



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.8.7.2025

Pan
Roman Brunke
Wójt Gminy Karsin

Urząd Gminy Karsin,
ul. Długa 222,
83-440 Karsin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Karsin, ul. Długa 222, 83-440 Karsin (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Brunke, Wójt Gminy Karsin od 1 sierpnia 1994 r. (dalej: „Wójt”).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. 2. Identyfikacja i przeciwdziałanie samowolom budowlanym na terenach atrakcyjnych turystycznie oraz usuwanie ich skutków.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 14 sierpnia 2025 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Ewa Gross, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/71/2025 z 26 maja 2025 r.; 2. Joanna Szychalewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/100/2025 z 6 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie nie opracowano dokumentów, zarządzeń, procedur bądź instrukcji, na podstawie których możliwe było identyfikowanie terenów szczególnie narażone na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntu lub zaburzenia ładu przestrzennego powodowane samowolami budowlanymi. Nie uregulowano również formalnie przepływu i wymiany informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz poszczególnymi pracownikami merytorycznymi. Realizacja, kluczowych w procesie przeciwdziałania samowoli budowlanej, zadań w zakresie ochrony środowiska i utrzymania czystości i porządku w Gminie nie została uwzględniona w Regulaminie organizacyjnym Urzędu i przypisana pracownikom w zakresach czynności.

W badanym okresie, zidentyfikowano, w trakcie kontroli podatkowej i przekazano informację do PINB³ oraz Starostwa Powiatowego⁴ przypadek samowoli budowlanych obejmujący kilkadziesiąt obiektów, podczas gdy PINB poinformował Urząd o zakończonych bądź będących w trakcie postępowania o blisko 400 takich sprawach.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku sporządzenia projektu uchwały ws. programu ochrony środowiska;

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 – dalej: „ustawa o NIK”.

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

³ Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie.

⁴ Starostwo Powiatowe w Kościerzynie.

- nieokreślenia w drodze uchwały częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi wykonywane przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz gospodarowania odpadami;
- nieokreślenia w Regulaminie organizacyjnym Urzędu zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku w Gminie oraz nieprzypisania tych zadań pracownikom w zakresach czynności;
- nieprowadzenia w wymaganym zakresie kontroli w zakresie nieczystości ciekłych;
- niezorganizowania wywozu zastępczego w wymaganych przypadkach;
- sporządzenia nierzetelnego sprawozdania dot. gospodarowania nieczystościami ciekłymi;
- prowadzenia kontroli w zakresie nieczystości ciekłych bez wymaganego upoważnienia Wójta;
- niezapewnienia właściwego rejestrowania i obiegu dokumentów zawierających informacje o samowolach budowlanych.

W ocenie NIK, powinność gmin w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych oraz przeciwdziałania ich powstawaniu nie wynika wprost z jednego aktu prawnego, ale ze źródeł prawa⁵, które nakładają na gminy zadania w obszarze ładu przestrzennego, prawa budowlanego i nadzoru nad zagospodarowaniem przestrzennym, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, w wyniku czego powinny one podejmować aktywne działania w ww. zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Działania gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego
Opis stanu faktycznego	1.1. W Urzędzie nie opracowano dokumentów, zarządzeń, procedur bądź instrukcji na podstawie których możliwe byłoby identyfikowanie terenów (lub wskazano wprost te tereny) szczególnie narażone na: degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntu, a także zaburzenia ładu przestrzennego powodowane samowolami budowlanymi w związku z ich turystyczną popularnością. Wójt wyjaśnił, że powyższe wynikało z faktu, iż uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: „MPZP”) stanowi podstawowy

⁵ W tym m.in. z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, ze zm.), ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.).

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

instrument pozwalający zapobiegać niekontrolowanej zabudowie i zmianom sposobu użytkowania gruntów. Ponadto Wójt wskazał na podejmowane przez Urząd działania zapobiegawcze i ochronne, tj. nadzór i kontrola inwestycji, szczególnie sezonowych i rekreacyjnych, współpracę z PINB oraz RDLP⁷ czy RDOŚ⁸, a także intensyfikacja prac nad MPZP zwłaszcza w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie jak Wiele czy Borsk, aby precyzyjnie określić zasady zabudowy i użytkowania terenów w celu skutecznego przeciwdziałania niekontrolowanej urbanizacji i samowolom budowlanym.

(akta kontroli str. 6-27)

W badanym okresie w Urzędzie nie wprowadzono regulacji w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji dotyczących samowoli budowlanych. Do zakończenia kontroli nie podano przyczyn niewprowadzenia ww. regulacji.

(akta kontroli str. 6-27, 277-281)

W zakresie identyfikowania terenów szczególnie atrakcyjnych turystycznie Wójt wskazał na współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego w ramach Obszaru Funkcjonalnego Rezerwatu Biosfery Bory Tucholskie, której celem była ochrona zapewnienia zintegrowanego charakteru działań, której celem była ochrona i zapobieganie degradacji środowiska naturalnego, wyznaczenie i ukierunkowanie ruchu turystycznego określonymi szlakami i dokonywanie ograniczenia niszczenia środowiska. Wspólnie przygotowywano projekty m. in. z obszarów adaptacji do zmian klimatu, wspierania dostępu do wody i zrównoważonej gospodarki wodnej jak również ochrony różnorodności biologicznej oraz infrastruktury kultury.

Nie wskazano innych form i podmiotów współpracujących w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 277-281)

1.2. Rada Gminy Karsin dnia 25 listopada 2021 r. podjęła uchwałę w sprawie: przystąpienia do prac nad „Strategią Rozwoju Gminy Karsin do roku 2032”, a dnia 30 marca 2023 r. podjęła uchwałę w sprawie: przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Karsin do roku 2030⁹ (dalej: „Strategia”).

(akta kontroli str. 6-27, 171-216)

Urząd dysponował następującymi opracowaniami ekofizjograficznymi podstawowymi:

- ze stycznia i lutego 2021 r. sporządzonymi dla potrzeb miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dla fragmentu obrębu geodezyjnego Przytarnia i dwóch fragmentów obrębu geodezyjnego Karsin);
- z marca 2025 r. sporządzonego dla potrzeb sporządzenia planu ogólnego.

⁷ Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych (dalej: „RDLP”).

⁸ Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (dalej: „RDOŚ”).

⁹ Uchwała Nr XXXIV/313/23 Rady Gminy Karsin.

Ww. opracowania zawierały elementy wskazane w § 6 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie opracowań ekofizjograficznych¹⁰, wskazywano w nich tereny wartościowe przyrodniczo (rolniczo).

(akta kontroli str. 6-27, 351-362)

Obowiązujące w badanym okresie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: „studium”) uchwalone zostało przez Radę Gminy Karsin Uchwałą Nr XXVIII/197/01 z 27 kwietnia 2001 r. Do ww. studium wprowadzono dwie zmiany (w 2017 i 2020 r.¹¹).

(akta kontroli str. 6-27)

Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym o której mowa w art. 32 ustawy PZP¹² sporządzona została przez Wójta w kwietniu 2023 r., a jej wyniki przekazane Radzie Gminy, która uchwałą nr XXXVII/316/23 z dnia 11 maja 2023 r. uznała ustalenia obowiązującego studium za wymagające całościowej aktualizacji, zaś za aktualne uznano MPZP obowiązujące na obszarze Gminy.

(akta kontroli str.6-27, 52-57, 351-362)

Gmina nie była objęta planem ogólnym¹³, prace nad jego uchwaleniem były w trakcie realizacji – z inicjatywy Wójta w dniu 29 lutego 2024 r. Rada Gminy¹⁴ podjęła uchwałę o przystąpieniu do Planu ogólnego.

W ogłoszeniu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego z 16 kwietnia 2024 r. Wójt określił, do dnia 25 czerwca 2024 r., termin składania wniosków do projektu planu ogólnego. Zgodnie z przyjętym harmonogramem stanowiącym załącznik do umowy na realizację projektu planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Karsin¹⁵ zrealizowano prace wstępne, w tym m.in. przeprowadzono analizy: materiałów wyjściowych, stanu zagospodarowania i zabudowy, uwarunkowań zewnętrznych, zaktualizowano opracowanie ekofizjograficzne, określono zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w Gminie. Pozostałe etapy, tj. prace planistyczne, opiniowanie, uzgadnianie i konsultacje społeczne oraz uchwalenie i zakończenie prac pozostają w trakcie realizacji z planowanym terminem do 30 kwietnia 2026 r. (przedłużonym w związku z aneksowaniem umowy 26 września 2024 r. i 17 kwietnia 2025 r.).

(akta kontroli str. 6-27, 217-242)

Powierzchnia wód śródlądowych w stosunku do obszaru Gminy stanowiła 6,1% a łączna powierzchnia obszaru Gminy która była objęta MPZP na koniec poszczególnych lat okresu 2020-2025 (w 2025 r. do 30 czerwca) wynosiła w przybliżeniu 3,0%.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 roku w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 155, poz. 1298).

¹¹ Uchwała nr XXIII/207/2017 z 18 maja 2017 i nr XVI/124/2020 z 2020 r.

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

¹³ Uchwalany przez radę gminy na podstawie art. 13a ust. 1 ustawy PZP.

¹⁴ Uchwała nr XLIII/369/24.

¹⁵ Umowa nr KZ 5/2024 z 26 września 2024 r. z Wykonawcą.

W poszczególnych latach objętych kontrolą, w sprawach uchwalenia MPZP lub jego zmian przyjęto łącznie pięć uchwał (w 2021 r. – jedną, w 2022 r. – trzy i w 2024 r. – jedną). W okresie objętym kontrolą Wójt wydał łącznie 682 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁶ dla nieruchomości położonych na terenie Gminy¹⁷.

W badanym okresie Wójt w 24 przypadkach odmówił wydania decyzji o wzizt (z powodu braku spełnienia warunków ustawowych określonych w art. 61 ust. 1 ustawy PZP, m.in. nie był spełniony warunek sąsiedztwa i 100-metrowy odstęp nieruchomości od zbiornika wodnego).

W badanym okresie Wójt w związku z wnioskami właścicieli nieruchomości położonych na jej terenie o zmianę sposobu użytkowania budynku klasy IB lub budynku gospodarczego na budynek mieszkalny, wydał łącznie 24 decyzji pozytywnych (odpowiednio w badanych latach: 2, 3, 4, 6, 7 i 2). W latach 2020-2025 nie wydawano decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie pomostu do celów rekreacji i turystyki.

(akta kontroli str. 6-31, 277-284, 351-362, 903-904)

W badanym okresie Wojewoda Pomorski w drodze zarządzenia zastępczego nie sporządzał i nie wprowadzał zmian do obowiązujących MPZP.

(akta kontroli str. 6-27, 351-362)

Uchwałą Rady Gminy Karsin¹⁸ przyjęto Aktualizację programu ochrony środowiska dla Gminy Karsin na lata 2016-2019 z perspektywą na lata 2020-2023¹⁹. Wójt nie przedłożył Radzie Gminy Karsin projektu programu na kolejne lata, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 6-27, 50-51)

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

(akta kontroli str. 6-27)

Ograniczenia wynikające z uchwały nr 259/XXIV/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu w województwie pomorskim (dalej: „uchwała ws. obszarów chronionego krajobrazu”) uwzględniono w dwóch z pięciu miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego Gminy, tj. wszystkich obejmujących obszary chronione przyrodniczo o jakich mowa w ww. uchwale (Obszar Chronionego Krajobrazu Borów Tucholskich). Ponadto, jak wyjaśnił Wójt, ograniczenia dotyczące ochrony środowiska i przyrody wskazane w ww. uchwale były uwzględniane przy wydawaniu decyzji o wzizt/lokalizacji inwestycji celu publicznego.

¹⁶ Dalej: wzizt

¹⁷ W 2020 r. – 34, w 2021 r. – 68, w 2022 r. – 104, w 2023 r. – 118, w 2024 r. – 240 i w 2025 r. (do 30 czerwca) – 118.

¹⁸ Nr XX/174/16 z dnia 28 grudnia 2016 r.

¹⁹ Dalej: „Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska”.

Ograniczeń wynikających z uchwały ws. obszarów chronionego krajobrazu nie uwzględniono natomiast w Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska, bowiem jego opracowanie sporządzone było przed podjęciem ww. uchwały Sejmiku Województwa (w maju 2016 r.).

W przypadku trzech z pięciu obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy uwzględniono ograniczenia wynikające z art. 232 ust 1 Prawa Wodnego, tj. zakaz grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywanie lub nieumożliwianie przechodzenia przez ten obszar – tj. we wszystkich planach obejmujących obszary, do których ograniczenie te miały zastosowanie.

(akta kontroli str. 6-27, 351-362)

1.3. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu²⁰ określono zakres działania poszczególnych referatów. Zadania dwóch obejmowały swoim zakresem działania i zadania objęte niniejszą kontrolą, tj.:

- a) Referat Gospodarki Przestrzennej i Środowiska²¹ (w zakresie gospodarki przestrzennej, turystycznego rozwoju gminy, ochrony krajobrazu i ochrony środowiska), który realizował zadania m.in. dotyczące opracowywania i uzgadniania projektów MPZP i wydawania decyzji o wzrost, współdziałania z instytucjami i organizacjami mającymi na celu ochronę środowiska, występowania w sprawach naruszeń przepisów z zakresu ochrony środowiska, prowadzenie spraw dotyczących decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zadania te przypisano w zakresach czynności czterem pracownikom tego referatu;
- b) Referat Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji²², który realizował zadania w zakresie gospodarowania odpadami poprzez nadzór nad gminnym składowiskiem odpadów i prowadzenie spraw związanych z utylizacją wyrobów zawierających azbest. Zadania te były przypisane trzem pracownikom.

Pozostałe zadania w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy, w tym gospodarowania odpadami i nieczystościami ciekłymi wynikające z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³ oraz dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania powstawania samowoli budowlanych i nielegalnej zmiany sposobu użytkowania terenu nie były przypisane żadnej komórce organizacyjnej Urzędu, ani też wskazane w zakresach czynności żadnego pracownika, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W Gminie nie utworzono straży gminnej.

²⁰ Zarządzenie Nr VI/115a/2025 Wójta Gminy Karsin z dnia 30 kwietnia 2025 r. zmieniające załącznik do zarządzenia Nr V/266/2021 Wójta Gminy Karsin z dnia 29 grudnia 2021 r.

²¹ Dalej: „Referat GPIŚ” poprzednia nazwa: Referat Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska – dalej: Referat „GPiOŚ”.

²² Dalej: „Referat RGil”.

²³ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733, dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”.

(akta kontroli str. 6-27, 60-122, 277-281, 313-332, 363-372)

Obowiązujące w badanym okresie organizacja i zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Karsin wprowadzone zostały przez Wójta zarządzeniem Nr II/204a/2010 r. z dnia 17 czerwca 2010 r. Nie określono pisemnych procedur w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 6-27, 123-127)

W ramach funkcjonującej w badanym okresie kontroli zarządczej w Urzędzie, ustalono, że Urząd nie identyfikował ryzyk dotyczących występowania i przeciwdziałania nielegalnej zabudowie (w tym występowaniu samowoli budowlanych na terenie Gminy) jak również monitorowania i ochrony terenów atrakcyjnych turystycznie. Ponadto, ustalono, że:

- a) w ramach prowadzonej analizy ryzyka nie identyfikowano ryzyk dotyczących możliwości nieosiągnięcia celów planistycznych na terenach gminy w tym na terenach o szczególnym zaznaczeniu turystycznym;
- b) ocena skuteczności działań oraz osiągania celów w obszarach planowania przestrzennego, monitorowania i ochrony terenów atrakcyjnych turystycznie ograniczała się do prowadzenia jej jedynie podczas wydawania zaświadczeń o przeznaczeniu w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego działki;
- c) w Urzędzie nie podejmowano środków zaradczych w związku z np.: stwierdzonymi przypadkami samowoli budowlanych i nielegalnymi zmianami w sposobie użytkowania terenu;
- d) nie podejmowano działań związanych z dostosowaniem mechanizmów kontroli do zmieniającego się otoczenia prawnego i urbanistycznego.

Do dnia zakończenia kontroli nie wskazano przyczyn braku działań w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 342-350)

W badanym okresie zagadnienia związane z realizacją zadań Gminy dotyczących ochrony terenów atrakcyjnych turystycznie przed nielegalną zabudową lub nielegalną zmianą sposobu użytkowania terenu (ochrona ładu przestrzennego i ochrona przyrody) nie były przedmiotem audytu wewnętrznego i kontroli przeprowadzanych przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 6-27, 166-170, 342-350)

1.4. W ramach rozwoju odpowiedzialnej turystyki, Gmina w badanym okresie prowadziła współpracę z podmiotami zewnętrznymi, tj. z Lokalną Organizacją Turystyczną „Serce Kaszub”, Lokalną Grupą Działania „STOLEM”, Lokalną Grupą Rybacką „Mórénka”. Jak wyjaśnił Wójt celem ww. współpracy było w szczególności: podejmowanie działań na rzecz ekologii i ochrony środowiska, promocja i rozwój turystyki wiejskiej, podejmowanie innych zadań sprzyjających rozwojowi turystyki oraz jej infrastruktury, ochrona dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, wzrost bezpieczeństwa, zrównoważony rozwój turystyki i rekreacji. W ramach działalności tych stowarzyszeń zostały pozyskane środki na

możliwość finansowania infrastruktury turystycznej przez osoby fizyczne, przedsiębiorstwa, gminy i organizacje pozarządowe. Te działania miały podnosić standardy oferty turystycznej, wprowadzić konkurencję i rywalizację aby uatrakcyjnić obszary turystyczne gmin. Rozwinać również istniejące zabudowy infrastruktury do poziomu legalności i konkurencyjności.

(akta kontroli str. 6-27, 46-49, 277-281, 285-312)

Urząd nie prowadził działań edukacyjnych i uświadamiających o tematyce związanej z przeciwdziałaniem samowolom budowlanym i ich negatywnym skutkom dla środowiska oraz społeczności lokalnych poprzez np. organizowanie kampanii informacyjnych o skutkach samowoli budowlanych i ich wpływie na środowisko, udostępnienie kanałów informacyjnych (np.: strony internetowej, adresu e-mail, infolinii telefonicznej, osoby kontaktowej), w celu ułatwienia dokonywania przez społeczność zgłoszeń w sprawach zaobserwowanych inwestycji budowlanych lub użytkowania terenu, które mogły być prowadzone bez wymaganych pozwoleń lub niezgodnie z przepisami.

(akta kontroli str. 6-27)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt nie przedłożył Radzie Gminy projektu uchwały ws. programu ochrony środowiska dla Gminy Karsin obejmującego lata 2020-2025, który był wymagany przepisem art. 17 prawa ochrony środowiska, mimo że na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym²⁴, należało to do jego obowiązków.

(akta kontroli str. 8, 13-29, 50-51)

Wójt wyjaśnił, że spowodowane to było zmianami organizacyjnymi Urzędu i kompetencjami poszczególnych referatów, co doprowadziło do opóźnień. Dodał, że obecnie przeprowadzane jest rozeznanie ofertowe mające na celu wybór wykonawcy opracowania.

(akta kontroli str. 354-362)

W ocenie NIK jakiegokolwiek zmiany organizacyjne Urzędu, nie mogą stanowić uzasadnionej przyczyny braku realizacji przez Wójta jego ustawowych zadań i to w tak długim okresie. Tym bardziej, że ww. zmiany organizacyjne nastąpiły dopiero w grudniu 2021 r.²⁵, a więc w dacie, w której docelowo program powinien już obowiązywać.

(akta kontroli str. 60-73, 103-117)

²⁴ Ustawa z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz.1465 z późn.zm.).

²⁵ Na podstawie Zarządzenia Nr V/266/2021 z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Karsinie w miejsce Referatu Rozwoju Gospodarczego i Ochrony Środowiska utworzono Referat Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji i Referat Gospodarki Przestrzennej i Środowiska

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

(akta kontroli str. 6-27, 60-122, 277-281, 313-332, 363-372)

Wójt wyjaśnił, że zgodnie z art. 33 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym (który stanowi, że organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, który jest nadawany przez wójta w drodze zarządzenia), zadania związane z kształtowaniem ładu i porządku w gminie nie zostały zamieszczone w Regulaminie organizacyjnym. Zgodnie z przytoczoną podstawą prawną brak jest obowiązku zamieszczania tych kwestii w Regulaminie organizacyjnym. Regulamin organizacyjny dotyczy tylko struktury i funkcjonowania Urzędu Gminy, a nie bezpośrednio porządku i publicznego, natomiast kwestie ładu i porządku w gminie uregulowane zostały przez uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

(akta kontroli str. 585-587)

Osobą odpowiedzialną za opracowanie projektu zmian regulaminu oraz opracowywanie projektów podziału referatów na stanowiska pracy, a także opracowywanie projektów zakresów czynności na stanowiskach był, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym (§18 punkt 1, 2) i zakresem czynności Sekretarz Gminy.

(akta kontroli str. 65, 327-329)

Według Sekretarza Gminy brak jest normy prawnej obligującej do ujęcia w Regulaminie organizacyjnym zadań dotyczących utrzymania ładu i porządku na terenie gminy. Wskazał, że podstawy prawnej takiego obowiązku nie stanowi w szczególności art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, który jest nadawany przez wójta w drodze zarządzenia. Wskazana kompetencja związana jest z kierowniczą funkcją wójta wynikająca z przepisów wskazanej wyżej ustawy jak i uprawnieniami wynikającymi z ustawy o pracownikach samorządowych oraz Kodeksu pracy. Kompetencje te mają charakter wyłączny, tylko Wójt Gminy może podejmować wiążące rozstrzygnięcia w tym zakresie i ustalać w regulaminie organizacyjnym organizację, strukturę i zasady funkcjonowania Urzędu Gminy, nie zaś bezpośrednio zasady dotyczące utrzymania ładu i porządku w gminie, które nie stanowią obligatoryjnego elementu regulaminu organizacyjnego. Kwestie ładu i porządku w gminie regulowane są przede wszystkim przez odpowiednie uchwały stanowiące akt prawa miejscowego, dlatego nie został przygotowany projekt zmiany regulaminu w tym zakresie.

W ocenie NIK wszystkie zadania leżące w kompetencji jednostki powinny zostać rozpisane czy to w regulaminie organizacyjnym czy choćby w zakresie obowiązków wyznaczonych pracownikom. W myśl standardu A3 kontroli zarządczej²⁶, struktura organizacyjna jednostki sektora finansów publicznych powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Ww. standardy wskazują ponadto sposób określania celów, monitorowanie i ocenę ich realizacji oraz obowiązki z zakresu identyfikacji, analizy i reakcji na ryzyko osiągnięcia wskazanych celów.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie opracowano dokumentów, zarządzeń, procedur bądź instrukcji na podstawie których możliwe było identyfikowanie terenów szczególnie narażonych na degradację środowiska, nielegalne zmiany w sposobie użytkowania gruntu lub zaburzenia ładu przestrzennego powodowane samowolami budowlanymi. Zadania istotne dla ograniczenia wpływu samowoli na środowisko i utrzymanie czystości i porządku w gminie nie zostały ujęte w Regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz przypisane w zakresach czynności pracownikom, co wyklucza/uniemożliwia właściwe nadzorowanie i monitorowanie podejmowanych w tym zakresie działań.

W Urzędzie podjęto prace związane ze sporządzeniem Planu ogólnego, wynikającego z przepisów ustawy PZP. Wójt nie przedłożył jednakże Radzie Gminy projektu uchwały ws. programu ochrony środowiska dla Gminy Karsin obejmującego lata 2020-2025.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

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

Jak wyjaśnił Wójt, nie opracowano i nie wprowadzono mechanizmów identyfikacji oraz przeciwdziałania powstawania samowoli budowlanych, gdyż zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, kwestie związane z identyfikowaniem oraz podejmowaniem działań w przypadkach realizacji robót budowlanych bez wymaganych zezwoleń, w tym samowoli budowlanych, należą do kompetencji inspektora nadzoru budowlanego. Dodał, że „pomimo braku ustawowych obowiązków organu oraz starając się pośrednio wpływać na ograniczenie zjawiska samowoli budowlanych, w Urzędzie udziela się wszelkich konsultacji związanych z koniecznością uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, jak również

²⁶ Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15 poz. 84), dalej: „Standardy kontroli zarządczej”.

możliwości: zgłoszenia, uzyskania pozwolenia na budowę oraz legalizacji zabudowy”.

(akta kontroli str. 6-27, 342-350)

W badanym okresie Urząd zidentyfikował (w związku z prowadzonymi kontrolami podatkowymi) i przekazał do PINB i Starostwa Powiatowego informację o przypadku podejrzenia samowoli budowlanej [...] ²⁷.

Ponadto w odniesieniu do [...] ²⁸ Urząd przeprowadził postępowanie w zakresie podatku od nieruchomości skutkujące finalnie ich opodatkowaniem w przypadku stwierdzenia spełnienia przesłanek do objęcia tym podatkiem. Jednocześnie w odniesieniu do tych obiektów PINB wydał decyzje legalizacji uproszczonej.

(akta kontroli str. 333-341)

Z uzyskanych informacji ²⁹ z PINB oraz Starostwa Powiatowego wynikało, że w badanym okresie:

- a) PINB wydał łącznie 268 decyzji legalizacji uproszczonej (z czego 208 dotyczyło budynków letniskowych lub obiektów rekreacji indywidualnej) w związku z upływem 20 lat od zakończenia budowy ³⁰, dla których wysokość opłaty legalizacyjnej, w przypadku gdyby nieruchomość byłaby ujawniona wcześniej, tj. przed upływem 20 lat od jej powstania, wyniosłaby pomiędzy 1.795,0 tys. zł a 1.995,0 tys. zł ³¹;
- b) PINB wszczął postępowania w 117 sprawach dotyczących samowoli budowlanych (sprawy w toku);
- c) Starostwo posiadało informacje uzyskane na podstawie otrzymanych od PINB decyzji o łącznie 30 samowolach budowlanych zidentyfikowanych na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 712-744)

Zganie z § 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie informacji podatkowych z dnia 24 grudnia 2002 r. (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1452) organy nadzoru budowlanego (PINB) były obowiązane, bez wezwania organu podatkowego właściwego w sprawach podatku od nieruchomości, do nieodpłatnego przekazywania informacji, w formie odpowiednio kopii wydanych przez te organy decyzji lub kopii otrzymanych zawiadomień o: pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części, wyłączeniu całości lub części obiektu budowlanego z użytkowania, rozbiórce obiektu budowlanego, zakończeniu budowy, co do których nie zgłoszono sprzeciwu.

²⁷ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) ze względu na tajemnicę skarbową. Wyłączenia dokonała Katarzyna Soroka-Zamojska – doradca prawny w NIK Pomorskiej Delegaturze w Gdańsku.

²⁸ Jak w przypisie 27.

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

³⁰ tj. na podstawie art. 49 f ust 1 ustawy Prawo budowlane.

³¹ Dane szacunkowe obliczone na podstawie informacji otrzymanych od PINB na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Spośród informacji o samowolach budowlanych znajdujących się na terenie Gminy przekazanych przez PINB³² (w formie postanowień, decyzji oraz innych zawiadomień i pism) według informacji uzyskanych z Urzędu, Gmina uzyskała informację o łącznie 368 sprawach związanych z samowolą budowlaną, z czego 144 dotyczyło decyzji (legalizacji uproszczonych, nakazów rozbiórki lub umorzenia postępowania). Blisko 100 pism, które wpłynęły w ww. zakresie do Urzędu nie opatrzone datą wpływu i/lub dekretacji, a także jedynie 174 (ok. 38% z nich)³³ zostało przekazane z Referatu GPŚ/GPiOŚ do pracownika zajmującego się wymiarem podatków i opłat lokalnych co, zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 373-379, 673-707)

W wyniku objętych badaniem 10 spraw, dobranych celowo, związanych ze zidentyfikowanym na terenie Gminy podejrzeniem samowoli budowlanych, ustalono że dla żadnej ze spraw Urząd nie podejmował działań w celu przeciwdziałania powstaniu zidentyfikowanej w toku kontroli ww. samowoli budowlanej; w przedmiotowych przypadkach działania Urzędu ograniczały się do przyjęcia otrzymanych informacji z PINB dotyczących stwierdzonych naruszeń w zakresie samowoli budowlanej, nie podejmowano działań mających na celu uzyskanie informacji o toczących się postępowaniach w tym zakresie. Dla żadnej z ww. spraw Urząd nie przeprowadzał analizy ich wpływu na środowisko naturalne.

(akta kontroli str. 745)

Wójt wyjaśnił, że w Gminie nie były prowadzone działania związane z przeciwdziałaniem powstawania samowoli budowlanych, bowiem obowiązek ten nie wynika wprost z przepisów dotyczących obowiązków jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 346-350, 745)

W wyniku przeprowadzonych oględzin objętych badaniem ww. spraw, ustalono, m.in. że dla sześciu stwierdzono posadowione pojedyncze budynki. Dla pięciu spraw Urząd posiadał informacje uzyskane z PINB o legalizacji budynków (decyzje), w jednym przypadku złożono wniosek o decyzję o warunkach zabudowy na legalizację budynku letniskowego (do wniosku dołączono postanowienie PINB). Na przedmiotowej działce znajdowało się betonowe, pokruszone podłoże, wskazujące na wcześniejszą rozbiórkę budynku.

(akta kontroli str. 745-760, 773-777)

W badanym okresie rejestr skarg i wniosków Urzędu oraz Rady Gminy nie zawierał skarg bądź wniosków dotyczących samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 6-27, 128-165)

³² Zestawienie zawierało 454 pozycje obejmujące również sprawy w toku, zawieszone postępowania, decyzje o nakazie rozbiórki, odmowy wydania decyzji legalizacyjnych i in.

³³ Do zakończenia kontroli nie wskazano które z nich otrzymał Inspektor ds. Wymiaru Podatków i opłat lokalnych.

W badanym okresie w Urzędzie nie prowadzono kontroli zagospodarowania nieruchomości położonych na terenie Gminy w zakresie zgodności zagospodarowania nieruchomości z wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy lub lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego, bowiem, jak wyjaśnił Wójt, przepisy nie nakładają na gminy obowiązku prowadzenia systematycznych kontroli zagospodarowania nieruchomości pod kątem zgodności z MPZP lub wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy, a zadania związane z kontrolą przestrzegania przepisów, w tym zgodności inwestycji z przepisami planistycznymi, należą do organów nadzoru budowlanego.

W badanym okresie Gmina nie prowadziła monitoringu przestrzennego w zakresie zmian w krajobrazie wynikających z samowoli budowlanych.

Jak wyjaśnił Wójt, zgodnie z obowiązującymi przepisami, kwestie związane z kontrolą i nadzorem nad przestrzennym zagospodarowaniem terenu w tym przeciwdziałaniem samowolom budowlanym, należą do kompetencji PINB. W zakresie tworzenia możliwości zgłoszeń dla mieszkańców, gdzie mogą raportować podejrzone inwestycje wyjaśnił, że w Urzędzie służy do tego rejestr skarg i wniosków.

Urząd nie współpracował z zewnętrznymi podmiotami w zakresie identyfikowania i przeciwdziałania powstawania samowoli budowlanych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie wyjaśniono tego przyczyn.

Podmioty zewnętrzne nie prowadziły w Urzędzie kontroli dotyczących przedmiotu niniejszej kontroli.

(akta kontroli str. 342-350)

2.2. W latach 2020-2025 (do 30 czerwca) w Gminie zawarto cztery umowy³⁴ dzierżawy. Obowiązujące dwie umowy dzierżawy dotyczyły gruntów rolnych. W ww. umowach zawarto zapisy dotyczących korzystania z gruntów zgodnie z ich przeznaczeniem. Podczas oględzin na ww. działkach nie zidentyfikowano samowoli budowlanych i nie stwierdzono użytkowania niezgodnego z zakresem wskazanym w umowach. W odniesieniu do ww. umów Urząd nie podejmował czynności związanych z dozorem, inspekcją bądź innych działań związanych z nadzorem nad prawidłowości realizacji zawartych umów.

(akta kontroli str. 6-45)

W badanym okresie do Urzędu nie wpływały skargi lub informacje o nieprawidłowościach w związku z realizacją umów dzierżaw na terenach stanowiących własność Gminy Karsin lub działalnością realizowaną na tym terenie, a w szczególności w zakresie samowoli budowlanych, jak również Urząd nie prowadził działań edukacyjnych i informacyjnych w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 6-27, 128-165)

Przekazywanie gruntów na cele związane z turystyką i rekreacją nie było w badanym okresie przedmiotem audytu wewnętrznego i kontroli zewnętrznych.

³⁴ Umowa z dnia 17 lutego 2020 r. – wygasła z dniem 16 lutego 2023 r., umowa z 24 dnia listopada 2021 r. – wygasła 24 listopada 2022 r., umowa z dnia 14 lutego 2023 r. – obowiązuje do dnia 13 lutego 2026 r., umowa z dnia 24 kwietnia 2023 r. – obowiązuje do dnia 23 kwietnia 2026 r.

(akta kontroli str. 6-29, 1109-1139)

2.3. W badanym okresie obowiązywał Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Karsin³⁵. Częstotliwość opróżniania i wywozu nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych i z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, wymagana na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie wprowadzono do ww. Regulaminu uchwałą z dnia 25 września 2024 r.³⁶ W okresie od 1 stycznia 2020 r. do sierpnia 2024 r. Wójt nie przedłożył Radzie Gminy projektu w tym zakresie, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 373-401)

Górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych oraz w zakresie odpadów komunalnych wymagane na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostały określone odpowiednio: uchwałą Rady Gminy Karsin z dnia 26 października 2023 r.³⁷ oraz z dnia 1 września 2022 r.³⁸. W okresie objętym kontrolą – od 1 stycznia 2020 r. do czasu uchwalenia odpowiednio każdej z ww. uchwały stawki w powyższym zakresie nie były określone, a Wójt nie przedłożył Radzie Gminy projektów w tym zakresie, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

(akta kontroli str. 373-381, 402-405)

W okresie 2020-2025 Gmina nie realizowała wywozu zastępczego odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości zlokalizowanych na terenie Gminy zidentyfikowanych jako samowole budowlane, bowiem Wójt wyjaśnił, że podczas kontroli nieruchomości pod względem pozbywania się nieczystości ciekłych nie zidentyfikowano nieruchomości będących samowolami budowlanymi.

(akta kontroli str. 545-555)

Badaniem objęto działania Wójta w celu ograniczenia degradacji środowiska naturalnego przez samowole budowlane zidentyfikowane przez PINB³⁹ na terenach atrakcyjnych turystycznie wynikające z wybranych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie oraz Prawa ochrony środowiska. Ustalono, że:

- a) kontrole w zakresie m.in. posiadania umów i dowodów uiszczenia opłat za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub

³⁵ Wprowadzony Uchwałą Nr XVII/148/16 Rady Gminy Karsin z dnia 26 sierpnia 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2016 r. poz. 3205).

³⁶ Uchwała Rady Gminy Karsin NR IV/23/24 (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2024 r. poz. 5398).

³⁷ Uchwała Nr XXXIX/336/23 (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2023 r. poz. 5221).

³⁸ Uchwała Nr XXXII/273/22 (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2022 r. poz. 3398).

³⁹ W odniesieniu do wykazu samowoli budowlanych na terenie Gminy Karsin sporządzonego i przekazanego w trakcie kontroli przez PINB zawierającego m.in. wykaz obiektów, dla których wydano decyzje legalizacji uproszczonej lub toczyły się sprawy w sprawie jej wydania.

przydomowych oczyszczalni, o których mowa w art. 6 ust. 5a ustawy o utrzymaniu czystości w odniesieniu do ujętych w ww. wykazie przeprowadzono w odniesieniu do 38 spośród 128 właścicieli nieruchomości po raz pierwszy dopiero w 2024 r.⁴⁰ W latach 2020-2023 nie przeprowadzano kontroli w ww. zakresie, mimo że winny być one prowadzone co najmniej raz na dwa lata oraz nie sporządzano planów kontroli, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

- b) kontrole Urzędu, o których mowa w ww. punkcie a) wykazały, że w 23 przypadkach⁴¹ stwierdzono brak wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków, a w 18⁴² ujawniono brak zawartej umowy na odbiór nieczystości ciekłych z przedsiębiorcą posiadającym wymagane zezwolenie, przy czym Gmina nie zorganizowała w wymaganych (trzech z ww. 18) przypadkach wywozu zastępczego (opróżniania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków), a także nie wykazała tych danych w sprawozdaniu z gospodarowania nieczystościami ciekłymi za rok 2024 r., co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- c) kontrole te prowadzone były przez pracowników Urzędu bez wymaganego na podstawie art. 379 ust. 2 pkt 2 Prawa ochrony środowiska w związku z art. 6 ust. 5ab ustawy o utrzymaniu czystości upoważnienia do kontroli udzielonego przez Wójta, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

(akta kontroli str. 380-584)

W badanym okresie Urząd, dla obszarów na których zidentyfikowano samowole budowlane nie prowadził kontroli w zakresie ochrony środowiska i krajobrazu.

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie posiadała informacji dotyczących prowadzonych kontroli przez podmioty zewnętrzne w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu na jej terenie oraz wpływu samowoli budowlanych na środowisko naturalne. Urząd nie był kontrolowany w tym zakresie przez podmioty zewnętrzne.

W badanym okresie, nie występowało do innych organów z wnioskami o przeprowadzenie kontroli.

(akta kontroli str. 373-376, 545-455)

W badanym okresie Wójt wydał łącznie 54 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację inwestycji, przy czym żadna z nich nie dotyczyła inwestycji w zakresie zidentyfikowanych obiektów stanowiących samowole budowlane.

Wójt wyjaśnił, że każda decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest podstawą do wydawania decyzji następczych, tj. decyzji o ustaleniu warunków zabudowy/lokalizacji inwestycji celu publicznego, a w dalszej kolejności decyzji

⁴⁰ Z tego 36 w 2024 r. i dwie w 2025 r.

⁴¹ Z tego 21 w 2024 r. i dwa w 2025 r.

⁴² Z tego 13 w 2024 r. i pięć w 2025 r.

pozwolenia na budowę/zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę i warunki zawarte w decyzji środowiskowej są powielane w decyzjach następnych. Wskazał, że nie wnioskował do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Gdańsku o przeprowadzenie kontroli, gdyż nie posiadał wiedzy o naruszeniach.

(akta kontroli str. 373-377, 454-455)

W badanym okresie Urząd nie występował do PSP⁴³ o przeprowadzenie kontroli samowoli budowlanych pod kątem zagrożenia pożarowego, a z uzyskanych od PSP informacji wynika, że na terenie Gminy w ramach prowadzonych czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych stwierdzono podejrzenie zmiany sposobu użytkowania jednej z kondygnacji budynku, o czym został powiadomiony PINB, który wszczął w tej sprawie postępowanie.

W zakresie współpracy z organizacjami ekologicznymi i instytucjami zajmującymi się ochroną przyrody w zakresie identyfikacji samowoli budowlanych i oceny ich wpływu na środowisko naturalne, Wójt wskazał na przykład współpracy z Wdzydzkim Parkiem Krajobrazowym, PINB, Starostwem Powiatowym i Policją w związku z informacją o niezgodnej z przepisami budowie strzelnicy na terenie Parku. W efekcie wspólnych działań obiekt nie uzyskał pozwolenia na użytkowanie, a Wójt nie zatwierdził regulaminu strzelnicy.

(akta kontroli str. 373-377, 454-455)

Nie prowadzono kontroli, dla nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane, w zakresie zgodności zagospodarowania nieruchomości z MPZP oraz decyzjami wżizp.

(akta kontroli str. 373-377, 454-455)

2.4. Dla nieruchomości, dla których w badanym okresie PINB wydał decyzje o legalizacji uproszczonej, Urząd ustalał i pobierał podatek nieruchomości, w związku z wydaniem łącznie 649 decyzji lub złożeniem deklaracji w tym zakresie, a kwota podatków od nieruchomości za obiekty samowoli budowlanej wyniosła łącznie 240,8 tys. zł⁴⁴.

(akta kontroli str. 778)

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

- [...] ⁴⁵;
- [...] ⁴⁶; podatek od nieruchomości pobierano od wszystkich budynków spełniających przesłanki do jego naliczenia.

⁴³ Powiatowa Straż Pożarna (dalej: „PSP”)

⁴⁴ Z tego w 2020 r. – 32,4 tys. zł, w 2021 r. – 34,7 tys. zł, w 2022 r. 36,9 tys. zł, w 2023 r. – 42,6 tys. zł, w 2024 r. – 47,6 tys. zł i w 2025 (do 30 czerwca) – 46,9 tys. zł.

⁴⁵ Jak w przypisie 27.

⁴⁶ Jak w przypisie 27.

(akta kontroli str. 845-901)

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie była informowana i nie występowała do Starosty Kościerskiego o informacje o obiektach budowlanych wznoszonych na podstawie zgłoszeń, bowiem nie wynika to z zakresu ustawowych obowiązków organów. Dodał, że Referat Finansów i Budżetu Urzędu planował wystąpienie do Starostwa z wnioskiem o udostępnianie danych dotyczących zgłoszeń na budowę budynków. Niemniej jednak, w obecnym etapie Referat Finansów i Budżetu Urzędu Gminy prowadzi inne weryfikacje.

(akta kontroli str. 595-597)

W wyniku badania dobranych celowo 10 nieruchomości, na których zidentyfikowano samowole budowlane, w zakresie określania i pobierania podatku od nieruchomości, ustalono, że stawka podatku była naliczana i pobierana zgodnie z danymi wynikającymi z EGiB⁴⁷ (w związku z art. 21 ust 1 Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴⁸).

(akta kontroli str. 592-623)

W latach 2020-2025 Gmina nie zawiadamiała urzędów skarbowych o fakcie prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem nieruchomości będących samowolami budowlanymi.

Wójt wyjaśnił, że Referat Finansów i Budżetu Urzędu w odniesieniu do [...] ⁴⁹ co do których istnieje prawdopodobieństwo, że zostały wzniesione bez wymaganych pozwoleń na budowę lub zgłoszeń tj. w warunkach tzw. samowoli budowlanej, nie skierował zawiadomienia do właściwego miejscowo urzędu skarbowego w tej sprawie z uwagi na trwające postępowanie podatkowe, a także konieczność weryfikacji i oceny zebranego materiału dowodowego. Dodał, że decyzja w przedmiocie ewentualnego przekazania stosownej informacji do organu zostanie podjęta po zakończeniu procedur ustalenia podatku od nieruchomości oraz wysokości łącznego zobowiązania podatkowego.

(akta kontroli str.333-341)

W badanym okresie Urząd nie pobierał innych opłat z tytułu użytkowania w odniesieniu do nieruchomości zidentyfikowanych jako samowole budowlane.

(akta kontroli str. 333-341)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt, mimo iż zobowiązywał do tego przepis art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie przedłożył projektu uchwały:
 - a) określającej częstotliwość opróżniania i wywozu nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych i z osadników w instalacjach

⁴⁷ Ewidencja gruntów i budynków, dalej: „EGiB”, prowadzona jest przez Starostów.

⁴⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.); dalej: „Prawo geodezyjne i kartograficzne”.

⁴⁹ Jak w przypisie 27.

przydomowych oczyszczalni ścieków⁵⁰ wymaganej na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości – w okresie od 1 stycznia 2020 r. do sierpnia 2024 r. Częstotliwość opróżniania i wywozu ww. nieczystości⁵¹ wprowadzono do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Karsin uchwałą Rady Gminy Karsin z dnia 25 września 2024 r., do tego czasu w ww. Regulaminie nie określono w jakich odstępach czasowych właściciele nieruchomości mają pozbywać się nieczystości ciekłych⁵²;

- b) w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalniach ścieków i transportu nieczystości ciekłych, do czego zobowiązywał art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości – w okresie od 1 stycznia 2020 r. do października 2023 r.;
- c) w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, do czego zobowiązywał art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości – w okresie od 1 stycznia 2020 r. do sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 373-405)

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że brak przedłożenia projektów ww. uchwał spowodowany był odpowiednio:

- a) niedopatrzeniem pracowników odpowiedzialnych za aktualizację regulaminu utrzymania i czystości na terenie gminy, spowodowanego dużą liczbą zmian legislacyjnych;
- b) niedopatrzeniem pracowników w związku ze zmianami w ustawie o utrzymaniu czystości oraz braku jednoznacznych wytycznych interpretacyjnych;
- c) ograniczonym działaniem Rady Gminy w związku z pandemią koronawirusa.

(akta kontroli str. 380-381, 585-587)

Zdaniem NIK zwymiarowane czasowo ww. zaniechania działań Wójta (trwające jedynie w okresie kontroli od niemal trzech do pięciu lat) nie mogą być tłumaczone wielością zmian legislacyjnych, trudnościami interpretacyjnymi, czy pandemią COVID.

⁵⁰ Dalej: „uchwała ws. częstotliwości wywozu nieczystości”.

⁵¹ Określona jako: nie rzadsza niż dwa razy w roku – w przypadku zbiorników bezodpływowych i jeden raz w roku – w przypadku zbiorników bezodpływowych w obiektach użytkowanych sezonowo (domkach letniskowych) oraz nie rzadziej niż raz w roku – w przypadku przydomowych oczyszczalni ścieków (§ 11 Uchwały).

⁵² Przyjęto ogólny wymóg pozbywania się nieczystości: „w sposób systematyczny, nie dopuszczając do przepełniania się urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych (...)”;

Żadne z zadań dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminie nie zostały przy tym ujęte w Regulaminie organizacyjnym oraz przypisane pracownikom Urzędu.

Ponadto, choć Wójt wskazał, że odpowiedzialnymi za przedkładanie projektów uchwał byli właściwi kierownicy referatów, to ani z zakresów ich czynności ani z zadań kierujących referatami wskazanymi w Regulaminie organizacyjnym takie obowiązki nie wynikają.

Nie można egzekwować od pracowników realizacji obowiązków, których im nie przypisano/nie powierzono.

Natomiast Sekretarz Gminy, odpowiedzialny na podstawie Regulaminu organizacyjnego (§ 18 punkt 6) za nadzór nad przygotowywaniem projektów uchwał Rady Gminy, wyjaśnił, że nie podejmował żadnych czynności w tym zakresie, wyjaśniając, że skoro projekty nie zostały przygotowane i przedłożone Radzie Gminy, to czynności nadzorcze również nie wystąpiły w tym zakresie.

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

(akta kontroli str. 406-418)

Wójt wyjaśnił, że spowodowane to było ograniczeniami organizacyjnymi oraz brakami kadrowymi, które uniemożliwiały skuteczne wykonywanie obowiązków w zakresie gospodarowania nieczystościami ciekłymi.

(akta kontroli str. 406-418, 444-449)

Ww. wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, o czym stanowi art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, a zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje m.in. zadania gminy określone przepisami prawa.

3. W trzech przypadkach (dotyczących zidentyfikowanych przez PINB samowoli budowlanych⁵³), w których w wyniku kontroli⁵⁴ pracownicy Urzędu stwierdzili, iż właściciele nieruchomości nie zawarli umowy na odbiór nieczystości ciekłych, Wójt nie podjął działań wynikających z art. 6 ust. 6 w zw. z art. 6 ust. 7 ustawy o utrzymaniu czystości, w tym nie zorganizował opróżniania zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków.

(akta kontroli str. 406-443)

⁵³ Będących na dzień sporządzenia wykazu przez PINB (11 czerwca 2025 r.) w toku postępowania.

⁵⁴ Protokół kontroli nr 299/2024, 446/2024 i 450/2024.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że właściciele nieruchomości, wobec których wykazano nieprawidłowości zostali zobowiązani do niezwłocznego zawarcia umów z uprawnionymi podmiotami świadczącymi usługi asenizacyjne, a także zaplanowano przeprowadzenie ponownych kontroli w 2025 r. Wójt podał, że Gmina nie organizowała opróżniania zbiorników w przypadku stwierdzenia braku umowy lub dowodów opłat, ponieważ postanowiono dać właścicielom nieruchomości czas na uzupełnienie brakujących umów oraz dowodów uiszczenia opłat. W przypadku braku reakcji na wezwania, gmina będzie zmuszona podjąć dalsze kroki, w tym zorganizowanie opróżniania zbiorników lub podjęcie innych działań zgodnie z przepisami prawa.

W ocenie NIK w przypadku stwierdzenia brak zawarcia umów odbioru nieczystości ciekłych ww. przepisy przewidują obowiązek zorganizowania opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków. Decyzja w tym przedmiocie jest wydawana na rok i opatrywana rygiem natychmiastowej wykonalności a nadto podlega przedłużeniu jeśli właściciel nieruchomości nie przedstawi w odpowiednim terminie dowodu zawarcia umowy w tym przedmiocie.

(akt kontroli str. 406-584)

4. Kontrole w zakresie realizacji obowiązków, o których mowa w art. 6 ust 5a ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie nieczystości ciekłych (łącznie 518, w tym 38 dotyczących właścicieli nieruchomości wskazanych w wykazie samowoli budowlanych przez PINB) prowadzone były przez pracowników Urzędu bez wymaganych na podstawie art. 379 ust. 2 pkt 2 Prawa ochrony środowiska w związku z art. 6 ust. 5ab ustawy o utrzymaniu czystości upoważnień udzielonych przez Wójta (do czasu zakończenia kontroli upoważnienia takie nie zostały przedłożone). Kontrole te realizowane były przez łącznie trzech pracowników Referatu GPIŚ, w tym kierownika.

(akta kontroli str. 406-591)

W toku kontroli NIK nie przedłożono stosownych upoważnień. W składanych wyjaśnieniach Wójt nie wskazał kto imiennie realizował to zadanie i wyjaśnił, że było ono realizowane przez wszystkich pracowników ww. referatu na podstawie zakresów czynności uzupełnionych przez ustne polecenia Wójta.

(akta kontroli str. 585-591)

Zdaniem NIK przepis art. 379 ww. ustawy wymaga pisemnego upoważnienia, do działania w imieniu organu, adresowanego do konkretnego pracownika Urzędu. Upoważnienie legitymizuje prowadzącego kontrolę do podejmowania czynności przewidzianych w ustawie. Ponadto zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej zadania powinny być precyzyjne i określone w formie pisemnej, a przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem (A.4.).

5. Dane zawarte w sprawozdaniu dotyczącym gospodarowania nieczystościami ciekłymi za 2024 r. złożonym przez Wójta w związku z art. 3 ust. 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości zawierało nierzetelne dane,

bowiem w kolumnie 35 „liczba przeprowadzonych kontroli posiadania umów (o których mowa w art. 6 ust. 5a), z których wynika brak posiadania takich umów” wpisano „0”, podczas gdy na skutek kontroli przeprowadzonych w 2024 r. przez Urząd wykryto 13 takich przypadków (dotyczących właścicieli nieruchomości zidentyfikowanych przez PINB jako samowole budowlane).

(akta kontroli str. 406-443, 456-467)

Wójt i pracownik Referatu GPiŚ wyjaśnili, że dane te wpisano omyłkowo. Błąd ten wynikał z interpretacji instrukcji wypełniania formularza sprawozdania. Kontrole w zakresie posiadania umów i dowodów opłat były przeprowadzane w 2024 roku, lecz przez błędną interpretację instrukcji nie zostały uwzględnione w sprawozdaniu, mimo że w ich trakcie ujawniono przypadki, w których właściciele nieruchomości nie posiadali umowy na odbiór nieczystości ciekłych ani dowodów uiszczenia opłat za odbiór tych nieczystości

(akta kontroli str. 585-591)

Osobą sporządzającą ww. sprawozdanie był pracownik Referatu GPiŚ, osobą podpisującą Wójt.

(akta kontroli str. 456-467, 585-591)

6. Postępowanie z pismami wpływającymi z PINB zawierającymi informacje o samowolach budowlanych na terenie Gminy było niezgodne z przepisami załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych z dnia 18 stycznia 2011 r.⁵⁵ (§ 39 ust. 1 i 2 oraz 40 ust. 3) stanowiącymi, że rejestrowanie przesyłek wpływających w systemie tradycyjnym polega na umieszczeniu w rejestrze prowadzonym na nośniku papierowym m.in. daty wpływu przesyłki do podmiotu, liczby porządkowej, wskazania, komu przydzielono przesyłkę; w szczególności mogą to być osoba, komórka organizacyjna lub właściwy adresat, natomiast pieczęć wpływu (odcisk pieczęci lub nadruk umieszczany na przesyłkach wpływających na nośniku papierowym) zawiera co najmniej m.in. datę wpływu. Ze sporządzonego przez Urząd w trakcie kontroli zestawienia i przedłożonych kopii wybranych decyzji legalizacji uproszczonych otrzymanych przez Urząd wynikało, że na blisko 100 spośród 368 pism wpływających z PINB do Urzędu nie umieszczono daty wpływu i/lub jakiej osobie/komórce przydzielono przesyłkę.

(akta kontroli str. 373-379, 676-707)

Wójt wyjaśnił, że w odniesieniu do pism wpływających do Urzędu od PINB dot. samowoli budowlanych, na których nie było daty wpływu, daty te znajdowały się na piśmie przewodnim lub na pierwszym piśmie. Wskazał również, że informacje z PINB w sprawie samowoli budowlanych przekazywane do Urzędu Gminy

⁵⁵ (Dz.U. Nr 14, poz. 67).

Karsin w latach 2020-2021 zgodnie z dekreacją Wójta przekazywane były do GPiOŚ. W związku z wprowadzeniem zmian organizacyjnych został utworzony GPŚ w latach 2021-2025 i pisma dekretowane były do nowego referatu. Dodał, że zgodnie z wewnętrznymi ustaleniami z Inspektorem ds. Wymiaru Podatków i opłat lokalnych przekazywane były kopie decyzji legalizacyjnych. Egzemplarz GPŚ zgodnie z procedurą uznawano jako pisma do wiadomości i były wpinane do spraw przesyłanych z PINB. Wskazał, że pracownicy nie podejmowali czynności w związku z otrzymaniem przedmiotowych informacji, bowiem nie jest to zadanie własne gminy.

Kontrolującej nie przedłożono ani pism przewodnich ani pierwszych pism, na które Wójt powoływał się w ww. wyjaśnieniach, które by potwierdzały umieszczanie daty wpływu na korespondencji przychodzącej z PINB.

(akta kontroli str. 592-623, 673-707, 1140-1172)

W ocenie NIK obowiązek prawidłowej dekretacji dotyczy całej korespondencji wpływającej do jednostki, a braki w tym zakresie mogą rzutować na prawidłowość i poprawność realizacji dalszych czynności związanych z przedmiotem takiej korespondencji.

NIK wskazuje przy tym, że informacje przekazywane przez PINB do Urzędu służą właściwemu opodatkowaniu, w tym podatkiem od nieruchomości, którego ustalanie i pobieranie należy do zadań Gminy. Powzięcie informacji istotnych dla wykonywania takich zadań – powinno natomiast zostać zabezpieczone i procedowane w sposób umożliwiających ich pełen wykorzystanie. Informacja o wszczęciu postępowania legalizacyjnego może stanowić podstawę do weryfikacji stanu nieruchomości pod kątem ww. podatku.

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie, w trakcie kontroli podatkowej zidentyfikowano i następnie przekazano do PINB oraz Starostwa Powiatowego informację o przypadku podejrzenia samowoli budowlanych obejmujących kilkadziesiąt obiektów, podczas gdy PINB poinformował Urząd o zakończonych bądź będących w trakcie postępowania o blisko 400 takich sprawach.

Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieokreślenia w drodze uchwały częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków, górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi wykonywane przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz gospodarowania odpadami; nieprowadzenia w wymaganym zakresie kontroli w zakresie nieczystości ciekłych; niezorganizowania wywozu zastępczego w wymaganych przypadkach; sporządzenia nierzetelnego sprawozdania dot. gospodarowania nieczystościami ciekłymi; prowadzenia kontroli w zakresie nieczystości ciekłych bez wymaganego upoważnienia Wójta; niezapewnienia właściwego rejestrowania i obiegu dokumentów zawierających informacje o samowolach budowlanych.

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 oraz uwagę:

Wnioski	1) przedłożenie przez Wójta projektu uchwały ws. programu ochrony środowiska; 2) określenie w Regulaminie organizacyjnym Urzędu zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku w Gminie oraz przypisanie tych zadań pracownikom w zakresach czynności; 3) zapewnienie prowadzenia w wymaganym zakresie kontroli w zakresie nieczystości ciekłych; 4) zorganizowanie wywozu zastępczego w wymaganych przypadkach; 5) zapewnienie rzetelnego sporządzania sprawozdania o gospodarowaniu nieczystościami ciekłymi; 6) zapewnienie prowadzenia kontroli w zakresie nieczystości ciekłych przez pracowników Urzędu na podstawie upoważnienia Wójta; 7) zapewnienie właściwego rejestrowania i obiegu dokumentów zawierających informacje o samowolach budowlanych.
Uwaga	NIK, w związku z nieprawidłowościami dot. w szczególności spraw organizacyjnych, zwraca uwagę na słabość funkcjonującego w Gminie systemu kontroli zarządczej, który winien być zorganizowany przez Wójta – na podstawie art. 69 ustawy o finansach publicznych – w sposób adekwatny oraz zapewniający realizację działań Gminy w kontrolowanym zakresie m.in. zgodnie z prawem, efektywnie i terminowo.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzone podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi 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 uwagi 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, dnia 12 września 2025 r.

Kontroler:
Ewa Gross
główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor
Tomasz Słaboszowski

/-/