotnych zagadnień lub terenów. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że liczba planowanych kontroli była w poszczególnych latach zależna od mocy przerobowych Inspektoratu związanych liczbą pracowników i z ich absencjami, planując kontrole brano pod uwagę ich prewencyjny charakter, informacje wynikające dla potencjalnym inwestorów m.in. o tym, że budowa na danym terenie nie była dozwolona, kolejną ważną kwestią przy planowaniu kontroli było doprowadzenie do wykonania nakazów rozbiórki, aby nie powstało poczucie bezkarności. Ponadto z wyjaśnień Inspektora wynikało, że w związku z nowelizacją prawa budowlanego dodatkowym czynnikiem branym pod uwagę przy planowaniu kontroli był wiek obiektów budowlanych, aby nie dopuścić do możliwości legalizacji obiektów w procedurze uproszczonej np. w przypadku obszarów z nielegalną zabudową i już wydanymi nakazami rozbiórki, w związku z czym te obszary musiały zostać objęte ponownymi kontrolami.

(akta kontroli str. 188-195, 319-333, 777-781, 1142-1149)

Plany kontroli na lata 2020-2025 nie były uzgadniane z właściwym miejscowo organem administracji architektoniczno-budowlanej oraz innymi organami kontrolnymi, o których mowa w art. 85 pkt 1 prawa budowlanego, co zostało opisane w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 188-195)

Planami kontroli objęto w:

- 2020 r. – kontrole budów prowadzonych na podstawie pozwoleń na budowę oraz kontrole placów zabaw i infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na terenie Gmin Lipusz i Dziemiany. W ww. planie kontroli nie ujęto kontroli na terenach atrakcyjnych turystycznie, w tym dotyczących samowoli budowlanych. Plan kontroli na 2020 r. został wykonany,
- 2021 r. – m.in. kontrole dotyczące przestrzegania przepisów w trakcie budowy, stanu technicznego obiektów gminnych i obiektów wielkopowierzchniowych, bezpieczeństwa placów zabaw oraz kontrole dotyczące legalności usytuowania obiektów budowlanych na terenie Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego oraz przy brzegach jezior, realizacji nakazu rozbiórki obiektów budowlanych (w wybranych losowo lokalizacjach). Plan kontroli nie został wykonany z uwagi na stan pandemii Covid-19,
- 2022 r. – kontrole prowadzonych budów, kontrole wykonania nakazów rozbiórki na terenie miejscowości Borsk, kontrole stanu technicznego obiektów

użyteczności publicznej (stadionów) na terenie Powiatu Kościerskiego, kontrole legalności zabudowy na terenie Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego (w miejscowości Wdzydze). Plan nie został wykonany w całości z uwagi na pandemię Covid-19 – w VI kwartale przeprowadzono kontrolę dwóch stadionów, – 2023 r. – m.in. kontrole stanu technicznego obiektów użyteczności publicznej, urzędów na budynkach mieszkalnych (instalacje fotowoltaiczne) oraz gminnych budynków mieszkalnych substandardowych⁷, legalności zabudowy, w tym na terenach atrakcyjnych turystycznie (cztery kontrole), realizacji nakazu rozbiórki obiektów budowlanych. Plan kontroli nie został zrealizowany w całości – nie przeprowadzono kontroli stanu technicznego instalacji fotowoltaicznych na budynkach mieszkalnych oraz gminnych budynków o warunkach substandardowych z powodu braków kadrowych,

– 2024 r. – pięć kontroli legalności zabudowy, w tym trzy na terenach atrakcyjnych turystycznie. Plan kontroli w zakresie legalności zabudowy na ww. terenach został zrealizowany,

– 2025 r. – m.in. kontrole przestrzegania przepisów w trakcie prowadzonych robót budowlanych, stanu technicznego obiektów budowlanych, realizacji nakazu rozbiórki i legalności zabudowy, w tym na terenach atrakcyjnych turystycznie.

W planach kontroli na lata 2021-2025 uwzględniono 18 kontroli dotyczących samowoli budowlanych, w tym 10 na terenach atrakcyjnych turystycznie. Ponadto w ww. planach uwzględniono kontrole realizacji nakazu rozbiórki obiektów budowlanych wzniesionych w warunkach samowoli budowlanej, w tym na terenach atrakcyjnych turystycznie. Rodzaje zaplanowanych kontroli związanych z samowolami budowlanymi na terenach atrakcyjnych turystycznie: w 2021 r. dwie z inicjatywy własnej, w 2022 r. – dwie z inicjatywy własnej, po jednej dotyczącej legalności zabudowy oraz wykonania nakazu rozbiórki, w 2023 r. – jedną w związku z informacją pozyskaną ze Starostwa Powiatowego w Kościerzynie, jedną w związku ze złożonym wnioskiem oraz jedną dotyczącą rozbiórki z inicjatywy własnej, w 2024 r. – jedna z inicjatywy własnej oraz dwie w związku ze złożonymi wnioskami, w 2025 r. – dwie w związku z wpływem wniosków o przeprowadzenie kontroli oraz jedną z inicjatywy własnej, która miała objąć 30 nieruchomości gruntowych w obrębie ewidencyjnym Borsk.

W 2020 r. przeprowadzono 29 kontroli (poza planem) dotyczących terenów atrakcyjnych turystycznie, w 2021 r. – 12 poza planem kontroli, w 2022 r. – 29 poza planem, w 2023 r. – dwie planowe i 45 poza planem, w 2024 r. – trzy planowe i 19 poza planem, w 2025 r. (do 30 czerwca) – przeprowadzono 73 kontrole na obszarze obrębu ewidencyjnego Borsk (w ramach przyjętych 30 do planu na 2025 r.) oraz osiem poza planem.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w 2021 r. i 2022 r. nie przeprowadzono kontroli planowych dotyczących w szczególności legalności zabudowy (mimo, że kontrole spoza planu zostały przeprowadzone) z uwagi na stan zagrożenia epidemicznego, zalecenia GINB dotyczące zminimalizowania ryzyka zachorowania oraz braki kadrowe związane z absencjami chorobowymi, dlatego też celem ograniczenia zagrożenia zdecydowano o rezygnacji z kontroli

⁷ Warunki mieszkaniowe spowodowane niskim stanem technicznym budynku, niedostatecznym wyposażeniem mieszkania w instalacje oraz jego nadmiernym zaludnieniem.

planowanych na rzecz tych poza planem, ponieważ rezygnacja z kontroli planowych nie była obciążona wpływem ewentualnych skarg.

(akta kontroli str. 576-616, 1142-1149)

Badanie przeprowadzone na próbie 15 z 220 kontroli, przeprowadzonych w latach objętych kontrolą NIK, dotyczących samowoli budowlanych w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie wykazało, że:

- w wyniku 12 przeprowadzonych kontroli stwierdzono wzniesienie obiektów budowlanych w warunkach samowoli budowlanej,
- w trzech przypadkach⁸ nie stwierdzono samowolnego wzniesienia obiektów budowlanych, w tym w jednym⁹ na podstawie uzyskanej od Starosty informacji o zgłoszeniu robót budowlanych, a dwóch¹⁰ w wyniku weryfikacji w terenie,
- w jednej sprawie w wyniku przeprowadzenia powtórnej kontroli¹¹ wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie legalności posadowienia przyczepy kempingowej, która jak wynikało z wyjaśnień Inspektora Powiatowego uznano za pojazd, ponieważ na wezwanie właściciel przedstawił dowód rejestracyjny, a w związku z rozbieżnością między danymi w dowodzie rejestracyjnym, a modelem przyczepy kempingowej przeprowadzono ponowną kontrolę i wszczęto postępowanie. W przypadku jednej kontroli¹² zlokalizowane na działce przyczepy kempingowe nie zostały zakwalifikowane jako posadowione samowolnie, co opisano szerzej w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w 14 przypadkach ustalenia stanu faktycznego dokonywane były w oparciu o weryfikację w terenie, a w jednym – podczas weryfikacji w terenie treści anonimowego wniosku oraz w oparciu o informacje pozyskane ze Starostwa Powiatowego na temat zgłoszenia robót budowlanych,
- w trzech przypadkach, w których właściciele złożyli oświadczenia dotyczące wieku nieruchomości, były one weryfikowane w zasobach archiwalnych na stronie geoportal.gov.pl,
- stan faktyczny udokumentowano w sporządzonych protokołach z kontroli do których załączano zdjęcia, szkice obiektów i wycinki z map terenu (w 14 przypadkach), a w jednym – notatką służbową ze zdjęciem,
- w ramach ww. działań nie stwierdzono okoliczności uzasadniających wznowienie postępowania lub unieważnienie decyzji wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej,
- o wynikach kontroli (art. 85 pkt 2 prawa budowlanego), w których wykryto samowole budowlane informowano Starostwo Powiatowe, właściwe terytorialnie gminy w wydanych i kierowanych do nich m.in. postanowieniach o wstrzymaniu robót budowlanych, decyzjach nakazujących rozbiórkę,

⁸ Tj. PINB.77.40.8.2020, PINB.5141.2021, PINB.5141.55.2022.

⁹ Tj. PINB.5141.55.2022.

¹⁰ Tj. PINB.7740.8.2020, PINB.5141.15.2021.

¹¹ Tj. PINB.5141.32.2023.

¹² Tj. PINB.5141.45.2022.

w pismach wysyłanych w celu uzyskania pomocy w ustaleniu wieku obiektów budowlanych.

W objętych ww. badaniami sprawach współdziałano:

- ze Starostwem Powiatowym w Kościerzynie w celu ustalenia właścicieli nieruchomości (w 14 przypadkach) oraz w celu pozyskania informacji na temat zgłoszenia robót budowlanych (w jednym przypadku),
- w jednym postępowaniu z Prokuraturą Rejonową w Kościerzynie i Komendą Powiatową Policji w Kościerzynie w związku z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania administracyjnego dotyczącego samowoli budowlanej,
- w dwóch przypadkach w celu ustalenia wieku obiektów wystąpiono do Urzędu Gminy w Kościerzynie i Karsinie oraz Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego.

(akta kontroli str. 125-187a, 536-575, 1142-1149, 1370-1400, 1401-1699)

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) na terenach atrakcyjnych turystycznie przeprowadzono odpowiednio: siedem, dwie, 11, 15, 37 i 11 kontroli obowiązkowych, o których mowa w art. 59a ust. 1 prawa budowlanego¹³, a nieprawidłowości, o których mowa w art. 59a ust. 2 ww. ustawy stwierdzono w trzech przypadkach w 2020 r., po jednym przypadku w latach 2022-2023, w trzech w 2024 r. oraz w sześciu w 2025 r.

Badanie próby 13¹⁴ przeprowadzonych kontroli obowiązkowych, w wyniku których stwierdzono ww. nieprawidłowości wykazało, że:

- ustalenia stanu faktycznego w zakresie 10¹⁵ kontroli obowiązkowych zostały zawarte w protokołach z kontroli sporządzonych na wzorze określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 15 września 2021 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹⁶, natomiast trzech¹⁷ na wzorze stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹⁸,
- 11¹⁹ kontroli zostało przeprowadzonych przez upoważnione osoby zatrudnione w PINB (tj. inspektorów nadzoru budowlanego) posiadających uprawnienia budowlane, natomiast jedna²⁰ została przeprowadzona przez pracownika Inspektoratu nieposiadającego uprawnień budowlanych oraz Inspektora Powiatowego, który w latach 2020-2025²¹ był zawieszony w prawach członka właściwej okręgowej izby inżynierów budownictwa, co było niezgodne z art. 59e prawa budowlanego, co opisano w pkt 3 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w wyniku 11 przeprowadzonych kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, o których mowa w art. 59a ust. 2 prawa budowlanego nie

¹³ Obowiązkowa kontrola budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym, przeprowadzana przez organ nadzoru budowlanego, na wezwanie inwestora.

¹⁴ Według stanu na 21 maja 2025 r.

¹⁵ Przeprowadzone w okresie od 27 października 2022 r. do 17 kwietnia 2025 r.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1719.

¹⁷ Przeprowadzone 12 marca 2020 r., 22 stycznia 2020 r. oraz 22 lipca 2020 r.

¹⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 132 poz. 1231.

¹⁹ Tj. przeprowadzone 22 stycznia 2020 r., 12 marca 2020 r., 20 grudnia 2023 r., 13 grudnia 2024 r., 5 grudnia 2024 r., 4 listopada 2024 r., 17 kwietnia 2025 r., 14 lutego 2025 r., 12 lutego 2025 r. oraz dwie – 31 marca 2025 r.

²⁰ Tj. przeprowadzona 22 lipca 2020 r.

²¹ Według stanu na 4 czerwca 2025 r.

naliczono kar na podstawie art. 59f ww. ustawy, ponieważ zmiany zostały zakwalifikowane przez projektantów jako nieistotne odstępianie od projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego i udokumentowane, co było zgodne z art. 36a ust. 6 prawa budowlanego, tj. w formie rysunkowej i opisu, natomiast w dwóch przypadkach nie naliczono ww. kar w łącznej wysokości 37,5 tys. zł mimo, że zmiany nie zostały udokumentowane zgodnie z art. 36a ust. 6 ww. ustawy, co opisano szerzej w pkt 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

– 12 z 13 sporządzonych protokołów z przeprowadzenia kontroli obowiązkowych zostało przekazanych organom wyższego stopnia zgodnie z art. 59d ust. 1a prawa budowlanego, jeden²² – nie został przekazanych zgodnie z art. 59d ust. 1 i 1a ww. ustawy, co zostało opisane w pkt 5 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że samowole budowlane wykrywano w wyniku wpływających do Inspektoratu informacji sygnałnych, wniosków o przeprowadzenie kontroli od podmiotów tj. Wdzydzki Park Krajobrazowy, a także w wyniku działań własnych podejmowanych w związku z posiadaną przez inspektorów PINB wiedzą na temat nielegalnej zabudowy letniskowej na terenie Powiatu, w szczególności w miejscach atrakcyjnych turystycznie.

(akta kontroli str. 125-187a, 284-315, 627-730, 1318-1369, 1700-1808)

Na podstawie informacji pozyskanych przez NIK ze Starostwa Powiatowego w Kościerzynie oraz ofototomap dostępnych w Systemie Informacji Przestrzennej Powiatu Kościerskiego ustalono, że na terenie działek nr²³:

- 1, w gminie Karsin znajdowało się 50 obiektów [...] ²⁴, a począwszy od 2004 r. w Starostwie nie odnotowano spraw dotyczących wydania pozwolenia na budowę i przyjęcia zgłoszenia robót budowlanych,
- 2, w gminie Karsin znajdowało się 60 obiektów [...] ²⁵, a począwszy od 2004 r. w Starostwie nie odnotowano spraw dotyczących wydania pozwolenia na budowę i przyjęcia zgłoszenia robót budowlanych,
- 3, w gminie Karsin znajdowało się 20 obiektów [...] ²⁶, a w Starostwie Powiatowym odnotowano przyjęcie zgłoszenia robót budowlanych dotyczących sześciu budynków rekreacji indywidualnej,
- 4, w gminie Karsin znajdowało się pięć obiektów (w tym przyczepy kempingowe), a począwszy od 2004 r. w Starostwie nie odnotowano spraw dotyczących wydania pozwolenia na budowę i przyjęcia zgłoszenia robót budowlanych,
- 5, w gminie Karsin znajdowało się pięć obiektów (w tym jeden zaewidencjonowany jako mieszkalny, a jeden jako gospodarczy), a począwszy od 2004 r. w Starostwie nie odnotowano spraw dotyczących wydania pozwolenia na budowę i przyjęcia zgłoszenia robót budowlanych (poza siecią elektroenergetyczną),

²² Z kontroli obowiązkowej przeprowadzonej 22 lipca 2020 r.

²³ Według kolejności wskazanej piśmie NIK z 6 sierpnia 2025 r. skierowanym do Inspektora Powiatowego.

²⁴ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) ze względu na prywatność osoby fizycznej. Wyłączenia dokonała Katarzyna Soroka-Zamojska – doradca prawny w NIK Pomorskiej Delegaturze w Gdańsku.

²⁵ Jak w przypisie 24.

²⁶ Jak w przypisie 24.

- 6, w gminie Karsin znajdowało się 37 obiektów (w tym przyczepy kempingowe), podczas gdy Starosta przed 2020 r. wydał pozwolenie na budowę [...] ²⁷ a w 2024 r. – [...] ²⁸,
- 7, w gminie Karsin znajdowały się dwa obiekty, dla których wydano pozwolenie na budowę budynku letniskowego oraz zgłoszenie budowy wiaty,
- 8, w gminie Kościerzyna znajdowało się 60 obiektów [...] ²⁹, podczas gdy Starosta Kościerski wydał pozwolenie na budowę siedmiu budynków letniskowych oraz przyjął trzy zgłoszenia robót budowlanych [...] ³⁰,
- 9, w gminie Kościerzyna znajdowało się siedem obiektów, podczas gdy Starosta Kościerski nie wydał pozwolenia na budowę i nie przyjął zgłoszeń robót budowlanych,
- 10, w gminie Kościerzyna znajdowało się 40 obiektów, w tym 29 zaewidencjonowanych, podczas gdy przed 2020 r. wydano pozwolenie m.in. na [...] ³¹,
- 11, w gminie Kościerzyna znajdowało się 21 obiektów, podczas gdy Starosta Kościerski wydał łącznie siedem pozwoleń na przebudowę, odbudowę i rozbudowę budynków,
- 12, w gminie Kościerzyna znajdowało się 20 obiektów, w tym jeden zaewidencjonowany, a Starosta Kościerski począwszy od 2004 r. nie wydawał pozwoleń na budowę i nie przyjął zgłoszeń robót budowlanych,
- 13, w gminie Kościerzyna znajdowało się 11 obiektów, w tym jeden zaewidencjonowany jako mieszkalny, a jeden jako niemieszkalny, a Starosta Kościerski wydał pozwolenie na budowę instalacji gazowej do budynku mieszkalnego,
- 14, w gminie Kościerzyna znajdowało się pięć obiektów, a Starosta Kościerski począwszy od 2004 r. nie wydał pozwolenia na budowę oraz nie przyjął zgłoszenia robót budowlanych,
- 15, w gminie Kościerzyna znajdowało się 12 obiektów, w tym dwa zaewidencjonowane jako niemieszkalne podczas, gdy Starosta Kościerski począwszy od 2004 r. nie wydał pozwolenia na budowę oraz nie przyjął zgłoszenia robót budowlanych.

Z wyjaśnień Inspektora Powiatowego wynikało m.in., że w przypadku działek nr:

- 1, 2 – w latach 2020-2025 nie prowadzono postępowań związanych z wydaniem pozwolenia na użytkowanie jak i kontrolnych,
- 3 – prowadzone były czynności zmierzające do przeprowadzenia kontroli, tj. ustalano właściciela nieruchomości,
- 4 - nie prowadzono postępowań związanych z wydaniem pozwolenia na użytkowanie jak i kontrolnych, ale w związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi w tym rejonie, kontrola zostanie przeprowadzona w tym roku,
- 5 – przed 2020 r. na działce stanowiącej siedlisko rolnicze przeprowadzono pięć postępowań kontrolnych, w wyniku których w trzech przypadkach umorzono postępowania z uwagi na rozbiórkę obiektów, w dwóch wszczęto postępowania z uwagi na przeniesienie własności obiektu, w latach 2020-2025

²⁷ Jak w przypisie 24.

²⁸ Jak w przypisie 24.

²⁹ Jak w przypisie 24.

³⁰ Jak w przypisie 24.

³¹ Jak w przypisie 24.

nie była ona przedmiotem czynności kontrolnych, ale w związku z powstaniem nowej zabudowy zostanie ujęta w planie kontroli na 2026 r.,

- 6 – w latach 2020-2025 nie prowadzono postępowań kontrolnych, natomiast przed 2020 r. przyjęto zgłoszenie zakończenia budowy [...] ³²,
- 7 – przed 2020 r. była ona przedmiotem prowadzonych postępowań, w wyniku, których doprowadzono do usunięcia obiektów budowlanych,
- 8 – w 2020 r. prowadzono postępowanie w sprawie legalności zabudowy, w wyniku którego siedem obiektów budowlanych (domków typu holenderskiego) objętych czynnościami kontrolnymi zostało rozebranych, pozostała zabudowa znajdująca się na działce nie była sprawdzana, w latach 2020-2025 nie podejmowano czynności kontrolnych dotyczących zabudowy,
- 9 – w latach 2020-2025 nie prowadzono postępowań związanych z wydaniem pozwolenia na użytkowanie jak i kontrolnych, a istniejąca na działce zabudowa była typowa dla ośrodków wypoczynkowych powstających w latach siedemdziesiątych,
- 10, 11 – nie prowadzono postępowań dotyczących legalności zabudowy, na terenie działek były prowadzone kontrole związane z odbiorami budynków,
- 12 – zabudowa działki w latach 2020-2025 nie była przedmiotem czynności kontrolnych w sprawie potencjalnych samowoli budowlanych,
- 13 – zabudowa działki w latach 2020-2025 nie była przedmiotem czynności kontrolnych w sprawie potencjalnych samowoli budowlanych, nie wszczęto i nie prowadzono żadnych postępowań,
- 14 – zabudowa działki w latach 2020-2025 nie była przedmiotem działań kontrolnych,
- 15 – w 2024 r. przeprowadzono dwa postępowania, tj. legalizacji uproszczonej oraz drugie zakończone rozbiórką obiektu.

Brak działań ukierunkowanych na wykrywanie samowoli budowlanych w latach 2020-2025 dotyczących zabudowy działek nr 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 i 15 został opisany w pkt 6 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 3-11, 777-922)

Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że w ramach poza kontrolnych działań w zakresie przeciwdziałania samowolom budowlanym:

- w 2023 r. był członkiem zespołu roboczego, do zadań którego należało opracowanie działań prewencyjnych mających na celu zwiększenie świadomości społecznej dotyczącej samowoli budowlanych,
- udzielał prasie informacji na temat przeprowadzonych 2024 r. kontroli z zakresu m.in. legalności zabudowy, liczby wykrytych samowoli budowlanych i decyzji nakazujących rozbiórki obiektów budowlanych, a w 2022 r. – liczby wydanych nakazów rozbiórki, liczby zalegalizowanych samowoli budowlanych i informacji na temat procedur legalizacyjnych.

(akta kontroli str. 188-227)

2. W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) wydano łącznie 183, w tym odpowiednio sześć, cztery, 59, 52, 13 i 49 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych dotyczących samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie. W związku z wydanymi postanowieniami wpłynęło 29 zażaleń, z tego w 2021 r. –

³² Jak w przypisie 24.

jedno, w 2022 r. – pięć, w 2023 r. – osiem, w 2024 r. – trzy oraz 12 w 2025 r. W 102 postępowaniach złożono wnioski o legalizację obiektów budowlanych, z tego w 2020 r. - trzy, 2021 r. - jeden, w 2022 r. - 39, 2023 r. - 36, w 2024 r. - 11 oraz 12 w 2025 r. Sześć postępowań zostało umorzonych z uwagi na dokonanie rozbiórki obiektów budowlanych, z tego trzy w 2022 r., dwa w 2023 r., jedno w 2024 r. Według stanu na 30 czerwca 2025 r. 160 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych stało się ostatecznych.

(akta kontroli str. 228-283)

Badanie przeprowadzone na próbie 10 postępowań, w których wydano postanowienia o wstrzymaniu budowy na terenach atrakcyjnych turystycznie (na podstawie art. 48 ust. 3 prawa budowlanego) w związku ze stwierdzeniem samowoli budowlanych wykazało, że:

- informacje o potencjalnej samowoli budowlanej uzyskano w wyniku: anonimowej informacji sygnałnej (jedna³³), wniosków od innych organów i podmiotów, tj. Gminy Kościerzyna (jeden³⁴), Gminy Karsin (jeden³⁵), Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego (trzy³⁶), Starosty Kościerskiego (dwa³⁷) oraz działań własnych (dwa³⁸),
- ustalając stan faktyczny: w 10 objętych badaniem postępowaniach przeprowadzono kontrole, ponadto w ośmiu z nich – pozyskano wypis wykazu podmiotów i działek, w jednym – wypis dla jednostki rejestrowej, w ośmiu dokonano ustaleń w zakresie objęcia działek miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: mpzp), w jednym – we współpracy z Wdzydzkim Parkiem Krajobrazowym ustalano wiek obiektu budowlanego,
- postanowienia o wstrzymaniu budowy zostały wydane po upływie od 22 dni do 220 dni od pozyskania informacji o potencjalnej samowoli budowlanej, z tego w pięciu sprawach³⁹ wszczęcie postępowań z urzędu następowało po upływie od 7 do 132 dni od przeprowadzenia weryfikacji zasadności wszczęcia postępowania, co zostało opisane w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- wydane postanowienia zawierały informacje, o których mowa w art. 48 ust. 3 prawa budowlanego, za wyjątkiem postanowienia wydanego 30 lipca 2020 r., w którym nie ustalono wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń budowy, co było niezgodne z art. 48 ust. 3⁴⁰ prawa budowlanego⁴¹, co opisano w pkt 8 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- ww. postanowienia zostały przekazane do wiadomości Starosty Kościerskiego zgodnie z art. 84 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 228-283, 1033-1063, 1809-2023)

³³ Data wpływu: 10 czerwca 2020 r.

³⁴ Data wpływu: 22 kwietnia 2021 r.

³⁵ Data wpływu: 22 lutego 2022 r.

³⁶ Data wpływu: 14 stycznia 2022 r., 14 czerwca 2022 r. i 23 czerwca 2022 r.

³⁷ Data wpływu: 9 listopada 2023 r.

³⁸ Data pozyskania informacji: 13 czerwca 2024 r. i 27 marca 2025 r.

³⁹ Tj. PINB.5161.207.202, PINB.5140.12.2024, PINB.5140.10.2024, PINB.5140.96.2024, PINB.5140.33.2025.

⁴⁰ Brzmienie obowiązujące do 18 września 2020 r.

⁴¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.

Liczba prowadzonych postępowań dotyczących legalizacji obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie w latach 2020-2025 (do 30 czerwca) wyniosła 732, w tym w 2020 r. wszczęto 23 postępowania, w 2021 r. – 52, w 2022 r. – 193, w 2023 r. – 268, w 2024 r. – 102 oraz 94 w 2025 r. Żadne z ww. postępowań nie było prowadzone na podstawie ustawy covidowej⁴². Wszczęcie ww. postępowań nastąpiło na skutek: inicjatywy własnej – 76 przypadków, informacji sygnałnych – 69 przypadków, na wniosek właściciela – 410 przypadków, na wniosek innych podmiotów i organów – 177 przypadków (w tym: Gminy Karsin – siedem, Gminy Kościerzyna – 29, Komendy Powiatowej Policji – pięć, Starosty Kościerskiego – pięć, Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego – 131). Legalizacja samowoli budowlanej na terenach atrakcyjnych turystycznie nie była możliwa w 8 przypadkach z powodu niezgodności obiektu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy, a w jednym odmówiono wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 358-535)

Badanie przeprowadzone na próbie 10 wybranych celowo postępowań legalizacyjnych obiektów zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie wykazało, że:

- siedem z 10 postępowań zostało wszczętych z urzędu (w związku ze stwierdzeniem zasadności wydania postanowienia o wstrzymaniu budowy), a trzy w związku ze złożeniem wniosków przez właścicieli obiektów budowlanych,
- we wszystkich postępowaniach wydano postanowienia o wstrzymaniu budowy, w których poinformowano o możliwości złożenia wniosku o legalizację zgodnie z art. 48 ust. 3 prawa budowlanego w terminie 30 dni od otrzymania ww. postanowienia, zgodnie z art. 49a ust. ww. ustawy,
- w dwóch postępowaniach⁴³ strony nie złożyły w terminie wniosku o legalizację, w związku z czym wydano decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów budowlanych, od których strony się odwołały i wniosły o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o legalizację, decyzją WINB zaskarżone decyzje zostały uchylone, a Powiatowy Inspektor przywrócił termin do złożenia ww. wniosków,
- w jednym postępowaniu⁴⁴ strona złożyła zażalenie na postanowienie o wstrzymaniu budowy, które zostało przez WINB uchylone w zakresie terminu złożenia wniosku o legalizację – wskazano nowy termin złożenia ww. wniosku,
- we wszystkich objętych badaniem postępowaniach wydano postanowienia o nałożeniu obowiązku przedłożenia dokumentów legalizacyjnych wymaganych zgodnie z art. 48b ust. 3 prawa budowlanego w terminie zgodnym z art. 48b ust. 1 ww. ustawy, tj. nie krótszym niż 60 dni – wyznaczono terminy złożenia ww. dokumentów wynoszące od 70 dni do 130 dni,
- w jednym postępowaniu⁴⁵ postanowienie o ustaleniu opłaty legalizacyjnej zostało wydane po upływie 104 dni od wpływu do Inspektoratu dokumentów,

⁴² Tj. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2020 r. poz. 374.

⁴³ PINB.5161.16.2022, PINB.5161.17.2022.

⁴⁴ PINB.5161.91.2022.

⁴⁵ PINB.7744.54.2020.

o których mowa w art. 48b ust. 3 prawa budowlanego, co było niezgodne z art. 35 § 2 KPA i zostało opisane w pkt 9 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

- w jednym postępowaniu⁴⁶ dokumenty, o których mowa w art. 48b ust. 3 prawa budowlanego zostały złożone dzień po upływie terminu wyznaczonego zgodnie z art. 48b ust. 1 ww. ustawy, co zostało opisane w pkt 10 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

- w jednym postępowaniu⁴⁷ decyzja legalizacyjna została wydana dla obiektu gospodarczego na podstawie oświadczenia właścicieli, natomiast na dokumentacji fotograficznej z przeprowadzonej kontroli przedmiotowy obiekt był wyposażony m.in. w drzwi tarasowe. Z wyjaśnień Inspektora Powiatowego wynikało, że przeprowadzający kontrolę przyjęli oświadczenie właścicieli deklarujących sposób użytkowania obiektu, a postępowanie prowadzono dla budynku gospodarczego zgodnie ze złożoną dokumentacją, a na etapie kontroli inspektorzy nie określili sposobu jego użytkowania, gdyż budynek był w stanie surowym zamkniętym. Ponadto Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że zostanie przeprowadzona kontrola dotycząca sposobu użytkowania budynku.

W ocenie NIK szczególnej uwagi wymagają przypadki, w których wnoszone są budynki gospodarcze, których charakter wskazuje, że ich faktycznym przeznaczeniem jest wykorzystanie na inne cele, np. rekreacyjne,

- po uiszczeniu opłat, o których mowa w art. 49d ust. 1 pkt 2 lit. a prawa budowlanego wydano dziewięć decyzji o legalizacji, w tym po dwie na podstawie art. 49 ust. 4 i 5⁴⁸ i art. 49 ust. 4 pkt 1⁴⁹ prawa budowlanego oraz pięć⁵⁰ na podstawie art. 49 ust. 4 ww. ustawy, natomiast w jednym postępowaniu⁵¹ nie wydano decyzji o legalizacji obiektu budowlanego, a jedynie zaświadczenie na wniosek inwestora, co było niezgodne z art. 49 ust. 4 prawa budowlanego, co opisano w pkt 11 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

- w dwóch⁵² z dziewięciu ww. postępowań zalegalizowano dwa istniejące obiekty budowlane, które spełniały wymagania wynikające z przeznaczenia terenu określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁵³ i mimo, że nie spełniały wymagań ww. planu w zakresie parametrów dachów, to zgodnie z § 8 pkt 2 ww. planu, jeśli były to istniejące budynki o funkcji dopuszczonej planem, których gabaryty bądź lokalizacja na działce wykaczały poza parametry ustalone w planie, uznano je za zgodne z planem i dopuszczono ich dalsze użytkowanie,

- w dwóch⁵⁴ z dziewięciu ww. postępowań, w których wydano decyzje o legalizacji obiektów budowlanych oraz w drodze postanowienia ustalono wysokość opłaty legalizacyjnej – nie sprawdzono kompletności dokumentów

⁴⁶ Tj. PINB.5161.9.2022.

⁴⁷ Tj. PINB.5161.253.2022, obiekt znajdował się na działce w gminie Karsin, działka nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy.

⁴⁸ W związku z brzmieniem przepisu obowiązującym do 9 sierpnia 2022 r., dotyczy decyzji w postępowaniach nr: PINB.5161.81.202, PINB.5161.9.2022.

⁴⁹ Tj. PINB.5161.139.2023, PINB.5161.114.2024.

⁵⁰ Tj. PINB.5161.: 253.2022, 16.2022, 17.2022, 143.2023.

⁵¹ Tj. PINB.7744.54.2020, które zostało wszczęte 23 listopada 2020 r., a kontrola poprzedzająca jego wszczęcie została przeprowadzona 16 listopada 2020 r.

⁵² Tj. PINB.5161.: 16.2022, 17.2022.

⁵³ Przyjętego uchwałą Rady Gminy Kościerzyna nr IX/445/18 z dnia 17 października 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu ewidencyjnego Rybaki w gminie Kościerzyna z wyłączeniem działek geodezyjnych numer: 25/16, 30/1, 30/2, 424, 425, 426, 438, 439, 440/1, 440/2 i 440/3.

⁵⁴ Tj. PINB.5161.: 81.2021, 9.2022.

legalizacyjnych zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 1 i zalegalizowano dwa obiekty budowlane, które w zakresie parametrów dachów nie były zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Kościerzyna, co zostało opisane w pkt 12 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

- kopie ww. dziewięciu wydanych decyzji zostały przekazane Staroście Kościerskiemu zgodnie z art. 84 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego,
- kopie postanowień o wstrzymaniu budowy oraz nałożeniu obowiązku przedłożenia dokumentów legalizacyjnych wydane we wszystkich postępowaniach objętych badaniem zostały przekazane Staroście Kościerskiemu, natomiast kopie postanowień o ustaleniu opłaty, o której mowa w art. 49d prawa budowlanego, nie zostały przekazane Staroście Kościerskiemu, co było niezgodne z art. 84 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy i zostało opisane w pkt 13 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

(akta kontroli str. 316-318, 627-730, 777-922, 1001-1032, 2033-2746)

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) prowadzono 567 uproszczonych postępowań legalizacyjnych, tj. na podstawie art. 49i prawa budowlanego, w tym w 2020 r. – 10, w 2021 r. – 64, w 2022 r. – 152, w 2023 r. – 219, w 2024 r. – 110 oraz 12 w 2025 r.

(akta kontroli str. 358-535)

Badanie przeprowadzone na próbie 10 wybranych celowo postępowań legalizacyjnych prowadzonych w procedurze uproszczonej (zakończonych wydaniem decyzji o legalizacji na podstawie art. 49i ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego) dotyczących obiektów zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie wykazało, że:

- postępowania od wpływu wniosku o legalizację obiektu budowlanego (tj. od wszczęcia postępowania) do wydania decyzji o legalizacji były prowadzone od 77 dni do 171 dni,
- w jednym postępowaniu⁵⁵ decyzja legalizująca i zezwalająca na użytkowanie obiektów budowlanych została wydana po 101 dniach od złożenia kompletu wymaganych dokumentów, co było niezgodne z art. 35 § 2 KPA i zostało opisane w pkt 9 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w dwóch postępowaniach⁵⁶ zawiadomienia o wszczęciu postępowania i postanowienia nakładające obowiązek przedłożenia wymaganych dokumentów zostały wydane po 99 i 113 dniach od wpływu wniosków o legalizację, co było niezgodne z 35 § 3 KPA i zostało opisane w pkt 9 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- we wszystkich objętych badaniem przypadkach w drodze postanowienia na wszystkich wnioskodawców nałożono obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych, o których mowa w art. 49g ust. 2 prawa budowlanego w terminach zgodnych z art. 49g ust. 1 ww. ustawy, tj. od 60 do 80 dni od doręczenia postanowienia,
- we wszystkich 10 postępowaniach terminowo złożono kompletne dokumenty legalizacyjne, a z przedłożonych ekspertyz technicznych wynikało, że stan techniczny obiektów nie stwarzał zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz

⁵⁵ Tj. PINB.7744.56.2020.

⁵⁶ Tj. odpowiednio PINB.5161.6.2023, PINB.5161.152.2023.

pozwalal na ich bezpieczne uzytkowanie zgodnie dotychczasowym sposobem uzytkowania, co bylo zgodne z art. 49h prawa budowlanego,

- we wszystkich postepowaniach na podstawie art. 49i ust. 1 pkt 1 i ust. 2 prawa budowlanego wydano decyzje legalizujace i zezwalajace na uzytkowanie obiektow budowlanych,
- kopia jednej⁵⁷ z 10 wydanych decyzji o legalizacji obiektow budowlanych nie zostala przekazane Starosci Koscierskiemu, co bylo niezgodne z art. 84 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego i zostalo opisane w pkt 13 sekcji Stwierdzone nieprawidlowosci,
- przekazanie Starosci Koscierskiemu kopii dwuch⁵⁸ z 10 wydanych decyzji o legalizacji obiektow budowlanych nie zostalo udokumentowane i zostalo opisane w pkt 14 sekcji Stwierdzone nieprawidlowosci.

(akta kontroli str. 1033-1063, 2747-3033)

Wedlug stanu na 30 czerwca 2025 r. na podstawie art. 49e prawa budowlanego, w okresie objety kontrola, wydano laczenie 61 decyzji nakazujacych rozbiorkę obiektow budowlanych znajdujacych sie na terenach atrakcyjnych turystycznie, w tym w 2021 r. – dwie, z tego jedna w zwiazku z nie zalozeniem dokumentacji legalizacyjnej i jednym, w ktorym nie zalożono wniosku o legalizację, w 2022 r. – 16, z tego w zwiazku z jednym przypadkiem, w ktorym nie zalożono dokumentacji legalizacyjnej, dwoma, w ktorych wycofano wniosek o legalizację oraz 13, w ktorych nie zalożono wniosku o legalizację, w 2023 r. – 24, z tego w zwiazku z 12 przypadkami, w ktorych nie zalożono dokumentacji legalizacyjnej oraz 12, w ktorych nie zalożono wniosku o legalizację, w 2024 r. – 15, z tego w zwiazku z jednym przypadkiem, w ktorym obiekt budowlany byl niezgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, osmioma przypadkami, w ktorych nie zalożono dokumentacji legalizacyjnej oraz szescioma, w ktorych nie zalożono wniosku o legalizację, w 2025 r. – cztery w zwiazku z nie zalozeniem dokumentow legalizacyjnych. Ponadto w latach 2022-2024 wydano odpowiednio dwie, trzy i jedna decyzje nakazujaca rozbiorkę obiektu budowlanego zlokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie w zwiazku z nie zalozeniem dokumentow legalizacyjnych.

(akta kontroli str. 334-350)

Badanie przeprowadzone na próbie wybranych w sposob celowy 10 decyzji nakazujacych rozbiorkę obiektow budowlanych wykazalo, ze:

- jedna decyzje⁵⁹ wydano na podstawie art. 48 ust. 1 prawa budowlanego⁶⁰, sześć⁶¹ na podstawie art. 49e⁶² pkt 1 prawa budowlanego (nie zalożono wniosku o legalizację w wyznaczonym terminie), jedna⁶³ na podstawie art. 49e pkt 2 ww. ustawy (wycofano wniosek o legalizację) oraz dwie⁶⁴ na podstawie art. 49e pkt 3 prawa budowlanego (nie przedložono dokumentow legalizacyjnych w wyznaczonym terminie),

⁵⁷ Tj. w postepowaniach PINB.5161.10.2021.

⁵⁸ Tj. w postepowaniach nr PINB.7744.56.2020, PINB.5161.21.2021.

⁵⁹ PINB.7744.17.2020.

⁶⁰ W brzmieniu obowiazujacym do 18 wrzesnia 2020 r.

⁶¹ PINB.5161.: 78.2021, 74.2022, 177.2022, .88.2023, PINB.5140.: 115.2024, 116.2024.

⁶² W brzmieniu obowiazujacym od 19 wrzesnia 2020 r.

⁶³ PINB.5161.58.2022.

⁶⁴ PINB.5140.199.2023, PINB.5161.82.2022.

- ww. decyzje zostały wydane po upływie od 43 dni do 196 dni od wszczęcia postępowań (tj. zawiadomienia stron postępowania)⁶⁵, z tego w pięciu postępowaniach decyzje zostały wydane po upływie od 10 do 26 dni⁶⁶ od upływu terminu na m.in. wypowiedzenie się stron co do zebranych materiałów dowodowych, o którym mowa w art. 10 § 1 KPA, w tym w jednym postępowaniu⁶⁷ takie zawiadomienie zostało wydane po 102 dniach od upływu określonego terminu na złożenie wniosku o legalizację, co było niezgodne z art. 35 § 2 KPA i zostało opisane w pkt 9 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- wydane decyzje zawierały wymagane elementy, o których mowa w art. 107 § 1 i § 3 KPA,
- przekazanie Staroście Kościerskiemu kopii jednej⁶⁸ z 10 decyzji objętych badaniem nie zostało udokumentowane, co opisano w pkt 14 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- siedem decyzji zostało wykonanych, tj. obiekty zostały rozebrane przez właścicieli, w dwóch postępowaniach zaplanowano przeprowadzenie kontroli sprawdzającej realizację nakazu rozbiórki, w jednym postępowaniu 12 maja 2025 r. do Inspektoratu wpłynęła informacja o uprawomocnieniu decyzji WINB w związku z odwołaniem wniesionym od decyzji nakazującej rozbiórkę. Jak wynikało z wyjaśnień Inspektora Powiatowego w ww. sprawie wobec inwestora wydano kilka decyzji, których realizacja zostanie skontrolowana po zwrocie wszystkich akt przez WINB,
- w dwóch sprawach⁶⁹ sprawdzenie wykonania nakazu rozbiórki zostało przeprowadzone po upływie 356 dni i 1221 dni od odbioru decyzji przez strony, w jednej sprawie⁷⁰ kontrola została zaplanowana na 4 lipca 2025 r., tj. po upływie 500 dni od odbioru przez stronę decyzji, w jednej sprawie⁷¹ po weryfikacji w terenie wykonania nakazu rozbiórki, kontrolę jej wykonania zaplanowano po upływie 160 dni od stwierdzenia, że obiekt nie został rozebrany, co zostało opisane w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- w jednej sprawie⁷², mimo przeprowadzenia dwóch kontroli oraz wizji w terenie, podczas których stwierdzono, że obiekt nie został rozebrany, na prośbę strony wyznaczono kolejny termin przeprowadzenia kontroli, tj. na 24 lipca 2025 r., podczas gdy decyzja nakazująca rozbiórkę została odebrana przez stronę 21 grudnia 2022 r., czyli na 946 dni przed zaplanowanym trzecim terminem kontroli, co zostało opisane w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

⁶⁵ W postępowaniu PINB.7744.17.2020 – po upływie 151 dni, PINB.5161.78.2021 – 80 dni, PINB.5161.58.2022 – 164 dni, PINB.5161.74.2022 – 74 dni, PINB.5161.177.2022 – 43 dni, PINB.5161.88.2023 – 56 dni, PINB.5140.199.2023 – 154 dni, PINB.5161.82.2022 – 196 dni, PINB.5140.115.2024 – 84 dni, PINB.5140.116.2024 – 84 dni.

⁶⁶ Tj. w postępowaniu PINB.7744.78.2021 po 26 dniach, PINB.5161.88.2023 – po 16 dniach, PINB.5140.199.2023 – po 12 dniach oraz PINB.5140.115.2024 i PINB.5140.116.2024 – po 10 dniach.

⁶⁷ Tj. PINB.5140.199.2023.

⁶⁸ PINB.7744.17.2020.

⁶⁹ PINB.7744.17.2020 i PINB.7744.78.2021 odpowiednio 8 grudnia 2021 r. i 27 czerwca 2025 r., podczas gdy decyzje zostały odebrane przez strony odpowiednio 17 grudnia 2020 r. i 22 lutego 2022 r. – dotyczyły odpowiednio budynku rekreacji indywidualnej i dwóch obiektów gospodarczych.

⁷⁰ PINB.5140.199.2023 – obiekt rekreacji indywidualnej.

⁷¹ PINB. 5161.74.2022 – przyczepa kempingowa zabudowana wiatą.

⁷² PINB.5161.177.2022 – obiekt letniskowy (zabudowana przyczepa kempingowa, pomieszczenie gospodarcze, zadaszony taras).

W okresie objętym kontrolą nie wydano decyzji na podstawie art. 50a pkt 2 prawa budowlanego⁷³, natomiast wydano pięć decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. W ww. przypadkach nie odnotowano dalszego wykonywania robót budowlanych pomimo ich wstrzymania.

Badanie przeprowadzone na próbie pięciu postępowań, które zakończono wydaniem decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu budowlanego na podstawie ww. przepisu wykazało, że:

- we wszystkich przypadkach roboty budowlane przy obiektach zostały wykonane stąd wydanie decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów nie zostało poprzedzone wydaniem postanowienia o wstrzymaniu wykonywanych robót budowlanych,
- decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów budowlanych zostały wydane po upływie od 28 do 148 dni⁷⁴ od wszczęcia postępowania⁷⁵, w związku z wykonaniem - w trzech przypadkach obiektów budowlanych niezgodnie z przepisami, a w dwóch - w sposób mogący spowodować zagrożenie środowiska oraz niezgodnie z przepisami,
- wydane decyzje zawierały elementy, o których mowa w art. 107 § 1 i § 3 KPA,
- cztery z pięciu wydanych decyzji zostały przekazane Staroście Kościerskiemu zgodnie z art. 84 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego, a przekazanie kopii jednej decyzji⁷⁶ nie zostało udokumentowane, co opisano szerzej w pkt 14 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w trzech sprawach⁷⁷ zawiadomienia o terminie kontroli sprawdzającej realizację nakazu rozbiórki zostały sporządzone po upływie 497, 128 i 128 dni⁷⁸ odbioru decyzji przez strony, co opisano szerzej w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w jednej sprawie⁷⁹ zawiadomienie o wszczęciu postępowania nastąpiło po 44 dniach od przeprowadzenia weryfikacji zasadności wszczęcia postępowania, natomiast weryfikacja nakazu rozbiórki nastąpiła po upływie 272 dni od wydania decyzji, co opisano szerzej w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w jednej sprawie⁸⁰ zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało sporządzone 71 dni po przeprowadzeniu weryfikacji zasadności wszczęcia postępowania, natomiast zawiadomienie o terminie kontroli sprawdzającej realizację nakazu rozbiórki po 464 dniach od zwrotu przez WINB akt sprawy

⁷³ Tj. decyzji nakazującej rozbiórkę części obiektu budowlanego albo doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu poprzedniego – w przypadku wykonania robót budowlanych pomimo wstrzymania postanowieniem ich wykonania.

⁷⁴ Liczba dni obliczona od 1 stycznia 2020 r. do 28 maja 2020 r., tj. do dnia wydania decyzji w postępowaniu PINB.7141.5.2019, które zostało wszczęte przed okresem objętym kontrolą.

⁷⁵ Za wyjątkiem postępowania PINB.7141.5.2019, które zostało wszczęte przed 1 stycznia 2020 r.

⁷⁶ Tj. PINB.7141.5.2019.

⁷⁷ Tj. PINB.7141.5.2019 – budynek o konstrukcji drewnianej, PINB.5161.145.2022 – altana, PINB.5161.147.2022 – altana.

⁷⁸ Tj. Odpowiednio w sprawach PINB.7141.5.2019, PINB.5161.145.2022 i PINB.5161.147.2022.

⁷⁹ Tj. PINB. 5140.317.2023 – obiekt małej architektury (plac zabaw).

⁸⁰ Tj. PINB.5161.193.2023 – altana.

i informacji o uprawomocnieniu się utrzymanej w mocy decyzji, co opisano szerzej w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

– w trzech z pięciu przypadków kontrola wykonania nakazu rozbiórki potwierdziła jego wykonanie, w jednym przypadku⁸¹ stwierdzono nie wykonanie nakazu rozbiórki wobec czego wystawiono upomnienie i ponownie zweryfikowano realizację obowiązku nałożonego w decyzji – obiekt został rozebrany, w jednym przypadku⁸² przeprowadzone przez pracowników Inspektoratu oględziny wykazały nie wykonanie nakazu rozbiórki⁸³, podjęto czynności zmierzające do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, tj. upomniano zobowiązanego.

(akta kontroli str. 351-357, 977-1000, 3203-3341)

W okresie objętym kontrolą wszczęto 25 postępowań egzekucyjnych w administracji (dalej: postępowania egzekucyjne) w związku z samowolami budowlanymi na terenach atrakcyjnych turystycznie, z tym jedno w 2020 r., sześć w 2021 r., pięć w 2022 r., dziewięć w 2023 r., trzy w 2024 r. oraz jedno w 2025 r.

Ponadto, w przypadku czterech prowadzonych postępowań⁸⁴, w toku których wydano nakazy rozbiórki obiektów budowlanych wzniesionych w warunkach samowoli budowlanej, a decyzje nie zostały wykonane – nie wszczęto postępowań egzekucyjnych, co opisano w pkt 15 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 228-257, 627-730)

Badanie przeprowadzone na próbie 10⁸⁵ wybranych celowo postępowań egzekucyjnych wszczętych w latach 2020-2025 (do 30 czerwca) wykazało, że:

- przed wystawieniem tytułu wykonawczego o charakterze niepieniężnym przesłano zobowiązanym upomnienia, o których mowa w art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸⁶, z tego w dwóch postępowaniach⁸⁷ kontrole wykonania nakazu zaplanowano po 206 i 111 dniach od upływu terminu określonego w upomnieniach, co opisano w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- wystawione tytuły wykonawcze o charakterze niepieniężnym zawierały informacje wymagane zgodnie z art. 27 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym,
- w wyniku jednego⁸⁸ z 10 objętych badaniem postępowań egzekucyjnych doprowadzono do rozbiórki obiektu budowlanego,
- w dwóch postępowaniach⁸⁹ z 10 objętych badaniem stwierdzono przystąpienie do rozbiórki obiektów, jednak nie nałożono grzywny w celu

⁸¹ Tj. PINB.7141.5.2019.

⁸² Tj. PINB.5140.193.2023 – altana.

⁸³ Tj. 15 maja 2025 r. oraz powtórne 28 lipca 2025 r.

⁸⁴ Tj. PINB.5161.: 176.2022, 177.2022, 205.2022, 252.2022.

⁸⁵ W tym jednego postępowania wszczętego w 2022 r.

⁸⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 123 ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym.

⁸⁷ Tj. PINB.7141.41.2016 i PINB.7141.40.2016 – odpowiednio: altana ogrodowa oraz budynek rekreacji indywidualnej wraz z obiektem gospodarczym i zbiornikiem na ścieki sanitarne.

⁸⁸ Tj. w sprawie PINB.7141.43.2006 wykonanie nakazu rozbiórki stwierdzono 19 czerwca 2024 r.

⁸⁹ Tj. w sprawach PINB.7141.35.2015 i PINB.7141.23.2015 według stanu na 25 września 2024 r. i 15 września 2023 r.

przymuszenia, mimo że zobowiązani nie wykonali obowiązków wynikających z wystawionych tytułów wykonawczych, a jedynie przystąpili do ich realizacji, co opisano w pkt 16 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

- w jednym postępowaniu⁹⁰ grzywna w celu przymuszenia została nałożona 29 lipca 2025 r. na trzeciego właściciela nieruchomości, w związku z jego dwukrotnymi zmianami i prowadzeniem działań celem ustalenia tych właścicieli, w trzech postępowaniach⁹¹ grzywny w celu przymuszenia zostały nałożone na zobowiązanych odpowiednio 28 lipca 2025 r., 9 czerwca 2025 r. oraz 29 lipca 2025 r.,

- w trzech postępowaniach⁹², mimo nałożenia grzywny w celu przymuszenia, weryfikacji wykonania nakazu rozbiórki (w jednym przypadku – dwukrotna, w dwóch przypadkach – czterokrotna) i stwierdzeniu nie wykonania ww. obowiązku – nie zastosowano środka w postaci wykonania zastępczego celem doprowadzenia do rozbiórki obiektów budowlanych, co zostało opisane w pkt 17 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

- w trzech postępowaniach⁹³ kontrole sprawdzające wykonania nakazu rozbiórki zaplanowano i przeprowadzono po 303, 287 i 280 dniach od informacji z WINB o uprawomocnieniu się zaskarżonych decyzji, w jednym postępowaniu kontrolę sprawdzającą wykonanie nakazu rozbiórki zaplanowano po 147 dniach od wpływu z WINB informacji o oddaleniu przez sąd skargi na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania egzekucyjnego, co opisano w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

- w dwóch sprawach⁹⁴ upomnienia zostały wydane po 69 i 29 dniach od sprawdzenia wykonania decyzji nakazującej rozbiórkę i ustalenia, że nie wykonano ww. nakazów, co opisano w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

- w czterech postępowaniach⁹⁵ grzywna w celu przymuszenia została nałożona 47, 201, 104 i 691 dniach od ustalenia, że obiekty nie zostały rozebrane, co opisano w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

- w jednym postanowieniu⁹⁶ o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wezwano m.in. do wykonania obowiązku nałożonego w tytule wykonawczym w terminie do 30 września 2026 r., tj. do 478 dni od wydania ww. postanowienia, podczas gdy decyzją WINB z 22 marca 2022 r. utrzymano w mocy decyzję PINB, co opisano w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

- w sześciu postępowaniach w odpowiedzi na prośby zobowiązanych, na podstawie decyzji, do rozbiórki obiektów budowlanych – Inspektor Powiatowy wyrażał zgodę na zmianę terminu wykonania rozbiórek, i tak: w jednym postępowaniu⁹⁷ po nałożeniu grzywny w celu przymuszenia,

⁹⁰ Tj. INB.AC.7141-30/09.

⁹¹ Tj. PINB.5161.80.2022, PINB.7141.50.2019, PINB.7141.48.2015.

⁹² Tj. PINB.7141.: 33.2018, 41.2016, 40.2016.

⁹³ Tj. PINB.5161.80.2022, PINB.7141.50.2019, PINB.7141.33.2018 – odpowiednio: wiata, budynek mieszkalny jednorodzinny oraz przyczepa typu holenderskiego.

⁹⁴ Tj. PINB.5161.80.2022, PINB.7141.50.2019.

⁹⁵ Tj. PINB.5161.80.2022, PINB.7141.50.2019, PINB.7141.33.2018, PINB.7141.48.2015 – odpowiednio: wiata, budynek mieszkalny jednorodzinny, przyczepa typu holenderskiego oraz budynek rekreacji indywidualnej z tarasem i zbiornikiem na ścieki sanitarne.

⁹⁶ Tj. PINB.7141.50.2019 – budynek mieszkalny jednorodzinny.

⁹⁷ Tj. PINB.7141.33.2018 – przyczepa typu holenderskiego.

w jednym⁹⁸ – trzykrotnie po wystawieniu tytułu wykonawczego, w jednym⁹⁹ – po upomnieniu zobowiązanego do wykonania rozbiórki oraz w trzech – w po upomnieniu zobowiązanego do wykonania nakazu rozbiórki (w dwóch postępowaniach zgodę wyraził dwukrotnie¹⁰⁰, w jednym postępowaniu – trzykrotnie¹⁰¹) oraz po wystawieniu tytułu wykonawczego (w jednym postępowaniu – trzykrotnie¹⁰², w dwóch jednokrotnie¹⁰³), co opisano szerzej w pkt 18 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 316-318, 627-730, 762-776, 1064-1071, 1318-1369, 3342-4062)

3. W Inspektoracie rejestr skarg i wniosków (w tym dotyczących samowoli budowlanych) był prowadzony w latach 2024-2025, natomiast w latach 2020-2023 nie był prowadzony, co było niezgodne z art. 254 KPA i zostało opisane w pkt 19 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 125-166)

W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) do Inspektoratu wpłynęły odpowiednio: 37, 16, 34, 47, 21 i osiem skarg, wniosków, petycje i informacji sygnałnych o nieprawidłowościach dotyczących potencjalnych samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie. Dotyczyły one m.in. sprawdzenia legalności zabudowy (w tym m.in. w trakcie budowy, rozbudowy) na wskazanych nieruchomościach gruntowych, sprawdzenia zgodności lokalizacji obiektu budowlanego z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Działania Inspektoratu w związku z wpływem skarg, wniosków, petycji i informacji sygnałnych o potencjalnych samowolach budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie:

- w 2020 r. – działania weryfikacyjne były podejmowane w okresie od dnia wpływu ww. sygnałów do 13 dni, kontrole w związku z ww. sygnałami o nieprawidłowościach były wszczynane w okresie od dnia wpływu sygnału do 48 dni, w 16 przypadkach stwierdzono, że sygnały o nieprawidłowościach były zasadne wobec czego wszczęto postępowania administracyjne dotyczące samowoli budowlanej, w 21 przypadkach nie wszczęto postępowań z uwagi na m.in. stwierdzenie legalności obiektów, usunięcie obiektów, obiekty nie wymagały uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, roboty były prowadzone zgodnie z przepisami i projektem,
- w 2021 r. – działania weryfikacyjne były podejmowane w okresie od dnia wpływu sygnału o nieprawidłowościach do 148 dni, kontrole były wszczynane w okresie od jednego dnia od wpływu sygnału do 160 dni, w ośmiu przypadkach stwierdzono, że sygnały o nieprawidłowościach były zasadne wobec czego wszczęto postępowania administracyjne dotyczące samowoli budowlanej,

⁹⁸ Tj. PINB.7141.43.2006 - budynek rekreacji indywidualnej i suchy ustęp.

⁹⁹ Tj. INB.AC.7141-30/09 - obiekt budowlany pełniący funkcję usług gastronomicznych.

¹⁰⁰ Tj. PINB.7141.48.2015, PINB.7141.35.2015 – odpowiednio: budynek rekreacji indywidualnej z tarasem i zbiornikiem na ścieki sanitarne oraz budynek rekreacji indywidualnej.

¹⁰¹ Tj. PINB.7141.23.2015 - budynek rekreacji indywidualnej.

¹⁰² Tj. PINB.7141.48.2015 - budynek rekreacji indywidualnej z tarasem i zbiornikiem na ścieki sanitarne.

¹⁰³ Tj. PINB.7141.35.2015, PINB.7141.23.2015 – po jednym budynku rekreacji indywidualnej.

w ośmiu przypadkach nie wszczęto postępowań administracyjnych z uwagi m.in. na stwierdzenie dokonania rozbiórki obiektu, legalność budowy,

- w 2022 r. – działania weryfikacyjne były podejmowane w okresie od dnia wpływu sygnału do 18 dni, kontrole były wszczynane w okresie od dnia wpływu sygnału do 70 dni, w 15 przypadkach stwierdzono, że informacje o nieprawidłowościach były zasadne wobec czego wszczęto postępowania administracyjne dotyczące samowoli budowlanej, w pozostałych 19 nie wszczęto postępowań administracyjnych z uwagi m.in. na stwierdzenie dokonania rozbiórki obiektu, legalność budowy,
- w 2023 r. – działania weryfikacyjne były podejmowane w okresie od dnia wpływu informacji do 184 dni, kontrole były wszczynane w okresie od dnia wpływu informacji do 190 dni, w 27 przypadkach stwierdzono, że informacje o nieprawidłowościach były zasadne wobec czego wszczęto postępowania administracyjne dotyczące samowoli budowlanej, a w pozostałych 20 nie wszczęto postępowań administracyjnych m.in. z uwagi na legalność obiektów, stwierdzenie ich rozbiórki,
- w 2024 r. – działania weryfikacyjne były podejmowane w okresie od dnia wpływu informacji do 34 dni, kontrole były wszczynane w okresie od dnia wpływu informacji do 34 dni, w dziewięciu przypadkach stwierdzono, że informacje o nieprawidłowościach były zasadne wobec czego wszczęto postępowania administracyjne, w 12 pozostałych nie wszczęto postępowań administracyjnych m.in. z uwagi na legalność obiektów,
- w 2025 r. – działania weryfikacyjne były podejmowane od jednego do 13 dni od wpływu informacji, kontrole były wszczynane od 6 do 35 dni od wpływu informacji, w jednym przypadku wszczęto postępowanie administracyjne, w pozostałych siedmiu zaplanowano czynności kontrolne.

(akta kontroli str. 258-280)

Badanie przeprowadzone na próbie 20 spraw, w tym 19 skarg i jednej informacji anonimowej o nieprawidłowościach dotyczących samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie wykazało, że:

- objęte badaniem sygnały o nieprawidłowościach były rozpatrywane zgodnie z ich treścią merytoryczną,
- w 19 sprawach pierwsze czynności (m.in. zawiadomienie o planowanym terminie kontroli, wystąpienie do Starosty Kościerskiego o dane z operatu ewidencyjnego oraz informację czy wydano pozwolenie na budowę lub przyjęto zgłoszenie robót budowlanych) były podejmowane w okresie od dnia wpływu sygnału do 148 dni, w jednym przypadku¹⁰⁴ – przed wpływem sygnału o nieprawidłowości, ponieważ sprawa był rozpatrywana w związku z wcześniejszym wpływem sygnału od innego podmiotu. W 19 sprawach pierwsze czynności zostały podjęte przed upływem 30 dni, w jednej sprawie¹⁰⁵ po 148 dni, w której pierwszą czynnością było wystąpienie o wypis lub wyrys z operatu ewidencyjnego, co było niezgodne z art. 237 § 1 KPA i zostało opisane w pkt 9 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W jednej sprawie¹⁰⁶ zwrócono się do właściciela nieruchomości gruntowej o wskazanie właścicieli obiektów budowlanych nie określając terminu udzielenia odpowiedzi, następnie po 37

¹⁰⁴ Tj. w sprawie PINb.5143.2.4.2024.

¹⁰⁵ Tj. PINB.5141.4.2021.

¹⁰⁶ Tj. PINB.5141.45.2022.

dniach od odbioru przez niego ww. pisma zostało sporządzone wezwanie do udziału w czynnościach, co zostało opisane w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,

- w 17 przypadkach dalsze czynności, w postaci kontroli, celem weryfikacji skargi, zostały przeprowadzone po upływie od pięciu do 268 dni od wpływu sygnału, jedną kontrolę¹⁰⁷ przeprowadzono przed wpływem sygnału o nieprawidłowościach (w związku z wcześniejszym otrzymaniem sygnału od innego podmiotu), w dwóch przypadkach¹⁰⁸ według stanu na 30 czerwca 2025 r. kontrole zostały zaplanowane. Z ww. 17 przypadków: w sześciu sprawach kontrole zostały przeprowadzone w terminie do 30 dni od wpływu sygnału, w czterech w okresie od 31 do 60 dni, natomiast w ośmiu od 64 do 268¹⁰⁹ dni,
- w jednej sprawie¹¹⁰ zawiadomienie o zmianie planowanego terminu kontroli zostało sporządzone po 21 dniach od uzyskania informacji o niestawieniu się właścicieli w wyznaczonym terminie, natomiast w jednej¹¹¹ zawiadomienie to zostało sporządzone po upływie 28 dni od przeprowadzenia wizji w terenie, co opisano w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w 11¹¹² z 20¹¹³ prowadzonych spraw nie poinformowano zawiadamiających o nie załatwieniu sprawy w ciągu miesiąca ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 237 § 4 KPA i zostało opisane w pkt 9 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w 15 sprawach podmiot zawiadamiający został poinformowanych o podjętych przez organ działaniach, w jednej sprawie¹¹⁴ nie poinformowano o podjętych działaniach, ponieważ zawiadomienie było anonimowe, w jednej¹¹⁵ nie poinformowano, ponieważ zawiadamiający nie wskazał adresu do korespondencji, w dwóch¹¹⁶ nie poinformowano, ponieważ kontrole zostały zaplanowane do przeprowadzenia, w jednej¹¹⁷ nie poinformowano zawiadamiającego o podjętych działaniach, ponieważ był stroną postępowania,
- wpływ 14 z 20 informacji o potencjalnych samowolach budowlanych¹¹⁸ nie został ujęty w ewidencji skarg i wniosków, co zostało opisane w pkt 19 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- w jednej sprawie¹¹⁹ wszczęto postępowanie w sprawie legalności posadowienia przyczepy kempingowej, w jednej sprawie¹²⁰ nie wszczęto postępowania w sprawie legalności posadowienia przyczepy kempingowej, ponieważ jak wynikało z protokołu kontroli przeprowadzonej 16 października 2020 r. ustawiona była na własnych kołach i nie podłączona do mediów, co

¹⁰⁷ Tj. w sprawie PINB.5143.2.4.2024.

¹⁰⁸ Tj. w sprawach PINB.5143.2.34.2025, PINB.5143.2.4.2025.

¹⁰⁹ Sprawa PINB.5141.4.2021, w której pierwszą czynność podjęto po 148 dniach od wpływu skargi.

¹¹⁰ Tj. PINB.5141.8.2023.

¹¹¹ Tj. PINB.5141.32.2023.

¹¹² Tj. PINB.7740.: 55.2020, 21.2020, 17.2020, PINB.5141.: 4.2021, 43.2022, 45.2022, 32.2023, 8.2023, PINB.5143.: 2.34.2025, 2.4.2025, PINB.071.11.2025.

¹¹³ W dziewięciu pozostałych: jedna została załatwiona przed terminem, cztery zostały załatwione w terminie, dwie były w trakcie, jedna była anonimowa, jedna – brak adresu zwrotnego.

¹¹⁴ Tj. PINB.5141.55.2022.

¹¹⁵ Tj. PINB.5141.15.2021.

¹¹⁶ Tj. w sprawach PINB.5143.2.34.2025, PINB.5143.2.4.2025.

¹¹⁷ Tj. PINB.5141.14.2021.

¹¹⁸ Wpływały w latach 2020-2023.

¹¹⁹ Tj. PINB.5141.32.2023, opisanej w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹²⁰ Tj. PINB.7740.55.2020.

opisano szerzej w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości, w jednej sprawie¹²¹ nie wszczęto postępowań administracyjnych wobec dwóch przyczep kempingowy, w protokole z przeprowadzonej kontroli wskazano, że były one zarejestrowane za granicą Polski, co opisano szerzej w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 923-976, 1402-1699, 4027-4488)

4. W okresie objętym kontrolą nie wzywano organu administracji architektoniczno-budowlanej do udziału w czynnościach kontrolnych, ponieważ jak wynikało z wyjaśnień Inspektora Powiatowego, ich stanowiska nie zawsze były zgodne, a ich ujawnienie podczas kontroli nie było korzystne, natomiast na dalszych etapach postępowania dowodowego występowano do Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Kościerzynie (dalej: WAIb) o udzielenie informacji czy dla danego terenu wydano pozwolenie na budowę lub przyjęto zgłoszenie i ewentualne przekazanie kopii zgłoszenia. Ponadto obowiązujące w latach 2020-2025 plany kontroli nie były uzgadniane z właściwym miejscowo organem administracji architektoniczno-budowlanej oraz innymi organami kontroli, co opisano w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W ramach współdziałania PINB z innymi organami:

- w 2020 r. uczestniczył w jednej kontroli przeprowadzonej przez WAIb, w wyniku której stwierdzono, że tymczasowy obiekt budowlany wzniesiony na zgłoszenie nie został rozebrany, a ponadto nie był zgodny ze zgłoszeniem, ponieważ zgłoszona została wiata, a wzniesiony obiekt został wygradzonymi ścianami,
- z wyjaśnień Inspektora Powiatowego wynikało, że sporadycznie w prowadzonych przez PINB kontrolach uczestniczyli przedstawiciele innych organów i instytucji, ponieważ starano się być w tym aspekcie samowystarczalnymi. Zgodnie z przyjętą strategią na etapie kontroli unikano wypowiadania się na temat zagadnień związanych z kontrolowanymi obiektami (czego nie zawsze udawało się uniknąć, gdy w kontrolach uczestniczyli przedstawiciele innych instytucji, np. gmin), ponieważ mogło to być źle zrozumiane i na dalszych etapach postępowania wykorzystywane przez inwestorów, a w toku prowadzonego postępowania późniejsze ustalenia często całkowicie zmieniały pogląd organu na sprawę,
- w przypadku jednego postępowania, którego przedmiotem była kontrola zgodności ogrodzenia z obowiązującymi przepisami, w kontroli uczestniczyli przedstawiciele Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego, Straży Leśnej Nadleśnictwa Kościerzyna, a w celem ustalenia czy ogrodzenie nie stwarzało zagrożenia dla środowiska zwrócono się o opinię Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz dyrekcji Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego,
- na etapie prowadzenia postępowań wyjaśniających dotyczących samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie występowano m.in. do gmin o kopie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, do Dyrekcji Wdzydzkiego Parku Krajobrazowego o pomoc w ustaleniu wieku obiektów

¹²¹ TJ. PINB.5141.9.2023.

budowlanych, korzystano z pomocy Urzędów Gmin przy ustalaniu właścicieli nieruchomości gruntowych.

(akta kontroli str. 12-124, 188-227, 627-730)

W okresie objętym kontrolą Inspektor Powiatowy nie zawierał porozumień z innymi organami i instytucjami dotyczących współpracy w zakresie przestrzegania przepisów prawa budowlanego, w tym zapobiegania samowolom budowlanym. Jak wynikało z wyjaśnień Inspektora Powiatowego porozumienia były zawierane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, tj. z Głównym Komendantem Państwowej Straży Pożarnej w zakresie odbiorów obiektów budowlanych i zajmowania stanowiska przez PSP w odbiorach obiektów poprzedzających kontrole obowiązkowe, ponadto Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zaopiniował możliwość zawierania porozumień ze Starostami Powiatowymi w zakresie dokonywania odbiorów inwestycji realizowanych na podstawie na zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

(akta kontroli str. 188-227)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sporządzane w PINB plany kontroli na lata 2020-2025 nie były uzgadniane z organami, o których mowa w art. 85 prawa budowlanego, co było nierzetelne i skutkowało tym, że ograniczało możliwość współdziałania z innymi organami kontrolnymi, mogło wpływać na wynikającą z prawidłowego współdziałania organów możliwość wymiany wiedzy i doświadczeń w zakresie m.in. przeciwdziałania negatywnemu oddziaływaniu samowoli budowlanych zlokalizowanych terenach atrakcyjnych turystycznie na środowisko.

(akta kontroli str. 188-195)

Jak wynikało z wyjaśnień Inspektora Powiatowego plany kontroli nie były uzgadniane z organem administracji architektoniczno-budowlanej i innymi organami, ponieważ w ocenie Inspektora Powiatowego nie było takiej potrzeby, ponadto z wyjaśnień wynikało, że były konsultowane z Naczelnikiem Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Kościerzynie w zakresie ewentualnych sugestii dotyczących kontroli, a dotychczasowa współpraca opierała się na wzajemnej pomocy, konsultowaniu różnych przypadków, informowaniu o wystąpieniu przypadków wniesienia sprzeciwu z powodu istniejącej już zabudowy.

(akta kontroli str.188-195, 777-792)

Zdaniem NIK w związku ze skalą zjawiska samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie i jego potencjalnym negatywnym wpływem m.in. na stan środowiska, wskazanym i potrzebnym było uzgadnianie planów kontroli celem wymiany informacji, wiedzy i doświadczeń w różnych aspektach, w tym dotyczących środowiska.

2. Inspektor Powiatowy nie wszczął postępowań administracyjnych w sprawie legalności posadowienia dziewięciu przyczep kempingowych stwierdzonych

podczas trzech przeprowadzonych kontroli¹²², które zgodnie z przepisami prawa budowlanego, tj. art. 3 pkt 5 ww. ustawy stanowiły tymczasowe obiekty budowlane, a które z uwagi na zamierzony czas ich posadowienia wynoszący do 180 dni wymagały zgłoszenia, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 7 prawa budowlanego, a przed upływem tego terminu w przypadku zamiaru dalszego użytkowania – wymagały uzyskania pozwolenia na budowę tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 37a ust. 1 prawa budowlanego, co było działaniem nierzetelnym i mogło skutkować występowaniem nielegalnej zabudowy na terenach atrakcyjnych turystycznie.

(akta kontroli str. 1402-1437, 4030-4099)

Z wyjaśnień Inspektora Powiatowego wynikało, że w sprawach:

- PINB. 5141.45.2022 – wobec przyczep kempingowych nie wszczęto postępowań administracyjnych, ponieważ z uwagi na ich mobilność zostały uznane za pojazdy, a w rozumieniu definicji obiektu budowlanego nie sposób przyjąć, że przyczepy kempingowe mogły być uznać za wzniesione z użyciem materiałów budowlanych, ponadto zgodnie z wyrokiem WSA sygn. akt II Sa/Gd 837/17 z dnia 28 marca 2018 r. (wyrok w sprawie PINB.22.2017) Sąd stwierdził, że ustawione na gruncie przyczepy kempingowe nie spełniając w danej chwili swojej pierwotnej funkcji transportowo-komunikacyjnej, stanowiły obiekty budowlane, a ponadto jeżeli przyczepa została ustawiona na działce, nie została dopuszczona do ruchu drogowego, została do niej doprowadzona energia elektryczna, wybudowano zostało nad nią zadaszenie, a obok niej taras, to oznaczało to, że był to obiekt budowlany służący celom rekreacyjno-wypoczynkowym (wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r. sygn. akt II OSK 1774/07), natomiast przedmiotowe przyczepy nie spełniały tych wymagań,
- PINB.5141.9.2023, PINB.7740.55.2020 – ponadto przyczepy były zarejestrowane i nie były podłączone do mediów.

(akta kontroli str. 125-128, 932-946, 1142-1317, 1370-1400)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z wyrokiem WSA II Sa/Gd 683/20 ustawione na gruncie przyczepy kempingowe, nie spełniające w danej chwili swojej pierwotnej funkcji transportowo - komunikacyjnej, stanowią obiekty budowlane (NSA II OSK 384/11). Dodatkowo sam fakt przystosowania przyczepy do poruszania się po drogach nie dyskwalifikuje jej jako obiektu budowlanego (NSA z 10 września 2019 r. II OSK 1941/17), a przesądzającym dla kwalifikacji obiektów typu "przyczepa kempingowa" jako obiektów budowlanych jest ich faktyczne wykorzystanie jako obiektu budowlanego, a nie pojazdu. W orzecznictwie wskazuje się, że tego typu obiekt niepołączony trwale z gruntem pełniący funkcję rekreacji indywidualnej, czy mieszkaniową stanowi tymczasowy obiekt budowlany (NSA z 5 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 1256/17), ponieważ zgodnie z art. 3 pkt 5 prawa budowlanego przez tymczasowy obiekt budowlany należy rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem,

¹²² Tj. w sprawie PINB.5141.45.2022, PINB.5141.9.2023 i PINB.7740.55.2020 – odpowiednio: sześć, dwie i jedna.

jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe. Powyższe stanowisko potwierdzają m.in. wyroki NSA: z 9 października 2018 r., sygn. II OSK 2779/19, z 11 września 2019 r., sygn. II OSK 2523/17, z 10 września 2019 r., sygn. II OSK 1941/17, z 5 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 1256/17). Przyczepa kempingowa, czy barakowóz posiada cechy charakterystyczne, takie jak ściany i dach oraz co do zasady jest nietrwale posadowiona na gruncie. W takiej sytuacji należy uznać, że przyczepa kempingowa może zostać zakwalifikowana jako tymczasowy obiekt budowlany (NSA z 11 września 2019 r. II OSK 2523/17).

Ponadto zgodnie z wyrokiem NSA II OSK 2779/17 odnoszącym się do przyczepy typu holenderskiego (która w ocenie NIK jest tą samą kategorią obiektu jak przyczepa kempingowa) wskazano, że nawet fakt odłączenia domków typu holenderskiego od mediów oraz pozbawienie ich takich elementów, jak daszki, schody i tarasy, a nawet przemieszczenie ich w obrębie działki, na której były posadowione, nie sprawia, że tylko z tego powodu utraciły one cechy tymczasowego obiektu budowlanego, co w ocenie NIK odnosi się także do obiektów nie podłączonych do mediów (a nie tylko odłączonych), które nie zostały wyposażone w ww. elementy.

Niemniej jednak, w przedmiotowych sprawach dodatkowym argumentem przemawiającym za tym, że przyczepy należało uznać za obiekty budowlane, był fakt, że dwie z nich znajdowały się na działce przynajmniej od 2016 r.¹²³ (sprawa PINB.5141.9.2023), jedna była ustawiona w linii brzegowej jeziora z dostawionym do niej namiotem i panelami ogrodzeniowymi (sprawa PINB.7740.55.2020), a co najmniej jedna z sześciu przyczep był wyposażona w dostawiony do niej namiot (sprawa PINB.5141.45.2022) i bez znaczenia w ocenie NIK pozostawał fakty, czy była zarejestrowana.

3. Jedna kontrola obowiązkowa z 13 objętych badaniem¹²⁴, o której mowa w art. 59a ust. 1 prawa budowlanego przeprowadzona została przez pracownika Inspektoratu nieposiadającego uprawnień budowlanych oraz Inspektora Powiatowego, który w latach 2020-2025¹²⁵ był zawieszony w prawach członka właściwej okręgowej izby inżynierów budownictwa, co było niezgodne z art. 59e prawa budowlanego, który stanowił, że kontrolę może przeprowadzać wyłącznie osoba posiadająca uprawnienia budowlane. [...] ¹²⁶ Skutkiem powyższego było wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych, mimo przeprowadzenia kontroli przez osoby nie posiadające uprawnień budowlanych.

(akta kontroli str. 125-128, 167-171, 1700, 1739-1442)

Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że w świetle obecnie obowiązujących przepisów sprawowanie funkcji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego nie jest sprawowaniem samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, stąd od osób pełniących tę funkcję nie wymaga się posiadania uprawnień budowlanych oraz przynależności do właściwej izby inżynierów budownictwa, a umocowanie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego do wydawania decyzji i inny

¹²³ Na podstawie archiwalnych ortofotomap dostępnych Systemu Informacji Przestrzennej Powiatu Kościerskiego.

¹²⁴ Przeprowadzona 22 lipca 2020 r.

¹²⁵ Według stanu na 4 czerwca 2025 r.

¹²⁶ Jak w przypisie 24.

pism w toku postępowań administracyjnych wynika z przepisów szczególnych i nie wymaga przynależności do izby inżynierów budownictwa, [...] ¹²⁷.

(akta kontroli str. 1318-1369)

NIK zgadza się ze stanowiskiem, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego jako organ właściwy do prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie budownictwa (na podstawie KPA i prawa budowlanego), w tym wydawania decyzji, postanowień i innych pism nie ma obowiązku posiadania uprawnień budowlanych, jednak jako przeprowadzający kontrolę obowiązkową, tak jak pracownicy Inspektoratu przeprowadzający takie kontrole, zgodnie z art. 59e prawa budowlanego powinien posiadać uprawnienia budowlane, gdyż w toku kontroli dokonuje się oceny m.in. zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym w zakresie widocznych elementów układu konstrukcyjnego, geometrii dachu, wykonania instalacji zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem, co w ocenie NIK stanowi, że osoba przeprowadzając kontrole obowiązkowe powinna legitymować się uprawnieniami budowlanymi.

4. W Inspektoracie w związku z przeprowadzeniem dwóch kontroli obowiązkowych, w których stwierdzono nieprawidłowości, o których mowa w art. 59a ust. 2 prawa budowlanego, mimo że stwierdzone nieprawidłowości nie zostały udokumentowane zgodnie z art. 36a ust. 6 ww. ustawy nie naliczono kar z tego tytułu w łącznej wysokości 37,5 tys. zł wbrew wymogowi art. 59f ww. ustawy. W przypadku kontroli przeprowadzonej 22 stycznia 2020 r. nie naliczono kary w wysokości 30 tys. zł, mimo stwierdzenia nieprawidłowości polegających na zmianie przebiegu trasy ciepłociągu technologicznego i wodociągu oraz rezygnacji z części kanalizacji deszczowej na rzecz spływu naturalnego i częściowo zmienionego jej przebiegu, które zostały zakwalifikowane przez projektanta jako nieistotne, jednak nieudokumentowane zgodnie z art. 36a ust. 6 pb (brak naniesienia na rysunkach). Natomiast w przypadku kontroli przeprowadzonej 20 grudnia 2023 r. nie naliczono kary w wysokości 7,5 tys. zł, mimo stwierdzenia nieprawidłowości polegającej na rezygnacji z wykonania utwardzenia terenu oraz braku kwalifikacji zmiany przez projektanta i udokumentowania zgodnie z art. 36a ust. 6 pb (brak opisu i rysunku). W konsekwencji w obu przypadkach wydano pozwolenie na użytkowanie obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 1700-1726)

Z wyjaśnień pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie ww. spraw wynikało, że w przypadku:

- kontroli przeprowadzonej 20 grudnia 2023 r., w trakcie której stwierdzono nie wykonanie utwardzenia terenu na dojściu do budynku – nie nałożono kary, o której mowa w art. 59f prawa budowlanego, ponieważ zmiana ta nie stanowiła samowoli budowlanej, w tym nie użyto materiałów budowlanych oraz nie wymagała pozwolenia na budowę ani zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 pkt 4 prawa budowlanego,
- kontroli przeprowadzonej 22 stycznia 2020 r. – nie wymierzono kary, o której mowa w art. 59 f prawa budowlanego i udzielono pozwolenia na użytkowanie,

¹²⁷ Jak w przypisie 24.

ponieważ nieistotne odstępienia zostały udokumentowane w projekcie zagospodarowania terenu, oznaczone kolorem czerwonym i podpisane przez projektanta.

(akta kontroli str. 1318-1369)

W ocenie NIK ww. zmiany nie zostały udokumentowane zgodnie z art. 36a ust. 6 prawa budowlanego, ponieważ jednocześnie powinny zostać zakwalifikowane przez projektanta jako nieistotne, opisane oraz naniesione na rysunkach, co w żadnym z ww. przypadków nie miało miejsca. Dopiero takie udokumentowanie tych zmian mogło stanowić podstawę do odstąpienia od nałożenia kar zgodnie z art. 59f prawa budowlanego. Ponadto bez znaczenia pozostaje fakt, że zmiana w postaci rezygnacji z utwardzenia terenu nie wymagała uzyskania pozwolenia na budowę ani zgłoszenia, ponieważ stanowiła jeden z elementów całego zrealizowanego zamierzenia budowlanego, na które wydano pozwolenie na budowę i stanowiła nieprawidłowość w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego, tj. w zakresie zgodności z projektem zagospodarowania terenu, wobec czego wymagała udokumentowania zgodnie z art. 36a ust. 6 prawa budowlanego.

5. Protokół z kontroli obowiązkowej przeprowadzonej 22 lipca 2020 r. nie został przekazanych zgodnie z art. 59d ust. 1 prawa budowlanego organowi wyższego stopnia, skutkiem czego organ ten nie miał wiedzy na temat przeprowadzonej kontroli i jej wynikach.

(akta kontroli str. 1700, 1739-1742)

Inspektor Powiatowy odpowiedzialny za nadzór nad pracą organu wyjaśnił, że nie odnaleziono wpisu protokołu do elektronicznego Rejestru Kontroli Obowiązkowych, który od 2014 r. był jedyną formą przekazywania protokołów z ww. kontroli do organów wyższego stopnia poprzez wpisanie protokołu do ww. systemu, a przyczyną braku wpisu mogło być wdrażanie nowego systemu. Ponadto Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że protokół zostanie niezwłocznie wpisany do systemu.

(akta kontroli str. 1318-1369)

6. PINB nie podejmował w pełni rzetelnych działań ukierunkowanych na wykrywanie samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie w odniesieniu do 13 z 15 zabudowanych działek objętych badaniem. W szczególności nie prowadzono działań kontrolnych ukierunkowanych na wykrywanie samowoli budowlanych na działkach nr 1, 2, 4, 6, 9, 10, 11, 12, 13 i 14, na których na podstawie analizy ortofotomap zamieszczonych w Systemie Informacji Przestrzennej Powiatu Kościerskiego stwierdzono zlokalizowanie odpowiednio 50, 60, pięciu, 37, siedmiu, 40, 21, 20, 11 i pięciu obiektów¹²⁸, podczas gdy jedynie dla działek¹²⁹ nr: 6 (37 obiektów) wydano dwa pozwolenia na budowę[...] ¹³⁰, 10 (40 obiektów) wydano trzy pozwolenia na przebudowę i odbudowę dotyczące trzech budynków oraz 11 (21 obiektów) wydano siedem pozwoleń na odbudowę i przebudowę dotyczących siedmiu budynków. Natomiast na działkach nr 5, 8 i 15, na których stwierdzono odpowiednio 5, 60

¹²⁸ W tym przyczep, kamperów.

¹²⁹ Na podstawie danych od 2004 r.

¹³⁰ Jak w przypisie 24.

i 12 obiektów, Starostwo Powiatowe jedynie dla działki nr 8 wydało jedno pozwolenie na budowę¹³¹ i przyjęło trzy zgłoszenia robót budowlanych[...] ¹³², natomiast działania Inspektoratu polegały na tym, że w odniesieniu do działki nr: 5 przed 2020 r. doprowadzono do rozbiórki trzech obiektów i zalegalizowania dwóch, 8 – 2020 r. doprowadzono do rozbiórki siedmiu obiektów budowlanych, 15 – w 2024 r. doprowadzono do zalegalizowania jednego obiektu budowlanego i rozbiórki drugiego. Brak rzetelnych działań ukierunkowanych na wykrywanie samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie z uwagi na skalę tego zjawiska mógł skutkować nie wykryciem szeregu potencjalnych samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 3-11, 777-922)

Z wyjaśnień Inspektora Powiatowego odpowiedzialnego za nadzór nad działalnością Inspektoratu wynikało m.in., że w latach 2020-2025 nie przeprowadzano kontroli legalności zabudowy na działkach nr r 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 12, 13 i 14 z uwagi na brak możliwości przerobienia większej liczby spraw ze względu na stan osobowy Inspektoratu, w sprawie działek nr 10 i 11 – był to teren Skarbu Państwa, stąd nie możliwe było, aby wzniesiono tam obiekty w warunkach samowoli budowlanej, natomiast w sprawie działki nr 15 – Gmina Kościerzyna prowadziła postępowanie w sprawie przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania, dlatego uznano, że przeprowadzenie kontroli nie było pilne.

(akta kontroli str. 777-922)

Zdaniem NIK, to kto jest właścicielem nieruchomości, tj. Skarb Państwa, czy inny podmiot nie daje gwarancji, że na terenie tym nie znajdują się obiekty wzniesione w warunkach samowoli budowlanej.

7. W Inspektoracie nie podejmowano rzetelnych działań służących doprowadzeniu samowoli budowlanych do stanu zgodności z przepisami budowlanymi w zakresie dotyczącym:

- postępowań, w wyniku których wydano postanowienia o wstrzymaniu budowy, ponieważ w pięciu sprawach¹³³ (z 10 objętych badaniem) wszczęcie postępowań z urzędu następowało po upływie odpowiednio 12, 17, 24, 132 i siedmiu dni od przeprowadzenia weryfikacji zasadności ich wszczęcia,
- postępowań, w wyniku których wydano decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów budowlanych, ponieważ w dwóch sprawach¹³⁴ (z 10 objętych badaniem) sprawdzenie wykonania nakazu rozbiórki zostało przeprowadzone po upływie 356 dni i 1221 dni od odbioru decyzji przez strony, w jednej sprawie¹³⁵ kontrola została zaplanowana na 4 lipca 2025 r., tj. po upływie 500 dni od odbioru przez stronę decyzji, w jednej sprawie¹³⁶ po weryfikacji w terenie wykonania nakazu rozbiórki, kontrolę jej wykonania

¹³¹ Dotyczące siedmiu budynków rekreacyjnych.

¹³² Jak w przypisie 24.

¹³³ Tj. PINB.5161.207.202, PINB.5140.12.2024, PINB.5140.10.2024, PINB.5140.96.2024, PINB.5140.33.2025.

¹³⁴ PINB.7744.17.2020 i PINB.7744.78.2021 odpowiednio 8 grudnia 2021 r. i 27 czerwca 2025 r., podczas gdy decyzje zostały odebrane przez strony odpowiednio 17 grudnia 2020 r. i 22 lutego 2022 r. – dotyczyły odpowiednio budynku rekreacji indywidualnej i dwóch obiektów gospodarczych.

¹³⁵ PINB.5140.199.2023 – obiekt rekreacji indywidualnej.

¹³⁶ PINB. 5161.74.2022 – przyczepa kempingowa zabudowana wiatą.

- zaplanowano po upływie 160 dni od stwierdzenia, że obiekt nie został rozebrany, natomiast w jednej sprawie¹³⁷, mimo przeprowadzenia dwóch kontroli oraz wizji w terenie, podczas których stwierdzono, że obiekt nie został rozebrany na prośbę strony wyznaczono kolejny termin przeprowadzenia kontroli, tj. na 24 lipca 2025 r., podczas gdy decyzja nakazująca rozbiórkę została odebrana przez stronę 21 grudnia 2022 r., czyli na 946 dni przed zaplanowanym trzecim terminem kontroli,
- postępowań (z pięciu objętych badaniem), w których na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego wydano decyzje o nakazie rozbiórki, ponieważ: w trzech sprawach¹³⁸ zawiadomienia o terminie kontroli sprawdzającej realizację nakazu rozbiórki zostały sporządzone po upływie 497, 128 i 128 dni¹³⁹ od odbioru decyzji przez strony, w jednej sprawie¹⁴⁰ zawiadomienie o wszczęciu postępowania nastąpiło po 44 dniach od przeprowadzenia weryfikacji zasadności wszczęcia postępowania, natomiast sprawdzenie wykonania rozbiórki nastąpiło po upływie 272 dni od wydania decyzji, w jednej sprawie¹⁴¹ zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało sporządzone 71 dni po przeprowadzeniu weryfikacji zasadności wszczęcia postępowania, natomiast zawiadomienie o terminie kontroli sprawdzającej realizację nakazu rozbiórki zostało sporządzone 464 dni po zwrocie przez WINB akt sprawy i informacji o uprawomocnieniu się utrzymanej w mocy decyzji,
 - prowadzonych postępowań egzekucyjnych (z 10 objętych badaniem), ponieważ: w dwóch postępowaniach¹⁴² kontrole wykonania nakazu rozbiórki zaplanowano po 206 i 111 dniach od upływu terminu określonego w upomnieniach, w trzech postępowaniach¹⁴³ kontrole sprawdzające wykonania nakazu rozbiórki zaplanowano i przeprowadzono po 303, 287 i 280 dniach od informacji z WINB o uprawomocnieniu się zaskarżonych decyzji nakazujących rozbiórkę, w jednym postępowaniu¹⁴⁴ kontrolę sprawdzającą wykonanie nakazu rozbiórki zaplanowano po 147 dniach od wpływu z WINB informacji o oddaleniu przez sąd skargi na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania egzekucyjnego, w dwóch sprawach¹⁴⁵ upomnienia zostały wydane po 69 i 29 dniach od sprawdzenia wykonania decyzji nakazującej rozbiórkę i ustalenia, że jej nie wykonano, w czterech postępowaniach¹⁴⁶ grzywna w celu przymuszenia została nałożona po 47, 201, 104 i 691 dniach od ustalenia, że obiekty nie zostały rozebrane, w jednym postępowaniu po nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wezwano m.in. do

¹³⁷ PINB.5161.177.2022 - obiekt letniskowy (zabudowana przyczepa kempingowa, pomieszczenie gospodarcze, zadaszony taras).

¹³⁸ Tj. PINB.7141.5.2019 – budynek o konstrukcji drewnianej, PINB.5161.145.2022 – altana, PINB.5161.147.2022 – altana.

¹³⁹ Tj. Odpowiednio w sprawach PINB.7141.5.2019, PINB.5161.145.2022 i PINB.5161.147.2022.

¹⁴⁰ Tj. PINB. 5140.317.2023 – obiekt malej architektury (plac zabaw).

¹⁴¹ Tj. PINB.5161.193.2023 – altana.

¹⁴² Tj. PINB.7141.41.2016 i PINB.7141.40.2016 – odpowiednio: altana ogrodowa oraz budynek rekreacji indywidualnej wraz z obiektem gospodarczym i zbiornikiem na ścieki sanitarne.

¹⁴³ Tj. PINB.5161.80.2022, PINB.7141.50.2019, PINB.7141.33.2018 – odpowiednio: wiata, budynek mieszkalny jednorodzinny oraz przyczepa typu holenderskiego.

¹⁴⁴ Tj. PINB.7141.43.2006.

¹⁴⁵ Tj. PINB.5161.80.2022, PINB.7141.50.2019.

¹⁴⁶ Tj. PINB.5161.80.2022, PINB.7141.50.2019, PINB.7141.33.2018, PINB.7141.48.2015 – odpowiednio: wiata, budynek mieszkalny jednorodzinny, przyczepa typu holenderskiego oraz budynek rekreacji indywidualnej z tarasem i zbiornikiem na ścieki sanitarne.

wykonania obowiązku nałożonego w tytule wykonawczym w terminie do 30 września 2026 r., tj. do 478 dni od wydania ww. postanowienia, podczas decyzja nakazująca rozbiórkę stała się prawomocna 22 marca 2022 r.

- wniesionych skarg (z 20 objętych badaniem): w jednym postępowaniu¹⁴⁷ występując do właściciela nieruchomości gruntowej o wskazanie właścicieli obiektów budowlanych nie określono terminu odpowiedzi, w związku z czym wobec braku odpowiedzi po upływie 37 dni wystosowano wezwanie do udziału w czynnościach, w jednej sprawie¹⁴⁸ zawiadomienie o zmianie planowanego terminu kontroli zostało sporządzone po 21 dniach od informacji o niestawieniu właścicieli w wyznaczonym terminie, natomiast w jednej¹⁴⁹ zawiadomienie o planowanym terminie kontroli zostało sporządzone po upływie 28 dni od przeprowadzenia wizji w terenie.

Brak rzetelnych działań w powyższym zakresie prowadził do wydłużania czasu rozbiórki obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 1809-1810, 1920-1985, 1997-2009, 3034, 3070-3081, 3112-3905, 4027-4028, 4100-4127a, 4165-4221, 4234-4249a, 4461-4488)

Z wyjaśnień pracowników Inspektoratu prowadzących ww. sprawy wynikało m.in., że:

- w związku z kontynuacją czynności kontrolnych w terenie na działkach sąsiednich oraz wykonywaniem innych zadań wszczęcia postępowań następowały w późniejszym terminie, jedno z postępowań było drugim postępowaniem w związku z samowolą budowlaną, które wcześniej było prowadzone w procedurze uproszczonej,
- termin weryfikacji realizacji nakazu rozbiórki był wyznaczany tak, aby dopasować daną kontrolę do innych na tym terenie ze względów logistycznych i ekonomicznych z uwagi na przeprowadzanie w danym roku kilkuset kontroli, a w jednym przypadku ze względu na stan zdrowia zobowiązanego do wykonania rozbiórki wyrażono zgodę na zmianę terminu przeprowadzenia kontroli,
- w sprawie zawiadomień dotyczących terminów przeprowadzenia kontroli wykonania nakazów rozbiórki (wydanych na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego) – pracownik prowadzący postępowanie w tamtym czasie przebywał na zwolnieniu lekarskim, w dwóch pozostałych sprawach z wyjaśnień wynikało m.in., że termin wydania zawiadomienia o wszczęciu postępowania był związany z wykonywaniem w tym czasie innych obowiązków służbowych, natomiast w sprawie terminu wydania zawiadomienia o kontroli sprawdzającej od uprawomocnienia i wydania decyzji wyjaśniono, że uwzględniono czas potrzebny na wykonanie rozbiórki oraz względy logistyczne, aby kontrolę przeprowadzić przy okazji innych kontroli w tamtym terenie,
- decyzje o wystawieniu upomnień podejmował Inspektor Powiatowy przekazując sprawę do prowadzenia,
- nie ustalenie terminu udzielenia odpowiedzi na pismo w sprawie właścicieli obiektów budowlanych wynikało z niedopatrzenia, termin wystawienia

¹⁴⁷ Tj. PINB.5141.45.2022.

¹⁴⁸ Tj. PINB.7740.17.2020, PINB.5141.8.2023.

¹⁴⁹ Tj. PINB.5141.32.2023.

zawiadomienia o planowanej kontroli po 21 dniach od uzyskania informacji o niestawieniu się właściciela na kontroli wynikał z faktu otrzymania dodatkowych zadań w związku z nieobecnością innego pracownika Inspektoratu i koniecznością ustalenia priorytetów, natomiast wydanie zawiadomienia po 28 dniach od przeprowadzenia wizji w terenie związane było z wykonywaniem innych zadań służbowych.

Z wyjaśnień Inspektora Powiatowego odpowiedzialnego za nadzór nad pracą Inspektoratu wynikało m.in., że:

- pracownicy wykonywali także inne zadania, prowadzili działalność kontrolną, odbiorową, dlatego też nie każdego dnia mieli czas sporządzać dokumenty, a ponadto innym czynnikiem wpływającym na czas między kontrolami, a wszczynaniem postępowań wynikał z faktu, że często mieli do czynienia z „osiedlami samowoli” i dopiero po przeprowadzeniu serii kontroli całego terenu sprawy były rozdzielane na pracowników,
- sprawdzenia wykonania nakazu rozbiórki starano się przeprowadzać w terminie około roku od wydania decyzji, a kontrole były prowadzone w grupach aby nie marnować czasu i środków, z tego powodu pierwsze kontrole następowały po około roku, ponadto z uwagi na specyfikę terenu pracy Inspektoratu – zabudowa letniskowa, z której właściciele korzystali latem. W okresie pandemii covid-19 starano się unikać bezpośrednich kontaktów, dodatkowo w związku z wejściem w życie legalizacji uproszczonej uznano, że logicznym będzie sprawdzenie w pierwszej kolejności istniejącej zabudowy, aby wydać nakazy rozbiórki celem zatrzymania biegu terminów, w jednym postępowaniu przeprowadzenie kontroli po 160 dniach od stwierdzenia nie wykonania rozbiórki okazało się skuteczne, ponieważ zgodnie z uzgodnieniem telefonicznym z właścicielem obiekt został rozebrany na wiośnię, a w jednym przypadku ze względu na stan zdrowia zobowiązanego do wykonania rozbiórki wyrażono zgodę na zmianę terminu przeprowadzenia kontroli,
- jedna ze spraw dotyczących weryfikacji nakazu rozbiórki prowadzona przez pracownika o krótkim stażu pracy odłożona do akt sprawy zakończonych, a teczka ta została odnaleziona i przekazana innemu pracownikowi, natomiast w dwóch pozostałych przypadkach – sprawy zostały przekazane innemu pracownikowi do prowadzenia z powodu nieobecności prowadzącego je pracownika, a ponieważ decyzje uprawomocniły się w listopadzie, kiedy utrudnione było prowadzenie prac rozbiórkowych kontrole zostały rozpisane na kwiecień,
- w sprawie wydawania zawiadomień o wszczęciu postępowań i terminu sprawdzenia nakazu wykonania rozbiórki wydanego na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego - terminy wynikały z natłoku pracy, w tym czynności kontrolnych wykonywanych przez pracowników Inspektoratu,
- terminy kontroli sprawdzających wykonanie nakazów rozbiórki w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych wynikały m.in. problemów kadrowych Inspektoratu, termin wystawienia upomnień wynikała z nieobecności Inspektora Powiatowego w pracy oraz problemów kadrowych Inspektoratu, termin nałożenia grzywny w celu przymuszenia wynikał m.in. z potrzeby konsultacji przypadku z WINB, nałożenia się czynników tj. błędna data w zawiadomieniu skutkująca koniecznością wyznaczenia nowego terminu kontroli sprawdzającej wykonanie rozbiórki oraz prowadzenia

postępowań egzekucyjnych przez jednego pracownika, do zadań którego należało wiele innych zagadnień (m.in. sprawozdawczość, księgowość), a także przystąpienia zobowiązanych do wykonania rozbiórki, termin wykonania rozbiórki budynku mieszkalnego jednorodzinnego wynikał z tego, że w ocenie organu był to proces pracochłonny i skomplikowany z uwagi na gabaryty i usytuowanie obiektu.

(akta kontroli str. 637-730, 760-776, 923-1000, 1033-1063, 1072-1141)

Zdaniem NIK, ww. wyjaśnienia nie stanowią usprawiedliwienia faktu braku sprawnych działań organu powodujących nadmierne wydłużenie procesu doprowadzenia samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie do zgodności z przepisami prawa budowlanego.

8. Postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych wydane 30 lipca 2020 r.¹⁵⁰ nie zawierało wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń budowy, co było niezgodne z art. 48 ust. 3¹⁵¹ prawa budowlanego.

Pracownik prowadzący postępowanie wyjaśnił, że w postanowieniu nie zwarto wymagań dotyczących niezbędnego zabezpieczenia budowy, ponieważ z całokształtu posiadanego materiału dowodowego nie wynikało, aby występował stan zagrożenia życia lub zdrowia, który uzasadniał by nakazanie obowiązku zabezpieczenia budowy, a stan zaawansowania robót był stanem surowym zamkniętym.

(akta kontroli str. 1062-1063, 1809-1810, 3181-3202)

Zdaniem NIK, zważywszy na brzmienie przepisu bez znaczenia jest fakt stwierdzenia lub nie stanu zagrożenia zdrowia lub życia dla ustalenia wymagań dotyczących zabezpieczenia budowy. W przepisie tym nie warunkowano bowiem w jakich sytuacjach w postanowieniu o wstrzymaniu robót budowlanych należało zawrzeć ustalenia dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy, a zatem należało to uczynić w każdym przypadku.

9. W Inspektoracie prowadzono postępowania administracyjne i załatwiano skargi niezgodnie z KPA w zakresie:

- w jednym postępowaniu¹⁵² (z 10 objętych badaniem) postanowienie o ustaleniu opłaty legalizacyjnej zostało wydane po upływie 104 dni od wpływu do Inspektoratu dokumentów, o których mowa w art. 48b ust. 3 prawa budowlanego, co było niezgodne z art. 35 § 2 KPA,
- w jednym postępowaniu¹⁵³ (z 10 objętych badaniem) decyzja legalizująca i zezwalająca na użytkowanie obiektów budowlanych została wydana po 101 dniach od złożenia kompletu wymaganych dokumentów, co było niezgodne z art. 35 § 2 KPA,
- w dwóch postępowaniach¹⁵⁴ (z 10 objętych badaniem) zawiadomienia o wszczęciu postępowania i postanowienia nakładające obowiązek przedłożenia wymaganych dokumentów zostały wydane po 99 i 113 dniach od wpływu wniosków o legalizację, co było niezgodne z art. 35 § 3 KPA,

¹⁵⁰ PINB.7744.17.2020.

¹⁵¹ Brzmienie obowiązujące do 18 września 2020 r.

¹⁵² PINB.7744.54.2020.

¹⁵³ Tj. PINB.7744.56.2020.

¹⁵⁴ Tj. odpowiednio PINB.5161.6.2023, PINB.5161.152.2023.

- w jednym postępowaniu (z 10 objętych badaniem), w którym wydano decyzję nakazującą rozbiórkę obiektu budowlanego¹⁵⁵ zawiadomienie, o którym mowa w art. 10 § 1 KPA zostało sporządzone po 102 dniach od upływu określonego terminu na złożenie wniosku o legalizację, co było niezgodne z art. 35 § 2 KPA,
- w przypadku jednej skargi¹⁵⁶ (z 20 objętych badaniem) pierwszą czynność w sprawie (tj. wystąpienie o wypis lub wyrys z operatu ewidencyjnego) w związku z wniesieniem skargi podjęto po 148 dni, co było niezgodne z art. 237 § 1 KPA,
- w 11¹⁵⁷ z 20¹⁵⁸ objętych badaniem skarg, nie poinformowano zawiadamiających o nie załatwieniu sprawy w ciągu miesiąca ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 237 § 4 KPA.

(akta kontroli str. 2022, 2352-2377, 2747-2770, 2871-2920, 3034, 3070-3081, 4027-4088, 4100-4127a, 4165-4222, 4234-4249a, 4280-4479)

Z wyjaśnień pracowników Inspektoratu odpowiedzialnych za prowadzenie ww. postępowań wynikało m.in., że w sprawie:

- terminu wydania postanowienia o ustaleniu opłaty legalizacyjnej – pracownik nie udzielił wyjaśnień do dnia podpisania wystąpienia pokontrolnego,
- terminu wydania decyzji legalizującej po wpływie wymaganych dokumentów – pracownik prowadzący postępowanie do 29 sierpnia 2025 r. (tj. podpisania niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie złożył wyjaśnień,
- terminu wydania postanowienia o nałożeniu obowiązku przedłożenia wymaganych dokumentów od wpływu wniosku o legalizację – wniosek został przekazany pracownikowi Inspektoratu, w tym samym dniu, w którym wydał ww. postanowienie,
- terminu wydania zawiadomienia, o którym mowa w art. 10 § 2 KPA – przyczyną były absencje pracowników Inspektoratu, a zawiadomienie zostało sporządzone po przeprowadzeniu zaplanowanych, wyznaczonych kontroli, wydaniu bieżącej korespondencji,
- podjęcia pierwszej czynności w sprawie skargi – covid-19 (kwarantanna dokumentów, praca zdalna) wpływały na sprawność działania urzędu,
- nie poinformowania zawiadamiającego o niezałatwieniu sprawy w terminie ze wskazaniem nowego terminu jej załatwienia – sprawy były prowadzone na podstawie art. 81 ust. 4 prawa budowlanego, który upoważniał organ nadzoru budowlanego do przeprowadzania czynności kontrolnych, a ponadto zawiadamiający nie byli stronami prowadzonych postępowań.

Z wyjaśnień Inspektora Powiatowego odpowiedzialnego za nadzór nad pracownikami Inspektoratu wynikało m.in., że w sprawie:

- terminu wydania postanowienia o ustaleniu opłaty legalizacyjnej – pracownik nie udzielił wyjaśnień do dnia podpisania wystąpienia pokontrolnego,
- terminu wydania decyzji legalizującej po wpływie wymaganych dokumentów – wynikało z długiej absencji chorobowej pracownika Inspektoratu,

¹⁵⁵ Tj. PINB.5140.199.2023.

¹⁵⁶ Tj. PINB.5141.4.2021.

¹⁵⁷ Tj. PINB.7740.: 55.2020, 21.2020, 17.2020, PINB.5141.: 4.2021, 43.2022, 45.2022, 32.2023, 8.2023, PINB.5143.: 2.34.2025, 2.4.2025, PINB.071.11.2025.

¹⁵⁸ W dziewięciu pozostałych: jedna została załatwiona przed terminem, cztery zostały załatwione w terminie, dwie były w trakcie, jedna była anonimowa, jedna – brak adresu zwrotnego.

- przekazania akt sprawy kolejnemu pracownikowi i czasu, który był mu potrzebny na zapoznanie się z aktami i nawał innych zadań,
- terminu wydania postanowienia o nałożeniu obowiązku przedłożenia wymaganych dokumentów od wpływu wniosku o legalizację – w jednym postępowaniu dotyczącym Borska sprawdzano, czy obiekt nie był objętym nakazem rozbiórki, a ponadto na terenie tym wydano wiele nakazów rozbiórki, w drugim postępowaniu – do 29 sierpnia 2025 r. (tj. podpisania niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie złożył wyjaśnień,
 - terminu wydania zawiadomienia, o którym mowa w art. 10 § 2 KPA – prowadzący postępowanie Inspektor w pierwszej kolejności musiał zakończyć prowadzone w związku z obiektem dwa inne postępowania,
 - podjęcia pierwszej czynności w sprawie skargi – kwestie Covid-19 (kwarantanna dokumentów, praca zdalna) wpływały na sprawność działania urzędu,
 - nie poinformowania zawiadamiającego o niezatawieniu prawy w terminie ze wskazaniem nowego terminu jej zatawienia – zgodnie z „Wytycznymi Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Jak postępować w sprawach skargowych”, skargi które wpływały do Inspektoratu, to w większości przypadków interwencje, które nie wypełniały definicji skargi zawartej w art. 227 KPA, natomiast były to skargi indywidualne, o których mowa w art. 233 KPA dotyczące m.in. zastrzeżeń co do legalności prowadzonych robót budowlanych, różnego rodzaju innych nieprawidłowości budowlanych zaobserwowanych i niepokojących obywateli, które zgodnie z ww. wytycznymi nie musiały być zatawiane w terminie jednego miesiąca.

(akta kontroli str.775-776, 923-976, 1001-1010, 1018-1042a, 1072-1073)

W ocenie NIK, objęte badaniem sprawy mieściły się w definicji skargi wskazanej w art. 227 KPA, a w związku z tym podlegały zatawieniu zgodnie z art. 237 KPA, który dotyczy autora skargi, a nie strony postępowania administracyjnego.

10. W jednym postępowaniu¹⁵⁹ (z 10 objętych badaniem) wydano postanowienie o ustaleniu opłaty legalizacyjnej mimo, że dokumenty, o których mowa w art. 48b ust. 3 prawa budowlanego zostały złożone dzień o upływie terminu wyznaczonego zgodnie z art. 48b ust. 1 ww. ustawy (upłynął 20 czerwca 2022 r.), co było niezgodne z art. 49e pkt 3 prawa budowlanego, który stanowi, że w przypadku nieprzedłożenia w wyznaczonym terminie dokumentów legalizacyjnych należy wydać decyzję o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części. Skutkiem nieprawidłowego działania było zalegalizowanie obiektu wzniesionego w warunkach samowoli budowlanej.

(akta kontroli str. 2033, 2111-2166)

Pracownika Inspektoratu prowadzący ww. postępowanie wyjaśnił, że wynikało to z błędu w obliczeniu terminu.

(akta kontroli str. 1011-1017)

11. W jednym postępowaniu legalizacyjnym¹⁶⁰ (z 10 objętych badaniem) wszczętym 23 listopada 2020 r. (kontrola ujawniająca samowolę budowlaną

¹⁵⁹ Tj. PINB.5161.9.2022.

¹⁶⁰ Tj. PINB.7744.54.2020.

została przeprowadzona 16 listopada 2020 r.), mimo spełnienia warunków wydania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego – nie została ona wydana przez Inspektora Powiatowego, co było niezgodnie z art. 49 ust. 4 prawa budowlanego. Skutkiem czego wydano niezgodne z prawdą zaświadczenie potwierdzające legalizację obiektu budowlanego.

(akta kontroli str. 2033, 2352-2377)

Pracownik Inspektoratu prowadzący postępowanie do 29 sierpnia 2025 r. (tj. do dnia podpisania niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie udzielił wyjaśnień.

Z wyjaśnień Inspektora Powiatowego wynikało, że po wydaniu postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych na podstawie art. 48 prawa budowlanego i obowiązku przedłożenia dokumentów legalizacyjnych na podstawie art. 48b prawa budowlanego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333) według stanu prawnego po 18 września 2020 r., sprawę przejął inny inspektor, który 3 grudnia 2020 r. wydał postanowienie o wysokości opłaty legalizacyjnej na podstawie art. 49b prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym do 18 września 2020 r.. Ponadto z wyjaśnień Inspektora Powiatowego wynikało, że wersja ta była przepisem przejściowym i obowiązywała od momentu wejścia w życie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane i niektórych innych ustaw, a postępowanie to powinno być kontynuowane na podstawie art. 49d prawa budowlanego, ale i w tym przepisie ustawodawca nie przewidział odpowiedzi w postaci decyzji kończącej w przypadku wykonania obowiązków i uiszczenia opłaty legalizacyjnej, a prawo budowlane ujednolicone i opublikowane w Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 było bardzo niejasne, a kontrakt w celu konsultacji z organem drugiej instancji w tamtym czasie był bardzo ograniczony.

(akta kontroli str. 775-922, 1001-1010)

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają nie wydania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego, która to decyzja w przepisach prawa budowlanego funkcjonowała już od 11 lipca 2003 r., z tym tylko, że do 18 września 2020 r. jej wydanie było uzależnione od wyniku badania zgodności i kompletności projektów, podczas gdy od 19 września 2020 r. od uiszczenia opłaty legalizacyjnej.

12. W dwóch z 10 objętych badaniem postępowań¹⁶¹, w których wydano decyzje o legalizacji samowolnie wzniesione obiekty budowlane, Inspektor Powiatowy wydał decyzję o legalizacji w zakresie zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki i zezwolenia na wznowienie budowy, pomimo braku kompletności dokumentów legalizacyjnych, co pozostawało niezgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego. Skutkiem czego zalegalizowano dwa obiekty, które w zakresie parametrów dachów (tj. odpowiednio kąta nachylenia połąci dachowych oraz kąta nachylenia połąci dachowych i kierunku głównej kalenicy) nie były zgodne z ustaleniami zawartymi w § 17 pkt 2 lit. j, k miejscowego planu

¹⁶¹ Tj. PINB.5161.: 81.2021, 9.2022.

zagospodarowania przestrzennego gminy Kościerzyna¹⁶² dla terenów zabudowy letniskowej.

(akta kontroli str. 2033-2166)

Z wyjaśnień pracownika Inspektoratu odpowiedzialnego za prowadzenie ww. postępowań wynikało, m.in. że w decyzji wskazano na potrzebę przebudowania dachu, ponieważ obowiązek ten został wskazany przez projektanta w zatwierdzonym projekcie zagospodarowania działki.

Ponadto z wyjaśnień Inspektora Powiatowego, który wydał ww. decyzje wynikało, że inwestorzy otrzymali zaświadczenie o zgodności obiektów z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Kościerzyna, dodatkowo zmiana kąta nachylenia połaci dachowych byłaby związana z wykonaniem małej nadbudowy już istniejącego dachu, a taki zakres prac był dopuszczalny, jednak powinien zostać nałożony przed zatwierdzeniem dokumentacji celem wyeliminowania niezgodności z ww. planem.

(akta kontroli str. 627-730, 1011-1017)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ sprawdzenie kompletności dokumentów legalizacyjnych, to nie tylko sprawdzenie ich kompletności od strony formalnej (czy są wszystkie prawem wymagane dokumenty legalizacyjne i czy są one przedłożone w całości – np. wszystkie strony danego dokumentu wraz z załącznikami), ale też merytorycznej (czy dany dokument odnosi się do wszystkich aspektów, do jakich w danej sytuacji powinien się odnosić). Przedłożone w ramach dokumentów legalizacyjnych zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej; nie zawierały natomiast właściwej informacji co do takiej zgodności, a więc nie pozostawały kompletne.

13. W Inspektoracie:

- nie przekazano Staroście Kościerskiemu kopii postanowień o ustaleniu opłaty legalizacyjnej, o których mowa w art. 49d praw budowlanego, wydanych w 10 objętych badaniem postępowaniach, co było niezgodne z art. 84 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego,
 - nie przekazano Staroście Kościerskiemu kopii jednej¹⁶³ z 10 wydanych decyzji o legalizacji obiektów budowlanych wydanych w procedurze uproszczonej, co było niezgodne z art. 84 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego,
- skutkiem czego organ administracji architektoniczno-budowlanej nie był w posiadaniu pełnych, bieżących informacji na temat prowadzonych

¹⁶² Przyjętego Uchwałą Rady Gminy Kościerzyna nr XII/142/19 z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Dobrogoszcz w gminie Kościerzyna.

¹⁶³ Tj. w postępowaniach PINB.5161.10.2021.

postępowań dotyczących samowoli budowlanych zlokalizowanych na terenie Powiatu Kościerskiego.

(akta kontroli str. 2039-2746, 2784-2805)

Z wyjaśnień pracowników i Inspektora Powiatowego odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań wynikało m.in., że:

- kopie postanowień o ustaleniu opłaty legalizacyjnej były przekazywane do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, który był organem nadrzędnym nad organem administracji architektoniczno-budowlanej na poziomie powiatu,
- kopia decyzji o legalizacji nie została przekazana Staroście Kościerskiemu przez przeoczenie.

(akta kontroli str. 1001-1038, 1050-1052)

Zdaniem NIK, z brzmienia ww. przepisu wynika, że kopie postanowień powinny być przekazywane organowi administracji architektoniczno-budowlanej, którym w tym wypadku był Starosta Kościerski, a nie Wojewoda Pomorski, który w odniesieniu do rozstrzygnięć wydawanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego i prowadzonych przez niego postępowań egzekucyjnych nie jest organem wyższego stopnia (w imieniu Wojewody, to Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego jako organ wyższego stopnia sprawuje nadzór nad poziomem merytorycznym prac PINB), a przekazywanie Wojewodzie Pomorskiemu postanowień dotyczących nałożenia grzywny wynika z faktu gromadzenia przez ten organ dochodów budżetu państwa.

14. W Inspektoracie nie udokumentowano przekazanych Staroście Kościerskiemu na podstawie art. 84 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego: kopii dwóch¹⁶⁴ z 10 wydanych decyzji o legalizacji obiektów budowlanych, kopii jednej¹⁶⁵ z 10 objętych decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu budowlanego, kopii jednej¹⁶⁶ z pięciu decyzji wydanych na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego, co było niezgodne z § 60 ust. 3 instrukcji kancelaryjnej stanowiącej załącznik nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹⁶⁷. Przepis ten stanowi, że na egzemplarzu pisma przeznaczonym do włączenia do akt sprawy zamieszcza się informację co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia.

(akta kontroli str. 2748-2783, 3181-3202, 3288-3341)

Z wyjaśnień Inspektora Powiatowego wynikało, że ww. dokumenty zostały przekazane Staroście Kościerskiemu, ponieważ widniał jako adresat w rozdzielnich ww. postanowień i decyzji i były przekazywane osobiście przez pracowników Inspektoratu do Starostwa w celu zaoszczędzenia środków ponoszonych na przesyłki pocztowe, które znajdowało się w sąsiedztwie, jednak bez potwierdzenia odbioru tych dokumentów.

(akta kontroli str. 627-730, 762-768, 977-981)

¹⁶⁴ Tj. w postępowaniach nr PINB.7744.56.2020, PINB.5161.21.2021.

¹⁶⁵ PINB.7744.17.2020.

¹⁶⁶ Tj. PINB.7141.5.2019.

¹⁶⁷ Dz. U. z 2011 nr 14 poz. 67.

Jakkolwiek racjonalne gospodarowanie środkami jest kwestia istotną, tak równie istotne jest rzetelne dokumentowanie działań podejmowanych przez organy administracji państwowej.

15. Inspektor Powiatowy nie wszczął postępowań egzekucyjnych dotyczących niewykonania obowiązku rozbiórki obiektów budowlanych w związku z czterema postępowaniami, w których wydano decyzje nakazujące ich rozbiórkę, w tym dwóch¹⁶⁸ – na podstawie art. 49e ust. 1 pkt 1 ww. ustawy oraz w dwóch¹⁶⁹ – na podstawie art. 49e pkt 3 prawa budowlanego. Brak rzetelnych działań w powyższym zakresie skutkowało tym, że mimo uprawomocnienia się decyzji w 2023 r., obiekty nie zostały rozebrane.

(akta kontroli str. 228-238)

Z wyjaśnień Inspektora Powiatowego wynikało, że jednego postępowania egzekucyjnego w sprawie PINB.5161.205.2022 nie wszczęto, ponieważ jeden z Inspektorów omyłkowo akt sprawy nie przekazał do egzekucji, w trzech pozostałych przypadkach – Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że postępowań egzekucyjnych nie wszczęto z powodu braków kadrowych wynikających ze zbyt małej liczby etatów i szukając oszczędności czasu wobec zobowiązanych, którzy współpracowali z organem i wyrażali chęć wykonania rozbiórki stosowano głównie oficjalne kontrole w tym celu wysyłając zawiadomienia o kontroli z dużym wyprzedzeniem, aby zobowiązani zdążyli rozebrać obiekty, a wobec niewykonania rozbiórek wystawiono upomnienia przedegzekucyjne. Ponadto z wyjaśnień Inspektora Powiatowego wynikało, że w dwóch sprawach parokrotnie sprawdzano wykonanie nakazu rozbiórki.

(akta kontroli str. 627-730)

W ocenie NIK, opisane działania – mające jakoby oszczędzać czas pracowników prowadzących postępowania egzekucyjne – mogło w istocie spowodować zwielokrotnienie obowiązków pozostałych pracowników Inspektoratu, którzy m.in. prowadzili kontrole przestrzegania przepisów prawa budowlanego, w szczególności w związku z potrzebą wielokrotnego przeprowadzania weryfikacji wykonania nakazów rozbiórki. W ocenie NIK, rzetelnym i skutkującym oszczędnością czasu pracowników pozostawałoby wszczynanie postępowań egzekucyjnych po (poprzedzonym upomnieniem) po ujawnieniu niewykonania nakazu rozbiórki w terminie.

16. W dwóch postępowaniach egzekucyjnych¹⁷⁰ z 10 objętych badaniem Inspektor Powiatowy nie nałożył grzywny w celu przymuszenia po weryfikacji w terenie realizacji nakazu rozbiórki dwóch budynków rekreacji indywidualnej i stwierdzeniu, że zobowiązani nie wykonali obowiązków wynikających z wystawionych tytułów wykonawczych [...] ¹⁷¹. Było to działaniem nierzetelnym i skutkowało tym, że w przypadkach tych według stanu na 25 września 2024 r. obiekty budowlane w dalszym ciągu nie były rozebrane.

(akta kontroli str. 3342-3344, 3757-3851)

¹⁶⁸ Tj. PINB.5161.: 176.2022, 177.2022.

¹⁶⁹ Tj. PINB.5161.: 205.2022, 252.2022.

¹⁷⁰ Tj. PINB.7141.35.2015, PINB.7141.23.2015.

¹⁷¹ Jak w przypisie 24.

Z wyjaśnień pracownika prowadzącego postępowania egzekucyjne i Inspektora Powiatowego wynikało, że grzywny w celu przymuszenia nie zostały nałożone na zobowiązanych z uwagi m.in. na to, że przystąpili oni do rozbiórki obiektów budowlanych, a grzywna w celu przymuszenia była mało skutecznym środkiem, ponieważ wyegzekwowanie należności z tytułu grzywny było mało skuteczne, ponieważ Urzędy Skarbowe nie były w stanie ściągnąć należności, ponieważ zazwyczaj zobowiązani nie mieli dochodu albo ich dochód stanowiła emerytura, dlatego jeśli zobowiązani wykazywali chęci i przystępowali do wykonania rozbiórki uzyskiwali zgodę na przesunięcie terminu rozbiórki.

(akta kontroli str. 1102-1141)

W ocenie NIK, rolą organu nie jest ocena skuteczności działania środka przymusu w kontekście skuteczności egzekwowania należności, ale jego stosowanie – środek w postaci grzywny w celu przymuszenia został wskazany przez ustawodawcę jako jeden z elementów postępowania egzekucyjnego i jego nałożenie w odpowiednim momencie toczącego się postępowania należało do zadań organu. Ponadto przystąpienie do rozbiórki nie stanowi jej wykonania, stąd środek w postaci grzywny w celu przymuszenia po wszczęciu postępowania egzekucyjnego i stwierdzeniu braku rozbiórki należało zastosować, zważywszy, że rozbiórki te nie zostały wykonane od wystawienia upomnień w 2020 r. oraz tytułów wykonawczych w 2023 r.

17. Inspektor Powiatowy w trzech prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych¹⁷² (z 10 objętych badaniem) nie zastosował środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego celem doprowadzenia do rozbiórki obiektów budowlanych, mimo nałożenia grzywny w celu przymuszenia (odpowiednio 29 września 2023 r., 6 maja 2021 r. i 6 maja 2021 r.), weryfikacji wykonania nakazu rozbiórki (odpowiednio: dwukrotnej – 18 października 2023 r. i 18 września 2024 r., czterokrotnej – 3 września 2021 r., 7 czerwca 2022 r., 16 czerwca 2023 r., 21 maja 2024 r. oraz czterokrotnej – 3 września 2021 r., 7 czerwca 2022 r., 16 czerwca 2023 r., 21 maja 2024 r.) i stwierdzeniu nie wykonania ww. obowiązku, co stanowiło o nierzetelnym działaniu organu nadzoru budowlanego i skutkowało tym, że nie został wykonany obowiązek wynikający z wydanych decyzji nakazujących rozbiórkę, a wszczęte postępowania były nieskuteczne.

(akta kontroli str. 3342-3344, 3494-3756)

Z wyjaśnień Inspektora Powiatowego wynikało, że w jednym postępowaniu¹⁷³ nie zastosowano środka w postaci wykonania zastępczego, ponieważ w odpowiedzi na prośbę zobowiązanego przedłużył termin wykonania rozbiórki, który upłynie dopiero 30 września 2025 r., w pozostałych dwóch postępowaniach nie zastosowano środka w postaci wykonania zastępczego, ponieważ zobowiązany nie uiszczył nałożonych grzywien, a egzekucja należności pieniężnych była prowadzona przez komornika sądowego z nieruchomości innej niż znajdowały się obiekty budowlane objęte nakazami rozbiórek, natomiast zasadniczy problem stanowił fakt, że obiekty znajdowały się na terenie działki, która nie była własnością zobowiązanych do wykonania rozbiórek. Inspektor Powiatowy

¹⁷² TJ. PINB.7141.: 33.2018, 41.2016, 40.2016.

¹⁷³ TJ. PINB.7141.33.2018.

wyjaśnił, że w przypadku dwóch ww. postępowań przystąpi do wykonania zastępczego.

(akta kontroli str. 762-776)

Zdaniem NIK żadna z ww. przyczyn nie stanowi usprawiedliwienia dla niezastosowania środka w postaci wykonania zastępczego: ani przedłużenie terminu na wykonanie rozbiórki (opisane w pkt 16 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości), ani egzekucja należności z tytułu grzywny przez komornika sądowego, ani własność nieruchomości gruntowej (tj. utrudniony dostęp i konieczność uzyskania zgodny właściciela nieruchomości).

18. W sześciu postępowaniach (z 10 objętych badaniem) Inspektor Powiatowy w odpowiedzi na prośby zobowiązanych na podstawie wydanych decyzji do wykonania rozbiórki obiektów budowlanych wyrażał zgodę na zmianę terminu wykonania tych rozbiórek, i tak:

- w jednym postępowaniu¹⁷⁴ po nałożeniu grzywny w celu przymuszenia,
- w jednym¹⁷⁵ – trzykrotnie po wystawieniu tytułu wykonawczego,
- w jednym¹⁷⁶ – po upomnieniu zobowiązanego do wykonania rozbiórki,
- w trzech – po upomnieniu zobowiązanych do wykonania nakazu rozbiórki (w dwóch postępowaniach zgodę wyraził dwukrotnie¹⁷⁷ i w jednym postępowaniu – trzykrotnie¹⁷⁸) oraz po wystawieniu tytułu wykonawczego (w jednym postępowaniu – trzykrotnie¹⁷⁹, w dwóch jednokrotnie¹⁸⁰),

co było działaniem nierzetelnym. Skutkowało to tym, że mimo podjęcia działań zmierzających do wszczęcia postępowania egzekucyjnego (jedno postępowanie, w którym wydano upomnienie¹⁸¹) oraz wszczęcia pięciu postępowań egzekucyjnych (w których wydano tytuły wykonawcze) obiekty budowlane nie zostały rozebrane¹⁸², a wszczęte postępowania egzekucyjne były nieskuteczne.

(akta kontroli str. 3342-3344, 3436-3493, 3677-4062)

Z wyjaśnień Inspektora Powiatowego wynikało, że przedłużano terminy wykonania rozbiórki m.in. z uwagi na: stan zdrowia zobowiązanych, zagrożenie zachorowalnością na covid-19, śmierć jednego z dwóch zobowiązanych, przystąpienie do prac rozbiórkowych oraz z uwagi na fakt przebywania dzieci w okresie wakacyjnym na terenie ośrodka i ich bezpieczeństwo.

(akta kontroli str. 1102-1115)

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie zważywszy, że nakaz rozbiórki powinien być wykonany po uprawomocnieniu się decyzji, a tym bardziej po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, co w pięciu z sześciu

¹⁷⁴ Tj. PINB.7141.33.2018.

¹⁷⁵ Tj. PINB.7141.43.2006.

¹⁷⁶ Tj. INB.AC.7141-30/09.

¹⁷⁷ Tj. PINB.7141.48.2015, PINB.7141.35.2015.

¹⁷⁸ Tj. PINB.7141.23.2015.

¹⁷⁹ Tj. PINB.7141.48.2015.

¹⁸⁰ Tj. PINB.7141.35.2015, PINB.7141.23.2015.

¹⁸¹ INB.7141-30/09 – decyzja z 2012 r., obiekt według stanu na 28 lipca 2025 r. nie został rozebrany.

¹⁸² Za wyjątkiem postępowania PINB.7140.43.2006, w którym 19 czerwca 2024 r. stwierdzono wykonanie rozbiórki. W pozostałych postępowaniach: tj. PINB.7141.33.2018 – obiekt według stanu na 18 września 2024 r. nie został rozebrany, PINB.7141.48.2015 – obiekt według stanu na 28 lipca 2025 r. nie został rozebrany, PINB.7141.35.2015 – obiekt według stanu na 25 września 2024 r. nie został rozebrany, PINB.7141.23.2015 – obiekt według stanu na 25 września 2024 r. nie został rozebrany, INB.7141-30/09 – obiekt według stanu na 28 lipca 2025 r. nie został rozebrany.

ww. przypadków nie nastąpiło przynajmniej od pięciu lat. W ocenie NIK, zobowiązany nie musi wykonać rozbiórki samodzielnie, lecz może zlecić jej wykonanie. Ponadto zdaniem NIK przystąpienie do wykonania rozbiórki nie stanowi o zrealizowaniu nakazu wynikającego z decyzji i nie usprawiedliwienia wielokrotnego przedłużenia terminu jej wykonania.

19. W latach 2020-2023 w Inspektoracie nie prowadzono rejestru skarg i wniosków (w tym nie zaewidencjonowano 14 skarg objętych badaniem dotyczących samowoli budowlanych na terenach atrakcyjnych turystycznie) zgodnie z art. 254 KPA.

W wyjaśnien Inspektora Powiatowego wynikało m.in., że do 2024 r. nie był prowadzony rejestr skarg i wniosków, ponieważ pisma te trafiały od razu do właściwych rejestrów kontroli, zaś w rejestrze były ewidencjonowane skargi wnoszone na urząd i pracowników, natomiast od 1 stycznia 2024 r. pisma były przydzielane pracownikom prowadzącym poszczególne rodzaje spraw w sposób już wstępnie uszeregowany i rejestrowane w rejestrze skarg i wniosków.

(akta kontroli str. 125-166)

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 wnioski o:

Wnioski

1. Uzgadnianie planów kontroli z innymi organami.
2. Prowadzenie postępowań administracyjnych w związku z samowolnie wznoszonymi tymczasowymi obiektami budowlanymi, tj. przyczepami kempingowymi.
3. Przeprowadzanie kontroli obowiązkowych przez uprawnionych pracowników Inspektoratu.
4. Naliczanie kar, o których mowa w art. 59f prawa budowlanego w przypadkach niespełnienia wymogów wynikających z art. 36a ust. 6 ww. ustawy.
5. Przekazywanie protokołów z kontroli obowiązkowych organom wyższego stopnia.
6. Przeprowadzenie kontroli celem weryfikacji, czy na 13 działkach objętych badaniem obiekty zostały wzniesione zgodnie z przepisami prawa budowlanego.
7. Podjęcie działań zmierzających do sprawnego doprowadzania samowoli budowlanych do stanu zgodnego z prawem budowlanym.
8. Terminowe podejmowanie czynności w załatwianych sprawach i prowadzonych postępowaniach administracyjnych.
9. Dokładne weryfikowanie terminu złożenia dokumentów legalizacyjnych.
10. Wydanie decyzji o legalizacji obiektu budowlanego.

11. Zapewnienie legalizowania obiektów budowlanych na podstawie kompletnych dokumentów legalizacyjnych.
12. Przekazywanie Staroście Kościerskiemu kopii wydawanych w toku prowadzonych postępowań decyzji i postanowień.
13. Dokumentowanie przekazywania Staroście Kościerskiemu kopii wydanych decyzji i postanowień.
14. Wszczywanie postępowań egzekucyjnych niezwłocznie po stwierdzeniu nie wykonania nakazu rozbiórki obiektów budowlanych.
15. Nałożenie grzywny w celu przymuszenia do wykonania rozbiórki dwóch budynków rekreacji indywidualnej.
16. Zastosowanie środka w postaci wykonania zastępczego celem doprowadzenia do rozbiórki obiektów budowlanych będących przedmiotem trzech postępowań egzekucyjnych.
17. Nie wydłużanie zobowiązanym terminów na wykonanie rozbiórki.

Uwagi 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 <i>prawo zgłoszenia</i> 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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, 29 sierpnia 2025 r.

Kontroler

Marta Gajewska

Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Tomasz Słaboszowski

/-/